

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

LUIZ GLÊNIO COSTA FAGUNDES FILHO

A MARINHA MERCANTE NO CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO

RIO DE JANEIRO

2014

LUIZ GLÊNIO COSTA FAGUNDES FILHO

**UMA CRÍTICA À POLÍTICA DE INTERVENÇÃO ESTATAL NAS OPERAÇÕES
COMERCIAIS DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA**

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

Orientador (a): Cassia Cristina Pereira de Brito,
Primeiro-Tenente (RM2-1T)

RIO DE JANEIRO

2014

LUIZ GLÊNIO COSTA FAGUNDES FILHO

**UMA CRÍTICA À POLÍTICA DE INTERVENÇÃO ESTATAL NAS OPERAÇÕES
COMERCIAIS DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA**

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

Data da Aprovação: ____/____/____

Orientador: (nome completo com titulação)

Assinatura do Orientador

NOTA FINAL: _____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais que me apoiaram desde o início do curso, e que sempre me auxiliaram a trilhar o caminho certo. E a Deus, minha fé e meu guia essencial para concluir essa caminhada tão árdua e longa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, que estiverem ao meu lado em todas as minhas decisões e à minha orientadora pela sua compreensão.

EPÍGRAFE

A liberdade é condição do homem dentro de uma sociedade contratual.

(Ludwig Von Mises)

RESUMO

Este estudo de caráter monográfico aborda a importância do mercado livre nas trocas voluntárias da marinha mercante, caracterizando fatores que a influenciam diariamente. Possui uma análise metódica do intervencionismo abordado por exemplos históricos e seus maiores princípios. O tema é de suma importância para o bom andamento tanto do mercado brasileiro quanto do mercado internacional. Será citado nesse trabalho tópicos relacionados às distorções de mercado provocadas por políticas intervencionistas. Este trabalho foi realizado sobre esse ponto de vista, e seu principal embasamento foram às obras do economista Ludwig Von Mises, em particular, seu livro Uma Crítica ao Intervencionismo.

Palavras chave: mercado. Intervencionismo.

ABSTRACT

This character study monograph addresses the importance of free market in voluntary trades of merchant marine, characterizing the factors that influence upon them. It has an accurate analysis of interventionism according to historical examples and its greatest historical principles. The theme is of paramount importance for the proper conduct of Brazilian and international market. It is going to be cited subjects related to market distortions created but interventionist policies. This work was carried out on this point of view, and its main core was based on the economist Ludwig Von Mises, particularly speaking, his book A Criticism to Interventionism.

Keywords: Market. Interventionism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Afundamento de Navio Mercante na 2ª Guerra Mundial

Figura 2 – Presidente Eurico Gaspar Dutra: 1946 a 1951

Figura 3 – Visão aérea da Ilha do Viana em 1936

Figura 4 – Navio Siderúrgica Seis da CSN. Acervo de Maurício Villa (NMB)

Figura 5 – Estaleiro Só, Porto Alegre/RS

Figura 6 – Vapor Comandante Alvim (Lloyd Brasileiro) tendo ao fundo o vapor Itaqui (Costeira)

Figura 7 – Navio Porto Iguaçu descarregando carvão dos EUA no Porto de Santos – IBGE

INTRODUÇÃO	9
1 Contexto histórico	12
1.1 Criação da Comissão da Marinha Mercante e os Instrumentos de Financiamento	12
1.2 Indissociabilidade entre Marinha Mercante e Construção Naval	18
1.3 Agonia: A Atuação da SUNAMAM de 1983 a 1989	24
1.4 Desnacionalização e Privatização: O Desmonte Parcial da Navegação Marítima e da Construção Naval	26
1.5 Um Último Suspiro: O Programa Navega Brasil	28
1.6 Desfecho	28
1.7 Prorefam	29
1.8 Contratos Firmados	30
2 Intervencionismo	31
2.1 O que é	31
2.2 A Natureza da Intervenção	32
2.3 Restrição de Produção	35
2.4 Intervenção nos preços	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
BIBLIOGRAFIA	40

Introdução

A marinha mercante é importante por dois grandes fatores: balança comercial, relacionada à exportação e importação de bens e commodities, e prospecção e exploração dos recursos naturais, como gás, petróleo e minérios. Há outros fatores como o de prestação de serviços utilizando embarcações de busca e salvamento e combate a incêndio, por exemplo, mas os principais na indústria brasileira são os dois ditos anteriormente. As empresas prestam serviços por meio de contratos de transporte, entre embarcador e transportador, e afretamento, entre fretador e afretador, que são acordos jurídicos estabelecidos pelas partes com fins lucrativos, e contribuem para a movimentação e crescimento de toda a economia, que se reflete no PIB nacional (produto interno bruto) através da produção de bens essenciais que atendem às demandas infindavelmente crescentes da sociedade. As empresas acumularão capital que gerará poupança e esta, por sua vez, gerará investimento. Sabendo que os recursos humanos são escassos, o investimento será direcionado para o aperfeiçoamento da cadeia produtiva, produzindo, com o uso inteligente das matérias-primas, mais riquezas e oferecendo bens e serviços cada vez mais baratos e melhores. As empresas competirão entre si em uma disputa de quem oferece os melhores serviços.

Nesta situação de livre mercado, todas as partes se beneficiam do lucro. A empresa usará o capital gerado para se aprimorar, os investidores receberão dividendos de acordo com a proporção de suas cotas e o empregado será recompensado com base na qualificação e na especialização de sua mão-de-obra. Este lucro, bem como os resultados da balança comercial (exportações menos importações) está sujeito às flutuações de mercado, tendo como único regulador dos preços envolvidos nas relações as leis de mercado. Em outras palavras, a oferta e a procura se encarregarão de regular o mercado. Se o preço em um determinado negócio estiver alto demais – e isto vale tanto para o valor dos bens e serviços estabelecidos nos contratos, quanto para o salário dos empregados (mercado de trabalho) – a concorrência se caberá de oferecer à demanda uma oferta menor pela mesma eficácia e eficiência, ou melhor. Lei da oferta e da procura, em outras palavras.

