

MARINHA DO BRASIL
CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE GRAÇA
ARANHA

LUCIANO LAURO BARACHO

A IMPORTÂNCIA DA MARINHA MERCANTE PARA A
SOBERANIA DO BRASIL.

RIO DE JANEIRO, RJ

2014

LUCIANO LAURO BARACHO

**A IMPORTÂNCIA DA MARINHA MERCANTE PARA A
SOBERANIA DO BRASIL.**

Monografia apresentado como requisito para a aprovação no curso de Aperfeiçoamento Para Oficial de Náutica, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.

Professor Orientador: Laís Raysa Lopes Ferreira

RIO DE JANEIRO, RJ

2014

LUCIANO LAURO BARACHO

**A IMPORTÂNCIA DA MARINHA MERCANTE PARA A
SOBERANIA DO BRASIL.**

Monografia apresentado como requisito para a aprovação no curso de Aperfeiçoamento Para Oficial de Náutica, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.- Orientadora Lais Rayssa Lopes Ferreira

Prof. Henrique Vaicberg

CMT - Paulo Roberto Valgas Lobo.

DATA: _____

NOTA: _____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à memória do meu avô Domingos Simões, ex-mercante do Lloyd Brasileiro e tripulante de um dos navios afundados pelos submarinos alemães. Estendo essa dedicação também a meu pai, Francisco Lauro Baracho, também ex-mercante e à toda a minha família.

AGRADECIMENTO

Agradeço aos coordenadores e professores do curso de Aperfeiçoamento de Oficiais de Náutica pelas excelentes aulas, pelo ambiente agradável de aprendizado e por todas as amizades que fiz aqui.

EPIGRAFE

“O país que se descuidar do seu comércio marítimo será fácil presa das conveniências e interesses dos que dele cuidarem e melhor se aprestarem no mar”

Armando Burlamaqui

RESUMO

Este trabalho faz um apanhado da importância da Marinha Mercante para o desenvolvimento do país e da afirmação da soberania do Brasil. No segundo capítulo fazemos um estudo da importância da navegação para afirmação da nacionalidade brasileira, para unificação do território, e como a abertura dos portos às nações amigas foi o primeiro passo para a independência. No terceiro capítulo, avaliamos o desenvolvimento da Marinha Mercante desde o a revolução de 30 até o final do século XX. No quarto e último capítulo, avaliamos as possibilidades de crescimento da Marinha Mercante e da indústria naval hoje, especialmente depois da descoberta das reservas do Pré-Sal.

ABSTRACT

This paper provides an overview of the importance of Merchant Marine for the country's development and the affirmation of the sovereignty of Brazil . In the second chapter we make a study of the importance of navigation affirmation of Brazilian nationality, for unification of the territory , and as the opening of the ports to friendly nations was the first step towards independence. In the third chapter , we evaluated the development of the Merchant Navy to the late twentieth century . In the 4th and final chapter , we evaluate the growth potential of the Merchant Navy today and the shipping industry today, especially after the discovery of Pré-Sal reserves .

LISTA DE ILUSTRAÇÕES:

1-Único cartão-postal conhecido, representando os navios da armadora Lloyd Nacional (não confundir com Lloyd Brasileiro). Paquetes: Araranguá, Araraquara, Araçatuba e Aratimbó. Década de 1930, disponível in: <https://portogente.com.br/colunistas/laire-giraud/reliquias-da-marinha-mercante-brasileira-em-cartoes-postais-continuacao-63631>, acesso em 03/10/2014. 13

2-Quadro de Geoffrey Hunt. Vinda da Família Real Portuguesa ao Rio de Janeiro em 7 de Março de 1808. Disponível in: <http://emanuelnunesilva.blogspot.com.br/2014/01/o-principe-portugues-e-o-primeiro.html>, acesso em 03/10/2014: 15

3-Porto de Santos em 1882 (Quadro de Benedito Calixto), disponível in: <http://www.sindogeesp.com.br/artigo-e-entrevista/modernizacao-dos-portos-para-competir-com-as-nacoes-amigas>, acesso em 03/10/2014: 16

4-Navio a vapor. Disponível in: http://velhochico.net/index_arquivos/Page%20354%20E.htm, acesso em 03/10/2014: 17

5-Batalha naval do Riachuelo – Guerra do Paraguai. Disponível in: http://www.achetudoeregiao.com.br/atr/Guerra_do_paraguai.htm, acesso em 03/10/2014: 19

6-Getúlio Vargas, à frente da Revolução de 30, chegando ao poder. Disponível in: http://pt.wikipedia.org/wiki/Revolu%C3%A7%C3%A3o_de_1930, acesso em 03/10/2014: 22

7-Contratorpedeiro Greenhalgh, às vésperas de seu lançamento. Disponível in: <http://www.naval.com.br/blog/2012/08/22/ha-70-anos-brasil-declarava-estado-de-beligerancia-contra-a-alemanha/>, acesso em 03/10/2014: 25

8-Presidente Eurico Gaspar Dutra. Disponível in: <http://www.naval.com.br/blog/2012/08/22/ha-70-anos-brasil-declarava-estado-de-beligerancia-contra-a-alemanha/>, acesso em 03/10/2014: 26

9-Vargas e a descoberta de petróleo no Brasil. Disponível in: <http://jchistorybrasil.webnode.com.br/album/galeria-de-fotos-terceira-republica-ou-republica-populista-1945-1964-/cria%C3%A7%C3%A3o%20da%20petrobras-jpg/>, acesso em 03/10/2014: 28

10-Presidente Juscelino Kubitscheck. Disponível in: http://pt.wikipedia.org/wiki/Juscelino_Kubitschek, acesso em 03/10/2014: 30

11-Lloyd Brasileiro, um patrimônio a ser lembrado. Disponível in: <http://botafoegoemacao.blogspot.com.br/2012/03/lloyd-brasileiro-um-patrimonio-que-deve.html>, acesso em 03/10/2014: 39

12-Presidente Fernando Collor de Mello. Disponível in: http://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando_Collor_de_Mello, acesso em 03/10/2014: 40

13-Fernando Henrique Cardoso assumindo a Presidência da República, ao seu lado Itamar Franco, Vice de Fernando Collor de Mello, a quem sucedeu na como presidente depois de seu impeachment. Disponível in: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/morre-o-ex-presidente-itamar-franco-em-sao-paulo>, acesso em 03/10/2014: 42

14-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, retorno dos investimentos. Disponível in: http://www.mensagenscomamor.com/frases_do_presidente_lula.htm, acesso em 03/10/2014: 44

15-Investimentos na indústria naval brasileira 2000-2007. Disponível in: <http://glaucocortez.com/2008/05/27/industria-naval-acorda-no-governo-lula-2/>, acesso em 3/10/2014: 45

16-Desembolsos em milhões para o Fundo de Marinha Mercante 1996-2006. Disponível in: <http://glaucocortez.com/2008/05/27/industria-naval-acorda-no-governo-lula-2/>, acesso em 03/10/2014: 45

17-Estimativa e localização das reservas do Pré-Sal. Disponível in: <https://portogente.com.br/arquivo/porto-livre/o-direito-maritimo-contemporaneo-na-era-do-pre-sal-60414>, acesso em 03/10/2014: 46

18-Região do pré-sal e os volumes estimados para exploração. Disponível in:
<https://portogente.com.br/arquivo/porto-livre/o-direito-maritimo-contemporaneo-na-era-do-pre-sal-60414>, acesso em 03/10/2014: 47

19-Evolução dos preços do barril de petróleo 1995-2008. Disponível in:
<http://www.guiadacarreira.com.br/artigos/atualidades/pre-sal-brasileiro/>, acesso em
03/10/2014: 48

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO:	13
2 A AFIRMAÇÃO DA NACIONALIDADE E O SURGIMENTO DA MARINHA MERCANTE NO BRASIL	15
2.1 A navegação e nossa soberania	15
2.2. Império	18
2.3. República Velha	20
2.4. Revolução de 30	21
3 DA REVOLUÇÃO DE 30 AOS NEOLIBERAL	23
3.1: Governo provisório e Estado Novo	23
3.2. Governo Dutra	26
3.3 O Retorno de Vargas	28
3.4: O governo de Juscelino Kubitscheck	30
3.5 Governo João Goulart	36
3.6 Da queda do governo Jango à década de 1980	37
3.7. A agenda neoliberal	40
4 O GOVERNO LULA E A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO NACIONALISTA:	44
4.1 A redescoberta da Marinha Mercante e o aumento dos investimentos:	44
4.2. A descoberta do Pré-Sal:	46
4.3. Geração de empregos:	49
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	51
DOCUMENTOS:	53

1 INTRODUÇÃO

A relação entre o Brasil e o mar é parte fundamental de nossa história, poucos países têm na sua história uma trajetória tão intensa de relação com os oceanos e rios. É o Brasil o país que tem as maiores reservas de água doce e quantidade tão grande de rios navegáveis. Poucos são os países que possuem uma costa tão extensa e certamente nenhum que são tão favorecidos do ponto de vista climático e geográfico para o desenvolvimento da navegação.

A navegação no Brasil embora pouco enfatizada, foi fundamental para a manutenção da unidade territorial, para a construção de nossa identidade coletiva, para o desenvolvimento de laços entre nossas diversas regiões, para nosso desenvolvimento econômico e político.

Dadas condições tão favoráveis, o aproveitamento dessa riqueza natural só poderia ser considerado uma obviedade para qualquer estadista ou planejador sensato.

Contudo, não é isso o que se observa no período mais recente da nossa história. Os governantes brasileiros de uma forma geral, têm se equivocado grandemente quando o assunto é desenvolvimento da Marinha Mercante e da construção naval. Este trabalho se propõe a fazer uma análise das políticas públicas no sentido do desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria naval.



Fig.1-Único cartão-postal conhecido, representando os navios da armadora Lloyd Nacional (não confundir com Lloyd Brasileiro). Paquetes: Araranguá, Araraquara, Araçatuba e Aratimbó. Década de 1930

No segundo capítulo, faremos um breve balanço da gestão e do desenvolvimento desse segmento durante desde o império até a Proclamação da República e nos primeiros anos da Revolução de 30.

No terceiro capítulo, analisaremos como essa indústria se desenvolve da Revolução de 30 até o Neoliberal.

No quarto, analisaremos o governo Lula , a retomada do desenvolvimento e redescoberta da Marinha Mercante com aumento dos investimentos.

