

MARINHA DO BRASIL
CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE GRAÇA ARANHA
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA MARINHA MERCANTE

PRISCILA TALITA FERREIRA DE OLIVEIRA

SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO

RIO DE JANEIRO

2014

PRISCILA TALITA FERREIRA DE OLIVEIRA

SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Náuticas do Curso de Formação de Oficiais de Náutica da Marinha Mercante, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.

Orientador: Prof. Esp. Luiz Fernando da Silva

RIO DE JANEIRO

2014

PRISCILA TALITA FERREIRA DE OLIVEIRA

SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Náuticas do Curso de Formação de Oficiais da Marinha Mercante, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.

Data da Aprovação: ____/____/____

Orientador: Prof. Esp. Luiz Fernando da Silva

Assinatura do Orientador

NOTA FINAL: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois, se não fosse por Ele, jamais alcançaria meus objetivos; é Ele quem sustenta minha caminhada e guia os meus passos. “Que darei eu ao Senhor por todos os benefícios que me tem feito?” Salmo 116.12.

Agradeço a minha mãe, Marta Rosângela, por tudo que fez por mim para que eu chegasse até aqui e pelas palavras de ânimo, consolo, correção, afago, amor, carinho, compreensão e admiração. Sem ela, sem seus conselhos, dedicação, abnegação, oração, eu não teria chegado até aqui. “Obrigada mãe por sempre acreditar em mim. É um privilégio, uma honra ser sua filha. Eu te amo muito.”

As minhas queridas irmãs, Israelly e Isabela que sempre me apoiaram nas minhas decisões e sempre torceram pelo meu sucesso, dando-me força para seguir em frente. “Sinto falta das nossas brincadeiras e gargalhadas quando éramos mais novas. Amo vocês. Obrigado por tudo!”.

A minha querida avó, Quitéria, que é uma segunda mãe para mim. Sempre presente, atenciosa, cuidadosa. ”Obrigada por tudo, vó! Eu te amo!”

Ao meu amor, Jean, por se fazer tão presente na minha vida mesmo estando longe! Por me ajudar em todos os momentos e ser o melhor namorado do mundo! “Obrigado, meu amor, por ser tão amoroso, cuidadoso, atencioso, amigo, companheiro, compreensivo. Você é o amor da minha vida e eu amo amar você!”.

Agradeço aos meus companheiros de turma, que sempre estiveram comigo desde o início da formação acadêmica, pelo apoio e companheirismo. Em especial, agradeço a minhas amigas de quarto, as quais me ajudam tanto e são muito especiais para mim. “Já sinto saudades! Amo vocês”.

Agradeço também a todos os integrantes do Grêmio Evangélico EFOMM, que sempre torceram por mim e me ajudaram em oração. “Vocês também fazem parte disso”.

A todos os professores com os quais tive o privilégio de aprender muito e que contribuíram para meu crescimento e amadurecimento profissional durante esses três anos de formação. Enfim, a todos os que, de forma direta ou indireta, me ajudaram a chegar aqui, a minha sincera gratidão.

“A história das nações é escrita com o trabalho de seus filhos, com a riqueza do seu solo e com o movimento dos seus portos.”

Sérgio Matte

(primeiro presidente da Companhia Docas do Estado de São Paulo)

RESUMO

Nos dias de hoje, em que o país que possui um melhor sistema de transportes se desenvolve cada vez mais, podendo exportar e importar um maior número de mercadorias deve-se ter atenção especial para o sistema portuário. Ao discorrer sobre a evolução do Sistema Portuário Brasileiro, considerando como marco inicial a abertura dos portos as Nações Amigas, em 1808, será feita uma avaliação dos principais problemas dos portos nacionais, tais como falta de investimentos, altos custos, excesso de mão de obra, dentre outros, os quais tornavam o sistema arcaico e ineficiente. Em face desses problemas, os principais atores da cena portuária nacional se aliaram para tentar alterar esse quadro, mudando a legislação anterior, ao criar a Secretaria Especial de Portos e a Lei 8.630 de fevereiro de 1993, também conhecida como a Lei de Modernização dos Portos. O presente estudo procura, também, apresentar uma análise sobre os principais temas embutidos na nova Lei dos portos, 12.815, de 05/06/2013, e as consequências de sua implantação para o sistema portuário nacional, seus pontos positivos e negativos, as ações em curso por parte do poder público e sugestões para os desafios que se apresentam. Assim, pretende-se permitir um conhecimento abrangente sobre o sistema portuário brasileiro, suas características, sua importância para o desenvolvimento do país, suas limitações e as atuais perspectivas.

Palavras-chave: Abertura dos Portos. Lei de Modernização dos Portos.

ABSTRACT

Nowadays, since the country has a better transport system which develops increasingly also importing and exporting a greater number of goods we should pay special attention to the port system. By discussing the evolution of the Brazilian Port System, considering initial mark the opening of the ports to Friendly Nations in 1808, a review of the main problems of national ports, such as lack of investment, high costs, and excess manpower will be taken, among others, which made the system archaic and inefficient. In the face of these problems, the main actors of the national port scene combined themselves to try to change this situation, changing the previous legislation to establish the Special Secretariat of Ports and Law 8,630 of February 1993, also known as the Port Modernization Law. This study also seeks to provide an analysis of the major themes embedded in the new Law of ports, 12,815 of 05/06/2013, and the consequences of its implementation into national port system, its strengths and weaknesses, actions underway by the government and suggestions for the challenges that lie ahead. So, we intended to allow a comprehensive knowledge about the Brazilian port system, its features, its importance for the development of the country, its limitations and current perspectives.

Key-Word: Opening of the Ports. The Port Modernization Law.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	EVOLUÇÃO DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO	10
2.1	Breve histórico dos portos brasileiros	10
2.2	O governo constitucional e o Estado Novo	13
2.3	A Lei de modernização dos portos	15
2.3.1	Situação anterior	15
2.3.2	A reforma	17
3	ASPECTOS IMPORTANTES DA LEI 8.630	22
3.1	Porto Organizado	22
3.2	Operador Portuário	23
3.3	Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO)	24
3.4	Trabalhador Portuário	25
4	NOVA LEI DOS PORTOS	27
4.1	Definições	27
4.2	O que mudou	28
4.3	Desafios a enfrentar pelo Sistema Portuário Brasileiro	30
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32

1 INTRODUÇÃO

Neste estudo será apresentada uma análise do Sistema Portuário Brasileiro. A relação de todas as cidades litorâneas brasileiras com o mar, onde existem terminais portuários, está intimamente ligada ao papel histórico da economia brasileira com os portos, cuja origem é de aproximadamente 1800, e vem sendo considerado até hoje como um setor que gera riqueza para o País.

No Brasil, com uma costa de mais de oito quilômetros de extensão, a exemplo de outros países, a maioria das cidades desenvolveu-se no entorno das instalações portuárias construídas para o escoamento da produção de suas áreas de influência. Este sistema é responsável por mais de noventa por cento da movimentação de carga realizada com o mercado internacional, como também participa, de forma efetiva, da intermodalidade da movimentação de carga em seu interior.

