

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO

PETER LOEB CALDENHOF

**A MUNDIALIZAÇÃO E A AUTONOMIA RELATIVA DO DIREITO NA
DEFINIÇÃO DE MODELOS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAIS:**

O caso da organização jurídico-institucional da navegação marítima brasileira atual.

São Luis

2015

PETER LOEB CALDENHOF

**A MUNDIALIZAÇÃO E A AUTONOMIA RELATIVA DO DIREITO NA
DEFINIÇÃO DE MODELOS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAIS:**

O caso da organização jurídico-institucional da navegação marítima brasileira atual

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento
Socioeconômico da Universidade Federal do
Maranhão, para obtenção do título de Mestre
em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Bezerra de
Farias.

São Luis

2015

Caldenhof, Peter Loeb.

A mundialização e a autonomia relativa do direito na definição de modelos de desenvolvimento nacionais: o caso da organização jurídico-institucional da navegação marítima brasileira atual / Peter Loeb Caldenhof. — São Luís, 2015.

265 f.

Orientador: Flávio Bezerra de Farias.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, 2015.

1. Navegação marítima brasileira – Organização jurídico-institucional. 2. Mundialização. 3. Direito e desenvolvimento. 4. Marinha mercante. I. Título.

CDU 347.79(81)

A meus filhos, Ícaro e Ana Carolina.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Flávio Bezerra de Farias, pela disposição e a orientação recebida.

Agradeço à minha amada esposa, Cristiane, pela felicidade que me dá a cada dia.

Agradeço ao meu chefe, Marcelo Castelo de Carvalho, e a todos os colegas da Unidade Administrativa de São Luis – URESL, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, pela compreensão, leitura do trabalho e discussões estimulantes.

E agradeço aos meus pais, pela formação humana e pelo incentivo à curiosidade, ao pensamento crítico e à independência intelectual que sempre me proporcionaram.

“...os conflitos sociais e a atividade política a estes ligada constituem o elemento propulsor das transformações estruturais que são a substância do que veio a chamar-se “desenvolvimento”

Celso Furtado

“Em síntese, desde os tempos coloniais até hoje, tem cabido à ação do governo papel primordial na evolução marítima do país.”

Vice-Almirante João Carlos Gonçalves Caminha

RESUMO

A presente dissertação aprofunda o estudo das relações entre base material socioeconômica e superestrutura político-jurídica, com a demonstração de que formam uma totalidade dialética, mas com relativa autonomia de suas partes. Esclarece a natureza específica do direito como importante elemento superestrutural e seu papel para a definição de modelos de desenvolvimento nacionais no atual contexto da mundialização, demonstrando, em termos teórico-conceituais e histórico-concretos, sua relativa autonomia, tanto pelo aspecto de sua não determinação automática pelas relações socioeconômicas, quanto pela constituição política e jurídica da própria base material. Estes elementos de relativa autonomia são explicados pelas características político-jurídicas do Estado, do direito, do sistema internacional e da própria mundialização enquanto processo deliberadamente produzido pelos atores em luta nas esferas superestruturais doméstica e internacional. Sob essa ótica de institucionalismo crítico, as relações entre direito e economia são demonstradas e analisadas no estudo do caso concreto da organização jurídico-institucional da navegação marítima brasileira atual e seus efeitos em termos de desenvolvimento setorial e geral. O trabalho demonstra que o atual modelo é insuficiente para a consolidação de uma navegação marítima nacional autônoma, afetando negativamente a competitividade sistêmica da economia brasileira, suas contas nacionais, a acumulação de capital nacional e o desenvolvimento de setores conexos, como a construção naval.

Palavras-chave:

Mundialização, relações base-superestrutura, autonomia relativa, direito, Estado, sistema internacional, institucionalismo, desenvolvimento, navegação marítima, marinha mercante.

ABSTRACT

This dissertation studies the relations between the socioeconomic base and the political-juridical superstructure, with the demonstration that they form a dialectic totality, but keeping the relative autonomy of its parts. The text shows the specific nature of Law as an important part of the superstructure and its role in the definition of national development models within the process of mundialization. The relative autonomy of Law is demonstrated in theoretical and historical-concrete terms, first, by showing that there is no automatic determination of Law by the socioeconomic structure and, second, with the evidence of the political and juridical constitution of the material base itself. These elements of the relative autonomy are explained by the political and juridical characteristics of the state, Law, the international system and the mundialization process as something that is deliberately produced by the different actors in conflict within the domestic and international superstructures. Parting from this point of view of critical institutionalism, the relations between Law and Economics are demonstrated and analyzed in the case study of the current juridical-institutional organization of the shipping industry in Brazil and its effects in terms of development for the shipping branch and the economy as a whole. The dissertation shows that the current model is insufficient for the consolidation of an autonomous national shipping industry, with the consequent negative impacts on the systemic competitiveness of the Brazilian economy, its national accounts, the national accumulation of capital and the development of correlated economic sectors, such as the shipbuilding industry.

Keywords: Mundialization, base-superstructure relations, relative autonomy, Law, state, international system, institutionalism, development, shipping, maritime fleet.

LISTA DE GRÁFICOS

	p.
Gráfico 1 - Crescimento mundial e crescimento da navegação.....	259
Gráfico 2 - Comercio marítimo mundial por grupos de países em porcentagem de tonelage.....	259
Gráfico 3 - Comércio global containerizado em milhões de TEU e mudança percentual anual.....	260
Gráfico 4 - Propriedade de frota por ano de construção da embarcação.....	260
Gráfico 5 - Principais 20 países proprietários da frota mercante mundial.....	261
Gráfico 6 - Crescimento percentual anual da frota mundial.....	261

LISTA DE TABELAS

	p.
Tabela 1 - Carga total em milhões de toneladas.....	262
Tabela 2 - 50 maiores empresas de carga geral.....	263
Tabela 3 - Principais portos de contêiner no mundo.....	264
Tabela 4 - Terminais de contêiner mais produtivos.....	265
Tabela 5 - Portos mais produtivos do mundo.....	265

SUMÁRIO

	p.
1	
INTRODUÇÃO.....	1
2	
MUNDIALIZAÇÃO E A AUTONOMIA RELATIVA DO DIREITO NA DEFINIÇÃO DE MODELOS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAIS.....	13
2.1	
Autonomia relativa da esfera político-jurídica.....	13
2.1.1	
Não determinação automática da superestrutura pela base material.....	13
2.1.2	
Politicidade e juridicidade das relações econômico-sociais.....	17
2.1.3	
Direito e modelos de desenvolvimento.....	23
2.2	
Mundialização.....	39
2.2.1	
Tendência genética do modo de produção capitalista à expansão, variações do processo e seus condicionamentos superestruturais.....	39
2.2.2	
A mundialização propriamente dita: o processo de expansão capitalista após os anos 70.....	45
2.2.2.1	
A mundialização como processo econômico.....	46
2.2.2.2	
A mundialização como processo político-jurídico.....	50
2.2.2.3	
Permanência da centralidade dos Estados Nacionais.....	59
2.2.2.4	
Bipolaridade, unipolaridade e multipolaridade no sistema internacional e seus efeitos sobre a mundialização.....	83
2.2.2.5	
A implementação político-jurídica relativamente autônoma da Mundialização no Brasil enquanto país subdesenvolvido dependente.....	88

3	O CASO DA ATUAL ORGANIZAÇÃO JURÍDICO- INSTITUCIONAL DA NAVEGAÇÃO MARÍTIMA NO BRASIL ENQUANTO MODELO DE DESENVOLVIMENTO	95
3.1	Navegação marítima e logística na economia mundializada: características e conceitos centrais.....	95
3.1.1	Espaço, economia e transportes.....	95
3.1.2	Logística.....	98
3.1.3	Transportes como subsistema de logística.....	103
3.1.4	Navegação Marítima.....	107
3.1.5	Estrutura de mercado na navegação marítima e Marinha Mercante.....	114
3.1.6	Aspectos político-jurídicos na navegação marítima mundial.....	123
3.2	O modelo jurídico-institucional da navegação marítima.....	128
3.2.1	Navegação marítima e o quadro jurídico-institucional.....	130
3.2.2	Introdução histórica da organização jurídico-institucional da navegação marítima no Brasil – a brusca mudança de modelos.....	132
3.2.3	A Constituição Federal, Ordem Econômica e Social e Navegação Marítima.....	135
3.2.4	Instituições e Ordenamento Internacionais.....	157
3.2.5	O ordenamento jurídico infraconstitucional da navegação marítima no Brasil.....	167
3.2.5.1	A base teórica e político-ideológica do modelo: substituição da Política Industrial pela Regulação e a Defesa da Concorrência.....	167
3.2.5.2	Legislação e instituições na navegação marítima brasileira atual.....	176
3.3	O atual modelo jurídico-institucional da navegação marítima e o Desenvolvimento.....	202
3.3.1	O papel da navegação no Desenvolvimento.....	202