Neste movimento, especialmente nos capítulos terceiro e quarto, procuramos demonstrar de que forma a doutrina econômico e política em voga interferiu no sentido das concepções de Estado e sociedade e como a construção naval e a indústria mercante eram em cada caso concebidas como importantes ou desimportantes para a afirmação de um determinado projeto de soberania nacional. Em todos os casos procuraremos identificar em cada governo, os acontecimentos e correlações de força que engendraram as disputas e evoluções políticas, de modo a compreender melhor de que forma a conjuntura também determinou ou não a política que se teve para o desenvolvimento naval.

Finalmente, nas conclusões faremos um balanço sob nossa perspectiva do resultado das ideologias políticas no sentido de promover ou não uma política de Estado para o segmento naval no sentido de compreendê-la como um elemento estratégico para a afirmação da nacionalidade.

2 A AFIRMAÇÃO DA NACIONALIDADE E O SURGIMENTO DA MARINHA MERCANTE NO BRASIL.

2.1 A navegação e nossa soberania

O Brasil é um país marítimo. Como observa Burlamaqui, “A Marinha Mercante Brasileira foi iniciada 14 anos antes da emancipação política do Brasil”¹, com a chamada abertura dos portos às nações amigas, por decreto régio do então príncipe regente D. João, pouco depois do traslado da família real às terras brasileiras. Logo, desde o início, a existência da marinha mercante esteve ligada à afirmação da soberania nacional, mais ainda no nosso caso, visto que sua origem está associada em seu início ao rompimento do pacto colonial.



Fig.2 -[Quadro de Geoffrey Hunt. Vinda da Família Real Portuguesa ao Rio de Janeiro em 7 de Março de 1808.](#)

¹ BURLAMAQUI, Amado. História da Marinha Mercante Brasileira, disponível in: http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=51%3Aintroducao&catid=35%3Ahistoria-mm-brasileira&Itemid=82&showall=1, acessado em 09 de setembro de 2014.

Num primeiro momento, apenas o livre comércio foi permitido, só em 1º de abril do mesmo ano, é que a construção de embarcações, ou seja, a indústria naval brasileira foi autorizada. Não por acaso, como ressalta Burlamaqui: “Os portugueses que tinham o monopólio do comércio se opuseram fortemente à medida”, prenunciando os efeitos que tal medida poderia exercer no sentido de uma posterior emancipação política e econômica do Brasil em relação a Portugal. Como todos sabemos, foi exatamente o que aconteceu².



Porto de Santos em 1882 (Tela de Benedito Calixto)

Fig.3

Ainda segundo Burlamaqui, as duas medidas juntas determinaram o futuro do país, visto o Brasil reunir duas condições primordiais à época para o desenvolvimento da indústria naval: uma vasta costa e vários rios navegáveis, e extensas e robustas florestas que lhe possibilitavam a construção de embarcações, de modo que de acordo com esse autor: “De norte a sul, estaleiros foram criados, oficinas de cordame e maçame foram montadas, o velame foi cuidado. Em pouco tempo, no novo país, já existia um começo de aparelhamento marítimo, que continuou a se desenvolver”³.

Tão favoráveis foram as condições naturais, somadas ainda aos aspectos específicos do caso brasileiro, que podia também contar com farta mão de obra especializada portuguesa, que nos seus primeiros anos, o crescimento da Marinha Mercante foi marcado por um grande

² Idem.

³ Idem.

sucesso. Para Burlamaqui, esse fator, presente em especial no Brasil e ausente em grande medida nos nossos países vizinhos, também teve influência positiva na manutenção da unidade territorial do País:

A unidade política que a independência conseguiu manter deve-se à marinha. Faltasse-nos ela naquele momento e a obra imortal dos Andradas talvez não tivesse conseguido irmanar rapidamente numa única aspiração brasileira todo o vastíssimo território que constitui o nosso orgulho e a nossa grande responsabilidade⁴.

Segundo esse autor, os caminhos marítimos e fluviais eram praticamente os únicos existentes entre as províncias do país recém-independente. Tão grande era a diversidade cultural e econômica, assim como as possibilidades de desenvolvimento econômico autônomo, que cada região do país poderia em princípio se constituir em Estado independente. Todavia, a existência de portos em condições de promover o intercâmbio entre as diferentes regiões do país contribuiu de maneira determinante para o estabelecimento de laços econômicos e culturais e para a consolidação do grande território brasileiro em unidade política.

Obedecendo à lei do menor esforço, cada região cuidava da cultura que mais apropriada parecia ao seu solo, de forma que tinha o que exportar e o que importar. Neste fato econômico encontra-se a causa, talvez única, do sucesso do comércio marítimo durante o Império. Havia uma forte permuta comercial que assegurava a vida próspera do transporte marítimo, que era o único pela qual ela podia ser operada⁵.

Ainda sob o governo de D. João, por esta época já rei de Portugal D. João VI, foi permitido o tráfego no Brasil de navios a vapor, através de decreto de 3 de agosto de 1818.



Fig.4-Navio a vapor

⁴ Idem.

⁵ Idem.

2.2.Império:

Segundo Burlamaqui, embora positiva a liberação da navegação a vapor em rios e mares brasileiros, o império logo em seus primeiros anos deixou-se se levar por um liberalismo radical, facilitando a exploração deste tipo de navegação por navios estrangeiros. Como era de se esperar, dados a ausência de tecnologia para a produção deste tipo de embarcação, data deste momento forte penetração de capitais externos em nosso setor de navegação a vapor.

Com a Proclamação da República, o liberalismo excessivo é contido, e a indústria naval nacional é posta sob proteção do Estado, medida justificada naquele momento a fim de propiciar condições mínimas para seu desenvolvimento a partir de capitais nacionais.

Burlamaqui divide a história da navegação brasileira em três momentos principais: O primeiro, que compreende os anos de 1822 a 1862-1864: da independência à liberação oficial da navegação de cabotagem. No ano de 1862 a cabotagem se tornou oficialmente livre, mas sua regulamentação definitiva em lei só viria a ocorrer em 1867. O segundo momento compreende desde a liberação da cabotagem, em 1862 até o decreto de 5 de dezembro de 1896, ocasião em que a então república estabelece o privilégio de cabotagem para a navegação nacional. O terceiro momento vai desde 1896 até os dias atuais, quando se reinicia um movimento de ampla liberalização que novamente chega à navegação de cabotagem.

No primeiro período analisado, a navegação em navios à vela predominou sobre a navegação a vapor. Num primeiro momento, o custo do frete a vapor era mais alto que o custo do frete executado por navios veleiros. Isso significou que ao menos nos primeiros anos, a evasão de divisas provocadas pela invasão de navegações estrangeiras não se fez sentir em toda a sua força. Mas com o desenvolvimento tecnológico das embarcações a vapor e não desenvolvimento de uma indústria nacional do ramo, essa situação gradualmente se inverteu, visto que cada vez mais as embarcações a vapor eram capazes de transportar uma carga maior, diminuindo gradualmente o poder competitivo dos navios a vela, que gradualmente foram à falência impossibilitados que estavam de competir com as embarcações mais modernas. Nos primeiros anos da república, os navios à vela desaparecem totalmente do mercado de cabotagem, e com eles vários estaleiros especializados neste tipo de construção também são fechados, incapazes que eram de produzir naves dentro da nova tecnologia. Como observa Burlamaqui, a inexistência de uma indústria metalúrgica se constituiu em

grave gargalo para o desenvolvimento náutico no Brasil, neste momento, o Estado tentou ainda salvar a o segmento de construção naval com isenções e prêmios para as embarcações produzidas no brasil, todavia, os resultados não foram suficientes para salvá-la da ruína.

Quando da guerra do Paraguai, a experiência da necessidade repentina de formar uma frota guerra se constituiu em fator de estímulo no momento imediatamente posterior para investimento na indústria naval. A Marinha Mercante foi auxiliada pelo governo imperial através da Lei nº 2.348 de 25 de agosto de 1873 em que lhe foram concedidas várias vantagens, no intuito de reanima-la, muito embora não tenha surtido todo o seu efeito desejado.



Fig.5-Batalha naval do Riachuelo – Guerra do Paraguai

No momento imediatamente posterior à chegada da Família Real em terras brasileiras, o desenvolvimento da indústria naval e da Marinha Mercante foi dificultado também pelos compromissos assumidos pela coroa portuguesa em pagamento pela escolta oferecida pelos Britânicos ao traslado da corte lusitana, dentre esses, ganha especial ênfase o Tratado de Comércio de Navegação de 19 de fevereiro de 1810. Este acordo previa a liberação do comércio marítimo, como se tudo se tratasse de dar iguais condições de competição. Todavia, a dianteira britânica em termos de tecnologia e frota já construída era de tal forma superior, que em termos práticos significou a ampla predominância britânica na navegação de longo curso efetuada no Brasil. Além dessa já esperada e conhecida superioridade tecnológica, os ingleses foram também favorecidos por dispositivos que violavam de maneira flagrante a soberania brasileira, expressos por exemplo, no direito concedido à Inglaterra de instalar

agentes em nossas alfândegas, que tinha a prerrogativa de atuar quase sem limitações em favor de seus conterrâneos ingleses.

Feita a independência, um segundo tratado assinado com o Estado Brasileiro em 1827 diminuiu um pouco as vantagens inglesas, mas ainda assim, muitas das prerrogativas foram mantidas, a maioria em pagamento à intermediação inglesa do reconhecimento de nossa independência.

Como observa Burlamaqui, foi justamente nossa fraqueza naval, que encorajou sobremaneira a arrogância britânica, e não foram apenas eles, também a França e posteriormente os Estados Unidos também pressionaram e obtiveram vantagens comerciais que poderiam não ter acontecido caso tivesse o Brasil meios militares para impor sua soberania.

Terminadas as vigências dos acordos do imediato pós-independência, que duraram em média 15 anos, o governo imperial finalmente tomou medidas no sentido de fomentar a navegação de cabotagem no Brasil. Essas medidas se iniciaram com a lei de 29 de agosto de 1828, a qual estabeleceu as regras para a navegação dos portos e rios. As embarcações nacionais se obrigavam a passar pelos portos brasileiros em periodicidade mensal em troca de uma subvenção para pelo Estado brasileiro.

Com o tempo, o valor das subvenções foi se tornando demasiadamente pequeno para essas empresas que tinham custos muito altos para atracar em portos que exerciam pouca ou nenhuma atividade comercial. O governo imperial, diante da pressão das empresas nacionais pelo aumento no valor das subvenções, decidiu, ao invés de atender às demandas dessas empresas, por optar pela liberação da navegação de cabotagem para as empresas estrangeiras.