Esta situação se verifica em sociedades que adotam como sistema econômico o capitalismo de livre mercado, baseado na propriedade privada dos meios de produção, livre de regulamentações e políticas fiscais pesadas. Porém, como será apresentado neste trabalho, utilizando como base a história da marinha mercante brasileira – desde a Revolução de 1930 até os dias atuais - e a teoria do economista da Escola Austríaca de economia, Ludwig Von Mises, autor de *A Ação Humana*, esse sistema é distorcido por dois fatores: intervencionismo estatal e/ou criação de monopólios. E, como se observa, todo o *mainstream* internacional atual, o que inclui o governo federal brasileiro, adota como sistema econômico o keynesianismo, que consiste em um conjunto de teorias consolidadas pelo economista inglês John Maynard Keynes em seu livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, que

entende que o papel do Estado é ser o agente regulador da economia, indispensável para a solução de todos os problemas econômicos da sociedade e para a adoção de políticas nacionalistas e desenvolvimentistas, afirmações completamente opostas ao pensamento liberal clássico da Escola Austríaca - o laissez-faire do mercado -.

As seguintes palavras de Keynes foram extraídas nas primeiras páginas de seu livro: “a teoria da produção como um todo, que é o que este livro tenciona oferecer, se adapta muito mais facilmente às condições de um estado totalitário, e não às condições de livre concorrência e uma grande medida de laissez-faire”. O objetivo desta monografia é realizar uma crítica, balizada nas teorias da Escola Austríaca de economia, sobre os efeitos maléficos, que as políticas intervencionistas keynesianas nas trocas, a priori, livres na marinha mercante brasileira, que vem causando na sociedade brasileira, apresentando suas falhas ao longo do curso histórico e apresentar como alternativa benéfica para a distribuição de riqueza no país, que, como todos sabem, é um dos problemas mais sérios do Brasil, a economia de livre mercado, o inverso do totalitarismo simpatizado por Keynes e seus seguidores.

Capítulo 1

Contexto Histórico

Neste capítulo, será apresentada uma abordagem introdutória, do ponto de vista econômico da marinha mercante brasileira, do período desde a Revolução de 1930 - movimento armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que culminou com o golpe de Estado, o Golpe de 1930, depondo o presidente da república Washington Luís em 24 de outubro de 1930, impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes – até os dias atuais, com as tentativas de renovação da frota nacional e da participação do Brasil no comércio exterior. Foram utilizadas as seguintes fontes: revista *Portos e Navios*, do artigo *A Trajetória da Marinha Mercante Brasileira*, do professor *Alcides Goularti Filho* e um artigo do website da *Petrobrás* a respeito do *Prorefam*.

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.

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.



Figura 1 - Afundamento de Navio Mercante na 2ª Guerra Mundial

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.

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.



Figura 2 - Presidente Eurico Gaspar Dutra: 1946 a 1951

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 continuem 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”.

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 do Vianna. Estas quatro ações representavam 4,6% do total dos gastos previsto no plano. 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. Sem a execução das metas prevista no SALTE e na CMBEU, a situação da marinha mercante estava se tornando caótica.



Figura 3 - Visão aérea da Ilha do Viana em 1936

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 matériaprima (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. 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.

