

## La trayectoria de la marina mercante brasileña: administración, régimen jurídico y planificación

Alcides Goularti Filho  
Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC

### Resumen

El objetivo de este artículo es discutir la expansión, la crisis y el desmantelamiento parcial de la marina mercante brasileña resaltando en esta trayectoria su régimen jurídico, administrativo y de planificación. El periodo analizado comprende desde la formación de la *Comissão da Marinha Mercante* en 1941 hasta el fin del gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, en 2002. De este periodo discutiremos la formación del sistema nacional de economía y las dinámicas contradictorias de la marina mercante nacional. El texto está dividido en tres partes: 1) Expansión: la centralización, la planificación y la nacionalización que vino acompañada de la consolidación de la industria de la construcción naval, destacando la actuación de la *Comissão da Marinha Mercante* y la *Superintendência Nacional de Marinha Mercante* (SUNAMAM), planificando y financiando el transporte marítimo nacional; 2) Crisis: abarca los años ochenta cuando la SUNAMAM sufre un fuerte desgaste político y pierde toda su capacidad de financiación; 3) Desmantelamiento parcial: la desnacionalización y privatización del transporte marítimo nacional, así como la profunda reestructuración de la industria de la construcción naval, haciendo hincapié en la creación de la *Agência Nacional de Transportes Aquaviários* en los últimos años del gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso.

**Palabras clave:** Puertos; Marina mercante; Industria naval; Política de transportes; Planificación del transporte; Financiación.

**Códigos JEL:** N7; F1; O2.

### Abstract

This paper is to discuss the expansion and partly dismantlement of Brazilian merchant marine, tracking their legal, administrative and planning. The analysis period extends from the formation of the *Comissão da Marinha Mercante*, 1941, to the end of the government of Fernando Henrique Cardoso, 2002. In this long duration it is discussed the formation of the national system of economy and the dynamics of contradictory national merchant navy. The text is divided into two parts: 1) Expansion: The centralization, the planning and nationalization with the formation of the shipbuilding industry, highlighting the actions of the *Comissão da Marinha Mercante* and the *Superintendência Nacional da Marinha Mercante*, planning and financing the national navigation; 2) Demolition part: the denationalization and privatization of the national navigation, in addition to the deep restructuring of the shipbuilding industry, highlighting the creation of the *Agência Nacional de Transportes Aquaviários* during the last years of Fernando Henrique Cardoso government.

**Key words:** Ports; Merchant Marine; Shipping industry; Transport policy; Transport planning; Financing.

**JEL Codes:** N7; F1; O2.

## La trayectoria de la marina mercante brasileña: administración, régimen jurídico y planificación<sup>1</sup>

*Fecha de recepción del original: 10-03-2010 ; versión definitiva: 04-06-2010*

**Alcides Goularti Filho**

Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC

### 1. Introducción

Durante el Segundo Imperio brasileño se crearon varias empresas nacionales de transporte marítimo a vapor, que cubrían todo el litoral brasileño y las principales cuencas fluviales. Además de las grandes empresas navieras había empresas menores, regionales y locales, distribuidas por todas las provincias costeras. La única política para el sector fue otorgar subvenciones a las empresas que siguieran las normas establecidas por la *Capitanía dos Portos*, la agencia estatal, que además de elaborar los registros de las embarcaciones y de la tripulación, definía las políticas relativas a la marina mercante<sup>2</sup>.

Con el advenimiento de la República podemos destacar tres medidas que fortalecieron la marina mercante nacional. La primera fue la creación en 1890 de la *Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro*, una empresa naviera estatal que lideró la industria durante casi 100 años. La segunda fue el fortalecimiento de la *Companhia Nacional de Navegação Costeira*, fundada en 1891, y de la *Companhia Comércio e Navegação*, fundada en 1905<sup>3</sup>. Incluyendo *Lloyd Brasileiro*, esas tres grandes empresas prácticamente dominaron la navegación de cabotaje en Brasil hasta la década de 1940. Por último, la creación de la *Inspetoria Federal de Navegação* (IFN), que asumió las funciones de la *Capitanía dos Portos* para definir y coordinar políticas para la marina mercante brasileña. Aun así, la política de la joven República era casi la misma que la del antiguo Imperio; es decir, otorgar subvenciones a las compañías navieras<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Investigación apoyada MCT/CNPq.

<sup>2</sup> Costa (1910).

<sup>3</sup> Burlamaqui (1918).

<sup>4</sup> Netto (1974).

[38]

En la década de 1920, la economía brasileña atravesó una etapa de diversificación de la producción con el surgimiento de sectores industriales más complejos y dinámicos, como los de cemento, hierro, acero, metales, papel y celulosa, productos de caucho, productos químicos y frigoríficos, que originaron un aumento de las importaciones<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, hubo un nuevo incremento en la producción de café y una disminución de la de caucho. Estos cambios repercutieron en los puertos y la navegación a través de las exportaciones e importaciones. A las compañías marítimas se les requería un mayor esfuerzo para satisfacer las demandas de una economía nacional que se hallaba en un rápido proceso de integración comercial y productiva.

El nuevo modelo de acumulación, que surgió después de la Revolución de 1930, pautado por la industrialización, se concretó en un nuevo sistema de transportes. El *Plano Geral de Viação Nacional* aprobado en 1934 indicaba claramente que las rutas serían el medio de integración del mercado nacional. La falta de una red ferroviaria integrada y la existencia de un sistema fluvial fragmentado exigían una respuesta rápida y eficaz para satisfacer las demandas regionales. Los autobuses y camiones fueron desplazando a los trenes y al transporte marítimo de personas y mercancías. Poco a poco las terminales de ómnibus sustituyeron los muelles y las estaciones de los ferrocarriles. Este cuadro afectaba directamente a las compañías de navegación de cabotaje, que en la década de 1930 comenzaron a tener dificultades financieras.

Frente a las exigencias del nuevo modelo de acumulación, el Estado se vio obligado a asumir funciones en los sectores económicos donde había inercia empresarial, falta de mando y de capital. La expansión y la integración del mercado interno aumentaba el flujo mercantil y de personas. El problema de la baja acumulación que persistía en la marina mercante brasileña sólo podía resolverse mediante la intervención del Gobierno definiendo nuevos rumbos al sector.

El objetivo de este artículo es describir y analizar la trayectoria de la marina mercante brasileña dentro de la economía nacional, como resultado de dinámicas contradictorias. Al tener como ejes la historia y la economía, enfocaremos los aspectos jurídicos, administrativos y políticos y podremos identificar tres períodos: la expansión, que abarca los años 1941-1983; la crisis, de 1983 a 1989; y el desmantelamiento parcial, de 1989 a 2002.

## 2. Expansión

### 2.1. La centralización, la planificación y la nacionalización

La creación de la *Comissão da Marinha Mercante* (CMM) en 1941, a raíz del Decreto Ley 1.951 del 30 de diciembre de 1939, inauguró un nuevo régimen jurí-

---

<sup>5</sup> Suzigan (2000).

dico para la navegación. En adelante se garantizaba al Estado el derecho a explotar, otorgar y autorizar los servicios de navegación marítima, fluvial y lacustre y, en fin, se establecía la presencia estatal en el sector. Esta participación activa del Estado acompañaba una trayectoria ascendente que se había iniciado con la creación de la compañía *Lloyd Brasileiro* en 1890. En el Gobierno de Vargas (1930-1945) esta política ganó más fuerza con la creación de la CMM.

En esta fase de expansión estudiaremos el período que comienza con la creación de la CMM, en 1941, pasando por la creación del *Fundo de Marinha Mercante* (FMM) en 1958, por el fortalecimiento administrativo y financiero de la CMM, transformada, posteriormente, en la SUNAMAM, hasta el vaciamiento y la crisis de la misma en 1983.

### 2.1.1. Creación de la Comisión de la Marina Mercante y los instrumentos de financiación

El Estado que surgió después de la Revolución de 1930, además de ampliar su base de actuación, comenzó a centralizar, burocratizar y racionalizar aún más sus funciones. Según Draibe (1985), viejos organismos ganaron importancia, se estructuraron gradualmente las carreras, y los procedimientos se sometieron cada vez más a la lógica racional-legal. Desde el punto de vista económico, la década de 1930 inauguró también un nuevo modelo de acumulación, el de la industrialización restringida. Podemos hablar de la industrialización, a pesar de que estaba limitada por la baja capacidad de importación y las débiles bases técnicas y financieras, cuya acumulación era horizontal; y por tanto, incapaces de dirigir y financiar las inversiones necesarias para que en el país se constituyesen “fuerzas específicamente capitalistas de producción”. En ese período tenía lugar un crecimiento del sector de bienes de producción, pero todavía insuficiente para satisfacer las necesidades de una economía en franca expansión.

En el período comprendido entre la creación de la CMM (1941) y la del FMM (1958), y paralelamente a la industrialización restringida, observamos tres movimientos en el sector de la navegación: su desvinculación del *Ministério da Marinha*, el deterioro de la flota mercante y la instrumentación política, que llegó hasta el punto de unificar los objetivos de la marina mercante con los de la construcción naval.

Amparado por la nueva legislación adoptada en 1939, el Decreto 3.100 del 7 de marzo de 1941, tras seguir las recomendaciones del *Conselho Federal de Comércio Externo*, se creó la CMM, una entidad autárquica con autonomía administrativa y financiera. Era tarea de la CMM definir las políticas de organización y financiación de la navegación brasileña (Decreto 3100/1941) (Anexo 5).

Al año siguiente, en plena Segunda Guerra Mundial, los buques brasileños comenzaron a ser torpedeados por los submarinos alemanes. Siguiendo la posición de los Estados Unidos, Getúlio Vargas declaró la guerra al Eje. En total, 31 buques fueron hundidos, lo que representaba el 21,47% de la flota nacional en toneladas.

[40]

23 de esos buques pertenecían a la compañía *Lloyd Brasileiro*, 2 a *Navegação Costeira* y los demás a otras empresas privadas. Sin embargo, las mayores pérdidas fueron las humanas, con la muerte de 470 tripulantes y 502 pasajeros. Se suspendió el transporte de larga distancia y se redujo la navegación de cabotaje. Parte de la flota mercante estatal, *Lloyd* y *Navegação Costeira*, pasó a estar al servicio de la Marina de Guerra<sup>6</sup>.

