

## A TRAJETÓRIA DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA: ADMINISTRAÇÃO, REGIME JURÍDICO E PLANEJAMENTO <sup>1</sup>

Alcides Goularti Filho<sup>2</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é discutir a expansão e o desmonte parcial da marinha mercante brasileira destacando nesta trajetória o seu regime jurídico, administrativo e o planejamento. O período analisado compreende desde a formação Comissão da Marinha Mercante, em 1941, à criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, em 2001. Nesta longa duração discutiremos a formação do sistema nacional de economia e as dinâmicas contraditórias da marinha mercante nacional. O texto está dividido em duas partes: 1) Expansão: a centralização, o planejamento e a nacionalização com a formação da indústria da construção naval, destacando a atuação da Comissão da Marinha Mercante e da Superintendência Nacional da Marinha Mercante, planejando e financiando a navegação nacional; 2) Desmonte parcial: a desnacionalização e a privatização da navegação nacional, além da profunda reestruturação da indústria da construção naval, destacando a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

**Palavras-chaves:** marinha mercante; história econômica; planejamento; administração.

**Abstract:** *This paper is to discuss the expansion and dismantle part of Brazilian merchant marine this track their legal, administrative and planning. The analysis period extends from the formation of the Comissão da Marinha Mercante, 1941, the creation of the Agência Nacional de Transportes Aquaviários in 2001. In this long duration discuss the formation of the national system of economy and the dynamics of contradictory national merchant navy. The text is divided into two parts: 1) Expansion : The centralization, the planning and nationalization with the formation of the shipbuilding industry, highlighting the actions of the Comissão da Marinha Mercante and the Superintendência Nacional da Marinha Mercante, planning and financing the national navigation, 2) Demolition part: the denationalization and privatization of the national navigation, in addition to the deep restructuring of the shipbuilding industry, highlighting the creation of the Agência Nacional de Transporte Aquaviários.*

**Keywords:** *merchant marine; economic history; planning; administration*

**Classificação JEL:** N76

---

<sup>1</sup> Pesquisa financiada pelo MCT/CNPq

<sup>2</sup> Doutor em Economia pela Unicamp e Professor do Curso de Economia da UNESC. – alcides@unesc.net

Recebido em 03/02/2010. Liberado para publicação em 26/02/2010.

## **Introdução**

No Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, estava previsto investir 10,5 bilhões de reais no Programa de Financiamento da Marinha Mercante, este valor representava 18,1% do total despendido para os investimentos em infra-estrutura logística e 2,1% do total do PAC. Em novembro de 2007, foi lançado pela Petrobras, dentro do PAC, o Programa de Renovação da Frota da Transpetro, que prevê a contratação de 146 novas embarcações, além de continuar com as encomendas das plataformas marítimas de petróleo. Esta nova política do governo federal, incentivando a construção naval por meio da Petrobrás, vem promovendo uma rápida expansão no setor, cujo emprego saltou de 6.500 em 2000 para 40.000 em 2008, envolvendo todo o complexo da indústria da construção naval. Porém, não significa a ampliação e o fortalecimento da frota mercante nacional, que ainda é responsável por apenas 5,0% do transporte do comércio externo brasileiro, fruta da desnacionalização dos armadores brasileiros nos anos de 1990.

O fortalecimento da indústria da construção naval nos anos de 1970 estava associado à expansão dos armadores nacionais. Hoje, assistimos à simbiose entre a Petrobrás e a indústria da construção naval, demonstrando a necessidade da ação estatal na retomada do setor da navegação e da construção naval. Na verdade, a falta de planejamento generalizado na economia brasileira durante os anos de 1980 e 1990 fragilizaram a estrutura produtiva e logística.

Partindo desta realidade, o objetivo deste artigo é descrever e analisar a trajetória da marinha mercante brasileira na longa duração dentro do sistema nacional de economia, a partir das dinâmicas contraditórias. Para tanto, tendo como eixo a história e a economia, enfocaremos os seus aspectos jurídicos, administrativos e políticos. Na longa duração, podemos identificar dois movimentos estruturais: a expansão, que compreende o período de 1941 a 1989; e o desmonte parcial de 1989 a 2001. Atualmente, pós-2002, estamos presenciando uma fase de retomada, mas que para melhor compreendê-la temos que nos remeter ao passado.

## **1 Expansão**

Durante o Segundo Reinado foram criadas várias companhias nacionais de navegação marítimas a vapor, que cobriam todo o litoral brasileiro e as grandes bacias hidrográficas. Além das grandes companhias havia empresas de navegação regional e local, distribuídas em todas as províncias litorâneas. A única política voltada para o setor eram as subvenções concedidas às companhias que seguiam as determinações definidas pela Capitania dos Portos, o órgão estatal, que além de fazer os registros das embarcações e da tripulação, definia as políticas voltadas à marinha mercante (COSTA, 1910).

Com os adventos da República podemos destacar três ações que fortaleceram a marinha mercante nacional. A primeira foi a criação da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, em 1890, uma companhia estatal de navegação, que tornou-se a âncora do setor por quase 100 anos. A segunda foi o fortalecimento da Companhia Nacional de Navegação Costeira, fundada em 1891, e da Companhia Comércio e Navegação, fundada em 1905 (BURLAMAQUI, 1918). Incluindo o Lloyd Brasileiro, estas três grandes companhias praticamente dominaram a navegação de cabotagem no Brasil até os anos de 1940. E por último, destacamos a criação da Inspetoria de Federal de Navegação (IFN), em 1907, que assumiu as funções da Capitania dos Portos em definir e coordenar as políticas para a marinha mercante brasileira. Mesmo assim, a política da jovem República era quase a mesma do velho Império: subvenções as companhias de navegação (NETTO, 1974).

Nos anos 1920, a economia brasileira passou por uma diversificação produtiva com o surgimento de setores industriais mais complexos e dinâmicos como cimento, ferro, aço, metal-mecânico, papel e celulose, produtos de borracha, químicos e frigoríficos, o que significava mais importações (SUZIGAN, 2000, p. 120). Ao mesmo tempo, houve novos surtos na produção de café e decadência na produção de borracha. Este movimento rebatia nos portos e na navegação, via exportações ou importações, que exigia uma maior atuação das companhias de navegação para atender as demandas nacionais que estavam num rápido processo de integração comercial.

O novo padrão de acumulação, que emergiu após a Revolução de 1930, pautado na industrialização desenhou um novo arranjo para o sistema de transporte no Brasil. O Plano Geral de Viação Nacional,

aprovado em 1934, apontava claramente que as rodovias seriam as vias integradoras do mercado nacional. A falta de uma malha ferroviária interiorana integrada e a presença de um sistema fluvial fragmentado exigiam uma resposta rápida e eficaz para atender as demandas regionais. Os ônibus e os caminhões aos poucos iam desbancando o trem e o navio no transporte de pessoas e mercadorias. As estações rodoviárias substituíram os cais dos portos e as plataformas de embarque das ferrovias. Este quadro atingia diretamente as companhias de navegação de cabotagem que nos anos de 1930 começaram a passar por dificuldades financeiras.

Diante das exigências impostas pelo novo padrão de acumulação, o Estado viu-se obrigado a assumir várias funções onde havia uma inércia empresarial, falta de comando e de capital. A expansão e a integração do mercado interno aumentavam o fluxo mercantil e de pessoas. O problema de baixa acumulação que persistia na marinha mercante brasileira somente poderia ser solucionado com uma intervenção estatal definindo novos rumos para o setor.

### 1.1 Centralização, planejamento e nacionalização

A criação da Comissão da Marinha Mercante em 1941, respaldada pelo Decreto-Lei 1.951 de 30 de dezembro de 1939, que inaugurou um novo regime jurídico para a navegação garantindo à União o direito de explorar, conceder e autorizar os serviços da navegação, marítima, fluvial e lacustre, consagrou a presença do Estado no setor. Essa participação ativa do Estado vinha seguindo uma trajetória ascendente desde a criação do Lloyd Brasileiro em 1890. No governo Vargas (1930-1945), esta política ganhou mais robustez com a criação da Comissão da Marinha Mercante.

