

A CONVENÇÃO Nº 137 DA OIT E O FUTURO DO TRABALHO PORTUÁRIO NO BRASIL

ILO CONVENTION NO. 137 AND THE FUTURE OF PORT WORK IN BRAZIL

Augusto Grieco Sant'Anna Meirinho*
Lucas Rênio da Silva**

RESUMO: Muito tem sido falado em termos de 4ª Revolução Industrial. Nos portos brasileiros, a mecanização e a automação avançaram de modo significativo nas três últimas décadas e, a exemplo do que já se verifica na Europa e na Ásia, esse processo de evolução tecnológica tende a se intensificar. O planejamento sobre o futuro da relação Capital-Trabalho nos portos brasileiros passa necessariamente pelas diretrizes contidas na Convenção OIT nº 137 e na Recomendação OIT nº 145.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho Portuário no Brasil. Convenção OIT nº 137. Recomendação OIT nº 145. Automação e Mecanização das Operações Portuárias.

ABSTRACT: Much has been said in terms of the 4th Industrial Revolution in the Brazilian ports mechanization and automation have advanced significantly in the last three decades, as in Europe and Asia, and this process of technological evolution tends to intensify. The planning of the future of the Capital-Labor relationship in Brazilian ports necessarily passes through the guidelines contained in ILO Convention no. 137 and ILO Recommendation no. 145.

KEYWORDS: Port Work in Brazil. ILO Convention no. 137. Recommendation ILO no. 145. Automation and Mechanization of Port Operations.

1 – Introdução

Os portos são importantes para o desenvolvimento econômico de um país de vocação marítima como o Brasil, pelo menos em relação à extensão de sua costa.

* Procurador do trabalho; coordenador da Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e Aquaviário do Ministério Público do Trabalho; doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC de São Paulo; mestre em Direito Previdenciário pela PUC-SP; especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade de São Paulo; especialista em Relações Internacionais pela UCAM-RJ; bacharel em Ciências Náuticas pela Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante do Rio de Janeiro.

** Advogado, sócio da Advocacia Ruy de Mello Miller, com atuação especializada na área trabalhista sindical, coletiva e portuária; especialista em Direito e Processo do Trabalho pela USP (Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – Largo São Francisco); especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); coautor do livro “Direito portuário – Regulação e trabalho na Lei nº 12.815/13”.

Embora o modal aquaviário seja subaproveitado no Brasil, fruto de decisões estratégicas equivocadas dos responsáveis pelas políticas de transporte, ainda assim o transporte marítimo responde pelo maior volume de carga transportada no comércio exterior.

E tudo que advém do comércio exterior, pela via marítima, necessariamente passa pelos portos nacionais. Portanto, não há como negar ser o setor portuário estrategicamente relevante para o Brasil, sob diversas perspectivas.

A atividade portuária, pela dinâmica imposta ao setor, tem observado, ao longo da segunda metade do século XX, uma verdadeira revolução no que se refere ao processos de movimentação de carga.

Não apenas pela introdução do contêiner, ponto de chegada da unitização da carga geral, mas sobretudo pela mecanização dos processos de carga e descarga dos granéis sólidos e líquidos.

O presente estudo tem como objetivo principal analisar os impactos dos modernos processos de movimentação de carga nos portos brasileiros e a perspectiva trazida pela Convenção nº 137 da Organização Internacional do Trabalho de garantia da busca de emprego permanente aos trabalhadores portuários avulsos.

2 – Um panorama evolutivo do trabalho portuário

O porto é o espaço em que ocorrem transferências de cargas e/ou pessoas derivadas do meio aquaviário.

Antes de adentrar no tema específico do artigo, parece relevante afirmar, com suporte em Wayne K. Talley, professor de economia e diretor do “Maritime Institute” na Universidade Old Dominion em Norfolk, Virgínia (Estados Unidos) que “um porto é um ‘motor’ para o desenvolvimento econômico regional ao aumentar a empregabilidade, a renda do trabalho, os ganhos empresariais, e tributos na região”¹.

A atividade portuária está umbilicalmente ligada à indústria do transporte marítimo. Pode-se, inclusive, afirmar que os dois setores estão simbioticamente interligados, o que significa dizer que a existência de um depende da existência do outro.

1 “A port is an ‘engine’ for regional economic development by increasing employment, labor incomes, business earnings, and taxes in the region” (tradução livre dos autores). TALLEY, Wayne K. *Port economics*. London e New York: Routledge, 2009. p. 7.

DOCTRINA

Ligada aos primórdios da humanidade, a navegação teve papel destacado no processo histórico de desenvolvimento cultural, comercial, industrial e econômico das sociedades ao redor do mundo. O uso mercantil do transporte marítimo foi certamente a mola propulsora dessa realidade.

Em retrospectiva histórica sobre o tema, Flávia Lanari descreve que, no século V a.C., os fenícios formavam uma potência marítima nas relações comerciais da Antiguidade clássica com atuação que se estendia “(...) pelos Mares Egeu, Mármara e Negro e indo até a Sicília (...) na Sardenha, na Córsega, em todo o norte da África e Península Ibérica, indo para o norte da Europa até o Mar Báltico e para o sul até as Ilhas Canárias”².

Ronaldo Fleury e Cristiano Paixão destacam que, à altura do período situado entre 3100 e 2900 a.C., “os portos fluviais já tinham finalidade mercantil na Mesopotâmia e que na Grécia antiga o comércio marítimo foi determinante para a sobrevivência e a expansão daquela civilização”³.

O labor humano se manifestava na construção das embarcações, na propulsão das mesmas e no carregamento e descarregamento de mercadorias nos portos. Personificavam-se numa só figura o trabalho marítimo e o portuário, contexto no qual os marinheiros ficavam responsáveis pelos embarques e desembarques das cargas. A partir de um determinado momento, porém, o labor portuário se descolou do marítimo e passou a fazer parte de uma realidade social independente.

Essa ocorrência histórica foi destacada pela Seção Especializada em Dissídios Coletivos do Tribunal Superior do Trabalho no julgamento do Proc. RODC – 2017400-75.2004.5.02.0000:

“Se, nos primórdios da navegação comercial, as embarcações levavam seus próprios estivadores, para carga e descarga da mercadoria nos portos, a evolução posterior, visando à redução dos custos, foi a de contratar o pessoal dos portos para essas fainas, reduzindo a tripulação dos navios mercantes.”

A referida ilação atribui um caráter econômico à gênese da divisão entre Trabalho Marítimo e Trabalho Portuário. Lançando um olhar diferente sobre o nascimento do Trabalho Portuário como categoria autônoma, Francisco Edivar Carvalho aponta que:

2 LANARI, Flávia de Vasconcellos. *Direito marítimo: contratos e responsabilidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 22.

3 PAIXÃO, Cristiano; FLEURY, Ronaldo Curado. *Trabalho portuário: a modernização dos portos e as relações de trabalho no Brasil*. São Paulo: Método, 2008. p. 16.

