

Estado, crédito e planejamento no desempenho da indústria da construção naval brasileira 1990-2010 *

Alcides Goularti Filho **

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir a história econômica recente da indústria da construção naval brasileira no período de 1990 a 2010, destacando a atuação do Estado, por meio de políticas públicas voltadas para a indústria nacional e do crédito vinculado ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Nesse período de 20 anos, o setor naval brasileiro passou por dois momentos bem distintos: desmonte parcial e retomada das atividades. Além da introdução e das considerações finais, o artigo está dividido em três tópicos. No primeiro, será apresentada uma breve caracterização da indústria da construção naval, destacando seus aspectos produtivos, organizacionais e a participação mundial. Em seguida, será detalhado o processo de desmonte parcial da indústria naval, focando o processo de desnacionalização e a ausência de políticas públicas. E, por último, será destacada a retomada das atividades navais ancoradas nas encomendas da Petrobras em embarcações e *offshore*.

Palavras-chave: Construção naval; Planejamento; Crédito; Crise; Crescimento.

Abstract

State, credit and planning in performance of the shipbuilding industry Brazilian 1990-2010

The aim of this paper is discuss the recent economic history of the Brazilian shipbuilding industry from 1990 to 2010, highlighting the role of the state, through public policies for the domestic industry and credit linked to the *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES). During the period last 20 years, the Brazilian shipbuilding sector has undergone two distinct phases: partial dismantling and recovery activities. In addition to the introduction and final considerations, the article is divided into three topics. In the first, we will present a brief characterization of the shipbuilding industry highlighting its productive aspects, organizational and global participation. Will be detailed the process of dismantling part of the shipbuilding industry, focusing on the process of denationalization and in the absence of public policies more intensive. And, finally, will be feature the resumption of activities anchored in the naval orders from Petrobras and offshore vessels.

Keywords: Shipbuilding; Planning; Credit; Crisis; Growth.

JEL N76.

Introdução

Com a entrada em operação das grandes siderúrgicas e a execução das metas destinadas à construção naval e à marinha mercante expressas no Plano de

* Trabalho recebido em 14 de outubro de 2011 e aprovado em 14 de abril de 2013.

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS). Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc, Criciúma, SC, Brasil. Pesquisa financiada pelo MCTI/CNPq. E-mail: alcides@unesc.net.

Metas (1956-1960) foram fundadas as bases da indústria naval pesada no Brasil. A criação, em 1959, do Fundo da Marinha Mercante (FMM), da Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM) e a vinda de dois grandes estaleiros estrangeiros, o Verolme e o Ishibras, associadas à seleção de outros três estaleiros nacionais (Mauá, Caneco e Companhia Comércio e Navegação) possibilitaram que a indústria naval no estado do Rio de Janeiro se constituísse num relevante segmento industrial de inovação. A indústria naval passou a fazer parte das metas do governo, que sempre se referia a ela como um dos segmentos mais importantes da indústria pesada brasileira. A Companhia de Navegação Lloyd Brasileira, a CSN Navegação (Companhia Siderúrgica Nacional), a Docenave (Companhia Vale do Rio Doce) e a Fronape (Frota Nacional de Petroleiros), todas empresas estatais, passaram a fazer suas encomendas para renovação da frota principalmente em estaleiros nacionais (Comissão da Marinha Mercante, 1956-1965).

Em 1969, a Comissão da Marinha Mercante (CMM), criada em 1941, transformou-se na Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), que passou a gerenciar os recursos do FMM e a formular políticas de incentivos à construção naval pesada e à marinha mercante. Na década de 1970, a frota mercante nacional cresceu consideravelmente, passando de 2.339.000 TPB, em 1970, para 8.069.000 TPB, em 1980, aumentando a participação dos navios com bandeira brasileira (exportações e importações) de 34,6% para 49,6%, dobrando a atuação nacional na frota mundial de longo curso, de 0,5% para 1,0%. O emprego na indústria da construção naval passou de 18.000 trabalhadores, em 1970, para 33.790, em 1980 (Superintendência Nacional da Marinha Mercante, 1980-1985).

No final do Governo João Batista Figueiredo (1979-1984), foram descobertas várias irregularidades nos repasses de recursos da Sunamam para os construtores navais. Mesmo mergulhada em dívidas, a autarquia avalizava os estaleiros para descontar duplicatas na rede bancária e continuar a construir os navios encomendados. Em 1984, o governo não reconheceu o aval da Sunamam e deu início a uma apuração das irregularidades que ficaram conhecidas como o “Escândalo da Sunamam”. Na época, estimava-se que as perdas para os cofres públicos foram de 545 milhões de dólares. Desse total, 290 milhões de dólares eram dívidas do estaleiro Mauá (Senado Federal, 1986).

Dados os atrasos na entrega das encomendas e a alta inadimplência dos armadores e construtores, que estavam abarrotados de dívidas com a Sunamam e cuja situação tornava-se insustentável, foi baixado o Decreto 88.420, de 21 de junho de 1983, que redefiniu as atribuições da Superintendência. Basicamente foi mudado o mecanismo de financiamentos, criando o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), que ficaria responsável pela liberação dos próximos empréstimos. Os recursos arrecadados pela Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM, antigo TRMM), base do FMM, seriam gerenciados

apenas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com autorização do CDFMM, ou seja, foi retirada da Sunamam a capacidade de liberar recursos aos estaleiros e aos armadores. Esse decreto foi o prelúdio de uma crise e de um escândalo financeiro que se instalariam na Sunamam.

No final da década de 1980, as mudanças administrativas e no padrão de financiamento da Sunamam rebateram na indústria da construção naval, que operava com uma capacidade ociosa de quase 60,0%, empregando 17.965 trabalhadores. O desfecho final para a Sunamam veio com a sua extinção por meio da Medida Provisória 27, de 15 de janeiro de 1989, que também extinguiu outros 14 órgãos da administração federal, cujas competências foram transferidas para a recém-criada Secretaria de Transportes Aquáticos (STA), delegando apenas funções normativas e fiscalizadoras no setor da navegação.

O Brasil chegou ao final dos anos 1980 numa crise econômica com profunda instabilidade nas finanças públicas e nos preços, sem capacidade para financiar a retomada do crescimento. O Estado estava 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 fiscais (Carneiro, 2002). Nesse clima a Sunamam foi extinta e a construção naval, parcialmente desmontada.

Este artigo tem como objetivo principal descrever e analisar a trajetória recente da indústria da construção naval brasileira no período de 1990 a 2010, focando em duas frentes: 1) o papel do Estado, por meio de políticas públicas voltadas para a indústria nacional; e 2) a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na liberação de crédito ao setor naval. Além desta breve introdução e das considerações finais, o texto está dividido em três tópicos. O primeiro traz uma caracterização da indústria da construção naval, ressaltando seus aspectos produtivos, organizacionais e a participação mundial. O segundo tópico, que abrange o período de 1990 a 2002, esmiúça o processo de desmonte parcial da indústria naval, com ênfase na desnacionalização e na ausência de políticas públicas. E, por fim, o terceiro tópico versa sobre a retomada das atividades navais cujas bases estão apoiadas nas encomendas executadas pela Petrobras em embarcações e *offshore* no período de 2003 a 2010. Destaca-se também que no texto é feita uma análise de como a indústria naval foi e vem sendo tratada nos principais documentos e pesquisas oficiais realizadas no período estudado.

1 Caracterização da indústria da construção naval

A construção naval é uma atividade industrial que requer um planejamento bastante antecipado, pois exige longos prazos de entrega, extensa organização

logística e programação nas etapas de produção das diversas partes e componentes do navio. É uma indústria integrada com o setor metalmeccânico e eletrônico, além de utilizar diversas estruturas de materiais convencionais como plástico, madeira, vidro e outros. Com o rápido avanço tecnológico, a construção de navios também passou a incorporar materiais complexos, sendo alguns desenvolvidos especificamente para o setor marítimo. Na construção das embarcações, há uma divisão que compreende a montagem do casco e o aprestamento, ou seja, a preparação das estruturas auxiliares e de apoio. Na montagem do casco destaca-se a função de soldagem; no aprestamento, a presença da microeletrônica é maior e parte desse processo ocorre em separado do estaleiro. A etapa da construção propriamente dita do navio é realizada nos estaleiros, que sempre são localizados na orla marítima ou nas margens de rios. A produção das peças e dos diversos componentes, a navipeças, pode estar localizada em outras cidades próximas ou distantes do estaleiro (Brito, 2011).

Mesmo sendo estruturas pesadas, podemos considerar a indústria da construção naval como uma atividade que incorpora e difunde inovações e novas tecnologias. Engenharia e *design* das embarcações são os instrumentos destacados, cuja busca constante pela inovação proporciona a construção de navios com elevado padrão tecnológico. Ao mesmo tempo que há uma padronização de produtos e processos, dadas a dimensão das estruturas e a própria “natureza” das embarcações e sua relação com as vias de comunicação, também assistimos, no setor naval, a avanços inovativos e tecnológicos. Inovação e padronização se combinam “em intensidades distintas nos diversos segmentos da indústria naval e *offshore* e moldam as estratégias dos estaleiros líderes do setor” (Rodrigues; Ruas, p. 1, 2009).

Os ganhos de competitividade do setor também estão associados a menor tempo no prazo de entrega, que, por sua vez, reduz os estoques e os desperdícios ao longo do processo produtivo, e uma maior sistematização e ampliação da divisão das atividades executadas pelos estaleiros. Como os estaleiros modernos são grandes estruturas produtivas que atendem a demandas específicas associadas a ciclos de média duração, é indispensável que haja uma continuidade das encomendas para gerar aprendizagem tecnológica cumulativa, seja no próprio estaleiro ou na sua cadeia produtiva (Rodrigues; Ruas, 2009).