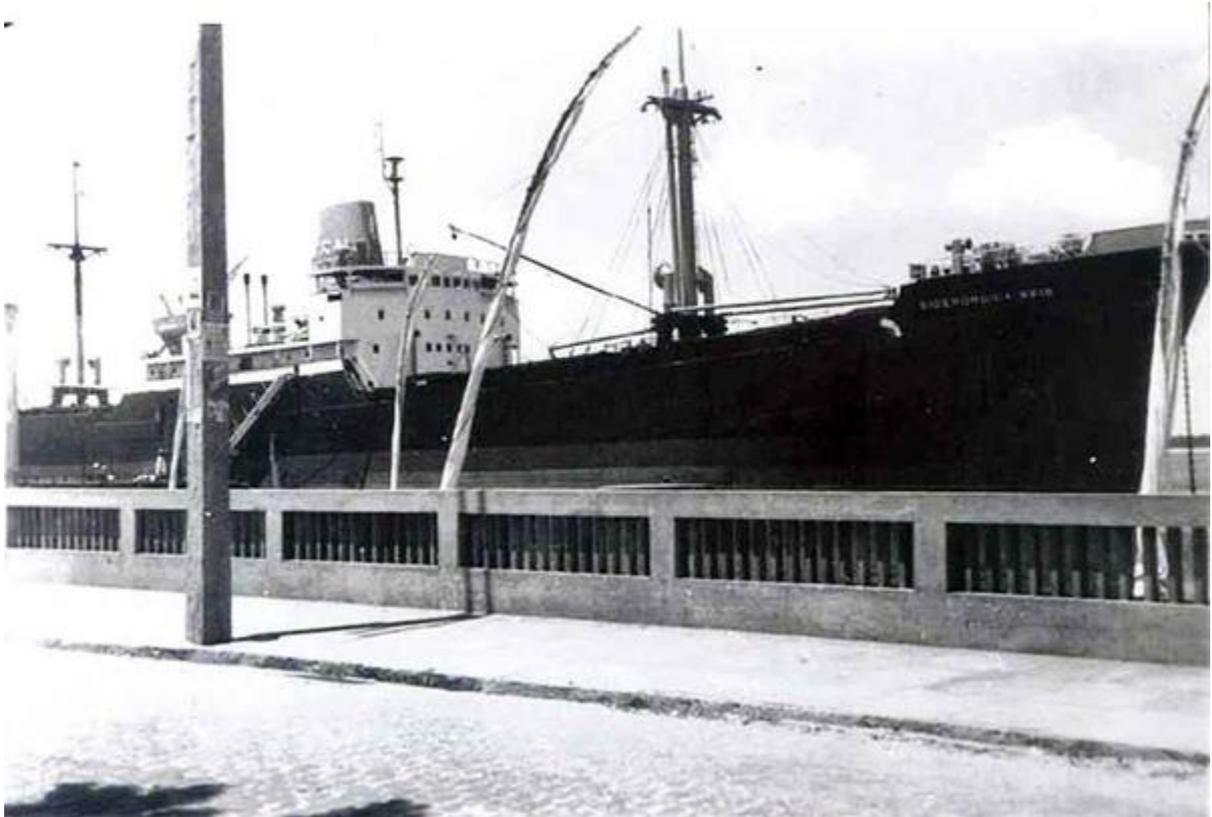


Figura 4 - Navio Siderúrgica Seis da CSN. Acervo de Maurício Villa (NMB)

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. 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.

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.

1.2) 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 do 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.

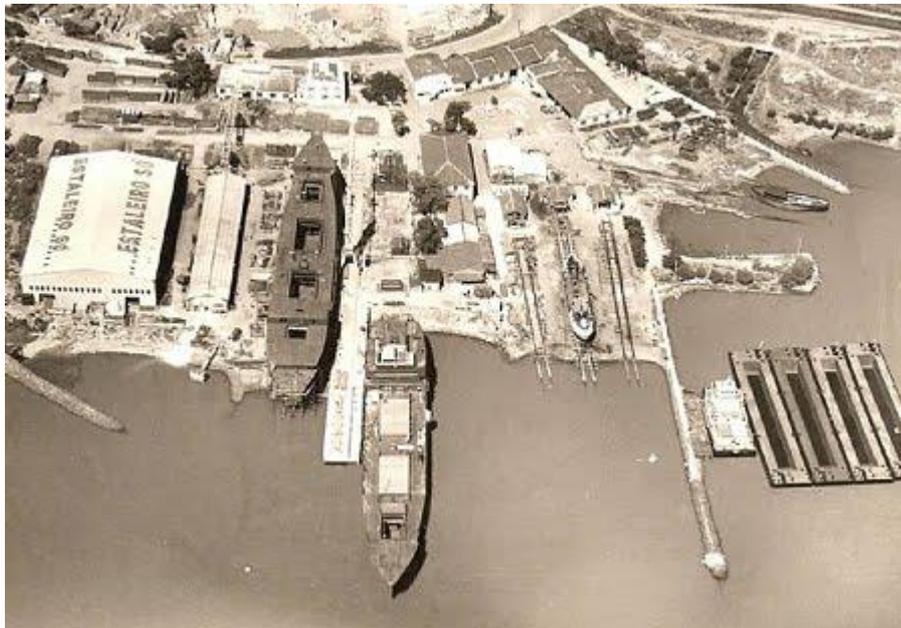


Figura 5 - Estaleiro Só, Porto Alegre/RS

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. 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 (tons dead weight, diferença entre o peso do navio com o máximo de carga autorizado e o peso do navio leve. Tal diferença, que pode ser expressa em toneladas métricas, corresponde pois, ao peso da carga, passageiros e sua bagagem, combustível e lubrificantes, aguada e víveres. É nesta unidade (TDW) que, normalmente, se exprime a tonelagem dos navios/tanques (petroleiros, etc.)), além de duas destinadas ao mercado externo de 7.000 TDW cada.

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.



Figura 6 - Vapor Comandante Alvim (Lloyd Brasileiro) tendo ao fundo o vapor Itaquatiá (Costeira)

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.

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 (Tonelagem de Porte Bruto – TPB. A TPB é a diferença entre o deslocamento bruto e o líquido da embarcação, ou seja, o que pode ser transportado em carga, combustível e equipagem (tripulação)). 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.

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.

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.



Figura 7 - Navio Porto Iguaçu descarregando carvão dos EUA no Porto de Santos – IBGE

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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. 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%. 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.

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.

1.3) 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 SUNANAM. 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 avalizava 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. 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”.

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. 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.

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.

1.4) Desnacionalização e Privatização: O Desmonte Parcial da Navegação Marítima e da Construção Naval

Os efeitos das políticas liberais 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 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 manobra para endividamento externo e a crise fiscal e financeira, acrescida 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 80, seguiu sua trajetória, acrescida do aumento exponencial do desemprego com seus efeitos deletérios.

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. 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.

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 Companhia 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 Keppel Fels, que especializou-se mais em *offshore* (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 pelo Estaleiro Ilha, já o Estaleiro Só faliu.

1.5) Um Último Suspiro: O Programa Navega Brasil

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 prevista 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).

1.6) Desfecho

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

1.7) Prorefam

Nos dias de hoje, há uma tentativa de tentar recuperar a indústria naval e offshore por meio do Programa de Renovação da Frota de Embarcações de Apoio Marítimo (Prorefam) que visa a contratação de embarcações de empresas estrangeiras para prestarem serviço à Petrobrás.

A presidente da Petrobrás, Graça Foster, e o diretor de Exploração e Produção, José Formigli, anunciaram no dia 17/3/2014, no edifício-sede, no Rio de Janeiro, o início da 7ª rodada do Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo (Prorefam). Na ocasião, também foi feito balanço do programa de 2000 até hoje e foram assinados os contratos da 5ª rodada do programa.

Graça ressaltou a importância do programa para a indústria e para a Petrobras, reforçando que a prioridade é o aumento da produção de petróleo, conforme previsto no Plano de Negócios e Gestão 2014-2018. "Este é um momento muito importante. É o momento da torcida para que a indústria naval e offshore continue crescente, pujante e, principalmente, respeitada", afirmou a presidente. Sobre as contratações, ela ressaltou que os preços devem estar dentro das métricas internacionais. "A Petrobras não pode esperar. Não há absolutamente nada sobre a mesa que justifique atrasarmos nossa curva de aumento da produção de óleo. Não é prioridade para nós nenhuma contratação que coloque isso em risco", ressaltou.