A história portuária brasileira vai das instalações rudimentares, implantadas logo após o descobrimento, até os grandes complexos portuários e terminais especializados hoje existentes ao longo de toda sua costa. Essa evolução teve pontos de inflexão importantes em 1808, com a denominada “abertura dos portos às nações amigas”, empreendida por D. João VI; com as principais concessões para exploração dos “portos organizados” e das ferrovias que os acessam, no final do Século XIX; e mais tarde com a implantação de terminais especializados, necessários e compatíveis com a industrialização.

No início da década de 1990, fica caracterizada a inoperância do nosso sistema portuário em função da demanda existente. Sem um planejamento portuário eficiente, os investimentos eram discretos contrapondo-se com a modernização dos diversos portos internacionais. Tal situação evidenciou a premente necessidade de mudanças no Sistema Portuário Brasileiro, para que o país não ficasse ao largo do desenvolvimento, sem condições de participar do mercado globalizado.

Após vinte e dois meses de árdua tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada em 25 de fevereiro de 1993 a Lei nº 8.630, que ficou conhecida como a “Lei de Modernização dos Portos”. Até aquele momento o Sistema Portuário Brasileiro era controlado pela Portobras- Empresa de Portos do Brasil S. A, a qual foi extinta pela Lei 8.630.

Este instrumento foi considerado o divisor de águas entre um sistema portuário obsoleto e oneroso e um que se propõe a ser moderno, eficaz e competitivo. A Lei dos Portos, como é conhecida, será apresentada de uma forma clara, onde serão enfocados todos os aspectos desde a identificação da necessidade de sua criação, passando pela sua aplicabilidade e resultados, com seus aspectos positivos e negativos.

Ao final dos anos noventa, já se podia identificar uma considerável melhoria e o início de um processo de modernização no sistema portuário, permitindo a inserção do Brasil no processo de globalização da economia.

Mais tarde, após anos de tratativas entre trabalhadores, governo federal, Ministério Público, federações representativas dos trabalhadores portuários, centrais sindicais e inúmeras discussões acaloradas na Câmara dos Deputados, foi promulgada a Lei 12.815/2013, a nova Lei dos Portos, novo marco regulatório do setor portuário, que tem como grande desafio alavancar os investimentos privados no setor.

Tendo como base esse contexto, esse trabalho visa à avaliação da evolução do sistema portuário brasileiro bem como dos desafios que se apresentam com ênfase para modernização das instalações portuárias. É notória a relevância que o Sistema Portuário Brasileiro encontra nas relações comerciais internacionais, bem como a real necessidade da sua modernização para atender às demandas cada vez mais exigentes no que se refere aos aspectos da produtividade, custo e meio ambiente.

2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO

2.1 Breve histórico da atividade portuária brasileira

Já na época do seu descobrimento, com a exportação do pau-brasil para o mercado europeu, o Brasil realizava a movimentação de mercadorias em instalações portuárias rudimentares como trapiches ou em ancoradouros naturais. A importância dos nossos portos foi aguçada com o intercâmbio Colônia – Metrôpole obrigatoriamente marítima, pois muitos deles deram origem a novas cidades, cuja importância era medida pela capacidade de abrigo de seus portos e pelas riquezas que por eles transitavam, como em Salvador, Ilhéus, Rio de Janeiro e Santos.

No caso do Rio de Janeiro, por onde embarcavam o ouro de Minas Gerais, pode-se dizer que sua influência estendeu-se a diversas cidades que surgiram no percurso entre as minas e o porto. Já nessa época, a importância dos portos era vital para a economia brasileira, apesar de, por três séculos, serem permitidos apenas aos navios portugueses neles adentrarem.

A história dos portos brasileiros teve sua primeira grande inflexão no ano de 1808 com a Carta Régia, promulgada por D. João VI, que abria os portos brasileiros às nações amigas. Tal ação não pode ser compreendida fora do contexto histórico da época. A situação da Coroa Portuguesa tornou-se insustentável quando Napoleão Bonaparte declarou o Bloqueio Continental, em 1806, no qual proibia as relações comerciais dos países europeus com a Inglaterra, de quem era um dos principais aliados desde o século XVIII.

Assim, em 28 de janeiro de 1808, D. João aportou na Bahia e assinou a Carta Régia, decretando a Abertura dos Portos as Nações Amigas, o que de fato garantiu a manutenção das fronteiras do país e solidificou sua unidade territorial. A partir desse fato, surgiram, efetivamente, as primeiras e principais concessões para exploração das atividades portuárias no nosso país. Era o início da fase imperial da história brasileira, bem como da inserção do Brasil no sistema econômico liberal internacional. Essa abertura tinha como escopo a realização do comércio de madeira, ouro, demais riquezas naturais encontradas no país e – principalmente – a importação de produtos manufaturados, tecidos, vinhos e especiarias para o suprimento da nobreza e a facilitação do tráfico de escravos provenientes da África.

Na Carta Régia ficou determinado, em primeiro lugar, que fossem:

[...] admissíveis nas alfândegas do Brasil todos e quaisquer gêneros, fazendas e mercadorias, transportadas em navios estrangeiros das potências que se conservam em paz e harmonia com minha real coroa ou em navios dos meus vassallos, pagando por entradas 24%.

[...], regulando-se a cobrança destes direitos pelas pautas ou aforamento por que até ao presente se regulam cada uma das ditas alfândegas, ficando os vinhos, aguardentes e azeites doces, que se denominam molhados, pagando o dobro dos direitos que até agora nelas se satisfaziam.

Em segundo lugar, fica definido que não só os "vassallos" da Coroa portuguesa, mais também os "soberanos estrangeiros", pudessem:

[...] exportar para os portos que bem lhes parecer, a benefício do comércio e da agricultura que tanto desejo promover, todos e quaisquer gêneros e produções coloniais, à exceção do pau-brasil outros notoriamente estancados [ou seja, sob o monopólio da coroa], pagando por saída os mesmos direitos já estabelecidos nas referidas capitánias [...] ¹

Os anos seguintes de sua permanência no Brasil foram marcados pela assinatura dos tratados com a Grã-Bretanha (de amizade, aliança, de comércio e navegação, além da elevação do Brasil a Reino Unido de Portugal e Algarves).

Já em 1810, foram criados os postos alfandegados, com o objetivo de taxar as mercadorias movimentadas, sendo os portos considerados estratégicos e monopólio da coroa. O regime de permissão foi substituído em 1828, por D. Pedro I, pelo regime de concessão que já previa as regras para incentivar a implantação de obras e o desenvolvimento dos portos brasileiros.

Em fevereiro de 1821, tropas portuguesas dos quartéis do Rio de Janeiro amotinaram-se e exigiram que D. João VI retornasse a Portugal. Houve conflitos e mortes e só o rei poderia evitar uma guerra civil. Assim, nomeou Regente seu filho primogênito, em 22 de abril de 1821, e quatro dias depois embarcou para Lisboa. Já o seu herdeiro, Pedro de Bragança, no entanto, recusava-se a regressar exclamando em nove de janeiro de 1822, ante instâncias do Senado da Câmara do Rio de Janeiro: "*Diga ao povo que fico!*". Em sete de setembro de 1822, Dom Pedro declarou a independência do Brasil e proclama-se Imperador, dando início ao Período Imperial. Com o fim do período colonial e a instituição da liberdade econômica internacional do império brasileiro, as trocas internacionais do Brasil, principalmente com a Inglaterra, apresentavam-se crescentes, o que fez proliferar, ao longo da costa brasileira e vias internas navegáveis, a figura dos ancoradouros.