Há de se ressaltar que a sintonia fina entre estaleiros e a navipeças é crucial para o cumprimento dos prazos. A proximidade entre a plataforma de construção dos navios e a rede de fornecedores de peças, equipamentos e prestadores de serviços possibilita a geração de ganhos competitivos para os estaleiros e promove a integração produtiva de um amplo setor industrial que tem alto potencial na geração de empregos.

Mesmo sendo uma atividade industrial que exige um planejamento longo cujo produto final não é produzido em série, há certa especialização produtiva segmentada para setores específicos do transporte civil e militar. A indústria da construção naval pode ser assim segmentada:

- Construção de navios mercantes
 - Navegação interior e de apoio (rebocadores, chatas, pesqueiros)
 - Oceânica
 - Cruzeiros
 - Granéis (líquidos – petroleiros; e sólidos – graneleiros; ou combinados)
 - Carga geral (cargueiros, porta-contêineres, *roll-roll*, frigoríficos)
 - Construção de navios de guerra
 - Navios e equipamentos marítimos destinados à marinha de guerra
- *Offshore*
 - Plataforma fixa e autoelevatória
 - Plataformas semissubmersíveis – SS
 - FPSO (*Floating Production, Storage and Offloading* – navio-plataforma)
 - FSO (*Floating Storage and Offloading*)
 - Sonda de perfuração (*Semisubmersible Drilling Drillship* – navio-sonda)

Também podemos incluir no segmento da construção naval a navieças, que pode ser dividida em três níveis dentro do processo industrial que envolve a construção de uma embarcação (Amarante et al., 2008).

- Nível 1
 - Estrutura
 - Máquinas
 - Redes e tubulações
 - Eletricidade
 - Acessórios de casco e convés
 - Acabamento
 - Tratamento e pintura
- Nível 2
 - Propulsão
 - Geração de energia
- Nível 3
 - Auxiliares
 - Habitação
 - Governo
 - Fundeio, atracação e reboque
 - Movimentação de carga

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 liderança. Até meados dos anos 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 organizada.

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, 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 financiamento (Kutoba; Negri; Turchi, 2011).

A liderança japonesa foi ultrapassada nos anos 2000 pela Coreia do Sul, que vinha desde os anos 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 fácil. 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 qualificada. A combinação desses fatores permitiu à Coreia do Sul obter ganhos competitivos com prazos e custos menores (Kutoba; Negri; Turchi, 2011).

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 ventures* 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 navipeças 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 *Changjiang National Shipping Corporation* (CSC), ocupa a quarta posição mundial, e encomenda somente aos estaleiros locais (Kutoba; Negri; Turchi, 2011).

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 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.

A participação dos países na construção naval mundial, em junho de 2009, estava assim distribuída: Coreia do Sul, 130 milhões de TPB; China, 110 milhões de TPB; Japão, 50 milhões de TPB; Europa, 10 milhões de TPB; outros países, 55 milhões de TPB. Tendo como referência o ano de 2008, estavam sendo construídos em estaleiros de todo o mundo 10.139 navios, sendo assim distribuídos: China, 3.746 (36,94%); Coreia do Sul, 2.418 (23,84%); Japão, 1.589 (15,67%); Europa, 1.178 (11,62%) e Brasil, 82 (0,81%) (Sinaval, 2010).

Dadas 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 navieças, cujo setor tem um considerável encadeamento produtivo (Rodrigues; Ruas, 2009).

2 Desmonte parcial da construção naval: a década perdida 1990-2002

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 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 1980, seguiu sua trajetória, acrescida do aumento exponencial do desemprego (Carneiro, 2002).

Os efeitos das reformas econômicas dos anos 1990 atingiram diretamente a marinha mercante e a indústria da construção naval brasileira. Se a partir da crise da Sunamam, o setor da navegação vinha seguindo uma trajetória de crise, a continuação da recessão e a falta de planejamento quase levaram à extinção a indústria da construção naval e os armadores nacionais. Os anos 1990 inauguraram uma nova fase para a economia brasileira. Durante um longo período, que se iniciou em 1930 e se estendeu até o final dos anos 1970, o Estado brasileiro teve uma ampla margem de manobra sobre as políticas econômicas em prol da industrialização. Na década de 1980, assistimos ao avanço de alguns setores da economia, como o complexo agroindustrial, mineral e petroquímico, porém, no conjunto, o nível de crescimento do PIB industrial foi muito baixo (Suzigan, 1992). As tentativas malfadadas de estabilizar os preços agravaram o quadro de instabilidade econômica, que estava sendo orientado pelas finanças especulativas.

Sem financiamento e novos investimentos, a infraestrutura logística do País foi profundamente prejudicada. Com a extinção da Portobras, as operações portuárias foram privatizadas e ampliou-se o número de terminais privativos. A companhia de navegação Lloyd Brasileira entrou no Plano Nacional de Desestatização, e seu material flutuante foi, aos poucos, sendo leiloado.

A Lei n. 9.432, de 8 de janeiro de 1997, definiu um novo regime jurídico para a navegação nacional, quando foi criado o Registro Especial Brasileiro, no qual poderiam ser registradas embarcações nacionais, operadas por empresas brasileiras de navegação. Foi regulamentada a abertura da navegação de cabotagem e de interior ao capital externo e dado apoio portuário para embarcações estrangeiras afretadas por empresas de capital nacional. Foi regulamentado o afretamento a casco nu, e as empresas podiam afretar as embarcações no mercado internacional até a construção de novos navios. Também ocorreram outras mudanças no marco regulatório, como o fim das conferências fechadas de fretes (algo que já vinha sendo realizado desde o início dos anos 1980), a ampliação das isenções do AFRMM para diversas cargas e a redução da prescrição das cargas (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1997).

O processo de desnacionalização também chegou à marinha mercante com a venda das empresas nacionais consolidadas para companhias estrangeiras. A Libra, a maior do setor, fundada dentro da CMM, foi vendida em 1999 para a chilena *Compañía Sud Americana de Vapores* (CSAV). A Aliança, fundada em 1950, foi adquirida em 1998 pela alemã *Hamburg Sud*, uma das maiores companhias de navegação do mundo. No mesmo ano, a *Hamburg Sud* também adquiriu as linhas para a Europa da Transroll, que se fundiram com a Aliança. A Flumar, fundada em 1970, também foi adquirida pelo capital externo no ano de 1996, pelo grupo francês LDA e o norueguês KGJS. Entre as empresas que faliram, podemos destacar a Mercantil, antiga Comércio e Navegação, em 1988, a Netumar

em 1994, a Interunion em 1996, a Paulista e a Viamar, ambas em 1999 (Goularti Filho, 2010).

Esse foi o retrato do ajuste patrimonial que reduziu a participação dos armadores nacionais na navegação de longo curso, refletindo o “espírito das reformas econômicas”, postas em marcha nos anos 1990: internacionalização da economia, via abertura comercial e financeira, com o aprofundamento da “dependência” do capital financeiro externo.

Na indústria da construção naval, em 1980, o Brasil chegou a ser a segunda maior potência no mundo, empregando 33.792 trabalhadores produzindo 729.000 TPB e, em 1995, passou para a 15ª posição, empregando apenas 9.206 trabalhadores e produzindo 172.000 TPB (Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes, 1999). O setor também passou por uma profunda reestruturação com a compra da *Ishibras* pela *Verolme*, que se associou à *Keppes Fels*, que se especializou em *offshore*. O estaleiro Mauá fez uma *joint venture* com o grupo Jurong Shipyard (desfeita em 2008); o estaleiro Caneco foi arrendado pela Rio Nave Reparos Navais e o estaleiro Emaq, pelo 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 praticamente 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 171 (definição de empresa brasileira) e 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”.

A perda do grau de importância que a indústria naval sofreu ao longo da década de 1990 pode ser acompanhada não apenas na trajetória dos dados, mas também na sua ausência nos documentos oficiais, planos de governos e nas pesquisas institucionais realizadas por universidades.

Nas mensagens enviadas ao Congresso Nacional, entre 1990 e 1998, o setor naval brasileiro não foi citado nenhuma vez. A menção que se fazia era apenas quanto a melhorias das condições de navegabilidade de algumas bacias hidrográficas, abertura da cabotagem e da navegação interior ao capital externo e privatização da Lloyd Brasileira.

Num importante estudo contratado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e realizado entre agosto de 1992 e dezembro de 1993 pelo Instituto de Economia da

Unicamp e o Instituto de Economia Industrial da UFRJ, intitulado “Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira” (ECIB), a indústria naval foi excluída da análise. Foram realizados 33 estudos setoriais, com a participação de 661 empresas, divididas em três categorias: setores com capacidade competitiva, com deficiência competitiva e difusores de progresso técnico. Desse relatório foi produzido outro estudo denominado *Made in Brazil*, realizado no Rio de Janeiro em 1994, que analisou os resultados do ECIB. Novamente a indústria naval, cuja base estava situada no Rio de Janeiro, não foi mencionada. Ambos os estudos tornaram-se referência nos anos seguintes, amparando o setor público na formulação de políticas de fomento à ciência, à tecnologia e à inovação. A ausência da indústria da construção naval em ambos os estudos talvez seja explicado pelos escândalos da Sunamam, que ainda geravam desdobramentos. A Sunamam, mesmo já extinta, era um espectro que deveria ser exorcizado, e práticas protecionistas, insumos e benefícios ao capital privado não eram mais recomendados.