Segundo Burlamaqui, as empresas estrangeiras não tinham embarcações adaptadas para a navegabilidade de nossos rios em quantidade suficiente para levar à ruína os armadores nacionais, simplesmente por isso, não foram à bancarrota todos os nossos empresários desse segmento.

2.3. República Velha:

Os primeiros anos da república vieram a encontrar duas empresas razoavelmente estruturadas, a Companhia Brasileira de Navegação a Vapor que trafegava pelo norte do País,

e Companhia Nacional de Navegação a Vapor, operando na região Sul, a fusão dessas duas empresas iria resultar no Lloyd Brasileiro.

2.4. Revolução de 30:

No período compreendido entre a Revolução de 30 e os dias atuais é onde percebemos mais claramente os movimentos de desenvolvimento de uma frota de Marinha Mercante equipada de maneira satisfatória para atender as demandas nacionais, e também um retorno à ultra-liberalização da economia, período que marca o favorecimento à penetração do capital externo na economia e também na navegação de cabotagem. Alcides Goularti Filho⁶ analisando a evolução da Marinha Mercante desde 1941, afirma que houve nesse período um momento de expansão e outro de desmonte: “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 2001⁷. De nosso ponto de vista, podemos aferir claramente, ao analisar o período em questão, a maneira como a ideologia em voga durante determinado período e/ou governo repercute diretamente o modelo de Estado e desenvolvimento nacional. Nesse sentido, também o que é tido como estratégico é redefinido em meio a esse processo. Assim é que espantosamente o Brasil privilegiou durante a maior parte do século XX o transporte terrestre, e assim é que ao final deste século a maior parte da produção escoada por vias marítimas estava não mãos do capital estrangeiro, trazendo de volta o fantasma da evasão de divisas.

⁶ GOULARTI FILHO, Alcides. *A trajetória da Marinha Mercante Brasileira, Administração, Regime Jurídico e Planejamento*. PESQUISA & DEBATE, SP, volume 21, número 2 (38) pp. 247-278, 2010

⁷ Ibid, pag. 248.



Fig.6 - Getúlio Vargas, à frente da Revolução de 30, chegando ao poder.

Para compreender adequadamente esse período, será preciso mais do que descrever os avanços e recuos da Marinha Mercante no Brasil, refletir sobre quais as orientações políticas e ideológicas norteavam em cada momento as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento ou desmonte do patrimônio nacional da Marinha Mercante. Nos momentos em que isso se tornar fundamental, analisaremos também as disputas de poder entre partidos e grupos políticos, e as mudanças de orientação decorrentes dessa mudança de orientação.

3 DA REVOLUÇÃO DE 30 AO NEOLIBERAL.

3.1: Governo provisório e Estado Novo.

A Revolução de 30 veio a significar para o Brasil, o estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento. As elites cafeeiras do estado de São Paulo são demovidas do poder e no mesmo processo a prerrogativa da produção cafeeira enquanto prioridade econômica também veio a ser repensada. As dificuldades trazidas pela crise de 1929, quando os preços do café caíram dramaticamente o mercado internacional e levaram o país a sérias dificuldades financeiras obrigava ao Estado Brasileiro apostar na diversificação da produção.

Para Francisco de Oliveira⁸, a revolução de 30, portanto, marca o fim da hegemonia agrária e o início da hegemonia industrial, estabelecendo um novo modo de acumulação. O gerenciamento do Estado na economia objetivando sua planificação para o desenvolvimento do setor industrial também não foi exceção nos países centrais do modo de produção capitalista, também lá o Estado interferiu em favor dos setores tidos como prioritários. Mas é preciso captar as especificidades entre um caso e outro. No Brasil, a industrialização não se deu em função do consumo, isto é, da substituição de importações, e sim em função do interesse da acumulação. A pauperização do trabalhador rural propiciou a baixa do custo de produção da mão de obra agrícola, dando competitividade à agricultura extensiva face à intensiva. Esse processo contribuiu para o barateamento dos alimentos e, logo do custo de reprodução da força de trabalho como um todo e adiante para queda de salários.

Para Sonia Regina Mendonça⁹, existem quatro correntes historiográficas principais em relação a Revolução de 30. Os a que a identificavam como uma hegemonia do setor industrial, os que identificavam a hegemonia das classes médias, os que identificavam o concurso entre latifundiários e industriais e aqueles que, sem se preocupar com seus agentes diretos, sublinham seus maiores beneficiados. A esta última corrente é que parece se filiar a autora. Segundo esta autora, o setor industrial, apesar de não dominante, começou a se organizar desde os anos 20. Definindo 3 frentes básicas de atuação: a) a luta pela participação efetiva no aparelho de estado; b) a construção de um discurso que a valorizasse e c) a construção de um programa de industrialização.

⁸ OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*, São Paulo, Boitempo editoria, 2003.

⁹ MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Graal, 1986.

Destacam-se neste programa os seguintes pontos: 1) superação via indústria do grau de vulnerabilidade externa da economia; 2) a condenação da política de exportação de bens primários como sustentáculo da economia brasileira; 3) o estabelecimento da identidade: industrialização – grandeza nacional; 4) a convocação da intervenção do estado como forma de viabilização da infra-estrutura. A burguesia industrial, embora não houvesse dirigido o movimento de 30, foi sua grande beneficiária. O movimento de 30, para Mendonça, foi heterogêneo no que tange sua composição. Setores agrários, industriais e médios com uma pequena participação da classe trabalhadora. Graças à crise de 29 os preços do café caíram no mercado interno. A industrialização foi um meio de propiciar uma base de acumulação interna. Por outro lado, para financiar a industrialização, o estado precisou contar com a receita das exportações agrícolas (principalmente cafeeiro) e ainda criar regras que beneficiassem os industriais em detrimento destes. A este caráter paradoxal da industrialização do Brasil, a autora criou o conceito de industrialização restringida.

O investimento do estado em serviços infra-estruturais financiou o desenvolvimento industrial e garantiu a lucratividade do setor. No decênio 29/39, a indústria cresceu a uma média anual de 8,5% contra 2,2% da agricultura, tal fato deveu-se a toda a orientação do Estado que favoreceu a primeira em detrimento da segunda. A industrialização era o pilar central do “projeto de nação” que se construía enquanto ideologia para neutralizar tensões latentes. Os conflitos entre o setor agrário e o industrial tiveram solução no âmbito da máquina estatal. A opção por um desenvolvimento industrial calcado em capitais nacionais, não foi uma escolha, era o único caminho possível. Os investimentos externos eram quase inexistentes por: a) crise de 29, b) segunda guerra, c) reconstrução dos países ex-inimigos.

Evidentemente, o governo ressaltou a todo momento seu caráter “nacionalista”, a definição do que era “nação” e “interesse nacional”, era objeto de constante disputa entre estado (corporativo) e industriais (autoritários). Estes defendiam uma política estatal voltada para a repressão do movimento dos trabalhadores. Razão pela qual o discurso do estado de proteção ao trabalho foi amiúde esvaziado em função dos interesses do setor industrial.

Para Oliveira¹⁰, o processo de industrialização no Brasil não se encaixa no modelo clássico. Aqui, a ascensão da hegemonia burguesa não destruiu os interesses das elites latifundiárias. O populismo foi o meio de intermediação entre o arcaico e o novo. O corporativismo assentou as bases para que os ganhos de produtividade aumentassem com muito mais vigor que os salários.

¹⁰ OLIVEIRA, 2003, op cit.

Para Goularti, um dos efeitos nefastos do modelo de desenvolvimento oriundo do processo da Revolução de 30 foi a priorização que se deu ao transporte terrestre sobre o aquático, a navegação de cabotagem, segundo esse autor, sofreu um decréscimo em sua importância enquanto meio principal de transporte do produto nacional após o modelo de desenvolvimento adotado: “O Plano Geral de Viação Nacional, aprovado em 1934, apontava claramente que as rodovias seriam as vias integradoras do mercado nacional”¹¹.

A expansão do setor automobilístico teve como efeito uma crise econômica do setor, o que teria exigido uma intervenção do Estado no sentido de apontar saídas para o desenvolvimento da navegação de cabotagem brasileira. Uma das iniciativas mais importantes deste momento histórico foi a criação da Comissão da Marinha Mercante (CMM) em 1941, pelo Decreto-Lei 1.951 de 30 de dezembro de 1939. Para Armando Amorim Ferreira Vidigal, a criação da CMM não foi muito além de mera formalidade, visto que “só 17 anos mais tarde foram tomadas medidas concretas, já no governo Kubitscheck, para o desenvolvimento de uma frota nacional”¹². Goularti identifica outros processos e acontecimentos que, ainda durante o governo Vargas, contribuíram para enfraquecer a frota mercante nacional. Entre eles, a própria negligência estatal, ainda que de, uma forma inesperada, tenha contribuído para o estabelecimento de um *modus operandi* que iria se revelar o mais acertado para o desenvolvimento da navegação mercante, isso se deveu, segundo este autor, ao “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 marinhamericante com o da construção naval”¹³.

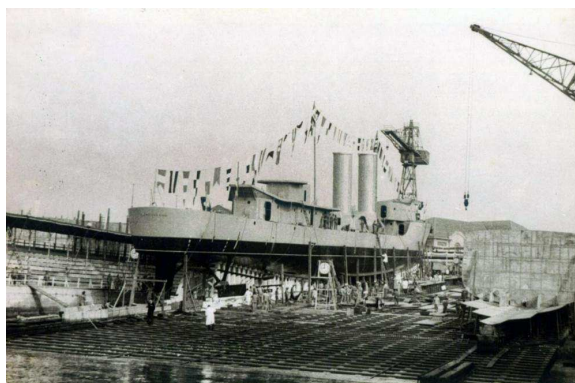


Fig. 7 - Contratorpedeiro Greenhalgh, às vésperas de seu lançamento.

Some-se a isto um outro aspecto conjuntural, o torpedeamento de navios brasileiros por submarinos alemães, durante a segunda guerra mundial se constituiu num elemento de

¹¹ Goularti, 2010, op cit, pag. 249,50.

¹² VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira, *Logística e transporte no processo de globalização: oportunidades para o Brasil*, São Paulo, editora Unesp, 2007, pag. 126.

¹³ Goularti, 2010, op cit. Pag. 251.

enfraquecimento da frota mercante nacional, visto que em torno de 21% da frota foi afundada nesse processo, foram 23 navios do Lloyd Brasileiro, 2 da Costeira e outros tantos de outras companhias privadas, com a perda também das vidas de 407 tripulantes e 502 passageiros. Se este acontecimento foi fator de enfraquecimento num primeiro momento, com o fim da guerra, novos navios foram adquiridos em especial pelo Lloyd Brasileiro, a Costeira foi encampada, mas à exceção do Lloyd, o setor passava por uma grave crise¹⁴.