¹ Ibid. P. 109-10.

Em 1846, o Visconde de Mauá – patrono da Marinha Mercante Brasileira – criou no porto de Niterói a Companhia de Estabelecimento da Ponta da Areia, de onde saíam seus navios que faziam cabotagem na costa brasileira, como também de linhas para o Atlântico Sul, Europa e América do Norte.

No ano de 1869, através do Decreto nº 1746, também conhecido como “Lei das Docas”, o governo imperial aprovou a resolução da Assembleia Nacional que previa a concessão à iniciativa privada a exploração dos portos organizados. Tal fato decorreu da necessidade de melhorar as instalações portuárias existentes por conta do incremento na movimentação portuária.

Em 1889, ocorrida a Proclamação da República, o governo decidiu, então, abrir concorrência para a exploração do porto. Conseguiu a autorização para explorar as operações portuárias em Santos o grupo liderado por Cândido Graffé e Eduardo Guinle. Em lugar de trapiches e pontes, foram construídos cais que permitiam a atracação de navios que demandavam maior profundidade. Iniciava-se o período de privatização na exploração portuária nos portos organizados. Tal evolução permitiu que navios de maior calado atracassem no porto. Era o princípio das operações do primeiro porto organizado administrado por entidade privada. Nascia a Companhia Docas de Santos.

A partir deste evento, o sistema portuário brasileiro se caracteriza pelas atividades portuárias privadas, com caráter de desenvolvimento pontual. A atividade portuária não era considerada, nesse período, um serviço público, apesar do termo concessão, era sim considerado uma atividade privada sujeita ao controle do governo. Um contrato, regulado em lei, reconhecia ao particular o direito de explorar o porto, por ele construído ou melhorado, por certo tempo, ao final do qual o patrimônio seria revertido à União. Não se especificava quais as melhorias ou serviços seriam prestados.

Inicialmente, a concessão permitia a exploração do porto por 39 anos, mas o volume de negócios e transações comerciais com o exterior era de tal monta que exigiu uma ampliação no prazo inicial, agora para 90 anos, de modo a permitir o retorno do investimento realizado que, naquele tempo, se processava lentamente.

Os portos passam, assim, a serem consideradas instituições extremamente importantes para o desenvolvimento econômico nacional. Com isso durante o período monárquico e as primeiras décadas da República, nossos governantes reconheciam a importância dos portos na

expansão da economia do País. A privatização fez o porto de Santos funcionar de maneira satisfatória ao longo de várias décadas. Porém, nesse momento, o fator econômico da atividade teve simplesmente o caráter liberal e não do desenvolvimento nacional, pois os proprietários ganharam fortunas e não houve a preocupação por parte dos governantes em construir uma política de investimentos, e o País ficou debilitado em relação a atividades portuárias permanentes.

As concessões baseadas na “Lei das Docas” não atingiram o objetivo maior esperado que fosse a modernização dos portos, com investimentos em infraestrutura. O retorno esperado pela iniciativa privada não ocorria no volume esperado, impossibilitando os grandes investimentos. Acrescente-se a isso o desinteresse das empresas que detinham a concessão em realizar investimentos em infraestruturas, ficando o fator econômico da atividade voltado à condição liberal em detrimento ao desenvolvimento nacional.

2.2 O Governo Constitucional e o Estado Novo

A partir de 1930, com a Revolução de 30 da Aliança Liberal, houve novas mudanças, pois até então as atividades portuárias eram privadas, com caráter pontual de desenvolvimento. Já a partir de 1934, com o chamado “Estado Novo” e com um programa estatizante, o porto passa a ser tratado como fator de desenvolvimento econômico, porém, sob controle do Estado. Ficou reservada ao Estado a responsabilidade da tarefa de expandir as bases produtivas, na condição de administrador na indústria de base, como também a missão de romper as dificuldades no segmento de transporte e energia e regular o mercado de trabalho com mudanças significativas na legislação trabalhista. Alguns intelectuais acham que houve propostas equivocadas de legislações, pois foi a era Vargas que mais regulamentou a atividade portuária no País.

A primeira medida adotada para o setor portuário por Getúlio Vargas, em junho de 1934, foi a sistematização da legislação portuária através do Decreto nº 24447, que esclarecia e oficializava as expressões “administração do porto”, “instalação portuária” e “serviço portuário”. Ainda no mês de junho de 1934, por conta do Decreto 24511, ficaram definidas as condições em que seriam utilizados os portos, considerando o reconhecimento, por parte do governo que todos os serviços portuários deveriam ser prestados com base na igualdade e eficiência. No mesmo dia, foi publicado o Decreto 24.508, conceituando o trabalho portuário (capatazia, estiva, etc.), como também quais as taxas que poderiam ser cobradas aos usuários dos serviços.

O Decreto 24559, de julho de 1934 que revogou o Decreto Imperial 1746, definiu que todas as instalações portuárias deveriam ser objeto de concessão e abertas ao público, acabando com a figura dos terminais privativos dentro dos portos organizados, à exceção daquelas destinadas ao transporte de inflamáveis. Fica caracterizado o modelo de um sistema monopolista estatal, porquanto não seria mais possível que um particular tivesse a propriedade de um porto ou terminal, a exceção anteriormente comentada.

Segundo o parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 24.447, "A administração do porto pode ser dependência direta do Governo Federal, ou de concessionário, ou arrendatário, a quem, por contrato, tenha sido delegada a execução daqueles serviços".

Em 1937, quando se aguardavam as eleições para o início do ano seguinte, Getúlio Vargas, aproveitando-se da comoção popular, por consequência da instabilidade política gerada pela Intentona Comunista, deu um golpe de Estado e instituiu no Brasil, em novembro de 1937, o Estado Novo. Vigente até 1945 tinha um objetivo amplo: o de reajustar o organismo político às necessidades econômicas do país, caracterizando a necessidade da intervenção do estado na atividade econômica.

No período de 1964, no regime da ditadura militar, o enfoque era de área de segurança, não tendo como objetivo o aumento de movimentação de mercadoria nem avanço tecnológico das operações portuárias, para tornar o porto um fator de desenvolvimento.

Com o passar do tempo, a presença do Estado na economia foi ficando cada vez mais forte. Os portos públicos eram administrados pelos Estados ou por empresas concessionárias estatais ou privadas sob a autoridade regulamentar do Departamento Nacional dos Portos e Vias Navegáveis (DNPVN). Em 1975, foi criada pela Lei 6.222, a Empresa de Portos do Brasil S/A (Portobras), com o intuito de desempenhar atividades relacionadas com a exploração, construção e administração dos portos, sendo responsável pela gestão dos portos públicos brasileiros. Vinculada ao Ministério dos Transportes, foi encarregada da definição dos programas orçamentários, das políticas tarifárias e das disposições sobre novos investimentos.