Formigli apresentou o escopo do programa que prevê a contratação total de até 146 embarcações distribuídas em sete rodadas, de 2008 a 2014. O conteúdo local mínimo de construção varia entre 50% e 60% de acordo com o tipo de embarcação e chega a 70% na fase de operação offshore. "Até agora, das 146 embarcações, conseguimos contratar 87", contabilizou Formigli, informando ainda que, das 87 embarcações contratadas, 61 estão em construção e 26 em operação. Ele reforçou também a importância no cumprimento de prazos. "Estamos hoje trabalhando forte junto às empresas para que, nos casos em que haja eventuais atrasos, eles sejam recuperados e soluções definitivas sejam dadas", afirmou, ressaltando ainda que problemas dessa natureza são relativamente pequenos e que têm sido superados.

Na ocasião, também foram assinados os contratos referentes a oito embarcações licitadas na 5ª rodada com as empresas Bram Offshore Transportes Marítimos Ltda, Norskan Offshore Ltda e Starnav Serviços Marítimos Ltda.

1.8) Contratos firmados

Até o momento, foram contratadas 13 embarcações na primeira rodada, 27 na segunda, 16 na terceira, 23 na quarta e oito na última. Do total contratado, 76 embarcações foram dos tipos PSV (Platform Supply Vessel), próprias para suprimento de cargas líquidas e sólidas para as plataformas, e OSRV (Oil Spill Response Vessel), especializadas no recolhimento de óleo em alto mar. Outras onze são do tipo AHTS (Anchor Handling Tug Supply), próprias para operações de manuseio de âncoras, reboque e suprimento. Na frota de embarcações de apoio marítimo em contrato com a Petrobras, 53% já são embarcações de bandeira brasileira.

O prazo para a construção das embarcações PSV e OSRV é de três anos a partir da assinatura dos contratos e de quatro anos para as AHTS. A vigência dos contratos é de até oito anos. O conteúdo local mínimo de construção é de 60% para as PSV e OSRV e de 50% para as AHTS. Para a operação das embarcações, o conteúdo local mínimo é de 70%.

Capítulo 2

Intervencionismo

Como se observa claramente no capítulo anterior, a respeito do cenário econômico da marinha mercante no contexto histórico em ocasião, há um grande fator constante: a intervenção do Estado na economia. Este capítulo objetiva analisar a natureza e as consequências desta forma de economia de mercado controlado que não apenas o Brasil, mas também a maioria dos países do mundo passou a adotar.

2.1) O que é?

Ludwig Von Mises, grande defensor da liberdade econômica como suporte básico da liberdade individual, além de ser um dos ícones da escola austríaca de economia, apresentou em seus seis ensaios de sua obra referências às teorias e políticas que permeavam os programas sociais e econômicos da infelizmente República de Weimar dos anos de 1920, na Alemanha. Mas esses escritos clássicos são tão importantes hoje como o foram a quase um século. Os nomes e os lugares mudaram, mas as mesmas noções estatistas ainda existem. E as críticas incisivas de Mises, firmemente baseadas em princípios econômicos imutáveis, são válidas.

Ele escreve que quase todos os teóricos da política econômica e quase todos os estadistas estão procurando um sistema ideal que acreditam não ser o capitalismo – ou economia de mercado, forma de cooperação social baseada na propriedade privada dos meios de produção, em que os indivíduos detêm controle seus próprios negócios e cada um é um agente econômico - nem o socialismo – ou comunismo ou economia planejada, que, ao contrário do primeiro, a forma de cooperação social é baseada na propriedade pública dos meios de produção em que o estado é o agente econômico, detentor e controlador de todas as decisões -. Estão procurando um sistema de propriedade que seja contido, regulado e dirigido pela intervenção governamental e por outras forças sociais, tais como os sindicatos. Denomina-se tal política econômica de intervencionismo, que vem a ser o próprio sistema de mercado controlado.

Desde que os bolchevistas desistiram de realizar o ideal socialista de um sistema social imediato na Rússia e adotaram a Nova Política Econômica, o mundo inteiro tem apenas um sistema real de política econômica: intervencionismo. Alguns de seus seguidores e defensores consideram-no um sistema temporário que deve ser substituído mais cedo ou mais tarde por outro sistema socialista. Outros acreditam estarem convivendo com o intervencionismo como ordem econômica permanente. Mas, no momento, esta diferença de opinião sobre a duração da política do intervencionismo tem importância meramente acadêmica. Todos os seus seguidores e defensores concordam integralmente que essa seja, de fato, a política correta para as décadas vindouras, até mesmo para as próximas gerações.

O intervencionismo procura manter a propriedade privada dos meios de produção. No

entanto, ordens autoritárias, especialmente proibições, restringem as ações dos proprietários. Se essas restrições fizerem com que todas as decisões importantes sejam tomadas de forma autoritária, se o motivo não é o lucro dos proprietários, capitalistas e empresários, mas razões de Estado, o que vai decidir como e o que deve ser produzido, teremos, então, o socialismo, mesmo que se continue a empregar a expressão “propriedade privada”. A propriedade pública dos meios de produção nada mais é do que socialismo, ou comunismo.

Entretanto, o intervencionismo não pretende ir tão longe. Não procura eliminar a propriedade privada da produção, mas apenas limitá-la. Por um lado, considera a propriedade privada ilimitada prejudicial à sociedade, e, por outro, considera que uma ordem baseada apenas na propriedade pública não é totalmente viável, pelo menos por enquanto. Procura, portanto, criar uma terceira ordem: um sistema social intermediário entre a propriedade privada e a propriedade pública. Desta forma, procura evita os “excessos” e males do capitalismo, mantendo, contudo, as vantagens da iniciativa e indústria privadas, que o socialismo não pode gerar.