3.3.2	Efeitos do atual modelo sobre a navegação marítima e a Marinha Mercante nacional.....	205
3.3.3	Elementos gerais de desenvolvimento afetados pela desestruturação da navegação marítima nacional.....	217
3.3.3.1	Impactos sobre a estratégia logística empresarial e diminuição da competitividade sistêmica da economia brasileira.....	218
3.3.3.2	Divisas, equilíbrio externo e balanço de pagamentos.....	223
3.3.3.3	Localização produtiva, construção naval e acumulação de capital nacional.....	228
4	CONCLUSÃO.....	238
	REFERÊNCIAS.....	244
	ANEXO I – Gráficos e Tabelas.....	258

1 INTRODUÇÃO

O início dos anos noventa do século passado foi marcado pelo aparente triunfo do capitalismo liberal e globalizante, com o quase simultâneo desmoronamento do bloco soviético, o desmonte do Estado de bem-estar social no mundo desenvolvido capitalista, a abertura da China ao capital e aos mercados internacionais e o abandono forçado dos modelos nacional-desenvolvimentistas no terceiro mundo não alinhado (SAMPAIO JR., 1999, BATISTA, 1994, p. 8). No campo jurídico, ocorreram alterações significativas nos ordenamentos e ainda maiores na ideologia, com teses como o de uma suposta “refeudalização” do direito e o fortalecimento do ‘pluralismo jurídico’¹, principalmente com uma *lex mercatoria* não estatal das grandes corporações multinacionais, o maior peso da denominada *soft-law* e o esvaziamento da esfera política no contexto da ‘economia mundo’, entre outros (FARIA, 1999, pp. 1, 36, 52, 60-63, 89, 141, 250-251, 324-325).

Nos dizeres de Jeffry A. Frieden (2008):

Os interesses e as ideias favoráveis à globalização econômica dominaram a economia e a política mundiais. O globo era mais uma vez capitalista, e o capitalismo era novamente global. (FRIEDEN, 2008, p. 438)

No entanto, após os primeiros anos de euforia utópica neoliberal, as teses do “fim da história” e do “fim dos Estados nacionais” mostraram-se equivocadas (MICHALET, 2003, p. 13) e o mundo parece-se muito mais com o ambiente das rivalidades entre grandes potências do pré-I Guerra Mundial do que com um enorme “supercapitalismo” global². Após as recentes crises no centro desenvolvido, políticas intervencionistas clássicas voltaram a prevalecer nos EUA e na Europa, enquanto os grandes países em desenvolvimento praticam políticas por vezes classificadas até como capitalismo de estado.

¹ “... a existência de distintas ordens jurídicas autônomas num mesmo espaço geopolítico, inter cruzando-se interpenetrando-se de modo constante –“ FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999. p.15.

² Dentre as inúmeras correntes interpretativas atuais da economia e da política internacionais, a atualização de Callinicos, sintetizada por Farias, me parece ser a que melhor expressa a realidade do início do século 21: “uma economia mundial cada vez mais integrada torna-se uma arena apropriada para a concorrência entre capitais, que agora tende a assumir a forma de conflitos geopolíticos entre os Estados” Em suma, na atualização feita por Callinicos, o imperialismo é definido como um estágio de desenvolvimento do capitalismo no qual, em primeiro lugar, a concentração e centralização do capital provocam a tendência à integração do capital monopolista privado com o Estado; em segundo lugar, a internacionalização das forças produtivas assume uma tendência a forçar os capitais a entrar em concorrência entre eles mesmos por mercados, investimentos e matérias-primas na escala mundial.” FARIAS, Flavio B. de. **O imperialismo global: teorias e consensos**. 1. Ed. São Paulo, Cortez, 2013, p. 78.

Está claro que Política e Economia, Estado e mercados se entrelaçam e afetam mutuamente (FERNANDES, 2005; IANNI, 1977; DRAIBE, 1985). Longe do *laissez-faire* do discurso ideológico, há uma disputa acirrada entre os Estados-Nação e suas empresas por mercados, capitais, construção e manutenção de setores industriais e tecnológicos de ponta etc.3. Para avançar estes interesses econômicos e políticos⁴, toda sorte de instrumentos jurídicos e institucionais de intervenção e organização das estruturas econômicas são empregados, da formação de regimes internacionais (BÉLANGER, 1997), como as normas da OMC, passando por bancos de investimento públicos até o protecionismo agrícola aberto da UE e os subsídios velados do orçamento tecnológico-industrial-militar nos EUA.

Neste contexto, a discussão sobre os limites e possibilidades dos Estados nacionais determinarem sua própria forma de organização econômica por meio de instrumentos jurídico-institucionais volta ao foco central do debate sobre o Desenvolvimento Socioeconômico. Uma das questões mais controversas e complexas na discussão teórica sobre o Desenvolvimento Socioeconômico é a relação entre Política, Estado e Economia⁵. Até que ponto as estruturas econômicas e sociais determinam as formas políticas e jurídicas? Há uma autonomia relativa da esfera político-jurídica e, inclusive, a possibilidade desta superestrutura interferir e moldar as bases socioeconômicas? Qual o impacto das ideologias, culturas e formas político-jurídicas sobre o desenvolvimento do sistema capitalista e possibilidades alternativas de organização socioeconômica?

As respostas são inúmeras e variam com as posições ideológicas e teóricas das diversas vertentes que discutem o problema, do marxismo à sociologia weberiana (TRAGTENBERG, 1997), a linha de “*law and economics*” e a Nova Economia Institucional, mas todas têm como pressuposto que o Desenvolvimento Socioeconômico de

³ “Sem questionar os mecanismos que impulsionaram a transnacionalização do capital, os países centrais têm procurado amenizar as consequências mais nefastas deste processo, lançando mão de políticas neomercantilistas que acirram o estado de “guerra econômica”. SAMPAIO JR., Plínio de A. **Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado**, Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

⁴ Sobre entrelaçamento das hierarquias geopolíticas e geoeconômicas, vide TAVARES, M. da Conceição. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes, **in Celso Furtado e o Brasil**, _____ (org.), Rio de Janeiro, Perseu Abramo, 2000.

⁵ Sobre o conteúdo político das decisões e formas econômicas, assim como o papel do Estado no sistema econômico mundial atual, e especificamente sobre a politicidade do conceito de Desenvolvimento: “...os conflitos sociais e a atividade política a estes ligada constituem o elemento propulsor das transformações estruturais que são a substância do que veio a chamar-se “desenvolvimento” FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**, São Paulo, Companhia das Letras, 2008, p. 109.

uma sociedade está relacionado com as formas políticas e jurídico-institucionais que organizam a economia.

O problema é ainda mais complexo, interligando estas relações internas com as determinantes externas, ultrapassando o âmbito restrito dos Estados Nacionais e obrigando a uma análise dos efeitos do sistema econômico e político internacional sobre esta autonomia relativa (FARIAS, 2013a, 2013b). Não se trata mais apenas de saber se e como um polo político pode moldar as relações econômicas e sociais de uma dada sociedade em seu território através de decisões políticas na forma de instituições e normas jurídicas, mas, dadas as características específicas do sistema internacional em que esta comunidade política se insere, quais as possibilidades e limites que o sistema impõe a esta moldagem jurídico-institucional nacional.

Um Estado que queira controlar seu câmbio como uma forma de política desenvolvimentista continuará tendo acesso aos mercados internacionais de capitais (MICHALET, 2003, 125-130)? O preço de se abandonar a possibilidade de uma política de subsídios industriais vale a participação na OMC e acesso aos mercados abertos dos demais países? Um Estado que nacionalize setores industriais estratégicos ou altere a forma de propriedade e trocas em seu território ficará isolado do sistema ou quiçá sofrerá intervenções das Grandes Potências? E o papel das gigantescas empresas multinacionais oligopolistas, com seus processos produtivos transnacionalizados (PAULET, 2009, 54-57)?

Nota-se, assim, que o entrelaçamento entre Política, Economia e Direito na questão do Desenvolvimento⁶ não se restringe à esfera doméstica, mas ocorre de maneira até mais acentuada no sistema internacional como um todo⁷. A atual retomada de expansão

⁶ Com Celso Furtado, "...interpretar o desenvolvimento periférico como um complexo fenômeno de caráter dinâmico que abarca elementos técnicos, econômicos, sociais, políticos e culturais." citado em SAMPAIO JR., Plínio de A. **Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado**, Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 60.