DOCTRINA

“As tripulações dos navios mercantes, após longos e cansativos dias de mar, quando atracavam nos portos, repassavam o carregamento ou descarregamento das mercadorias a outros trabalhadores com o intuito de gozarem merecido descanso e, assim, recomporem suas energias para novamente suportarem os longos e cansativos dias a bordo ao singrarem os oceanos, resultando em oportunidades de trabalho para aqueles que tinham nos portos sua fonte de renda.”⁴

Também é possível inferir que a evolução das embarcações, notadamente da sua forma de propulsão, provocou uma diminuição na quantidade de tripulantes e estes, em número reduzido, passaram a ser incapazes de realizar adequadamente o serviço portuário. Provavelmente uma parte dos tripulantes que perderam o trabalho a bordo dos navios passou a oferecer sua força de trabalho nos portos.

No Brasil, Maria de Fátima Ferreira Queiróz, Rosana Machin e Marcia Couto relatam que a “atividade do Porto de Santos nasce praticamente com o próprio início da civilização brasileira, pois já em 1554 o porto (...) exportava açúcar por seus extensos trapiches”⁵.

Num primeiro momento, é bem provável que tenha havido exploração dos índios por parte dos portugueses no embarque de produtos como o pau-brasil. Passada tal fase histórica, o trabalho portuário passou a ser imposto aos escravos até o final do século XIX e início do século XX, quando, com a abolição da escravatura, os imigrantes passaram a figurar predominantemente na carga, descarga e armazenamento das mercadorias.

Maria de Fátima Ferreira Queiróz, Rosana Machin e Marcia Couto sintetizam esse processo histórico, que se desenrolou ao longo de séculos:

“Estudos históricos demonstram que a força de trabalho nos portos brasileiros tem origem com o trabalho de escravos e ex-escravos. Erica Arantes, ao estudar os negros no porto do Rio de Janeiro nos primeiros anos do século XX, aponta que estes, ‘(...) desde os tempos da escravidão, encontraram no porto um ambiente propício ao trabalho. O serviço, por ser dinamizado principalmente através da mão de obra avulsa, fazia do porto um local privilegiado onde escravos de ganho poderiam conseguir o jornal do senhor. Mesmo depois da abolição, os negros continuaram

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

5 FERREIRA QUEIRÓZ, Maria de Fátima; MACHIN, Rosana; COUTO, Marcia Thereza. *Porto de Santos. Saúde e trabalho em tempos de modernização*. São Paulo: Fap-Unifesp, 2015. p. 41.

dominando o cenário do cais, apesar das constantes levadas de imigrantes que chegavam na cidade⁶. Essa condição histórica deu à zona portuária do Rio de Janeiro a denominação de Pequena África, e o negro se estabeleceu como carregador no sistema de ganho. Na Bahia, em 1857, a maioria dos negros de Salvador, escravos ou não, trabalhava na rua, ou entre a casa e a rua. Os senhores de escravos ofereciam seus servos para os trabalhos avulsos (...) A origem do trabalho portuário em Santos não difere daquela do restante do país. As tarefas eram realizadas por trabalhadores negros no sistema de ganho (...) A movimentação era feita por ex-escravos e trabalhadores livres que transportavam nas costas todo tipo de produto (...) Após a alforria, concedida pela Lei Áurea em 1888, a quantia paga aos donos como aluguel passou a ser paga aos próprios escravos (...) As mudanças na composição étnica no trabalho portuário ocorrem principalmente com a chegada dos imigrantes, entre o final do século XIX e início do século XX (...) o porto de Santos foi a principal porta de entrada dos imigrantes europeus e asiáticos que vieram para o Brasil, sobretudo para o estado de São Paulo. A cidade litorânea abrigou centenas de imigrantes pobres, dedicados a profissões como carroceiros, pedreiros, alfaiates, caixeiros e trabalhadores portuários. O porto de Santos atraiu um importante contingente imigrante, que concorria à tomada de trabalho.”⁶

Desde o seu nascedouro o Trabalho Portuário se desenvolveu de modo marcadamente braçal, com o emprego de grande esforço físico e a necessidade de numerosos ternos/contingentes de trabalhadores para dar conta do embarque, desembarque e armazenamento das cargas. Essa realidade vigorou por séculos nos portos de todo o mundo. Na Inglaterra, por exemplo, Eric Hobsbawm historia que:

“Tecnicamente falando, o trabalho da estiva era espantosamente primitivo em 1889. Naturalmente, é verdade que a irregularidade essencial das chegadas e partidas dos navios impõe limites até hoje à racionalização e à mecanização da faina portuária, mas no fim da década de 1880 não havia, em absoluto, com exceção dos cais, guindastes, guinchos e ferrovias de beira de cais, virtualmente nenhum equipamento mecânico. A revolução técnica que iria mecanizar a carga e descarga de grãos e carvão, e até certo ponto da madeira, não foi iniciada seriamente senão no fim da década de 1890 e começo da de 1900, e o seu progresso

6 FERREIRA QUEIRÓZ, Maria de Fátima; MACHIN, Rosana; COUTO, Marcia Thereza. *Op. cit.*, p. 38-40.

foi lento. A melhor descrição do trabalho nas docas de Londres em 1908 dificilmente menciona equipamento mecânico, exceto no Cais Vitória (trigo, carne congelada e carvão), e, mesmo em 1914, muito içamento de carvão em Liverpool era feito em cestas manuais, enquanto a descarga de grãos por sacos estava longe de ser extinta em Bristol, mesmo após a mecanização da Primeira Guerra Mundial (...) Tecnicamente, as docas de Liverpool, tais como descritas por Sexton no fim da década de 1880, como as docas de Gênova no mesmo período, estavam mais próximas do ofício dos carregadores centro-africanos do que da indústria moderna.”⁷

No Brasil, esse cenário rudimentar ainda era forte no início do século XX. A figura emblemática de Jacinto, “o Sansão do cais santista”⁸, espelhava a realidade geral do Trabalho Portuário no Brasil.

A movimentação braçal de sacarias nos terminais e navios só começou a ser efetivamente eliminada na segunda metade do século XX, com o surgimento do contêiner, portêineres, sistemas de correias transportadoras e *shiploaders*.

Esses equipamentos substituíram a mão de obra de milhares de trabalhadores que se avolumavam em longas filas para carregar ou descarregar navios. Com efeito, a evolução tecnológica do aparelhamento portuário e das embarcações reduziu sensivelmente a necessidade de participação humana nos métodos de manipulação das cargas. Conforme relata Francisco Carlos de Moraes Silva,

“Com a evolução comercial, industrial, de transportes e comunicações, as antigas gerações de navios, atendendo às necessidades tecnológicas, foram sendo substituídas, culminando por atingir a modernização dos dias atuais. Nos últimos decênios, a evolução se fez sentir de forma acentuada, com a entrada, em tráfego, de navios *full-containers*. A introdução do *container*, de maneira intensiva, em todos os principais tráfegos mundiais, modificou radicalmente a filosofia da operação portuária. Seguiram-se os navios *roll-on/roll-off*, agora já em terceira ou quarta geração, modernos transportadores de automóveis, graneleiros, petroleiros combinados e outros navios sofisticados, providos de aparelhagens coerentes com as necessidades do tráfego. Esses modernos navios vieram simplificar as operações, de forma que a intervenção humana passou a ser menos exigida... operações anteriores que necessitavam de 12 (doze)

7 HOBBSAWM, Eric. J. *Os trabalhadores*: estudo sobre a história do operariado. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 38-40.

