

A relação entre a Petrobras e a Indústria da Construção Naval Brasileira

Alcides Goularti Filho

Universidade do Extremo Sul Catarinense-Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Resumen

A partir de la interacción entre el Estado y el sector del transporte en Brasil, el objetivo de este trabajo es discutir la relación entre el Frota Nacional de Petroleiros (Fronape), una subsidiaria de Petrobras, fundada en 1950, y la industria de la construcción naval, centrándose en los pedidos de nuevos buques que se realizaron en astilleros nacionales e instalados en Brasil a partir de 1959. Esta relación refleja una parte de la simbiosis entre el Estado y la industria en el proyecto de la industrialización pesada puesto en marcha después de 1956. En gran medida, estos pedidos fueron ejecutados dentro de la planificación estatal en la que participan empresas estatales y la navegación privada, ambos financiados con fondos públicos.

Palabras clave: Construcción naval, Petrobras, marina mercante, transporte, industria nacional.

Códigos JEL: N7; F1; O2

Abstract

On the basis of the interaction between the state and the transportation sector in Brazil, the aim of this paper is to discuss the relationship between the Frota Nacional de Petroleiros (Fronape), a subsidiary of Petrobras founded in 1950, and shipbuilding industry, focusing on the orders of new ships performed at domestic shipyards and installed in Brazil after 1959. This relationship is considered as an aspect of the symbiosis between state and industry within the project of heavy industrialization launched after 1956. To a large extent, these orders were executed within the state planning and involved state companies and private shipping companies, both financed by public funds.

Key words: Shipbuilding, Petrobras, merchant navy, transport, national industry.

JEL Codes: N7; F1; O2

A relação entre a Petrobras e a Indústria da Construção Naval Brasileira

[Fecha de recepción del original: 08-12-2013; versión definitiva 17-04-2014]

Alcides Goularti Filho

Universidade do Extremo Sul Catarinense-
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

1. Implantação da indústria da construção naval pesada

A trajetória da formação do parque industrial brasileiro desde a segunda metade do século XIX até os anos de 1990, com destaque maior para o período 1930–1980, esteve associada à estreita relação entre o Estado e a indústria nacional. Em alguns momentos, esta relação foi mais pontual, em outros, disseminou-se para diversas áreas estratégicas da economia que contribuíram para a consolidação do projeto nacional de industrialização. Talvez, no setor de transporte, essa relação foi a que se manteve mais próxima e constante. O que diferencia a atuação do Estado na economia pré-1930 e pós-1930 é que, no segundo período, havia uma intenção de desenvolver um projeto nacional de industrialização. O Estado, que atuava direta e indiretamente e de forma branda, passou a ser o demiurgo e o timoneiro das ações voltadas à formação e à consolidação do parque industrial brasileiro.

A indústria da construção naval está presente no Brasil desde o início do século XIX, foi se consolidando ao longo das décadas e chegou à Primeira República como um forte aglomerado de empresas localizadas na cidade do Rio de Janeiro e Niterói. Enquanto a madeira formava a base material dessa indústria, o Brasil incorporou os adventos das novas tecnologias náuticas, porém, quando foi realizada a transição para o ferro, o ritmo foi mais lento. Houve um arrefecimento das atividades navais, com o desaparecimento de vários estaleiros e a concentração nas mãos de poucos capitalistas que diversificavam seus negócios. A introdução do aço na indústria naval inviabilizou a manutenção e a expansão dos estaleiros no Brasil. O aço e a eletromecânica eram as novas bases da revolução industrial que havia emergido na Europa no último quartel do século XIX¹.

Uma indústria naval pesada, fundada no aço e na eletromecânica, só poderia existir se fossem internalizadas no território nacional a grande siderurgia e a metalurgia. Associado a essas duas pesadas indústrias necessariamente o capital financeiro teria que gerar crédito para que as grandes encomendas dos armadores nacionais (companhia de navegação) fossem realizadas. Como resultado, teríamos um ciclo virtuoso em que a modernização da

¹ Goularti Filho (2011).

frota nacional dinamizaria a indústria da construção naval e propagaria efeitos multiplicadores no parque industrial.

No longo período que cobre desde meados do século XIX até o final dos anos de 1950, ocorreram dois movimentos concomitantes: as aquisições de novas embarcações no exterior e a contratação de estaleiros nacionais para executar reparos e construir navios tanto para companhias de navegação privadas como para estatais. A presença de uma indústria naval de baixa intensidade, de uma marinha mercante considerável e a articulação comercial e integração produtiva entre ambos por meio da encomenda de novas embarcações e de reparos constantes geraram aprendizados no setor naval brasileiro que sedimentaram o caminho para a execução de uma política pública mais ousada no final dos anos de 1950.

O Estado atuava como armador desde o final do século XIX, quando foi encampado o Lloyd Brasileiro. Nos anos de 1940 e 1950, passou para o comando estatal a frota da Companhia Nacional de Navegação Costeira, o Serviço de Navegação da Amazônia, o Serviço de Navegação da Bacia do Prata e a Companhia de Navegação do São Francisco. A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), assim que entrou em operação, em 1946, também contava com uma frota de navios graneleiros. Portanto, quando a Fronape foi criada, já havia um ambiente institucional e operacional que permitia ao Estado iniciar uma nova companhia de navegação. Não era uma ideia fora do seu lugar.

Na primeira metade dos anos de 1950, a indústria naval brasileira apresentava características de um setor com fraca articulação comercial e produtiva e estava comprometida pela falta de uma política industrial e de grandes encomendas. As atividades comerciais e industriais relacionadas com a indústria naval, aos poucos, foram redirecionando suas estratégias, reduzindo a integração com os estaleiros. Com isso, criava-se um ciclo vicioso que aprofundava ainda mais as dificuldades de expansão da indústria da construção naval².

Segundo um levantamento realizado pelo Ministério de Viação e Obras Públicas³, quando da elaboração do Plano de Metas (1956-1960), havia no Brasil 13 estaleiros, quatro instalados na Baía da Guanabara e os demais distribuídos nas seguintes cidades: Santos, Salvador, Rio Grande, Porto Alegre, Vitória, Recife e Belém, além de outros dois no Rio Paraná e no Rio Paraguai. Os localizados na Baía da Guanabara eram: Estaleiro Ilha Viana da Navegação Costeira, que fazia basicamente reparos para a frota estatal; Estaleiro Mauá, que atendia às demandas da Companhia Comércio e Navegação; Estaleiro do Lloyd Brasileiro, que fazia os reparos para a própria empresa; e o Estaleiro Caneco, o maior de todos, que diversificava mais sua carteira de clientes. Os demais estaleiros espalhados pelo litoral, inclusive os dois no interior, atendiam às demandas locais referentes à construção de pequenas embarcações e aos reparos das companhias da região e, eventualmente, prestavam serviços às grandes companhias.

² Goularti Filho (2011).

³ Ministério de Viação e Obras Públicas (1958).

Durante o governo de JK, podemos destacar três medidas institucionais que alteraram a forma e a magnitude do setor naval no Rio de Janeiro e, por extensão, no Brasil: a inclusão da Meta 11 (marinha mercante) e da Meta 28 (construção naval) no Plano de Metas; a criação do Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval (Geicon); e a aprovação do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e da Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM).

O Plano de Metas, por meio da Meta 11, direcionou parte das novas encomendas para a renovação da frota mercante nacional privada e estatal. Fronape e Lloyd Brasileiro se comprometeriam em comprar embarcações no País, como condição necessária para a expansão da “nova” indústria da construção naval. A Meta 28 avaliava que já haviam sido estabelecidas no Brasil as bases necessárias para a constituição de um novo aglomerado de estaleiros, faltando apenas criar os mecanismos de financiamento e orientar as novas encomendas para o mercado interno. Portanto, as Metas 11 e 28 eram indissociáveis⁴.

Segundo Carlos Lessa, como um todo, o Plano de Metas se constituiu num projeto ousado, que visava implantar as bases do processo industrial brasileiro, configurando-se na “mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país”⁵. Foi elaborado com objetivo claro: 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 explicava pelo crescente aumento das demandas sociais, pela inércia empresarial e pela incapacidade do setor privado de fazer certos investimentos que demandavam recursos vultosos.

Para cumprir as metas 11 e 28, foram apresentados quatro grandes projetos: o reaparelhamento da Ilha Viana, ampliando sua capacidade de reparo para grandes embarcações; a construção de dois novos estaleiros de grande porte com capital externo, que seriam responsáveis por dar um impulso modernizante aos estaleiros nacionais; o reaparelhamento dos pequenos estaleiros nacionais selecionados; e a construção de três grandes diques, localizados no Rio de Janeiro, em Santos e no Rio Grande. Em 1958, a capacidade de produção era de 5.000 TPB anuais e o objetivo era ampliar para 130.000 TPB em 1962, sendo que 100.000 TPB estariam sob a responsabilidade dos dois novos estaleiros advindos do exterior, 20.000 TPB, dos nacionais reaparelhados e 10.000 TPB, da Ilha Viana. A parte reservada aos nacionais parecia pequena, mas significava dobrar sua capacidade instalada em quatro anos.