Acrescento os elementos jurídicos, por constituírem essencialmente a forma da concretização dos elementos políticos e econômico-sociais nos sistemas modernos de dominação racional-legal, como foco do presente projeto.

⁷ Sobre entrelaçamento entre economia e esfera internacional: "As relações entre países têm, desde o começo da época capitalista, constituído até certo ponto o domínio da política econômica, ou seja, da ação estatal dirigida. Essa circunstância tem uma influência profunda no curso das relações econômicas internacionais; e o que é mais importante, talvez, influi e modifica a estrutura interna dos países em questão." para a realização de objetivos econômicos definidos. (...) o choque de políticas econômicas em conflito." SWEEZY, P. M. **Teoria do desenvolvimento capitalista: princípios de economia política marxista**, apres. Helga Hoffmann, trad. Waltensir Dutra, São Paulo, Abril Cultural, 1983, pp. 224-225.

capitalista em novas áreas de reprodução e acumulação de capital, anteriormente fechadas no pós-II Guerra, denominada de Globalização⁸ ou Mundialização (MICHALET, 2003; PAULET, 2009, p. 16, GUIMARÃES, 2005, pp. 252-253), e em sua essência caracterizada por um crescente grau de integração das economias nacionais⁹, tem impacto direto na capacidade dos Estados nacionais promoverem políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico (BRANDÃO, 2007).

Por sua vez, esse processo de integração econômica não se restringe apenas à seara financeira, mas perpassa também a economia real, com a composição de cadeias de suprimentos globais e o deslocamento dos processos produtivos. Muitas vezes relegado a um segundo plano atrás das transformações tecnológicas na área das telecomunicações e informática, a navegação marítima constitui um dos pilares centrais do processo de crescente integração econômica internacional no pós-Guerra. Sem o barateamento exponencial dos fretes marítimos,¹⁰ que possibilitou o aumento efetivo da escala dos mercados e o deslocamento da produção industrial a países subdesenvolvidos com mão-de-obra mais barata e abundância de recursos naturais, a globalização não seria possível. Citando Paulet (2009):

O transporte marítimo tornou-se um verdadeiro ‘acelerador’ da mundialização. Sem dúvida, os mares e os oceanos são as principais vias de comunicações internacionais. (...) Esquece-se sempre o fato de que a mundialização é um fenômeno geográfico que afeta territórios, montanhas, planícies, rios e mares. (...) os méritos atuais deste meio de transporte que beneficia progressos de técnicas de ponta. (...) Esses transportes marítimos garantem hoje o essencial do comércio mundial e, em nossos dias, os produtos pesados são, na maioria das vezes, embarcados em navios,... (PAULET, 2009, pp. 46-47)

As transformações na navegação marítima eliminaram as antigas barreiras da distância (CHANG, 2004), tendo efeito talvez mais significativo para a tendência de especialização produtiva e impedimento a políticas protecionistas pelos países

⁸ No contexto deste trabalho, toma-se o próprio processo de globalização econômica atual como um processo essencialmente político, isto é, dependente de tomadas de decisões, impulsionada por meios políticos e através dos Estados e de grupos internos e externos politicamente influentes, mesmo que haja indubitavelmente fatores tecnológicos e econômicos decisivos que o impulsionem. Concordamos neste ponto com a centralidade da “questão fundamental da hegemonia e do poder político” para o Desenvolvimento, vide BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**, Campinas, SP, Editora Unicamp, 2007.

⁹ Vide DRUCKER, Peter F. The Global Economy and the Nation-State. in **Foreign Affairs**, September/October 1997..

¹⁰ De acordo com Stopford, os fretes marítimos caíram 75% no período. Vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 40.

subdesenvolvidos do que muitas políticas adotadas de forma deliberada. Cerca de 90% das cargas mundiais são transportadas por via marítima, taxa que ainda se eleva para as commodities estratégicas, como petróleo e seus derivados, minérios e grãos, sem as quais não seria possível imaginar a economia mundial em sua forma atual (BALLOU, 2012, CAIXETA org., 2013). Um dos maiores especialistas em economia marítima, Stopford, resume assim (2009):

A primeira é o papel central que a navegação exerceu na economia global. A cada estágio de seu desenvolvimento o transporte marítimo teve proeminência e o setor de navegação, com seus ares internacionalistas distintivos, foi um protagonista.¹¹. (STOPFORD, 2009, p. 44)

A indústria naval constitui setor relevantíssimo, com extensos efeitos difusores. Os serviços de transportes movimentam centenas de bilhões de dólares por ano, configurando um dos principais itens do balanço de pagamentos de muitos países, com peso mais acentuado ainda para os subdesenvolvidos (GOULARTI, 2010), além de figurar no centro de questões estratégicas e de *Grande Estratégia* dos Estados, estando intimamente ligados ao conceito de *Poder Naval*¹².

Dado esse contexto geral, o presente trabalho se insere na intersecção da Teoria do Estado, da Teoria Geral do Direito e da Economia do Desenvolvimento e representa um estudo de viés institucionalista crítico sobre a natureza do direito como instrumento de organização econômico-social e especificamente sobre seu papel no Desenvolvimento num mundo em processo de mundialização. Constitui uma refutação ao economicismo nestas ciências sociais, tanto o liberal e “globalista” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 418), quanto o de certas linhas interpretativas marxistas, e demonstra o equívoco da dedução unilateral da esfera político-jurídica por determinações automáticas das relações econômico-sociais.

Pelo contrário, argumenta, com base na natureza dialética da relação entre as estruturas econômico-sociais e a superestrutura, bem como em razão das especificidades

¹¹ Tradução livre do original: “The first is the central part which shipping has played in the global economy. At every stage in its development, sea transport has figured prominently, and the shipping industry, with its distinctive international flavour, has played a central role.”

¹² Sobre o entrelaçamento entre desenvolvimento econômico, sistema de transportes e questões estratégicas: “Ao mesmo tempo, essas crises, associadas à diferenciação crescente do sistema econômico brasileiro, punham em evidência as relações necessárias entre indústria de base, sistema de transporte, defesa nacional e desenvolvimento econômico.” IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977, p. 30.

dos sistemas político-jurídico interno e internacional, que a primazia ontológica da base material¹³ não significa um determinismo economicista unilateral da esfera superestrutural e que também não há inevitabilidade de inserção passiva das sociedades e dos Estados nacionais à Mundialização. Ao mesmo tempo, demonstra que as relações econômico-sociais constituem-se política e juridicamente, dependendo sua modelagem das correlações de forças concretas nos planos internacional e nacional, tanto entre as coligações de classes e grupos sócio-políticos que controlam o poder do Estado nacionalmente, quanto entre os Estados no plano internacional.

E, nesse sentido, mesmo com a tentativa por parte da superpotência hegemônica de se impor um “modo estatal global”, que assumiria as funções de regulador da concorrência capitalista mundial e “governança planetária” (sem se constituir num verdadeiro “superestado” soberano), entende que, em decorrência das características superestruturais e de autonomia relativa e em especial pelo caráter essencialmente político do processo de mundialização discutidos a seguir, há a possibilidade para os Estados-Nação em todos os níveis relativos de poder de tanto influenciarem a formação das instituições político-jurídicas internacionais (BÉLANGER, 1997), quanto manterem certos controles nacionais sobre suas economias. Com Farias (2013a):

O modo de produção capitalista encontra-se atualmente num momento de concorrência cada vez mais feroz entre os capitais numerosos na escala mundial; isso faz com que o modo estatal capitalista global atue, em sua vertente universal, como capitalista coletivo ideal para garantir tanto as condições prévias da reprodução ampliada quanto a mediação das contradições intercapitalistas planetárias. Mas, cada espaço capitalista nacional ou regional – seja pela *maldição dos recursos naturais* ou pela *estratégias oligopolistas* do grande capital, dentre outros interesses econômicos, como a predominância das finanças, da exploração mineira ou da agroexportação – é obrigado a recorrer a todas as formas estatais realmente existentes na disputa no interior do mercado mundial. (FARIAS, 2013a, p. 23, grifos nossos)

¹³ “Vale a pena recordar também a afirmação de Engels de que a economia é somente em última análise, a mola da história (nas duas cartas sobre a filosofia da práxis publicadas também em italiano), afirmação que pode ser ligada diretamente à passagem do prefácio da *Crítica da Economia Política*, que diz que é no terreno das ideologias que os homens se tornam conscientes dos conflitos que se verificam no mundo econômico.” Vide Gramsci, apud SADER, Emir (org.). **Gramsci: poder, política e partido**. Tradução Eliana Aguiar, 1. Ed. São Paulo, Expressão Popular, 2005, pp. 25-26.