8 Trabalhador que se tornou um mito no Porto de Santos ao ser fotografado com cinco sacas de café nas costas (cerca de 300 – trezentos – quilos ao todo). Naquela época, por volta do ano 1.900, o trabalho braçal era indispensável para o embarque e desembarque das mercadorias.

DOCTRINA

a 15 (quinze) trabalhadores para serem executadas – hoje podem ser realizadas com apenas 4 (quatro) ou 5 (cinco) pessoas.”⁹

No caso específico do Brasil essa realidade se confirmou à medida que as instalações e equipamentos foram modernizados com a injeção de capital privado.

A exemplo do que aconteceu em outros setores produtivos, essa mutação das operações portuárias foi puxada pela globalização social e econômica. Pode-se dizer que é uma questão de sobrevivência, pois os Países que não se adaptam ao processo evolutivo mundial ficam à margem do progresso econômico.

Consequentemente, os avanços sociais sofrem prejuízos. No Brasil essa necessidade é ainda maior, pois seu comércio exterior depende quase que integralmente do setor portuário¹⁰.

A modernização das operações portuárias exige que o sistema de trabalho se apresente evoluído, preparado para atender às constantes transformações da logística internacional. Dentro dessa concepção, o trabalho portuário contemporâneo é marcado por uma atuação mais especializada e dinâmica. Isto significa que as vagas para o trabalho braçal (com alto esforço físico) estão se tornando cada vez mais escassas. Por outro lado, as oportunidades de natureza técnica aumentam em termos de número e grau de importância (Ex.: operação e manutenção de equipamentos, processamento de dados informatizados, etc.).

Considerando a transição lenta de um modelo tradicional de movimentação de carga, com número elevado de trabalhadores, para um modelo automatizado, é imposto ao Estado e à sociedade, como um todo, o ônus de flexibilizar, em certa medida, o princípio da livre iniciativa, a fim de acomodar os trabalhadores portuários que venham a ficar sem trabalho.

9 SILVA, Francisco Carlos de Moraes. *Direito portuário*. Considerações sobre a lei de modernização dos portos (Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993). Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p 20.

10 Conforme divulgado no *site* da extinta Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, cuja competência foi transferida para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, “o setor portuário é responsável por mais de 90% das exportações do País” e “Os portos foram os grandes protagonistas das exportações brasileiras no ano passado. Do total de 637,6 milhões de toneladas de produtos vendidos e levados ao exterior em 2015, segundo os dados divulgados pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 95,9% saíram por via marítima e 2,7% por via fluvial”. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/sistema-portuario-nacional>>. Acesso em: 8 jan. 2015; <<http://www.portosdobrasil.gov.br/home-1/noticias/portos-do-brasil-movimentam-98-6-das-exportacoes-em-2015>>. Acesso em: 26 out. 2015.

3 – As mudanças de paradigmas no trabalho portuário

Para cumprir o objetivo central do presente estudo, embora se reconheça que o tema é de complexidade ímpar, limitar-se-á a abordar a questão à luz do emprego do trabalho humano na movimentação de cargas nos portos, tomando-se como base os reflexos da automação e a necessidade de se pensar alternativas para absorção do contingente excedente de trabalhadores portuários.

A partir dessas premissas, afirma-se que os **aparelhos e técnicas de movimentação de carga** sofrem influência direta dos tipos de navios empregados no comércio exterior, levando a repercussões recíprocas no emprego do trabalho humano, seja na indústria portuária, seja na indústria da navegação.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a indústria da navegação e, por consequência, o setor portuário, vem passando por um acelerado processo de mutação tecnológica.

“Mudança tecnológica, enquanto isso, coloca-se no coração de quase tudo que impulsionou o avanço sem precedente dos sistemas de navegação e portuário entre os anos de 1950s e 1980s. Navios graneleiros para óleo e *commodities* secas teriam sido impossíveis sem a importante percepção acerca do carregamento, *stress* e seu gerenciamento através do progresso em relação aos *designs* dos navios e técnicas de construção. Eles também teriam sido sem sentido sem os avanços tecnológicos no manuseio que permitiram as *commodities* a granel serem embarcadas, desembarcadas, organizadas e armazenadas nas áreas portuárias em uma escala bem maior, e com muito maior eficiência, que previamente possível. A containerização ecoou e reforçou tudo isso: novos tipos de navios baseados em concepções radicalmente diferentes de *designs*; uma revolução na natureza e capacidade dos guindastes de cais; e igualmente impressionantes avanços em outros equipamentos de manuseio para aumentar a velocidade, racionalidade – e, portanto, o custo – da armazenagem no cais.”¹¹

11 “Technological change, meanwhile, lay at heart of almost everything that had driven the unprecedented advance of shipping and port systems between the 1950s and the 1980s. Bulk carriers for oil and dry commodities would have been impossible without major new insights into loads, stresses and their management through progress with ship design and construction techniques. They would also have been pointless without technological advances in handling that enabled bulk commodities to be loaded, unloaded, organized and stored in port areas on a much greater scale, and with far greater efficiency, than had previously been possible. Containerisation echoed and reinforced all this: new types of ship based on radically different design concepts; a revolution in the nature and capacity of the quayside crane; and equally impressive advances in other handling equipment to improve the speed, rationality – and therefore the cost – of quayside storage” (tradução livre dos autores). PINDER, David; SLACK, Brian. Contemporary contexts for shipping and ports. In: PINDER, David; SLACK, Brian (Ed.). *Shipping and ports in the twenty-first century: globalization, technological change and the environment*. London e New York: Routledge, 2004. p. 3.

A introdução do *container* reflete bem essa realidade, como se pode ver do estudo apresentado por Sander Magalhães Lacerda:

“A introdução de contêineres para o transporte marítimo de cargas, a partir da década de 1960, modificou a operação tanto das empresas de navegação quanto das áreas portuárias. A oferta de serviços de transporte marítimo de contêineres tornou-se progressivamente concentrada, devido à necessidade de vultosos gastos de capital para a aquisição dos grandes e modernos navios porta-contêineres, e as empresas de navegação expandiram sua atuação do trecho marítimo do transporte para os trechos terrestres, oferecendo serviços logísticos porta-a-porta. Nos portos, a principal modificação foi a drástica redução da quantidade de mão de obra necessária para o manuseio de cargas e para as operações de embarque e desembarque. O acondicionamento das cargas nos contêineres pode ser descentralizado e realizado na origem das mercadorias, nas fábricas, ou por meio de serviços especializados, dentro ou fora das áreas dos portos. Como resultado, o tempo necessário para transportar as cargas dentro do porto e embarcá-las nos navios foi reduzido.”¹²

Destarte, ambas as indústrias sofrem os impactos da automação que, por sua vez, influi no nível de empregabilidade nos setores. Diminui-se o número de tripulantes necessários para operarem os navios e reduzem-se os ternos de trabalhadores portuários para a movimentação de cargas nos portos.