Depois da guerra, ainda segundo a visão de Goularti, a situação gradualmente se normalizou, em que pese a precarização da frota mercante em função mesmo da dificuldade em adquirir peças de reposição.

3.2. Governo Dutra:



Fig 8 -Presidente Eurico Gaspar Dutra.

O fim do Estado Novo, em 1945, e a saída de Vargas do poder, significou o momentâneo resfriamento da tendência industrial em seus primeiros passos. O Presidente Eurico Gaspar Dutra, ex-Ministro da Guerra de Vargas e um dos artífices de sua queda tinha um perfil muito mais liberal em matéria de política econômica que seu antecessor.

Dois fatores pesaram para a queda do estado novo: a pressão externa, liderada pelos Estados Unidos (contrário ao desenvolvimento industrial brasileiro, especialmente sob bases corporativistas) e a pressão interna principalmente de interesses agrários e importadores. O fim

¹⁴ Ibid.

do estado novo deixou margem de manobra para que o Partido Social Democrático – PSD e o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB fossem a “força maior da redemocratização”. À UDN, criada na oposição à Vargas, restava apenas um discurso ultra-moralizante, ultra-liberal e ultra-golpista. A massa quando entrou em cena, foi para eleger os candidatos da herança varguista.

Embora candidato pelo PSD, o general Eurico Gaspar Dutra viria a revelar metas e perfil político bastante distintos do governo anterior, o qual ele mesmo havia apoiado e ajudado a se manter no poder por quinze anos. Seu governo foi marcado por um endurecimento político com os opositores da esquerda, típico do período da Guerra Fria, e uma gestão burocrática dos serviços e gastos públicos. Com poucas realizações do ponto de vista do desenvolvimento econômico e industrial.

Tal opção ideológica no âmbito da gestão do Estado e do planejamento estratégico não poderia deixar de significar uma diminuição dos investimentos. Uma das poucas iniciativas de planejamento estatal ensaiado com grande alarde no o governo do presidente Dutra, foi o Plano SALTE, cujas letras são a combinação dos termos Saúde, Alimentação, Transportes e Energia. Para Carlos Guilherme Mota: “sua proposta de planejamento, conhecida como Plano SALTE, apresentada ao Congresso, em 1948, de fato não passava de uma tentativa de melhor articulação dos gastos públicos nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia”¹⁵. Na mesma linha, para Werner Baer:

Não se tratava de um plano econômico completo, mas de um programa de gastos públicos nestes quatro campos, de cinco anos de duração. Que deveria se colocado em ação de 1950 a 1954. Esperava-se gastar Cr\$ 19,9 bilhões durante esse período (...) O plano não durou mais que um ano devido a problemas de implementação e principalmente devido a dificuldades financeiras¹⁶.

O Plano SALTE previa a aplicação de 5% do total de gastos previstos no reequipamento e renovação da frota mercante e no desenvolvimento da indústria naval, todavia os recursos acabaram por não serem efetivamente aplicados durante o próprio governo Dutra e completamente esquecidos nos governos seguintes¹⁷.

¹⁵ MOTA, Carlos Guilherme. *Viagem incompleta: a grande transação*, São Paulo, Senac, 2000. Pag. 172.

¹⁶ BAER, Werner, *A economia Brasileira*, São Paulo, NBL Editora, 2003. Pag. 79.

¹⁷ COSTA, Jorge Gustavo. *Planejamento Governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

3.3 O Retorno de Vargas:

Durante o governo Dutra, vivemos um momento de pausa no desenvolvimento industrial, energético, infra-estrutural, etc. A volta de Vargas ao poder em 1951, marca o retorno ao poder de um projeto de desenvolvimento nacionalista calcado em capitais nacionais. O populismo varguista, antes e neste momento esteve sustentado em três fatores: emprego, consumo e participação eleitoral. O segundo governo Vargas foi marcado por uma intensa disputa entre modelos de desenvolvimento nacionalistas e liberais. A campanha do “Petróleo é Nosso” e da Hiléia Amazônica são apenas alguns exemplos a ilustrar a disputa entre estas duas linhas ideológicas de desenvolvimento, Estado e Nação.



Fig.9 -Vargas e a descoberta de petróleo no Brasil

Também data deste segundo governo Vargas, a criação da PETROBRAS e do BNDES. No entanto, apesar da criação destas empresas públicas, o pacto populista, sustentado na industrialização restringida entrou em crise, o motivo foi a contradição de um modelo de industrialização que depende justamente da receita obtida pelas exportações do setor agrário que se queria superar. O presidente Vargas, limitado agora por um Congresso Nacional ativo e uma imprensa livre sempre disposta a lhe fazer todo o tipo de críticas tentava

conciliar sua linha de desenvolvimento nacionalista com as pressões liberalizantes que lhe viam da oposição, especialmente da União Democrática Nacional – UDN. Desse modo, embora o predomínio da tendência político-econômica do desenvolvimentismo populista, seu governo foi marcado por um hibridismo, no qual, em alguns momentos, a orientação liberalizante se fazia sentir.

No âmbito da Marinha Mercante, em que pese o pequeno reaparelhamento do Lloyd Brasileiro em função da aquisição de algumas embarcações no imediato pós-guerra, o conjunto das empresas que compunham a frota mercante no Brasil passavam por sérias dificuldades. Diante desse quadro, a Comissão da Marinha Mercante decidiu autorizar, no ano de 1952, que o serviço fosse também explorado por empresas estrangeiras. Essa concessão às pressões liberalizantes, foi feita em meio a um duro diagnóstico das condições da frota mercante nacional. Em mensagem ao Congresso Nacional, em 1952, o então presidente Getúlio Vargas pintou em cores dramáticas o estado da frota naquele momento:

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 econômico¹⁸.

Diante de tal leitura, a prioridade anunciada pelo presidente era aumentar os investimentos no transporte de longo curso. Por essa época, apenas 20 navios no Brasil estavam capacitados para essa tarefa, que representava pouco mais de 4% da frota mercante. Essa situação obrigava o Estado a recorrer com cada vez mais frequência a companhias estrangeiras, o que ocasionava um déficit constante nas operações comerciais dada a grande evasão de divisas em custos de fretes e seguros¹⁹.

Uma possível saída para esse reaparelhamento estava apontada pela criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), firmada em 1953. No acordo que a instituiu, estavam previstas medidas de desenvolvimento da Marinha Mercante. Segundo os protocolos assinados pelos dois países, 4% dos gastos previstos deveriam se destinar ao desenvolvimento da navegação fluvial no Amazonas, para a compra de embarcações para a Costeira, assim como o aparelhamento do estaleiro da Ilha do Vianna. Todavia, as intenções

¹⁸ BRASIL, *Mensagem enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952. Pag. 204.

¹⁹ Ibid.

não se concretizaram e os Estados Unidos não se interessaram em cumprir essa parte do Acordo²⁰.

Diante da não execução das medidas previstas no plano SALTE e na CMBEU, a situação precária da navegação de cabotagem no Brasil tornava-se a cada dia mais dramática, o que pareceria um contrassenso, visto ser o Brasil um dos países com melhores condições para navegabilidade, com uma costa de aproximadamente 9 mil quilômetros e vários rios em condições perfeitas para transporte de mercadorias e pessoas, essa contradição chegou a ser apontada em relatório da CMM em 1957, mas tampouco esse alerta teve efeitos práticos no que tange o aumento de investimentos no setor da navegação de Cabotagem em detrimento dos investimentos no sistema rodoviário, mais custoso e menos eficiente²¹. Os baixos investimentos no setor chegaram a constituir um dos gargalos para desenvolvimento, pois o crescimento da produção não encontrava condições de transporte e com isso não podia se desenvolver em sua plena potencialidade.

O segundo governo do presidente Getúlio Vargas não teve condições de sanar as deficiências da nossa frota mercante. Isso se deveu não só pela pressão excessivamente liberal da oposição, da qual, como visto, a exploração da navegação de cabotagem foi uma das vítimas, como também em consequência da crise política que culminou com o seu suicídio.

3.4: O governo de Juscelino Kubitscheck:



Fig.10 - Presidente Juscelino Kubitscheck

²⁰ MANTEGA, Guido. A economia política brasileira, Petrópolis, Vozes, 1985.

²¹ COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE. Relatórios das atividades da Comissão da Marinha Mercante. Rio de Janeiro, 1956-1966, pag. 4.

O governo Juscelino Kubitschek instituiu um novo conceito de desenvolvimento, combinando populismo e liberalização da economia. Havia naquele momento uma grande oferta de capitais externos, para investimentos. O herdeiro de Vargas não titubeou em abrir as portas ao ingresso desse dinheiro. Os anos JK foram marcados por intenso crescimento econômico e industrial, mas esse crescimento se fez em grande parte à custa do endividamento externo e da desnacionalização do patrimônio do Estado. Como veremos adiante, tudo isso teve um preço, por hora, convém analisar o que se passava naquele momento.

Segundo Mendonça²², com o fim da reconstrução europeia, Japão e comunidade europeia estavam interessados em investir no terceiro mundo. Juscelino estimulou a entrada desses investimentos em setores considerados chaves da economia a fim de acelerar o desenvolvimento industrial. Desta vez o salto se deu sob o setor III, (automóveis e eletrodomésticos). As facilidades criadas pelo estado para o capital estrangeiro foram tão grandes que obrigaram ao capital nacional a associar-se a ele para desfrutar dos mesmos benefícios fiscais. A industrialização do período JK foi chamada por FHC de “modelo de capitalismo dependente associado”²³. Como o governo não estava disposto a cobrar impostos sobre os ganhos industriais, recorreu a emissão de moeda para gerar receita e criar uma poupança forçada.

Novamente de acordo com Sônia Mendonça²⁴, a aceleração industrial aumentou substancialmente a mão de obra empregada, diminuindo o impacto da inflação resultante sobre os salários. O esforço industrializante foi sustentado sobre o tripé: capital nacional, capital estrangeiro, capital estatal. O rápido crescimento do setor industrial obrigou o estado a ampliar o investimento em infraestrutura.

A maior parte deste esforço foi conquistada graças ao seu Plano de Metas. O programa de metas unificou capitais privados e estatais sob a direção do estado para orientar o desenvolvimento na direção desejada. Os objetivos do plano de metas podem ser resumidos em dois níveis: a curto prazo, acelerar o processo de acumulação capitalista, a médio prazo, buscava-se elevar o nível de vida da população com a abertura de novas vagas de emprego. Os quatro setores chave privilegiados pelo plano de metas foram: energia, transportes,

²² MENDONÇA, 1986, op cit.