Nesta fase de expansão abordaremos o período que começa com a criação da Comissão da Marinha Mercante, em 1941, passando pela aprovação do Fundo da Marinha Mercante, em 1958, pelo fortalecimento administrativo e financeiro da CMM, transformada em SUNAMAM, até o esvaziamento e extinção da SUNAMAM em 1989.

### 1.1.1 Criação da Comissão da Marinha Mercante e os instrumentos de financiamento

O Estado que surgiu após a Revolução de 1930, além de ampliar a sua base de atuação, passou a centralizar, burocratizar e racionalizar ainda mais as suas funções. Segundo Draibe (1985, p. 62), “velhos órgãos ganharam nova envergadura, estruturaram-se gradativamente as carreiras, assim como os procedimentos sujeitaram-se crescentemente à lógica racional-legal”. Do ponto de vista econômico, os anos de 1930 inauguram também um novo padrão de acumulação, o da industrialização restringida. Já podemos falar em industrialização, porém ela é limitada pela baixa capacidade de importar e pelas débeis bases técnicas e financeiras, cuja acumulação era horizontal, incapazes, portanto, de comandar e financiar os investimentos necessários para o país constituir “forças especificamente capitalistas de produção”. Há, nesse período, um crescimento do departamento de bens de produção. No entanto, ainda é insuficiente para atender as necessidades da economia que estava em franca expansão (CARDOSO DE MELLO, 1988).

No período compreendido entre a criação da Comissão da Marinha Mercante (CMM), em 1941, à criação do Fundo da Marinha Mercante (FMM), em 1958, paralelo à industrialização restringida, assistimos a três movimentos no setor de navegação: o afastamento do Ministério da Marinha do setor, a deterioração da frota mercante e a instrumentalização política do setor, que culminou com a unificação dos objetivos da marinha mercante com o da construção naval.

Amparado pelo novo regime jurídico aprovado em 1939, o Decreto 3.100 de 07 de março de 1941, após recomendações do Conselho Federal de Comércio Externo, criou a CMM, uma autarquia com autonomia administrativa e financeira. Competia à CMM, definir as políticas de orientação, organização e financiamento para navegação brasileira (DECRETO 3.100/1941).

No ano seguinte, no bojo da Segunda Guerra, os navios brasileiros começaram a ser torpedeados por submarinos alemães. Seguindo a posição dos Estados Unidos, Vargas declara guerra ao Eixo. Ao todo, foram abatidos 31 navios brasileiros, representando 21,47% da frota nacional em toneladas. Do Lloyd Brasileiro, foram 23 navios, da Costeira 2 e os demais de companhias privadas. Porém, as maiores perdas foram humanas, com a morte de 470 tripulantes e 502 passageiros. O transporte de longo curso foi suspenso e a cabotagem marítima reduzida. Parte da

frota mercante estatal, Lloyd Brasileiro e Costeira, passou a fazer serviços para a Marinha de Guerra (DUARTE, 1968).

Com o fim da guerra e a retomada do fluxo comercial nos oceanos, a situação se normalizou. A herança para a marinha mercante foi uma frota envelhecida cuja manutenção ficou comprometida devido à impossibilidade de importar peças de reposição. Na segunda metade da década de 1940, houve uma renovação na frota do Lloyd Brasileiro, com a compra de 36 navios, sendo 20 cargueiros para longo curso e 16 de cabotagem. A Costeira, que após ser encampada seus déficits passaram a ser cobertos pelo tesouro (BRASIL, 1949).

O reaparelhamento do Lloyd Brasileiro fazia parte do Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia), elaborado no governo Dutra, que destinava 5,0% do total dos gastos previstos. Aprovado apenas em 1950, o Plano SALTE aos poucos foi sendo ignorado no governo seguinte (COSTA, 1971).

Excluindo o Lloyd Brasileiro, o restante da frota mercante nacional estava passando por sérias dificuldades, chegando ao ponto de não conseguir atender o mercado nacional. Esta situação forçou a CMM a autorizar o afretamento de navios estrangeiros para fazer a cabotagem de alimento dos portos do Rio Grande do Sul (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1954). Na primeira mensagem enviada ao Congresso Nacional por Getúlio Vargas, no seu segundo mandato, temos um panorama geral de como se encontrava a marinha mercante brasileira em 1952.

*Com uma frota insuficiente e composta, em sua maior parte, de unidades obsoletas e anti-econômicas, e com os portos assoreados e desaparelhados a ponto de reterem os navios o dobro do tempo gasto no mar – para só lembrar dois aspectos mais salientes da crise – não é, de fato, de estranhar que os transportes por água tenham constituído, no decorrer do ano que passou, e continuam a constituir, um dos setores mais críticos do nosso aparelhamento econômico (BRASIL, 1952, p. 204).*

A prioridade do governo era promover a expansão do transporte de longo curso, uma vez que as rodovias estavam integrando o mercado nacional acelerando o processo de distribuição e circulação das mercadorias, precarizando ainda mais a cabotagem. Em 1951, a frota de longo curso era composta por 20 navios e representava apenas 4,0% do

volume das exportações brasileiras. Representando uma evasão de divisas no Balanço de Pagamento na conta “fretes e seguros” (BRASIL, 1952).

Porém, para amenizar a situação da cabotagem nacional, foi incluído no plano da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), aprovado em 1953, a navegação costeira, com o financiamento para compra de embarcações para a Costeira, a Comércio e Navegação, a navegação fluvial no Amazonas, além de aparelhar o estaleiro da Ilha Vianna. Estas quatro ações representavam 4,6% do total dos gastos previsto no plano (COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS, 1954). Tal como o Plano SALTE, o este plano elaborado pela CMBEU, também não foi executado, pois o governo norte-americano não cumpriu as promessas de liberação de crédito (MANTEGA, 1985). Sem a execução das metas prevista no SALTE e na CMBEU, a situação da marinha mercante estava se tornando caótica.

Como um país com uma linha costeira de quase nove mil quilômetros, tinha um comércio de cabotagem tão pequeno e precário? Para o processo de acumulação capitalista, a distribuição e a circulação das mercadorias estavam sendo feitas pelas rodovias, portanto as deficiências na marinha mercante não eram um entrave para o crescimento econômico. No relatório de 1957 da CMM temos um amplo panorama das condições materiais do setor de navegação no Brasil.

*Enquanto o país se apresenta com características geográficas e ecológicas extremamente favoráveis à utilização de suas aquíavias, o transporte sobre água é aquele que opera nas condições mais desvantajosas, quase sem capacidade de resistência à competição de sistemas alternativos (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1957, p. 4)*

Com resultado, diminuía os itens e o volume transportado via cabotagem. Em 1956, do total da carga transportada 60% era matéria-prima (carvão, petróleo e derivados, sal e madeira), 30% alimentos (açúcar, trigo, arroz e bebidas) e 10% de manufaturados (produtos de ferro, aço e madeira).

Contando com a navegação interior, havia no país 119 armadores privados, “a maior parte deles empresas de pouca expressão (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1957, p. 6). A maior companhia privada

continuava sendo a Comércio e Navegação, com uma frota de 18 navios. As grandes bacias hidrográficas estavam reunidas em três áreas sendo explorada principalmente pelas autarquias federais: Serviço de Navegação da Amazônia e de Administração do Porto do Pará (SNAPP), criada em 1940 a partir da encampação da *The Amazon Steam Navigation Co.*; Serviço de Navegação da Bacia do Prata (SNBP), criada em 1943; e, Companhia de Navegação do São Francisco (CNSF), criada em 1955.