Con el fin de la guerra y la reanudación del flujo comercial internacional, la situación se normalizó. La herencia de la marina mercante fue una flota envejecida cuyo mantenimiento se vio obstaculizado por la imposibilidad de importar piezas de repuesto. En la segunda mitad de la década de 1940, hubo una renovación de la flota de la *Lloyd Brasileiro* con la compra de 36 barcos, 20 buques cisterna de larga distancia y 16 navíos de cabotaje. *Navegação Costeira* tuvo su déficit cubierto por el Erario público<sup>7</sup>.

La modernización de *Lloyd Brasileiro* formó parte del Plan SALTE (Salud, Alimentación, Energía y Transportes) elaborado bajo el Gobierno del presidente Dutra, a la que se destinó el 5% de los gastos previstos. Pero no fue aprobado hasta 1950 debido a que fue ignorado por el Gobierno siguiente<sup>8</sup>.

Excluyendo *Lloyd Brasileiro*, el resto de la flota mercante nacional se enfrentaba a graves dificultades, hasta el punto de no poder satisfacer el mercado interno. Esta situación obligó a la CMM a permitir el flete de barcos extranjeros para cubrir las rutas de cabotaje de alimentos de los puertos de Rio Grande do Sul<sup>9</sup>. El primer discurso pronunciado ante el Congreso por Getúlio Vargas en su segundo mandato nos proporciona una visión general del estado de la marina mercante brasileña en 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”<sup>10</sup>.

La prioridad del Gobierno era promover la expansión del transporte a larga distancia. La red de carreteras integraba el mercado nacional acelerando el proceso de distribución y circulación de mercancías; pero agravaba aún más la situación del transporte de cabotaje. En 1951, la flota de larga distancia estaba formada por 20 buques y representaba sólo el 4% del volumen de las exportaciones brasileñas; esto generaba una evasión de divisas en la balanza de pagos a través de la cuenta “Fletes y Seguros”<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Duarte (1968).

<sup>7</sup> Brasil (1949).

<sup>8</sup> Costa (1971).

<sup>9</sup> Comissão da Marinha Mercante (1956).

<sup>10</sup> Brasil (1952), p. 204.

<sup>11</sup> Brasil (1952).

Para aliviar la situación de la navegación de cabotaje nacional se incluyó en el plan de la *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* (CMBEU), aprobado en 1953, la financiación de la compra de embarcaciones para *Navegação Costeira*, y la *Companhia de Comércio e Navegação*, así como la navegación fluvial en el Amazonas, y el equipamiento de los astilleros de la isla de Vianna. Estas cuatro acciones representaron el 4,6% del total de gastos previstos en el plan<sup>12</sup>. Al igual que el Plan SALTE, el elaborado por la CMBEU tampoco fue ejecutado, pues el Gobierno de Estados Unidos no cumplió con las promesas de liberación de crédito<sup>13</sup>. Sin la realización de los objetivos establecidos en el Plan SALTE y en el Plan CMBEU, la situación de la marina mercante se estaba haciendo caótica.

¿Cómo era posible que un país con un litoral de casi nueve mil kilómetros tuviera un comercio de cabotaje tan pequeño y precario? Para el proceso de acumulación capitalista la distribución y circulación de mercancías se realizaba por las carreteras, de manera que las deficiencias en la marina mercante no eran un obstáculo para el crecimiento económico. En el informe de 1957 de la CMM se puede tener una visión amplia de las condiciones materiales de la industria de la navegación en Brasil.

“Enquanto o país se apresenta com características geográficas e ecológicas extremamente favoráveis à utilização de suas aquávias, o transporte sobre água é aquele que opera nas condições mais desvantajosas, quase sem capacidade de resistência à competição de sistemas alternativos”<sup>14</sup>.

Como resultado de todo ello se produjo una reducción del número de productos y el volumen transportado por cabotaje. En 1956, el 60% de toda la carga eran materias primas (carbón, petróleo, productos derivados del petróleo, sal y madera), el 30% alimentos (azúcar, trigo, arroz y bebidas) y el 10% productos manufacturados (productos de hierro, de acero y de madera). Incluida la navegación interior en el país había 119 propietarios privados, la mayor parte empresas de poca entidad<sup>15</sup>. La mayor compañía privada seguía siendo *Comércio e Navegação*, con una flota de 18 buques. Las principales cuencas hidrográficas se agrupaban en tres áreas que eran exploradas principalmente por las autarquías federales: *Serviço de Navegação da Amazônia* e *Serviço de Navegação de Administração do Porto do Pará* (SNAPP), creada en 1940 a partir de la expropiación de la *The Amazon Steam Navigation Co.*; *Serviço de Navegação da Bacia do Prata* (SNBP), establecida en 1943; y la *Companhia de Navegação do São Francisco* (CNSF), creada en 1955.

En el transporte de larga distancia sólo operaba la empresa *Lloyd Brasileiro* (con 24 barcos), la *Frota Nacional de Petróleo* (Fronape, creada en 1949 y construida por *Petrobras* en 1952 con 25 buques) y la *Companhia Siderúrgica Nacional* (CSN, con 2 barcos) que juntas eran responsables de tan sólo el 3,9% de las expor-

<sup>12</sup> Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de América (1954).

<sup>13</sup> Mantega (1985).

<sup>14</sup> Comissão da Marinha Mercante (1957), p. 4.

<sup>15</sup> Comissão da Marinha Mercante (1957).

[42]

taciones y el 10,5% de las importaciones. El cabotaje de larga distancia era casi un servicio exclusivo del Estado. Además de *Lloyd Brasileiro* y de *Navegação Costeira*, *Fronape* y la *CSN* también actuaban en el transporte de materias primas. En toneladas por millas transportadas, el 50% del tráfico se encontraba bajo la responsabilidad de las empresas estatales<sup>16</sup>.

Las empresas *Lloyd Brasileiro* y *Navegação Costeira* presentaban un déficit constante y creciente, y tenían una flota obsoleta, mientras que las empresas privadas eran pequeñas y no estaban en condiciones de aumentar su flota. La edad media de la flota nacional era de 40 años, mientras que la vida económica útil de un buque era, como máximo, de 20 años<sup>17</sup>. La estructura del sector no satisfacía la demanda del mercado interno, que estaba en auge debido al acelerado proceso de industrialización, urbanización e integración del mercado. El Estado brasileño, que asumía formas superiores de organización capitalista y atendía las exigencias del proceso de acumulación, necesitaba dar una respuesta consistente al sector de navegación.

En un estudio sobre el “Reequipamiento de la Marina Mercante”, presentado ante el *Conselho de Desenvolvimento*, dependiente de la Presidencia de la República, en 1956, en el inicio del Plan de Metas, después de hacer un amplio y sombrío diagnóstico de la marina mercante y de la construcción naval, se propusieron dos medidas: la nacionalización y la liberalización. La primera no se recomendaba, ya que las empresas estatales de navegación, además de ser poco exitosas, representaban una pesada carga para el presupuesto federal. La segunda propuesta pondría fin a las compañías estatales perjudicando las líneas de cabotaje de larga distancia, ya que no había capital privado nacional capaz de asumir los servicios de *Lloyd Brasileiro* y *Navegação 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”<sup>18</sup>.

Las dificultades para renovar la flota oficial y para que los armadores privados hicieran nuevas adquisiciones deberían resolverse con dos iniciativas: 1) desarrollar la industria de la construcción naval alentando a las empresas nacionales y atrayendo a multinacionales; 2) crear una línea de crédito para renovar la flota. Ambas deberían realizarse mediante la creación de una tasa especial para la renovación de la marina mercante, que constituiría un fondo específico para su financiación<sup>19</sup>.

Dentro del Plan de Metas, la marina mercante (Meta 11) y la construcción naval (Meta 28) aparecían como complementarias, ya que no se podía pensar en la reno-

---

<sup>16</sup> Comissão da Marinha Mercante (1957).

<sup>17</sup> Conselho de Desenvolvimento (1957).

<sup>18</sup> Conselho de Desenvolvimento (1956).

<sup>19</sup> Conselho de Desenvolvimento (1956).

vación de la flota oficial sin el desarrollo de una industria naval nacional fuerte e integrada. En definitiva, los objetivos previstos en 1956 para el sector fueron los siguientes:

“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”<sup>20</sup>.

Con la creación de la *Taxa de Renovação da Marinha Mercante* (TRMM) y del *Fundo da Marinha Mercante* (FMM), el sector fue dotado de un mecanismo de financiación de gran alcance que permitió la ejecución de los objetivos propuestos en el Plan.

Según Carlos Lessa (1982), el Plan de Metas constituyó un audaz proyecto que tenía como objetivo implantar las bases de la industrialización brasileña; se configuró como “la más sólida decisión consciente de promover la industrialización en la historia económica del país”. En comparación con los proyectos industriales de los años anteriores, el plan fue algo intencionalmente inducido, con un objetivo claro: implantar la industria de bienes de producción. El Plan de Metas “daba prioridad absoluta a la construcción de los estadios superiores de la pirámide industrial verticalmente integrada y del capital social básico de apoyo a esta estructura”. La participación del Gobierno se explica por el creciente número de demandas sociales, por la inercia empresarial, y por la incapacidad del sector privado de hacer ciertas inversiones que demandaban recursos voluminosos.

El Anexo 1 recoge la evolución del PIB brasileño. En él se aprecia que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hay una desaceleración en el crecimiento. Sin embargo, se retoma un ritmo más estable al ejecutarse el Plan de Metas, cuyo promedio de crecimiento fue del 9,2% anual frente al 6,4% del período anterior. La balanza comercial presentaba un constante superávit dada la alta capacidad de la economía brasileña para exportar bienes primarios. Sin embargo, la mayor parte de las importaciones consistían en bienes manufacturados destinados a la industrialización y al consumo de las élites. Eran los famosos “aprietos o sofocaciones” externos de la economía brasileña de los años 1940 y 1950, como podemos ver en el Anexo 2, que muestra la evolución de las exportaciones e importaciones brasileñas en el período de 1945 a 2002.

Desde el Plan de Metas la CMM dejó de ser un mero organismo de registro y control de la navegación nacional para convertirse en un instrumento de la política de incentivos para el transporte marítimo y la construcción naval, generando expectativas positivas en el sector. Como ya existía la industria del acero en el país, la expansión y la implantación de la industria de la construcción naval serían ex-

<sup>20</sup> Brasil (1956), p. 445.



[44]

cesivamente beneficiadas. Estos fueron los resultados del despliegue de la industrialización pesada que gestaba los ciclos endógenos de crecimiento en Brasil.