²³ CARDOSO, Fernando Henrique. Empresário Industrial e desenvolvimento econômico. São Paulo, Difel, 1964, pag. 15.

²⁴ MENDONÇA, 1986, op cit.

alimentação e indústrias de base. A política de implementação deste plano desdobrou-se em quatro peças chave: Favorecimento à entrada do capital estrangeiro, aumento da intervenção do setor público na formação interna de capitais, esforço para canalizar recursos privados para áreas estratégicas, busca da estabilidade das taxas de inflação. O governo JK, estava apoiado no legislativo pela aliança PSD-PTB, tal coligação era sustentada da forma tradicional, apoio em troca de favores. Ao primeiro as pastas de orçamento e finanças, além de cargos importantes, tais como a direção da SUDENE, ao segundo, as pastas da educação e do trabalho, além de apoio à sua atividade sindical. A principal oposição era feita pela UDN. Apesar de sua maioria parlamentar, o governo se empenhou em diminuir o poder do legislativo criando instancias de decisão paralelas, tais como os “grupos de trabalho”, compostos por técnicos e membros chaves das administrações públicas e os “grupos executivos” criados por decreto para aprovar pontos do plano de metas. Conforme argumenta Olavo Brasil de Lima Júnior, a fim de diminuir as resistências no Congresso Nacional à execução de sua política de desenvolvimento, Juscelino procurou criar caminhos que contornassem as instâncias deliberativas oficiais:

A administração do Plano de Metas do presidente Kubitschek foi executada em grande medida, fora dos órgãos administrativos convencionais. Considerando-se os setores essenciais do plano de desenvolvimento (energia, transportes, indústria de base e educação), apenas 5,2% dos recursos previstos foram alocados na administração direta; o restante foi aplicado por autarquias, sociedades de economia mista, administrações estaduais e empresas privadas (COSTA, 1971:163-4) a coordenação das ações se fazia através de grupos executivos nomeados diretamente pelo presidente da república²⁵.

Os objetivos do plano de metas foram exitosos do ponto de vista quantitativo, o período analisado deu um grande salto nos ramos industriais que se pretendia beneficiar, todavia, o processo trouxe algumas contradições, segundo Mendonça²⁶: a) ampliação da dependência à economia externa com a necessidade de importar insumos industriais em lugar de bens de consumo, b) aumento da inflação e da dívida externa, fruto da política fiscal de extremo benefício ao capital estrangeiro, que levou o Estado a sustentar o desenvolvimento à custa de emissão de papel moeda e endividamento externo, c) um padrão de desenvolvimento industrial à base de grandes capitais que vedava o crescimento de pequenas empresas nacionais, incapazes de concorrerem com as multinacionais, d) descompasso na integração dos três setores industriais: o setor de indústrias estatais não conseguiu crescer na mesma

²⁵ LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Revista do serviço público, ano 49, V122, nº 2, 1998. Pag. 10.

²⁶ MENDONÇA, 1986. Op cit.

velocidade que o multinacional, tornando-se atrofiado em relação a este, o setor dirigido ao consumo popular (têxteis, vestuário, alimentação, etc.) sofreu com a queda do poder de compra dos salários e estagnou-se, e) instaurou-se uma conflituosa relação entre uma industrialização voltada para o mercado interno e o fato de sua propriedade pertencer ao capital estrangeiro, para o qual se dirigiam seus lucros em desfavorecimento à acumulação nacional. Operou-se neste período uma inversão em relação aos tempos de Getúlio Vargas; restaurou-se um padrão de relação periferia centro que só fez aumentar a dependência externa.

Não havia um, mas vários nacionalismos no tempo em questão, dentre todos, podemos elencar três principais: o nacionalismo neoliberal, simpático à entrada sem controle do capital estrangeiro, típico da UDN e a setores a ela associados; o nacionalismo radical: contrário à penetração do capital estrangeiro, por um desenvolvimento capitalista autônomo e soberano, era o discurso do PCB, de setores da esquerda do PTB e de grupos varguistas remanescentes, por último; o nacionalismo desenvolvimentista, mais moderado propunha a entrada do capital estrangeiro, mas sob o controle e normas do estado, era a corrente de Kubitschek, e foi a vitoriosa.

Diferente do discurso varguista, o novo nacionalismo enfatizava o desenvolvimentismo mais do que a soberania, todavia ocultava alguns percalços negativos, como a crescente dependência externa à entrada de capitais e tecnologia, o progressivo aumento dos poderes do executivo e o crescente papel político desempenhado pelos empresários, que em 64 iriam derrubar o estado populista. O principal fomentador da ideologia populista foi o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), o pensamento isebiano possui dois pontos marcantes: a) uma visão dualista da sociedade brasileira, b) a eleição da burguesia nacional como vanguarda do desenvolvimento brasileiro. Seu segmento mais moderado, integrado principalmente por Hélio Jaguaribe e Candido Mendes possuía uma visão instrumental do nacionalismo, para estes o capital estrangeiro poderia protagonizar sem problemas o desenvolvimento econômico brasileiro, desde que o fizesse no interesse nacional. Já a ala radical do ISEB, representada por Nelson Werneck Sodr e e Vieira Pinto era contrária a entrada de capitais estrangeiros principalmente em áreas estratégicas do interesse nacional. Apesar de grandes diferenças internas o ISEB favoreceu a uma ideologia desenvolvimentista que apontava diretrizes para o desenvolvimento, o qual apoiando-se nos setores mais modernos e dinâmicos da economia iria superar os resquícios do atraso representado, sobretudo pelos privilégios das ordens agrárias tradicionais. O desdobramento de todo este

projeto seria a “revolução” brasileira, quando a extinção do subdesenvolvimento colocaria o Brasil em novo papel na sociedade internacional, na condição de país desenvolvido.

A elite industrial, maior beneficiária do salto industrializante, se organizava cada vez mais enquanto classe. O projeto industrial para o país pode ser resumido na seguinte fórmula: “capital estrangeiro, mais iniciativa privada nacional, mais controle estatal dos recursos básicos, sem nenhuma competição entre os três (...) jamais defendeu a industrialização autônoma²⁷”.

Diante do quadro sombrio da navegação de cabotagem brasileira, diagnosticado em cores vivas no início do Plano de Metas, já no governo de Juscelino Kubitschek, o Conselho de Desenvolvimento propôs duas medidas para romper o impasse: a estatização ou a liberalização. Bem ao estilo com o qual ficou caracterizado o governo Kubitschek, de abrir o estado aos investimentos estrangeiros abundantemente, a primeira alternativa foi de pronto apresentada como a pior. Todavia, a implementação radical da segunda significaria a privatização das empresas estatais que eram, afinal, o que existia de mais sólido no segmento, o que poderia ser um salto no escuro, visto a baixa eficiência demonstrada pelo setor privado em uma área de importância tão vital. Como observa Goularti: “não havia capital privadonacional capaz de assumir os serviços do Lloyd Brasileiro e da Costeira²⁸”.

Como solução intermediária entre as duas direções, definiu-se pela manutenção do sistema como existia, todavia, com o objetivo da “progressiva entrega dos serviços aos particulares, desde que sejam criadas condições para que a iniciativa privada possa se desenvolverem bases sólidas, dentro do regime de serviço público²⁹” Como meio de renovar a frota e adquirir novas embarcações, apostou-se no desenvolvimento da indústria de construção naval e na criação de uma linha de financiamento para o desenvolvimento dessa indústria, como pode ser ler no item 11 do Plano de Metas:

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 retirar o maior rendimento possível (...); e finalmente, a implantação da indústria da construção naval³⁰.

²⁷ MENDONÇA, 1986, op cit. Pag. 66.

²⁸ GOULARTI, 2010. Op cit. Pag. 255.

²⁹ Idem.

³⁰ BRASIL. *Mensagem enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956. Pag. 445.

Para Carlos Lessa, o Plano de Metas em seu tempo foi a “mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país”³¹. Com o Estado assumindo o protagonismo do crescimento da frota mercante diante da incapacidade demonstrada pelo capital privado em desenvolver esse setor. O sucesso da política foi de tal monta, que já no ano de 1962, não só a importação de navios novos e usados diminuiu drasticamente, como a indústria nacional até se começou a fazer algumas exportações³².

Todavia, grande parte desse crescimento, mesmo no interior da indústria naval era controlado a partir dos capitais multinacionais. Como ressalta René Armand Dreifuss, O capital monopolista que encontrou acolhida durante os anos do governo Kubitschek, mediado pelas corporações transnacionais desempenhava um papel estratégico na economia brasileira, determinado o ritmo e a direção da industrialização no Brasil. As principais decisões nas empresas multinacionais e mesmo em algumas empresas nacionais (cujo controle acionário estava sob o poder de holdings internacionais) eram tomadas no exterior, um “relatório do Senado americano salientou que as corporações multinacionais conduziam -se como um determinante crítico da performance econômica brasileira”³³. Segundo este autor, ao final do governo de Juscelino Kubitschek o poder de pressão dessas empresas era tão acentuado que as mesmas já eram capazes de interferir e ingerir sobre o planejamento estratégico da política nacional:

O mero peso econômico de interesses multinacionais na economia brasileira tornou-se um fator político central no final da década de cinquenta. A fim de impelir seus interesses específicos, o capital transnacional apoiou-se não somente em seu poder econômico, mas também desenvolveu perícia organizacional e capacidade política próprias para influenciar as diretrizes políticas no Brasil (...) os intelectuais orgânicos do bloco oligopolista que não tinham liderança política, pois essa estava nas mãos de interesses populistas, e excluídos da representação associativa pela convergência de classe no poder, tentariam contornar os canais políticos e administrativos tradicionais de articulação e agregação de demandas³⁴.

³¹ LESSA, Carlos. 15 anos de política econômica. 2.ed., São Paulo, Brasiliense, 1981, p.27

³² COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE. *Relatórios das atividades da Comissão da Marinha Mercante*. Rio de Janeiro, 1964;1967.

³³ DREIFUSS, René Armand. 1964: a conquista do Estado. Ação Política, poder e golpe de classe. Petrópolis, Vozes, 1981. Pag. 65.

³⁴ Ibid. pag. 66.