Como destacado acima, durante muito tempo eram os próprios tripulantes dos navios os responsáveis pelo carregamento e descarregamento das mercadorias. Com o passar do tempo, e com a evolução da indústria da navegação, a tripulação deixou de exercer essas atividades, tornando-se necessária a existência de trabalhadores em terra para a execução dessas operações.

Por sua vez, não fazia sentido que os armadores de navios mantivessem trabalhadores fixos nos mais diversos portos demandados por suas embarcações, contratados especificamente para movimentação das cargas transportadas. Surge, então, o trabalhador portuário, que no Brasil passou a ser exercido na dinâmica do trabalho avulso, com exceção dos trabalhadores das empresas docas, que prestavam serviços, em regra, para o Poder Público.

“O tomador dos serviços, que é o armador do navio, não tinha condições, nem interesse, em manter um grupo de trabalhadores contratados com vínculo permanente e com exclusividade para a movimentação

12 LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e portos no transporte de contêineres. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p. 215-243, dez. 2004, p. 217.

da carga nos portos. A explicação é relativamente simples: as empresas de navegação prestam serviços de transporte de mercadorias, contratando com o dono da carga onde quer que ele se encontre. Assim, onde houver carga, o navio será colocado à disposição do embarcador para transportá-la para o porto indicado no contrato como destino. Desta forma, a grande mobilidade do navio e, em diversos casos sem portos fixos de escala, gerou a necessidade de uma forma de utilização de mão de obra adaptada a esta peculiaridade.”¹³

Lógico que essa explicação é bem simplista e não revela toda a complexidade do trabalho portuário, sobretudo por abranger mais de 100 anos de história. Contudo, cabe observar que estamos diante do fechamento de um ciclo importante, com as grandes empresas de navegação enveredando também nas operações portuárias, passando a ser exploradoras, elas mesmas, de instalações portuárias¹⁴.

No âmbito da Marinha Mercante, ocorre a diminuição da tripulação, na medida em que os navios vão sendo automatizados, afetando o número de marítimos empregados nos navios, seja na seção de convés, seja na seção de máquinas, além da extinção de algumas categorias, como ocorreu com os oficiais de radiocomunicações no final da década de 1980.

Por sua vez, o trabalho portuário sofre os impactos da automação dos equipamentos de movimentação de carga, reduzindo as equipes empregadas nas operações portuárias, os denominados ternos.

Na verdade, o aumento da capacidade de carga transportada nos navios, tanto em volume quanto em massa, impôs alterações na forma de movimentação das mercadorias nos portos. A força humana empregada diretamente nessas fainas¹⁵ foi substituída pelos mais diversos equipamentos de movimentação de carga.

A nova realidade dos portos gerou intensa discussão do modelo portuário nacional no início da década de 1990, permitindo, mesmo diante das tensões geradas pelo processo legislativo, a adoção de um novo marco regulatório por

13 PORTO, Lorena Vasconcelos; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant’Anna. O trabalho portuário no Brasil e no direito comparado. In: MIESSA, Élisson; CORREIA, Henrique (Org.). *Estudos aprofundados do Ministério Público do Trabalho*. Salvador: Juspodivm, 2015. v. 1. p. 936-937.

14 Logicamente que essa nova dinâmica repercute significativamente no setor portuário. Há grandes empresas de navegação de atuação mundial que integram a estrutura societária de terminais portuários, influenciando na frequência de navios em terminais localizados no mesmo complexo portuário. Essa nova realidade pode influenciar, inclusive, nas decisões estratégicas do setor, repercutindo na livre competição.

15 Denominação para trabalho realizado no âmbito portuário e aquaviário.

intermédio da promulgação da Lei nº 8.630, de 1993, denominada de Lei de Modernização dos Portos.

Portanto, a partir do processo reformador do setor portuário, é possível afirmar que as mudanças trazidas pela nova legislação em 1993, e não sendo diferente com o novo marco regulatório a partir de 2013 (Lei nº 12.815/2013), tiveram como objetivos precípuos atender aos anseios políticos e econômicos dentro de uma nova concepção do Estado (Estado Gerencial em dimensão mínima), em um ambiente mais amplo de reformas ao longo da década de 1990.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Rafael Vêras de Freitas, em estudo sobre a nova regulação portuária, fazendo referência ainda à Lei nº 8.630/93, destacam que o advento deste novo regime jurídico tinha por objetivo:

“(1) atrair investimentos privados, modernizando as infraestruturas portuárias brasileiras; (2) fomentar a concorrência entre os terminais portuários, produzindo externalidades positivas para o setor e buscando atingir a eficiência por meio da competição; (3) angariar recursos para o Poder Público, por meio do arrendamento das instalações portuárias; e (4) extinguir o monopólio da gestão dos trabalhadores portuários.”¹⁶

Como se percebe dos objetivos citados acima, ao lado das questões relacionadas aos benefícios potenciais advindos da melhoria da infraestrutura portuária para o Brasil, um dos pontos centrais é justamente a mudança da forma de gestão da mão de obra portuária, notadamente a retirada do monopólio de fornecimento de trabalhadores avulsos pelas entidades sindicais.

Pode-se afirmar que o processo de modernização dos portos passava, necessariamente, pelo trabalho portuário, de uma forma geral e, em especial, pelo reconhecimento da necessidade de redimensionamento dos quadros de trabalhadores portuários avulsos existentes nos portos brasileiros.

Trabalhador portuário avulso (TPA) é aquele que presta serviços a diversos tomadores, sem a configuração da relação de emprego, na atividade de movimentação de carga nos portos, com a intermediação de um órgão gestor de mão de obra, regido por legislação específica.

Importante observar que, nessa definição, a não configuração de relação de emprego se dá em relação ao tomador do serviço final, que é o armador do navio, na medida em que o TPA irá trabalhar a bordo de navios de diversos

16 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. *A nova regulação portuária*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 14.

armadores, nacionais e estrangeiros. Os tomadores do trabalho portuário não serão os mesmos, em regra, em cada vez que o avulso se engajar na atividade.

O operador portuário, que é a pessoa jurídica responsável por exercer as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário, dentro da área do porto organizado, quando utilizar o trabalho avulso, também não formará com o TPA uma relação de emprego, embora a lei permita a contratação de trabalhador portuário com vínculo empregatício, desde que seja garantia a “exclusividade” em relação aos avulsos “registrados” no sistema.

Analisando as disposições da Lei nº 8.630/93, é possível concluir que houve a sistematização dos trabalhadores portuários em seis grupos, concentrando nesse diploma legal as disposições sobre o trabalho portuário, que se encontravam, até então, na CLT (capatazia e estiva) e dispersas em diversos diplomas legais (demais atividades):

“Art. 26. O trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, nos portos organizados, será realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício a prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos.” (Lei nº 8.630/93)

À luz dessa lei, era possível sustentar, inclusive, a existência de uma divisão funcional das fainas nos portos enfeixadas no gênero trabalhador portuário, que poderia exercer as funções de estiva, capatazia, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância, na medida em que houve a previsão do instituto da multifuncionalidade.