Quando ainda não se conhecia a economia, e o homem ignorava que os preços das mercadorias – incluem-se aqui também os salários dos trabalhadores – não podem ser “estabelecidos” arbitrariamente, por serem rigorosamente determinados pela situação de mercado, os governos procuravam, por mecanismos de controle, regular a vida econômica. Foi a economia clássica que revelou que todas essas intervenções no funcionamento do mercado nunca conseguem atingir os objetivos que as autoridades almejam. Consequentemente, o antigo liberalismo, cujas políticas econômicas se fundamentaram em ensinamentos da economia clássica, rejeitou categoricamente todas essas intervenções. *Laissez faire et laissez passer!* (deixai fazer e deixai passar). Nem mesmo os socialistas marxistas discordavam dos liberais clássicos na análise do intervencionismo. Procuravam demonstrar como eram absurdas todas as propostas intervencionistas, rotulando-as de “burguesas”. A ideologia hoje em voga no mundo recomenda justamente esse sistema de política econômica, que foi rejeitado tanto pelo liberalismo clássico quanto pelo marxismo antigo.

2.2) A natureza da intervenção

A questão do intervencionismo não deve ser confundida com a do socialismo. Não está sendo discutido se o socialismo é ou não, de alguma forma, concebível ou realizável. Nem mesmo está sendo questionado se a sociedade humana pode basear-se na propriedade pública dos meios de produção. O problema que se apresenta é o seguinte: quais são as consequências das intervenções do governo e de outras instâncias no sistema de propriedade privada? Será possível conseguir o resultado que se espera dessas intervenções?

A seguir, será definido mais precisamente o conceito de “intervenção” nas palavras de Mises:

1. Medidas que são tomadas com o fim de preservar e assegurar a propriedade privada

não são propriamente intervenções. Isso é tão evidente que dispensa maiores explicações, muito embora não seja totalmente redundante, visto que o problema em questão é frequentemente confundido com o do anarquismo. Costuma-se argumentar que, se o estado deve proteger a propriedade privada, também serão permitidas, conseqüentemente, maiores intervenções por parte do governo. O anarquista, que rejeita qualquer espécie de ação do estado, é considerado coerente. Mas aquele que percebe corretamente a impraticabilidade do anarquismo e defende uma organização estatal, com os correspondentes mecanismos de correção, a fim de assegurar a cooperação social, é considerado incoerente, quando restringe o governo a uma função limitada.

Obviamente, este raciocínio foge completamente do assunto em questão. Não está sendo discutido se a cooperação social pode ou não existir sem a estrutura coercitiva, seja esta o estado seja o governo. É intenção aqui apenas discutir se há apenas duas possibilidades concebíveis de organização social com divisão de trabalho, quais sejam, a ordem de propriedade pública e privada, ou se há, ainda, um terceiro sistema tal como o pretendido pelos intervencionistas, isto é, uma ordem de propriedade privada regulamentada pela intervenção do governo. Incidentalmente deve-se distinguir, cuidadosamente, entre a questão de o governo ser ou não necessário e a questão de em que casos a autoridades do governo é admissível. O fato de a vida social não poder prescindir dos instrumentos de coerção do governo não pode ser usado para se concluir, também, que o controle da consciência, a censura e medidas semelhantes sejam desejáveis, ou que certas medidas de economia sejam necessárias, úteis, ou apenas exequíveis.

Os regulamentos que visam à preservação da concorrência não se incluem, absolutamente, no conjunto dessas medidas que asseguram a propriedade privada. É um erro corriqueiro considerar a concorrência entre diversos produtores de um mesmo produto como a essência da ordem econômica liberal ideal. Na verdade, o cerne da teoria do liberalismo clássico é a propriedade privada, e não um conceito deturpado de livre concorrência – por exemplo, não importa quantas empresas de navegação existam; o que importa é que haja mais meios de produção de bens e serviços nas mãos de particulares do que nas do governo -. Esse equívoco, juntamente com uma interpretação de liberdade influenciada pela filosofia dos direitos naturais, levou às tentativas de impedir, através de leis contra cartéis e trustes, o desenvolvimento de grandes corporações. Dispensa-se aqui discutir o objetivo de tal política. Mas deve-se observar que nada é menos importante para a compreensão dos efeitos econômicos de uma determinada medida do que sua aceitação ou rejeição por alguma teoria jurídica.

2. A socialização parcial dos meios de produção não parece ser intervenção. O conceito de intervenção pressupõe que a propriedade privada não é abolida, que continua existindo de fato, não é uma mera denominação. A nacionalização de uma empresa de navegação não é uma intervenção, mas o decreto que manda uma empresa reduzir as taxas de frete além do que ela pretendia é uma intervenção.
3. As medidas governamentais que lançam mão de recursos de mercado – isto é, que

procuram influenciar a demanda e a oferta através de alterações dos fatores de mercado – não estão incluídas nesse conceito de intervenção. Se o governo comprar barris de petróleo no mercado, a fim de vendê-los bem barato ou, mesmo, a fim de distribuí-los de graça, ou se o governo subsidiar empresas de navegação, não há intervenção – isto, contudo, há de saber se o método pelo qual o governo adquire os meios para essas medidas constitui “intervenção” -. Entretanto, a imposição de preços máximos para os barris de petróleo significa intervenção.

Intervenção é uma norma restritiva imposta por um órgão governamental, que força os donos dos meios de produção e empresários a empregarem estes meios de uma forma diferente da que empregariam. Uma “norma restritiva” é uma regra que não faz parte de um esquema socialista de regras, ou seja, de um esquema de regras que regulamenta toda a produção e distribuição, substituindo, desta forma, a propriedade privada dos meios de produção pela propriedade pública desses meios. As regras da economia privada podem ser muito numerosas, mas, como não visam direcionar toda a economia e substituir a motivação para o lucro dos indivíduos pela obediência, enquanto força geradora de atividade humana, devem ser consideradas como normas limitadas. Por “meios de produção”, entende-se todos os bens classificáveis em categorias elevadas, inclusive os estoques de produtos acabados que, estando na posse dos comerciantes, ainda não chegaram aos consumidores.