Uma batalha encampada pelo Geicon foi a formulação da proposta para criação do FMM e do TRMM. Após debates no Congresso, ambos foram criados por meio da Lei 3.381 de 24 de abril de 1959, com a finalidade de prover recursos para a renovação e a recuperação da marinha mercante e a formação de um parque industrial naval no País. Os recursos arrecadados seriam recolhidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), numa conta especial, à ordem da Comissão da Marinha Mercante

⁴ Conselho de Desenvolvimento (1958).

⁵ Lessa (1982), p. 27.

(CMM, órgão criado em 1941) e deveriam ser destinados à renovação da frota mercante nacional e ao financiamento de empresas de reparos e de construção naval para melhorar e ampliar suas instalações. Estavam criadas as condições institucionais e financeiras para formar no País a nova indústria da construção naval pesada.

Para cumprir as metas de construção, elevadas para 160.000 TPB, foram selecionados quatro estaleiros nacionais (dois médios e dois pequenos) e implantados dois estrangeiros que passaram a atuar como indústrias motrizes do aglomerado. Os nacionais foram o Estaleiro Mauá e as Indústrias Reunidas Caneco, ambos de porte mediano, e o Estaleiro Só e o Estaleiro Emaq – Engenharia e Máquinas S.A., de pequeno porte. Contudo, o maior investimento realizado no aglomerado foi a instalação do Ishikawajima do Brasil Estaleiro S.A. (Ishibrás), de origem japonesa, e o Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil S.A., de capital holandês.

Logo após a aprovação do FMM e da TRMM, a CMM tratou de fazer as primeiras encomendas para os estaleiros selecionados, com o intuito de renovar a frota estatal. No Ishibrás, foram encomendados cinco navios de 5.600 TPB; no Verolme, dois de 10.500 TPB; no Mauá, quatro de 1.550 TPB e dois de 6.175 TPB; no Emaq, dois de 2.200 TPB; no Caneco, um de 2.200 TPB; e no Só, um de 2.200 TPB. As primeiras encomendas já demonstravam a diferença da capacidade instalada nos estaleiros nacionais e nos estrangeiros⁶. No governo de João Goulart, dentro do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que tinha como objetivo reforçar o caráter nacional da economia, foi elaborado o Programa de Construção Naval 1963–1965. Esse programa previa a construção de 40 embarcações, num total de 545.700 TPB, além de duas destinadas ao mercado externo, de 14.000 TPB⁷.

As estatais Fronape, Costeira, Docenave (setor de navegação da Companhia Vale do Rio Doce, criada em 1962) e Lloyd Brasileiro eram as principais âncoras deste programa, concentrando 57,0% das encomendas domésticas. Os armadores privados, mesmo encomendendo 11 embarcações, representavam 11,5%. A novidade estava nas duas encomendas externas, destinadas ao México, o que colocava o Brasil no rol dos exportadores de navios. Os resultados para o setor naval, após 1963, não foram os esperados, pois a economia brasileira, que vinha de uma fase expansiva desde 1956, em torno de 8,5% ao ano, iniciou uma trajetória de desaceleração. Entre 1963 e 1966, a taxa de crescimento do PIB brasileiro caiu para 2,8%, repercutindo diretamente na recém-instalada indústria da construção naval pesada, que reduziu o ritmo das operações. Destaca-se também, nesse período, a instabilidade política que culminou com o golpe militar em março de 1964, fazendo cessar a construção democrática que o País vinha ensaiando desde 1946 e instalando uma áspera ditadura militar. No final dos anos de 1960, além da CSN e da Acesita, já estavam em operação na produção de aço e perfilados a Cosipa e a Usiminas, duas grandes siderúrgicas estatais, aptas a atender às demandas da indústria pesada de transportes.

⁶ Comissão da Marinha Mercante (1961).

⁷ Comissão da Marinha Mercante (1963).

Os militares no poder deram um novo rumo à marinha mercante e à construção naval, fortalecendo seu caráter privado e nacional com a transformação do Lloyd Brasileiro e do Estaleiro da Ilha Viana em economia mista de capital aberto, desonerando o Tesouro Nacional de financiar seus sucessivos déficits⁸. Outra mudança significativa foi a transformação da CMM em Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), que centralizou e fortaleceu as políticas voltadas para a marinha mercante e a construção naval.

A política econômica dos primeiros anos da ditadura militar cristalizou-se no PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo 1966–1968), que tinha como principal objetivo a eliminação dos gargalos econômicos que dificultavam a retomada do crescimento. De imediato, realizou-se uma reforma bancária, criando-se o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional. Em seguida, foram adotadas medidas fiscais para ampliar as receitas por meio da concentração de tributos na esfera federal. Para resolver o problema das contas públicas, foram lançados títulos indexados na ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), associados à recém-criada correção monetária. No que tange ao lado externo da economia, foram estabelecidas medidas institucionais que regulamentaram a Lei de Remessa de Lucros ao Exterior e liberaram a importação de vários itens, que facilitaram a captação de recursos no exterior pelas empresas de capital externo⁹. Os principais resultados do PAEG foram: a) o Estado restabeleceu a capacidade de financiamento; b) os canais de financiamentos externos foram abertos; c) formou-se uma demanda diferenciada, composta por segmentos da classe média. No conjunto, criou-se uma expectativa favorável de retomada do crescimento com estabilidade de preços, finanças sadias e controle sindical, o que levou, nos anos seguintes, ao “milagre econômico”.

Das encomendas realizadas em 1963, dentro do Programa de Construção Naval, dada a instabilidade econômica, algumas não foram efetivadas e outras não foram entregues no prazo. Como não havia novas encomendas previstas, para evitar um desmantelamento no setor naval, que já estava integrado com as indústrias siderúrgica, elétrica e metalmeccânica, em 1967, a CMM lançou o Plano de Emergência da Construção Naval 1968–1970, financiando a construção de 74 novas embarcações, num total de 365.570 TPB¹⁰.

No clima de euforia de retomada do crescimento da economia brasileira e da construção naval, foi lançado pela Sunamam, em 1970, o I Plano da Construção Naval 1971–1975 (I PCN), que previa a construção de 2.235.040 TPB até o final do período. O I PCN estava em consonância com o I Plano Nacional de Desenvolvimento 1971–1974 (I PND), que previa um aumento de 41,0% do PIB para o período. A disponibilidade de crédito externo, a melhoria nas condições fiscais e financeiras do Estado e o planejamento criaram condições favoráveis para a retomada do crescimento da economia brasileira. A primeira metade dos anos de 1970 foi marcada pelo alto crescimento econômico e pela acentuada

⁸ Goularti Filho (2009).

⁹ Belluzzo, Cardoso de Mello (1984).

¹⁰ Superintendência Nacional da Marinha Mercante (1969–1970).

ampliação da infraestrutura de transportes e comunicações. Nesse contexto de expectativas positivas é que foi executado o I PCN.

Entretanto, a trajetória de crescimento virtuoso no País, calcada no capital externo, estatal e nacional, nas finanças públicas e no autoritarismo político, começou a se reverter com o esgotamento dos padrões de financiamento. Iniciamos uma nova trajetória, baseada no aprofundamento do endividamento externo que rebatia internamente, desestabilizando a situação fiscal e financeira no Estado¹¹. Essa instabilidade começava a engessar o Estado, que não conseguia cumprir suas metas, plasmadas no II PND, que rebatia na marinha mercante e na construção naval.

Com a desaceleração da economia brasileira e as dificuldades na liberação de recursos financeiros, as encomendas atrasaram e os estaleiros que se tinham preparado para o II PCN começaram a operar com capacidade ociosa. O estaleiro Caneco entregou suas encomendas de 1974 em 1985, o Mauá, em 1988, e o Emaq, em 1986. O Ishibrás e o Verolme cumpriram parcialmente os contratos, concluindo suas obras entre 1982 e 1983. As encomendas menores feitas ao estaleiro Ebin foram todas entregues no prazo¹².

Após três décadas de considerável crescimento econômico, financiado com recursos externos e públicos, os anos de 1980 começam dando claros sinais de esgotamento do padrão de crescimento com base no apoio do capital produtivo e financeiro estatal. A Sunamam teve que se ajustar à nova realidade para cumprir as metas estabelecidas ainda no II PCN, que se encerrava em 1980, e resolveu estender suas encomendas para os anos seguintes. Para tanto, abandonou a ideia de planos mais longos e decidiu atender às demandas mais urgentes, projetando-as de forma anual e “permanente”. Foram formulados os Planos Permanentes da Construção Naval (PPCN) de 1981 e 1982. O PPCN de 1981 ainda guardava algumas proporções dos anteriores, prevendo a construção para aquele ano de 966.820 TPB. Em compensação, o PPCN de 1982, o último formulado pela Sunamam, ajustou-se à realidade e contratou 131.783 TPB. A saída para o setor seria apostar nas exportações, que também eram um dos objetivos do governo federal.