No programa de governo do então candidato à Presidência da República em 1994, Fernando Henrique Cardoso, intitulado “Mãos à obra, Brasil” (1995-1998), para a indústria naval estavam reservados apenas a capacitação e o treinamento dos trabalhadores em idade adulta que haviam sido “atingidos pelo processo de reconversão industrial” (Cardoso, 1994, p. 64). A mesma proposta também se estendeu às indústrias siderúrgica, metalúrgica e de bens de capital. Talvez essa ausência no plano de governo explique por que a indústria naval não foi mencionada nas mensagens enviadas ao Congresso Nacional durante todo o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

O mesmo ocorreu no plano “Brasil em Ação” (1996-1998), lançado em agosto de 1996, abrangendo um conjunto de 42 projetos totalizando um volume de 54,3 bilhões de reais, que faziam parte do Plano Plurianual (PPA). No setor de navegação, foram incluídas apenas obras de melhorias em algumas hidrovias. O desmonte parcial do aparato estatal voltado para o planejamento e o conservadorismo da política macroeconômica inviabilizou a execução na íntegra do “Brasil em Ação”, cujas metas foram sendo abandonadas.

Para reeleição de Fernando Henrique Cardoso, foi apresentado o “Avança Brasil” (1999-2002), que previa um investimento de 160 bilhões de reais entre infraestrutura e habitação divididos em 54 prioridades estratégicas. Novamente o setor naval não foi mencionado e praticamente ficaram excluídas metas destinadas à indústria nacional. A política de competitividade estava voltada apenas às exportações.

O fraco desempenho da economia brasileira para os anos 1995-1998, com média anual de crescimento de 2,45%, e para os anos 1999-2002, de 2,15%, associado aos constantes contingenciamentos orçamentários, impedia a conclusão das ações previstas tanto no “Brasil em Ação” como no “Avança Brasil”.

Um dos primeiros estudos realizados para o setor de navegação ao longo da década foi feito pelo BNDES, intitulado “Construção naval no Brasil e no Mundo”, publicado em setembro de 1997, no Informe Infraestrutura, realizado por Eriksom Teixeira Lima e Luciano Otávio Marques de Velasco. Após fazer uma retrospectiva histórica do setor, apontando os momentos de auge e desmonte da indústria naval, os autores do estudo fazem a seguinte pergunta: o que deu errado? Segundo Lima e Velasco, as razões foram as seguintes:

- concessão indiscriminada de subsídios por um longo período de tempo (mais de 20 anos), sem nenhuma exigência de aumento de produtividade, que assegurasse o aumento da competitividade internacional dessa indústria;
- excessivo direcionamento das atividades para o mercado interno, dada a disponibilidade dos recursos cativos do AFRMM, que, embora destinados à renovação da marinha mercante, eram exclusivos para encomendas aos estaleiros nacionais;
- dependência de encomendas do setor estatal (Petrobras, CVRD e Lloyd) e excessivo número de renegociações de prazos e de preços contratuais (apesar da retração do mercado e da queda das encomendas do setor privado), o que se constituiu em inibidor do aumento da eficiência e da produtividade (Lima; Velasco, 1997, p. 2).

O estudo apontava que o “modelo de reserva de mercado” já estava superado e as propostas apresentadas pelos representantes do setor insistiam nesse modelo que garantia financiamentos privilegiados, aquisições governamentais e isenções fiscais. Segundo seus autores, esse tipo de política poderia “até obter resultados imediatos, mas que se dissolverão no curto prazo, repondo a situação atual de crise e de paralisação das atividades” (Lima, Velasco, 1997, p. 5). O problema dos estaleiros não se resumia à falta de encomendas, mas à incapacidade de competir no mercado internacional, cujos produtos diferenciados eram de alta qualidade.

A recomendação era que fosse realizada uma profunda reestruturação do setor com uma reorganização patrimonial por meio da criação de conglomerados, revisão das estratégias comerciais e modernização na gestão e na organização industrial. Com relação às estratégias comerciais, a proposta era para que o setor focalizasse em algum tipo de embarcação para ganhar competitividade e voltar-se para o mercado externo. Somente após essas mudanças é que os estaleiros poderiam contar com as linhas de financiamento do BNDES. O mercado interno deveria ser abandonado, e o setor se especializaria em atender a demandas específicas externas, mesmo que fossem de embarcações de pequeno porte.

Em 1998, a Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes (Geipot), órgão vinculado ao Ministério dos Transportes, contratou a Fundação Getúlio

Vargas, que realizou uma avaliação da indústria da construção naval brasileira e propôs diretrizes para elaborar uma política governamental. O documento foi publicado em 1999, e faz uma análise depreciativa da experiência brasileira no setor de navegação nas décadas de 1970 e 1980, atribuindo a crise dos anos 1990 aos erros adotados nas décadas anteriores como: protecionismo, financiamentos facilitados, subsídios, seleção de empresas, compras governamentais e privilégios ao capital nacional. Mesmo reconhecendo que o resultado no curto prazo tenha sido positivo, a resposta não foi eficiente quando a economia brasileira abriu-se para a competitividade internacional. Segundo o estudo, a indústria naval brasileira “é, e sempre foi ineficiente” (Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes, 1999, p. 34). Deficiência competitiva do parque fabril brasileiro voltado a atender à demanda dos estaleiros e os vícios institucionais vinculados ao apoio governamental inviabilizam uma indústria naval nacional competitiva. Portanto, ela deveria ser colocada no seu devido lugar. Sobre a possibilidade de serem elaboradas novas políticas voltadas para o setor, o estudo recomendava:

A manutenção do apoio governamental à construção naval, portanto, deve ser feita em caráter experimental, devendo o governo preparar-se politicamente para voltar atrás no futuro, caso não seja observado ganho de eficiência do setor. Isso significa que se os subsídios concedidos se revelarem insuficientes, o País deverá encarar a realidade de que a indústria naval brasileira deve ser deixada à própria sorte (Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes, 1999, p. 35).

Como recomendação, era proposto que, para tornar-se competitiva, a indústria naval teria que “encontrar alguns poucos nichos e produzir neles navios em série” (Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes, 1999, p. 38). Parte dessa produção seria exportada e a outra, absorvida pela marinha mercante brasileira. Assim, descartava-se a possibilidade de que a Petrobras renovasse ou ampliasse sua frota naval por meio de encomendas domésticas. Como na avaliação do estudo o setor era ineficiente, sua futura especialização seria em embarcações pequenas, de apoio, que também seriam destinadas ao mercado externo. As embarcações maiores deveriam ser todas importadas, inclusive *offshore*. Portanto, a marinha mercante deveria ser separada da construção naval, uma simbiose que, no passado, colocou o Brasil entre as maiores potências navais, mas que, na avaliação do estudo, tinha causado mais prejuízos do que benefícios. E mesmo sendo um setor gerador de mão de obra extensiva, segundo o estudo, o contribuinte brasileiro não poderia ser punido pela ineficiência de alguns empresários mal-acostumados com benefícios estatais.

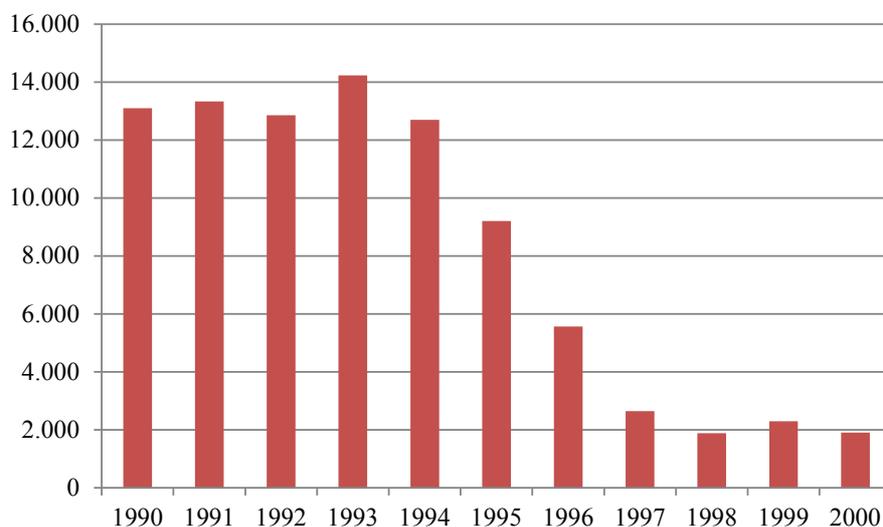
Só valeria a pena reeditar uma nova política, caso os estaleiros brasileiros fossem capazes de produzir para o mercado externo. Sem essa condição, os

estaleiros que não se adaptassem a essa nova realidade deveriam ser excluídos de um possível novo programa de apoio governamental. Essa seria a “última chance para o setor demonstrar suas reais possibilidades” (Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes, 1999, p. 34).

Foram documentos dessa natureza que orientaram o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso a tomar decisões desfavoráveis aos estaleiros nativos, o que levou ao desmonte parcial da indústria naval brasileira. A indústria nacional ficou associada à ineficiência e a altos custos, e a preferência pelas encomendas no exterior era justificada pela necessidade do País de se modernizar para inserir-se num mundo globalizado e competitivo.

A indústria da construção naval chega, ao final da década de 1990, a uma situação bem inferior ao início da mesma década. No gráfico abaixo, podemos acompanhar a trajetória do volume de empregos diretos gerados nos estaleiros. Em 1990, o setor gerava 13.097 empregos, caindo para 1.900 no ano de 2000 (Gráfico 1). Lembrando que, em 1979, no auge dos programas coordenados pela Sunamam, eram 39.155 empregos diretos.