Deve-se distinguir dois grupos dessas regras. Um deles reduz ou impede, diretamente, a produção econômica (no sentido mais amplo da palavra, inclusive a colocação dos bens de consumo). O outro procura fixar preços que diferem dos preços de mercado. Ao primeiro denomina-se grupo de “restrições de produção”; ao segundo, geralmente conhecido como grupo de controladores de preços, denomina-se de “interferência na estrutura de preços”.

2.3) Restrição de produção

A economia não precisa apontar o efeito imediato das restrições de produção. O governo ou qualquer outro órgão de coerção pode, logo de início, chegar ao que se propõe, pela intervenção. Mas, saber se ele pode atingir seus objetivos a médio e longo prazo através da intervenção, é outra questão. E deve-se investigar melhor se o resultado vale o custo, ou seja, se a autoridade intervencionista procederá à intervenção, caso tivesse pleno conhecimento dos custos envolvidos. Uma taxa de importação, por exemplo, é certamente prática, e seu efeito imediato pode corresponder ao objetivo do governo. Mas isso não quer dizer que essa taxa venha, de fato, atingir o objetivo final do governo. Nesse ponto começa o trabalho do economista. O propósito dos teóricos do livre comércio não foi demonstrar que as tarifas são impraticáveis ou nocivas, mas que elas têm consequências imprevistas e não atingem, nem podem atingir, o que seus defensores esperam delas. Observaram também que tarifas protecionistas, bem como todas as outras restrições de produção, reduzem a produtividade da mão de obra humana – o que é ainda mais significativo. O resultado é sempre o mesmo: um determinado investimento de capital e trabalho rende menos com a restrição do que sem ela,

ou seja, desde o início, se investe menos capital e trabalho na produção. Isso ocorre no caso de tarifas protecionistas que obrigam o cultivo em solo menos fértil, enquanto a terra mais fértil fica abandonada, e, também, no caso em que há restrições de classe com relação a atividades comerciais e à ocupação de terras. Essas restrições de classe acabam priorizando atividades menos produtivas, em detrimento das mais produtivas. Finalmente, o rendimento do capital e do trabalho é menor quando se reduz a quantidade de mão de obra disponível, na medida em que se impõe limitação de jornada de trabalho e se cerceia o emprego de determinado tipo de mão de obra.

É perfeitamente possível que o governo venha a interferir mesmo no caso de estar totalmente ciente das consequências. Essa interferência pode-se dar a partir da expectativa de se atingirem outros objetivos, não puramente econômicos, considerados mais importantes do que a esperada redução da produção. No entanto, é difícil acreditar que isso ocorra. O fato é que todas as restrições relativas à produção são apoiadas inteira ou parcialmente em alegações que pretendem provar que elas aumentam a produtividade, e não que a reduzem.

Qualquer restrição de produção prejudica diretamente uma parte dessa produção, assim como impede que determinadas oportunidades de emprego sejam franqueadas aos bens de categoria superior (terra, capital, mão de obra). Nenhum decreto governamental pode criar coisa alguma que já não tenha sido criada antes. Apenas os inflacionistas ingênuos acreditam que o governo pode enriquecer a humanidade através da emissão de dinheiro – ação observada ao longo dos governos que se sucederam no Brasil desde a criação do Banco Central -. O governo não pode criar coisa alguma; suas ordens não podem nem mesmo expropriar nada que pertença ao mundo da realidade, mas podem expulsar qualquer coisa do mundo do permissível.

Quanto à maioria das restrições de produção, isso tudo se torna tão evidente que os responsáveis raramente ousam exigir abertamente para si os créditos das restrições que impõem. Muitas gerações de autores economistas têm procurado, em vão, demonstrar que as restrições de produção não reduzem a quantidade e a qualidade da produção. Não é o caso de se voltar a ter a preocupação com justificativas a medidas protecionistas, procedentes de um ponto de vista puramente econômico. Há um único aspecto favorável às medidas protecionistas: os sacrifícios que impõem podem ser compensados por outras vantagens, não econômicas, como, por exemplo, do ponto de vista nacional e militar, poderia ser, de alguma forma, desejável o isolamento de um país do resto do mundo – ou elementos específicos como reservas naturais e soberania nacional –.

Na verdade, dificilmente se pode deixar de levar em consideração o fato de que as restrições à produção sempre reduzem a produtividade da mão de obra, diminuindo, desta forma, o dividendo social. Por isso mesmo, ninguém ousa defender as restrições como um sistema de política econômica à parte. Seus defensores – pelo menos a maioria deles – estão agora as promovendo como simples complementos da interferência do governo na estrutura de preços. A tônica do sistema intervencionista é a intervenção nos preços.

2.4) Intervenção nos preços

A intervenção nos preços visa determinar preços diferentes daqueles que seriam determinados pela ação do mercado.

Quando é o mercado livre que determina os preços, se o governo não interferir, o preço do produto cobre os custos de produção. Se o governo fixar um preço mais baixo, os lucros serão inferiores ao custo de produção. Os empresários venderão então apenas as mercadorias perecíveis, as que rapidamente perdem seu valor, guardando as outras para épocas mais favoráveis, quando afortunadamente, seja suspenso o controle. Se o governo quiser evitar que as mercadorias desapareçam do mercado – uma consequência de sua própria intervenção – não pode limitar-se a determinar o preço: terá de exigir, simultaneamente, que todos os suprimentos existentes sejam vendidos pelos preços que determinou.