“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 portuário de que trata o *caput* deste artigo.

§ 2º Para os efeitos do disposto neste artigo a multifuncionalidade deve abranger as atividades de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, vigilância de embarcações e bloco.” (Lei nº 8.630/93)

DOCTRINA

Por intermédio dessa análise sistêmica, não existiriam categorias diferenciadas de trabalhadores portuários, mas uma divisão de funções entre os portuários. Miriam Ramoniga, escrevendo à luz da Lei nº 8.630/93, afirmou que os trabalhadores operacionais que antes da promulgação dessa lei pertenciam a diversas categorias, com a edição da referida lei estariam “agrupados em uma única categoria, qual seja, a dos trabalhadores portuários avulsos¹⁷, que podem ser cadastrados e registrados no OGMO”¹⁸.

O art. 57, § 3º, da Lei nº 8.630/93¹⁹ dispôs sobre cada uma das atividades exercidas pelos trabalhadores portuários:

“I – *Capatazia*: a atividade de movimentação de mercadorias nas instalações de uso público, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para a conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário;

II – *Estiva*: a atividade de movimentação de mercadorias nos conveses ou nos porões das embarcações principais ou auxiliares, incluindo o transbordo, arrumação, peação e despeação, bem como o carregamento e a descarga das mesmas, quando realizados com equipamentos de bordo;

III – *Conferência de carga*: a contagem de volumes, anotação de suas características, procedência ou destino, verificação do estado das mercadorias, assistência à pesagem, conferência do manifesto, e demais serviços correlatos, nas operações de carregamento e descarga de embarcações;

IV – *Conserto de carga*: o reparo e restauração das embalagens de mercadorias, nas operações de carregamento e descarga de embarcações, reembalagem, marcação, remarcação, carimbagem, etiquetagem, abertura de volumes para vistoria e posterior recomposição;

V – *Vigilância de embarcações*: a atividade de fiscalização da entrada e saída de pessoas a bordo das embarcações atracadas ou fundeadas ao largo, bem como da movimentação de mercadorias nos portalós, rampas, porões, conveses, plataformas e em outros locais da embarcação;

17 Entendemos que a categoria é de trabalhador portuário, sendo que a forma de utilização do trabalho do portuário pode ser na modalidade avulsa ou com vínculo empregatício por prazo indeterminado.

18 RAMONIGA, Miriam. A relevância do Órgão Gestor de Mão de Obra para a atividade portuária. Uma análise do trabalho portuário avulso. In: CASTRO Jr., Osvaldo Agripino de; PASOLD, Cesar Luiz (Coord.). *Direito portuário, regulação e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 142.

19 O art. 40, § 1º, da Lei nº 12.815/2013, de forma similar, trata de cada uma das atividades portuárias.

VI – *Bloco*: a atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, reparos de pequena monta e serviços correlatos.”

Seguindo a mesma sistemática da Lei nº 8.630/93, a nova legislação portuária expressamente prevê que o trabalho nos portos pode ser exercido por trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos.

Em outra análise, logo após a edição da Medida Provisória nº 595, de 2012, que viria a ser convertida na Lei nº 12.815/2013, foi destacado o seguinte:

“O Poder Executivo e o Poder Legislativo, de onde provieram, respectivamente, a Medida Provisória nº 595/2012 e a Lei nº 12.815/2013, na qual ela se converteu, poderiam ter corrigido algumas questões da legislação que revogaram, em atenção à evolução por que passou a aplicação da Lei nº 8.630/93 no plano fático, mas preferiram repetir os textos revogados. E um desses pontos é justamente a contratação de trabalhadores portuários com vínculo empregatício. O art. 40, § 2º, da Lei nº 12.815/2013 dispõe que os trabalhadores com vínculo empregatício devem ser selecionados ‘exclusivamente dentre trabalhadores portuários avulsos registrados’. E os cadastrados, estariam excluídos do acesso ao emprego? E se não existissem trabalhadores avulsos do sistema interessados na vinculação? Será que o acesso ao emprego, exclusivamente, aos avulsos registrados atende ao interesse público primário ou atende ao interesse coletivo (ou individual) dessa categoria de trabalhadores? Ainda relevante verificar que, dentro da categoria dos avulsos portuários, beneficiar-se-iam, em tese, apenas aqueles registrados, com exclusão dos cadastrados, caso a interpretação seja a literal (a mais pobre de todas as formas de interpretar o texto legal).”²⁰

20 PORTO, Lorena Vasconcelos; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant’Anna. *Op. cit.*, p. 945. Francisco Edivar Carvalho e Sílvia Pires Bastos Costa enfrentam essa questão da contratação do trabalhador avulso com vínculo empregatício revelando existir certa resistência à vinculação: “Os TPA ‘registrados’ se opõem à contratação em face da discrepância de remuneração existente entre aquela que eles recebem como avulso (que é bem maior) e a que receberiam do operador portuário como empregado (que é bem menor). (...) É importante assinalar que o art. 3º, § 2º, da Lei nº 9.719/98 veda ao OGMO ceder trabalhador ‘cadastrado’ em caráter permanente a operador portuário. A intenção, neste caso, foi preservar o trabalho dos ‘registrados’, posto que a contratação de cadastrados poderia retirar oportunidades de trabalho deles. No entanto, existem fainas nos portos que os ‘registrados’ não querem realizar, seja pela baixa remuneração, seja por serem perigosas ou insalubres. São exemplos a movimentação de sacarias soltas e o recheio de granéis sólidos ou porões dos navios. *In casu*, a contratação de trabalhadores cadastrados em nada prejudicaria os registrados e o serviço continuaria sendo feito por trabalhadores do sistema” (CARVALHO, Francisco Edivar; COSTA, Sílvia Pires Bastos. *Abordagem prática do trabalho portuário e avulso*. São Paulo: LTr, 2015. p. 55).

Em razão de sua especificidade e relevância, a Organização Internacional do Trabalho editou algumas convenções sobre as condições de trabalho no setor portuário, entre elas a Convenção nº 137, aprovada em 25 de junho de 1973, na 58ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra. Essa convenção, que versa sobre as repercussões sociais dos novos métodos de manipulação de cargas nos portos, foi aprovada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 29, de 1993, e promulgado pelo Decreto nº 1.574, de 1995²¹. O objetivo da Convenção, conforme destacado por Ronaldo Fleury e Cristiano Paixão, é a

“proteção do trabalhador portuário diante de todo o processo de automação, flexibilização e redução de quadros que marcou, a partir da década de 1970, toda a Europa Ocidental, bem como as Américas, e acabou afetando o trabalho portuário no mundo inteiro. (...) a Convenção nº 137 da OIT visa a regulamentar esse processo de redução de quadros, preservando o mínimo de direitos para os trabalhadores portuários remanescentes. (...) salvo algumas exceções no contexto internacional, pertence ao passado a mítica imagem do carregamento de navios com trabalhadores sujeitos à escalação de pranchas, ostentando sobre as costas sacarias pesadíssimas. Cargas que demoravam semanas para serem operadas, atualmente são dispostas em contêineres ou *pallets*, e o seu embarque ou desembarque não ultrapassa um dia sequer, exigindo menor número de trabalhadores e esforço físico também menor.”²²

A Convenção nº 137 da Organização Internacional do Trabalho também dispõe que o Estado deve estimular que seja assegurado aos portuários, na medida do possível, um emprego permanente ou regular (art. 2º) e que os portuários matriculados terão prioridade para a obtenção de trabalho nos portos (art. 3º).