### 2.1.2. *La indisociabilidad entre el transporte y la construcción naval*

Tras algunos estudios sobre la marina mercante, en los que se señalaba que su desarrollo estaba asociado a la implantación de la industria de la construcción naval, y que ambas necesitaban una financiación, la Ley 3.381 del 24 abril de 1958 creó la *Taxa de Renovação da Marinha Mercante* (TRMM) y el *Fundo da Marinha Mercante* (FMM). La TRMM recaía sobre las empresas de navegación extranjeras, las oficiales y los armadores nacionales que operaban con buques extranjeros fletados. Los fondos eran recaudados por el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* (BNDE) en una cuenta especial administrada por la CMM. Con ellos se constituía el FNM. En ese mismo año 1958 se creó el *Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval* (GEICON), vinculado al *Conselho de Desenvolvimento*.

Por entonces ya existía en Brasil una pequeña industria de construcción naval, en la que sobresalía el astillero de la isla Vianna, que construía y reparaba embarcaciones. Pertenecía a *Organização Lage* (de *Navegação Costeira*, especializada en la reparación de buques); *Companhia Comércio e Navegação* del *Estaleiro Mauá*; *Indústrias Reunidas Caneco*; y *Arsenal da Marinha* de Río de Janeiro. Además, existían otros astilleros más pequeños distribuidos en algunas provincias brasileñas. Con la nueva política para el sector se beneficiaron cuatro empresas nacionales que ya actuaban en el mercado (*Mauá*, *Caneco*, *Só* y *Emaq*). También se promovió la llegada de grupos extranjeros: la empresa *Ishikawajima Heavy Industries* de Japón, que se hizo más conocida con el nombre de *Ishibras*, y la empresa holandesa *Verolme United Shipyards*, con el nombre de *Estaleiro Verolme*, ambas en 1959.

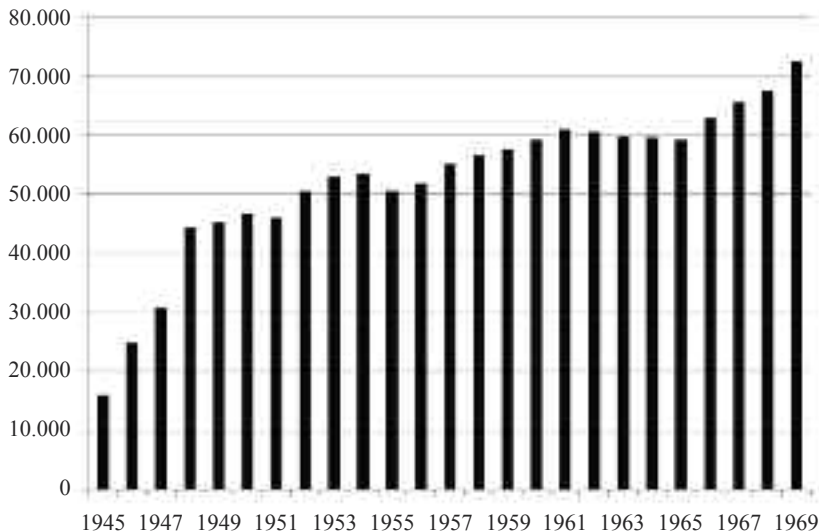
En 1962, con el parque industrial naval totalmente implantado, y un índice de nacionalización del 81%, se dieron por concluidas las importaciones de buques nuevos y de segunda mano, quedando sólo dos encargos pendientes: 10 buques a astilleros polacos, y otros 4 a astilleros finlandeses (Comissão da Marinha Mercante, 1964, 1967). Para los siguientes años se preveía que todos los pedidos deberían ser realizados a la industria nacional; además deberían comenzar las exportaciones, tal y como sucedió con el primer encargo destinado a México. Pero desde 1963 la economía brasileña empieza una trayectoria de desaceleración cuyo promedio de crecimiento del PIB en el trienio 1963-1965 será de sólo el 2,1% (Anexo 1).

A partir de este momento los planes específicos para la marina mercante se asociaron a la expansión de la industria de la construcción naval. En el Plan SALTE, el *Reaparelhamento da Frota Mercante*, y en la CMBEU, el "*Projeto de Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Nacional*", estaban destinados solamente a la navegación, sobre todo la estatal. Con el *Programa de Reequipamiento de la Flota Naval* y la implantación de la industria de la construcción naval, dentro del Plan de Metas, ambos se volvieron indisolubles. Bajo el gobierno de João Goulart, que tenía el objetivo de reforzar el carácter nacional de la economía, se elaboró el *Pro-*

grama de Construção Naval 1963-1965, dentro del *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*. Este programa proponía la construcción de 33 buques, con un total de 576.300 TDW, además de dos embarcaciones para el mercado externo de 7.000 TDW cada una<sup>21</sup>.

**Gráfico 1.**  
**Movimientos de embarque y desembarque por los puertos brasileños, 1945-1969**

En miles de toneladas



Fuente: Relatórios Anuais do IBGE; Ministério dos Transportes.

El golpe militar de 1964 supuso el derrocamiento del Gobierno de Goulart y la cancelación del *Programa de Construção Naval*. Las nuevas autoridades pusieron en marcha una nueva política para la marina mercante y la construcción naval. La dictadura militar hizo que asumieran un carácter más privado, transfiriendo recursos a las empresas y reduciendo la actuación de las compañías estatales de navegación. En los primeros cinco años del nuevo régimen podemos destacar tres iniciativas de carácter estructural:

La primera fue la publicación del Decreto-Ley 67 de 21 de noviembre de 1966, que transformó *Navegação Costeira* y *Lloyd Brasileiro* en sociedades anónimas. Todos los servicios de cabotaje de la primera fueron transferidos a la nueva *Lloyd Brasileiro*, de manera que *Navegação Costeira* pasó a dedicarse exclusivamente a

<sup>21</sup> Comissão da Marinha Mercante (1963). Véase Anexo 4.

**[46]**

la reparación de buques. Ésta era una antigua reivindicación de la CMM, para la que el déficit de ambas empresas dificultaba cualquier cambio que pudiera resolver sus problemas; como el exceso de personal, que también enfrentaba varios problemas jurídicos. Convertirlas en sociedades anónimas aumentaba el grado de libertad para hacer cambios radicales, por ejemplo, disminuir la nómina salarial evitando la resistencia de los sindicatos, ya que estábamos bajo la égida de los militares<sup>22</sup>.

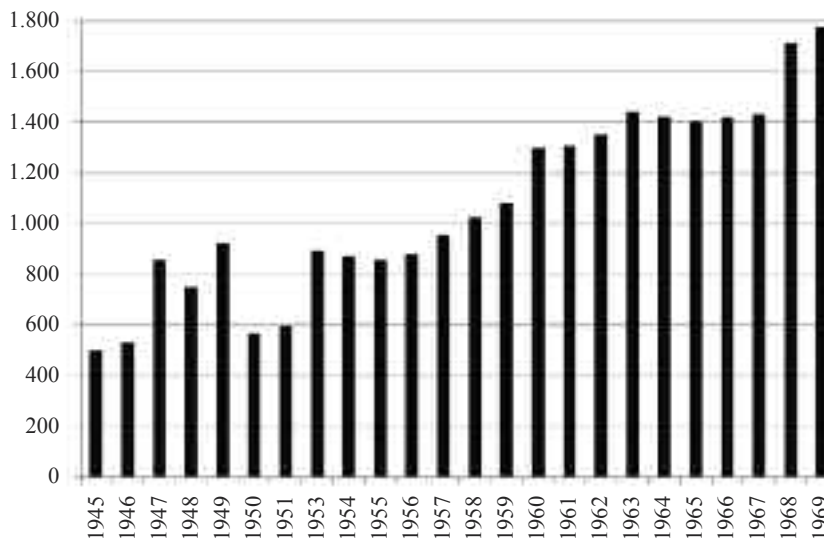
La segunda iniciativa fue el fin de los subsidios a la navegación privada, que se habían ido concediendo bajo la forma de ayudas de funcionamiento. Las empresas sólo se verían beneficiadas por los aranceles<sup>23</sup>.

Finalmente, la elaboración del *Plano de Emergência para a Construção Naval* para el período de 1967 a 1970. Éste incluía un pedido de 10 cargueros y 20 pequeñas embarcaciones, por un importe total de 473.000 TBP. Con la rápida expansión de la economía brasileña iniciada en el segundo semestre de 1967, y los considerables recursos captados por la TRMM, todos los pedidos se entregaron en el plazo establecido<sup>24</sup>.

En el Gráfico 2 se puede apreciar la evolución del movimiento portuario brasileño desde 1945 a 1969. Se observa claramente un crecimiento constante desde

**Gráfico 2.**  
**Evolución del tonelaje de la flota de navegación brasileña, 1945-1969**

En miles de toneladas



Fuente: Anuários Estatísticos do IBGE, CMM y SUNAMAM.

<sup>22</sup> Frota (1965) y Valente (1970).

<sup>23</sup> Ministério da Viação e Obras Públicas (1967).

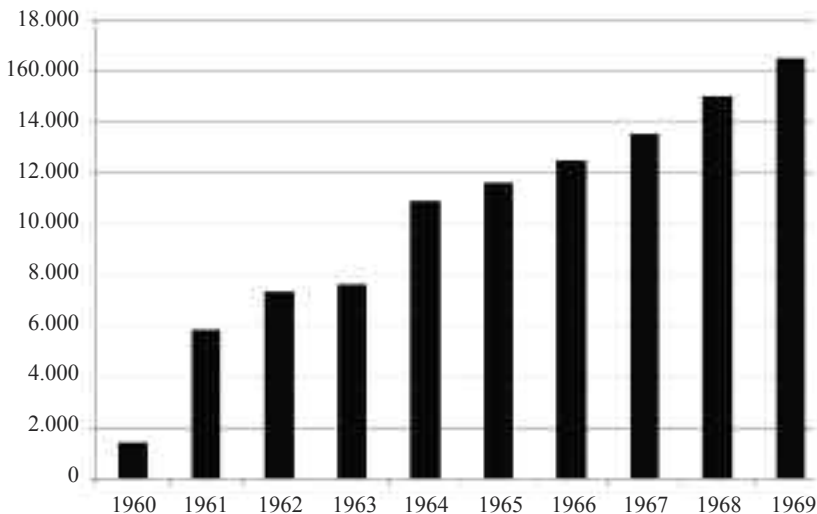
<sup>24</sup> Superintendência Nacional da Marinha Mercante (1970).