A Portobras passou a controlar uma gama variada de instituições divididas em três grandes grupos: o Sistema Portobras (Companhias Docas e portos da administração direta); as empresas concessionárias de portos (privadas e estaduais); e os terminais de uso privativo. A empresa do governo passou a administrar 25 portos, dos quais, 15 eram controlados por oito

Companhias Docas e dez por ela mesma. Assim, a tão almejada descentralização não ocorreu. Além disso, aumentou-se, e muito, a burocracia dos portos. Essa centralização excessiva de domínio no poder do Estado gerou desentendimento da matriz com relação aos custos portuários e acabou gerando baixa produtividade da operação portuária. Dessa maneira, seguindo o critério de centralização da administração pública federal vigente à época, iniciado no Estado Novo e intensificado após 1964, era consolidado o modelo monopolista estatal para o Sistema Portuário Nacional.

Naquela época, as relações dos trabalhadores e empresários estavam sob total controle do aparelho do Estado, não permitindo o processo de modernização das atividades portuárias com maior eficiência. Em 1990, pela Lei nº 6.222, foi extinta a Portobras. Começa, nesse momento, um período de marcante ineficiência nos portos brasileiros.

No período abordado acima até a Lei 8630/93, também conhecida como a Lei de Modernização dos Portos, ficou evidenciado que a política para o setor portuário brasileiro tinha como base um modelo em que a prestação do serviço portuário era realizada pelos portos concedidos ou explorados diretamente pela União, os terminais privados que movimentavam suas próprias mercadorias e por instalações rudimentares autorizadas pela União.

Entre os anos de 1990 até 1997, foi aplicado nos portos o modelo de gestão de portos públicos brasileiros até a criação da Lei da modernização portuária².

2.3 A Lei de Modernização dos Portos

2.3.1 Situação anterior

No período anterior a Lei 8.630, somente as Companhias Docas realizavam todas as operações de terra, requisitando, para tanto, ao Sindicato dos Portuários, de forma direta, toda a mão- de- obra de capatazia necessária para essas operações. A operação de bordo ficava por conta do armador, ou seu agente, que requisitava toda mão-de-obra de estiva, diretamente, junto ao Sindicato dos estivadores.

² FERREIRA, Gian Carlos Moreira; TOVAR, ANDRADA, Antonio Carlos de. *A Infra-Estrutura Portuária Brasileira: O Modelo Atual e Perspectivas para seu Desenvolvimento Sustentado*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, p. 209-230, jun. 2006.

A despeito de o comando da operação ser de responsabilidade das Companhias Docas e dos armadores ou agentes, a definição da força de trabalho a ser utilizada nas operações, ficava sob a tutela dos sindicatos, gerando custos completamente dispensáveis.

Os equipamentos utilizados na movimentação de carga eram quase todos de propriedade das Companhias Docas, que disponibilizavam seu pessoal próprio para suas operações, mantendo, inclusive um setor específico, também com pessoal próprio, para manutenção e conservação dos mesmos. Devido ao engessamento que sempre caracterizou as administrações das Companhias Docas, os custos neste setor e a dificuldade nas tomadas de decisões, comprometiam seriamente as operações portuárias em geral.

Iniciaram-se nas décadas de 1970 e 1980 debates nos quais se começava a discutir a problemática dos portos, especialmente a ociosidade e os altos custos. Empresas titulares de terminais portuários de uso privado deram início a uma busca de soluções para confrontar os problemas que mais atrapalhavam suas atividades, a saber: a cobrança excessiva de tarifas por parte das administrações portuárias; o centralismo do setor portuário ditado pelo modelo gestor vigente; a independência da contraprestação de serviços e a crescente pressão monopolista das entidades sindicais de trabalhadores avulsos contra as instalações portuárias privadas.

Por outro lado, os investimentos do governo em obras portuárias foram diminuídos de maneira drástica durante os anos 80, e não houve ação significativa de projeto da expansão ou da modernização do setor, o que fez crescer o desconforto de empresários e usuários dos portos nacionais.

Na década de 90, graças à imprensa, foi promovida uma intensa campanha para o grave problema portuário brasileiro. Os portos nacionais estavam em estado tão deplorável que passou a ser do conhecimento geral da sociedade. Antes de 1993, definitivamente o modelo portuário nacional não atendia as necessidades mínimas que o comércio brasileiro exigia. Tarifas controladas pelo Estado, inexistência de concorrência nas operações, falta de investimento em equipamentos e em infraestrutura, tudo isso levava ao desequilíbrio das contas, ao conseqüente aumento dos custos e a perda da competitividade. Para se ter uma noção da situação dos portos brasileiros anteriormente, para um navio entrar no porto de Santos, tinha que pagar aproximadamente 50 impostos, além das contribuições recolhidas por fora.

Além disso, as empresas que dispunham de terminais privativos não podiam operar cargas de terceiros, pois a legislação evitava a concorrência com portos públicos, mesmo que nestes, as filas de espera provocassem o consumo de divisas em sobre-estadia. Os portos brasileiros tinham o "cheiro de mofo" e burocracia; pareciam ambientes inóspitos, com muros sujos que os isolavam das cidades e desencorajavam qualquer tentativa de proximidade por parte da população.

Bem distinta da situação que ocorria nos terminais europeus, os portos brasileiros eram vistos como uma espécie de buraco negro na rota do comércio exterior brasileiro. Como exemplo, entre 1990 e 1993 os portos brasileiros empregavam 45 mil pessoas e, apesar disso, em 1991, só embarcaram 320 milhões de toneladas (7.111 toneladas por empregado). Enquanto isso, o porto de Roterdã na Holanda, com seus 2 mil funcionários, movimentou 290 milhões de toneladas (145.000 toneladas por empregado). Tal discrepância reflete como o sistema portuário brasileiro estava atrasado em relação ao modelo internacional.

As atividades marítimas e portuárias eram administradas por varias leis, decretos e portarias³. Antes da Lei da Modernização, os portos impediam o sonho de competitividade dos produtos brasileiros pela ação do corporativismo sindical e pela ineficiência gerencial.

A atividade portuária sofreu grandes mudanças após o decreto da Lei nº 8.630/93 de Modernização dos Portos, que transformou por completo sua estrutura no que diz respeito a produtividade, investimentos, relações trabalhistas e tecnologia.

Pode-se afirmar que ainda que não esteja inteiramente funcional até os dias de hoje, a Lei de Modernização dos Portos foi um marco no sistema brasileiro de fluxos internacionais⁴.

2.3.2 Reforma Portuária

Os portos brasileiros eram administrados pela Empresa Brasileira de Portos S.A (Portobras), que explorava o cais comercial como operador portuário e era, ao mesmo tempo, a autoridade portuária nacional. A Portobras significou, na época, um avanço considerável, com importantes investimentos em aparelhamento e infraestrutura portuária.

³ OLIVEIRA, Carlos Tavares. Op. Cit., (Portos e Marinha Mercante), p. 65-6.

⁴ ERVILHA, Renata de Albuquerque. *Impactos da lei 8.630 sobre a infra-estrutura de terminais de*

Porém, com o passar do tempo, a Portobras foi caindo em uma série de vícios por parte do poder público e sindical, transformando-se em um gigante com dois monopólios claramente definidos. Sua influência não só abrangia setores governamentais, mas também se fazia sentir no Congresso, onde existiam membros dos sindicatos portuários, eleitos senadores e deputados, e de lá exerciam o seu poder.