3.5 Governo João Goulart:

Entre os governos de Juscelino e João Goulart houve o curto governo do presidente Jânio Quadros. Em princípio, o governo de Jânio apontava para uma continuidade do governo anterior no que tangia ao menos a abertura da economia para os capitais estrangeiros. Contudo, sua inesperada renúncia e a conseqüente curta duração de seu mandato presidencial nos leva a passar de imediato para o próximo governante que lhe seguiu, João Goulart.

O Brasil a época do início do governo Goulart, vivia um momento de descenso econômico fruto do esgotamento do modelo de desenvolvimento ancorado na emissão de papel moeda e do endividamento externo iniciado no governo de Juscelino Kubitscheck.

Completando o quadro, neste período o movimento dos trabalhadores entrava com força na cena política ampliando a cada vez sua influência. Politicamente tinha-se um PCB forte, ainda que ilegal e uma coligação de muita força eleitoral entre PTB e PSD, as propostas reformistas do PTB às vezes em aliança com o PCB em nível sindical pareciam à UDN (o partido de direita mais forte na época) o avanço do comunismo no país. A UDN conseguiu chegar ao poder em 61, em aliança com Jânio. Todavia Jânio não seguia parâmetros udenista para governar, especialmente em relação a política externa, em poucos meses isolado por seus próprios aliados Jânio renuncia e dá início a uma grande crise política, uma vez que setores mais conservadores opunham-se a posse de seu vice João Goulart – Jango.

Jango assumiu depois de um acordo no qual deveria governar com base num sistema parlamentarista, mas um plebiscito em 1962 devolveu a Jango os poderes presidenciais. Por esta época as maiores polêmicas eram a política externa e as reformas de base. Aproximando-se do movimento popular e dos comunistas, Jango acena com uma política externa independente e com as reformas de base, as divergências políticas ganham dimensões cada vez mais dramáticas, segundo Virginia Fontes e Sônia Mendonça:

A divisão se delineava no interior dos partidos conservadores. No PSD, o grupo da Ala Moça apoiava as reformas enquanto seus outros segmentos retiravam o apoio a Jango. Na UDN, as diferenças eram entre o grupo progressista da Bossa Nova e os conservadores ortodoxos. Quanto ao PTB, ampliava-se sua penetração no interior enquanto os pequenos partidos ideológicos cresciam em influência nos grandes centros urbanos. Tudo apontava na direção de um realinhamento político³⁵.

³⁵ MENDONÇA, Sonia Regina de Mendonça, FONTES, Virgínia Maria Fontes. História do Brasil Recente. São Paulo, Ática, 2004. Pag. 14.

O governo de João Goulart representou a volta do populismo nacionalista ao poder, ou seja, novamente o objetivo era apontar para um modelo de desenvolvimento calcado em capitais nacionais. Nessa linha é que foi proposto o “Programa de Construção Naval 1963-1965”, no bojo do então Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Foi prevista a construção de 33 embarcações para reequipamento da frota nacional e ainda duas para exportação.

Neste momento, o Brasil esteve próximo de uma reestruturação da frota sob um prisma soberano e independente. Todavia, as pressões dos capitais externos, incomodados com a diminuição abrupta do seu espaço de atuação, juntamente à crise política que marcou todo o seu governo, fruto das alianças que este presidente escolheu para governar, engendrou sua queda em 31 de março de 1964, o que lhe tolheu dos poderes presidenciais. O governo que o sucedeu, tratou de rever e investigar todas as suas medidas, com isso, as políticas no sentido do desenvolvimento da Marinha Mercante foram revistas.

3.6 Da queda do governo Jango à década de 1980:

No que tangeu a política de desenvolvimento da Marinha Mercante e à construção naval, os governos militares, logo de início, reelaboraram os planos de Jango. O primeiro momento desta mudança de objetivos se deu com o Decreto-Lei 67 de 21 de novembro de 1966, que transformou o Lloyd Brasileiro e a Costeira em sociedades anônimas³⁶. Logo em seguida, o fim dos subsídios à navegação privada³⁷, e finalmente, a apresentação do “Plano de Emergência para Construção Naval” para o quadriênio 1967-1970. Tal plano preconizava a encomenda de 10 cargueiros e 20 embarcações menores³⁸.

Em 1969, o Decreto 64.125 de 19 de fevereiro de 1969 mudou o nome da Comissão da Marinha Mercante para Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM). A mudança não foi apenas um preciosismo semântico, e veio acompanhada de uma série de mudanças administrativas, com a publicação de três novos decretos que em seu conjunto

³⁶FROTA, Fernando. *De porque não se conserta a marinha mercante brasileira*. Rio de Janeiro: Editora do Autor, 1965. VALENTE, Murilo Gurgel. *A política de transporte marítimo no Brasil: crônicas de uma batalha*. Brasília: Serviço de Documentação do Ministério dos Transportes, 1970.

³⁷MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS. *Sumário das atividades 1965-66*. Brasília, 1967

³⁸COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE. *Relatórios das atividades da Comissão da Marinha Mercante*. Rio de Janeiro, 1967; SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE. *Anuário da marinha mercante*. Rio de Janeiro, 1970.

apontavam para centralização e fortalecimento das políticas de construção naval e da Marinha Mercante, foram eles: Decreto-Lei 11.143/1970, Decreto 67.992/1970 e Decreto 73.838/1974.

A navegação Nacional foi protegida e posta sob controle da SUNANAM. A construção naval e a Marinha Mercante foram consideradas elementos indissociados, ambas colocados num patamar estratégico no que tange ao desenvolvimento nacional, de modo que ao final dos anos 70 a maior parte do transporte de grão e minerais fosse efetivada a partir da frota nacional. Um dos objetivos desta nova orientação, foi o surgimento de grandes companhias privadas de navegação, segundo Goularti:

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 expansão³⁹.

No final dos anos de 1960 e começo dos anos 1970 verificou-se um enorme estímulo desenvolvimentista à indústria de base nacional, em especial o estímulo ao setor naval, beneficiado pelo I Plano de Construção Naval (PCN) que fazia parte do I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1972-1974 (I PND). Nessa ocasião em que a economia brasileira registrava um índice de crescimento médio em torno de 10% ao ano. O I PND objetivava o crescimento da frota mercante nacional em 63%, com foco na construção de navios para transporte de longo curso⁴⁰. Os resultados considerados positivos do I PND levou a que o governo decidisse lançar, para o período de 1975 a 1979 o II PND a fim de continuar o esforço de ampliação da construção naval e da frota mercante e concluir as demandas do I PND⁴¹. Todavia, segundo Goularti, em função do movimento de desaceleração da economia na segunda metade no início dos anos 80, o II PND não obteve pleno êxito, com parte das encomendas não sendo entregues e parte das dívidas não pagas, ainda segundo o mesmo autor: “Este mecanismo se retroalimentava anunciando uma crise estrutural na marinha mercante e na construção naval”⁴²

³⁹ GOULARTI, 2010, op cit. Pag. 261.

⁴⁰ BRASIL, *I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1972-1974*. Brasília: Presidência da República, 1971.

⁴¹ SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE, 1975-1980. Op cit.

⁴² GOULARTI, 2010, op cit, pag. 263.



Fig.11- Lloyd Brasileiro, um patrimônio a ser lembrado

Assim, de acordo com Goularti⁴³, assistimos no período compreendido entre o fim do governo Jango e o início dos anos 80 um vigoroso crescimento da indústria naval e da Marinha Mercante. Ainda que em cenário de incertezas que prenunciavam uma crise estrutural, o governo ainda insistiu na tentativa de ampliação da indústria naval e da Marinha Mercante, através do Plano Permanente de Construção Naval (PPCN). Diversamente dos planos anteriores, este trabalhava com metas de curto prazo a serem revistas anualmente. E ao contrário dos planos anteriores, nesta nova proposta as metas seriam de curto prazo e revistas anualmente⁴⁴. O PPCN esteve em vigência somente até 1982, e logrou atingir apenas 50% da meta prevista. Em função do cenário de crise econômica, ainda segundo Goularti, grande parte das encomendas eram entregues com atraso e também grande era o índice de inadimplência dos armadores e construtores, a maioria afogados em dívidas. Neste cenário, é baixado o Decreto 88.420 de 21 de junho de 1983, que modificou as atribuições da SUNANAM. Foi criado o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM) a fim de avaliar a liberação ou não de novas linhas de crédito, que juntamente ao BNDES se

⁴³ GOULARTI, 2010. Op cit.

⁴⁴ 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.

responsabilizaria pela análise e/ou liberação de novos financiamentos. Dessa forma a SUNANAM perdia um pouco do seu poder, ao menos no que concernia a concessão de financiamentos.

No então Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes (PRODEST)1986-1989, à SUNAMAM foi reservado um papel mais normativo e fiscalizador que executor, até que veio finalmente a ser extinguida pela Medida Provisória de 27 de janeiro de 1989 juntamente a 14 outros órgãos da administração pública federal. Suas atribuições e competências foram transferidas para a recém criada Secretaria de Transportes Aquáticos (STA) que, diga-se de passagem, jamais teve o poder que outrora teve a SUNAMAM, herdando tão somente o papel normativo e fiscalizador.

Ao final da década de 1980, como resultado destes rearranjos institucionais, verifica-se uma notável diminuição do setor naval, que então operava com uma capacidade ociosa que beirava aos 60% e uma diminuição dos navios brasileiros na navegação de cabotagem para uma cifra de 35%, em 1989.⁴⁵

3.7. A agenda neoliberal.

A subida do Presidente Fernando Collor de Mello ao poder, em 1990 representou a ascensão da orientação neoliberal para o Estado Brasileiro. Podemos perceber no governo deste presidente e também nos seus sucessores imediatos (Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) uma intensificação do desmonte do Estado Brasileiro com as políticas de favorecimento ao capital privado e especulativo e na privatização das propriedades públicas e empresas estatais.



Fig.12 - Presidente Fernando Collor de Mello.

⁴⁵ GOULARTI, 2010. Op cit.

À extinção da SUNAMAN, seguiu-se uma linha econômica que nos seus efeitos práticos significou o repasse da maior parte do setor de navegação de Marinha Mercante para a iniciativa privada. O Lloyd Brasileiro, por exemplo, entrou rapidamente na agenda de desnacionalizações e suas embarcações foram sem demora leiloadas a preços abaixo do mercado sempre com muito festejo por parte dos meios de comunicações que viam nas privatizações um caminho para a modernização do país.