“Vê-se que a questão da origem histórica do Estado, a da ordem de sucessão entre, de um lado o Estado e de outro as relações de produção e os poderes de classe, na historiografia da gênese, não é teoricamente idêntica ao fundamento do Estado nas relações de produção, nas lutas de classes e nas relações de poder.” POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 2. Ed. 1985, p. 48.

Além de em termos teórico-conceituais, a autonomia relativa do direito na definição de modelos de desenvolvimento nacionais pode ser demonstrada concretamente pela análise específica das formas essencialmente diversas de definição jurídico-institucional das relações econômico-sociais. Entre estes modelos que os Estados podem adotar para moldar e interferir em suas economias, destacam-se o desenvolvimentismo e o neoliberalismo, por encontrarem-se em polos antagônicos do leque de posições ideológicas e de interesses, sendo o primeiro intimamente associado ao intervencionismo e o segundo à fase de abertura e liberalização de setores estratégicos de infraestrutura de meados dos anos 90¹⁴.

Apresentam um embasamento teórico quase antagônico, objetivos fundamentalmente diferentes e formas jurídico-institucionais de organização econômica muito diversas. Geram efeitos socioeconômicos diferentes e foram afetados por fases distintas do processo de internacionalização capitalista, ocorrendo o primeiro, no Brasil, no período da internacionalização do capital e o segundo no auge da mundialização. Os modelos discutidos configuram “tipos ideais” no sentido weberiano (WEBER, 1984; AMORIM, 2001, pp. 75-80), podendo haver no mundo concreto as mais diversas combinações intermediárias de políticas públicas de intervenção e regulação da economia. Contudo, a comparação entre as posições mais extremas e “típicas” de ambos os modelos serve para ressaltar suas características próprias e evidenciar as possibilidades e limites da formação e direção político-jurídica das economias nacionais.

Assim, o tema geral das relações entre Estado, Direito e Desenvolvimento será estudado no caso específico do setor de navegação marítima brasileira do período atual da mundialização, pela análise crítica do modelo de organização jurídico-institucional deste setor da economia e de seus impactos socioeconômicos objetivados e alcançados. Tentará evidenciar seu aspecto híbrido e contraditório, decorrente da complexa composição de forças no Estado brasileiro e no governo do executivo federal, do caráter também contraditório do ordenamento jurídico brasileiro neste sentido, que mescla elementos

¹⁴ Condizente com a linha política da corrente neo-estrutural no comando do Estado à época: “...o objetivo estratégico de crescente exposição da economia periférica à concorrência internacional. (...) a interferência no livre funcionamento do mercado é tida apenas como um expediente temporário para atenuar os efeitos mais nocivos do movimento de liberalização e não mais como sustentáculo fundamental de uma política industrializante.” SAMPAIO JR., Plínio de A. **Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado**, Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 57.

desenvolvimentistas¹⁵ (BIELSCHOWSKY, 2000, TEIXEIRA, 2006), socialdemocratas e neoliberais¹⁶ (BRANDÃO, 2007, GODOI, 2008), em especial a lógica das Agências Reguladoras¹⁷, e das possibilidades e limites impostos pelo processo de mundialização em suas facetas econômica, política e jurídica.

A pesquisa tem caráter eminentemente teórico-conceitual e visa contribuir para uma melhor compreensão da relação entre as bases econômico-sociais e a superestrutura político-jurídica no âmbito interno e internacional, evitando-se os equívocos de ambos os extremos criticados por Gramsci (apud SADER, 2005):

Em um caso tem-se o excesso de ‘economicismo’ ou de doutrinário pedante; no outro, o excesso de ‘ideologismo’. Em uma situação se supervalorizam as causas mecânicas; na outra, se exalta o elemento voluntarista individual. (Gramsci apud SADER, 2005, p. 41)

Essa relação de totalidade dialética, mas com relativa autonomia de suas partes, esclarece a natureza específica do direito como importante elemento superestrutural e seu papel para a definição de modelos de Desenvolvimento no atual contexto da Mundialização.

Demonstrada essa relação, o trabalho encontra sua aplicabilidade prática na análise crítica da organização jurídico-institucional da navegação marítima brasileira como parte de um modelo de desenvolvimento. Evidentemente, as possibilidades e os limites dos

¹⁵ O Desenvolvimentismo é entendido aqui como uma forma de indução ativa de setores escolhidos pelo Estado com base na crítica à divisão internacional do trabalho Ricardiana e na análise de que há uma diferença fundamental entre a especialização no setor industrial de ponta ou em setores de commodities primárias, além da concepção de que o sistema de mercado por si só não levaria à desejada industrialização. Utiliza-se de medidas cambiais, tributárias, tarifárias, de compras governamentais etc. e é, por definição, eminentemente política.

¹⁶ Já o modelo neoliberal parte da premissa de que haveria setores econômicos com falhas de mercado, nos quais os Estados devem interferir através de normas e instituições que visem justamente garantir seu desenvolvimento natural, apenas corrigindo as falhas e aproximando o setor regulado do funcionamento de um mercado concorrencial. Assim, tem um fundamento teórico essencialmente neoclássico e rejeita os instrumentos de política econômica típicos da Política Industrial, utilizando, ao invés, marcos regulatórios gerais outorgados por órgãos teoricamente neutros e com interferência política em tese reduzida.

¹⁷ “Assim, toda a lógica do raciocínio e da aplicação do direito regulatório direciona-se para a correção e reprodução aperfeiçoada dos efeitos de mercado.” SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**, 2. ed. revista e ampliada, São Paulo-SP, Malheiros, 2008, p. 29.

Estados nacionais moldarem este setor fundamental ao próprio processo de mundialização têm sérias implicações em suas estratégias de Desenvolvimento e, dadas as características de industrialização dependente e inacabada, peso relativamente alto de *commodities* em sua pauta de exportações e altos gastos relativos dos fretes marítimos em suas transações correntes, assumem ainda mais relevância nos países periféricos como o Brasil.

A análise global do modelo jurídico-institucional atual do setor de navegação marítima brasileira, com ênfase em suas conexões políticas e sociais internas e externas e em sua autonomia relativa, se dará em duas grandes partes, subdivididas da seguinte maneira: Parte 1) Mundialização e a autonomia relativa do direito na definição de modelos de desenvolvimento nacionais; 1.1) a discussão teórica sobre as relações entre base material e superestrutura, com a demonstração da autonomia relativa da esfera político-jurídica e da natureza do direito como instrumento de modelagem das relações socioeconômicas e do Desenvolvimento; 1.2) a análise do atual processo de mundialização em seus aspectos políticos, econômicos e jurídicos, com os consequentes limites e possibilidades postos à atuação dos Estados Nacionais; Parte 2) análise crítica da atual organização jurídico-institucional da navegação marítima no Brasil enquanto modelo de desenvolvimento; 2.1) navegação marítima e logística na economia mundializada: características econômicas e conceitos centrais; 2.2) fundamentação teórica e formalização jurídico-institucional da atual organização da navegação marítima brasileira e; 2.3) os objetivos e efeitos socioeconômicos do atual modelo sob o ponto de vista do Desenvolvimento.

Trata-se, pois, de trabalho interdisciplinar e teórico, que foi executado por meio de pesquisa bibliográfica na literatura de Economia, Direito, Ciência Política e Relações Internacionais e nas publicações estatísticas governamentais, como o IPEA, o IBGE e a ANTAQ, e demais instituições especializadas em indicadores de desenvolvimento socioeconômico. Utilizou os diversos métodos de tratamento lógico de informações, como a indução, a dedução e a dialética numa postura de plasticidade do método, como em Florestan Fernandes¹⁸, em que os métodos e categorias analíticas são empregados para a

¹⁸ Oliveira e Vasquez (2010) dão uma ótima síntese deste método, explicitando o peso e o sentido de cada uma dessas grandes escolas: “De Weber, Fernandes (1968), a partir do conceito de classe social, fundada na dicotomia “possuidores” versus “não-possuidores”, desenvolveu um esquema interpretativo que compreende a relação de dependência interna e externa. De Marx, o autor faz uso da constatação de que a organização capitalista das relações de produção resulta tanto em processos de estratificação social, que geram a moderna

elucidação da cada problema específico, de acordo com sua melhor propriedade para tal, sem preconceitos teórico-ideológicos. Como sintetizado por Shiota (2009):

A solução oferecida por FF (1959) para a bifurcação entre teoria e pesquisa funda-se no argumento de que esse problema, antes de tudo, seria lógico e não apenas científico, o que o conduz a investigar e incorporar em sua teoria da investigação sociológica o modo pelo qual os três autores clássicos das ciências sociais fundamentaram empiricamente suas explicações, atentando para a complementaridade entre inferências indutivas e dedutivas, embora mantendo a indução como pedra de toque de toda ciência. (...)