1956, acelerándose, sobre todo desde finales de los años sesenta, cuando la economía brasileña entró en una senda de rápido crecimiento del PIB (Anexo 1). Ésta misma es la trayectoria de la evolución del TPB en la flota naval brasileña, Gráfico 2, que acentúa su crecimiento en la segunda mitad de los años cincuenta, durante el Plan de Metas, y a finales de los años sesenta, cuando el crecimiento del PIB se retoma.

**Gráfico 3.**

**Trabajadores de la industria de la construcción naval en Brasil, 1960-1969**

En miles de toneladas



Fuente: SINAVAL.

El crecimiento del movimiento portuario y de la flota mercante acompañó al excelente desarrollo de la industria de construcción naval pesada instalada en la segunda mitad de los años cincuenta, cuya cifra de empleo saltó de 1.430 trabajadores en 1960 a 16.500 en 1969 (Gráfico 3).

### 2.1.3. El papel de la SUNAMAM

El decreto 64.125 de 19 de febrero de 1969 cambió el nombre de la CMM por el de *Superintendência Nacional da Marinha Mercante* (SUNAMAM). Pero, sobre todo, significó la centralización y fortalecimiento de las políticas establecidas para la navegación y la construcción naval. Sobre la base de tres nuevos decretos (Decreto-Ley 11.143/1970, Decreto 67.992/1970 y Decreto 73.838/1974) la SUNAMAM pasó a tener el control casi absoluto de la navegación marítima y fluvial.

**[48]**

Sus competencias incluían los fletes, las empresas de navegación, la elaboración de planes para la construcción naval y el otorgamiento de fondos. El poder otorgado a la SUNAMAM se sostenía en los considerables recursos que administraba junto a la FMM. El fortalecimiento de la SUNAMAM inauguró una nueva etapa basada en tres acciones: la protección al transporte marítimo nacional, el apoyo a los astilleros nacionales y el estímulo a la industria de la construcción naval. Concretamente, se consolidaba la indisociabilidad entre la marina mercante y la construcción naval, con el evidente objetivo de expandir y fortalecer la economía nacional (Anexo 6).

En cuanto a la protección de la navegación nacional se establecieron acuerdos bilaterales y de control de las conferencias, junto a la reserva y la supervisión de las operaciones de las compañías navieras. Estas medidas estaban destinadas a aumentar la participación de la bandera nacional en el transporte ultramarino, que beneficiaba directamente a la industria de la construcción naval. Por ejemplo, en el tráfico ultramarino general de cargas se definió el criterio 40-40-20 (el 40% del transporte de carga en buques de bandera brasileña, el 40% en buques de bandera de socios comerciales de Brasil y el 20% en buques llamados “de 3ª bandera”). Asimismo se estableció la participación mínima del país exportador e importador, inicialmente un 65%, y hasta alcanzar el 80%. Las cargas importadas a las empresas del Estado o a los organismos del Gobierno, cubiertas con algún tipo de beneficio financiero, sólo podían ser transportadas por empresas navieras nacionales. Quedaron también reservadas las conferencias de exportación de café, de cacao y de algodón<sup>25</sup>.

Medidas como éstas aseguraron que en las décadas de 1970 y 1980 casi todas las importaciones de materias primas fueran reservadas a las empresas nacionales. Pero el mayor logro fue ampliar de manera significativa la participación de la bandera nacional (buques propios o fletados) en ultramar, pasando del 3,9% en toneladas en 1958 al 34,6% en 1970 y al 49,6% en 1980, según se puede apreciar en la tabla 1, que recoge la participación de la bandera brasileña en la navegación a larga distancia hasta el año 2000. Este aumento de la bandera brasileña tuvo un impacto positivo en la balanza de pagos de las transacciones corrientes en el ítem “fletes”, que era incorporado por las compañías de navegación nacional.

En cuanto al estímulo a las empresas nacionales, la reestructuración de *Lloyd Brasileiro*, convirtiéndola en sociedad anónima, y la disolución de *Navegação Costeira* en 1966, allanaron el camino a las empresas privadas de navegación. En ese momento la intención de la CMM era la formación de grandes grupos, en lugar de disolver el sector en pequeñas y medianas empresas. A principios del año 1960 ya había seis compañías privadas que operaban en transporte ultramarino con un total de ocho buques y 35.810 toneladas<sup>26</sup>. Dos empresas destacaban: *Companhia de Navegação Netumar*, que se mantuvo hasta 1994, y la *Empresa de Navegação*

<sup>25</sup> Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (1999b).

<sup>26</sup> Comissão da Marinha Mercante (1961).

**Cuadro 1.**  
**Evolución de la participación de la bandera brasileña en la navegación de largo curso (exportaciones e importación) 1969-2000**

En porcentajes

Año	Bandera brasileña		Total	Bandera extranjera	Total
	Navío propio	Navío fletado			
1969	8,1	22,3	30,4	69,6	100,0
1970	12,9	21,7	34,6	65,4	100,0
1971	12,3	24,9	37,2	62,8	100,0
1972	12,3	29,6	41,9	58,1	100,0
1973	10,5	34,8	45,3	54,7	100,0
1974	11,4	31,0	42,4	57,6	100,0
1975	12,2	33,1	45,3	54,7	100,0
1976	10,8	36,0	46,8	53,2	100,0
1977	11,6	39,3	50,9	49,1	100,0
1978	12,8	38,8	51,6	48,4	100,0
1979	12,9	35,7	48,6	51,4	100,0
1980	14,4	35,2	49,6	50,4	100,0
1981	18,6	27,8	46,4	53,6	100,0
1982	20,3	28,1	48,4	51,6	100,0
1983	19,0	25,6	44,6	55,4	100,0
1984	17,0	25,4	42,5	57,5	100,0
1985	17,3	20,5	37,7	62,3	100,0
1986	19,0	22,0	40,9	59,1	100,0
1987	16,3	24,7	41,0	59,0	100,0
1988	15,8	22,4	38,2	61,8	100,0
1989	15,0	20,0	35,0	65,0	100,0
1991	20,0	20,0	40,0	60,0	100,0
1992	22,0	21,0	43,0	57,0	100,0
1993	19,0	24,0	43,0	57,0	100,0
1994	17,0	20,0	37,0	63,0	100,0
1995	17,0	20,0	37,0	63,0	100,0
1996	8,0	19,0	27,0	73,0	100,0
1997	8,0	18,0	26,0	74,0	100,0
1998	6,0	16,0	22,0	78,0	100,0
1999	5,0	17,0	22,0	78,0	100,0
2000	5,0	16,0	21,0	79,0	100,0

Fuente: CMM, SUNAMAM, DMM y BNDES.

*Aliança*, que todavía existe. En 1966 dentro de la antigua CMM, y financiada por el BNDE, se fundó la *Companhia Libra de Navegação* a partir de la fusión de 13 pequeñas empresas de transporte de cabotaje. Otras empresas que también actuaron en el transporte ultramarino fueron la *Companhia Paulista de Comércio Marítimo*,

[50]

*Frota Oceânica Brasileira, Empresa de Navegação Mercantil* (antigua *Comércio e Navegação*), *L. Figueiredo Navegação* y *Netúnia Sociedade de Navegação*. Estas empresas de transporte de ultramar, junto a *Docenave* (sector de navegación de la *Companhia Vale do Rio Doce*, creada en 1962), *Lloyd* y *Fronape* se vieron beneficiadas por los planes de construcción naval coordinados y financiados desde la SUNAMAM<sup>27</sup>.

La primera distribución de las grandes rutas se realizó en 1967, aún por la CMM. Se asignaron del siguiente modo: A *Netumar* le correspondió la costa Este de los Estados Unidos; a *Mercantil*, el Golfo de México; a *Aliança*, los puertos europeos; a *Paulista*, el Mediterráneo; a *L. Figueiredo*, el transporte desde el norte de Brasil a Europa y los puertos de Estados Unidos; y a *Frota Oceânica*, el Extremo Oriente<sup>28</sup>.

A pesar de la fuerte presencia de empresas estatales, en la navegación de cabotaje siempre hubo una importante participación de pequeñas empresas regionales. Con la extinción de *Navegação Costeira* en 1966, y la dedicación exclusiva de *Lloyd Brasileiro* al transporte ultramarino, las empresas regionales ampliaron sus áreas de actuación. Hubo un proceso de concentración y centralización del capital, apoyado por la SUNAMAM, que seleccionó trece empresas privadas para incluirlas en sus planes de expansión<sup>29</sup>.

El estímulo a la expansión de la industria de la construcción naval estaba apoyado en los planes y en la financiación. Además del *Plano de Emergencia* de 1967, fueron elaborados otros tres planes. El *I Plano de Construção Naval 1971-1974* (I PCN), preveía la contratación en los astilleros de Brasil de 1.800.000 DWT.

“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”<sup>30</sup>.

El I PCN se ejecutó simultáneamente con el *I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972-1974* (I PND), cuando la economía brasileña registraba un crecimiento medio del 10% anual (Anexo 1). En dicho plan estaba previsto aumentar la flota mercante nacional en un 63%, con especial énfasis en el transporte ultramarino, que pasaría de 1.857 millones TPB, en 1970 a 3.035 millones de TPB en 1974<sup>31</sup>. Los principales astilleros seleccionados fueron los mismos que en el plan anterior: *Caneco*, *CCN*, *Emaq*, *Ishibras*, *Só* y *Verolme*, que sumaron el 98% de los pedidos. *Ishibras* y *Verolme*, los dos de capital extranjero, captaron el 66,2% de los pedidos del I PCN<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Superintendência Nacional da Marinha Mercante (1969-1972).

<sup>28</sup> Guimarães (1996).

<sup>29</sup> Superintendência Nacional da Marinha Mercante (1971).

<sup>30</sup> Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (1999b).

<sup>31</sup> Brasil (1971).

<sup>32</sup> Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (1999a) y Superintendência Nacional da Marinha Mercante (1970-1975).