No transporte de longo curso atuavam apenas o Lloyd Brasileiro (com 24 navios), a Frota Nacional de Petróleo (FRONAPE - criada em 1949 e incorporada pela Petrobrás em 1952, com 25 navios) e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN, com 2 navios), que eram responsáveis por apenas 3,9% das exportações e 10,5% das importações. A cabotagem de longa distância era quase um serviço exclusivo do Estado. Além do Lloyd Brasileiro e da Costeira, a FRONAPE, e a CSN, também atuavam no transporte de matéria-prima. Em toneladas por milhas transportadas, 50% era de responsabilidade de empresas estatais (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1957).

As companhias Lloyd Brasileiro e Costeira apresentavam déficits constantes e crescentes e tinham uma frota obsoleta, já as privadas eram pequenas e não tinham condições de ampliar sua frota. A média de idade da frota nacional era de 40 anos, sendo que a vida econômica útil de um navio era de no máximo de 20 anos (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO, 1957). A estrutura do setor não atendia a demanda do mercado interno que estava em franca expansão dado o acelerado processo de industrialização, urbanização e integração do mercado. O Estado brasileiro, que estava assumindo formas superiores de organização capitalista, atendendo as exigências do processo de acumulação, precisa dar uma resposta consistente ao setor de navegação.

Num estudo sobre o “Reaparelhamento da Marinha Mercante”, elaborado ao Conselho de Desenvolvimento, ligado à Presidência da República, em 1956, no início do Plano de Metas, após fazer um amplo e sombrio diagnóstico da marinha mercante e da construção naval, foram propostas duas medidas: a estatização ou a liberalização. A primeira não era recomendada, pois as companhias estatais de navegação, além do insucesso, representavam pesado ônus para o orçamento federal. A segunda proposta liquidaria as companhias estatais, prejudicando a cabotagem de longa distância, uma vez que não havia capital privado nacional capaz de assumir os serviços do Lloyd Brasileiro e da Costeira.

*Parece-nos, pois que o sistema atual deve ser mantido, com a progressiva entrega dos serviços aos particulares, desde que sejam criadas condições para que a iniciativa privada possa se desenvolver em bases sólidas, dentro do regime de serviço público (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO, 1956, p. 7)*

As dificuldades para renovar a frota oficial e fazer novas aquisições para os armadores privados deveriam ser resolvidas com duas iniciativas: 1) desenvolver a indústria da construção naval estimulando as empresas nacionais e atraindo multinacionais; e, 2) criar uma linha de financiamento para renovar a frota. Ambas deveriam ser feitas mediante a criação de uma taxa de reaparelhamento da marinha mercante que formaria um fundo específico para financiá-la. (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO, 1956).

Dentro do Plano de Metas, a marinha mercante (Meta 11) e a construção naval (Meta 28), eram complementares, uma vez que não era mais possível pensar na renovação da frota oficial sem o desenvolvimento de uma indústria naval nacional forte e integrada. Os objetivos traçados em 1956 para o setor, em resumo, foram os seguintes:

*Constituem pontos básicos da Política da Marinha Mercante, a ser posta em vigor pelo governo (...): o fortalecimento da iniciativa privada, especialmente no transporte de cabotagem; a provisão de recursos financeiros suficiente para garantir o rejuvenescimento e ampliação contínua da frota; a especialização e concentração das atividades dessas empresas em determinados tipos de tráfegos, para deles retirar o maior rendimento possível (...); e finalmente, a implantação da indústria da construção naval. (BRASIL, 1956, p. 445)*

Com a criação da Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM) e do Fundo da Marinha Mercante (FMM), o setor foi dotado de um poderoso mecanismo de financiamento que possibilitou a execução das metas propostas no Plano.

Segundo Carlos Lessa (1982, p. 27), o Plano de Metas se constituiu num projeto ousado que visava implantar as bases da industrialização brasileira, configurou-se na “mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país”. Comparando com os

projetos industriais dos anos anteriores, o Plano foi algo intencionalmente induzido, com objetivos claros: implantar a indústria de bens de produção. O Plano de Metas “conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura” (p. 27). A participação estatal se explica pelo crescente aumento das demandas sociais, pela inércia empresarial e pela incapacidade do setor privado de fazer certos investimentos que demandavam recursos vultosos exigindo, assim, a presença estatal.

A partir desse momento, a Comissão da Marinha Mercante deixava de ser apenas um órgão de registro e controle da navegação nacional para se tornar num instrumento de política de incentivos para o setor de navegação e para a indústria da construção naval, gerando expectativas positivas no setor. Com já havia a indústria de aço no país, a expansão e a implantação da indústria da construção naval seria altamente beneficiada. Estes eram os resultados dos desdobramentos da industrialização pesada que gestava os ciclos endógenos de crescimento.

#### 1.1.2 Indissociabilidade entre marinha mercante e construção naval

Após alguns estudos sobre a marinha mercante, apontando que o seu desenvolvimento estava associado à implantação da indústria da construção naval, e que ambos necessitavam de financiamento, a Lei 3.381 de 24 de abril de 1958 criou a Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM).

O FMM era constituído pelos recursos da TRMM arrecadada junto às companhias de navegação estrangeiras, oficiais e armadores nacionais que operavam navios estrangeiros afretados. Os recursos seriam recolhidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) numa conta especial administrada pela CMM. No mesmo ano de 1958, foi criado o Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval (GEICON), vinculado ao Conselho de Desenvolvimento.

Já havia no Brasil uma pequena indústria da construção naval, com destaque para o estaleiro na Ilha Vianna, que pertencia à Organização Lage, da Navegação Costeira, especializado em reparos; a Companhia Comércio e Navegação, do Estaleiro Mauá; a Indústria Reunidas Caneco; e o Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro, que construía e reparava

embarcações. Além de vários pequenos estaleiros distribuídos em alguns estados brasileiros. Com a nova política para o setor foram beneficiadas quatro empresas nacionais que já atuavam no mercado (Mauá, Caneco, Só e Emaq). Também foram atraídos a vinda de grupos estrangeiros, a japonesa *Ishikawajima Heavy Industries*, que ficou mais conhecida com a Ishibrás, e a holandesa *Verolme United Shipyards*, a Estaleiro Verolme, ambas em 1959.

Em 1962, com o parque industrial naval todo implantado, e um índice de nacionalização em preço de 81%, encerraram-se as importações de navios novos e de segunda mão, restando apenas duas encomendas feitas junto a estaleiros poloneses, 10 navios, e finlandeses, 4 navios (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1964; 1967). Para os próximos anos, todas as encomendas deveriam ser atendidas pela indústria doméstica, além de começar a exportar, como ocorreu com a primeira encomenda destinada ao México.

A partir deste momento, os planos específicos para a marinha mercante estavam associados à expansão da indústria da construção naval. No Plano SALTE, o “Reaparelhamento da Frota Mercante”, e na CMBEU, o “Projeto de Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Nacional”, estavam destinados apenas à navegação, sobretudo a estatal. Com o “Programa de Reequipamento da Frota Naval” e a implantação da indústria da construção naval, dentro do Plano de Metas, ambos tornaram-se indissolúveis. No governo de João Goulart, que tinha como objetivo reforçar o caráter nacional da economia, foi elaborado o “Programa de Construção Naval 1963-1965”, dentro do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Este Programa previa a construção de 33 embarcações, num total de 576.300 TDW, além de duas destinadas ao mercado externo de 7.000 TDW cada (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1963).

Com o golpe militar e o cancelamento do “Programa de Construção Naval”, foi elaborada uma nova política para ambos os setores. Durante toda a ditadura, a marinha mercante e a construção naval assumiram um caráter mais privatista, transferindo recursos para as empresas e reduzindo a atuação das companhias estatais de navegação. Nos primeiros cinco anos do novo regime, podemos destacar três iniciativas de cunho estrutural.