Ora, cada modelo explicativo volta-se para uma dimensão do real através de problemas teóricos e empíricos específicos, abarcando um determinado aspecto ou ordem de problemas sociológicos. A idéia dos tipos esquemáticos (tipo ideal, tipo médio e tipo extremo) é a de uma construção mental que apreende o essencial das evidências empíricas a fim de interpretá-las e obter uma explicação generalizadora. (...) Segundo FF, o métier científico nas ciências sociais se divide em etapas interdependentes e complementares, cada qual com suas especificidades e exigências. A explicação científica nas ciências sociais parte de um longo processo de definição, observação, análise, reconstrução (descrição interpretativa) das instâncias empíricas. Interessado pela explicação, FF submete tanto a descrição quanto a interpretação a ela, apontando dois tipos complementares de conhecimento social – explanação descritiva (reconstrução da base empírica) e explanação interpretativa (síntese teórica).” (SHIOTA, 2009, pp. 8-9, grifos nossos)

Neste sentido, entende-se, como Michael Löwy, que Weber e Marx são perfeitamente compatíveis entre si, cada qual focando em ênfases diferentes dos fenômenos sociais e do desenvolvimento do capitalismo (AMORIM, 2001, p. 22 e p. 172.). Como eixos analíticos centrais, tem, assim, de um lado, o problema da estrutura de classes sociais (MAIA e PINHEIRO, 2010, p. 8), embebido nas relações econômicas de produção e distribuição, e do outro, questões de base psicocultural e política¹⁹ e jurídico-institucional, com cuja combinação criativa e metódica pretende entender o fenômeno analisado como “... um padrão estrutural e dinâmico de organização da economia, da sociedade e da cultura” (FERNANDES, 2005, p. 37).

sociedade de classes, como em formação de um novo tipo de mercado, capaz de converter a apropriação privada dos meios de produção e a mercantilização do trabalho nas duas faces da mesma moeda. Finalmente, de Durkeim, Fernandes (1968) embasa o entendimento e a caracterização das sociedades capitalistas subdesenvolvidas, que passam a ser entendidas não como uma redução patológica do tipo social do mundo desenvolvido, considerado em determinado estado de seu desenvolvimento, mas enquanto produto tardio, nascidas da desintegração de estruturas sociais formadas nos períodos iniciais da colonização, onde as estruturas econômicas emergentes se acomodam às estruturas arcaicas preexistentes.” (OLIVEIRA, Giuliano Contente de e VASQUEZ, Daniel Arias. Florestan Fernandes e o capitalismo dependente: elementos para a interpretação do Brasil. in **OIKOS**, Rio de Janeiro, Volume 9, nº 1 • 2010 | ISSN 1808-0235 | www.revistaoikos.org | pgs 137-160 p. 148)

¹⁹ Vide FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Prefácio José de Souza Martins, 5. Ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 38.

A presente dissertação se baseia fundamentalmente na concepção de relações base-superestrutura, com ênfase para o conceito de autonomia relativa e o papel das superestruturas e da luta de classes, similar ao método da análise histórico-estrutural de Cardoso (CARDOSO, 1970, ARAUJO, 2001) e de teóricos como Florestan Fernandes, Octavio Ianni e Sônia Draibe, na lógica explicitada acima. Citando Cardoso e Faletto (1985) sobre este método:

... nossa abordagem é tanto estrutural como histórica: ela enfatiza não só o condicionamento estrutural da vida social, mas também a transformação histórica das estruturas pelos conflitos, movimentos sociais e lutas de classe. Nossa metodologia é, pois, histórico-estrutural. (CARDOSO e FALETTTO, 1985, p. 15)

Especificamente para o direito, utiliza-se da sociologia weberiana e dos juristas positivistas não formalistas da Teoria do Estado e do Direito, como Dimoulis e Jellinek. Na linha da presente dissertação, entende-se que, assim como Weber e Marx são compatíveis, o positivismo jurídico crítico é perfeitamente compatível com o marxismo, justamente por focar-se em aspectos específicos do estudo do fenômeno jurídico numa lógica de autonomia relativa, com ênfase para as categorias de dominação, violência simbólica, legitimação e estabilização. Autores como Pashukanis e Grau serão debatidos, mas parte da proposta da presente dissertação é justamente criticar a postura metodológica dessas escolas marxistas específicas, que tentam derivar diretamente o direito das relações de base socioeconômica, como um determinismo economicista que se choca com os autores clássicos do materialismo histórico dialético e com a realidade histórico-concreta.

No mesmo diapasão, o processo de mundialização será estudado e discutido interdisciplinarmente com categorias econômicas, políticas e jurídicas, numa tentativa de demonstração de sua totalidade dialética e preservação das especificidades de suas esferas relativamente autônomas. A lógica de expansão internacional do modo de produção capitalista é vista em autores como Chesnais, Paulet e Frieden, enquanto os aspectos político-jurídicos serão ressaltados numa visão da interpretação Realista e Neo-Realista do Sistema Internacional.

O Desenvolvimento é entendido em seu sentido mais amplo, que o diferencia do mero crescimento econômico, e inclui aspectos sociais, políticos e culturais, além de, principalmente, estar ligado a uma noção de melhoria dos padrões de vida das sociedades. Contudo, o aspecto propriamente econômico do desenvolvimento assume peso central na

presente dissertação, que tentará demonstrar como o quadro jurídico-institucional afeta os problemas de investimentos, aumento de produtividade e acumulação de capital, de dependência e competitividade sistêmica, entre outros. Novamente, a compreensão do fenômeno baseia-se tanto em categorias de economia política do materialismo histórico, com as noções de processo de acumulação ampliado, diferença de estrutura capital/trabalho e exportação de capitais, quanto em categorias não marxistas, como contas nacionais, competitividade, equilíbrio de mercados etc..

Por fim, o setor específico da navegação marítima será analisado nos especialistas de logística e de transportes, bem como em economistas ligados ao setor, com o uso de categorias e conceitos como espaço, estrutura de mercado, ciclos de mercado, custos, localização, *trade off* de custos logísticos, modais de transportes etc. A análise do impacto do atual modelo jurídico-institucional que rege a navegação marítima no Brasil se dará sobre essa base técnico-econômica do setor.

2. MUNDIALIZAÇÃO E A AUTONOMIA RELATIVA DO DIREITO NA DEFINIÇÃO DE MODELOS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAIS

2.1 Autonomia relativa da esfera político-jurídica

É claro que existiam alternativas para organizar a política econômica, tomando-se outras direções (dentro do capitalismo e fora dele). (FERNANDES, 2005, p. 305).

2.1.1 Não determinação automática da superestrutura pela base material

As superestruturas políticas, jurídico-institucionais, ideológicas, culturais etc. não existem no vácuo, mas apresentam ligação íntima com suas bases econômico-sociais. Em diversos trechos dos clássicos, principalmente em textos de polemização de Engels, essa relação aparenta ser determinista²⁰ e quase profética ou inevitável (ENGELS, 1963, p. 376). Contudo, primazia e pressuposto ontológico das relações de produção e das relações sociais são de ordem diferente da história real²¹ e citando diretamente Poulantzas (1985):

... uma forma de Estado pode preceder, na ordem da gênese histórica, as relações de produção às quais corresponde. São inúmeros os exemplos na obra de Marx, e eu mesmo já mostrei que tal é o caso do Estado absolutista na Europa, Estado de dominante capitalista, enquanto as relações de produção ainda apresentam dominante feudal. (POULANTZAS, 1985, p. 47)

Tanto uma análise do conjunto da teoria marxista, quanto dos fatos históricos, demonstra que não há uma relação unilateral e automática das superestruturas pelas bases econômicas e sociais e seria um erro querer deduzir as leis de movimento e

²⁰ MARX, **Manifest der Kommunistischen Partei**. Urheberrechtsfreie Ausgabe. Kindle Amazon, 1888, prefácio Engels, posição 147.