Nem mesmo essa medida resolveria o problema. Na vigência ideal das leis de mercado, oferta e demanda coincidem. No momento em que o governo decreta um preço mais baixo, a demanda passa a ser maior e a oferta continua inalterada. Consequentemente o suprimento existente não será suficiente para atender à demanda pelo preço fixado. Parte da demanda deixará, então, de ser atendida. O mecanismo do mercado, que normalmente aproxima demanda e oferta pelas mudanças de preços, para de funcionar. Os consumidores que querem pagar o preço oficial ficam de mãos vazias, porque os primeiros compradores ou aqueles que conheciam pessoalmente os vendedores terão comprado o estoque inteiro. Assim, se o governo quiser evitar as consequências de sua própria intervenção – que, afinal, são exatamente o contrário do que pretendia – deve lançar mão do racionamento como medida complementar ao controle de preços e de ordens de liberação dos estoques. Dessa forma, é o governo que vai determinar a quantidade de um produto que pode ser vendida para cada comprador, ao preço tabelado.

Um problema muito mais difícil de resolver surge, quando os estoques que existiam no momento da intervenção nos preços, se esgotam. Como a produção não é mais lucrativa ao preço fixado, ela é reduzida ou mesmo interrompida. Ora, se o governo quiser que a produção tenha continuidade, terá de não só forçar os produtores a não interrompê-la, mas também controlar os preços das matérias-primas, dos produtos semiacabados e salários. Esse controle, porém, não pode ser exercido apenas sobre algumas indústrias cujos produtos o governo acha que são, especialmente, importantes. Deve abranger todos os ramos da produção, os preços de todas as mercadorias, todos os salários, e as medidas econômicas tomadas por todos os empresários, capitalistas, proprietários e trabalhadores. Se alguma indústria permanecer fora do controle governamental, o capital e a mão de obra vão atuar livremente, frustrando, consequentemente, o propósito inicial da intervenção do governo. O governo – a quem certamente interessaria um considerável estoque dos produtos que julga essenciais, a ponto de procurar regulamentá-lo – não pode admitir que esses produtos desapareçam por causa da intervenção.

Essa análise revela que, num sistema de propriedade privada, a intervenção isolada não consegue atingir os objetivos traçados pelos responsáveis. Sob seu ponto de vista a

intervenção é não só inútil, mas também uma medida inteiramente inadequada, já que agrava o “mal” que se pretendia eliminar. Antes da fixação dos preços, os bens de consumo eram extremamente caros, na opinião das autoridades. Com os preços tabelados, esses bens desaparecem do mercado embora não fosse essa a intenção das autoridades, quando resolveram baixar o preço para os consumidores. Pelo contrário, as autoridades governamentais julgam que a escassez e a incapacidade de encontrar um suprimento têm de ser encarados como o maior problema. Nesse sentido, pode-se afirmar que a intervenção limitada não é lógica nem adequada e que o sistema econômico que funciona através dessas intervenções não é exequível nem adequado, pois contradiz a lógica econômica.

Se o governo não se mostrar inclinado a melhorar a situação, retirando a intervenção limitada e suspendendo o controle de preços, o primeiro passo deve ser seguido de outros. Ao decreto que estabelece os preços máximos devem-se seguir, não apenas decretos relativos à venda de todos os estoques existentes e à introdução do racionamento, mas também medidas para o controle de preços de bens de categoria superiores, para o controle de salários e, finalmente, deve exigir trabalho compulsório para homens de negócios e trabalhadores. Tais decretos não podem restringir-se a uma única indústria, ou a algumas indústrias, mas deve abranger todos os ramos da produção. Não há outra escolha: ou o governo abandona a interferência restritiva nas forças de mercado, ou assume o controle total da produção e da distribuição. Ou o capitalismo ou o socialismo; não há meio-termo.

Outro exemplo é a questão do salário mínimo e o controle de salários. Não importa se é o governo que impõe esse controle diretamente, ou se ele é imposto por sindicatos que, através de pressões e ameaças, impedem que os empregadores contratem trabalhadores dispostos a trabalhar por salários mais baixos. Quando os salários se elevam, também se elevam os custos de produção e, conseqüentemente, os preços. Se esses assalariados fossem os únicos consumidores dos produtos finais, na qualidade de compradores, o aumento dos salários reais, por esse método, não seria possível: os trabalhadores perderiam, enquanto consumidores, o que ganhassem a título de aumento de salários. É preciso, porém, considerar que há, também, consumidores cuja renda provém de bens imóveis e da atividade empresarial. A elevação dos salários não aumenta suas rendas; não podendo pagar os preços mais altos, eles terão de reduzir seu consumo. A redução da demanda leva à dispensa de trabalhadores. Se a coerção dos sindicatos não surtisse efeito, os desempregados pressionariam o mercado de trabalho, que reduziria os salários, artificialmente elevados ao nível normal de mercado. Essa saída, contudo, foi bloqueada. O desemprego, fenômeno de atrito, que logo desaparece numa ordem de mercado livre, toma-se uma instituição permanente, quando há intervencionismo.

Como o governo não tinha a intenção de criar tal situação, ele se vê obrigado a intervir de novo. Força os empregadores a readmitir os trabalhadores desempregados e a pagar os salários fixados, ou, então, a pagar impostos a título de compensação do desemprego. Tal gravame consome a renda dos proprietários, ou, no mínimo, a reduz drasticamente. É muito possível que a renda dos empresários e proprietários não possa cobrir essas despesas: será necessário, então, utilizar o capital para cobri-las. Ora, se a renda não proveniente de

trabalho tiver de cobrir esse ônus, conclui-se que isso conduz a um dispêndio do capital. Capitalistas e empresários também precisam consumir e viver, mesmo que não tenham renda. Vão lançar mão do capital e, assim, enfrentar uma descapitalização. Entretanto, não é conveniente nem lógico privar empresários, capitalistas e proprietários de terra de suas rendas e, ao mesmo tempo, deixar em suas mãos o controle dos meios de produção. É também evidente que a descapitalização acaba por reduzir os salários. Se a estrutura salarial do mercado não for aceitável, todo o sistema da propriedade privada terá de ser abolido. Os controles dos salários podem elevá-los apenas temporariamente, e à custa de futuras reduções salariais.