A Portobras foi, então, extinta em 1990 e foi iniciada a reestruturação do setor portuário no Governo Collor no auge da reforma administrativa, sendo determinado que os portos passassem a ser administrados pelo Ministério dos Transportes, via Companhias Docas, através do Projeto de Lei 08/91, tendo propostas do setor encaminhado para o Congresso Nacional, em fevereiro de 1991, visando à privatização e propondo diminuir a regulamentação excessiva do sistema portuário nacional.

Os debates em relação a esse projeto foram tomando forma no Congresso Nacional até que foi promulgada a Lei 8.630, conhecida como "a Lei da Modernização Portuária", sancionada em 25 de fevereiro de 1993, após dois anos de discussões no Congresso, foi idealizada em nove capítulos e dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. Sua promulgação foi considerada um marco positivo para o setor portuário, que até então era regulamentado por intermédio de um arcabouço jurídico originário da década de 1930.

A extinção da Portobras, em 1990, e a edição da nova Lei dos Portos, em 1993, representaram a fase mais difícil para o sistema portuário nacional. Estava-se diante de uma nova regulamentação da administração portuária, com caráter mais privativista, sendo também criados organismos institucionais para dar suporte a essa regulamentação. O objetivo final seria a modificação completa da nossa estrutura portuária, com um novo modelo de administração e um progresso na liberalização do setor. Foi mudada a estrutura dos portos brasileiros, dando-se um grande passo para colocar o país mais perto dos demais países de grandes movimentações de cargas⁵.

Essa nova fase traz uma visão privatizante, evidenciando a necessidade da saída do Estado na participação direta no setor da infraestrutura, fez surgir de forma efetiva a figura do

⁵ SANTANA NETO, José Vieira. Op. Cit., p. 23-4.

arrendamento, como também as figuras dos terminais privativos e dos terminais privativos de uso misto.

Surge no bojo da Lei a figura do porto organizado que estabelece em seu art. 2º, inciso I, que define porto organizado como “O construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária”. (BRASIL, 1993).

Existem três modalidades de transferência da operação das áreas portuárias públicas para o setor privado, que revelam a visão mais privatista da nova legislação do setor.

Na primeira modalidade temos a concessão da administração portuária, na qual a licitação é realizada na modalidade de concorrência e, nesse caso, a exploração de portos públicos poderá ser exercida por qualquer entidade privada que vencer a licitação.

Na segunda modalidade temos a qualificação de operadores portuários privados, na qual há um ato administrativo da autoridade portuária, para cumprimento de normas, para a qualificação e para a prestação de serviços de movimentação de cargas, efetuados exclusivamente pelos operadores privados.

Por fim, temos o arrendamento de áreas e instalações portuárias, na qual a exploração de atividades portuárias é efetuada com seleção por meio de licitação nas modalidades de concorrência ou leilão, exceto quando o interessado for titular do domínio útil da área, caso em que necessitará de autorização apenas na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

Com a reforma do setor as Companhias Docas passam a ser administradoras e autoridades portuárias sem perder suas condições de operadoras portuárias. É criada a figura do operador portuário, como idéia de comando único, que assume, após o devido registro, as operações do porto público. Os operadores portuários, na forma da Lei, instituem o OGMO – Órgão Gestor de mão de obra, entidade esta que passa a atender todas as solicitações de mão de obra aos sindicatos.

Outra grande mudança inserida pela lei foi a criação do Conselho de Autoridade Portuária (CAP). É um instituto criado em todos os portos do Brasil, que executa ações conforme o artigo 30 da Lei 8630/93 § 2º, que esclarece: "Compete ao Conselho de

Autoridade Portuária estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema *roll-on roll-off*".

A Lei de Modernização dos Portos objetiva principalmente, em curto prazo, descentralização e desregulamentação do setor; redução da atuação do Estado; aumento da participação da iniciativa privada; racionalização do uso da mão-de-obra e maior capacitação do trabalhador; unificação do comando das operações portuárias; redução de custos.

No médio prazo destacam-se como principais objetivos a melhoria da qualidade da mão-de-obra; racionalização do ambiente de trabalho; aumento da produtividade; estímulo à concorrência; redução de preços e tarifas.

Em longo prazo tem-se em vista o aumento da eficiência e a competitividade dos portos.

Para adaptarem-se as medidas da Lei 8.630, alguns portos no Brasil sofreram muitas transformações. O porto de Itajaí e Imbituba, por exemplo, ambos em Santa Catarina, foram os que apresentaram grandes mudanças benéficas com a privatização, com melhorias na qualidade e nos custos de serviços. No porto de Santos, existem ainda alguns problemas que precisam ser solucionados, como, por exemplo, os custos que incidem diretamente nas tarifas, tornando este porto o maior e mais caro porto do Brasil, e, assim, correndo risco de perder mercado para portos com melhor custo, como os de Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro⁶.

A realidade da maior parte dos portos hoje no Brasil é um reflexo da má administração portuária do governo no passado, que atendendo a interesses políticos, criou um retrato atual da costa litorânea, onde podem ser facilmente identificados portos em regiões de difícil acesso e mal aparelhados⁷. Na tabela a seguir, resumem-se vantagens e limitações, acrescentando-se mais alguns fundamentos não citados anteriormente, da Lei de Modernização dos Portos:

⁶ XAVIER, Marcelo Elias. Op. Cit., Acesso em: 17 abr. 2010.

⁷ KEEDI, Samir. Op. Cit., p. 55.

Tabela 1 – Vantagens e Limitações da Lei nº 8.630/93 de Modernização dos Portos.

Vantagens	Limitações
As empresas privadas, mediante qualificação, podem movimentar cargas nos cais públicos aumentando a competitividade nos portos e entre empresas;	Existem ainda dificuldades nos acordos entre empresários e trabalhadores sindicalizados;
Isenção do pagamento do ATP pelos terminais privativos localizados fora da área do porto organizado;	Resistência dos sindicatos de trabalhadores em aceitar a quebra do monopólio;
Redução gradativa e extinção da alíquota do ATP em 1996;	Corporativismo e resistência das Cias. Docas e concessionárias para assumir suas funções de autoridade portuária e administradora do patrimônio público;
Quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos, ficando a gerência responsável pelo OGMO;	Ainda não estão perfeitamente claras e concordes as competências dos órgãos Federais, Municipais e Estaduais, nem seus processos decisórios;
Implantado o porto 24 horas ininterrupto;	Existe uma demora na resolução de questões relacionadas com impactos ambientais das hidrovias;
Aprovados novos projetos para construção e/ou ampliação dos terminais de uso privativo;	Os ganhos de produtividade do terminal transformam-se em ganhos de produção, integralmente repassados aos trabalhadores portuários apropriados ao serviço, não ocorrendo qualquer redução do custo unitário da movimentação de cargas;
Houve uma reformulação dos sistemas de gerenciamento das operações e de mão-de-obra avulsa, reduzindo as interferências corporativas e burocráticas;	Falta uniformização da remuneração dos trabalhadores portuários avulsos;
Busca-se um melhor aproveitamento e de forma racional dos espaços e das instalações;	Os despachos aduaneiros têm consumido um precioso tempo que poderia ser transformado em riquezas, processos burocráticos impedem plena eficácia;
Foi implantado a multifuncionalidade no trabalho portuário;	Modelo de arrendamento concedendo os terminais às empresas que deram o maior lance e não às que ofereciam o menor custo ao usuário, conseqüentemente, o volume de investimento é repassado à tarifa;
Com a privatização das instalações e dos serviços, vem aumentando a mecanização das operações portuárias, com o uso crescente de modernos equipamentos exigindo um menor emprego de mão-de-obra portuária;	Grupos empresariais, que já eram tradicionais usuários dos serviços prestados, passaram a controlar a operação das principais malhas ferroviárias e de vários terminais portuários, considerando tais ativos como centro de custos de seus negócios, e não como instrumentos de geração de uma fonte adicional de receita, que poderia ser explorada por meio da expansão das atividades de prestação de serviços logísticos.
Aprovadas, em cada porto, novas estruturas tarifárias com expressiva redução de tabelas.	

