

O REGRAMENTO JURÍDICO DA ATIVIDADE PORTUÁRIA NO BRASIL E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA¹

Cleber Rodrigues da Silva²

SUMÁRIO

Introdução; 1 O sistema portuário brasileiro antes da lei dos portos, lei n. 8.630/93; 2 A essência da elaboração da lei dos portos; 3 A internacionalização da economia; 4 O sistema portuário brasileiro após a lei dos portos, lei n. 8.630/93; 5 O regramento jurídico da atividade portuária; Considerações finais

RESUMO

O artigo avalia o regramento jurídico da Atividade Portuária no Brasil e a internacionalização da economia, analisando os impactos da abertura dos mercados e a necessidade da regulamentação e modernização dos portos brasileiros em busca do crescimento econômico.

Palavras-chave: Regramento Jurídico. Atividade Portuária no Brasil. Internacionalização da Economia. Crescimento Econômico.

RESUMEN

El artículo evalúa el regramento legal de la actividad portuaria en el Brasil y la internacionalización de la economía, analizando los impactos de la abertura de los mercados y de la necesidad de la regulación y de la modernización de los puertos brasileños en busca del desarrollo económico.

Palabras-clave: Regramento legal. Actividad portuaria en el Brasil. Internacionalización de la economía. Desarrollo económico.

¹ Artigo produzido sob orientação e revisão do Professor Doutor Cesar Luiz Pasold, na disciplina de Teoria do Direito Portuário, no programa de Mestrado em Ciência Jurídica, área de concentração Fundamentos do Direito Positivo, linha de pesquisa Direito e Atividade Portuária – Transnacionalização da Universidade do Vale do Itajaí/UNIVALI.

² Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí/UNIVALI; Especialista em Planejamento e Gestão Ambiental pela Universidade da Região de Joinville/UNIVILLE; Bacharel em Direito pela Associação Catarinense de Ensino/ACE. Professor Universitário, ministrando a disciplina de Noções Gerais de Direito na Instituição de Ensino Superior Santo Antônio/INESA. csilva@terra.com.br

INTRODUÇÃO

O método indutivo e o auxílio da técnica da pesquisa bibliográfica são utilizados para elaboração desse artigo, analisando o regramento jurídico da Atividade Portuária no Brasil, fruto da internacionalização da economia, destacando a excelência da Lei de Modernização dos Portos que permite ao Brasil o desenvolvimento econômico via da correta administração dos portos, direta ou indiretamente pela União, porém, não evidenciando a continuidade na falha da distribuição das riquezas e o enfraquecimento das organizações do trabalho, pois não fazem parte deste estudo.

Frente à abertura do mercado interno e a necessidade de expandir a economia nacional, tornando os produtos brasileiros competitivos e buscando a confiança nos serviços prestados nos portos, o Direito Portuário é o alicerce para chegarmos ao ápice do desenvolvimento econômico, entendendo o Direito Portuário como *“o ramo do Direito que tem por objeto o disciplinamento da Exploração de Portos, das Operações Portuárias e dos Operadores Portuários, das Instalações Portuárias, da Gestão da Mão-de-obra de Trabalho Portuário Avulso, do Trabalho Portuário, e da Administração do Porto Organizado”*.³

Propomos, ainda, que se entenda regramento jurídico como a forma de disciplinar conforme *“os preceitos do direito, à ciência do direito ou à ordem jurídica.”*⁴

Não obstante, entenda-se como internacionalização da economia: *“Internacionalização (da economia e da sociedade) refere-se aos fluxos (matérias primas, produtos acabados, serviços, dinheiro, idéias e pessoas) entre dois ou mais Estados-Nação.”*⁵

1 O SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO ANTES DA LEI DOS PORTOS, LEI N. 8.630/93

³ Conforme: PASOLD, Cesar Luiz. **Lições Preliminares de Direito Portuário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 23.

⁴ Conforme: NUNES, Rodrigues. **Dicionário Jurídico RG - Fenix**. 3 ed. São Paulo: Instituto Fênix, 1995.

⁵ Disponível em: <<http://www.wikipedia.org/wiki/internacionaliza%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 06 julho 2007.

Até 1990, o sistema portuário brasileiro era formado por portos administrados diretamente pela Empresa Brasileira de Portos S.A. (Portobrás), por Companhias Docas, por concessionários privados e estaduais.

A extinção da Portobrás deu-se em março de 1990, sendo que a União, na tentativa de resolver as consequências desta extinção, por intermédio do decreto 99.475, de agosto de 1990, autorizou o então Ministério da Infra-Estrutura a descentralizar, mediante convênio, a administração dos portos, hidrovias e eclusas às sociedades de economia mista subsidiárias da Portobrás ou às unidades federadas, pelo prazo de um ano.