A primeira, foi a edição do Decreto-Lei 67 de 21 de novembro de 1966, que transformou o Lloyd Brasileiro e a Costeira em sociedades

anônimas. Todos os serviços de cabotagem da Costeira foram transferidos para o novo Lloyd Brasileiro e a Costeira dedicou-se apenas aos reparos navais. Esta era uma antiga reivindicação da CMM, que apontava os constantes problemas de déficits de ambas as companhias, dificultando qualquer mudança para solucionar os problemas, como o excesso de pessoal que esbarrava em aspectos jurídicos. Transformá-las em sociedades anônimas aumentava o grau de liberdade para fazer as mudanças radicais, por exemplo: enxugar a folha de pagamento sem resistência sindical, uma vez que estávamos sob a égide dos militares. (FROTA, 1965; VALENTE, 1970)

A segunda, o fim das subvenções a navegação privada, que era concedida em forma de auxílio operacional, passando as empresas a serem beneficiadas apenas pelas tarifas (MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS, 1966).

E por último, a elaboração do “Plano de Emergência para Construção Naval” para o período de 1967 a 1970. O Plano previa a encomenda de 10 cargueiros e 20 embarcações pequenas, totalizando 473.000 TBP. Com a rápida expansão da economia brasileira iniciada no segundo semestre de 1967 e os vultosos recursos captados pela TRMM, todas as encomendas foram entregues no prazo previsto (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1967; SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE, 1970).

### 1.1.3 Prosperidade: a atuação da SUNAMAM de 1969 a 1983

O Decreto 64.125 de 19 de fevereiro de 1969, que alterou o nome da CMM para Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), não significou apenas uma simples mudança de nomenclatura, mas a centralização e o fortalecimento das políticas voltadas para a marinha mercante e construção naval. Com base em três novos decretos (Decreto-Lei 11.143/1970, Decreto 67.992/1970 e Decreto 73.838/1974), a SUNAMAM, passou a ter o controle quase que absoluto sobre a navegação marítima e fluvial, envolvendo os fretes, as empresas de navegação, a elaboração de planos para a construção naval e a liberação de recursos. Este poder atribuído à SUNAMAM estava garantido pelos vultosos recursos que ela gerenciava junto ao FMM. O fortalecimento da SUNAMAM inaugurou uma nova fase para o setor pautada em três ações:

proteção à navegação nacional, apoio aos armadores nacionais e estímulo à indústria da construção naval. Concretamente estava consolidada a indissociabilidade entre marinha mercante e construção naval com claros objetivos de expandir e fortalecer a economia nacional.

Com relação à proteção à navegação nacional, foram estabelecidos acordos bilaterais e controle das conferências, além da reserva de carga e vigilância sobre as operações das empresas de navegação. Estas medidas visavam ampliar a participação da bandeira nacional no tráfego de longo curso, que diretamente beneficiava a indústria da construção naval. Por exemplo, no tráfego geral de cargas que definiu o critério 40-40-20 (40% do transporte de cargas por navios de bandeira brasileira, 40% por navios de bandeira do parceiro comercial do Brasil e 20% por navios da chamada 3ª bandeira) e fixou a participação mínima do país exportador e importador, inicialmente de 65% até atingir 80%. As cargas importadas destinadas às empresas estatais ou a órgãos governamentais, cobertas com algum benefício financeiro, somente poderiam ser transportadas por empresas nacionais de navegação. Ficaram também reservadas as conferências de exportação de café, cacau e algodão (EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES, 1999b).

Medidas como estas garantiram que, nos anos de 1970 e 1980, quase toda a importação de graneis ficasse reservada às companhias nacionais. Mas, a maior conquista foi ampliar consideravelmente a participação da bandeira nacional (navios próprios ou afretados) no longo curso, passando de 3,9% em toneladas em 1958, para 34,6% em 1970 e 49,6% em 1980. Este aumento da bandeira brasileira tinha uma repercussão positiva no Balanço de Pagamentos nas transações correntes no item “fretes”, que era incorporado por companhias de navegação nacionais.

No tocante ao estímulo às companhias nacionais, a reestruturação do Lloyd Brasileiro, transformando-a em sociedade anônima, e a dissolução da Navegação Costeira em 1966, abriu espaço para as companhias privadas de navegação. Na época, a intenção da CMM já era formar grandes companhias, ao invés de pulverizar o setor em pequenas e médias empresas. No início dos anos de 1960, já havia seis companhias privadas que atuavam no longo curso, totalizando apenas oito navios com 35.810 toneladas (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1961). Destacavam-se duas empresas, a Companhia de Navegação Netumar, que atuou até 1994, e a Empresa de Navegação Aliança, que ainda está no

mercado. Dentro da antiga CMM, e financiada pelo BNDE, em 1966, a partir da fusão de 13 pequenas companhias que faziam o transporte de cabotagem, foi criada a Companhia Libra de Navegação. Outras empresas que também atuavam no longo curso eram a Companhia Paulista de Comércio Marítimo, Frota Oceânica Brasileira, Empresa de Navegação Mercantil (antiga Comércio e Navegação), L. Figueiredo Navegação e Netúnia Sociedade de Navegação. Estas empresas, mais a Docenave (setor de navegação da Companhia Vale do Rio Doce, criada em 1962), a FRONAPE e o Lloyd Brasileiro foram as companhias de longo curso beneficiadas pelos planos de construção naval coordenados e financiados pela SUNAMAM (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE, 1969-1972).

A primeira distribuição das grandes rotas feita, ainda pela CMM em 1967, ficou assim definida: Netumar, a Costa Leste dos Estados Unidos; a Mercantil, o Golfo do México; a Aliança, portos europeus; a Paulista, o Mediterrâneo; a L. Figueiredo, Norte do Brasil para Europa e portos nos Estados Unidos; e a Frota Oceânica, Extremo Oriente (GUIMARÃES, 1996).

Na navegação de cabotagem, apesar da forte presença das empresas estatais, sempre houve e atuação das pequenas companhias regionais. Com a extinção da Navegação Costeira, em 1966, e o Lloyd Brasileiro dedicando-se apenas no longo curso, as companhias regionais ampliaram suas áreas de abrangência. Houve um processo de concentração e centralização de capital, apoiado pela SUNAMAM, que selecionou treze companhias privadas para serem incluídas nos seus planos de expansão (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE, 1971).

O estímulo à expansão da indústria da construção naval estava apoiado nos planos e no financiamento. Mesmo a ditadura mostrando seu lado mais perverso, cristalizado no AI-5, o projeto de industrialização continuou pautado no fortalecimento na indústria de base. Além do Plano de Emergência de 1967, foram elaborados mais três planos. O I Plano de Construção Naval 1971-1974 (PCN) previa a contratação junto aos estaleiros brasileiros 1.800.000 TPB.

*O I PCN foi responsável pela grande maioria dos contratos firmados em 1971 e 1975. O total de embarcações contratadas no período foi de 278, correspondendo a pouco mais de 2,2 milhões de TPB. Assim, a*

*tonelagem encomendada no I PCN representou cerca de 81% do total do período. (EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES, 1999c)*

O I PCN foi executado concomitantemente ao I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1972-1974 (I PND), quando a economia brasileira registrava crescimento médio de 10,0% ao ano. Dentro do I PND, estava previsto aumentar a frota mercante nacional em 63,0%, com destaque para a de longo curso, que passaria de 1.857 mil TPB, em 1970, para 3.035 mil TPB, em 1974 (BRASIL, 1971). Com já havia sido definido no plano anterior, os principais estaleiros selecionados eram os mesmos: Caneco, CCN, Emaq, Ishibrás, Só e Verolme, que representavam 98,0% das encomendas. O Ishibrás e Verolme, ambos de capital externo, dentro do I PCN, captaram 66,2% das encomendas (EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES, 1999a; SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE, 1970-1975).