Em 08 de janeiro de 1997, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, um novo marco jurídico para o setor foi definido através da lei 9.432. Instituiu-se o Registro Especial Brasileiro, através do qual seriam registradas as embarcações brasileiras operadas por companhias de navegação nacionais. Os contratos de trabalho, bem à lógica das políticas neoliberais, foram flexibilizados (à época, uma palavra da moda). As empresas estrangeiras ganharam o direito de operar a navegação de cabotagem interior e de apoio portuário desde que afretadas por empresas brasileiras. Foi dada ampla liberdade para afretamento e encomenda de navios no mercado internacional e o fim dos subsídios para a construção naval no Brasil.

Várias empresas nacionais foram vendidas ao capital externo, criando empresas de capital misto ou estrangeiras onde antes existiam apenas empresas nacionais: a Libra em 1999, a Aliança em 1988, a Flumar em 1966, a Mercosul Line em 2006, processo de contribuiu diretamente para a evasão de divisas com os gastos de frete. Outras empresas faliram, tais como a Mercantil, a Netumar, a Inerunion, a Paulista e a Viamar, todas no período 1988 a 1999⁴⁶.

O governo Collor iniciou com furor o processo de desmonte do Estado Brasileiro, a STA e CDFMM foram extintos e suas funções foram incorporados pelo Departamento Nacional de Transportes Aquaviários (DNTA) que afinal, manteve apenas o caráter fiscalizador e normativo. Ao final de seu governo, o Ministério do Transporte e das Comunicações foi criado e o DNTA assumiu algumas funções do antigo CDFMM através do decreto 502/1992). Mas o governo Collor sofreu um processo de impeachment e seu vice e sucessor Itamar Franco fez novos rearranjos institucionais⁴⁷. Esse presidente fez uma nova reforma no Ministério dos Transportes, criando o Departamento da Marinha Mercante (DMM), que incorporou as funções do DNTA e também recriou o CDFMM.

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso foi lançado o programa Navega Brasil, em dezembro de 2000, tal programa previa a encomenda de algumas embarcações para

⁴⁶ GOULARTI, 2010. Op cit.

⁴⁷ Idem.

a Petrobrás em alguns estaleiros do estado do Rio de Janeiro, mas a maior parte das encomendas nacionais ainda eram feitas em estaleiros estrangeiros. Segundo Goularti, a agenda neoliberal foi muito danosa à construção naval Brasileira:

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 faliu⁴⁸.

Ao final de seu governo foi criada pela lei 10.233, de 05 de junho de 2001, a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ), que veio a assumir as atribuições do DMM, criado pelo seu antecessor Itamar Franco.



Fig.13 - Fernando Henrique Cardoso assumindo a Presidência da República, ao seu lado Itamar Franco, Vice de Fernando Collor de Mello, a quem sucedeu na como presidente depois de seu impeachment.

Desconsiderada pela agenda neoliberal, que relativizou ou mesmo considerou totalmente sua importância estratégica econômica e política, a Marinha Mercante e a construção naval foram praticamente destruídas durante os anos de implementação da agenda neoliberal. O esforço para o desmonte deste setor só se explica em função do perfil ideológico privatista dos governantes da década de 90, visto que o domínio do Estado no ramo da navegação era amplamente dominante, como observou Baer: “Até a década de 1990, o Estado

⁴⁸ GOULARTI, 2010. Op cit. Pag. 268.

estava perto de deter o monopólio do transporte ferroviário e das telecomunicações, controlando mais de 70% da Marinha Mercante brasileira⁴⁹.

Segundo Eliane Arêas Fadda⁵⁰, o processo de interdependência entre mercados e estados nacionais é amplo e irreversível, todavia, essa constatação não deve constituir desculpa para se colocar em segundo plano as questões estratégicas para a segurança e desenvolvimento de um Estado Nacional. Nessa linha de raciocínio a autora critica a forma como foi gerido durante a década de 1990, a Marinha Mercante brasileira, a autora observa que:

Em 1997, o emprego desses navios correspondeu a cerca de 95% do total de fretes gerados pelo País. Atualmente, o que mais preocupa é o fato da maior parte das empresas brasileiras de navegação terem sido vendidas para grandes empresas estrangeiras do mesmo ramo de atividade⁵¹.

Afora o prejuízo com a evasão de divisas, a autora alerta ainda para outro desdobramento no que tange a política estratégica de segurança:

Com a atual frota de navios próprios torna-se praticamente inexistente a possibilidade de transformá-los em navios de guerra (...) inviabilizando assim qualquer plano para adaptação rápida de navio de uso civil em uso militar. Isso significa uma redução da capacidade de Mobilização da Marinha Brasileira, dificultando o emprego do Poder Marítimo em ocasiões que, sem que se caracterize um conflito, venham a exigir medidas de emergência.

Por tudo o exposto, verificamos que a agenda neoliberal constituiu um momento de grave prejuízo para a Marinha Mercante e a soberania nacional. A tendência de desmonte foi parcialmente interrompida ao longo da primeira década do século XXI, mas o estudo deste período histórico não faz parte dos recortes definidos para esse trabalho.

⁴⁹ BAER, 2003. Op cit. Pag. 303.

⁵⁰ FADDA, Eliane Arêas. *A Importância da Marinha Mercante Brasileira*, Disponível, in: http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=50:importancia&catid=35:historia-mm-brasileira&Itemid=82, acessado, em 10 de setembro de 2014.

⁵¹ Idem.

4 O GOVERNO LULA E A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO NACIONALISTA.

4.1 A redescoberta da Marinha Mercante e o aumento dos investimentos.



Fig.14 - Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, retorno dos investimentos.

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao poder em 2003, marca a retomada dos investimentos no desenvolvimento da indústria naval e da Marinha Mercante no Brasil. Demarcando um momento de reorientação da política econômica, em que os capitais nacionais são privilegiados em relação aos externos (principalmente especulativos). Os setores da Marinha Mercante e da construção naval experimentaram uma nova política de investimentos até então inédita em sua história. Além dos investimentos na renovação da frota, nota-se grande preocupação também com a renovação e qualificação da mão-de-obra do setor, como observa Fábio Giambiagi:

Em 2003, foi criado o programa de mobilização da indústria de petróleo (Prominp) iniciativa do governo federal que, utilizando recursos da Petrobrás, da cláusula de 1%, investiu no programa nacional de qualificação profissional (PNPQ) R\$ 220 milhões entre 2008 e 2010 na qualificação de 80.000 pessoas. Mais de R\$ 565 milhões forma autorizados para o período de 2012 a 2015, para capacitar em torno de 210.00 profissionais, além de R\$ 80 milhões para o programa de formação de oficiais de Marinha Mercante nas duas escolas da Marinha Brasileira⁵².

⁵² GIAMBIAGI, Fábio & LUCAS, Luiz Paulo Velloso. *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Elsevier, Rio de Janeiro, 2013. Pag. 119.

O Programa de Modernização e Expansão da Frota e de Embarcações de Apoio da Petrobrás, lançado em novembro de 2010 foi considerado por analistas como o maior plano de contratações de embarcações petrolíferas já realizado no país. Segundo Glauco Cortez, “deverá ter 70% de nacionalização, ou seja, 70% das embarcações deverão ser produzidos no Brasil e com mão-de-obra brasileira⁵³”. O economista lembra ainda que desde 2003, o investimento na indústria naval foi uma das marcas desse governante. O Jornalista compara os investimentos realizados neste setor desde 2001 até 2007 para ter um parâmetro de mensuração do crescimento do setor.



Fig.15 - Investimentos na indústria naval brasileira 2000-2007

Em outro gráfico, mostra os baixos índices de investimentos no Fundo de Marinha Mercante durante o governo Fernando Henrique Cardoso e o crescimento dos investimentos no setor a partir dos anos seguintes:



Fig.16 - Desembolsos em milhões para o Fundo de Marinha Mercante 1996-2006.

⁵³ CORTEZ, Glauco: Indústria Naval Acorda no Governo Lula. Disponível in: <http://glaucocortez.com/2008/05/27/industria-naval-acorda-no-governo-lula-2/>, acesso em 02/10/2014.

4.2. A descoberta do Pré-Sal:

A descoberta das reservas petrolíferas na Plataforma Continental Brasileira, na chamada zona do pré-sal têm dado margem a uma ampla discussão no âmbito do Direito Marítimo. A possibilidade de intensificação do comércio internacional exerce desdobramentos significativos sobre a indústria naval, a Marinha Mercante, assim como na atividade portuária.



Fig.17 - Estimativa e localização das reservas do Pré-Sal.

No que concerne às discussões jurídicas, várias questões têm ganhado destaque, entre elas, podemos mencionar a temática da segurança marítima e da sustentabilidade.

No que tange à sustentabilidade, têm ganhado relevância a discussão sobre o transporte ambientalmente sustentável, abrangendo tanto a mobilidade quanto a diminuição dos danos ao meio ambiente e a conservação dos ecossistemas.

A questão da segurança marítima se relaciona a pontos de extrema relevância também para o meio ambiente e à sustentabilidade, ambas questões que incidem de maneira direta na concepção de um modelo de desenvolvimento global em equilíbrio com os aspectos ambientais. São temas correlatos e englobados por estas questões: a poluição, o transporte de petróleo e gás e o desenvolvimento da indústria naval.

Alguns acontecimentos recentes têm dado ensejo ao redobro das atenções para o caso do pré-sal no Brasil, com destaque para o vazamento da plataforma da Chevron, no golfo do México, em abril de 2010.

As preocupações com a segurança do ecossistema brasileiro, vão além dos aspectos legais, como por exemplo a rigorosidade e modernidade ou não da legislação brasileira, como também a sua aplicação efetiva. Como opinam vários especialistas, uma das preocupações centrais no tocante a esse ponto é a necessidade de revisão de nosso sistema normativo e da

metodologia de prevenção e controle, como forma de se estabelecerem medidas de precaução. Como observa a redação do site Portogente:

Concomitantemente, é importante proceder à revisão da normativa relativa à segurança marítima, em essencial, a legislação relativa à poluição marinha por derramamento de petróleo e possível adoção de regras mais severas que as normas internacionais, com observância dos paradigmas dos sistemas da UE e dos EUA assim como a legislação atinente à adoção de registro nacional e implementar mecanismos de incentivo à frota mercante nacional⁵⁴.



Fig.18 - Região do pré-sal e os volumes estimados para exploração

As reservas do Pré-sal estão localizadas todas na região sudeste, desde o norte do Espírito Santo, passando pelo Rio de Janeiro e chegando ao litoral de São Paulo. Situam-se em zona econômica exclusivamente brasileira. Estão em uma área de aproximadamente 200K a partir do litoral brasileiro em região onde nenhum outro país tem permissão de explorar, além do Brasil. Suas reservas estimadas são em torno de 100 bilhões de barris, o que faz dele a maior reserva ainda não explorada do planeta.