Ao longo do período de 1990 a 1997, foram ampliados os modelos de gestão dos portos públicos nacionais, principalmente em virtude de processos de descentralização e de delegação para os Estados e Municípios, contudo, de refinada sabedoria, analisando o aspecto jurídico e econômico, foi a promulgação da Lei 8.630/93, conhecida como Lei dos Portos, ou ainda, Lei de Modernização dos Portos.

2 A ESSÊNCIA DA ELABORAÇÃO DA LEI DOS PORTOS⁶

A redução da intervenção estatal e o crescimento da liberdade econômica com a abertura de mercado necessitaram de regulamentação, esta foi à essência da elaboração da Lei 8.630/93, conhecida como a Lei de Modernização dos Portos, que dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, que também objetivou **“aumentar a produtividade, racionalizar o ambiente de trabalho, estimular a participação do setor empresarial e incentivar a participação dos usuários, de modo a**

⁶ Lei n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, que “Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências” (conhecida como “Lei dos Portos”).

“aumentar a competitividade das exportações e desenvolver a navegação de cabotagem.”⁷

O capital financeiro exige muitas vezes a desconfiguração da soberania dos Estados-Nação, abrindo as fronteiras também para o comércio nocivo aos povos como: tráfico internacional de drogas, de armas e da prostituição, exigindo assim a proteção por parte do Estado, podendo o Estado via regramento jurídico reduzir os efeitos nocivos da internacionalização da economia.

3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA

O processo de internacionalização da economia refere-se à forma como esta se organiza internamente para as empresas acederem a mercados externos. Iniciando-se normalmente pela via das exportações, essas empresas licenciam tecnologia e se utilizam de alianças estratégicas.

Devemos ressaltar que toda a construção jurídica em torno dos portos foi conseqüência do processo de internacionalização da economia, prevalecendo à relação comercial, cabendo ao Direito regular e capacitar os portos brasileiros à concorrência do mercado global.

As razões tradicionais para a internacionalização da economia podem ser vistas na forma de assegurar fornecimento chave (matérias primas), na procura de novos mercados e no acesso a fatores de produção mais baratos, traduzindo estes também em subsídios locais.

Mister se faz lembrar das novas motivações/razões para a internacionalização da economia, referindo-se ao aumento das economias de escala, o aumento do custo de investimento e desenvolvimento e ao encurtamento do ciclo de vida dos produtos.

⁷ Cujo texto base tem como fonte para o presente artigo: CASTRO JR., Osvaldo Agripino de. Introdução ao Direito Marítimo. In: CASTRO JR., Osvaldo Agripino de. (org.) **Temas Atuais de Direito do Comércio Internacional**. vol. I. Florianópolis: Editora da OAB/SC, 2004, p. 166.

Não podemos esquecer de registrar neste tópico a contribuição da globalização econômica, entendida como internacionalização, frente à supranacionalidade⁸ e ao regramento jurídico:

Tendo em vista a importância do capital, é certo que a globalização econômica ordenou um novo ritmo, e os projetos nacionais já não puderam mais ser traçados analisando os países individualmente, soberanos e independentes. Em tempos globais, as estratégias dos países, à luz das novas regras, exigiam considerações de ordem econômica, social, política e jurídica sempre em termos mundiais.⁹

4 O SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO APÓS A LEI DOS PORTOS, LEI N. 8.630/93

A Lei n. 8630/93, conforme acima descrito Lei dos Portos, é originária do Projeto de Lei n. 8/91 e editada em 25 de fevereiro de 1993, tornando-se a partir de sua edição e, posteriormente, pela Convenção n. 137 da OIT, Decreto n. 1.572/95, Decreto n. 1.886/96 e Lei n. 9.719/98, o instrumento legal regulamentador da atividade portuária brasileira.

Para Stein as alterações efetivamente realizadas na Lei dos Portos buscaram:

[...] implantar uma política de modernização do setor portuário, com o aumento da competitividade nos portos brasileiros e conseqüente elevação da produtividade, em especial com a privatização dos portos públicos. Utilizou-se nova postura política, objetivando a construção de novos berços e terminais, bem como a exploração de instalações portuárias por meio do arrendamento e locação dos portos públicos; criou-se a figura dos Terminais Privativos de Uso Misto e Terminais Arrendados, objetivando maior competitividade na área das exportações, mediante ganhos de

⁸ O significado do termo supranacional expressa um poder de mando superior aos Estados, resultado da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista os anseios integracionistas, conforme STELZER, Joana. **União Européia e Supranacionalidade: Desafio ou Realidade?** 2 ed. Curitiba: Juruá, 2006. p. 75.