Os bons resultados obtidos com o I PCN e as expectativas positivas, obrigaram a SUNAMAM a continuar com as encomendas e o financiamento. O II PCN foi elaborado para o período de 1975 a 1979, e previa a construção de 5.100.000 TPB, além de concluir as encomendas feitas no bojo do I PCN. Também estava previsto importar 200.000 TPB. As encomendas eram maiores que a capacidade instalada dos estaleiros, que tiveram que se adaptar às metas estabelecidas pela SUNAMAM. Novamente, Ishibrás e Verolme, foram os mais beneficiados, chegando a 56,7% das encomendas (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE, 1975-1980).

Na segunda metade dos anos de 1970, presenciamos dois movimentos: o Brasil internalizou por completo os adventos da Segunda Revolução Industrial, da grande indústria eletro-metal-mecânica, pautado nas metas expressas no II PND; e, o início da crise fiscal e financeira, desdobrada a partir do endividamento externo. O II PND, apesar das limitações financeiras, cumpriu sua função de ampliar e integrar o parque industrial brasileiro (BELLUZZO, COUTINHO, 1984). Com relação ao setor de navegação, estava previsto ampliar a frota de 4.205 mil TPB para 9.438 TPB, e a construção naval aumentaria em 178,0% (BRASIL, 1975). O II PCN não obteve o mesmo sucesso dos dois planos anteriores, uma vez que estava num ambiente em que a economia brasileira entrava numa

trajetória de desaceleração. As encomendas não foram entregues e parte das dívidas não foi paga. Este mecanismo se retroalimentava anunciando uma crise estrutural na marinha mercante e na construção naval. Mesmo assim, a frota mercante nacional ampliou consideravelmente, passando de 2.339.000 TPB em 1970, para 8.069.000 TPB em 1980, ampliando a participação dos navios com bandeira brasileira (exportações e importações) de 34,6% para 49,6%, respectivamente, dobrando a participação brasileira na frota mundial de longo curso, de 0,5% para 1,0%. E o emprego na indústria da construção naval passou de 18.000 trabalhadores em 1970, para 33.792 em 1980, tornando-se a segunda potência mundial no setor, abaixo apenas do Japão. Este movimento estava diretamente ligado à expansão do comércio externo brasileiro, cujo movimento portuário na década passou de 81.878 mil t, em 1970, para 251 680 mil em 1980.

O final da década de 1970 mostrava sinais claros de reversão da tendência histórica de crescimento acelerado pautada no capital estatal, nacional e externo. A crise fiscal e financeira engessou o Estado reduzindo a sua mobilidade em formular novas políticas de crescimento. O III PND 1980-1985, mostrou-se mais como uma “carta de intenções” do que um plano com metas e objetivos consubstanciado em valores. A recessão do período 1981-1983 anunciava uma nova era para a economia brasileira. A quebra do padrão de financiamento, pautado na facilidade de acesso aos recursos externos e no dinheiro público, esgotou com a crise da economia mundial que rebateu internamente. Os canais de financiamento interno exauriram e o sistema bancário privado doméstico era incapaz de assumir o risco dos empréstimos de longo prazo (BAER, 1993).

É neste cenário de incertezas radicais e de reversão de expectativas que é lançado em 1980 o Plano Permanente de Construção Naval (PPCN). Ao contrário dos planos anteriores, nesta nova proposta as metas seriam de curto prazo e revistas anualmente.

*Não se estabeleciam mais prazos rígidos e não havia um programa de construção predefinido, embora houvesse a meta de contratar, entre 1981 e 1983, cerca de 3 milhões de TPB, distribuídas em parcelas anuais de 1 milhão de TPB (EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES, 1999a)*

Os resultados ficaram bem abaixo do esperado. O PPCN foi executado apenas nos anos de 1981 e 1982 quando foram entregues apenas 1.098.558 TPB para o mercado interno, ou seja, apenas 50% do planejado. Diante deste quadro, instalou-se um clima de expectativas negativas no setor que foi se ampliando ao longo da década.

#### 1.1.4 Agonia: a atuação da SUNAMAM de 1983 a 1989

O II PND transformou a estrutura produtiva do país que permitiu reverter a balança comercial alterando substancialmente a pauta de exportações. No início dos anos de 1980, o Brasil deixava de ser um país exportador de matéria-prima para entrar no rol dos países exportadores de manufaturados (CASTRO, 1988). E as exportações de granéis continuaram sua trajetória de crescimento, principalmente com os investimentos no Complexo Carajás, que começava a dar seus primeiros resultados. Se o objetivo era resolver os problemas estruturais no Balanço de Pagamentos, este novo cenário demandava constante renovação e ampliação da frota mercante nacional, que minimizaria os gastos com “fretes”. Porém, esta não foi a tônica da década de 1980, que se cristalizou numa “década perdida”, principalmente para a marinha mercante e à construção naval brasileira.

Dado os atrasos na entrega das encomendas, a alta inadimplência dos armadores e construtores, que estavam abarrotados de dívidas com a SUNAMAM, cuja situação estava se tornando insustentável, foi baixado o Decreto 88.420 de 21 de junho de 1983, que redefiniu as atribuições da SUNAMAM. Basicamente, foi mudado o mecanismo de financiamento, criando o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), que ficaria responsável pela liberação de novos financiamentos. Os recursos arrecadados pela Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM, antigo TRMM), base do FMM, seriam gerenciados apenas pelo BNDES, com autorização do CDFMM. Ou seja, foi retirada a capacidade da SUNAMAM em liberar recursos aos estaleiros e armadores. Este decreto foi o prelúdio de uma crise e um escândalo financeiro que iria se instalar na SUNAMAM.

No final do governo Figueiredo, foram reveladas várias irregularidades nos repasses de recursos da SUNAMAM para os construtores navais. Mesmo assim, mergulhadas em dívidas, a autarquia

avaliava os estaleiros para descontar duplicatas na rede bancária e continuar a construir os navios encomendados. Em 1984, o governo não reconheceu o aval da SUNAMAM e deu início a uma apuração das irregularidades, que ficou conhecido como o “Escândalo da SUNAMAM”. Na época, estima-se que as perdas para os cofres públicos foram de 545 milhões de dólares. Deste total, 290 milhões de dólares eram dívidas do Estaleiro Mauá, que inclusive resultou no suicídio do seu proprietário, o empresário Paulo Ferraz (SENADO FEDERAL, 1986). Mais tarde, no governo Collor, esta dívida foi securitizada e transformada em moeda de troca no processo de privatização, as famosas “moedas podres”.

A SUNAMAM, uma poderosa autarquia com ampla margem de manobra financeira e administrativa, tornou-se um estorvo para o governo federal e alvo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional em março de 1985. Após 14 meses de trabalho, o Relatório Final da CPI apresentou a seguinte conclusão básica:

*A construção naval e a marinha mercante brasileira foram acarretadas por uma política econômica que onerou financeiramente o setor, eliminou o aporte de recursos governamentais, restringiu as fontes de receitas próprias da SUNAMAM, bem como a capacidade de tomar empréstimos, além de haver substituído crescentemente as encomendas à indústria naval nacional por navios importados. O governo anterior, importou navios em volume suficiente para manter nossa indústria naval funcionando durante um ano inteiro (SENADO FEDERAL, 1986, p. 5)*

A recomendação do Relatório Final era de que fosse elaborada uma nova política que fortalecesse ambos os setores, além de promover uma “efetiva democratização da SUNAMAM, a fim de evitar eventuais desvios” (SENADO FEDERAL, 1986, p. 6).

A nova Política Nacional de Navegação Marítima Mercante, elaborada pelo Ministério dos Transportes em julho de 1986, que apresentava uma nova proposta para o setor e reafirmava o caráter nacional, reforçava a importância do CDFMM, ao invés da SUNAMAM (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 1986a). No Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes 1986-1989 (PRODEST), que envolvia todas as autarquias ligadas ao Ministério dos Transportes, a

SUNAMAM, que agonizava, assumia mais um caráter normativo e fiscalizador (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 1986b).