Fonte: NASCIMENTO, Jonas Pereira, UFRJ, 2005⁸.

⁸ NASCIMENTO, Jonas Pereira do. *Vantagens e Limitações Decorrentes da Implantação da Lei de Modernização dos Portos*. Rio de Janeiro, ago. 2005. 117 p. Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia de Transportes). COPPE – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

3 ASPECTOS IMPORTANTES DA LEI 8.630/93

3.1 Porto Organizado

A Lei 8.630/93 define porto organizado como o ‘construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a circunscrição de uma autoridade portuária’. Contrapõe-se à ‘portos não-organizados’, que são geralmente pequenos e pouco movimentados, sem administração, resumindo-se, na maioria das vezes a um pequeno cais para recebimento de mercadoria.

O porto organizado é supervisionado pelo Conselho de Autoridade Portuária (CAP), criado com o objetivo de regulamentar a exploração dos portos, sendo composto por representantes de todos os setores participantes da atividade portuária. O CAP é formado por quatro blocos, os quais sejam:

- a) Bloco do poder público, com um representante da União, presidente do conselho, um do estado e um do município sede do porto;
- b) Bloco dos operadores portuários, com um representante da administração do porto, um dos armadores, um dos titulares de instalações privadas na área do porto e um dos demais operadores portuários;
- c) Bloco dos trabalhadores portuários, com dois representantes dos trabalhadores avulsos e dois dos demais trabalhadores portuários; e
- d) Bloco dos usuários dos serviços portuários, com dois representantes dos exportadores/importadores, dois dos donos ou consignatários das mercadorias e um dos terminais retro-portuários.

Os membros do CAP são nomeados de acordo com o bloco a que pertencem, e cabe ao presidente do conselho o voto de qualidade.

O CAP atua como fórum consultivo, de regulação e supervisão quanto às atividades e serviços realizados no porto, mas não tem personalidade jurídica.

A atuação desse Conselho visa a regular a atividade portuária, incluindo as seguintes funções: homologar horários de funcionamento e tarifas portuárias; aprovar as normas de qualificação do operador portuário e de exploração do porto; aprovar o plano de

desenvolvimento e de zoneamento do porto, promovendo a racionalização e a otimização das instalações; fomentar a ação comercial e industrial do porto; desenvolver mecanismos de atração de cargas; assegurar o cumprimento das normas de proteção ambiental; estimular a competitividade; baixar seu regimento interno; pronunciar-se sobre outros assuntos de interesse do porto; estabelecer normas visando ao aumento da produtividade e à redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres.

A administração portuária é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária, por meio da qual a exploração do porto organizado poderá ser feita também por terceiros, desde que mediante prévia licitação. Competem aos administradores portuários as seguintes tarefas: pré-qualificar os operadores portuários, planejar a utilização da área do porto organizado; fiscalizar as operações e arrecadar tarifas, previamente homologadas pelo CAP, entre outras atribuições definidas na Lei 8.630/93.

Vale notar que a lei brasileira é a única legislação no mundo em que os portos são denominados portos organizados. Talvez essa denominação tenha o sentido de empenhar esforços para tornar nossos portos realmente organizados, ou seja, com ajustes progressivos no método e nas tecnologias de trabalho adequadas ao processo de modernização. Porto organizado é, assim, um conceito essencialmente funcional. É um conjunto de atributos e instalações onde se realiza o tráfego e as operações portuárias.

3.2 Operador Portuário

Com a reforma do setor, as operações portuárias passaram a serem realizadas pela iniciativa privada, por intermédio dos operadores portuários, que são definidos na Lei 8630/93 como “pessoas jurídicas pré-qualificadas para a execução da área de operação portuária no porto organizado, podendo explorar a totalidade do porto ou apenas arrendar terminais ou serviços”.

A lei limita o exercício dessa atividade a pessoa jurídica. Logo, basta que tenha personalidade jurídica para que o operador possa por si, ou através de associação ou sociedade estabelecer-se, como tal, estando inclusive previsto na lei a possibilidade de cooperativa de trabalhadores avulsos atuarem com operadores portuários.

O segundo requisito imposto pela lei é a pré-qualificação, que, no ensinamento de Hely Lopes Meirelles, “é a verificação prévia da idoneidade jurídica, técnica e financeira de

firmas ou consórcios para participarem de determinadas e futuras concorrências de um mesmo empreendimento”.

Cabe ao operador portuário a realização das operações portuárias, assim entendidas como a execução da movimentação e armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, ou que se dá tanto em terra com a bordo.

3.3 Órgão Gestor De Mão De Obra (OGMO)

Uma das principais e mais polêmicas inovações da Lei nº 8.630/93 foi a criação do Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO), tendo como objetivo primordial centralizar e administrar a prestação de serviços nos portos organizados. O OGMO é um órgão gestor que concentra a administração do trabalho portuário.

É importante ressaltar que, antes da Lei 8630/93, o controle estatal dentro da atividade portuária era total. Desde o princípio da normatização das atividades e organização do trabalho portuário até as questões ligadas à relação do capital eram controladas pelo Conselho Superior do Trabalho Marítimo (CSTM), e pela Superintendência da Marinha Mercante-SUNAMAM. O CSTM era da competência da Marinha do Brasil e a SUNAMAM era controlado pelo Ministério dos Transportes. Ambos tinham sua normalização aplicadas e fiscalizadas nos portos pela Delegacia do Trabalho Marítimo – DTM.

Anteriormente à vigência da Lei de Modernização dos Portos, os portos nacionais, sobremaneira burocratizados pelo intervencionismo estatal, ficavam à mercê da ingerência dos sindicatos de trabalhadores portuários. Por óbvio, essa situação refletia negativamente na economia, mormente nas importações e exportações marítimas.

Com a vigência da lei de modernização dos Portos, a iniciativa privada pôde começar a atuar nos portos nacionais e os trabalhadores puderam optar, num primeiro momento, entre um programa de incentivo à demissão voluntária ou sua inscrição nos recém criados Órgãos Gestores de Mão- de- Obra (OGMO), conforme a Lei 8630/93.