“Artigo 2

1. Incumbe à política nacional estimular todos os setores interessados para que assegurem aos portuários, na medida do possível, um emprego permanente ou regular.

2. Em todo caso, um mínimo de períodos de emprego ou um mínimo de renda deve ser assegurado aos portuários, sendo que sua

21 Nessa oportunidade, foi também aprovada a Recomendação nº 145, que versa sobre o mesmo tema da Convenção, explicitando diversos de seus dispositivos. As convenções são tratados internacionais, passíveis de ratificação pelos países-membros da OIT, enquanto que as recomendações são fonte material de direito, cuja função é incentivar o legislador de cada país a adotar, internamente, os seus preceitos. Cf. SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000. p. 180-182.

22 PAIXÃO, Cristiano; FLEURY, Ronaldo Curado. *Op. cit.*, p. 20 e 22.

DOCTRINA

extensão e natureza dependerão da situação econômica e social do país ou do porto de que se tratar.

Artigo 3

1. Registros serão estabelecidos e mantidos em dia para todas as categorias profissionais de portuários na forma determinada pela legislação ou a prática nacionais.

2. Os portuários matriculados terão prioridade para a obtenção de trabalho nos portos.

3. Os portuários matriculados deverão estar prontos para trabalhar de acordo com o que for determinado pela legislação ou a prática nacionais.”

Ao se analisar o disposto no artigo 2 da Convenção nº 137 da OIT, sempre se pensou que o emprego ou trabalho a ser assegurado aos trabalhadores portuários avulsos seria, necessariamente, na atividade de movimentação de carga.

Os esforços hermenêuticos, nos últimos vinte anos, giraram em torno da exclusividade ou da prioridade conferida aos trabalhadores registrados ou cadastrados para contratação com vínculo empregatício por prazo indeterminado pelos operadores portuários ou titulares de instalações portuárias privativas²³.

Essa questão não será enfrentada no presente estudo considerando que se busca conferir uma visão mais ampla do trabalho que possa ser destinado aos trabalhadores portuários, ou seja, olhando-se para as inúmeras atividades que existem no complexo portuário, que gravitam em torno da atividade final de embarque e desembarque de carga.

Voltando ao artigo 2 da Convenção nº 137 da OIT, o dispositivo prescreve incumbir à política nacional estimular todos os setores interessados para que assegurem aos portuários, na medida do possível, um emprego permanente ou regular.

Em nenhum momento o texto da norma convencional restringiu a espécie de trabalho que deve ser assegurado ao trabalhador portuário, ou seja, que o emprego destinado a esses trabalhadores fosse exclusivamente na movimentação de carga nos navios (carregamento e descarregamento).

Como se sabe, a interpretação literal é a mais pobre, mas dela não pode se afastar o jurista, mormente no sistema a que se filia o direito brasileiro. O texto escrito é a base que permite ao intérprete construir a norma jurídica.

23 Terminais de uso privativo conforme definido pela Lei nº 8.630/93.

Essa afirmativa pode parecer óbvia até mesmo para o acadêmico neófito, mas recentemente parece importante reafirmar que a norma jurídica não se confunde com o texto legal e que existem normas com diferentes conteúdos axiológicos.

O que se busca com essa norma, conjugando-a com o artigo 3 da Convenção nº 137 da OIT (que dispõe que os portuários matriculados terão prioridade para a obtenção de trabalho nos portos) é assegurar que os avulsos possam ter acesso a um emprego permanente, afastando a incerteza da existência de trabalho no porto.

Aqui é preciso destacar um ponto importante: o trabalho avulso não se confunde com o trabalho eventual. A confusão na doutrina é grande, conforme aponta Alice Monteiro de Barros e advém, segundo a autora, da confusão introduzida pela legislação²⁴. Os autores que escrevem cursos de direito do trabalho normalmente abordam o trabalho avulso e do trabalho eventual em sequência.

O legislador trata do trabalho avulso, basicamente, misturando-se conceitos da legislação portuária, previdenciária e da Lei nº 12.023, de 27 de agosto de 2009. Para Luciano Martinez, trabalhador avulso é aquele cuja prestação do serviço é episódica,

“não sabendo seu tomador (e nem mesmo o próprio trabalhador eventual) quando a atividade se repetirá. No trabalho eventual os contratantes não estabelecem qualquer projeto para o futuro. Eles não sabem e não discutem quanto à continuidade da prestação, que, em regra, é pontual e instantânea.”²⁵

Obviamente isso não ocorre na atividade portuária. O trabalho do avulso portuário é essencial para o tomador de serviços e se repetirá sempre que houver carga a ser movimentada no porto. Mesmo que o operador portuário, ou o titular da instalação portuária privada, não saiba qual o trabalhador avulso que se engajará na faina requisitada, é certo que haverá algum TPA escalado para a realização da operação, podendo inclusive haver repetição do trabalhador, respeitando o rodízio²⁶.

Ronaldo Fleury e Cristiano Paixão compreendem o espírito do trabalho avulso portuário, ao enfrentarem a questão da alegada discricionariedade do engajamento no trabalho:

24 BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2009. p. 222-224.

25 MARTINEZ, Luciano. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 151.

26 O rodízio está previsto, expressamente, no art. 5º da Lei nº 9.719, de 1998.

DOCTRINA

“Se ao trabalhador avulso são assegurados os mesmos direitos previstos aos empregados²⁷, não seria lógico tratá-lo, para efeito de obrigações, como um trabalhador eventual, ou seja, não é admissível o raciocínio de que o avulso ‘trabalha quando quer’, mas sim de que ‘ele trabalha quando tem serviço’.”²⁸

Esse entendimento parte da premissa de que as oportunidades de trabalho, dependendo da frequência de navios demandando o porto, podem ser insuficientes para permitir que todos os trabalhadores matriculados no OGMO tenham assegurado efetivo acesso ao trabalho.

Se inexistir sazonalidade na movimentação de carga containerizada, isso não ocorre com as *commodities*, sobretudo aquelas provenientes do agronegócio.

Mesmo em portos não submetidos à sazonalidade, um inchamento dos quadros de trabalhadores avulsos pode inviabilizar o acesso ao trabalho em nível de garantia de ingressos asseguradores do mínimo existencial.