²¹ POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 2. Ed. 1985, p. 47.

desenvolvimento das sociedades modernas exclusivamente das relações de produção²². Com Florestan Fernandes (2005):

Não é intrínseco ao capitalismo um único padrão de desenvolvimento, de caráter universal e invariável. Podem distinguir-se vários padrões de desenvolvimento capitalista, os quais correspondem aos vários tipos de capitalismo que se sucederam ou ocorreram simultaneamente na evolução histórica. Além disso, se se toma um mesmo padrão de desenvolvimento capitalista, pode-se verificar que ele é suscetível de utilizações variáveis, de acordo com os interesses estamentais ou de classes envolvidos pelo desenvolvimento capitalista em diversas situações histórico-sociais e as probabilidades que eles encontram de varar o plano das determinações estruturais e de se converterem em fatores da história. (FERNANDES, 2005, p. 261)

A economia é um processo humano, não natural, e só muito tardiamente o economicismo, por motivos político-ideológicos, começou a tratá-la como uma máquina separada das relações sociais e políticas e com uma mecânica inexorável e inquestionável²³. E ainda com Polanyi: “A mola mestra intelectual da Revolução Industrial foi a inovação social, não a tecnológica.²⁴” (POLANYI, 2012, pp. 3187 – 3199). O que realmente molda diretamente as superestruturas político-jurídicas são as lutas sociais e políticas das diversas classes²⁵ e grupos sociais. No próprio Manifesto: “Mas cada luta de classe é uma luta política.²⁶” (MARX, 1888, p. 511). E em Sweezy (1983):

Se as classes em desvantagem possuíssem o poder estatal, tentariam usá-lo para estabelecer uma ordem social mais favorável a seus interesses, ao passo que a divisão do poder do Estado entre as várias classes simplesmente desviaria o local de conflito para dentro do próprio Estado. (SWEEZY, 1983, p. 189.)

²² Vide MARX, Karl. **Das Kapital – Kritik der politischen Ökonomie**. Ungekürzte Ausgabe nach der zweiten Auflage von 1872, Köln, Anaconda, 2009. p. 12 Prefácio, Karl Korsch, 1932.

E também POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 2. Ed. 1985, p. 58.

²³ POLANYI, Karl. **The great transformation: the political and economic origins of our time**; foreword by Joseph E. Stiglitz; introd. Fred Block, 2. Ed. Beacon Paperback, Boston, 1957, Kindle Amazon, 2001, pp. 3041 e 3061.

²⁴ Tradução livre do original: “Social not technical invention was the intellectual mainspring of the Industrial Revolution.”

²⁵ MARX, Karl. **Manifest der Kommunistischen Partei**. Urheberrechtsfreie Ausgabe. Kindle Amazon, 1888, prefácio Engels, P. 147. Vide também POULANTZAS, Nico. Op.Cit p. 137; MARX, Karl, 2009, Op. Cit. p. 40.

²⁶ Tradução livre do original: “Jeder Klassenkampf ist aber ein politischer Kampf.”

Gramsci critica o economicismo e sua “convicção férrea de que existem leis objetivas do desenvolvimento histórico com o mesmo caráter de leis naturais²⁷, acrescida da crença em um finalismo fatalista de caráter similar ao religioso...” (apud SADER, 2005, p. 32). E mostra que para que as tendências do movimento das forças produtivas tornem-se efetivas é necessária a ação política, adequada às reais correlações de forças de dada sociedade (Gramsci, apud SADER, p. 33 e p. 37), sendo que mesmo a situação de crise econômica não acarreta automaticamente transformações na esfera político-jurídica²⁸.

Assim, os mesmos tipos de tendências socioeconômicas e de problemas decorrentes do movimento das forças produtivas desembocam em medidas e soluções diferentes pelos diversos Estados (POULANTZAS, 1985, p. 165; BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 375) e que não podem ser reduzidos a uma mera periodização histórica, mas são fruto da diversidade de complexas políticas de alianças²⁹ e da relevante diferença entre classe dominante e classe governante (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 304 e 306; ENGELS, 1963, posição 332). Esta autonomia relativa³⁰ da esfera superestrutural vai ainda além, de modo que a própria revolução política não segue necessariamente a econômica, como nos lembra Lenin e a possibilidade de tomada “antecipada” do poder pelas classes populares em países ainda sem desenvolvimento capitalista maduro (TSCHUMI, p. 306). Na mesma lógica, para o caso especificamente brasileiro (FERNDANDES, 2005):

²⁷ “A política não é simples leitura do desígnio necessário das leis da história, nem maiêutica de um processo objetivo e natural. Não existem leis da história senão como tendências: delineamentos fundamentais de um campo de forças no qual a ação política intervém modificando-o. Intervém não de fora, como outra coisa, mas porque a sua eficácia (capacidade de transformação) está já contida no esboço daquele campo de forças.” (Claudia Mancina, “Rapporti di Forza e Previsione. Il gioco della storia secondo Gramsci”, in *Crítica marxista*, n. 5, anno 18, Roma, Editori Riuniti Riviste, 1980, p. 45. Apud MELLO, A. Fiuza de. **Mundialização e política em Gramsci**. 2. Ed. São Paulo, Cortez, 2001. p. 83)

²⁸ Gramsci apud SADER, Emir (org.). **Gramsci: poder, política e partido**. Tradução Eliana Aguiar, 1. Ed. São Paulo, Expressão Popular, 2005, p. 49.

TSCHUMI, André V. Guerra e revolução no pensamento de Gramsci. In _____ (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, p. 301.

²⁹ POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 2. Ed. 1985, p. 166.

POLANYI, Karl. **The great transformation: the political and economic origins of our time**; foreword by Joseph E. Stiglitz; introd. Fred Block, 2. Ed. Beacon Paperback, Boston, 1957, Kindle Amazon, 2001, p. 4325 e 4344.

³⁰ Novamente o próprio Engels reconhece a existência de relativa autonomia do Estado, dependendo da correlação de forças concreta das classes sociais em luta, o que, claro, não exclui sua natureza essencial de “máquina de repressão”. Vide ENGELS, Friedrich. **Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats: Im Anschluss an Lewis H. Morgans Forschungen**. TN, La Vergne, USA, 2010, p. 180 e p. 185.

Na verdade, a implantação de um Estado nacional independente não nasceu de nem correspondeu a mudanças reais na organização das relações de produção. (FERNANDES, 2005, p. 82, grifos nossos)

Primeiro, a autonomização do país inicia-se como um fenômeno medularmente político. Não houve transformação prévia, concomitante ou subsequente da organização das relações de produção. (...) No entanto, cumpre ressaltar que a autonomização política, ao eliminar os entraves decorrentes do estatuto colonial e ao internalizar os controles da vida econômica, vinculou esses padrões de organização das relações de produção, estrutural e dinamicamente, às tendências de integração, diferenciação e crescimento da economia interna. (FERNANDES, 2005, p. 94, grifos nossos)

O paradoxo está no fato de que a ‘revolução nacional’ não resultou de uma ‘revolução econômica’ nem concorreu para forjar ideias de autonomia econômica que implicassem ruptura imediata, irreversível e total com o passado recente. (FERNANDES, 2005, p. 95, grifos nossos)

Por fim, especificamente quanto à parte *jurídica* da superestrutura, justamente por sua relação direta com a política³¹, como *forma técnica sistemática e institucionalizada*³² (JELLINEK, 1905, FERRAZ, 1994, KELSEN, 1998, HEGEL, 1990; CAFFÉ ALVES, 1987, p. 63, BOBBIO, 2006, p. 155) da dominação política, esta autonomia relativa em relação às bases econômico-sociais é marcada. Como mostra Weber, diversas sociedades já em avançados estágios de acumulação pré-capitalista não deram o salto ao moderno capitalismo do Ocidente por motivos preminentemente culturais e políticos (WEBER, 2010, p. 151), havendo fortes fatores culturais e ideológicos específicos envolvidos no desenvolvimento do capitalismo na Europa protestante³³. O direito racional e sistematizado é específico da Europa³⁴ e em boa medida não tem causas econômicas, mas precipuamente políticas e técnico-jurídicas (WEBER, 2010, p. 502, 505; BOBBIO, 2006, pp. 122-127).

³¹ “...Direito como ordenamento normativo. (...) [que] recorre, em última instância, à força física para obter o respeito das normas (...) a conexão entre Direito entendido como ordenamento normativo coativo e política torna-se tão estreita, que leva a considerar o Direito como o principal instrumento através do qual as forças políticas, que têm nas mãos o poder dominante em uma determinada sociedade, exercem o próprio domínio.” BOBBIO N., MATTEUCI N., PASQUINO G., **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale [et al.]; coord. João Ferreira; rev. João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais, Brasília, UNB, 5ª ed., 2000, p. 349.

³² Sobre institucionalização, ver AMORIM, Aluizio B. de. **Elementos de Sociologia do Direito em Max Weber**. Ed. Insular, Florianópolis, 2001, p. 90.

³³ WEBER, Max. **Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus**. Anaconda, Köln, 2009, pp. 10 – 21.

³⁴ “Ein solches Recht und eine solche Verwaltung nun stellte der Wirtschaftsführung in *dieser* rechtstechnischen und formalistischen Vollendung *nur* der Okzident zur Verfügung.” Ibid., p. 19.

Tradução livre: “*Apenas* o Ocidente disponibilizou à condução econômica um tal direito e uma tal administração *desta* completude técnico-jurídica e formal.”