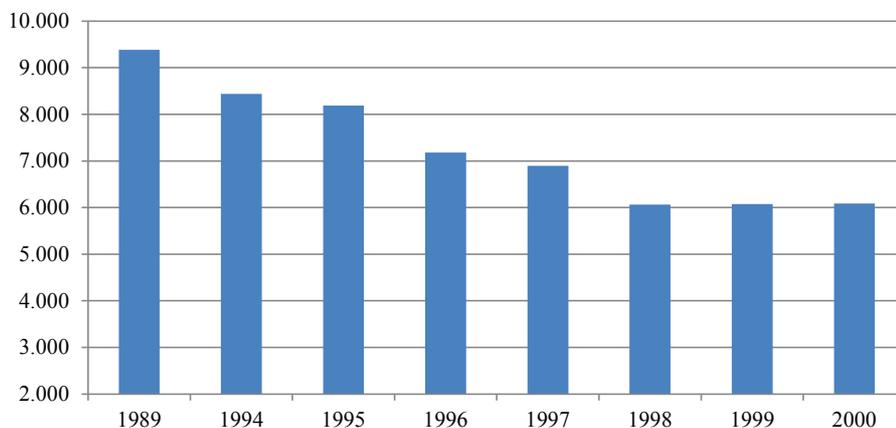
Gráfico 1
Número de trabalhadores na indústria da construção naval brasileira 1990-2000



Fonte: Sinaval.

Essa mesma trajetória de queda podemos verificar na frota mercante brasileira medida em TPB, que passou de 9.382 TPB em 1989 para 6.087 TPB em 2000 (Gráfico 2).

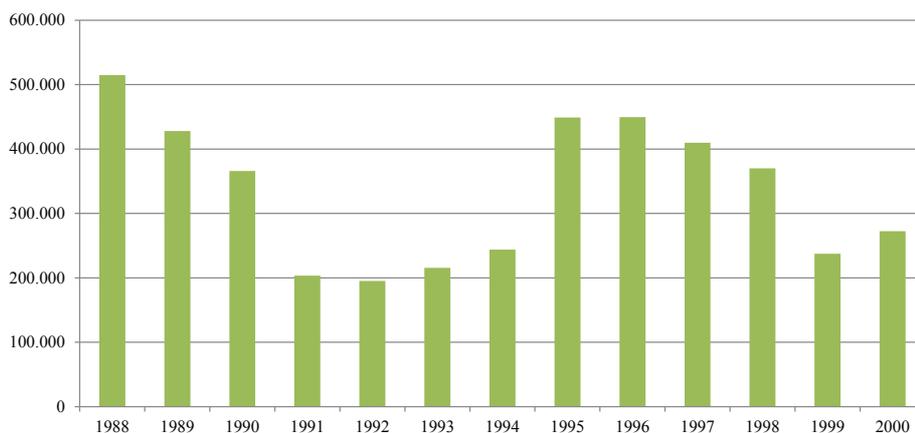
Gráfico 2
Evolução da frota mercante brasileira 1989-2000 (em mil TPB)



Fonte: DMM; ANTAQ.

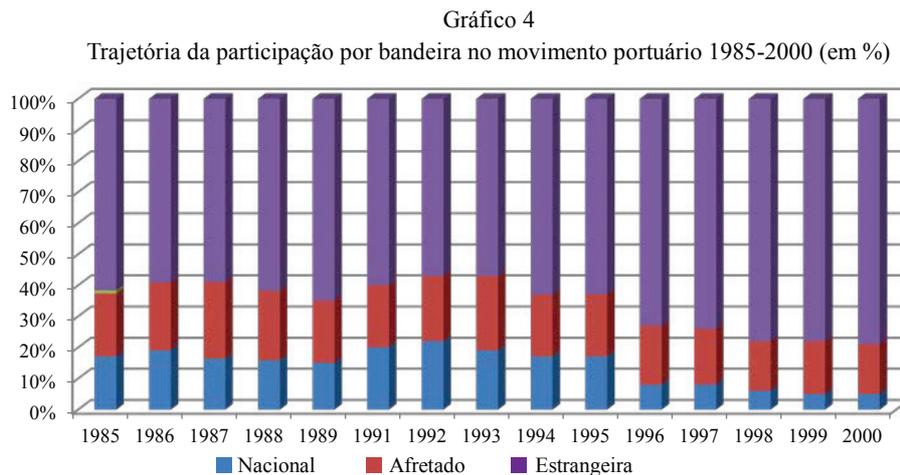
Esse desmonte parcial da marinha mercante, com a desnacionalização dos armadores nacionais, que passaram a adquirir novas embarcações em estaleiros no exterior, também repercutiu no volume arrecadado da ARFMM, que viu seus recursos sendo esvaídos, saltando de 514 milhões de dólares em 1988 para 195 milhões de dólares em 1992. Destaca-se também que essa queda está associada à redução das alíquotas de 50,0% para 25,0% dos fretes de importação ocorrida em 1990. A retomada da arrecadação em 1995, para 448 milhões de dólares, não foi suficiente para manter a trajetória do ARFMM numa ascendente, que segue caindo até o final da década (Gráfico 3).

Gráfico 3
Evolução do AFRMM 1988-2000 (em mil US\$ correntes)



Fonte: Sunamam; DMM.

E por fim, o forte ajuste no setor de navegação também pode ser observado na participação da bandeira brasileira na marinha mercante junto aos portos, cuja participação nacional e afretados caiu de 40,0% em 1991, para 21,0% em 2000. A maior perda foi na participação das embarcações nacionais, que passou de 20,0% para 5,0%, fruto direto da privatização da Lloyd Brasileira (Gráfico 4).



Fonte: SUNAMAM; DMM; UNCTAD.

Diante desse cenário, cujo índice apenas apresentava resultados negativos e sempre com tendência de queda, no dia 6 de novembro de 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso lançou, na cidade de Angra dos Reis, o Programa Navega Brasil. Não havia no Navega Brasil a estrutura de um plano com metas de produção e recursos financeiros vinculados a cada meta. As principais medidas foram as seguintes:

- O total a ser financiado pelos estaleiros passou de 85% para 90%.
- Além do BNDES, os bancos privados também passaram a ter acesso a recursos do FMM.
- A taxa de juros, que era de 6%, passou a variar de 4% a 6%.
- O prazo para o pagamento passou de 15 para 20 anos.
- A Transpetro se comprometeria a comprar quatro petroleiros (dois Panamax e dois Suezmax) em estaleiros brasileiros, no valor de 245 milhões de dólares (Transpetro, 2001).

Mesmo apresentando uma proposta de aquisições domésticas, a Transpetro deveria comparar os custos de transportes aos dos armadores estrangeiros. Caso fosse vantajoso afretar, caberia à Petrobras tomar a decisão, sempre do ponto de vista financeiro. As cartas-convites para participar do edital foram feitas para os estaleiros Brasfels, Eisa e Mauá, todos concentrados no Rio de Janeiro.

O estaleiro Eisa apresentou a melhor proposta e ganhou o edital. Antes de dar início às obras, o Eisa tentou captar recursos do BNDES, mas foi impedido, pois havia um débito acumulado de 30 milhões de dólares. Sem apresentar garantias, o BNDES não liberou os recursos pleiteados pelo estaleiro, que não pôde atender o calendário imposto pela Transpetro, levando a Petrobras a desistir da encomenda no mercado interno (Transpetro, 2002).

O mesmo ocorreu com a encomenda de duas novas plataformas a P-51 e P-52, cuja concorrência foi ganha por um estaleiro em Cingapura. A suspensão do edital para o Eisa e as novas aquisições da Petrobras no exterior decretaram praticamente a extinção do Programa Navega Brasil. No quadro abaixo, podemos acompanhar a renovação da frota da Transpetro feita antes do Promef (Programa de Modernização e Expansão da Frota) da Petrobras.

Quadro 1
Frota recente da Transpetro

Nome do navio	TPB	Estaleiro	País	Ano
Cartola	152.980	Hyundai	Coreia do Sul	2000
Ataulfo Alves	152.980	Hyundai	Coreia do Sul	2000
Nordic Rio	152.244	Samsung	Coreia do Sul	2004
Nordic Brasília	152.244	Samsung	Coreia do Sul	2004
Navion Gothenburg	152.244	Samsung	Coreia do Sul	2006
Nordic Spirit	151.293	Samsung	Coreia do Sul	2001
Stena Spirit	149.922	Samsung	Coreia do Sul	2001
Navion Stavanger	148.729	Samsung	Coreia do Sul	2003
Navion Bergen	105.641	Samsung	Coreia do Sul	2000

Fonte: Relatório Anual da Transpetro (2009).

No Quadro 2, podemos observar as encomendas das Petrobras de novas plataformas SS (semisubmersíveis) e FPSO (*Floating Production, Storage and Offloading* – navios-plataforma) realizadas antes de 2003. Seguindo o exemplo das embarcações, desperdiçavam-se as grandes oportunidades para reativar e fomentar a indústria naval brasileira.

Quadro 2
Encomendas da Petrobras de *offshore*

Plataforma	Tipo	Contratante	País	Participação de componentes brasileiros (em %)	Ano de contratação
P35	FPSO	Hyundai	Coreia do Sul	0	1999
P36	SS	Marítima	Itália/Canadá	0	2000
P37	FPSO	Marítima	Cingapura	20,0	2000
P38	FPSO	Mitsubishi	Cingapura	15,0	2000
P40	SS	Mitsubishi	Cingapura	20,0	2001
P47	FPSO	Astano	Espanha	0	2002
P49	FPSO	Halliburton		0	2002

Fonte: Ferraz et al. (2003).