O Brasil chegou ao final dos anos de 1980 numa crise econômica com profunda instabilidade nas finanças públicas e nos preços, com dificuldades para financiar a retomada do crescimento. O Estado estava politicamente desmoralizado, engessado numa crise fiscal e financeira, que imobilizara os instrumentos de planejamento. O endividamento externo crescia de forma exponencial, esvaziando os canais de financiamento externo e interno, atrofiando as estatais, que, ao invés de auxiliarem na retomada do crescimento, contribuíam ainda mais para os déficits fiscais¹³. É nesse clima que a Sunamam foi extinta e a construção naval, parcialmente desmontada. Para substituir a Sunamam, foi criado, dentro do Ministério do Transporte, o Departamento da Marinha Mercante (DMM), órgão responsável pelas estatísticas e registros do setor.

Iniciamos a década de 1990 aprofundando o endividamento externo e a crise fiscal e financeira, acrescidos da abertura comercial e financeira. A tônica da década foi o ajuste

¹¹ Carneiro (2002).

¹² Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (1999).

¹³ Carneiro (2002).

fiscal com privatizações, desnacionalizações, fechamento de autarquias e cortes orçamentários nos investimentos. A dinâmica especulativa, com elevada mobilidade de capitais e juros altos, ditava a agenda da economia nacional. As políticas industriais e de desenvolvimento foram suplantadas pelos objetivos da macroconjuntura econômica. A recessão, que já havia prejudicado a economia brasileira nos anos de 1980, seguiu sua trajetória, acrescida do aumento exponencial do desemprego¹⁴.

Tabela 1. Desempenho da indústria da construção naval brasileira entre 1960 e 1999

Ano	Navios entregues PB	Frota brasileira TPB mil	Trabalhadores	Ano	Navios entregues TPB	Frota brasileira TPB mil	Trabalhadores
1960		1.300	1.430	1980	1.028.340	8.069	33.792
1961	3.100	1.308	5.850	1981	898.570	8.928	34.472
1962	24.800	1.355	7.350	1982	463.020	9.384	33.469
1963	45.950	1.441	7.630	1983	237.200	9.344	26.180
1964	55.700	1.424	10.900	1984	514.720	10.001	21.000
1965	15.700	1.402	11.600	1985	549.740	10.299	21.463
1966	85.220	1.422	12.500	1986	224.900	10.599	18.796
1967	95.990	1.431	13.500	1987	82.500	9.720	20.493
1968	187.540	1.711	15.000	1988	40.100	9.551	19.277
1969	68.650	1.778	16.500	1989	277.670	9.382	17.965
1970	121.950	2.339	18.000	1990	340.990	ND	13.097
1971	134.590	2.265	18.500	1991	108.100	ND	13.330
1972	299.290	2.560	19.200	1992	90.420	ND	12.855
1973	264.620	2.980	20.000	1993	211.420	ND	14.225
1974	312.500	4.110	21.500	1994	176.450	8.437	12.700
1975	461.000	4.604	23.000	1995	264.000	8.190	9.206
1976	410.900	5.098	25.000	1996	159.500	7.178	5.562
1977	399.960	5.613	28.700	1997	75.730	6.895	2.641
1978	535.640	6.176	31.000	1998	53.910	6.064	1.880
1979	1.301.200	7.201	39.155	1999	65.950	6.075	2.300

Fonte: Relatórios da CMM/Sunamam/DMM. ND (Dados não disponíveis).

Na indústria da construção naval, em 1980, o Brasil chegou a ser a segunda maior potência no mundo na produção em TPB, em 1999, passou para a 15.^a posição. O setor

¹⁴ Idem.

também passou por uma reestruturação com a compra da Ishibras pela Verolme, que se associou à Keppes Fels. O estaleiro Mauá fez uma *joint venture* com o grupo Jurong Shipyard, o estaleiro Caneco foi arrendado pela Rio Nave Reparos Navais, e o estaleiro Emaq, pela estaleiro Ilha. O estaleiro Só, localizado em Porto Alegre, decretou falência. Os elos de integração produtiva e comercial e a capacidade de incorporar e difundir novas tecnologias foram quase extintos na indústria naval brasileira.

As reformas econômicas desnacionalizaram parte da 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 dessas 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”.

Na tabela acima podemos visualizar a trajetória da indústria da construção naval brasileira entre 1960 e 1999. Percebe-se que o setor passou por quatro momentos distintos: ascensão (década de 1960), expansão (década de 1970), desaceleração (década de 1980) e desmonte parcial (década de 1990). Estes quatro movimentos estão fortemente associados à dinâmica da economia brasileira e a capacidade financeira do Estado em formular e executar políticas públicas. Em resumo, são dois grandes modelos ideológicos que imperaram ao longo dos quarenta anos analisados e que influenciaram as tomadas de decisões no seio do Estado: o desenvolvimentismo e o neoliberalismo.

2. Panorama geral da construção no mundo

Dentro da construção naval, a segmentação de produtos e de ramos industriais também está associada à divisão internacional do trabalho, que, ao longo dos últimos 50 anos, sofreu constante deslocamento de liderança¹⁵. Até meados dos anos de 1960, a Europa, com destaque para Alemanha, Polônia e Iugoslávia, era líder no setor naval com a presença de grandes estaleiros voltados para a produção de cargueiros. Destaca-se que era uma indústria de caráter nacional com forte integração produtiva regional e com uma mão de obra qualificada e organizada¹⁶.

Com a recuperação da economia japonesa pós-1960, a liderança foi deslocada para a Ásia oriental. Como o Japão era um grande importador de produtos primários, desenvolveu no país uma promissora marinha mercante nacional, que se tornou, inicialmente, na força propulsora da indústria naval nipônica. A exemplo de outros setores industriais, os estaleiros são formados por grandes conglomerados com ampla integração produtiva e fluxos contínuos de inovação tecnológica e de ganhos de competitividade. Os destaques são os sete estaleiros: Mitsubishi, Ishikawajima, Hitachi, Kawasaki, Sumitomo, Mitsui e NKK. O mercado japonês especializou-se em embarcações de todos os tipos,

¹⁵ Grassi (1998).

¹⁶ Weiss (1990).

com foco acentuado em navios de carga, os graneleiros e porta-contêineres. Esses grandes estaleiros nasceram e se desenvolveram ancorados em políticas públicas de proteção e financiamento¹⁷.

A liderança japonesa foi ultrapassada nos anos de 2000 pela Coreia do Sul, que vinha desde os anos de 1970 num rápido processo de industrialização pesada. Imitando a trajetória nipônica, os coreanos também ancoraram sua indústria naval em políticas públicas de subsídios e crédito fácil¹⁸. Contudo, seu foco voltou-se para as exportações, aproveitando o grande *boom* do comércio internacional pós-1990. Como em boa parte da grande indústria coreana, os estaleiros também são formados por *chaebol*, onde se concentra alta capacidade de investimento, processamento, incorporação e difusão tecnológica. O destaque são Hyundai, Daewoo, Samsung e STX. São estaleiros verticalizados com economia de escala, escopo e de rede. O fluxo contínuo de encomendas, sem grandes sobressaltos, permite o planejamento de longo prazo e investimentos constantes em inovação e tecnologia formando uma mão de obra qualificada¹⁹. A combinação desses fatores permitiu à Coreia do Sul obter ganhos competitivos com prazos e custos menores²⁰.

A China está se tornando a maior potência da indústria naval do mundo. Numa trajetória de rápida ascensão, os grandes estaleiros chineses são frutos de *joint venture* com coreanos e japoneses, cujo fator locacional foi determinante. Destacam-se os megaestaleiros de propriedade estatal, que formam os conglomerados verticalizados, e uma rede de navieças e siderurgias, além de centros de pesquisas, mão de obra abundante e qualificada. Há um grande número de estaleiros de médio e grande porte, contudo os principais são o China State Shipbuilding Corporation (CSSC) e o China Shipbuilding Industry Corporation (CSIC). Ambos são estatais e estão integrados ao complexo naval chinês por meio de prestação de serviços e encomendas realizadas aos estaleiros menores. A especialidade chinesa são os navios de grande porte no transporte de carga em geral. Há que se destacar que a sua marinha mercante, centrada principalmente na Changjian National Shipping Corporation (CNCS), ocupa a quarta posição mundial, e realiza encomenda somente aos estaleiros locais²¹.