⁹ Conforme: STELZER, Joana. **União Européia e Supranacionalidade: Desafio ou Realidade?** 2 ed. Curitiba: Juruá, 2006. p. 92.

eficiência e produtividade, numa clara aplicação aos princípios da lei de mercado.¹⁰

Em observância ao artigo 51 da Lei n. 8630/93 já se percebe a intenção do legislador em preparar os portos nacionais em condição de concorrência interna (intraporto) e externa, possibilitando a iniciativa privada o investimento em maquinários pesados e com tecnologia de ponta para o real crescimento econômico.

Antes da promulgação da Lei dos Portos era a União que baixava as normas regulamentadoras sobre a exploração portuária, após foram criados os Conselhos de Autoridade Portuária (CAP), órgão administrador do patrimônio público e regulador e fiscalizador das atividades portuárias sob sua jurisdição, com a possibilidade de realizar uma gestão descentralizada e compartilhada com representantes do Poder Público, operadores portuários e trabalhadores portuários, bem como usuários do porto.

Foi criado, também, o Grupo Executivo para Modernização dos Portos, via do Decreto n. 1.467/95, responsável por proceder e coordenar o levantamento dos trabalhadores portuários avulsos e tendo a finalidade de coordenar as providências necessárias à modernização do Sistema Portuário Brasileiro, em especial a efetivação plena das disposições estabelecidas pela Lei 8.630/93.

No que tange as relações de trabalho com o advento da Lei 8.630/93, os artigos 254 a 292 da Consolidação das Leis Trabalhistas, CLT, que disciplinavam os serviços de estiva e capatazia nos portos foram revogados, instituindo-se um novo ordenamento no regime de exploração dos portos brasileiros e, principalmente, na gestão da mão-de-obra avulsa. Com isso, o controle que os sindicatos de avulsos exerciam sobre a escolha dos Trabalhadores Portuários Avulsos para as diversas fainas foi repassado para o Órgão Gestor de Mão-de-Obra. Por outro lado, a Lei buscou fortalecer esses sindicatos no sentido de negociarem com os operadores portuários, entre outras coisas, a composição dos

¹⁰ STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. São Paulo: LTr, 2002, p. 47.

ternos¹¹, a remuneração das fainas¹² e a definição das funções como forma de adequação das operações portuárias à realidade de cada porto.

Em conformidade com a Lei n. 9.719/98, em seu artigo 9º, compete ao órgão gestor de mão-de-obra, ao operador portuário e ao empregador, conforme o caso, cumprir e fazer cumprir as normas concernentes à saúde e segurança do trabalho portuário. A NR-29 (norma regulamentadora) instituída pela Portaria 53, da Secretaria de Segurança e Saúde do Trabalho do Ministério do Trabalho, possibilita a fiscalização e as punições pelos descumprimentos que possam ocorrer.

Como forma de reduzir os impactos impostos no âmbito do trabalho portuário pela Lei n. 8630/93 foi criado a multifuncionalidade no trabalho portuário avulso, possibilitando um mesmo trabalhador exercer, após a devida capacitação técnica, diferentes funções, em atividades distintas da sua originária, devendo, porém, tal intercâmbio de funções ser definido mediante de instrumento normativo de trabalho.

Neste tópico não podemos esquecer de registrar o nascimento do operador portuário, figura jurídica que passou a exercer as funções que eram inerentes às extintas entidades estivadoras, tornando-se o responsável pela operação portuária¹³

5 O REGRAMENTO JURÍDICO DA ATIVIDADE PORTUÁRIA¹⁴

Pertinente relatar neste momento que, segundo Reale, o Direito não é só norma, nem somente valor ou fato:

¹¹ Entende-se por terno *uma equipe de trabalho por porão*, conforme: CARVALHO, Francisco Edivar. Trabalhadores portuários avulsos e órgão gestor de mão-de-obra. Aspectos trabalhistas e previdenciárias. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 368, 10 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5434>>. Acesso em: 06 julho 2007.

¹² Entende-se por faina execução de um serviço ou movimentação de uma carga. Idem.

¹³ Entende-se por Operação Portuária: a de movimentação de passageiros ou a de movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado por operadores portuários; (Redação dada pela Lei n. 11.314 de 2006).

¹⁴ Atividade Portuária leia-se: controle das operações portuárias, conforme STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. São Paulo: LTr, 2002. p. 64.

Direito não é só norma, como quer Kelsen, Direito não é só fato como rezam os marxistas ou os economistas do Direito, porque Direito não é economia. Direito não é produção econômica, mas envolve a produção econômica e nela interfere; o Direito não é principalmente valor, como pensam os adeptos do Direito Natural tomista, por exemplo, porque o Direito ao mesmo tempo é norma, é fato e é valor.¹⁵

Respeitando a tridimensionalidade do direito verificamos o valor do regramento jurídico da atividade portuária como sendo originário da própria natureza social do homem, sendo revelado pela conjugação da experiência e razão. É constituído por um conjunto de princípios, e não de regras, de caráter universal, eterno e imutável.