No segundo semestre de 2002, a Petrobras lançou outro edital internacional para comprar uma nova plataforma de petróleo, a P51. Não havia no edital nenhuma restrição de caráter nacional; a proposta era aberta para todos os fabricantes domésticos e internacionais. A vencedora foi uma empresa sediada em Cingapura, que construiria toda a plataforma no seu estaleiro e demandaria peças, insumos e equipamentos de fornecedores, além de mão de obra, localizados no sudeste asiático. Em março de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva cancelou o edital e definiu que a P51 deveria ser construída no Brasil e estabeleceu que o índice de nacionalização fosse de 65,0%. Esse ato marca a retomada da indústria da construção naval e *offshore* no País.

3 Retomada e consolidação: a âncora da Petrobras 2003-2010

Um novo estudo realizado em 2002 e 2003, financiado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e executado pelo Instituto de Economia da Unicamp, intitulado “Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio”, envolveu 20 setores industriais e, ao contrário do ECIB de 1992, a indústria naval também foi contemplada com estudos setoriais. O objetivo do estudo era avaliar os impactos sobre a estrutura da indústria brasileira frente aos acordos comerciais entre Mercosul e a União Europeia e Alca, ou seja, num cenário de liberalização comercial (Coutinho et al., 2003).

O estudo fez uma avaliação da trajetória dos anos 1990 e início dos anos 2000, e apontou que foram perdidas oportunidades para fortalecer a indústria naval brasileira. As encomendas da Petrobras direcionadas ao mercado externo aprofundavam as deficiências do setor de navegação. Formou-se na cadeia produtiva naval brasileira um ciclo anticompetitivo, cujas encomendas não eram feitas no mercado interno, dada a baixa competitividade, o que, ao mesmo tempo,

dificultava aos estaleiros reativarem suas atividades produtivas que permitiriam incorporar e impulsionar processos inovativos. As recomendações foram mais proativas do que as dos estudos anteriores, propondo a especialização com base nas demandas domésticas, como plataformas, embarcações de apoio, navios-petroleiros, além de *full-containers* para armadores nacionais (Ferraz et al., 2003).

Um artigo publicado na Revista do BNDES, em 2002, intitulado “Indústria naval do Brasil: panorama, desafios e perspectivas”, de Jorge Antonio Bozoti Pasin (gerente de Contas da Área de Logística e Telecomunicações do BNDES) expressou a nova orientação que seguiria o banco nos anos seguintes. Pasin apontava a relevância do setor em estruturar o parque industrial brasileiro e a forte simbiose que teve com as políticas públicas. Destacava a crise como resultado de um ajuste produtivo e, para retomar as atividades navais e *offshore*, recomendava que a Petrobras e as empresas de navegação de interior renovassem suas frotas no mercado interno. Ou seja, Pasin apontava os novos rumos para o setor e engajava o BNDES nessa retomada.

A importância dos estaleiros como geradores de emprego e renda e a relevância do setor naval para o balanço de pagamentos são motivadores mais que suficientes para que se persiga a continuidade dos estímulos ao desenvolvimento do setor, desenvolvimento este que deve ser premido pela busca da eficiência e, conseqüentemente, da sustentabilidade (Pasin, 2002, p. 146-147).

Suas recomendações vão ao encontro das de Lima e Velasco (1997), que apontavam um forte ajuste produtivo e a especialização do setor em pequenas embarcações voltadas para o mercado externo.

Após renovar parte da sua frota, com a aquisição de nove embarcações num total de 1.318.277 TPB, e receber duas novas plataformas SS, a P36 e a P40, e cinco navios-plataforma FPSO, tudo encomendado no exterior, a Petrobras, a partir do final de 2002, passou a fazer parte das suas encomendas no mercado interno. As primeiras iniciativas consistiram na conversão de dois petroleiros para FPSO, quando foram realizadas partes dessas obras no Brasil, respectivamente nos estaleiros Brasfels e Mauá-Jurong (P48 e P50). Contudo, não havia a obrigatoriedade do conteúdo nacional e os componentes eram importados. A grande oportunidade para marcar a retomada da indústria naval e de *offshore* no Brasil foi dada com o cancelamento do edital para a construção da P51 em março de 2003. As outras encomendas da Petrobras que vieram na sequência continuaram dando preferência aos estaleiros localizados no território nacional (Transpetro, 1997-2004).

Em 2004 foi lançado o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef), que tinha como objetivo encomendar 146 embarcações de apoio e 49 navios, num total de 5 bilhões de dólares. O Promef estava dividido em duas fases.

Primeira Fase (2.624 mil TPB)

- Estaleiro Atlântico Sul (PE): dez Suezmax de 157 mil TPB
- Estaleiro Atlântico Sul (PE): cinco Aframax de 114 mil TPB
- Estaleiro Ilha S.A. (Eisa) (RJ): quatro Panamax de 73 mil TPB
- Estaleiro Mauá (RJ): quatro navios de produtos de 48 mil TPB (Transpetro, 2009).

As descobertas do pré-sal reordenaram os planos de investimentos da Petrobras com a aquisição de novas embarcações e plataformas. Dentro do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) 2007-2010, a Petrobras reestruturou o Promef e anunciou em 2010 a segunda fase do Programa.

Segunda fase (945,9 mil TPB)

- Estaleiro Atlântico Sul (PE): quatro Suezmax DP (Aliviadores de Posicionamento Dinâmico) de 153 mil TPB
- Estaleiro Atlântico Sul (PE): três Aframax DP (Aliviadores de Posicionamento Dinâmico) de 107 mil TPB
- Estaleiro Promar (PE): oito navios Gaseiros
- Estaleiro Superpesa (RJ): três navios de Bunker de 4,3 mil TPB (Transpetro, 2009)

Para substituir a P36, afundada no acidente em março de 2001, foi contratada a construção da P51, que foi construída no estaleiro Brasfels, localizado em Angra dos Reis, antigo Verolme. Dado o grande volume de petróleo disponível na camada pré-sal, a Petrobras iniciou a contratação de sete plataformas SS e quatro FPSO, além da conversão de um navio em FPSO. Até o final de 2010, foram 13 plataformas encomendadas, todas em estaleiros localizados no Brasil, cujo grau de nacionalização não pode baixar de 65,0% (Transpetro, 2002-2009).

Também se levou em consideração a estratégia de desconcentração regional com a contratação em estaleiros localizados no Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Pará e Pernambuco (Anexo 1). No Quadro 3, podemos acompanhar as encomendas da Petrobras relacionadas às plataformas marítimas SS e FPSO.

Quadro 3
Plataformas de petróleo marítimas encomendadas pela Petrobras pós-2003

Plataforma	Tipo	Estaleiro	Entrega	Conteúdo nacional
P51	SS	Brasfels	2009	70,0
P52	SS	Brasfels	2007	85,0
P53	SS	Quip SA/Atlântico Sul	2008	75,0
P54	FPSO	Mauá-Jurong (conversão)	2007	63,0
P55	SS	Quip SA	2008	85,0
P56	SS	Brasfels	2011	73,0
P57	FPSO	Brasfels	2010	65,0
P58	FPSO	Queiroz Galvão	Em construção	-
P59	SS	Consórcio Rio Paraguaçu	Em construção	-
P60	SS	Consórcio Rio Paraguaçu	Em construção	-
P61	SS	Brasfels	Em construção	-
P62	FPSO	Queiroz Galvão	Em construção	-
P63	FPSO	Quip SA	Em construção	-

Fonte: Relatórios da Transpetro.

O estaleiro Atlântico Sul, criado em 2005 por Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, PJMR Empreendimentos e pela sul-coreana Samsung Heavy Industries (SHI), está localizado próximo ao porto de Suape, em Ipojuca (PE) e nasceu para atender às demandas do Promef I. O consórcio Rio Paraguaçu, criado em 2008 por Odebrecht, Queiroz Galvão e UTC Engenharia, está localizado em Maragojipe (BA) e foi contratado pela Petrobras para a execução de serviços de engenharia, suprimentos e construção das plataformas de perfuração autoelevatórias P59 e P60. O estaleiro Quip SA, localizado em Rio Grande (RS), foi fundado em 2005 numa associação entre Queiroz Galvão, UTC Engenharia, Camargo Corrêa e Iesa para construir a P53, mas, em seguida, vieram as encomendas da P55 e P63. São três exemplos de grandes conglomerados criados para atender às demandas da Petrobras, que optou por fortalecer o mercado interno (Sinaval, 2010).