Também poderíamos destacar a indústria naval de Cingapura, que vem se especializando em offshore, e a do Vietnã, que segue os mesmos caminhos de seus vizinhos asiáticos. Os Estados Unidos, desde os anos de 1950, especializam-se na marinha de guerra, abastecendo suas forças armadas. A Noruega consolida-se como um principal mercado produtor de *offshore*, com uma ampla rede em empresas com grande capacidade para atender a demandas complexas, sobretudo na prospecção de petróleo na plataforma marítima.

¹⁷ Kutoba, Negri, Turchi (2011).

¹⁸ Weiss (1990).

¹⁹ Kutoba, Negri, Turchi (2011).

²⁰ Serra (2002).

²¹ Kutoba, Negri, Turchi (2011).

Dada a magnitude das encomendas e a amplitude da sua cadeia produtiva, a indústria da construção naval necessita de arcabouço institucional e financeiro muito sólido para manter uma trajetória constante de crescimento. Financiamento de longo prazo, encomendas estatais, grau de nacionalização e encomendas direcionadas ao mercado doméstico são exemplos de políticas públicas que podem ser acionadas em defesa da consolidação dos grandes estaleiros no território nacional. Elas também impulsionam o desenvolvimento de toda cadeia produtiva da navegação, cujo setor tem um considerável encadeamento produtivo²².

3. Petróleo e navegação estatal

A partir do último quartel do século XIX, dentro do processo de difusão dos adventos da Segunda Revolução Industrial, o petróleo tornou-se um recurso energético para conduzir e produzir novas indústrias e mercadorias. Mais do que um recurso energético, o petróleo cristalizou-se no símbolo do poder e da riqueza, levando nações e povos à prosperidade, à miséria e às guerras. Ter jazidas de petróleo no território nacional poderia significar autonomia industrial e econômica. Nesse sentido, os estados nacionais mais avançados, por meio da força bélica, diplomática ou de estratégias econômicas mais agressivas, sempre buscaram desenvolver uma indústria petrolífera nacional com forte inserção internacional.

Amparado no Código de Minas de 1934 e na Constituição de 1937, Getúlio Vargas, “tendo em vista os elevados interesses da segurança do País e da economia nacional”, promulgou o Decreto-Lei 395, de 29 de abril de 1938, que declarava de utilidade pública o comércio importador e exportador, o transporte, o refino e a distribuição do petróleo e seus derivados em todo território nacional. Na mesma oportunidade, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), um órgão ligado diretamente ao presidente da República, cujos amplos poderes foram definidos no Decreto-Lei 538, de 7 de julho de 1938. Com estes dois atos, Vargas dava início a uma trajetória de nacionalização e estatização das atividades petrolíferas, que culminou em 1953 com a criação da Petrobras.

A Petrobras, como é sabido, foi criada dentro de um movimento de nacionalização de várias atividades estratégicas para o fortalecimento da economia brasileira, que estava emersa no processo de industrialização iniciado em 1930. Ouvindo os clamores da campanha “O petróleo é nosso”, Vargas aprovou a Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, que criou a Petrobras, e transferiu à União o monopólio da pesquisa, lavra, refino e transporte do petróleo. Estavam postos os alicerces para a Petrobras iniciar uma trajetória de integração e articulação da indústria nacional, seja por meio da produção e distribuição dos derivados do petróleo, seja pelos investimentos realizados na construção de refinarias, navios, plataformas, oleodutos e outros.

Antes da criação da Petrobras, o CNP havia tomado várias decisões que sedimentariam o caminho para aprofundar a nacionalização ampla do petróleo. Como exemplo, as diversas pesquisas geológicas em bacias sedimentares, a construção de refinarias

²² Rodrigues; Ruas (2009).

(Refinaria Mataripe, Refinaria de Capuava e Refinaria Presidente Bernardes) e a criação da Frota Nacional de Petroleiros (Fronape) em 1950.

Em 1949, por meio da Lei 650, de 13 de março, o executivo federal autorizou a abertura de crédito especial no valor de Cr\$ 1,178 bilhão (US\$ 64,116 milhões) para a aquisição de locomotivas, refinarias e navios petroleiros. Do total, 83,37% dos recursos deveriam ser destinados ao CNP, para seu aparelhamento, que incluía a compra de navios petroleiros de 180.000 TPB. Com os recursos garantidos, no ano seguinte, 1950, por meio do Decreto 28.050, de 25 de abril, o governo Gaspar Dutra criou a Frota Nacional de Petroleiros S.A. (Fronape), que tinha como uma de suas atribuições elaborar planos de exploração e ampliação da frota de navios. Em seguida, no mesmo ano, foi aprovado seu regulamento, por meio do Decreto 29.006, de 20 de dezembro, que sofreu alterações nos anos seguintes.

A primeira embarcação incorporada ao patrimônio da CNP foi o navio-tanque Venus, de 16.200 TPB, adquirido em 1949 da empresa sueca Johson Line. Em janeiro de 1950, o navio chegou ao porto do Rio de Janeiro e foi rebatizado de “Presidente Dutra”, na época era o maior navio-tanque sul-americano²³. Dentro da execução do Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), aprovado pelo Congresso Nacional em maio de 1950, estava previsto o investimento de Cr\$ 1,495 bilhão (US\$ 81,338 milhões) no setor petrolífero, que envolvia a formação de uma frota de navios²⁴. Entre 1950 e 1952, cumpridas as metas do plano, foram incorporadas dez novas embarcações, totalizando 19.257 TPB, sendo nove construídas no Estaleiro Uraga, no Japão, e uma, no Estaleiro Uddvallavert, na Suécia²⁵. Em 1956, a Fronape já contava com uma frota de 25 embarcações, totalizando 229.950 TPB (Tabela 5), 16 eram petroleiros de longo curso²⁶.

A expansão da frota estava condicionada ao aumento da produção de petróleo e da construção de novas refinarias, sendo que ambos eram resultados da consolidação do projeto de industrialização e da ampliação do mercado interno. Com a entrada em operação da Refinaria Presidente Bernardes, em 1955 (Quadro 1), com uma capacidade de refino 50,0% do consumo nacional de combustíveis, necessariamente, a Fronape teve que ampliar a sua frota²⁷.

Durante a execução do Plano de Metas, no governo Juscelino Kubitschek, destacam-se a incorporação e a aquisição dos nove petroleiros destinados ao transporte de produtos escuros com capacidade média de 33.000 TPB, que formaram a Classe Presidente. Todos foram construídos em estaleiros no exterior, quatro no Verolme, na Holanda, e um no Ishikawajima, no Japão²⁸. A escolha desses dois estaleiros fazia parte das estratégias do governo JK para atraí-los ao Brasil com o objetivo de criar em território nacional a moderna indústria da construção naval pesada.

²³ Portos e Navios (1972).

²⁴ Brasil (1950).

²⁵ Portos e Navios (1972).

²⁶ Brasil (1956).

²⁷ Petrobras (1957-1960),

²⁸ *Idem*.

Na segunda metade dos anos de 1950, a Petrobras inaugurou a Refinaria de Manaus, a Refinaria Presidente Prudente, a Refinaria Capuava, além do início da construção da Refinaria Duque de Caxias, essa última a maior do País. Em 1957, a Refinaria Presidente Prudente começou a produzir asfalto para atender à crescente expansão das rodovias no Brasil, um dos pilares do Plano de Metas. Destaca-se também que, nesse período, 1956 a 1960, a produção de petróleo passou de 645 mil m³ para 4.708 mil m³ (Tabela 2), fruto das novas prospecções realizadas na Bahia, na Amazônia e em outros estados do Nordeste, todos em bacias sedimentares²⁹.

Quadro 1. Refinarias da Petrobras

Refinaria	Localização	Ano de fundação
Refinaria de Capuava-RECAP	Mauá-São Paulo	1947 (privada) 1974 (encampada)
Refinaria Landulpho Alves-RLAM	São Francisco do Conde-Bahia	1950
Refinaria Presidente Bernardes-RPBC	Cubatão-São Paulo	1955
Refinaria Isaac Sabbá-REMAN	Manaus-Amazonas	1957 (privada) 1974 (encampada)
Refinaria Duque de Caxias-REDUC	Duque de Caxias-Rio de Janeiro	1961
Refinaria Gabriel Passos-REGAP	Betim-Minas Gerais	1968
Refinaria Alberto Pasqualini-REFAP	Canoas-Rio Grande do Sul	1968
Refinaria de Paulínia-REPLAN	Paulínia-São Paulo	1972
Presidente Getúlio Vargas-REPAR	Araucária-Paraná	1977
Refinaria Henrique Lage-REVAP	São José dos Campos-São Paulo	1980

Fonte: Petrobras.