O desfecho final veio com a Medida Provisória 27 de 15 de janeiro de 1989, que extinguiu 14 órgãos da administração federal, incluindo a SUNAMAM, cujas competências foram transferidas para a recém-criada Secretaria de Transportes Aquáticos (STA), reforçando o caráter apenas normativo e fiscalizador no setor da navegação.

No final da década de 1980, as mudanças administrativas e no padrão de financiamento da SUNAMAM rebateram na indústria da construção naval, que operava com uma capacidade ociosa de quase 60%, empregando 17.965 trabalhadores, e na navegação nacional, cuja participação de navios com bandeira brasileira passou para 35,0% em 1989. Mesmo assim, muitos armadores resistiram ao rápido desmonte parcial do setor. A frota do Lloyd Brasileiro, que freqüentava em torno de 250 portos em todos os continentes, entrou num acelerado processo letárgico.

Dos armadores privados que já haviam sido beneficiadas pelos planos da SUNAMAM podemos destacar a Frota Oceânica, Aliança, Paulista, Netumar, Mercantil e Libra. Outras empresas menores, ou que atuavam apenas na cabotagem, também passaram a atuar no longo curso como a Companhia de Navegação do Norte, H. Dantas Comércio Navegação, Companhia de Navegação Norsul, Companhia de Navegação Viamar, Transportes Marítimos Internacionais, Interunion Navegações e Companhia de Navegação Tupi (EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTE, 1999a).

## **2 Desmonte parcial**

O desmonte parcial do setor compreende desde a extinção da SUNAMAM, EM 1989, ao lançamento do Programa Navega Brasil, em 2001.

## 2.1 Desnacionalização e privatização: o desmonte parcial da navegação marítima e da construção naval

Os efeitos das políticas neoliberais atingiram diretamente a marinha mercante e a indústria da construção naval brasileira. Se a partir do “escândalo da SUNAMAM”, o setor da navegação vinha seguindo uma trajetória de crise, a continuação da recessão e a falta de planejamento, quase que levou à extinção a indústria da construção naval e os armadores nacionais.

Os anos noventa inauguraram uma nova fase para a economia brasileira. Durante um longo período, que iniciou em 1930 e se estendeu até o final dos anos setenta, o Estado brasileiro teve uma ampla margem de manobra para manipular políticas econômicas em prol da industrialização. Na década de 1980, assistimos ao avanço de alguns setores da economia, como o complexo agroindustrial, mineral e petroquímico, porém, no conjunto o nível de crescimento do PIB industrial foi muito baixo. As tentativas malfadadas de estabilizarem os preços agravaram ainda mais o quadro de instabilidade econômica que estava sendo orientado pelas finanças especulativas.

Iniciamos a década de 1990 aprofundando o endividamento externo e a crise fiscal e financeira, acrescido da abertura comercial e financeira. A tônica da década foi o ajuste fiscal com privatizações, desnacionalizações, fechamento de autarquias e cortes orçamentários nos investimentos. A dinâmica especulativa, com alta mobilidade de capitais e juros altos, ditava a agenda da economia nacional. As políticas de desenvolvimento e industrial foram suplantadas pelos objetivos da macro conjuntura econômica. A recessão, que já havia prejudicado a economia brasileira nos anos de 1980, seguiu sua trajetória, acrescida do aumento exponencial do desemprego com seus efeitos deletérios. (CARNEIRO, 2002).

Sem financiamento e novos investimentos a infra-estrutura logística do país foi sendo rapidamente sucateada. Com a extinção da Portobrás, as operações portuárias foram privatizadas e ampliou o número de terminais privativos. (GOULARTI FILHO, 2007). O Lloyd Brasileiro entrou no Plano Nacional de Desestatização, e seu material flutuante foi aos poucos sendo leiloado por preços abaixo do mercado.

A Lei 9.432 de 08 de janeiro de 1997, definiu um novo regime jurídico para a navegação nacional, em oposição ao aprovado em 1939. Foi criado o Registro Especial Brasileiro, no qual poderão ser registradas embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação, além de flexibilizar os contratos de trabalho. Foi aberta a navegação de cabotagem, interior e apoio portuário para embarcações estrangeiras afretadas por empresas brasileiras de navegação. Ficou permitido o afretamento a casco nu e as empresas podem afretar as embarcações no mercado internacional até a construção de novos navios. Também ocorreram outras mudanças no marco regulatório como o fim das conferências fechadas de fretes, a isenção do AFRMM para diversas cargas, a redução da prescrição das cargas e o fim dos subsídios à construção naval (BNDES, 1997).

O processo de desnacionalizações também chegou à marinha mercante com a venda das empresas nacionais consolidadas para companhias estrangeiras. A Libra, a maior do setor fundada dentro da CMM, foi vendida em 1999 para a chilena *Compañia Sudamericana de Vapores* (CSAV). A Aliança, fundada em 1950, foi adquirida em 1998 pela alemã *Hamburg Sud*, uma das maiores companhias de navegação do mundo. No mesmo ano a *Hamburg Sud* também adquiriu as linhas para a Europa da Transroll, fundindo com a Aliança. A Flumar, fundada em 1970, também foi adquirida pelo capital externo no ano de 1996, pelo grupo francês LDA e o norueguês KGJS. A Mercosul Line, fundada em 1999, foi adquirida em 2006 pelo grupo dinamarquês *Maersk*. Entre as empresas que faliram podemos destacar a Mercantil, antiga Comércio e Navegação, em 1988, a Netumar em 1994, a Interunion em 1996, a Paulista e a Viamar, ambas em 1999. Com este desmonte, em 2000, a frota nacional passou para 6.087.000 TBP e a participação de navios com bandeira brasileira caiu para 21,0%. Contraditoriamente, este desmonte parcial vem justamente num momento em que o movimento portuário brasileiro vem se ampliando de forma exponencial, o que possibilitaria o fortalecimento da marinha mercante nacional.

Os maiores armadores nacionais atualmente são a Norsul, H. Dantas e Global. Este retrato de desnacionalização e quebra dos armadores nacionais reflete o “espírito das reformas econômicas” posta em marcha nos anos de 1990: a internacionalização da economia, via abertura comercial e financeira com o aprofundamento da “dependência” do capital externo, fragilizando o sistema nacional de economia.

Além deste desmonte parcial do setor de navegação nacional, a reforma do Estado resultou no esvaziamento das estatais, autarquias e órgãos reguladores. O BNDES, que outrora tinha sido a alavanca da industrialização, passou a coordenar o Programa Nacional de Desestatização. No início do governo Collor, com a incorporação do Ministério dos Transportes pelo Ministério da Infra-estrutura, a recém-criada STA foi extinta, juntamente com o CDFMM, cujas atribuições foram transferidas para o Departamento Nacional de Transportes Aquaviários (DNATA), que reforçou o caráter apenas fiscalizador e normativo (Decreto 99.180/1990). Esta mudança institucional, associada a recessão do início da década e a crise na construção naval, levaram à uma queda considerável na arrecadação do ARFMM entre 1989 e 1994, passando de 428.033 mil dólares para 243.652, respectivamente.

No final do governo Collor, o Ministério do Transporte e das Comunicações foi recriado e o DNATA assumiu as funções do antigo CDFMM (Decreto 502/1992). E no início do governo Itamar Franco, foi feita uma nova reforma no Ministério dos Transportes, criando o Departamento da Marinha Mercante (DMM), que assumiu as funções do DNATA e recriou o CDFMM.

E por último, no governo Fernando Henrique Cardoso foi criada pela Lei 10.233 de 05 de junho de 2001, a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ), que assumiu as atribuições do antigo DMM. A ANTAQ é apenas uma agência reguladora, tal com foi o antigo IFN, criado em 1907. Dentro dos objetivos das reformas neoliberais, o mercado promoveria os ajustamentos e daria o estímulo necessário à marinha mercante brasileira seguir uma trajetória de crescimento virtuoso. Ledo engano. O que vimos foi um desmonte parcial do setor nacional de navegação com a privatização do Lloyd Brasileiro e da Docenave, a desnacionalização e a quebra de armadores nacionais.