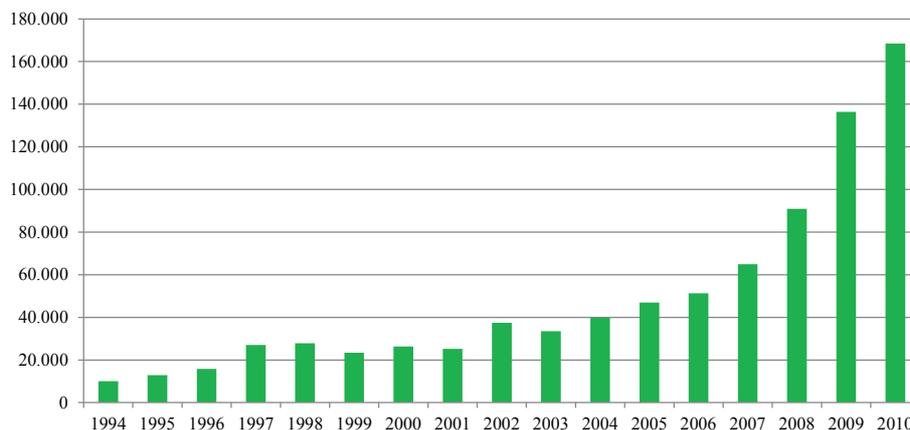
Com relação à política de financiamento, destaca-se o BNDES, que, nas duas últimas décadas, teve dois padrões de financiamento bem definidos. Nos anos 1990, após décadas fomentando a industrialização brasileira, coordenou o processo de privatização dentro do Plano Nacional de Desestatização. Sua atuação principal concentrou-se no financiamento aos grandes grupos multinacionais e nacionais que compravam os ativos das estatais brasileiras, que foi decisivo para a entrada de companhias estrangeiras nas áreas de telefonia, energia e transporte. A retirada da Constituição Federal do conceito de empresa brasileira, que garantia privilégios nas

políticas de fomento, desobrigou o BNDES a orientar suas ações de financiamento ao empresariado nacional.

A falta de uma política industrial impediu que o País renovasse seu parque industrial para dar saltos quantitativos. A média de crescimento da indústria brasileira na década de 1990 foi de 0,81%. Mesmo com ganhos em alguns setores, como na indústria automobilística, o quadro geral foi muito desanimador, repercutindo no setor de navegação, envolvendo estaleiros, navieças e armadores.

Seguindo as orientações dos planos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, o setor aquaviário dentro do BNDES, eram beneficiadas apenas as companhias de navegação fluvial do interior. O objetivo era integrá-las aos portos marítimos para escoar a produção para o mercado externo. Num olhar mais longo na história, a média de desembolso dos anos 1970 foi de 11 bilhões de reais, nos anos 1980, de 13,5 bilhões e, nos anos 1990, de 14,4 bilhões (BNDES, 1990-2000 – valores em reais de dezembro de 2001). No gráfico abaixo, podemos acompanhar a liberação dos recursos do BNDES para todos os segmentos da economia pós-1994. Como podemos observar, entre 1994 e 2001, houve uma alteração significativa, saltando de 10 bilhões de reais para 25,2 bilhões, mais que dobrando o volume e segue sem crescimento. Mas não se compara com o período posterior, cujos desembolsos saltaram de 37,4 bilhões de reais em 2002 para 168,4 bilhões em 2010. Um aumento de 350,0%.

Gráfico 5
Evolução dos desembolsos do BNDES 1994-2010 (R\$ milhões correntes)



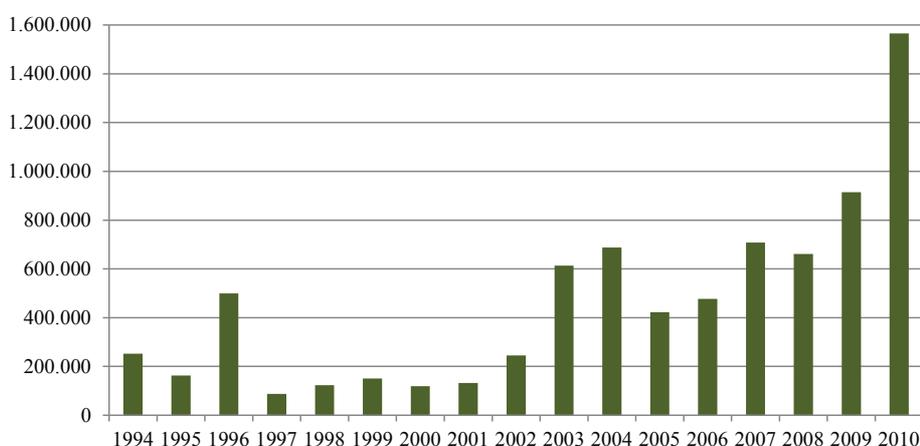
Fonte: Relatórios Anuais do BNDES.

Com relação aos desembolsos voltados especificamente para o transporte aquaviário, a trajetória não foi muito diferente. Enquanto nos anos 1990, o BNDES atendia preferencialmente o financiamento de embarcações para o sistema fluvial

brasileiro, a situação reverteu-se pós-2002, quando o banco voltou a aprovar projetos de novas embarcações para o transporte de cabotagem, longo curso e da Transpetro. O nível mais baixo de desembolso foi em 1997, quando atingiu 87,5 milhões de reais. A retomada da indústria da construção naval elevou os desembolsos de 245,3 milhões de reais em 2002 para 613,4 milhões em 2003, chegando a 1,5 bilhão em 2010 (Gráfico 6).

Gráfico 6

Evolução dos desembolsos para os transportes aquaviários 1994-2010 (R\$ mil correntes)



Fonte: Relatórios Anuais do BNDES.

Ao contrário dos estudos de 1997, em 2008 o banco divulgou outra pesquisa intitulada “Mercado de embarcações de apoio marítimo a plataformas de petróleo: oportunidade e desafios”, realizada por Ricardo Cunha da Costa, Victor Hugo Pires e Guilherme Penin Santos de Lima. Mesmo apontando problemas na estrutura da oferta com a plena utilização da capacidade instalada dos estaleiros, as grandes oportunidades geradas pelo pré-sal não deveriam ser desperdiçadas para fortalecer o mercado interno. A recomendação era de que deveriam ser ampliadas as linhas de crédito para evitar encomendas realizadas no exterior. Ou seja, em vez de recomendar que a indústria naval brasileira se especializasse num produto específico e voltado para o mercado externo, como no estudo de 1997, a tônica dessa recente pesquisa era apontar as oportunidades.

No que diz respeito ao planejamento e atuação do Estado, após duas décadas sem um plano consistente com metas e orçamento para além do PPA, em janeiro de 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o período 2007-2010. Com uma previsão de investimentos na ordem de 503,9 bilhões de reais, o PAC estava dividido em três grandes áreas: logística (58,3

bilhões), energética (274,8 bilhões) e social e urbana (170,8 bilhões). A previsão era de uma taxa de crescimento anual de 5,0% ao ano, com inflação anual de 4,5% e taxa de juros chegando ao final do Programa em 10,1%. Ao longo do segundo mandato do Governo Lula, diante da crise de 2008, o PAC foi ampliado, incluindo o Programa Minha Casa, Minha Vida (Brasil. Presidência da República, 2010).

Na área da infraestrutura logística, a marinha mercante seria contemplada com 10.581 milhões de reais, e as hidrovias, com 735 milhões. O PAC era monitorado por um comitê gestor que divulgava os resultados quadrimestrais, apontando as obras que estavam em andamento e as que necessitavam de atenção. Também foi incorporado o Promef II da Transpetro, que adaptou suas demandas às descobertas do Pré-Sal.

No final de 2010, foi lançado o Balanço de Governo 2003-2010, apontando os resultados do período. Na indústria naval, foram contratados 406 projetos no valor total de 19,33 bilhões de reais, sendo concluídos 209 projetos e desembolsados 8,8 bilhões de reais. No final de 2010, havia em obras nos estaleiros brasileiros 6.253.934 TPB (Brasil. Casa Civil, 2010). Na tabela abaixo podemos acompanhar o aumento exponencial de todas as encomendas contratadas em TPB feitas a estaleiros brasileiros.

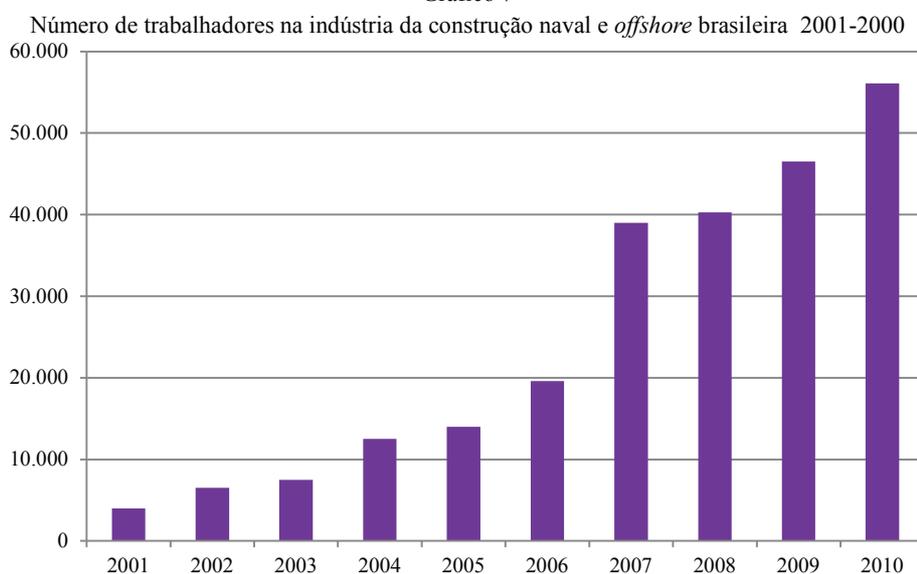
Tabela 1
Encomendas realizadas aos estaleiros brasileiros 1996-2009 (TPB)

Ano	TPB contratado
1996	6.000
1997	138.000
1998	65.100
2000	29.361
2001	77.216
2002	27.445
2003	90.900
2004	5.800
2005	19.300
2006	2.550
2007	2.466.800
2008	531.716
2009	871.105
2010	6.253.934

Fonte: Sinaval.