Com a lei, o OGMO passou a deter exclusivamente no cadastro e registro profissional dos trabalhadores portuários, promovendo a seleção do trabalhador, seu registro e habilitação, além de ter o poder de estabelecer o número de vagas e, conseqüentemente, a expedição de documentos de identificação individual.

Os Órgãos Gestores de Mão – de – Obra – OGMO, criados em todos os portos organizados, tem como ponto primordial um novo modelo de gestão de mão – de – obra previsto na Lei: fazer completamente a escalação dos trabalhadores avulsos em sistema de rodízio, fazer funcionar a Comissão Paritária, fazer repasse de todas as contribuições e tributos relativos ao engajamento dos trabalhadores avulsos, e mesmo fazer a vinculação dos avulsos para os operadores portuários que desejarem, inclusive com o treinamento dos trabalhadores (muito embora este seja ministrado pelo Departamento de Portos e Costas ligados ao ensino profissional marítimo da Marinha do Brasil).

Houve, portanto, uma sensível mudança, de caráter geral, do sistema anterior para o atual: o que antes era feito pela Cia. Docas e pelos Sindicatos, ou seja, a administração da mão-de-obra passa agora a ficar centralizada ao OGMO.

Isso provocou um nítido enfraquecimento da representação sindical. A partir do momento em que esse órgão passou a ser 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 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.

3.4 Trabalhador Portuário

O artigo 26 da Lei dos Portos estabelece duas formas de prestação de trabalho portuário: o trabalho portuário avulso e o trabalho portuário com vínculo empregatício, sendo este uma inovação da lei, uma vez que antes dela, não era possível o trabalho portuário com vínculo empregatício, salvo na função de capatazia que era exercido por empregados das Companhias Docas. A Lei 8630 transformou as categorias em atividades e estabeleceu que só existisse uma categoria em atividades: a de trabalhadores portuários, mas com duas modalidades: de trabalhadores avulsos ou com vínculo. Isto trouxe um novo conceito para os trabalhadores para sua organização, seja ela sindical ou mesmo do trabalho, pois os trabalhadores podem exercer mais de uma atividade e se habilitar para diversas modalidades

de trabalho e não fazer uma única atividade dentro da operação portuária, fazendo surgir assim o conceito de multifuncionalidade, na medida em que os trabalhadores exercem mais de uma atividade. A dificuldade está no conservadorismo e no conceito arraigado dentro dos trabalhadores pela prática das legislações anteriores e pelos instrumentos e práticas intervencionistas do governo, que faz com que as atitudes dos trabalhadores avulsos sejam por manter seus “*status quo*” de exclusividade, até mesmo com vícios oriundos de práticas passadas.

Atualmente, as administradoras portuárias não operam mais no porto. Esse papel cabe ao operador portuário devidamente habilitado pela autoridade portuária. É ele o responsável por toda a operação portuária, não havendo mais aquela divisão de responsabilidade que havia no regime anterior. Para realizar essa operação, ele tem que contratar trabalhadores. Essa contratação pode ser de duas formas: ou pelo sistema de mão-de-obra avulsa, ou pela contratação através da CLT. São as duas únicas alternativas previstas na legislação.

O termo trabalhador portuário poderá designar tanto o trabalhador avulso, inscrito no OGMO, que presta serviço na área do porto organizado, sem vínculo empregatício, a diversos tomadores de mão-de-obra, quanto o trabalhador registrado no OGMO e cedido em caráter permanente, com vínculo empregatício a prazo indeterminado a operador portuário.

Assim, o trabalhador portuário é o trabalhador devidamente habilitado a executar atividades portuárias definidas em lei, realizadas nas instalações portuárias de uso público ou privativo, dentro dos limites do porto organizado, ou fora desses limites nos casos previstos em lei.

4 NOVA LEI DOS PORTOS

4.1 Definições

Passados vinte anos da publicação da Lei nº 8.630/93, intitulada lei de modernização dos portos, o contexto portuário brasileiro voltou a ser sacudido por mais um marco regulatório, desta vez, com a Lei nº 12.815/13, também conhecida por Nova Lei dos Portos. A Lei regula a exploração pela União dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. O objetivo principal é permitir que a iniciativa privada invista, desenvolva e explore novas e velhas instalações portuárias, ao estabelecer novos critérios para a exploração e arrendamento (por meio de contratos de cessão para uso) 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. A intenção do governo, que encaminhou o texto ao Congresso Nacional em dezembro do ano passado, é ampliar os investimentos privados e modernizar os terminais, a fim de baixar os custos de logística e melhorar as condições de competitividade da economia brasileira.

Relativamente à mão de obra dos trabalhadores portuários pouco se inovou e praticamente foram mantidos os mesmos preceitos da lei revogada, a qual determina que os operadores portuários devem constituir em cada porto organizado um Órgão Gestor de Mão de Obra do trabalho portuário (OGMO), que tem, dentre outras, as atribuições de administrar o fornecimento da mão de obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso; treinar e habilitar profissionalmente o trabalhador portuário; selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso; expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário; aplicar penalidades ao trabalhador portuário, quando couber; 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.

O órgão de gestão de mão de obra é considerado como 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 (art. 39).

4.2 O que mudou

Pela Lei dos Portos de 1993, ganha a licitação a empresa que pagar maior valor pela concessão do serviço portuário. Com a Nova Lei dos Portos, passa a valer o critério de maior eficiência com menor tarifa --maior movimentação possível de carga pelo menor preço por tonelada.

Outra alteração aceita pelo governo e aprovada na Câmara permite ao presidente da República reduzir o tamanho da área de um porto público. A alteração serve a empresas que desejam operar serviços próximos aos portos. As áreas públicas excluídas poderão ser operadas sem exigência de licitação.

Os terminais de uso privado (TUP), localizados fora do porto organizado, deixam de ter a obrigatoriedade de movimentar somente carga própria. Cabe ao dono do terminal escolher se quer trabalhar apenas com carga de terceiros ou com carga de terceiros mais carga própria. Essa modalidade de porto, baseada no investimento da iniciativa privada, precisa de autorização mediante chamada pública, um tipo de processo seletivo que dispensa licitação.

Por outro lado, a especialização e a metodologia do trabalho portuário não perderam suas características nem sofreram substanciais mudanças com a edição da Lei nº 12.815/13. As fainas de estiva e capatazia continuam com suas essências. O OGMO, criado pela revogada Lei nº 8.630/93, continua com suas atribuições na gestão da mão de obra avulsa (artigos 32 e 33 da Lei nº 12.815/13) e passou a ter, além da responsabilidade solidária com o operador portuário pela remuneração dos TPA, a responsabilidade solidária pelas indenizações decorrentes de acidentes de trabalho.

Os Trabalhadores Portuários Avulsos (TPA) executam a movimentação de passageiros e a movimentação e armazenagem de mercadorias provenientes do transporte aquaviário ou a ele destinada na "faixa do cais", no "costado dos navios", nos armazéns, nos "conveses" e nos "porões" com a intermediação obrigatória do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) nos portos organizados e nas instalações portuárias situadas no seu interior.