Com a instalação dos dois grandes estaleiros multinacionais e o apoio dado aos nacionais, todos financiados pela CMM, que operava os recursos do FMM, estavam dadas as condições para serem executadas as metas para a formação, expansão e consolidação da indústria naval pesada brasileira. Neste tópico analisaremos, especificamente, a relação entre a Fronape e a indústria naval, destacando as encomendas de novas embarcações e o início das operações de prospecção de petróleo na plataforma continental que levou a Petrobras a adquirir equipamentos de offshore de estaleiros no exterior e no Brasil. Para melhor compreendermos essa trajetória, o texto está dividido em décadas, iniciando em 1960, seguindo até a década de 1990.

A primeira encomenda da Fronape foi realizada ao Estaleiro Mauá, com a construção de quatro petroleiros para transporte de produtos escuros de 10.700 TPB em média, todos entregues em 1966. Também foram feitas duas encomendas ao Verolme de dois petroleiros (produtos escuros) de 10.600 TPB (Tabela 2). Essas encomendas não significaram que a Fronape abandonara a opção de contratar estaleiros no exterior. Dentro dos objetivos do executivo federal em fortalecer a indústria nacional, a Petrobras buscava

²⁹ Idem.

cumprir as metas de nacionalização, porém quando não havia oferta no mercado interno, ela fazia suas encomendas no exterior, pois não podia prejudicar seus novos projetos de prospecção e produção de petróleo. Em 1963, chegaram do Estaleiro Fuginagata, no Japão, três gaseiros com capacidade para transportar 2.759 TPB. Em 1969, chegaram os dois superpetroleiros (Hamilton Lopes e Horta Barbosa) do Estaleiro Odense/Lindo, da Dinamarca, com capacidade de 116.750 TPB. Essas duas megaencomendas da Fronape eram exemplos de que as estratégias da empresa estavam acima dos objetivos da nacionalização da indústria naval, cujos estaleiros tinham dificuldades em atender a grandes encomendas.

Tabela 2. Evolução da produção e importação de petróleo no Brasil 1950–1999

Ano	Produção m ³ (mil)	Importação m ³ (mil)	Produção Barril (mil)	Ano	Produção m ³ (mil)	Importação m ³ (mil)	Barril (mil)
1950	52	13	359	1975	9.959	41.683	62.642
1951	110	23	759	1976	9.702	47.828	61.026
1952	119	20	821	1977	9.331	47.330	58.692
1953	146	35	1.007	1978	9.305	52.275	58.528
1954	158	164	1.090	1979	9.607	58.197	60.428
1955	321	4.052	2.215	1980	10.562	50.564	66.435
1956	645	5.639	4.451	1981	12.384	49.026	77.895
1957	1.607	5.590	11.088	1982	15.080	46.291	94.853
1958	3.009	6.520	20.762	1983	19.141	42.321	120.397
1959	3.751	6.623	25.882	1984	26.839	37.791	168.817
1960	4.708	6.556	32.485	1985	31.710	31.629	199.456
1961	5.534	8.707	38.185	1986	33.200	34.872	208.828
1962	5.313	11.489	36.660	1987	32.829	35.882	206.494
1963	5.680	11.966	39.192	1988	32.237	37.165	202.771
1964	5.296	12.461	36.542	1989	34.543	34.336	217.275
1965	5.460	11.819	37.674	1990	36.590	33.121	230.151
1966	6.749	13.059	46.568	1991	36.145	30.510	227.352
1967	8.509	12.179	58.712	1992	36.538	30.748	229.824
1968	9.346	14.446	64.487	1993	37.329	29.487	234.799
1969	10.023	15.422	69.159	1994	38.766	32.061	243.838
1970	9.534	20.848	65.785	1995	40.216	29.209	252.959
1971	9.896	23.732	68.282	1996	45.603	33.095	286.843
1972	9.712	30.032	67.013	1997	48.832	33.341	307.153
1973	9.876	40.890	68.144	1998	56.587	31.933	355.932
1974	10.295	40.261	71.036	1999	63.921	27.289	402.063

Fonte: Petrobras/IBGE/IPEADATA.

Tabela 3. Navios construídos para a Fronape em estaleiros brasileiros década de 1960

Ano	Nome do navio	Estaleiro	Produtos transportados	TPB
1966	Buracica	CCN/Mauá	Produtos escuros	10.927
1966	Carmópolis	Verolme	Produtos escuros	10.671
1966	Jacuípe	CCN/Mauá	Produtos escuros	10.788
1966	Quererá	Verolme	Produtos escuros	10.671
1967	Cassarongongo	Verolme	Produtos escuros	10.671
1967	Dom João	CCN/Mauá	Produtos escuros	10.788

Fonte: Petrobras/Fronape/Sunamam/Navios e Portos (<http://www.navioseportos.com.br>).

A Petrobras inaugurou mais duas refinarias, a Refinaria Gabriel Passos, em Minas Gerais e a Refinaria Alberto Pasqualini, no Rio Grande do Sul, além da Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste, no Ceará, e entrou com força na área química, sobretudo com a produção de insumo para a indústria de fertilizantes³⁰.

Em 1968, após amplas pesquisas geológicas, a Petrobras descobre petróleo na plataforma continental, no Campo de Guaricema, em Sergipe. E na trajetória constante da produção de petróleo, a companhia chegou em 1969 produzindo 10.023 mil m³, quase o dobro de cinco anos antes (Tabela 2). Toda esta estrutura produtiva da Petrobras exigia que a Fronape também ampliasse sua frota, o que fez elevando-a para 40 embarcações em 1967, totalizando 608.545 TPB (Tabela 5), transportando 5,0 milhões de toneladas métricas de petróleo no longo curso e 10,0 milhões na cabotagem (Tabela 8)³¹.

Para iniciar os trabalhos de perfuração, a Petrobras encomendou, em 1968, ao Estaleiro Mauá, uma plataforma marítima, a Petrobras I (a primeira da empresa), de 4.100 toneladas, com capacidade para executar serviços numa lâmina d'água de 20 metros³². Esta primeira encomenda foi início de uma relação muito estreita entre a Petrobras e a indústria de *offshore*, que estava iniciando no Brasil.

Dentro do Plano de Emergência da Construção Naval 1968-1970, a Petrobras não fez encomenda para a Fronape, que contratou o Estaleiro 3 Maj, na Iugoslávia, onde foram construídas três embarcações para produtos claros de 14.800 TPB, e o Estaleiro Mitsui, no Japão, de três superpetroleiros de 116.000 TPB. As novas contratações em estaleiros brasileiros ocorreram de forma isolada em 1970 e 1971, de quatro novos petroleiros de 24.400 TPB, três mineiros-petroleiros de 131.000 TPB e dois navios tanques de 12.100 TPB (Tabela 4).

Na primeira metade dos anos de 1970, houve uma reestruturação da frota da Fronape, com a alienação de várias embarcações obsoletas que estavam em operação desde os anos

³⁰ Petrobras (1968).

³¹ Petrobras (1960-1969).

³² Portos e Navios (1972).

de 1950, e a incorporação de novas, advindas do exterior e dos resultados do I PCN. Podemos destacar os quatro petroleiros para produtos escuros de 28.900 TPB construídos no Verolme (Tabela 4). Com as baixas e a renovação, a Fronape apresentava, em 1975, uma frota de 43 navios, totalizando 2.301.166 TPB (Tabela 5), os quais transportavam 45,3 milhões de toneladas métricas no longo curso e 12,8 milhões na cabotagem (Tabela 8).

Tabela 4. Navios construídos para a Fronape em estaleiros brasileiros década de 1970

Ano	Nome do navio	Estaleiro	Produtos transportados	TPB
1972	Alagoas	Verolme	Produtos escuros	28.936
1973	Amapá	Verolme	Produtos escuros	28.936
1973	Amazonas	Verolme	Produtos escuros	28.936
1973	Atalaia	Verolme	Produtos escuros	28.936
1975	Aracaju	Verolme	Cisterna	28.907
1975	Avaré	Verolme	Cisterna	28.903
1975	Joinville	Ishibras	Produtos escuros	131.232
1976	Anápolis	Verolme	Produtos escuros	28.907
1976	Araxá	Verolme	Produtos escuros	28.907
1976	Bauru	Verolme	Produtos escuros	116.649
1976	Japurá	Ishibras	Minério-petróleo	131.661
1977	Juruá	Ishibras	Minério-petróleo	132.007
1977	Jurupema	Ishibras	Minério-petróleo	131.584
1978	Henrique Dias	Ishibras	Produtos escuros	279.749
1978	Jacuí	Ishibras	Minério-petróleo	131.998
1979	Barão de Mauá	Ishibras	Produtos escuros	280.103
1979	José do Patrocínio	Ishibras	Produtos escuros	279.913
1979	Morretes	Verolme	Minério-petróleo	133.752
1979	Muriaé	Verolme	Minério-petróleo	133.752

Fonte: Petrobras/Fronape/Sunamam/Navios e Portos (<http://www.navioseportos.com.br>).