Neste sentido ressalta-se o caso emblemático do direito inglês, recheado de arcaísmos irracionais nada condizentes com a posição de vanguarda capitalista deste país³⁵.

No entanto, cabe ressaltar que, apesar dos elementos de desenvolvimento técnico inerentes à sua própria lógica interna, a superestrutura jurídica é essencialmente moldada pela acirrada luta política entre classes e grupos sociais pela produção do direito enquanto positividade de seus interesses. Citando Ihering (2011):

Todo direito do mundo foi conquistado, cada norma teve de ser arrancada daqueles que a ela se opunham e todo direito, tanto o do povo como o do indivíduo, pressupõe a constante disposição de luta por sua manutenção. O direito não é mero pensamento, mas força viva. (IHERING, 2011, p. 160)³⁶

E, com foco na questão classista, Stuchka (2001):

O Direito é um sistema (ou uma ordem) de relações sociais, que corresponde aos interesses da classe dominante e que, por isso, é assegurado pelo seu poder organizado (o Estado). (STUCHKA, 2001, p. 74)

Mas, novamente, apesar dessa luta ter raízes econômico-sociais, encontra sua possível³⁷ concretização na esfera superestrutural (CARNEVALI, p. 69), da cristalização destes interesses em consciência de classe e efetiva conquista de posições políticas para a produção jurídica (SADER, 2005, p. 50).

2.1.2 Politicidade e juridicidade das relações econômico-sociais

A autonomia relativa da esfera político-jurídica não se manifesta apenas no fato de sua não determinação unilateral pela base material, com a possibilidade de escolha e

³⁵ Vide WEBER, Max, **Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie**. Zweitausendundeins, Frankfurt a.M., 2010, p. 252 e p. 554.

³⁶ Tradução livre do original: “Alles Recht in der Welt ist erstritten worden, jeder wichtige Rechtssatz hat erts denen, die sich ihm widersetzen, abgerungen werden müssen, und jedes Recht, sowohl das Recht eines Volkes wie das eines Einzelnen, setzt die stetige Bereitschaft zu seiner Behauptung voraus. Das Recht ist nicht blosser Gedanke, sondern lebendige Kraft.”

³⁷ Esse “possível” é que é ponto central da questão. A luta ideológica e política pode igualmente ser perdida pelas forças econômicas e sociais em ascensão e a superestrutura político-jurídica pode tanto permanecer correspondendo aos interesses socioeconômicos em declínio, como até retroceder, como no exemplo do fascismo ou, contemporaneamente, num regime como o do Taliban.

definição jurídico-institucional de modelos de desenvolvimento nacionais diferentes pelas diversas coligações possíveis de classes e grupos sócio-políticos que controlam determinado Estado (e, conseqüentemente, a produção e aplicação do Direito), mas também na politicidade das próprias relações econômico-sociais de um dado modo de produção, que podem ser, até certo ponto, moldadas e transformadas pela força do poder político³⁸ juridicamente organizado do Estado nacional³⁹ (FERNANDES, 2005; IANNI, 1977; DRAIBE, 1985; POULANTZAS, 1985, pp. 50-51).

Não existe economia isolada da política, nem elementos invariantes e de auto reprodução econômica⁴⁰. Todo modo de produção e o conjunto das relações econômico-sociais, mesmo o liberalismo mais *laissez-faire*⁴¹, se constituem politicamente⁴² (POULANTZAS, 1985, pp. 21, 22 e 30, 31; POLANYI, 2001, p. 3611) e são concretizados⁴³ por categorias jurídicas fundamentais, como o tipo de propriedade⁴⁴, a

³⁸ Vide CAFFÉ ALVES, A. **Estado e ideologia – aparência e realidade**. Apres. Dalmo de Abreu Dallari, São Paulo, Brasiliense, 1987, pp. 183-184.

³⁹ Um exemplo concreto e próximo de nossa realidade da possibilidade de definição política destas relações pode ser visto na análise da Revolução de 1930 no Brasil: “... os governantes passaram a reformular as condições de funcionamento do mercado de fatores de produção (ou forças produtivas), bem como as relações internas de produção, e as relações entre a economia brasileira e a economia internacional.” IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977, p. 15.

⁴⁰ Vide POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 2. Ed. 1985 pp. 18 e 20; BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**, 5. Ed., Editora 34, São Paulo, 2003, p. 31; POLANYI, **The great transformation: the political and economic origins of our time**; foreword by Joseph E. Stiglitz; introd. Fred Block, 2. Ed. Beacon Paperback, Boston, 1957, Kindle Amazon, 2001, prefácio Stiglitz, p. 383.

⁴¹ “No entanto, como na realidade efetiva a sociedade civil e Estado se identificam, é necessário fixar que mesmo o liberalismo é uma ‘regulamentação’ de caráter estatal, introduzido e mantido por via legislativa e pela coação: é um ato de vontade consciente dos próprios objetivos e não a expressão espontânea, automática do fato econômico. Por isso o liberalismo é um programa político destinado a mudar, quando triunfa, o pessoal dirigente de um Estado e o programa econômico do próprio Estado, ou seja, mudar a distribuição da renda nacional.” SADER, Emir (org.). **Gramsci: poder, política e partido**. Tradução Eliana Aguiar, 1. Ed. São Paulo, Expressão Popular, 2005., p. 23.

⁴² Sobre esse processo de deliberada transformação socioeconômica e cultural a partir da independência do Brasil: “Mais tarde, porém, evoluem para opções mais definidas e radicais, embora dissimuladas, pelas quais tentam implantar no Brasil as condições econômicas, jurídicas e políticas que são essenciais à plena instauração da ordem social competitiva.” FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Prefácio José de Souza Martins, 5. Ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 46, grifos nossos.

⁴³ Vide IHERING, Rudolf v. **Der Kampf um’s Recht**. Urheberrechtsfreie Ausgabe. Kindle Amazon, 2011, p. 225; WEBER, Max. **Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie**. Zweitausendundeins, Frankfurt a.M., 2010, p. 505.

⁴⁴ Vide POULANTZAS, Nico. Op cit., 1985, p. 41; POLANYI, op.cit., 2001, p. 2193.

definição dos sujeitos de direito, a regulação das formas de troca, do dinheiro⁴⁵ e da exploração do trabalho⁴⁶ etc. Citando Poulantzas (1985):

O Estado baliza desde então o campo de lutas, aí incluídas as relações de produção; organiza o mercado e as relações de propriedade; institui o domínio político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho, todo o real no quadro referencial de uma sociedade dividida em classes. (POULANTZAS, 1985, p. 45)

E, ao contrário do que o economicismo pretende, essa compreensão do papel da superestrutura político-jurídica para a formação, garantia e transformação das bases materiais e controle do ritmo e da direção das mudanças (POLANYI, 2001, p. 1515) está presente nos grandes clássicos. Engels, apesar de trechos de otimismo profético de afirmações como “... só poderia acabar com a vitória do novo poder econômico” (ENGELS, 1963, p. 295), discute o papel do Calvinismo como teoria de luta da burguesia⁴⁷ e analisa a luta de classes e o diferente desenvolvimento político da Inglaterra e da França,⁴⁸ com seus diferentes efeitos socioeconômicos. E sobre o elemento político na modificação histórica:

...em que a legislação, sem dúvida um ato político, tem um efeito tão decisivo (...) a força (isto é, o poderio estatal) é também um poder econômico" e como tal não está de forma alguma excluída dos fatores causais da modificação histórica. (Engels, apud SWEEZY, 1983, p. 189)

No Manifesto, Marx ressalta a mutabilidade histórica da propriedade e a abolição revolucionária, i.e. político-jurídica, da propriedade feudal na França (MARX, 1888, p. 584). E também Weber enfatiza a centralidade da *Verfügungsgewalt*, ou seja, do poder/violência de disposição sobre bens e processos econômicos, para o conceito de propriedade, conceito este de natureza político-jurídica (WEBER, 2010, p. 46). Finalmente, o próprio conceito de capital e de capitalista não é puramente econômico, mas

⁴⁵ Vide WEBER, Max. **Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie**. Zweitausendundeins, Frankfurt a.M., 2010, pp. 125-126.

⁴⁶ Vide POLANYI, **The great transformation: the political and economic origins of our time**; foreword by Joseph E. Stiglitz; introd. Fred Block, 2. Ed. Beacon Paperback, Boston, 1957, Kindle Amazon, 2001, prefácio Stiglitz, p. 2244, 2256.

⁴⁷ Vide ENGELS, Friedrich. **Über historischen Materialismus**. Vollständige Ausgabe. Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, 43 Bände, Band 22, Berlin: Dietz-Verlag, 1963, p. 208.