Já referente ao fato, lembramos tudo que foi relatado no item 3 e 4 deste artigo, que transcreve a essência da elaboração da Lei dos Portos e a internacionalização da economia, ratificando que toda a construção jurídica em torno dos portos foi consequência do processo de internacionalização da economia, prevalecendo a relação comercial, cabendo ao Direito regular e capacitar os portos brasileiros à concorrência do mercado global.

Já quanto à norma lembramos que a redução da intervenção estatal e o crescimento da liberdade econômica com a abertura de mercado necessitou de regulamentação, regulamentação traduzida em *praeceptum juris* (norma jurídica).¹⁶

Neste item não podemos esquecer de lembrar do ordenamento jurídico descrito por Bobbio, podendo analisar desta forma a Lei dos Portos e as legislações pertinentes advindas após a promulgação da Lei dos Portos concomitantemente com os demais ordenamentos jurídicos, na busca destas normas constituírem uma unidade, e de que modo a constituem. Verificar, ainda, “[...] **se o**

¹⁵ De acordo com: REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito** – situação atual. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 119.

¹⁶ Entende-se por norma jurídica fórmula objetiva da vontade social, manifestada imperativamente a todos pelo Estado, conforme: NUNES, Rodrigues. **Dicionário Jurídico RG - Fenix**. 3 ed. São Paulo: Instituto Fênix, 1995.

ordenamento jurídico constitui, além da unidade, também um sistema¹⁷, pretendendo também ser completo.

Lembramos que a análise do regramento jurídico da Atividade Portuária no Brasil com base na fórmula *realeana* e na teoria do ordenamento jurídico de Bobbio requerem um artigo específico, para não dizer uma dissertação ou ainda uma tese, não sendo especificamente a intenção deste artigo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De uma situação rudimentar, de pobreza e sucateamento, passamos ao patamar de uma nação finalmente em desenvolvimento das estruturas logísticas internacionais, com um avanço considerável em período de tempo ainda tão curto, muito embora o crescimento ainda deva acelerar-se para que o país consiga atingir um nível regular de atendimento às grandes rotas.

Ao expor a estrutura portuária nacional ao choque da mudança legal e concretizar uma aliança vitoriosa com a iniciativa privada, acertou o legislador.

Assim sendo, constata-se que o legislador, ao criar a possibilidade de arrendamento e privatização na Lei n. 8.630/93, buscou nada mais que transferir para a iniciativa privada a sua ineficiência em tornar os portos competitivos, ficando estipulado que o arrendamento somente poderia ocorrer dentro da área do porto organizado, ou seja, só nas áreas consideradas dentro do porto organizado; fica autorizado o processo de privatização, mediante autorização própria pelo Ministério dos Transportes (em geral contrato de adesão), fora dos limites estabelecidos como do porto organizado, balizados no disposto na Lei n. 8.666/95.

Verificamos que à abertura do mercado interno e a necessidade de expandir a economia nacional, com a internacionalização da economia, tornando os produtos brasileiros competitivos e buscando a confiança nos serviços prestados

¹⁷ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10. ed. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. Título original: Teoria dell'ordinamento giuridico, p. 34.

nos portos, o Direito Portuário é o alicerce para chegarmos ao ápice do desenvolvimento econômico, cabendo um estudo aprofundado sobre o Direito Portuário, sendo válido ressaltar que, o Direito Portuário além de ser o pilar jurídico para a evolução econômica do país é um ramo autônomo do Direito, estudo este que dedicarei a minha dissertação.

Desta forma, e atento aos relatos deste artigo, deseja o autor que possa este ter servido para fomentar a discussão acadêmica e o raciocínio acerca das problemáticas portuárias nacionais.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BESERRA, Benjamin Gallotti Beserra. **Ensaio para um compêndio básico de Direito Portuário**. Brasília: Gráfica Alpha, 2005. v.1.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10. ed. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. Título original: Teoria dell'ordinamento giuridico.

CARVALHO, Francisco Edivar. Trabalhadores portuários avulsos e órgão gestor de mão-de-obra. Aspectos trabalhistas e previdenciárias. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 368, 10 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5434>>. Acesso em: 06 julho 2007.

CASTRO JR., Osvaldo Agripino de. Introdução ao Direito Marítimo. In: CASTRO JR., Osvaldo Agripino de. (org.) **Temas Atuais de Direito do Comércio Internacional**. Florianópolis: Editora da OAB/SC, 2004. v. 1.

NUNES, Rodrigues. **Dicionário Jurídico RG** - Fenix. 3 ed. São Paulo: Instituto Fênix, 1995.

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

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito** – situação atual. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

STEIN, Alex Sandro. **Curso de Direito Portuário**. São Paulo: LTr, 2002.

STELZER, Joana. **União Européia e Supranacionalidade: Desafio ou Realidade?**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2006.