A entrada em operação, em 1976, do Campo de Garoupa, localizado na Bacia de Campos, no litoral do Rio de Janeiro, a indústria petrolífera entrou numa nova fase. Até esse momento, 16,0% do petróleo extraído pela Petrobras vinha da plataforma continental (Campo de Guaricema); o restante, das bacias sedimentares. A partir dos resultados da Bacia de Campos e a descoberta de novos campos, a produção extraída do mar passou

para 41,1% em 1980³³. Na área de refino, entraram em operação a Refinaria de Paulínia, em São Paulo, e a Refinaria Presidente Getúlio Vargas, no Paraná, além da Superintendência de Industrialização do Xisto, também localizada no Paraná. A Petrobras chegou ao final da década de 1980 operando dez refinarias distribuídas em todo o território nacional, desde Manaus até Porto Alegre, além do complexo petroquímico com a presença de cinco unidades produtoras ligadas à Petrofertil.

Com a economia brasileira crescendo 10,0% ao ano e para atender os propósitos do II Plano Nacional de Desenvolvimento, a Sunamam lançou o II Plano da Construção Naval 1975–1979 (II PCN), que estava ancorado basicamente nas companhias estatais de navegação: Fronape, Docenave e Lloyd Brasileiro. O II PCN previa a contratação de 5.300.000 TPB e concluir 1.300.000 TPB encomendados no plano anterior. A Fronape contratou oito mineiros-petroleiros totalizando 1.072.000 TPB, sendo dois no Ishibras e seis no Verolme (Tabela 3).

Tabela 5. Evolução da frota da Fronape 1949–1999

Ano	Navios	TPB	Ano	Navios	TPB
1.949	1	16.030	1.973	37	1.506.323
1.950	4	21.940	1.974	39	2.093.000
1.951	13	67.990	1.975	43	2.301.660
1.952	22	224.235	1.976	48	2.628.382
1.953	22	224.235	1.979	53	4.100.000
1.954	22	224.235	1.980	57	4.597.526
1.955	22	224.235	1.981	61	4.843.993
1.956	25	229.950	1.982	63	4.877.599
1.957	26	230.973	1.983	66	4.977.000
1.958	26	230.973	1.985	87	5.192.000
1.959	31	370.004	1.986	69	5.245.000
1.960	39	512.842	1.987	69	5.103.000
1.961	42	542.842	1.988	67	5.089.000
1.965	41	595.702	1.990	72	5.300.000
1.966	43	635.498	1.991	70	5.300.000
1.967	40	608.545	1.992	72	5.400.000
1.970	32	820.000	1.995	73	5.280.000
1.971	32	918.000	1.999	63	3.718.315

Fonte: Relatórios da Petrobras, vários anos.

Com a “conquista do mar” na Bacia de Campos, que passou a fornecer 85,0% do petróleo consumido no País, a Petrobras começou a alugar, comprar e encomendar plataformas marítimas autoelevatórias de perfuração e prospecção para extrair o óleo cru. Após a construção da Petrobras I, que estava em operação em Sergipe, foram compradas

³³ Petrobras (1980).

a Petrobras II, no Japão, a Petrobras III, nos Estados Unidos, ambas em 1972, e a Petrobras IV, na Romênia, em 1975. Atendendo aos objetivos do II PND, a Petrobras V foi encomendada ao estaleiro Verolme, que iniciava suas atividades em *offshore*³⁴.

Com uma frota de 53 embarcações, totalizando 4.100.000 TPB, transportando 57,6 milhões de toneladas métricas no longo curso e 14,3 milhões na cabotagem, a Fronape chega ao final da década de 1970 como a maior frota petroleira do hemisfério sul, além de ser uma das principais âncoras da indústria da construção naval brasileira (Tabelas 5 e 8).

Quadro 2. Planos destinados à indústria da construção naval

Planos	Período	Previsão de entrega TPB
Plano de Metas-Meta 28	1958-1962	285.000
Programa de Construção Naval	1963-1965	545.700
Plano de Emergência da Construção naval	1968-1970	365.570
I Plano da Construção Naval	1971-1975	2.234.840
II Plano da Construção Naval	1975-1980	4.604.410
I Plano Permanente da Construção Naval	1.981	966.820
II Plano Permanente da Construção Naval	1.982	131.783

Fonte: Ministério da Viação e Obras Públicas, 1958; CMM, 1963; Sunamam, 1971-1983.

No começo dos anos de 1980, a Fronape recebeu as encomendas realizadas nos Planos anteriores e fez novos contratos pra atender à expansão da prospecção em águas profundas. Com destaque para o superpetroleiro de 279.688 TPB construído no Ishibras e quatro mineiros-petroleiros de 133.752 TPB construídos no Verolme, todos encomendados no II PCN. As demais embarcações foram navios-tanques para produtos claros feitos no Ishibras de 17.900 TPB (Tabela 6). O aumento da capacidade de produção do Ishibras e do Verolme substituiu as encomendas realizadas em estaleiros no exterior. Isto não significou que a Fronape tenha cessado as aquisições em estaleiros estrangeiros. Por exemplo, em 1983 chegaram dois navios químicos construídos na França no estaleiro Chantiers Du Nord de 23.745 TPB³⁵.

Do ponto de vista do fortalecimento da relação entre a Petrobras e a indústria nacional, o mais amplo projeto desenvolvido foi o Programa de Capacitação Tecnológica em Sistemas de Exploração em Águas Profundas 1000 (Procap), executado entre 1986 e 1992. Seu objetivo era desenvolver tecnologia própria articulando empresas nacionais e centro de pesquisas para continuar com a exploração em águas profundas. Os melhores resultados foram no desenvolvimento de novas tecnologias para a construção de plataforma semissubmersível que elevou o nível de prospecção da lâmina d'água de 293 metros em 1983 para 781 em 1992. Como resultado das pesquisas, foi contratada a

³⁴ Petrobras (1970-1975).

³⁵ Petrobras (1980-1985).

construção da Plataforma P-18, com tecnologia da Petrobras, construída parte no Brasil, pela Odebrecht, e parte em Cingapura³⁶.

Tabela 6. Navios construídos para a Fronape em estaleiros brasileiros década de 1980

Ano	Nome do navio	Estaleiro	Produtos transportados	TPB
1980	Dilya	Ishibras	Produtos claros	18.074
1980	Diva	Ishibras	Produtos claros	18.012
1980	Felipe Camarão	Ishibras	Produtos escuros	279.688
1980	Maфра	Verolme	Minério-petróleo	133.752
1980	Maisa	Ishibras	Produtos claros	18.078
1980	Maruim	Verolme	Minério-petróleo	133.752
1981	Maracá	Verolme	Minério-petróleo	133.752
1981	Maraú	Verolme	Minério-petróleo	133.752
1981	Marta	Ishibras	Produtos claros	17.935
1981	Nilza	Ishibras	Produtos claros	17.999
1982	Nara	Ishibras	Produtos claros	17.859
1982	Norma	Ishibras	Produtos claros	17.878
1983	Neusa	Ishibras	Produtos claros	17.909
1985	Bagé	Ishibras	Produtos escuros	91.647
1985	Bicas	Ishibras	Produtos escuros	91.671
1985	Brotas	Ishibras	Produtos escuros	91.902
1986	Camocim	Caneco	Produtos escuros	18.900
1986	Caravelas (II)	Caneco	Produtos escuros	18.922
1986	Carioca	Caneco	Produtos escuros	18.997
1989	Carangola	Emaq	Produtos escuros	18.823
1989	Rebouças	Caneco	Produtos escuros	30.651

Fonte: Petrobras/Fronape/Sunamam/Navios e Portos (<http://www.navioseportos.com.br>).

Na segunda metade dos anos de 1980, foram acrescentadas mais nove unidades no patrimônio da Fronape, com destaque para três petroleiros para produtos escuros construídos no Ishibras (Tabela 7). Essas foram as últimas grandes encomendas realizadas pela Petrobras aos estaleiros brasileiros, antes da retomada pós-2002. No final da década, em 1989, a frota era de 67 navios, num total de 5.089.000 TPB, transportando 37,2 milhões de toneladas métricas de petróleo no longo curso e 48,9 milhões na cabotagem

³⁶ Freitas; Furtado (2004).

(Tabelas 5 e 8). E a produção de petróleo era de 34.543 mil m³, um aumento significativo em relação ao início da década que era de 10.562 mil m³ (Tabela 2). Esses já eram os resultados concretos da produção oriunda da plataforma continental³⁷.