A retomada desta década pode ser mais bem acompanhada no volume de empregos gerados. Segundo a Sinaval, de 4.000 empregos em 2001, rapidamente a oferta triplica em 2004, passando para 12.500, que novamente triplica em 2007, para 39.000, chegando a 56.112 em 2010. A situação melhorou para os sindicatos e trabalhadores, mas o aumento exponencial da oferta de emprego esbarrou na disponibilidade de mão de obra qualificada, sobretudo para os próximos anos com as encomendas da Petrobras, que anunciou que contratará 28 sondas de perfuração no mercado interno. Uma das funções que exigem qualificação é a de soldador, uma especialidade cada vez mais rara no mercado de trabalho. No gráfico abaixo, podemos acompanhar esse aumento exponencial da oferta de emprego.

Gráfico 7

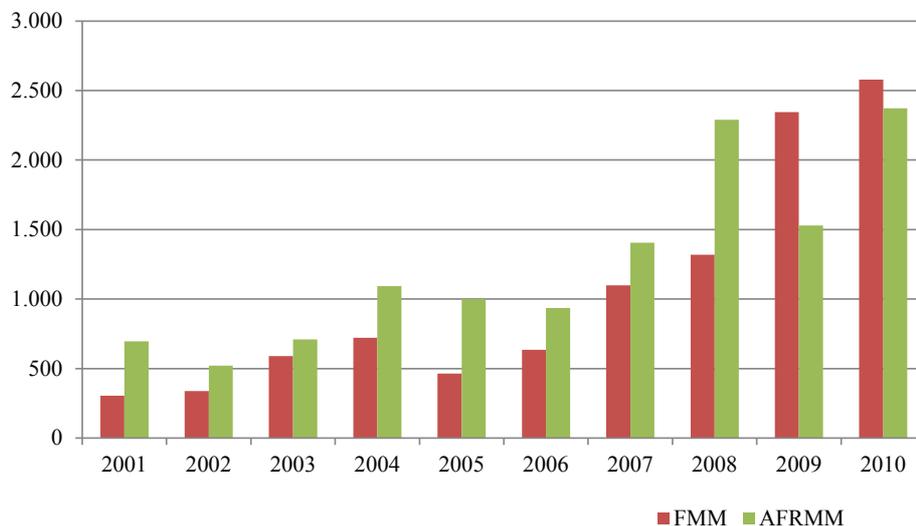


Fonte: SINAVAL.

O aumento da movimentação portuária e a retomada das atividades navais também repercutiram de forma positiva na arrecadação do AFRMM, que saltou de 305 milhões de reais em 2001 para 721 milhões em 2004, mais que triplicando em 2009, quando passou para 2,6 bilhões de reais. Esses recursos são disponibilizados no FMM, que é administrado pelo BNDES. Quanto maior for a arrecadação do AFRMM, maior será a capacidade de financiamento do BNDES aos estaleiros e armadores. Em larga medida, esse aumento de arrecadação do AFRMM também coincide com os desembolsos do BNDES para o transporte aquaviário, com exceção dos anos 2009 e 2010, cujos desembolsos do FMM foram maiores que a arrecadação do AFRMM, conforme expresso no Gráfico 8.

Gráfico 8

Evolução da arrecadação da AFRMM e dos desembolsos do FMM 2001-2010 (R\$ milhões correntes)

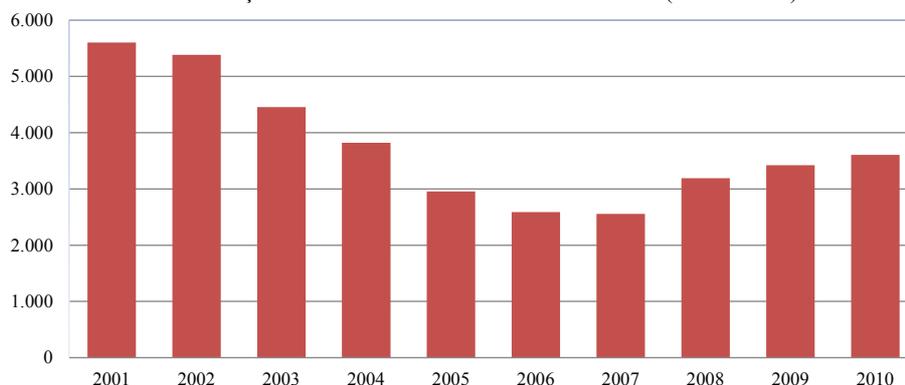


Fonte: ANTAQ; Controladoria Geral da União.

A mesma rapidez de crescimento se apresenta num ritmo diferente na evolução da frota mercante brasileira. Como o ajuste foi muito acentuado nos anos 1990, incluindo a venda de empresas nacionais, a frota mercante foi sendo desfeita até 2006. A recuperação já demonstrou sinais de crescimento com a entrada em operação das primeiras embarcações entregues a partir de 2008 (Gráfico 9). Contudo, as maiores unidades a serem lançadas virão após 2010 com a ampliação da frota da Transpetro e da Log-In (Vale).

Gráfico 9

Evolução da frota mercante brasileira 2001-2010 (em mil TPB)

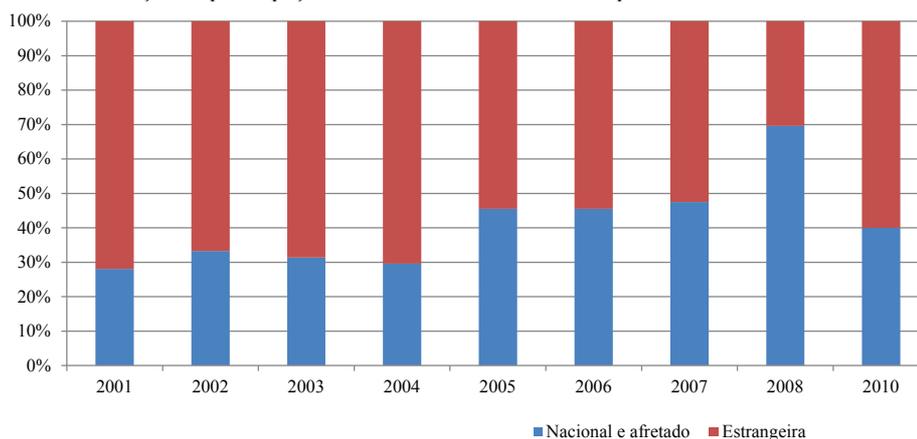


Fonte: Antaq.

A mesma recuperação lenta, apesar de mostrar reversão de tendência, será na participação da bandeira brasileira no movimento portuário. A frota nacional própria já chegou a 22,0% nos anos 1980, mas caiu para 5,0% em 2000. Somando os navios próprios e afretados, tivemos uma trajetória de ascensão nos anos recentes, chegando a 70,0% em 2008, mas voltou ao patamar de 40,0% em 2010 (Gráfico 10). Quanto maior a presença de navios com bandeira brasileira atuando no comércio exterior, menores serão as despesas com fretes no Balanço de Pagamentos. Seguramente a mesma posição que o Brasil tinha nos anos 1980 dificilmente será retomada, uma vez que dependerá de formação de grandes oligopólios nacionais no setor de transporte de longa distância. É bom lembrar que, nos anos 1980, a Lloyd Brasileira estava em plena atividade, operando com aproximadamente 40 navios num total de 6.890.000 TPB. Além disso, a Libra e a Aliança, as duas maiores companhias privadas, ainda atuavam e eram nacionais.

Gráfico 10

Evolução da participação das bandeiras no movimento portuário brasileiro 2001-2010



Fonte: Unctad.

Segundo o Sinaval, no final de 2010, a carteira de encomendas previstas para os estaleiros brasileiros era a seguinte:

- 52 navios-petroleiros para a Transpetro (Promef I e II)
- 10 petroleiros para Petróleos de Venezuela SA (PDVSA)
- 19 navios de apoio marítimo
- 18 rebocadores de apoio portuário
- 27 embarcações para navegação interior
- 4 navios porta-contêineres para a Log-In
- 2 navios graneleiros para a Log-In

Segundo o Sinaval:

Há um horizonte de planejamento de dez anos em que a demanda está dimensionada de forma clara. A construção naval é uma atividade de ciclo longo de produção, exigindo de um a dois anos para projeto e construção, sendo necessário um planejamento mínimo de quatro a cinco anos da carteira de encomendas para permitir a competitividade dos estaleiros (Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore, 2010, p. 4).

No final de 2010, havia 269 obras em andamento, entre navios, reparos e *offshore*, nos estaleiros brasileiros e outras 140 anunciadas (Anexos 1 e 2).

Em 2009, o BNDES e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, pela terceira vez, contrataram o Instituto de Economia da Unicamp e da UFRJ para realizar um amplo estudo sobre as “Perspectivas do Investimento no Brasil” (PIB). O objetivo do estudo era analisar a perspectiva do investimento na economia brasileira no longo prazo, avaliar as oportunidades e ameaças para o crescimento da indústria e sugerir estratégias, diretrizes e instrumentos para fortalecer a indústria nacional. Foram selecionados 12 sistemas produtivos e oito temas transversais. Nos objetivos desse novo estudo, é possível notar a diferença dos realizados nos anos 1990, no BNDES e Geipot. No setor produtivo “Mecânica” foi realizado o estudo setorial da indústria naval, coordenado por Fernando Henrique Lemos Rodrigues e José Augusto Gaspar Ruas. Após fazer uma análise sobre a situação mundial da indústria da construção naval e de *offshore* no mundo, os autores apontam que há no Brasil um “potencial promissor para investimentos em novos produtores” (Rodrigues; Ruas, 2009, p. 18). Todo o documento traz uma leitura muito positiva do atual momento por que passa o setor naval brasileiro e destaca a relevância das encomendas da Petrobras e a assertiva da orientação política governamental em fazer as opções pelo mercado interno para renovar a frota da Transpetro e realizar as megaencomendas para iniciar a exploração da camada pré-sal.