Para termos uma idéia do desmonte, em 1980, o Brasil chegou a ser a segunda maior potência no mundo na indústria da construção naval, empregando 33.792 trabalhadores, em 2000 passou para a 15ª posição, empregando apenas 1.900 trabalhadores. O setor também passou por uma profunda reestruturação com a compra da Ishibras pela Verolme, que associou-se à *Keppes Fels*, que especializou-se mais em *off-shore* (plataformas de petróleo). O Estaleiro Mauá, foi adquirido pelo grupo *Jurong Shipyard*, o Estaleiro Caneco foi arrendado pela Rio Nave Reparos Navais e o Estaleiro Emaq pela Estaleiro Ilha, já o Estaleiro Só faliu.

Somente no final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso que foi elaborada uma política destinada à marinha mercante e à construção naval, tratava-se do Programa Navega Brasil, lançado em dezembro de 2000. Neste programa estava previsto a compra de três novos navios para a Petrobrás, na ordem de 160 milhões de reais, distribuídos para três estaleiros cariocas. Por outro lado, a Petrobrás continuava a fazer novas encomendas de plataformas no exterior, desperdiçando uma grande oportunidade de alavancar a indústria de *off shore* brasileira. Esta foi uma tentativa quase vã de reerguer o setor, pois a capacidade ociosa era elevadíssima e não havia regras especificando o grau de nacionalização das embarcações, deixando de fora a indústria de peças para navios, que envolve o complexo eletro-metal-mecânico.

As reformas neoliberais desnacionalizaram a marinha mercante e desmontaram parcialmente a indústria da construção naval. As grandes companhias de navegação multinacionais, que já dominavam o comércio mundial, passaram a atuar na cabotagem brasileira. A entrada destas companhias foi permitida em função da reforma da Constituição de 1988, iniciada em 1993, que alterou o Artigo 178, cujo parágrafo único ficou assim definido:

*Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras (BRASIL, 2000).*

### **Considerações finais**

Nesta trajetória de longa duração da marinha mercante brasileira, dentro do sistema nacional de economia e de contradições, podemos acompanhar momento de rápida expansão e momento de retração.

A jovem República, inspirada pelos ideais positivistas, protegeu o setor e criou o Lloyd Brasileiro. As novas exigências da economia brasileira, que rumava para a centralização das tomadas de decisões, obrigou o Estado a formular novas políticas para o setor de navegação. Com a industrialização e a integração do mercado interno pós-1930, a marinha mercante teria que necessariamente dar outras respostas para a economia nacional. Vargas criou, em 1941, a CMM, que deveria formular políticas de expansão para o setor da navegação. Porém, efetivamente, isto

ocorreu apenas com a criação do FMM e a internalização da indústria pesada no território nacional no bojo do Plano de Metas (1956-1960). Estava formada a simbiose marinha mercante e construção naval.

Nos anos de 1960 e 1970, a expansão acelerada da economia brasileira e do comércio externo, também estava sendo acompanhada pela ampliação da frota mercante nacional. Os PCNs promoveram o fortalecimento dos armadores nacionais, principalmente no longo curso, e a SUNAMAM tornou-se num poderoso instrumento de formulação de políticas e de manipulação de recursos financeiros junto ao FMM.

Nos anos de 1980, dada a crise fiscal e financeira do Estado e a desaceleração da economia, o setor lentamente foi sendo desmontado e a SUNAMAM, abalada pelos escândalos políticos e financeiros, foi dissolvida.

Com o desmonte parcial e a abertura econômica nos anos recessivos de 1990, o comércio externo brasileiro continuou sua trajetória de crescimento em descompasso com os armadores nacionais que contraditoriamente seguiram uma trajetória de desnacionalização. A atual recente retomada da construção naval está fortemente associada às demandas da Petrobrás, dentro do PAC, que poderá se esgotar se não houver também uma política voltada para a navegação nacional privada.

## Referências Bibliográficas

### 1) Decretos, decretos-leis, leis e medida provisória

#### *a) Decretos*

BRASIL. Decreto nº 3.100 de 07 de março de 1941. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 64.125 de 19 de fevereiro de 1969. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 67.992 de 30 de dezembro de 1970. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 73.838 de 13 de março de 1974. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 88.420 de 21 de junho de 1983. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.180 de 15 de março de 1990. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 502 de 23 de abril de 1992. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

*b) Decretos-Leis*

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.951 de 30 de dezembro de 1939. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 4.648 de 02 de setembro de 1942. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 67 de 21 de novembro de 1966. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.143 de 30 de dezembro de 1970. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

*c) Leis*

BRASIL Lei nº 3.381 de 24 de abril de 1958. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.432 de 08 de janeiro de 1997. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.233 de 05 de junho de 2001. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

*d) Medida Provisória*

BRASIL. Medida Provisória nº 27 de 15 de janeiro de 1989. In: **Senado Federal**. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em 14 de março de 2008.

2) Relatórios, mensagens e projetos

BRASIL. **Mensagem enviada ao Congresso pelo Presidente da República Eurico Gaspar Dutra**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949.

\_\_\_\_\_. **Mensagem enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952.

\_\_\_\_\_. **Mensagem enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956.

\_\_\_\_\_. **I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1972-1974**. Brasília: Presidência da República, 1971.

\_\_\_\_\_. **II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1975-1979**. Brasília: Presidência da República, 1974.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS. **Relatório Geral**. Rio de Janeiro, tomo 1, 1954.

COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE. **Relatórios das atividades da Comissão da Marinha Mercante**. Rio de Janeiro, 1956-1966

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. **Política governamental e competitividade da indústria brasileira de construção naval: evolução, estrutura e diagnóstico**. Brasília: Ministério dos Transportes, v. 2, 1999a.

\_\_\_\_\_. **Política governamental e competitividade da marinha mercante brasileira**. Brasília: Ministério dos Transportes, v. 3, 1999b.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS. **Sumário das atividades 1965-66**. Brasília, 1967.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Política Nacional de Navegação e Marinha Mercante**. Brasília, 1986a.

\_\_\_\_\_. **Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes 1986-1989**. Brasília, 1986b.

SENADO FEDERAL. **CPI SUNAMAM: relatório final da comissão**. Brasília: Imprensa Oficial, 1986.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE. **Anuário da marinha mercante.** Rio de Janeiro, 1968-1985.

### 3) Bibliografias

BAER, Mônica. **O rumo perdido:** a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Cadernos de infra-estrutura:** marinha mercante - o Brasil e o mundo. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

BURLAMAQUI, Armando. **A marinha mercante brasileira.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, COUTINHO, Luciano. Política econômica, inflexão e crise 1974-1981. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, COUTINHO, Renata. **Desenvolvimento capitalista no Brasil:** ensaios sobre a crise. Brasiliense: São Paulo, 1984.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Unesp; IE/Unicamp, 2002.

CASTRO, Antonio Barros de. Ajustamento *x* transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, Antonio Barros de, SOUZA, Francisco Eduardo Pires. **A economia brasileira em marcha forçada.** São Paulo: Paz e Terra, 1988.

COSTA, Affonso. **A marinha mercante no Brasil:** estudo, projeto e reforma. Rio de Janeiro: Liga Marítima Brasileira, 1910.

COSTA, Jorge Gustavo. **Planejamento governamental:** a experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

DUARTE, Paulo de Queiroz. **Dias de guerra no Atlântico Sul.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1968.

FLORES, Mario César (Org.). **Panorama do poder marítimo brasileiro.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1972.

FROTA, Fernando. **De porque não se conserta a marinha mercante brasileira.** Rio de Janeiro: Editora do Autor, 1965.

GAMA, Arthur Oscar Saldanha da. **A marinha mercante do Brasil na I Guerra Mundial.** Rio de Janeiro: Capemi, 1982.

GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade.** Campinas, v. 16, n. 3, dez. 2001.

- GUIMARÃES, José Celso de Macedo Soares. **Navegar é preciso:** crônicas de muitas lutas – as lutas. Rio de Janeiro: Rio Fundo, v. 1, 1996.
- GUIMARÃES, Napoleão de Alencastro. **Estudo econômico para a reorganização da marinha mercante nacional.** Rio de Janeiro: Conselho Federal de Comércio Exterior, n. 4, 1945.
- MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira.** Petrópolis: Vozes, 1985.
- NETTO, Francisco Ferreira. **150 anos de transportes no Brasil 1822-1972.** Brasília: Centro de Documentação e Publicação/MT, 1974.
- SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira:** origem e desenvolvimento. Campinas; São Paulo: Editora da UNICAMP; HUCITEC, 2000.
- VALENTE, Murilo Gurgel. **A política de transporte marítimo no Brasil:** crônicas de uma batalha. Brasília: Serviço de Documentação do Ministério dos Transportes, 1970.

**Anexo 1: Dados gerais da marinha mercante brasileira 1905-2005**

Ano	Movimentação portuária (1.000t)	Frota nacional (1.000 TPB)	Trabalhadores indústria naval	Arrecadação AFRMM (mil US\$)	Bandeira brasileira (navios próprios %)	Bandeira brasileira (navios afretados %)
1905	12.927	-	-	-	-	-
1910	21.405	184	-	-	-	-
1915	19.495	203	-	-	-	-
1920	24.941	258	-	-	-	-
1925	33.409	342	-	-	-	-
1930	47.767	400	-	-	-	-
1935	45.867	331	-	-	-	-
1940	36.671	513	-	-	-	-
1945	16.109	499	-	-	-	-
1950	46.877	569	-	-	-	-
1955	50.677	855	-	-	-	-
1960	59.294	1.3	1.43	25.885	-	-
1965	59.311	1.402	11.6	29.963	-	-
1970	81.878	2.339	18	69.317	12,9	21,7
1975	187.829	4.604	23	273.421	12,2	33,1
1980	251.68	8.069	33.792	409.402	14,4	35,2
1985	317.705	10.299	21.463	452.001	17,3	20,5
1990	359.715	9.382	13.097	365.967	15,0	20,0
1995	387.688	8.19	9.206	448.956	17,0	20,0
2000	478.059	6.087	1.9	272.249	5,0	16,0
2005	649.418	2.955	14	395.772	5,0	16,0

Fonte: IBGE, CMM; SUNAMAM; DMM; BNDES; SINAVAL; MDIC; ANTAQ

**Anexo 2: Aspectos gerais dos planos para marinha mercante e construção naval**

Plano para marinha mercante e construção naval	Governo	Plano nacional	Meta
Reaparelhamento da Frota Mercante	Eurico Gaspar Dutra	Plano SALTE	Aquisição de 9 navios e 3 rebocadores
Projeto de Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Nacional	Getúlio Vargas	CMBEU	Aquisição de 12 navios cargueiros
Programa de Reequipamento da Frota Naval	Juscelino Kubitschek	Plano de Metas	630.000TDW
Plano da Construção Naval	João Goulart	Plano Trienal	583.300TDW
Plano de Emergência para Construção Naval	Arthur Costa e Silva	PAEG	473.000TPB
I Plano da Construção Naval	Emilio Garrastazu Médici	I PND	1.800.000TPB
II Plano da Construção Naval	Ernesto Geisel	II PND	5.100.000TPB
Plano Permanente da Construção Naval	João Baptista Figueiredo	III PND	1.098.558TPB
Programa Navega Brasil	II Fernando Henrique Cardoso	Avança Brasil	Aquisição de 3 petroleiros
Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro	II Luiz Inácio Lula da Silva	PAC	Aquisição de 146 embarcações

Fonte: Respectivos planos

### Anexo 3: Evolução dos órgãos responsáveis pela marinha mercante

Ministério responsável	Órgão responsável pela marinha mercante	Período	Característica
Marinha	Intendência dos Arsenais da Marinha	1820-1845	Registro das embarcações e da tripulação
Marinha	Capitania dos Portos	1845-1907	Registro das embarcações e da tripulação
Marinha	Inspetoria de Portos e Costa	1907-1923	Registro das embarcações e da tripulação
Marinha	Diretoria de Portos e Costa	1923-1931	Registro das embarcações e da tripulação
Marinha	Diretoria da Marinha Mercante	1931-1952	Registro das embarcações e da tripulação
Marinha	Diretoria de Portos e Costa	1952-actual	Registro das embarcações e da tripulação
Viação e Obras Públicas	Inspetoria Federal de Navegação	1907-1934	Registro e fiscalização das companhias de navegação
Viação e Obras Públicas	Departamento Nacional de Portos e Navegação	1934-1941	Registro e fiscalização das companhias de navegação
Viação e Obras Públicas	Comissão da Marinha Mercante	1941-1969	Política nacional para navegação e construção naval
Transportes	Superintendência Nacional da Marinha Mercante	1969-1989	Política nacional para navegação e construção naval
Transportes	Secretaria de Transporte Aquáticos	1989-1990	Registro e fiscalização das companhias de navegação
Infra-estrutura	Departamento Nacional de Transportes Aquaviários	1990-1993	Registro e fiscalização das companhias de navegação
Transportes	Departamento da Marinha Mercante	1993-2001	Registro e fiscalização das companhias de navegação
Transportes	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	2001-actual	Registro e fiscalização das companhias de navegação

Fonte: Relatórios da Marinha; Ministério da Viação e Obras Públicas; Comissão da Marinha Mercante; SUNAMAM; Mensagens Presidenciais; Leis e Decretos.

#### **Anexo 4: Regimes jurídicos da marinha mercante e da construção naval**

Legislação	Característica
Decreto 632 de 18 de setembro de 1851	Definiu que as companhias de navegação nacional gozariam do privilégio por vinte anos, com uma subvenção anual de até sessenta contos de réis nos primeiros dez anos, e até quarenta contos de réis nos anos seguintes, ou a garantia de 8,0% do capital empregado.
Decreto nº 2.647 de 19 de setembro de 1860	Garantiu o privilégio do transporte de cabotagem apenas para embarcações nacionais
Decreto nº 3.631 de 27 de março de 1866	Permitiu que as embarcações estrangeiras pudessem também fazer os serviços de cabotagem.
Decreto nº 5.585 de 11 de abril de 1874	Regulamentou a marinha mercante, a construção naval e o comércio de cabotagem
Parágrafo único do artigo 13 da Constituição de 1891	Definiu que a navegação de cabotagem será feita apenas por navios nacionais
Decreto-Lei nº 1.951 de 30 de dezembro de 1939	Garantiu à União o direito de explorar, conceder e autorizar os serviços da navegação marítima, fluvial e lacustre.
Decreto nº 3.100 de 07 de março de 1941	Criou a CMM
Lei nº 3.381 de 24 de abril de 1958	Criou a TRMM e o FMM
Decreto nº 64.125 de 19 de fevereiro de 1969	Criou a autarquia SUNAMAM com amplos poderes administrativo e financeiro em formular políticas para marinha mercante e construção naval
Decreto nº 88.420 de 21 de junho de 1983	Desvinculou o FMM da SUNAMAM e cria o CDFMM
Medida Provisória nº 27 de 15 de janeiro de 1989	Extinguir a SUNAMAM
Parágrafo único do Artigo 178, acrescido na reforma constitucional de 1993	Definiu que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras
Lei nº 9.432 de 08 de janeiro de 1997	Criou o Registro Especial Brasileiro, flexibilizou os contratos de trabalho, abriu a navegação de cabotagem para embarcações estrangeiras e decretou o fim das conferências fechadas dos fretes.
Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001	Criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Fonte: Respectivos decretos e leis.