As empresas petrolíferas desde o seu início sempre dirigiram a exploração de petróleo para desertos e áreas continentais e águas rasas, ou seja, locais de acesso e prospecção

⁵⁴ **PORTOGENTE.** *O direito marítimo contemporâneo na era do pré-sal*, disponível in: <https://portogente.com.br/arquivo/porto-livre/o-direito-maritimo-contemporaneo-na-era-do-pre-sal-60414>, acesso em 02/10/2014.

relativamente fáceis. A tecnologia para esse tipo de exploração é bem conhecida, diferentemente daquela necessária para extração do óleo em áreas profundas, área cuja o desenvolvimento é novo, experimental e grande parte sequer foi ainda desenvolvida. Assim, a exploração do Pré-sal, para além do estímulo econômico direto, proveniente dos recursos gerados pela venda e refino do óleo, tem ainda um estimulante a mais, a obrigação que o país assume consigo mesmo de investir em pesquisa e tecnologia de ponta.

Ainda segundo o mesmo site, outra vantagem do pré-sal é o momento em que ele é descoberto. Os países do Oriente Médio, por exemplo, começaram a exploração num momento em que este produto era relativamente barato, e já venderam a maioria de suas reservas a preços baixos. Ao passo que neste momento o preço dessa fonte de energia tem atingido valores cada vez mais elevados. Como exemplifica o site: “Para se ter uma ideia da diferença, quando a Arábia encontrou o seu petróleo, algumas décadas atrás, ele valia 5 dólares o barril, o petróleo hoje em dia vale pelo menos 80 dólares o barril”.

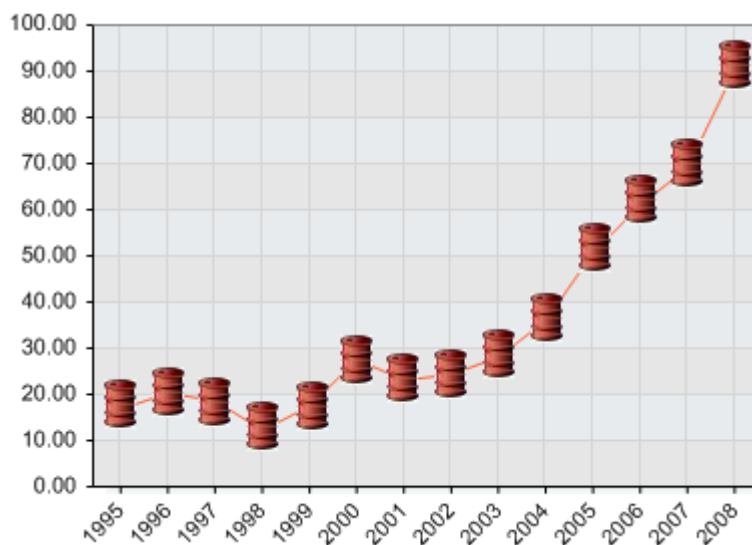


Fig.19 - Evolução dos preços do barril de petróleo 1995-2008.

Se levado em conta que as reservas brasileiras então conhecidas giravam em torno de 15 bilhões de barris, a descoberta do Pré-Sal significa um aumento de nada menos que 766% de nosso potencial. Elevando o Brasil a potência mundial na exploração desta fonte de energia.

O grande desafio para a exploração do Pré-sal é justamente sua profundidade, em torno de 7.000 metros abaixo do nível do mar, o que exige plataformas com tubos de extração de pelo menos 7 Km.

A ciência ainda não formulou hipóteses capazes de explicar o porquê da formação de uma reserva desta magnitude em local tão isolado, uma das principais teorias é que esta deveu no momento da separação entre os continentes da África e da América do Sul, há cerca de 120 milhões de anos atrás.

4.3. Geração de empregos.

Embora como é sabido, o petróleo seja uma fonte não renovável, certamente sua exploração vai ter desdobramentos muito positivos para a economia, tanto no que tange o desenvolvimento tecnológico, quanto no que concerne à geração de empregos. Segundo especialistas, até o ano de 2020, serão criados até 500.000 empregos diretos e indiretos em virtude da exploração do Pré-Sal, demandando profissionais de diversas especialidades. E em praticamente todas as áreas se relacionam com as atividades da Marinha Mercante, entre estas estão: pesquisas na área de engenharia do petróleo, com importante relação com a engenharia naval, construção de plataformas e refinarias, que hão de empregar milhares de técnicos especializados, operação das plataformas e refinarias e navios petroleiros com enorme demanda de formação de novos oficiais para a Marinha Mercante, e fornecimento de materiais, desde insumos para as cozinhas até aço para a construção das tubulações. Além da grande demanda de trabalhadores navais para operação e construção dos navios, a Petrobrás assumiu o compromisso de priorizar a compra dos fornecedores nacionais, o que sem dúvida terá efeitos de desenvolvimento não só apenas nas áreas ligadas diretamente à exploração de petróleo, como também para a economia de uma forma geral. Essa perspectiva positiva no sentido do desenvolvimento naval e da Marinha Mercante também é opinião de Rosélia Piquet:

Mas essas demandas de estendem a muitos outros segmentos vinculados ao negócio do petróleo, como é o caso da indústria de construção e montagem, da indústria naval e até mesmo da Marinha Mercante em que a carência de recursos humanos é também significativa. Por exemplo, só a renovação da frota de embarcações de apoio às plataformas *offshore*, que prevê a construção de cerca de 300 novas embarcações – incluindo as demandadas pelos projetos do pré-sal -, deve gerar mais de 7.000 vagas para oficiais e tripulantes marítimos⁵⁵.

Em suma, notamos a partir do ano de 2003, uma reativação da Marinha Mercante e da indústria de construção naval com perspectivas de recolocar esse setor da economia nacional no lugar que lhe cabe na construção da soberania nacional e no desenvolvimento social.

⁵⁵ PIQUET, Rosélia. *Mar de Riqueza, Terras de contrastes: O Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro, Mauad, 2011. Pag. 153.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a história da Marinha Mercante e da construção naval à luz das políticas do Estado, observamos uma descontinuidade no que se relaciona à construção de uma política de indústria naval associada a um projeto de desenvolvimento soberano para o país. A importância da Marinha Mercante na história do Brasil foi muito grande para o estabelecimento do Estado Nacional e para a unidade territorial, mas os investimentos na construção de uma frota à altura da nossa necessidade soberana foram por vezes prejudicada em função das dificuldades econômicas, da disponibilidade de recursos e do modelo de desenvolvimento escolhido conforme à conjuntura histórica.

Em função das questões expostas acima, essa instituição nem sempre evoluiu na velocidade e no volume necessário, mas devido à sua inegável importância, nunca deixou de avançar, mesmo que pouco, num crescimento não linear. De um modo geral, seu crescimento mais sólido esteve relacionado aos períodos em que houve maior estímulo às políticas independentes e soberanas.

Nota-se que a partir da primeira década do Século XXI, há uma retomada significativa nos investimentos, em grande parte devido à uma reorientação das políticas econômicas e do reconhecimento do seu importante papel para o desenvolvimento de nossa soberania.

O desenvolvimento da Petrobrás e as descobertas das reservas petrolíferas da região do Pré-Sal forneceram um grande impulso ao desenvolvimento da indústria naval e da Marinha Mercante. Esse impulso já é responsável por um vigoroso crescimento e deve se acentuar ainda mais nos próximos anos, de modo que a seguir a linha de desenvolvimento desenhada para os próximos anos, teremos num futuro breve uma Marinha Mercante forte e poderosa associada a uma indústria naval capaz de garantir com recursos nacionais a renovação de nossa frota.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIA

BAER, Werner, A economia Brasileira, São Paulo, NBL Editora, 2003.

BURLAMAQUI, Amado. História da Marinha Mercante Brasileira, disponível in: http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=51%3Aintroducao&catid=35%3Ahistoria-mm-brasileira&Itemid=82&showall=1, acessado em 09 de setembro de 2014.

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

CARDOSO, Fernando Henrique. Empresário Industrial e desenvolvimento econômico. São Paulo, Difel, 1964.

CORTEZ, Glauco: Indústria Naval Acorda no Governo Lula. Disponível in: <http://glaucocortez.com/2008/05/27/industria-naval-acorda-no-governo-lula-2/>, acesso em 02/10/2014.

DREIFUSS, René Armand. 1964: a conquista do Estado. Ação Política, poder e golpe de classe. Petrópolis, Vozes, 1981.

FADDA, Eliane Arêas. A Importância da Marinha Mercante Brasileira, Disponível, in: http://www.navioseportos.com.br/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=50:importancia&catid=35:historia-mm-brasileira&Itemid=82, acessado, em 10 de setembro de 2014.

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

GIAMBIAGI, Fábio & LUCAS, Luiz Paulo Velloso. Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro. Elsevier, Rio de Janeiro, 2013. Pag. 119.

GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da Marinha Mercante Brasileira, Administração, Regime Jurídico e Planejamento. PESQUISA & DEBATE, SP, volume 21, número 2 (38) pp. 247-278, 2010

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**, Petrópolis, Vozes, 1985.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Graal, 1986.

MENDONÇA, Sonia Regina de Mendonça, **FONTES**, Virgínia Maria Fontes. **História do Brasil Recente**. São Paulo, Ática, 2004.

MOTA, Carlos Guilherme. **Viagem incompleta: a grande transação**, São Paulo, Senac, 2000.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. Revista do serviço público, ano 49, V122, nº 2, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**, São Paulo, Boitempo editoria, 2003.

PIQUET, Rosélia. **Mar de Riqueza, Terras de contrastes: O Petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro, Mauad, 2011.

PORTOGENTE. **O direito marítimo contemporâneo na era do Pré-Sal**, disponível in: <https://portogente.com.br/arquivo/porto-livre/o-direito-maritimo-contemporaneo-na-era-do-pre-sal-60414>, acesso em 02/10/2014.

VALENTE, Murilo Gurgel. **A política de transporte marítimo no Brasil: crônicas de uma batalha**. Brasília: Serviço de Documentação do Ministério dos Transportes, 1970.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira, **Logística e transporte no processo de globalização: oportunidades para o Brasil**, São Paulo, editora Unesp, 2007

DOCUMENTOS

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

_____. **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.

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

_____. **Relatórios das atividades da Comissão da Marinha Mercante.**Rio de Janeiro, 1964;1967.

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.

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.

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

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE. **Anuário da marinha mercante.**Rio de Janeiro, 1970.