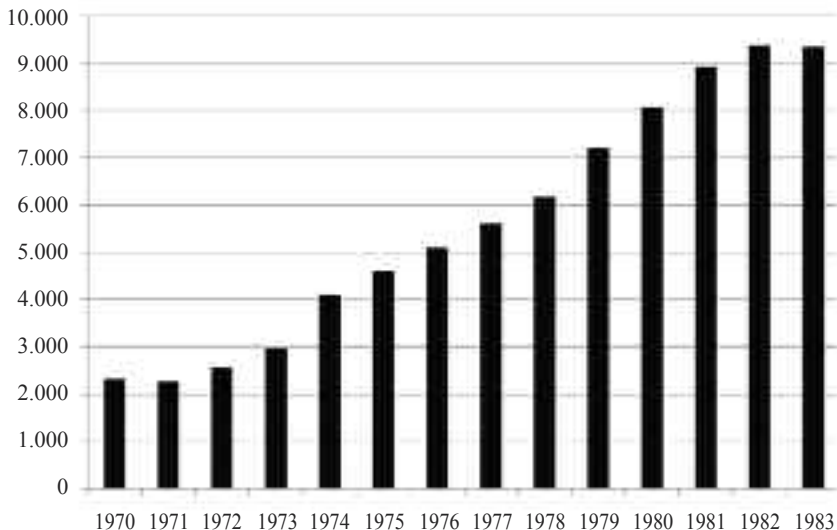
Los buenos resultados obtenidos con el I PCN y las expectativas positivas obligaron a la SUNAMAM a continuar con los pedidos y la financiación. El II PCN fue elaborado para el período de 1975 a 1979, y preveía la construcción de 5.100.000 TPB, incluyendo los pedidos hechos en el I PCN. También estaba prevista la importación de 200.000 TPB. Los pedidos fueron superiores a la capacidad de los astilleros, que tuvieron que adaptarse a los objetivos fijados por la SUNAMAM. Una vez más, *Ishibras* y *Verolme* fueron las empresas más beneficiadas, obteniendo el 56,7% de los pedidos<sup>33</sup>.

A pesar del primer choque del petróleo de 1973, la economía brasileña siguió su senda de crecimiento aumentando las inversiones en Petrobras, en derivados de energía, en la industria pesada y en la ampliación del mercado interno. En la segunda mitad de la década de 1970 fuimos testigos de dos movimientos: Brasil aceleró el proceso de industrialización al fortalecer las bases nacionales pautadas en la gran industria electro-metal-mecánica, expresados en el II PND; y el comienzo de la crisis fiscal y financiera causada por la deuda externa. A pesar de las restricciones financieras el II PND cumplió con su función de ampliar e integrar el parque industrial brasileño<sup>34</sup>. En el sector de la navegación se esperaba ampliar la flota de 4.205 mi-

Gráfico 4.

## Evolución del tonelaje de la flota de navegación brasileña, 1970-1983

En miles de toneladas



Fuente: Anuários Estatísticos do IBGE, CMM y SUNAMAM.

<sup>33</sup> Superintendência Nacional da Marinha Mercante (1975-1980).

<sup>34</sup> Belluzzo y Coutinho (1984).



[52]

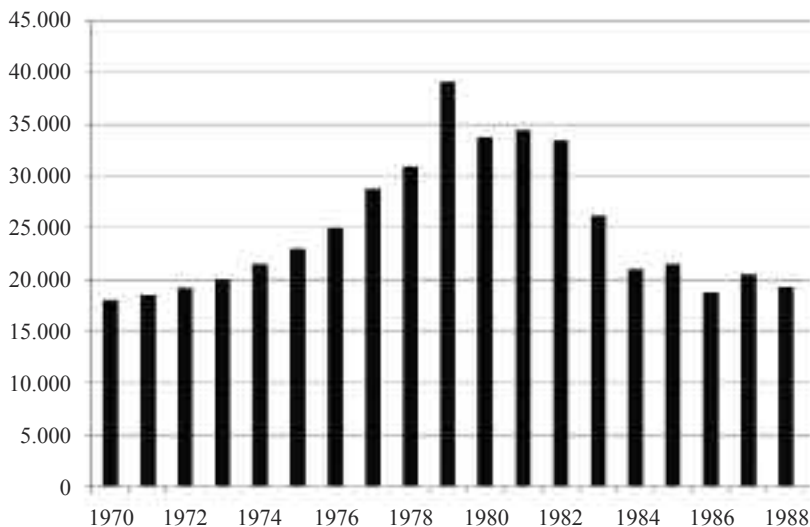
llones TPB a 9.438 TPB, así como incrementar la construcción naval en un 178%<sup>35</sup>. Pero el II PCN no obtuvo el mismo éxito que los dos planes anteriores debido a las condiciones del entorno económico, que sumió a la economía brasileña en un proceso de desaceleración. Los pedidos no fueron entregados y parte de las deudas no fueron pagadas. Este mecanismo se retroalimentaba con el anuncio de una crisis estructural en la marina mercante y la construcción naval. Sin embargo, la flota mercante nacional se incrementó considerablemente, pasando de 2.339.000 TPB en 1970 a 8.069.000 TPB en 1980, ampliando la participación de los buques de bandera brasileña (exportaciones e importaciones) del 34,6% al 49,6% (Cuadro 1), duplicando la participación brasilera en la flota mundial ultramarina del 0,5% al 1%.

El empleo en la industria de la construcción naval pasó de 18.000 trabajadores en 1970 a 33.792 en 1980, convirtiéndose en la segunda potencia mundial en el sector, sólo superada por Japón. Esta evolución estaba directamente vinculada a la expansión del comercio exterior brasileño, cuyo tráfico portuario pasó de 81.878 millones de toneladas en 1970 a 251.680 millones en 1980 (Gráfico 6).

**Gráfico 5.**

**Trabajadores de la industria de la construcción naval en Brasil, 1970-1989**

En miles de toneladas



Fuente: SINAVAL.

Los últimos años de la década de 1970 mostraban claras señales de inversión de la tendencia histórica de crecimiento acelerado pautada en el capital estatal, na-

<sup>35</sup> Brasil (1974).

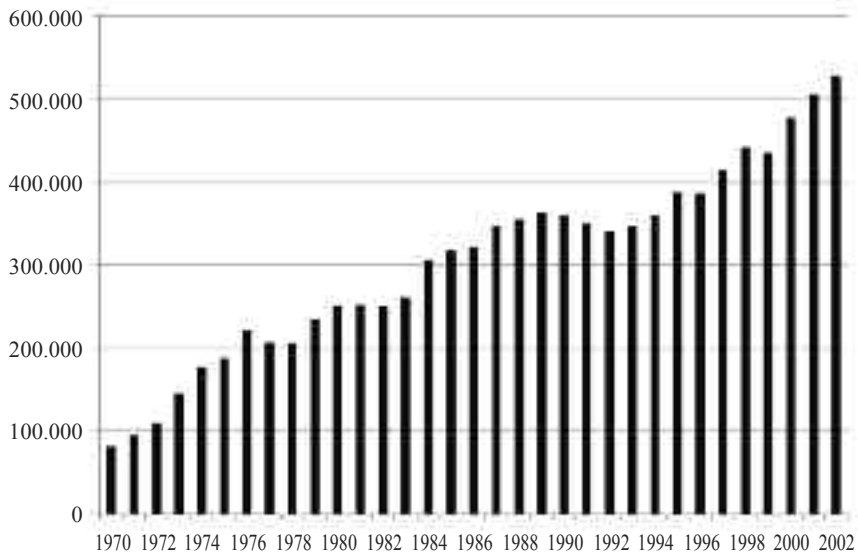
cional y extranjero. La crisis fiscal y financiera paralizó al Estado, reduciendo su movilidad en la formulación de nuevas políticas para el crecimiento. El III PND 1980-1985 fue mucho más una “carta de intenciones” que un plan con metas y objetivos sustanciados en cifras. La recesión del período 1981-1983 (Anexo 1) anunciaba una nueva era para la economía brasileña. La quiebra del modelo de financiación, pautado en la facilidad de acceso a los recursos externos y en el dinero público, se agotó con la crisis de la economía mundial, que repercutió internamente. Los canales de financiación interna y el sistema bancario privado doméstico se mostraron incapaces de asumir el riesgo de los préstamos a largo plazo<sup>36</sup>.

En este escenario de incertidumbre radical y de disminución de expectativas se lanzó en 1980 el *Plano Permanente da Construção Naval* (PPCN). A diferencia de los planes anteriores, en esta nueva propuesta los objetivos serían a corto plazo y las revisiones se harían 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”<sup>37</sup>.

**Gráfico 6.**  
**Movimientos de embarque y desembarque por los puertos brasileños, 1970-2002**

En miles de toneladas



Fuente: Relatórios Anuais do IBGE; Ministério dos Transportes.

<sup>36</sup> Baer (1993).

<sup>37</sup> Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (1999a).

[54]

Los resultados estuvieron muy por debajo de lo esperado. El PPCN se realizó sólo en 1981 y 1982, y únicamente se entregaron 1.098.558 TPM para el mercado interno; es decir, el 50% de lo previsto. Frente a este cuadro, se estableció un ambiente de expectativas negativas en el sector que fue en aumento durante toda la década. A esta situación se sumaron los efectos perversos del segundo choque del petróleo de 1979, que, al contrario del primero, se sintió en varios sectores de la economía brasileña y acentuó las caídas del PIB (Anexo 1).

### 3. Crisis

El II PND transformó la estructura productiva del país, lo que permitió revertir el déficit comercial, alterando sustancialmente las exportaciones (Anexo 2). A comienzos de 1980 Brasil dejaba de ser un país exportador de materias primas para entrar en la lista de países exportadores de productos manufacturados<sup>38</sup>. Las exportaciones de materias primas continuaron su trayectoria de crecimiento, especialmente con las inversiones en el complejo de Carajás, que comenzaba a dar sus primeros resultados. Pero si el objetivo era resolver los problemas estructurales de la balanza de pagos, el nuevo escenario exigía una renovación constante y la expansión de la flota mercante nacional, lo que reduciría al mínimo los gastos de la partida “fletes”. Esto no fue lo que sucedió en la década de 1980, que cristalizó en una “década perdida”; y en particular en la marina mercante y la construcción naval brasileña.

Como consecuencia de los atrasos en la entrega de pedidos, y la elevada tasa de morosidad de los armadores y constructores -endeudados con la SUNAMAM, cuya situación era cada vez más insostenible-, se aprobó el Decreto 88.420 del 21 de junio de 1983, que redefinió la misión de aquel organismo (Anexo 6). Básicamente, se cambió el mecanismo de financiación, creando el *Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante* (CDFMM), que sería responsable de la liberación de nuevas financiaciones. Los fondos recaudados por la *Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante* (AFRMM, ex TRMM), base del FMM, serían administrados sólo por el BNDES, con autorización del CDFMM. Es decir, se privó a la SUNAMAM de la capacidad de liberar recursos para astilleros y armadores. Este decreto fue el preludio de una crisis y un escándalo financiero que algún tiempo después golpearía a la SUNAMAM.