A questão do controle de salários é, hoje, de tão grande importância que devemos analisá-las, ainda, sob outro prisma, qual seja, o da troca internacional de mercadorias. Suponhamos que haja uma troca de mercadorias entre dois países: Brasil e Canadá. Canadá fornece produtos industriais, e Brasil produtos agrícolas. Influenciado por um governo favorável a tarifas protecionistas para estimular o desenvolvimento industrial nacional, o governo brasileiro começa a achar necessário fomentar suas indústrias. Essa medida e o programa de industrialização do Brasil acarretará uma queda no volume de importação e exportação: menos produtos industriais serão importados do Canadá, e menos produtos agrícolas serão exportados para este país. Os dois países satisfazem, assim, o desejo de atingir um maior nível de produção interna, o que vem a tornar o volume do produto social inferior ao que costumava ser, na medida em que as condições de produção passam a ser menos favoráveis.

Isso pode ser explicado da seguinte forma: numa reação às taxas de importação estabelecidas pelo governo brasileiro, a indústria canadense baixa seus salários. É impossível, porém, compensar todo o ônus acarretado pela medida, com salários mais baixos. Quando os salários começam a cair, torna-se lucrativa a expansão da produção de matérias-primas. Por outro lado, a redução nas vendas de produtos agrícolas brasileiros para os canadenses tende a baixar os salários na produção de matéria-prima do Brasil, o que proporciona à indústria brasileira a oportunidade de competir com a canadense pelos custos mais baixos da mão de obra. É evidente que além da baixa no rendimento do capital da indústria no Canadá e da queda de rentabilidade da terra no Brasil, os salários, em ambos os países, devem cair. Consequentemente, a baixa na renda corresponde à baixa do produto social.

Supondo que o Canadá fosse um país “socialista”. Os sindicatos impediriam uma redução dos salários. Os custos de produção da indústria permanente.

Na grã-Bretanha da década de 20, a exportação de carvão havia diminuído. Como os mineiros desnecessários não poderiam emigrar – pois os outros países não os queriam – eles procuraram industrias britânicas que estariam expandindo-se para compensar canadense permanecem nos mesmos níveis da fase pré-impostos de importação. Quando as vendas no Brasil baixarem, a indústria canadense será obrigada a dispensar alguns operários. O seguro-desemprego evita que o operário não alocado se volte para a agricultura; o desemprego, portanto, torna-se uma instituição a diminuição das importações decorrentes do declínio nas exportações. Esse fluxo pode ser provocado por uma redução de salários dos mineiros de carvão. Mas os sindicatos podem impedir, durante anos mas temporariamente, esse ajuste

inevitável. Em resumo, um desequilíbrio na divisão internacional do trabalho pode causar uma deterioração nos padrões de vida, que será tanto maior quanto maior tiver sido a depreciação do capital em função de uma intervenção de caráter “social”.

Na mesma década de 20, a indústria austríaca passava por dificuldades porque outros países continuavam elevando suas taxas de importação sobre produtos austríacos e impondo cada vez mais restrições à importação, tal como o controle cambial. Em reação a essa elevação de tarifas, se sua própria carga de impostos não fosse reduzida, a Áustria se veria obrigada a reduzir os salários. Todos os outros fatores de produção são inalteráveis. A matéria-prima e os produtos semiacabados têm de ser adquiridos no mercado internacional. Os lucros empresariais e as taxas de juros devem corresponder às condições do mercado internacional, uma vez que se investe mais capital estrangeiro na Áustria, do que capital austríaco no exterior. Apenas os salários são fixados a nível nacional, porque a emigração de operários austríacos sempre encontra obstáculos político-sociais no exterior. Apenas os níveis salariais podem cair. Políticas que defendam altos níveis salariais artificiais e a concessão de seguro-desemprego só servem para gerar mais desemprego, situação similar a que se observa na história brasileira do século passado.

É absurdo exigir a elevação dos salários na Europa, só porque os salários nos Estados Unidos são mais altos que os europeus. Se as barreiras à imigração para os Estados Unidos, Austrália etc. fossem suspensas, os trabalhadores europeus poderiam emigrar, o que gradativamente levaria a uma uniformização internacional dos níveis salariais.

O desemprego permanente de centenas de milhares e milhões de pessoas, de um lado, e a depreciação do capital do outro, são consequências da elevação artificial dos salários, pelos sindicatos, e do seguro-desemprego, ambos resultantes do intervencionismo.

Considerações finais

Após a apresentação do contexto histórico brasileiro e a explicação das políticas econômicas adotadas no decorrer deste, fica claramente evidente que estatismo e intervencionismo traçaram seu rumo. As propostas e argumentos do velho estatismo já foram refutados centenas de vezes. Foi o economista Ludwig Von Mises que sintetizou as obras de pensadores do liberalismo econômico clássico, mostrando que uma sociedade de propriedade privada dos meios de produção é o melhor modelo de sociedade que a humanidade desenvolveu ao longo da história humana. Exemplos de países que adotaram tal modelo não faltam: Canadá, Estados Unidos, Hong Kong, Reino Unido, Alemanha, Japão, Austrália, Coreia do Sul, etc. Contudo, o modelo de sociedade que prevaleceu foi o intervencionismo estatal, um modelo de sociedade baseado no planejamento central, restrição de liberdade, alta carga tributária, controle de preços e regulamentação massiva de mercado. Felizmente, as nações estão reconhecendo, embora lentamente, a importância dos mercados livres. Basta saber que rumo o Brasil se encaixará nesta nova projeção de sociedade.

Bibliografia

Goularti, A. G. F. A trajetória da Marinha Mercante brasileira: administração, regime jurídico e planejamento. Disponível em:

<revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/7397/5370>. Acesso em 11/06/2014.

VON MISES, Ludwig. **Uma Crítica ao Intervencionismo**. Viena: Instituto Liberal, 1995.