Havia divergências de entendimentos em face da interpretação do artigo 26, parágrafo único da revogada Lei nº 8.630/93 que tratava da contratação de TPA. O caput do referido artigo fazia referência a todas as atividades e o parágrafo único não fazia referência às atividades de capatazia e bloco. Tal divergência foi sanada pelo artigo 40, § 2º da Lei nº 12.815/93, ao ditar que a contratação de trabalhadores a prazo indeterminado de todas as

atividades (capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, vigilância de embarcações e bloco) deverá ser feita exclusivamente dentre os trabalhadores portuários avulsos registrados no OGMO. E ainda, por força do artigo 40, § 4º, as atividades acima citadas passaram a ser consideradas diferenciadas, o que representa uma conquista para os trabalhadores portuários avulsos, posto que a negociação dos acordos ou convenções coletivas de trabalho se dará com as representações deles. Na vigência da revogada Lei nº 8.630/93, ao se aposentar, o TPA era automaticamente excluído do cadastro ou do registro no OGMO e, conseqüentemente, uma vaga era aberta. De acordo com as disposições insertas no artigo 41, § 3º da Lei nº 12.815/13, a inscrição no cadastro e o registro do trabalhador portuário não mais se extinguem pela aposentadoria, mas somente por morte ou cancelamento.

Dessa forma, o OGMO passará a ter em seus quadros além de cadastrados e registrados, TPA aposentados que continuarão a concorrer às escalas de trabalho normalmente, à exceção daqueles que, em decorrência dos exames médicos realizados dentro do programa de controle médico e saúde ocupacional (PCMSO) não sejam considerados aptos para determinadas fainas que exijam do trabalhador acuidade e esforço físico que a idade não lhes permite realizar. É exemplo, o trabalho em altura na peação ou despeação de contêineres nos conveses de navios e o acesso à cabine de operação de guindastes que se dá por escadas de elevada altura, entre muitas outras fainas.

Sob a luz da nova modalidade já começam a se materializar algumas celebrações, como por exemplo, a Empresa Brasileira de Terminais Portuários (Embraport) fechou negociação com o Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão e o Sindicato dos Operários Portuários (Sintraport). O acordo previa a contratação até 30 de junho de 2014 de 50% de trabalhadores pelo regime CLT e 50% de trabalhadores avulsos. Na ocasião, Eduardo Guterra, presidente da Federação Nacional dos Portuários (FNP) declarou que "O que prevaleceu foi o entendimento entre as duas partes à medida que ficou claro que é possível trabalhar tanto com mão de obra contratada como avulsa".

Dentre as principais alterações ocorridas no setor, considerando o disposto na Lei 12.815 em relação à Lei 8.630/2003 podemos destacar maior flexibilidade e atração de novos investimentos; maior concentração de poder no âmbito da Secretaria de Portos; incorporação dos portos fluviais à Secretaria de Portos; avanço nas concessões e arrendamentos; vinculação da ANTAQ à Secretaria de Portos; redefinição das poligonais dos portos organizados (públicos); o Conselho de Autoridade Portuária – CAP deixa de ser órgão deliberativo

passando a condição de órgão meramente consultivo; alterações na relação com o trabalho; extinção da diferença entre carga própria e carga de terceiros; definição do terminal indústria; alteração nos regimes autorizativos (concessão, arrendamento e autorização).

4.3 Desafios a enfrentar pelo Sistema Portuário Brasileiro

Dentro da concepção da Lei 12.815 e as necessidades demandadas pelo setor portuário brasileiro, identificamos a seguir alguns desafios.

A Comissão dos Portos, movimento que reúne associações ligadas à gestão e operação do setor, tece duras críticas à regulamentação da lei, considerada diferente das propostas discutidas com o governo, na medida em que a legislação só favorece aos dirigentes sindicais e não aos trabalhadores.

Com relação ao trabalho portuário, a crítica do setor é em relação à diferenciação das categorias (como estivador, conferencista, capatazia, entre outras), cada uma com o próprio sindicato. Além disso, é questionada a obrigatoriedade de contratação via Órgão Gestor da Mão de Obra (OGMO) e dificuldades de cancelamento de registro dos profissionais, em caso de aposentadoria. A burocracia do sistema atrapalha o setor, pois atualmente não é necessário que haja muitos funcionários, mas poucos e qualificados, principalmente porque as cargas são outras bem como a metodologia portuária.

Os executivos também questionam a "segurança jurídica" para novos investimentos. Muitos aspectos da regulamentação têm restrições definidas 'a critério do poder concedente'. Isso leva o investidor a ter medo do processo. Há contratos prontos ou em negociação que foram paralisados por esse motivo.

Além disso, a falta de mão-de-obra qualificada dos trabalhadores ainda representa gargalo nos portos brasileiros. Os portos do Brasil são inexpressivos no transporte de contêineres, o que os prejudica o projeto de se transformarem em portos concentradores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema portuário é o grande indutor do desenvolvimento de regiões e do próprio Brasil. Dentro da logística de transportes, considerando a intermodalidade, a instalação portuária é o equipamento final para atender, em pelo menos 90%, às demandas por serviços apresentadas pelos diversos importadores e exportadores no fluxo do comércio exterior. No transporte interno de cabotagem, a despeito de a invertida matriz de transporte, o modal aquaviário ter muito a desenvolver, sendo o transporte que poderá trazer soluções diversas aos problemas estruturais, de custos e meio ambiente.

Dentro dessa perspectiva, mudanças estruturais fazem-se necessárias dentro do nosso setor portuário, de modo que um choque de gestão e a modernização das operações não podem deixar de ser considerados.

É inegável a contribuição positiva que a Lei nº 8.630 trouxe ao setor anos atrás. Antes dela, uma única estatal, a Portobras, cuidava de todos os portos do país. Com a Nova Lei dos Portos, as autoridades portuárias ganharam o direito de arrendar áreas nas adjacências, o que propiciou assim a descentralização do sistema. Ao longo dos últimos anos, o forte processo de descentralização e os pesados investimentos privados foram fundamentais para melhorar a qualidade e eficiência desses serviços, dando suporte ao desenvolvimento do comércio exterior brasileiro, o qual vem apresentando progressos no aspecto operacional, enquanto que no aspecto de tramitação documental ainda apresenta processos muito burocráticos e morosos.

Um sistema portuário moderno e eficiente é necessário, pois sem ele estaremos fadados a continuar sendo considerado “o país do futuro” com uma capacidade impar de produção e com precárias condições de escoar esta produção. Esse fato torna nossos produtos sem competitividade no mercado internacional.

Apesar de ainda existir muita coisa a se avaliar sobre esse assunto, o qual engloba diversos setores da economia, construção civil e política, o País evoluiu consideravelmente neste setor, e tende a fazê-lo cada vez mais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GEIPOT, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. *A Reforma Portuária Brasileira*. Brasília, 2001.

ANTAQ. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/PortoVerde.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS. O Sistema Portuário Brasileiro. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/sistema-portuario-nacional>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Portos Brasileiros: Diagnóstico, Políticas e Perspectivas. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100517_comunicadoipea48.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Gargalos e Demandas da Infraestrutura Portuária e os Investimentos Do PAC: Mapeamento Ipea De Obras Portuárias. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1423.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Lei de Modernização dos Portos, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, Nova Lei dos Portos, Brasília, DF, 2013.