En los últimos años del Gobierno militar de João Batista Figueiredo se descubrieron varias irregularidades en las transferencias de recursos de la SUNAMAM a los constructores navales. A pesar de las deudas, la entidad autárquica era el garante de los astilleros a la hora de descontar títulos en la red bancaria; crédito que era necesario para poder seguir construyendo los buques encargados. En 1984, el Gobierno no reconoció esa garantía e inició una investigación de las irregularida-

---

<sup>38</sup> Castro (1988).

des, lo que se conoció como “el escándalo de la SUNAMAM”. En aquel momento, se estimó que las pérdidas a las arcas del Gobierno fueron de 545 millones de dólares. De este total, 290 millones de dólares eran deudas del *Estaleiro Mauá*, cuyo propietario, Paulo Ferraz, terminó suicidándose<sup>39</sup>. Más tarde, durante el Gobierno de Collor, esta deuda fue “*securitizada*” y convertida en moneda de cambio en el proceso de privatización; las conocidas popularmente como “*moedas podres*”.

De este modo, la SUNAMAM, un poderoso ente autárquico con gran margen de maniobra financiera y administrativa se convirtió en “una piedra en el zapato” del Gobierno federal y fue motivo de investigación por parte de una *Comissão Parlamentar de Inquérito* (CPI) en el Congreso Nacional en marzo de 1985. Después de 14 meses de trabajo, el Informe Final de la CPI presentó la siguiente conclusión 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”<sup>40</sup>.

El informe final recomendaba que se elaborara una nueva política que fortaleciera tanto la marina mercante como la construcción naval, además de promover una “efectiva democratización de la SUNAMAM con el fin de evitar eventuales desvíos”<sup>41</sup>.

La nueva *Política Nacional de Navegação Marítima Mercante* elaborada por el *Ministério dos Transportes* en julio de 1986 presentaba una nueva propuesta para el sector, en la que se reafirmaba el carácter nacional y se reforzaba la importancia del CDFMM en lugar de la SUNAMAM<sup>42</sup>. En el *Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes 1986-1989* (PRODEST), que involucraba a todas las autarquías locales relacionadas con el *Ministério dos Transportes*, la agonizante SUNAMAM asumía una función más normativa y fiscalizadora<sup>43</sup>.

El resultado final del proceso fue la *Medida Provisória 27* de 15 de enero de 1989, que cerró 14 organismos de la administración federal, incluida la SUNAMAM, cuyas competencias se transfirieron a la recién creada *Secretaria de Transportes Aquáticos* (STA); de este modo se reforzaba su carácter solamente normativo y supervisor en el sector de la navegación (Anexo 5).

A finales de 1980 los cambios administrativos y las deficiencias del modelo de financiación de la SUNAMAM habían conducido a que la construcción naval tu-

<sup>39</sup> Senado Federal (1986).

<sup>40</sup> Senado Federal (1986), p. 5.

<sup>41</sup> Senado Federal (1986), p. 6.

<sup>42</sup> Ministério dos Transportes (1986a).

<sup>43</sup> Ministério dos Transportes (1986b).

[56]

viere una capacidad ociosa de casi el 60%. En aquel momento (1989) esa industria empleaba a 17.965 trabajadores; la participación de la bandera brasileña en la navegación de largo recorrido ascendía al 35% (Cuadro 1). Aun así, muchos armadores se resistieron a la rápida eliminación parcial del sector. La flota de la *Lloyd Brasileiro*, que actuaba en cerca de 250 puertos en todos los continentes, entró en un acelerado proceso de letargo. De los armadores privados que ya habían sido beneficiados por los planes de la SUNAMAM podemos destacar las empresas *Frota Oceânica, Aliança, Paulista, Netumar, Mercantil y Libra*. Otras empresas más pequeñas o que actuaban sólo en el cabotaje también pasaron a actuar en la navegación ultramarina. Por ejemplo, *Companhia de Navegação Norte, H. Dantas Comércio Navegação, Companhia de Navegação Norsul, Companhia de Navegação Viamar, Transportes Marítimos Internacionais, Interunion Navegações y Companhia de Navegação Tupi*<sup>44</sup>.

#### 4. Desmantelamiento parcial

La última etapa del proceso, el desmantelamiento parcial, se extiende desde la desaparición de la SUNAMAM en 1989 hasta el final del Gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso en 2002.

##### 4.1. Desnacionalización y privatización: el desmantelamiento parcial de la navegación marítima y de la construcción naval

Los efectos de las políticas neoliberales afectaron directamente a la marina mercante y a la industria de la construcción naval brasileña. Si desde el “escándalo SUNAMAM” el sector de la navegación se hallaba en crisis, la prolongación de la recesión y los efectos perjudiciales del desmantelamiento del Estado condujeron a la casi extinción de la industria de la construcción naval y de los armadores nacionales.

Los años noventa inauguraron una nueva fase para la economía brasileña. Durante un largo período, que comenzó en 1930 y duró hasta finales de los años setenta, el Estado brasileño tuvo amplia facultad discrecional para manipular políticas económicas con el fin de promover la industrialización. En la década de 1980 hubo avances en algunos sectores de la economía, como el complejo agroindustrial, mineral y petroquímico; pero, en general, el nivel de crecimiento del PIB industrial fue muy bajo (Anexo 1). Los malogrados intentos de estabilizar los precios agravaron aún más el cuadro de inestabilidad económica dominada por la especulación.

Durante el comienzo de la década de 1990 se agravaron los problemas de la deuda externa y la crisis fiscal y financiera, al mismo tiempo que se producía una apertura

---

<sup>44</sup> Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (1999a).

comercial y financiera. El rasgo característico de la década fue el desmantelamiento del Estado, lo que se tradujo en privatizaciones, desnacionalizaciones, cierre de entes autárquicos y grandes recortes presupuestarios en las inversiones. La dinámica especulativa, con una gran movilidad de capitales y elevados tipos de interés, dictaba el funcionamiento de la economía nacional. Las políticas de desarrollo e industrial fueron suplantadas por objetivos macroeconómicos. La recesión, que ya había afectado a la economía brasileña en la década de 1980, continuó su progresión agrandada por el aumento exponencial del desempleo, con sus efectos destructivos<sup>45</sup>.

Sin financiación y sin nuevas inversiones, la infraestructura logística del país fue rápidamente desguazada. Con la extinción de *Portobrás*, las operaciones portuarias fueron privatizadas y creció el número de terminales privadas<sup>46</sup>. *Lloyd Brasileiro* entró a formar parte del *Plano Nacional de Desestatização*, y su material flotante poco a poco fue rematado a precios inferiores a los del mercado.

La Ley 9.432 del 8 de enero de 1997 estableció un nuevo régimen jurídico para la navegación nacional, opuesto al aprobado en 1939. Se creó el *Registro Especial Brasileiro*, en el cual debían registrarse los buques brasileños empleados por las compañías nacionales de transporte marítimo. Además se flexibilizaron los contratos. La navegación interior fue abierta a los buques extranjeros, y se facilitó el apoyo portuario. Se permitió a las compañías fletar a “casco desnudo” y también fletar embarcaciones en el mercado internacional, hasta que se construyesen nuevos buques. Otros cambios en el marco normativo fueron el fin de las conferencias cerradas de fletes, la exención del AFRMM para diversos cargamentos, la reducción de la prescripción de los cargamentos y la eliminación de los subsidios a la construcción naval<sup>47</sup>.

El proceso de desnacionalización llegó también a la marina mercante con la venta de empresas nacionales consolidadas a empresas extranjeras. *Libra*, la más grande del sector, y que había sido fundada dentro de la CMM, se vendió en 1999 a la chilena Compañía Sudamericana de Vapores (CSAV). *Aliança*, fundada en 1950, fue adquirida en 1998 por la alemana *Hamburg Sud*, una de las compañías navieras más grandes del mundo. Ese mismo año, *Hamburg Sud* también adquirió las líneas con destino a Europa de *Transroll*, fusionándola con las de *Aliança*. Otra gran compañía brasileña, *Flumar*, fundada en 1970, fue adquirida en 1996 por el grupo francés *LDA* y el noruego *KGJS*. *Mercosul Liner*, fundada en 1999, fue adquirida en 2006 por el grupo danés *Maersk*.

Por otro lado, otras empresas se declararon en quiebra. En 1988 lo hizo *Mercantil* (antigua *Comércio e Navegação*); en 1994, *Netumar*; en 1996, *Interunion*; y en 1999, *Paulista* y *Viamar*. Con estas pérdidas, en el año 2002, la flota nacional cayó a 5.384.000 TBP (Gráfico 7), mientras que la participación de buques de bandera brasileña lo hizo hasta el 21% (Cuadro 1). Paradójicamente, esta disminución

<sup>45</sup> Carneiro (2002).

<sup>46</sup> Goularthi Filho (2007).

<sup>47</sup> Banco Nacional del Desenvolvimento Econômico (1997).

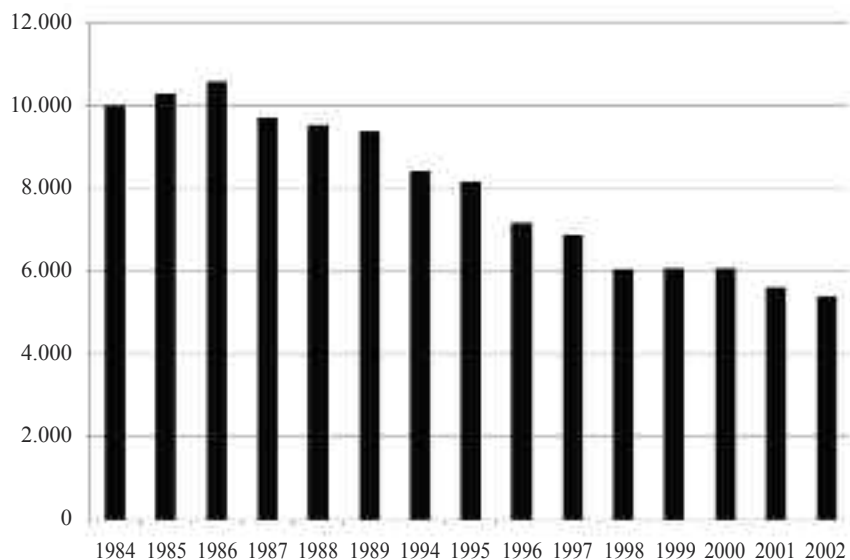
[58]

parcial se produjo en un momento en el que la actividad portuaria de Brasil estaba aumentando fuertemente, lo que habría permitido el fortalecimiento de la marina mercante nacional. Actualmente los mayores armadores nacionales son *Norsul*, *H. Dantas* y *Global*.