Tabela 7. Transporte realizado pela Fronape 1961–1995 (milhões de toneladas métricas)

Ano	Longo curso	Cabotagem	Ano	Longo curso	Cabotagem
1961	8	4.7	1978	56.9	13.1
1962	8.6	7.8	1979	57.6	14.3
1963	8.3	7.4	1980	58.5	15.3
1964	5.5	7.4	1981	57.5	15.5
1965	5.1	6.9	1982	59.2	18.5
1966	4.9	8.5	1983	51.8	24
1967	5	10	1984	51.9	32.5
1970	12.1	10.5	1985	44.2	37.3
1971	17.1	11.1	1986	42.9	36.8
1972	24.3	9.4	1987	37.8	46.9
1973	38.7	10.4	1988	37.2	48.9
1974	45.5	11.9	1992	38.8	46.7
1975	45.3	12.8	1994	42	41
1977	51.2	12.3	1995	39.4	45.1

Fonte: Relatórios da Petrobras, vários anos.

Em 1997, por meio da Lei 9.478, de 6 de agosto, a Petrobras perdeu o monopólio da prospecção de petróleo que voltou a ser controlado pela União cujos leilões dos lotes para novas explorações passaram a ser administrados pela Agência Nacional do Petróleo (ANP). Como resultado, a Petrobras começou a concorrer no território nacional com grandes empresas multinacionais do setor petrolífero. Esse novo cenário fez com que a Petrobras tomasse decisões menos politizadas, como exemplo, plataformas e navios passaram a ser adquiridos no exterior. Mesmo batendo recordes na produção anual de petróleo, chegando a 36.590 mil m³ em 1990, para 40.216 em 1995, e 63.921 em 1999 (Tabela 2), a Petrobras desperdiçou esse momento e internacionalizou suas grandes encomendas.

Entre 1993 e 1999, foi executado o Procap 2000, que tinha como objetivo dotar a Petrobras de capacidade tecnológica para ampliar as fronteiras na prospecção de petróleo em águas profundas³⁸. Em 1999, no Campo de Roncador, começou a operar em lâmina d'água de 1.853 metros, alcançando as metas do Procap 2000. Os resultados foram

³⁷ Petrobras (1985-1989).

³⁸ Petrobras (1994).

positivos e colocaram a Petrobras como empresa líder mundial no domínio dessa tecnologia. Contudo, o que diferenciou da primeira edição do Procap foi a perda do caráter nacional na relação entre a petrolífera e as empresas de capital nacional.

Em 12 de junho de 1998, a Petrobras criou a Transpetro, empresa responsável pelo transporte de combustíveis por meio de oleodutos, gasodutos, terminais terrestres, terminais aquaviários, além da Fronape³⁹. Portanto, a Transpetro passou a gerenciar e controlar todo o sistema de transporte e distribuição de combustível da Petrobras.

Tabela 8. Navios construídos para a Fronape em estaleiros brasileiros década de 1990

Ano	Nome do navio	Estaleiro	Produto transportado	TPB
1990	Candiota	Emaq	Produtos escuros	18.799
1990	Cantagalo	Emaq	Produtos escuros	18.835
1990	Pirai	Ishibras	Produtos escuros	66.672
1990	Pirajuí	Ishibras	Produtos escuros	66.721
1990	Rodeio	Caneco	Produtos escuros	30.551
1991	Lages	Verolme	Produtos claros	29.995
1991	Potengi	CCN/Mauá	Produtos escuros	55.067
1992	Lavras	Verolme	Produtos claros	29.995
1993	Itabuna	Emaq	Produtos claros	44.555
1993	Itajubá	Emaq	Produtos claros	44.555
1993	Lambari	Verolme	Produtos claros	29.995
1993	Lobato	Caneco	Produtos claros e escuros	44.600
1993	Pedreiras	CCN/Mauá	Produtos claros e escuros	55.067
1994	Itaperuna	Emaq	Produtos claros	44.555
1994	Londrina	Caneco	Produtos claros e escuros	45.229
1995	Itamonte	CCN/Eisa	Produtos claros	44.138
1996	Itaiatuba	CCN/Eisa	Produtos claros	44.138
1996	Lindóia BR	Eisa	Produtos claros	44.582
1996	Lorena BR	Caneco	Produtos escuros	45.229
1996	Poti	CCN/Mauá	Produtos escuros	55.067
1997	Livramento	Eisa	Produtos claros	44.583

Fonte: Petrobras/Fronape/Departamento da Marinha Mercante /Navios e Portos (<http://www.navioseportos.com.br>).

As encomendas realizadas aos estaleiros brasileiros seguiram até meados da década, quando foi entregue a última unidade em 1997, o navio Livramento, construído no Estaleiro Eisa para transportar produtos claros de 44.583 TPB (Tabela 9). Pós-1997, já estava em vigor a Lei 9.478, e o ideário neoliberal orientava as tomadas de decisões no Palácio do Planalto. Na Petrobras, o neoliberalismo chegou por meio da privatização do

³⁹ Transpetro (2010).

complexo petroquímico e a desativação da Petrofértil.

A Fronape, que atuava com 72 navios em 1990, num total de 5.300.000 TPB, chegou em 1999, com 63 navios e 3.718.315 TPB (Tabelas 5), o que não significou a redução do volume transportado, mas sim o aumento de navios afretados no exterior⁴⁰.

Com o esgotamento da política industrial voltada para a construção naval, os estaleiros brasileiros sobreviveram na primeira metade dos anos de 1990 basicamente em função das encomendas da Petrobras. Estava em processo de extinção o Lloyd Brasileiro, e a Docenave tinha sido privatizada com a Vale do Rio Doce, desmantelando a estreita relação que havia entre os armadores estatais e a construção naval.

Tabela 9. Encomendas entregues pelos estaleiros brasileiros a todos os armadores e à Fronape

Década	TPB total (A)	TPB Fronape (B)	B/A (em %)
1960	582.650	64.516	11,1
1970	4.241.650	2.113.768	49,8
1980	4.316.760	1.339.953	31
1990	1.546.470	902.928	58,4

Fonte: Sunamam/Petrobras/DMM.

Mesmo a Fronape tendo recebido 21 embarcações na década de 1990, totalizando 902.928 TPB (Tabela 9), ficou bem abaixo das 19 encomendas recebidas nos anos de 1970, que totalizaram 2.113.768 TPB (Tabela 4). Este foi o resultado concreto do desmonte parcial de um projeto nacional de industrialização em que o Estado perdeu o comando das atividades estratégicas.

Analisando a relação entre a trajetória da demanda interna (produção da Petrobras mais as importações) e a evolução da frota da Fronape ao longo de todo período analisado, é possível ver momentos de crescimento contínuo e de descolamento (Gráfico 1).

No início da década de 1950, a demanda interna crescia menos do que o aumento da frota, porém com a rápida industrialização das décadas seguintes, a demanda superou o ritmo de crescimento da frota. O boom no crescimento ocorreu no final dos anos de 1960, em que ambas cresciam concomitantemente dadas as políticas públicas de fomento e proteção destinadas tanto à construção naval, quanto à Petrobras. Ambas cresciam e refletiam a dinâmica de formação e consolidação do parque industrial brasileiro. Com a desaceleração da economia brasileira nos anos de 1980 e o engessamento de Estado, o ritmo de crescimento da frota se estabilizou e a demanda interna sofreu um revés. As novas descobertas na plataforma marítima levaram a uma redução expressiva das importações de petróleo, que caíram de 58.197 mil m³ em 1979 para 30.748 mil m³ em 1992.

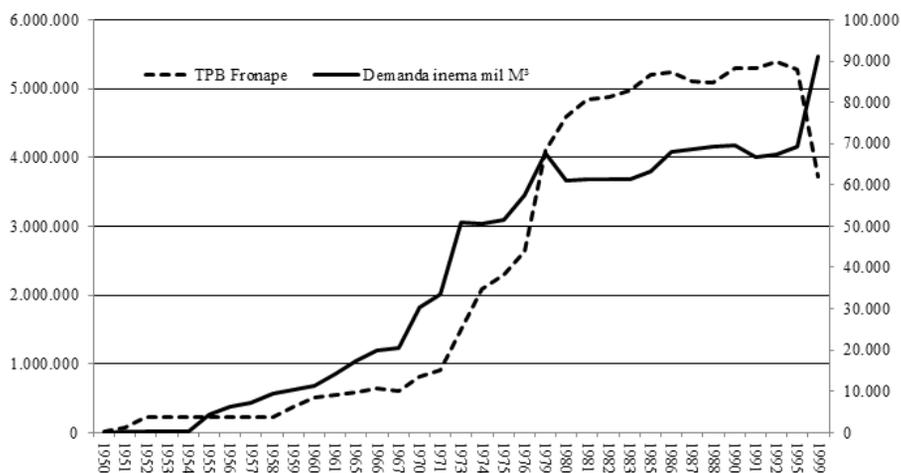
⁴⁰ TTranspetro (1999).