Nesse sentido, deve-se estimular, como política setorial, o acesso dos TPAs ao emprego por prazo indeterminado, cumprindo as diretrizes da OIT previstas em sua Convenção nº 137, bem como convergindo ao pleno emprego, como princípio da ordem econômica (art. 170 da Constituição da República de 1988).

4 – Uma “nova” realidade nos portos: a 4ª revolução industrial

Nas últimas cinco décadas, a logística portuária tem experimentado profundas revoluções tecnológicas, e a “4ª Revolução Industrial” caminha a passos largos nos sistemas operacionais dos portos.

Num contexto de “Logística 4.0” que já se apresenta como realidade no plano internacional, terminais portuários totalmente automatizados dispensam quase que integralmente a participação humana em suas operações: *terminal tractors* transitam no costado dos navios e no pátio sem motoristas, “Portêine-res” são teleguiados, etc.

Esse tipo de Terminal, existente em portos da Europa e da Ásia, ficou conhecido como Terminal Fantasma (*Ghost Terminal*) em virtude da ausência de seres humanos no cais. No plano intermodal, já existem testes bem-sucedidos de locomotivas autônomas que fazem o transporte ferroviário entre o local de

27 Conforme prescrito expressamente no art. 7º, inciso XXXIV, da CRFB/88: igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

28 PAIXÃO, Cristiano; FLEURY, Ronaldo Curado. *Op. cit.*, p. 82.

produção e o terminal portuário, além de projetos que conectam navios não tripulados a terminais automatizados.

Esse panorama é mais impactante do que a invenção do contêiner e gera disrupção nos paradigmas que dominaram, por séculos, a atividade marítimo-portuária, refletindo diretamente nas relações entre Trabalho e Capital.

É público e notório, no Brasil e no mundo, que há cada vez menos espaço para a participação humana nas operações portuárias.

Pesquisas indicam que, no Porto de Santos, por exemplo, o terno de Estivadores para a movimentação de contêineres com pórticos mecanizados/ automatizados era composto, em média, por 10 (dez) trabalhadores no ano de 1997. Essa quantidade foi passando por reduções graduais até que, em 2012, o terno de estiva chegou ao número de 5 (cinco) trabalhadores nas operações com Guindaste MHC, e 4 (quatro) trabalhadores nas operações com Portêineres. A propósito, existem operações cujo nível de automação dispensa totalmente a intervenção de trabalho braçal (por exemplo, no embarque de granéis).

No plano internacional, essa redução da dependência de esforço humano nas operações é ainda mais drástica. Pesquisas apontam que no Porto de Roterdã, na década de 1960, a introdução dos contêineres na logística marítimo-portuária significou uma diminuição de aproximadamente 80% (oitenta por cento) no contingente de estivadores que era necessário para movimentar as cargas. No século XXI, esse mesmo Porto de Roterdã já se notabiliza pela automação na movimentação de contêineres, sendo pioneiro dentre os terminais fantasmas existentes no mundo.

Estudos revelam que os *ghost terminals* geram os seguintes índices (aproximadamente): redução de 50% no contingente de trabalhadores, economia de 70% nos custos trabalhistas e aumento de 30% na eficiência operacional. Um exemplo sintomático desse cenário está na mão de obra necessária para dirigir carretas/*terminal tractors*. Enquanto no Brasil os motoristas/operadores ainda são indispensáveis e representam significativa parcela dos quadros de colaboradores, nos terminais fantasmas esses veículos transitam de forma autônoma com rotas definidas por programas de computador. São “plataformas com rodas”, sequer possuem cabines. A operação é programada e gerenciada por um pequeno grupo de trabalhadores especializados que ficam numa torre de controle.

Na década de 1970, quando formatou a Convenção nº 137 e a Recomendação nº 145, a OIT já previa de modo bem realista que os “Novos Métodos de Processamento de Carga nos Portos” acarretariam em drástica redução dos

contingentes de Portuários. Nesse cenário, as referidas normas da OIT estabeleceram que as medidas mais adequadas para atenuar os efeitos da automação passariam principalmente por (1) antecipação de aposentadorias, (2) planos de desligamento e (3) readaptação funcional.

No tocante à “antecipação de aposentadorias”, a Lei nº 12.815/2013 foi um retrocesso em comparação com a Lei nº 8.630/93. O artigo 4 da Convenção nº 137 da OIT preceitua que “os efetivos dos registros serão periodicamente revistos a fim de fixá-los em um nível que corresponda às necessidades do porto. Quando uma redução dos efetivos de um registro se tornar necessária, todas as medidas úteis serão tomadas, com a finalidade de prevenir ou atenuar os efeitos prejudiciais aos portuários”.

A Recomendação nº 145 da OIT, por sua vez, propõe “a redução da idade para a aposentadoria ou a ajuda com vistas à aposentadoria voluntária, mediante a concessão de pensões, complementações aos valores das aposentadorias pagas pelo Estado ou indenizações” (art. 19, item *d*).

A Lei nº 8.630/93 dispunha que a inscrição do Trabalhador Avulso se extinguiu automaticamente pela aposentadoria (art. 27, § 3º). Entretanto, a Lei nº 12.815/2013 quebrou essa sistemática e passou a prever apenas duas causas para a extinção da matrícula: morte e cancelamento (por infração disciplinar). Essa modificação gera desequilíbrio, diminuindo as oportunidades de ganho para os Trabalhadores ativos que, ao contrário dos aposentados, não têm outra fonte de renda.

Quanto aos “planos de desligamento”, a Lei nº 8.630/93 previu uma série de medidas nesse sentido, tendo criado até mesmo incentivos financeiros para o cancelamento de matrícula. Na Lei nº 12.815/2013 continuam constando como atribuições do Órgão de Gestão de Mão de Obra (OGMO) a “criação de programas de realocação e de cancelamento do registro” e o repasse de “contribuições destinadas a incentivar o cancelamento do registro e a aposentadoria voluntária”. Em linhas gerais, porém, poucas iniciativas nesse sentido foram adotadas; e quando ocorreram não tiveram o alcance e a eficácia necessários para solucionar a questão.

João Bebiano Prates²⁹, ao falar sobre a “reestruturação portuária de 1993 em Portugal”, destacou que o “Pacto de Concertação Social no Sector Portuário” assinado por Governo, Empresários e Sindicatos de Trabalhadores previu como essenciais as seguintes medidas:

29 Disponível em: <http://retedigital.com/wp-content/themes/rete/pdfs/portus/Portus_6/A_reestrutura%C3%A7%C3%A3o_portu%C3%A1ria_de_1993_em_Portugal.pdf>. Acesso: 20 jun. 2018.

DOCTRINA

“Licenciamento dos trabalhadores portuários excedentários, o que foi concretizado com a saída de 1.201 trabalhadores, representando mais de 60% do total do efectivo dos portos. As indemnizações atribuídas pela desvinculação tiveram por base, essencialmente, a remuneração mensal auferida e a antiguidade dos trabalhadores no sector, em conformidade com a legislação aplicável aos despedimentos colectivos; Controlo das novas admissões de trabalhadores portuários, por forma a evitar a repetição de novos excedentes no futuro, e, ao mesmo tempo, estabelecer, nos termos da lei, requisitos de certificação profissional dos novos trabalhadores, condicionada, designadamente, à frequência de cursos de formação profissional aprovados pelo Instituto do Trabalho Portuário (ITP).”