**Gráfico 7.**

**Evolución del tonelaje de la flota de navegación brasileña, 1983-2002**

En miles de toneladas



Fuente: Anuários Estatísticos do IBGE, CMM y SUNAMAM.

Este retrato de desnacionalización y quiebra de los astilleros nacionales refleja el espíritu de las reformas económicas puestas en marcha en 1990: la internacionalización de la economía, a través de la liberalización comercial y financiera con la profundización de la “dependencia” del capital extranjero, y el debilitamiento del sistema de la economía nacional.

Además de este dismantelamiento parcial del sector de la navegación nacional, la reforma del Estado condujo al vaciamiento de empresas estatales, entes autárquicos y organismos reguladores. El BNDES, que había sido la palanca de la industrialización, pasó a coordinar el *Programa Nacional de Desestatização*. A comienzos del Gobierno de Collor, la recién creada STA se disolvió con su paso del Ministerio de Transporte al de Infraestructuras. Lo mismo sucedió a la CDFMM, cuyos poderes se transfirieron al *Departamento Nacional de Transportes Aquaviários* (DNTA), el cual sólo reforzó su carácter supervisor y normativo (Decreto 99.180/1990) (Anexo 5). Este cambio institucional, junto a la recesión de esa década y a la crisis de la construcción naval, ocasionaron una fuerte caída en la re-

caudación del ARFMM, que pasó de 428.033.000 dólares en 1989 a 243.652.000 dólares en 1994 (Anexo 3).

En los últimos años del Gobierno Collor, se volvió a crear el *Ministério dos Transportes e Comunicações*, y el DNTA asumió las funciones del antiguo CDFMM (Decreto 502/1992). Con la llegada al Gobierno de Itamar Franco hubo una nueva reforma en el *Ministério dos Transporte*; se creó el *Departamento da Marinha Mercante* (DMM) que asumió las funciones del DNTA, restableciendo el CDFMM (Anexo 5).

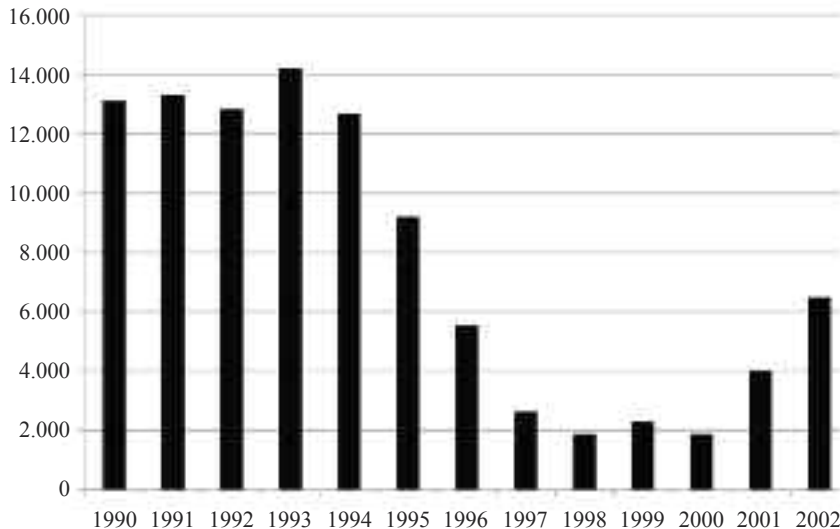
Por último, durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso fue creada por la Ley 10.233 de 5 de junio de 2001 la *Agência Nacional dos Transportes Aquaviários* (ANTAQ), que asumió las funciones del antiguo DMM (Anexo 6). La ANTAQ es sólo una agencia reguladora, como lo fue el antiguo IFN, creado en 1907. Dentro del espíritu de reformas neoliberales, el mercado realizaría los ajustes y daría el impulso necesario a la marina mercante brasileña para seguir un camino virtuoso de crecimiento. Máximo engaño. Lo que vimos fue un desmantelamiento parcial del sector marítimo nacional con la privatización de *Lloyd Brasileiro* y de *Docenave*, la desnacionalización y la quiebra de los astilleros nacionales.

Bastan unas pocas cifras para tener una idea de lo que supuso este desmantelamiento. En 1980 Brasil llegó a ser la segunda potencia mundial en la industria de la construcción naval, empleando a 33.792 trabajadores. En 2000 retrocedió a la 15ª posición, empleando sólo a 1.900 trabajadores (Gráfico 8). El sector sufrió tam-

**Gráfico 8.**

**Trabajadores de la industria de la construcción naval en Brasil, 1989-2002**

En miles de toneladas



Fuente: SINAVAL.



## [60]

bién una profunda reestructuración con la compra de *Verolme* por *Ishibras*, que se asoció a *Keppes Fels*, que se especializó más en *off-shore* (plataformas petrolíferas). *Mauá* fue comprada por el grupo *Jurong Shipyard*, el astillero *Caneco* fue alquilado a la *Rio Nave Reparos Navais* y el astillero *Emaq* al *Estaleiro Ilha*. Otro astillero, *Estaleiro Só*, sufrió una gran quiebra.

Solamente al final del segundo mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso se elaboró una política destinada a la marina mercante y a la construcción naval. Era el *Programa Navega Brasil*, que se puso en marcha en diciembre del 2000. Contemplaba la compra de tres nuevos buques para *Petrobras*, por un monto de 160 millones de reales, distribuidos entre tres astilleros cariocas. Por otra parte, *Petrobras* continuaba haciendo nuevos pedidos de plataformas en el exterior, desperdiçando una gran oportunidad para impulsar la industria *off-shore* en Brasil. Este fue un intento casi inútil para revitalizar el sector, pues la capacidad ociosa era elevadísima y no había reglas que especificaran el grado de nacionalización de los buques, dejando de lado la industria de piezas para embarcaciones, la cual abarca el complejo electro-metal-mecánico.

Las reformas neoliberales desnacionalizaron la marina mercante y desmantelaron parcialmente la industria de la construcción naval. Las grandes empresas navieras multinacionales, que ya dominaban el comercio mundial, comenzaron a operar en la navegación de cabotaje. Su entrada fue posible gracias a la reforma de la Constitución de 1988, iniciada en 1993, que modificó el artículo 178, cuyo único párrafo se definió de la siguiente forma:

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.

Es decir, Brasil volvió a la reforma liberal del siglo XIX, que permitió a las empresas extranjeras realizar el transporte de cabotaje.

## 5. Conclusión

En esta larga trayectoria de la marina mercante brasileña, dentro de la economía nacional y de las contradicciones propias del país, es posible identificar dos grandes períodos, uno de rápida expansión y otro de retracción.

La joven República, inspirada por los ideales del positivismo, protegió al sector y creó la empresa *Lloyd Brasileiro*. Las nuevas exigencias de la economía brasileña, que se dirigía a la centralización de las decisiones, obligaron al Estado a formular nuevas políticas para el sector de la navegación. Con la industrialización y la integración del mercado interno después de 1930, la marina mercante necesariamente debía dar otras respuestas a la economía nacional. Vargas creó en 1941 la CMM, que debería formular políticas de expansión para el sector del transporte marítimo. Pero, en realidad, esto sólo ocurrió con la creación del FMM y la internalización de la industria pesada en el país, en mitad del *Plano de Metas* (1956-1960). De

este modo se establecía la simbiosis entre la marina mercante y la construcción naval.

En los años 1960 y 1970, la expansión acelerada de la economía brasileña y del comercio exterior conllevaba la ampliación de la flota mercante nacional. Los PCNs promovieron el fortalecimiento de los astilleros nacionales, especialmente en la navegación ultramarina, y la SUNAMAM se convirtió en una poderosa herramienta para la formulación de políticas y el empleo de los fondos recaudados por la FMM. En la década de 1980, y debido a la crisis fiscal del Estado y la recesión económica y financiera, el sector fue lentamente desmantelado. La SUNAMAM, sacudida por escándalos políticos y financieros, fue disuelta. Con el desmantelamiento parcial y la apertura económica en los años recesivos de 1990, el comercio exterior brasileño continuó su camino de crecimiento a contramano del de la marina mercante y de los astilleros nacionales.

[62]

## Fuentes y Bibliografía

### 1) Decretos, decretos-leyes, leyes y medidas provisionales

#### a) Decretos

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

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

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

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

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

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

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

#### b) Decretos-leyes

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

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

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

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

#### c) Leyes

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

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

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

d) *Medidas provisionales*

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

**2) Informes, notas y proyectos**

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

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

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

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

BRASIL (1974): *II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1975-1979*. Presidência da República, Brasília.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS (1954): *Relatório Geral*. Tomo 1, Rio de Janeiro.

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

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (1956-1959): *Relatórios das atividades*. Rio de Janeiro.

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

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES (1999b): *Política governamental e competitividade da marinha mercante brasileira*. V. 3. Ministério dos Transportes, Brasília.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS (1967): *Sumário das atividades 1965-1966*. Brasília.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (1986a): *Política Nacional de Navegação e Marinha Mercante*. Brasília.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (1986b): *Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes 1986-1989*. Brasília.

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

[64]

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

### 3) Bibliografia

- BAER, Mônica (1993): *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Paz e Terra, São Paulo.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (1997): *Cader-nos de infra-estrutura: marinha mercante - o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro.
- BURLAMAQUI, Armando (1918): *A marinha mercante brasileira*. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello y COUTINHO, Luciano (1984): “Política econômica, inflexão e crise 1974-1981”, en Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo y Renata Coutinho, *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense.
- CARNEIRO, Ricardo (2002): *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. UNESP, IE/Unicamp, São Paulo.
- CASTRO, Antonio Barros de (1988): “Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984”, en Antonio Barros de Castro y Francisco Eduardo Pires Souza, *A economia brasileira em marcha forçada*. Paz e Terra, São Paulo.
- COSTA, Affonso (1910): *A marinha mercante no Brasil: estudo, projeto e reforma*. Liga Marítima Brasileira, Rio de Janeiro.
- COSTA, Jorge Gustavo (1971): *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. FGV, Rio de Janeiro.
- DUARTE, Paulo de Queiroz (1968): *Dias de guerra no Atlântico Sul*. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro.
- FLORES, Mario César (Org.) (1972): *Panorama do poder marítimo brasileiro*. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro.
- FROTA, Fernando (1965): *De porque não se conserta a marinha mercante brasileira*. Editora do Autor, Rio de Janeiro.
- GAMA, Arthur Oscar Saldanha da (1982): *A marinha mercante do Brasil na I Guerra Mundial*. Capemi, Rio de Janeiro.
- GOULARTI FILHO, Alcides (2007): “Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera”, *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 3, dez.
- GUIMARÃES, José Celso de Macedo Soares (1996): *Navegar é preciso: crônicas de muitas lutas – as lutas*. Rio Fundo, v. 1, Rio de Janeiro.
- GUIMARÃES, Napoleão de Alencastro (1945): *Estudo econômico para a reorganização da marinha mercante nacional*. Conselho Federal de Comércio Exterior, n. 4, Rio de Janeiro.