Nos anos de 1990, com o desmonte parcial da marinha mercante e da indústria da construção naval brasileira, a situação se reverteu, a trajetória de crescimento da demanda interna de petróleo supera a da Fronape. A redução das encomendas no mercado interno e a venda de parte da sua obsoleta frota, reduziu seu estoque de 5.300 mil TPB em 1990 para 3.718 em 1999.

4. Considerações finais

Na Tabela 1, podemos acompanhar a trajetória da indústria da construção naval brasileira desde 1960 até 1999, que mostra as encomendas entregues em TPB e pelo número de trabalhadores que atuavam nos estaleiros. É perceptível nesta trajetória que os momentos em que houve uma política industrial mais agressiva, ancorada em grandes encomendas de armadores estatais foram justamente os melhores períodos para o setor. Como exemplo, podemos citar o período durante a execução do I e II PCN e PPCN, entre 1971 e 1982. Nos anos de 1980, mesmo com a desaceleração da economia brasileira, a indústria naval vinha ainda no “rescaldo” dos planos anteriores e realiza a entrega das encomendas atrasadas. O Lloyd Brasileiro recebeu as últimas encomendas e não renovou mais a sua frota, o mesmo ocorreu com a Docenave. Ambas estavam se preparando para o processo de privatização que ocorreria nos anos de 1990. Somente a Fronape continuou com novas encomendas.

Gráfico 1. Trajetória da demanda interna de petróleo (produção + importação) e da frota da FRONAPE 1950-1999



Fonte: Petrobras/IBGE/IPEADATA.

Mesmo realizando novas encomendas, há uma diferença substancial do volume de contratos assinados pela Fronape. Nos anos de 1970, foram acrescidos à frota 2.113.768 TPB, nos anos de 1980 foram 1.339.953 e, nos de 1990, um total de 902.928, representando 58,4% do total das entregas realizadas pelos estaleiros (Tabela 10). Quando a Petrobras encerrou suas aquisições no País, a indústria naval brasileira sofreu um grande

revés e chegou a patamares pré-1959. A Fronape foi a grande âncora da indústria da construção naval brasileira, seja para garantir a instalação dos grandes estaleiros em 1959, seja para sua consolidação nos anos de 1970 e 1980, e até mesmo para sua frágil manutenção nos anos de 1990.

As mudanças nas estratégias da Petrobras atingiram diretamente o setor naval. O mesmo vem ocorrendo atualmente com a Petrobras fazendo grandes encomendas de navios e offshore nos estaleiros brasileiros, garantindo a retomada da construção naval que vive um novo momento de euforia.

Bibliografia

- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & MELLO, João Manuel Cardoso de (1984): “Reflexões sobre a crise atual”. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense.
- BIOLCHINI, Luiz C. A (2001): *Fatores críticos relativos à abertura do setor de transporte de petróleo e derivados*. Rio de Janeiro: FGV. (Dissertação de mestrado).
- BRASIL (1937-1946): *Relatórios dos Negócios do Ministério da Marinha apresentado ao Presidente da República*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. Disponível em <<http://www.crl.edu/brazil/ministerial/marinha>> Acesso em março de 2012 (Série completa).
- BRASIL (1950): *Mensagem enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República Érico Gaspar Dutra*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. Disponível em <<http://www.crl.edu/brazil/presidente>> Acesso em março de 2012.
- BRASIL (1956): *Mensagem enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. Disponível em <<http://www.crl.edu/brazil/presidente>> Acesso em março de 2012.
- BRASIL (1962): *Mensagem enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República João Goulart*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. Disponível em <<http://www.crl.edu/brazil/presidente>> Acesso em março de 2012.
- CARNEIRO, Ricardo (2002). *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Unesp; IE/Unicamp.
- COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE (1956-1966): *Relatórios das atividades da Comissão da Marinha Mercante*. Rio de Janeiro. (Série incompleta).
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO (1956): *Reaparelhamento da marinha mercante*. Rio de Janeiro: Presidência da República, doc. n. 2.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO (1958). *Plano de Metas*. Rio de Janeiro: Presidência da República.

- EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES (1999): *Política governamental e competitividade da indústria brasileira de construção naval: evolução, estrutura e diagnóstico*. Brasília: Ministério dos Transportes, v. 2.
- FREITAS, Adriana Gomes; FURTADO, André Tosi (2004): “Nacionalismo e aprendizagem no programa de águas profundas da Petrobras”. *Revista Brasileira de Inovação*. Brasília, v. 3, n. 1, janeiro-junho.
- FRONAPE (1968-1973): “Revista da Fronape”. Rio de Janeiro. (Série incompleta).
- GOULARTI FILHO, Alcides (2009): “Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro: uma trajetória de déficit financeiro e desenvolvimento econômico”. *História Econômica & História de Empresas*. São Paulo, v.13.
- GOULARTI FILHO, Alcides (2010): “A trajetória da marinha mercante brasileira: administração, regime jurídico e planejamento”. *Pesquisa & Debate*. São Paulo, v. 21, n. 2 (38).
- GOULARTI FILHO, Alcides (2011): “História econômica da construção naval no Brasil: formação de aglomerado e performance inovativa”. *Economia. Brasília*, n. 12, n. 2, maio-agosto.
- GRASSI, R. A (1998). A indústria naval brasileira no período 1958-1994. Rio de Janeiro, Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. KUBOTA, Luis Cláudio; NEGRI, João Alberto de; TURCHI, Lenita. Indústria naval. In: LEMOS, Mauro Borges; NEGRI, João Alberto de (2011). *O núcleo tecnológico da indústria brasileira*. Brasília: IPEA/FINEP/ABDI.
- LESSA, Carlos (1982): *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense.
- LUZ, Nícia Vilela (1975): *A luta pela industrialização do Brasil*. São Paulo: Alfa-ômega.
- MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS (1958): Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval – GEICON. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação.
- MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS (1957): *Relatório do ano de 1956: um plano em marcha*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação.
- PETROBRAS (1956-1995). Relatórios anuais. Rio de Janeiro. (Série completa).
- PINHEIRO, André Ricardo Mendonça (2008): *Ciclos da construção naval do Brasil: análise crítica comparativa das políticas públicas aplicadas ao setor*. Rio de Janeiro: UFF. (Dissertação de mestrado).
- REVISTA PORTOS E NAVIOS (1969): “Construção naval no Brasil: dez anos de atividades”. Rio de Janeiro, v. 12, n. 119, julho.
- REVISTA PORTOS E NAVIOS (1969): “Fronape: suas atividades e perspectivas”. Rio de Janeiro, v. 12, n. 120, agosto.
- REVISTA PORTOS E NAVIOS (1972): “O que é a Fronape”. Rio de Janeiro, v. 15, n. 156, agosto.

- RODRIGUES, Fernando Henrique Lemos; RUAS, José Augusto Gaspar. Documento setorial: Naval – Perspectiva do Investimento no Brasil. Rio de Janeiro; Campinas: IE/UFRJ; IE/UNICAMP, 2009.
- SANTOS JÚNIOR, Jorge Souza dos (2002): *A trajetória de crescimento da Petrobras: 1954-2001*. Rio de Janeiro: COPPEAD/UFRJ. (Dissertação de mestrado).
- SERRA, Eduardo Gonçalves (2002): *O desenvolvimento das indústrias de construção naval do Brasil e da Coréia do Sul*. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE (Tese doutorado).
- SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. Resultados da indústria da construção naval brasileira (2010): *Rio de Janeiro: SINAVAL*.
- SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE (1968-1985): *Anuário da marinha mercante*. Rio de Janeiro. (Série completa)
- TRANSPETRO (1999 e 2010): *Relatório anual de atividades*. Rio de Janeiro. Livros, teses e artigos.
- WEISS, James Manoel Guimarães (1990): *Origens do desequilíbrio na indústria brasileira de construção naval*. São Paulo: FGV. (Dissertação de mestrado).

Leis e Decretos

- BRASIL. Decreto-Lei 395 de 29 de abril de 1938. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em marco de 2012.
- _____. Decreto-Lei 538 de 07 de julho de 1938. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em marco de 2012.
- _____. Lei 650 de 13 de março de 1949. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em marco de 2012.
- _____. Decreto 28.050 de 25 de abril de 1950. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em marco de 2012.
- _____. Decreto 29.006 de 20 de dezembro de 1950. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em marco de 2012.
- _____. Lei 2.004 de 03 de outubro de 1953. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em marco de 2012.
- _____. Lei 3.381 de 24 de abril de 1959. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em marco de 2012.
- _____. Lei 9.478 de 06 de agosto de 1997. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>> Acesso em marco de 2012.