Considerações finais

A história econômica recente da indústria da construção naval reflete a dinâmica da economia brasileira dos anos 1990 e 2000. As reformas econômicas na década de 1990, pautadas em forte ajuste fiscal, privatização, abertura econômica (comercial e financeira) e desnacionalização, em vez de promoverem o crescimento econômico com mobilidade social e modernização das estruturas produtivas, aprofundaram os problemas econômicos com baixo nível de crescimento e desemprego em alta. Como resultado, a indústria naval entrou numa trajetória descendente com o desmonte parcial do seu parque fabril. O BNDES, o Ministério dos Transportes e a Petrobras acompanhavam as orientações do

executivo federal e tomaram decisões que não favoreciam os estaleiros locais. Os documentos oficiais publicados nesse período ou negavam a presença da indústria naval, como os ECIB e o *Made in Brazil*, ou a rechaçavam, como o do BNDES e o do Geipot.

Em 2002, mesmo com o fraco desempenho do Programa Navega Brasil, a indústria naval inicia uma fase de transição para retomada, fruto de algumas encomendas feitas pela Petrobras, como embarcações de apoio e a conversão de dois navios para FPSO. Nesse momento, surgem os primeiros estudos oficiais apostando na retomada, como o novo estudo do BNDES, elaborado por Pasin (2002), e o “Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil” (2003).

O marco decisivo para a retomada se deu com o cancelamento do edital de contratação da P51 em março de 2003, cuja preferência foi dada ao mercado interno. O número de empregos no setor reflete esta retomada: de 6.500 em 2002 para 56.112 em 2010. Destaca-se a construção de três grandes estaleiros fora do Rio de Janeiro: Atlântico Sul (PE), Rio Paraguaçu (BA) e Quip (RS). As demandas do pré-sal revigoraram as expectativas positivas no setor, que seguem numa trajetória ascendente de crescimento. O Estado voltou a atuar no setor por meio de políticas públicas e creditícias. O PAC, o BNDES e a Petrobras tornaram-se as referências para essa atividade industrial, que tem um amplo sistema produtivo integrado com alto potencial gerador de emprego. Um novo estudo do BNDES, elaborado em 2008 por Costa, Pires e Lima, apontava as oportunidades geradas pelas encomendas da Petrobras, e o recente estudo do IE/Unicamp e IE/UFRJ, o PIB, traz uma visão otimista do setor.

O desempenho da indústria naval brasileira de 1990 a 2010, de desmonte parcial e retomada, foi resultado das opções de políticas públicas adotadas ao longo dos últimos 20 anos.

Referências bibliográficas

AMARANTE, Rodrigo et al. Estratégia para a navepeças brasileira. In: PINTO, Marcos. *Implantação e consolidação de laboratório de gestão de operações e da cadeia de suprimentos da indústria de construção naval*. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório anual*. Rio de Janeiro: BNDES, vários anos (1990-2010, série completa).

_____. *Cadernos de infraestrutura: Marinha mercante – o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

BRASIL. Presidência da República. *Brasil em Ação 1997-1999*. Brasília, 1997.

_____. *Balanco de Governo 2003-2010*. Brasília, 2010.

- BRASIL. Casa Civil. *Programa de Aceleração do Crescimento*. Brasília, 2010.
- _____. CGU. *Relatórios da Controladoria Geral da União*. Brasília, 2010.
- _____. Ministério dos Transportes. *Política Nacional de Navegação e Marinha Mercante*. Brasília, 1986a.
- _____. *Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes 1986-1989*. Brasília, 1986b.
- _____. Senado Federal. *CPI Sunamam: relatório final da comissão*. Brasília: Imprensa Oficial, 1986.
- BRITO, Victor Gonçalves. Caracterização da indústria naval. *Revista de Marinha*, Lisboa, jun. 2011.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra, Brasil*. Brasília, 1994.
- _____. *Avança Brasil: Mais 4 anos de desenvolvimento para todos*. Brasília, 1998.
- _____. *Discurso na solenidade Programa Navega Brasil*. Brasília: Presidência da República, 2000.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Unesp; IE/Unicamp, 2002.
- COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE. *Relatórios das atividades da Comissão da Marinha Mercante*. Rio de Janeiro, 1956-1966.
- COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos (Coord.). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Editora da Unicamp/Papirus, 1995.
- _____ et al. *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio*. Brasília: MDIC/Finep/MCT; Campinas: IE/Unicamp, 2003.
- COSTA, Ricardo Cunha da; LIMA, Guilherme Penin Santos de; PIRES, Victor Hugo. Mercado de embarcações de apoio marítimo às plataformas de petróleo: oportunidades e desafios. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 125-146, set. 2008.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. *Política governamental e competitividade da indústria brasileira de construção naval: evolução, estrutura e diagnóstico*. Brasília: Ministério dos Transportes, 1999. v. 2.
- FERRAZ, João Carlos; HAGUENAUER, Lia; KUPFER, David. *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- _____ et al. *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio*. Campinas: IE/Unicamp, 2002.
- GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira: Administração, regime jurídico e planejamento. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, PUC-SP, v. 21, p. 247-278, 2010.

Alcides Goularti Filho

GOULARTI FILHO, Alcides. História econômica da construção naval no Brasil: formação de aglomerado e performance inovativa. *Revista de Economia*, Brasília, Anpec, v. 12, n. 2, maio/ago. 2011.

GREENHALGH, Juvenal. *O arsenal de Marinha do Rio de Janeiro na história 1822-1889*. Rio de Janeiro: IBGE, 1965.

KUBOTA, Luis Cláudio; NEGRI, João Alberto de; TURCHI, Lenita. Indústria naval. In: LEMOS, Mauro Borges; NEGRI, João Alberto de. *O núcleo tecnológico da indústria brasileira*. Brasília: Ipea/Finep/ABDI, 2011.

LIMA, Eriksom Teixeira; VELASCO, Luciano Otávio Marques de. Construção naval no Brasil e no mundo. *BNDES: Informe Infraestrutura*, Rio de Janeiro, n. 14, set. 1997.

PASIN, Jorge Antonio Bozoti. Indústria naval do Brasil: panorama, desafios e perspectivas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 121-148, dez. 2002.

PETROBRAS. *Relatórios anuais*. Rio de Janeiro: Petrobras, 2005-2009.

RODRIGUES, Fernando Henrique Lemos; RUAS, José Augusto Gaspar. *Documento setorial: Naval – Perspectiva do Investimento no Brasil*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ; Campinas: IE/Unicamp, 2009.

SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE. *Resultados da indústria da construção naval brasileira 2010*. Rio de Janeiro: Sinaval, 2010.

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

SUZIGAN, Wilson. A política industrial brasileira após uma década de estagnação. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, ago. 1992.

TELLES, Pedro Carlos da Silva. *História da construção naval do Brasil*. Rio de Janeiro: Femar, 2001.

TRANSPETRO. *Relatório anual*. Rio de Janeiro: Petrobras, vários anos (1997-2009, série completa).

Anexo 1

Distribuição regional das encomendas dos estaleiros em 2010

Estado	TPB (mil)	Obras em andamento	Participação (em %)
Pernambuco	3.072	23	49,12
Rio de Janeiro	1.571	64	25,12
Rio Grande do Sul	1.120	9	17,91
São Paulo	335	117	5,36
Pará	84	21	1,34
Outros Estados	72	35	1,15
Total	6.254	269	100,00

Fonte: Sinaval (2010).

Anexo 2

Carteira de encomendas dos estaleiros brasileiros em 2010

Estaleiro	Localização	TBP encomendado	Embarcações encomendadas	Plataforma encomendada
Estaleiro Aliança	Niterói (RJ)	32.800	9	
EISA - Estaleiro da Ilha	Rio de Janeiro	1.276.600	26	
Estaleiro Mauá	Niterói (RJ)	192.000	4	
Estaleiro Rio Nave	Rio de Janeiro	3.000	2	
Estaleiro São Miguel	São Gonçalo (RJ)	17.100	5	
Estaleiro STX OSV	Niterói (RJ)	46.000	9	
Estaleiro SRD	Angra dos Reis (RJ)	592	2	
Estaleiro Superpesa	Rio de Janeiro	3.200	2	
Estaleiro UTC	Niterói (RJ)		14	Módulos para 4 plataformas
Estaleiro Basfels	Angra dos Reis (RJ)		5	P-56, P-61, dois FPSO e 7 navios-sonda
Estaleiro Wilson, Sons	Guarujá (SP)	15.000	17	
Estaleiro Rio Tietê	Araçatuba (SP)	320.000	100	
Estaleiro Detroit	Navegantes (SC)	36.242	25	
Estaleiro Navship	Navegantes (SC)	35.400	7	
Estaleiro TWP	Navegantes (SC)		3	
Estaleiro Atlântico Sul	Suape (PE)	3.072.000	23	P-55, FPSO (casco) e 7 navios-sonda
Estaleiro Ecovix	Rio Grande (RS)	1.120.000	9	
Estaleiro Quip	Rio Grande (RS)		2	P-55 e P-63 (FPSO)
Estaleiro Rio Maguari	Belém (PA)	84.000	21	

Fonte: Sinaval (2010).