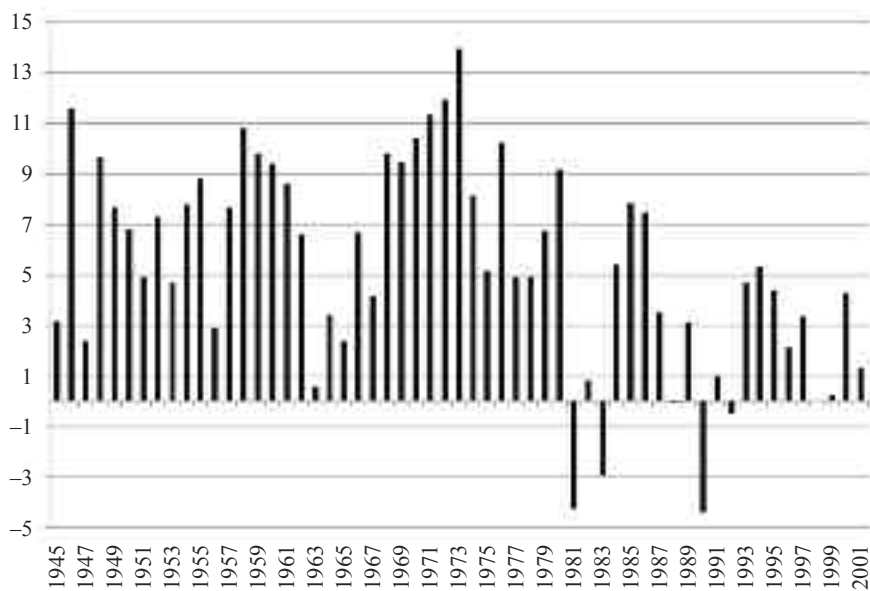
- MANTEGA, Guido (1985): *A economia política brasileira*. Vozes, Petrópolis.
- NETTO, Francisco Ferreira (1974): *150 anos de transportes no Brasil, 1822-1972*. Centro de Documentação e Publicação/MT, Brasília.
- SUZIGAN, Wilson (2000): *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. Editora da UNICAMP, HUCITEC, Campinas, São Paulo.
- VALENTE, Murilo Gurgel (1970): *A política de transporte marítimo no Brasil: crônicas de uma batalha*. Serviço de Documentação do Ministério dos Transportes, Brasília.

[66]

Anexos

**Anexo 1.**  
**Evolución del PIB brasileño, 1945-2002**

En porcentajes



Fuente: IPEADATA.

**Anexo 2.**  
**Evolución da exportación e importación 1945-2002 (mil US\$ corrientes)**

Año	Exportación	Importación	Año	Exportación	Importación	Año	Exportación	Importación
1945	655,40	389,40	1965	1.595,48	940,60	1985	25.639,01	13.153,49
1946	985,40	584,40	1966	1.741,44	1.303,40	1986	22.348,60	14.044,30
1947	1.152,31	1.056,12	1967	1.654,04	1.441,27	1987	26.223,93	15.050,83
1948	1.180,46	973,016	1968	1.881,34	1.855,10	1988	33.789,37	14.605,25
1949	1.096,47	957,40	1969	2.311,17	1.993,24	1989	34.382,62	18.263,43
1950	1.355,47	941,883	1970	2.738,92	2.506,90	1990	31.413,76	20.661,36
1951	1.769,00	1.724,79	1971	2.903,86	3.247,39	1991	31.620,44	21.040,47
1952	1.418,12	1.720,25	1972	3.991,22	4.232,35	1992	35.792,99	20.554,09
1953	1.539,32	1.144,60	1973	6.199,20	6.192,24	1993	38.554,77	25.256,00
1954	1.561,84	1.414,69	1974	7.951,00	12.641,32	1994	43.545,16	33.078,69
1955	1.423,25	1.103,79	1975	8.669,94	12.210,34	1995	46.506,28	49.971,90
1956	1.481,97	1.074,53	1976	10.128,30	12.382,98	1996	47.746,73	53.345,77
1957	1.391,61	1.285,29	1977	12.120,18	12.023,41	1997	52.994,34	59.747,23
1958	1.242,99	1.177,18	1978	12.658,94	13.683,15	1998	51.139,86	57.714,36
1959	1.281,97	1.209,80	1979	15.244,38	18.083,86	1999	48.011,45	49.210,31
1960	1.268,77	1.292,80	1980	20.132,40	22.955,17	2000	55.085,60	55.783,34
1961	1.402,97	1.291,83	1981	23.293,04	22.090,58	2001	58.222,64	55.572,18
1962	1.214,19	1.303,90	1982	20.175,07	19.395,00	2002	60.361,79	47.240,49
1963	1.406,48	1.294,00	1983	21.899,31	15.428,93			
1964	1.429,79	1.086,40	1984	27.005,34	13.915,82			

Fuente: IPEADATA.



**[68]**

**Anexo 3.**  
**Evolución de la recaudación de la AFRMM 1958-2002**

Miles de dólares USA corrientes

<b>Año</b>	<b>AFRMM</b>	<b>Año</b>	<b>AFRMM</b>
1958	13.592	1981	501.819
1959	27.912	1982	436.029
1960	25.885	1983	402.413
1961	28.895	1984	516.262
1962	30.354	1985	452.001
1963	34.081	1986	562.273
1964	25.875	1987	539.124
1965	29.963	1988	514.623
1966	34.988	1989	428.033
1967	37.297	1990	365.967
1968	33.677	1991	203.514
1969	51.228	1992	195.142
1970	69.317	1993	215.575
1971	95.805	1994	243.652
1972	122.318	1995	448.956
1973	152.534	1996	449.571
1974	300.746	1997	409.788
1975	273.421	1998	370.160
1976	240.326	1999	237.343
1977	217.870	2000	272.249
1978	277.586	2001	296.543
1979	294.395	2002	178.392
1980	409.402		

Fuente: CMM; SUNAMAM; DMM; ANTAQ

**Anexo 4.**  
**Aspectos generales de los planes para la marina mercante  
 y la construcción naval**

<b>Plan para la navegación y la construcción naval</b>	<b>Gobiernos</b>	<b>Plan nacional</b>	<b>Meta</b>
Reaparelhamento da Frota Mercante	Eurico Gaspar Dutra	Plano SALTE	Adquisición de 9 buques y 3 remolcadores
Projeto de Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Nacional	Getúlio Vargas	CMBEU	Adquisición de 12 buques de carga
Programa de Reequipamento da Frota Naval	Juscelino Kubitschek	Plano de Metas	630.000 TDW
Plano da Construção Naval	João Goulart	Plano Trienal	583.300 TDW
Plano de Emergência para Construção Naval	Arthur Costa e Silva	PAEG	473.000 TPB
I Plano da Construção Naval	Emilio Garrastazu Médici	I PND	1.800.000 TPB
II Plano da Construção Naval	Ernesto Geisel	II PND	5.100.000 TPB
Plano Permanente da Construção Naval	João Baptista Figueiredo	III PND	1.098.558 TPB
Programa Navega Brasil	II Fernando Henrique Cardoso	Avança Brasil	Adquisición de 3 buques petroleros

Fuente: Respectivos planes.

[70]

**Anexo 5.**  
**Evolución de los organismos responsables de transporte marítimo**

<b>Ministerio responsable</b>	<b>Órgano competente para la navegación y marina mercante</b>	<b>Período</b>	<b>Característica</b>
Viação e Obras Públicas	Comissão da Marinha Mercante	1941-1969	Política nacional sobre el transporte marítimo y la construcción naval
Transportes	Superintendência Nacional da Marinha Mercante	1969-1989	La política nacional sobre el transporte marítimo y la construcción naval
Transportes	Secretaria de Transporte Aquáticos	1989-1990	Registro e inspección del transporte marítimo
Infraestructura	Departamento Nacional de Transportes Aquaviários	1990-1993	Registro e inspección del transporte marítimo
Transportes	Departamento da Marinha Mercante	1993-2001	Registro e inspección del transporte marítimo
Transportes	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	2001-actual	Registro e inspección del transporte marítimo

Fuente: Informes de la *Marinha*; *Ministério da Viação e Obras Públicas*; *Comissão da Marinha Mercante*; *SUNAMAM*; Mensajes Presidenciales; Leyes y Decretos.

**Anexo 6.****Regímenes jurídicos de la marina mercante y de la construcción naval**

<b>Legislación</b>	<b>Característica</b>
Decreto-Ley n° 1951 de 30 de diciembre de 1939	Aseguró al Estado el derecho a explorar, para otorgar y autorizar los servicios de mar, río y lago.
Decreto n° 3100 de 07 de marzo de 1941	Creó el CMM.
Ley n° 3.381 de 24 de abril de 1958	Creó la TRMM y el FMM.
Decreto n° 64125 de 19 febrero de 1969	Creó la SUNAMAM autoridad con amplias facultades administrativas y financieras para la formulación de políticas para la navegación y la construcción naval.
Decreto n° 88420 de 21 de junio de 1983	Desvinculó el SMM de la SUNAMAM y creó el CDFMM.
Medida Provisória n° 27 de 15 de enero de 1989	Extinguió la SUNAMAM.
Párrafo único del artículo 178, además de la reforma constitucional de 1993	Determinó que el transporte de mercancías en las zonas costeras y las vías navegables se puede hacer por medio de buques extranjeros.
Ley n° 9.432 de 08 de enero de 1997	Creó el Registro Especial Brasileiro, flexibilizó los contratos de trabajo, abrió la navegación de cabotaje a los buques extranjeros y decretó el final de la conferencias cerradas de los fletes.
Ley n° 10.233 de 5 de junio de 2001	Creó la <i>Agência Nacional de Transportes Aquaviários</i> .

Fuente: Respectivos decretos y leyes.