O contingente de Portuários que existia até a segunda metade do século XX no Brasil já não tem mais razão de ser nos dias atuais. Perdeu a lógica há bastante tempo, gerando situações anacrônicas com ternos excessivos, funções não cumpridas, etc. Reduções já aconteceram de 1993 até aqui, mas a quantidade de Trabalhadores Portuários Avulsos no sistema OGMO ainda é excessiva e precisa diminuir através das medidas propostas pela OIT e pela Lei dos Portos.

A automação dos terminais portuários brasileiros crescerá nas próximas décadas, pois, do contrário, o país ficará marginalizado nas trocas comerciais globalizadas. Nesse sentido, futuramente, o Brasil terá *ghost terminals* e o Trabalho Portuário que hoje conhecemos será profundamente modificado. Algumas décadas ainda se passarão até que a automação dos portos brasileiros alcance os níveis dos *ghost terminals* europeus e asiáticos. O impacto social será menor se as medidas previstas pelas normas da OIT começarem a ser discutidas e implementadas desde já; algo que foi feito de modo muito insipiente nesses últimos 25 anos de modernização portuária brasileira.

A “readaptação funcional” é tema relevante nessa reflexão sobre o futuro. Merecem destaque as seguintes disposições da Recomendação OIT nº 145:

“18.1) Quando diminuir a demanda de determinadas categorias de portuários deveria ser feito todo o possível para manter esses trabalhadores nos empregos da indústria portuária, dando-lhes a necessária oportunidade de readaptação profissional para trabalhar em outras categorias; essa readaptação deveria ser facilitada com suficiente antecedência, em qualquer mudança prevista nos métodos de trabalho.

2) Se fosse inevitável reduzir o volume total de inscritos deveriam ser feitos todos os esforços necessários para ajudar os portuários a

conseguir outro emprego, colocando à sua disposição os serviços de re-
adaptação profissional e a assistência dos serviços públicos do emprego.”

E não estamos falando aqui de treinamento e qualificação voltados aos métodos operacionais já existentes no Brasil. Esse quesito, que também carece de melhorias e tem sido objeto de propostas para reformulação do atual sistema “PREPOM – Marinha do Brasil”, é uma necessidade do presente.

Para o futuro do qual estamos falando, porém, o treinamento e a qualificação sobre os quais se fala hoje não terão serventia.

As atividades operacionais hoje existentes serão totalmente modificadas, e grande parte delas deixará de existir (caso dos motoristas de carreta/operadores de *terminal tractor*, por exemplo). Atualmente, os terminais brasileiros apresentam uma proporção muito maior de empregados operacionais do que de empregados administrativos. Daqui a algumas décadas esse cenário ficará invertido, e até mesmo as etapas operacionais serão realizadas por trabalhadores que ficarão em ambiente administrativo (torres de controle, como acontece em Roterdã).

O porto é muito mais do que a sua ponta final, do que a atividade finalística de carga e descarga de embarcações no cais... Entre o *gate* de entrada e o navio existem diversas atividades que geram e continuarão gerando postos de trabalho (manutenção de equipamentos, limpeza, segurança, informática, faturamento, relacionamento com clientes, etc.). Nos portos brasileiros já existem casos de Operadores de Equipamentos que se tornaram Gestores Administrativos, de Estivadores que passaram a trabalhar como Técnicos em torre de controle de navegação, etc.

Embora não haja obrigatoriedade legal, uma interpretação conceitual ampliada poderia ser adotada quanto ao espírito do artigo 3 da Convenção OIT nº 137: “Os portuários matriculados terão prioridade para a obtenção de trabalho nos portos”.

5 – Conclusão

No planejamento do futuro, poderiam ser discutidos meios para que, esgotadas a “antecipação de aposentadorias” e os “planos de desligamento”, o grupo ainda restante de Trabalhadores do sistema OGMO fosse gradativamente ocupando o “trabalho nos portos”; “trabalho” em sentido lato, e não apenas na acepção estrita do labor operacional.

DOCTRINA

Isso passaria por uma necessária conscientização dos próprios trabalhadores portuários e seus sindicatos, no sentido de compreenderem que, num futuro inevitável, o seu “trabalho nos portos” não será mais no navio, no cais, no pátio e talvez nem mesmo na operação (!).

Esse planejamento requererá um amplo debate pela via da conciliação, a exemplo do que ocorreu em Portugal através do “Pacto de Concertação Social no Sector Portuário” de 1993.

A atuação promocional do Ministério Público do Trabalho, em especial da Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e Aquaviário, poderia contribuir em grande escala no diálogo social entre Capital, Trabalho e Poder Executivo.

Referências bibliográficas

- BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2009.
- CARVALHO, Francisco Edivar. *Trabalho portuário avulso antes e depois da lei de modernização dos portos*. São Paulo: LTr, 2005.
- _____; COSTA, Sílvia Pires Bastos. *Abordagem prática do trabalho portuário e avulso*. São Paulo: LTr, 2015.
- FERREIRA QUEIRÓZ, Maria de Fátima; MACHIN, Rosana; COUTO, Marcia Thereza. *Porto de Santos: saúde e trabalho em tempos de modernização*. São Paulo: Fap-Unifesp, 2015.
- HOBSBAWM, Eric. J. *Os trabalhadores: estudo sobre a história do operariado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e portos no transporte de contêineres. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p. 215-243, dez. 2004.
- LANARI, Flávia de Vasconcellos. *Direito marítimo: contratos e responsabilidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MARTINEZ, Luciano. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. *A nova regulação portuária*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- PAIXÃO, Cristiano; FLEURY, Ronaldo Curado. *Trabalho portuário: a modernização dos portos e as relações de trabalho no Brasil*. São Paulo: Método, 2008.
- PINDER, David; SLACK, Brian. Contemporary contexts for shipping and ports. In: PINDER, David; SLACK, Brian (Ed.). *Shipping and ports in the twenty-first century: globalization, technological change and the environment*. London e New York: Routledge, 2004.
- PORTO, Lorena Vasconcelos; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant’Anna. O trabalho portuário no Brasil e no direito comparado. In: MIESSA, Élisson; CORREIA, Henrique (Org.). *Estudos aprofundados do Ministério Público do Trabalho*. Salvador: Juspodivm, 2015. v. 1.

DOCTRINA

RAMONIGA, Miriam. A relevância do Órgão Gestor de Mão de Obra para a atividade portuária. Uma análise do trabalho portuário avulso. In: CASTRO Jr., Osvaldo Agripino de; PASOLD, Cesar Luiz (Coord.). *Direito portuário, regulação e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SILVA, Francisco Carlos de Moraes. *Direito portuário: considerações sobre a lei de modernização dos portos (Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993)*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.

TALLEY, Wayne K. *Port economics*. London e New York: Routledge, 2009.

Recebido em: 15/10/2018

Aprovado em: 29/10/2018