⁴⁸ Ibid. pp. 220, 226, 233, 264-270, 295-301.

corresponde a relações e posições sociais⁴⁹, da aceitação e do trabalho do conjunto social (MARX, 1888, p. 599; PASUKANIS, 1989, pp. 125).

Historicamente, diversos autores confirmam o fato de que foi o Estado absolutista que criou os mercados nacionais com meios políticos (POLANYI, 2001, p. 1526) e não que um desenvolvimento supostamente natural das forças produtivas teria levado ao surgimento do Estado-Nação. Neste diapasão, lembra-se, com Engels, que o Estado de forma alguma se confunde apenas com o Estado capitalista. O Estado tem sua origem na divisão de classes (ENGELS, 2010, pp. 103-104 e pp. 177-178), mas não especificamente na divisão de classes do modo de produção capitalista. O clássico do materialismo histórico faz referência expressa ao *Estado*⁵⁰ ateniense, romano e germânico antigo, caracterizando o instituto essencialmente pela existência de um aparelho de poder separado da sociedade⁵¹. E mesmo tendo o foco nas relações materiais de produção, Engels não descuida dos aspectos especificamente políticos de estabilização da dominação interna e proteção externa, com ênfase para a guerra⁵². Voltando assim ao processo histórico concreto de formação do mercado nacional⁵³ pelo Estado, em Poulantzas (1985):

Esse Estado não acontece para unificar um mercado ‘interno’ prévio, mas instaura um mercado nacional unificado ao estabelecer as fronteiras disso que torna-se um dentro em relação a um fora. (POULANTZAS, 1985, p. 121)

E em Polanyi (2001):

⁴⁹ E, tendo em vista seu caráter de exploração e dominação, também político-jurídicas. Ver POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 2. Ed. 1985, p. 41.

⁵⁰ Obviamente com características diferentes do Estado Nacional moderno, mas igualmente com elementos conceituais iguais, tanto assim que igualmente perfaz a categoria Estado.

⁵¹ Vide ENGELS, Friedrich. **Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats: Im Anschluss an Lewis H. Morgans Forschungen**. TN, La Vergne, USA, 2010, p. 111, p. 116 e p. 179.

⁵² Tratando sobre a evolução histórica da organização política das tribos germânicas após as conquistas do período das grandes migrações, Engels explica a transformação da organização tribal-militar em Estado em razão da necessidade de dominação interna e proteção externa. *Ibid.*, p. 156.

E sobre o papel da guerra no processo de estatização do poder político: *ibid.* p. 171.

⁵³ Ainda sobre a relação do Estado Moderno e do Mercantilismo com a formação do capitalismo, vide FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheim; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, pp. 18-19.

Foi esse desenvolvimento que impulsionou o Estado territorial como o instrumento de ‘nacionalização’ do Mercado e criador do comércio interno⁵⁴. (POLANYI, 2001, p. 2093)

A ação deliberada do Estado nos séculos quinze e dezesseis impôs o sistema mercantil às cidades e aos principados, que eram veementemente protecionistas⁵⁵. (POLANYI, 2001, p. 2104)

Especificamente a consolidação do sistema capitalista, com a comoditização do trabalho, da terra e do capital, e sua organização por mercados, foi feita politicamente⁵⁶ e necessita do Estado para sua sustentação (POLANYI, 2001, pref. Stiglitz, p. 428). A própria lógica de funcionamento de um mercado não é algo natural da economia em si, mas apenas aplicável onde já exista um mercado em moldes capitalistas.⁵⁷ E as motivações típicas deste tipo de organização econômica e social são igualmente artificiais e criadas em longo processo de transformação institucional (POLANYI, 2001, p. 1706 e p. 1736).

No capitalismo desenvolvido, o Estado assume uma série de funções especificamente econômicas, ligadas à administração de crises, provimento de capital e liquidez, medidas de manutenção da taxa de exploração etc.⁵⁸. E também na esfera internacional, os Estados usam seu poder político para moldar as relações econômicas, como com a criação artificial de monopólios (WALLERSTEIN, 2012, p. 675 e p. 682). Da mesma forma, o processo de transformação econômica-social em países capitalistas dependentes, como o caso brasileiro, ocorre num complexo jogo de influências econômicas e superestruturais externas e internas, no qual as grandes tendências de desenvolvimento das relações de produção indicam a direção, mas em que os ritmos e a amplitude das transformações são afetados por aspectos psicossociais e político-jurídicos em ambas as esferas.

⁵⁴ Tradução livre do original: “It was this development which forced the territorial state to the fore as the instrument of the ‘nationalization’ of the Market and the creator of internal commerce.”

⁵⁵ Tradução livre do original: “Deliberate action of the state in the fifteenth and sixteenth centuries foisted the mercantile system on the fiercely protectionist towns and principalities.”

⁵⁶ Vide POLANYI, **The great transformation: the political and economic origins of our time**; foreword by Joseph E. Stiglitz; introd. Fred Block, 2. Ed. Beacon Paperback, Boston, 1957, Kindle Amazon, 2001, pref. Stiglitz, p. 441.

⁵⁷ Ibid. p. 1535.

⁵⁸ Vide POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 2. Ed. 1985, pp. 187-188 e p. 199.

Esses ritmos, amplitude e mesmo direções das transformações socioeconômicas são definidos pela luta de classes e interesses historicamente concretos em cada sociedade, podendo, dependendo de sua correlação de forças (FERNANDES, 2005, pp. 196, 245, 246) e de seu grau de consciência (OLIVEIRA e VASQUEZ, 2010, p. pp. 152-153), inclusive impedir o desenvolvimento do capitalismo ou transformar radicalmente as bases econômicas e sociais⁵⁹. A esfera política como mediação central para a dominação de classe e imposição de um modo de produção e acumulação a todo o conjunto da sociedade⁶⁰ é um fato histórico observável tanto nas crises revolucionárias, dos EUA à França e à URSS, como contrarrevolucionárias, de Metternich ao fascismo, e igualmente nos momentos “normais” de luta hegemônica dentro do sistema político-jurídico em vigência, de modo que se discorda aqui da noção de que a demonstração de sua relevância configure algum tipo de “politicismo”⁶¹. Assim, com Cardoso e Faletto (1985, p. 17): “Em momentos históricos decisivos, a capacidade política (que inclui organização, vontade e ideologias) é necessária para reforçar ou transformar uma situação estrutural”.

Por fim, cabe enfatizar que não se está propondo uma pura amalgamação entre economia e política e muito menos uma primazia política em geral. É claro que a economia apresenta sua lógica própria e que o comportamento econômico não é pautado pura e simplesmente pelas imposições político-jurídicas (WEBER, 2010, pp. 21-22). Mas é

⁵⁹ E neste sentido considera-se que a posição de Cardoso e Faletto, sintetizada e criticada a seguir por Oliveira e Vasquez, tem indubitável mérito. Se é possível romper politicamente com um modo de produção e/ou um subformato deste modo de produção, e impor um outro, há ao menos momentos de primazia da esfera política sobre a econômico-social, ou seja, do poder da violência organizada sobre o poder das relações sociais de produção e distribuição. “Para Cardoso e Faletto este processo de dependência da América Latina se dá na esfera política, é esta esfera que possibilita a determinação econômica, portanto, estamos diante de um problema ontológico da maior importância e, no próximo item, resgataremos a categoria de totalidade e prioridade ontológica para enfrentarmos teoricamente esta afirmação. Portanto, para Cardoso e Faletto: Seria errôneo pensar que os novos fatores que condicionam o desenvolvimento, a política, e a dependência externa circunscreve-se ao âmbito do processo econômico, pois seria precipitado crer que a determinação econômica do processo político, a partir da formação de um avançado setor capitalista nas economias dependentes, permite a explicação imediata da vida política pelos condicionantes econômicos. (CARDOSO & FALETTO, 1981: 114)” (OLIVEIRA, Giuliano Contento de e VASQUEZ, Daniel Arias. Florestan Fernandes e o capitalismo dependente: elementos para a interpretação do Brasil. **in OIKOS**, Rio de Janeiro, Volume 9, nº 1 • 2010 | ISSN 1808-0235 | www.revistaoikos.org | pgs 137-160, p. 3)

⁶⁰ Vide a crítica ao suposto “politicismo” da escola da dependência: *ibid*, p. 4.

De fato, dificilmente se achará uma definição melhor do que constitui uma Revolução.

⁶¹ Lembrando-se das já discutidas situações em que houve rupturas políticas sem desenvolvimentos econômicos determinantes anteriores (em Lenin e Fernandes), bem como de todo o trabalho de Gramsci no sentido de explicação da luta política “de trincheiras” nas sociedades ocidentais onde se disputa justamente a organização socioeconômica das sociedades. Como será debatido posteriormente, a esfera política, e conseqüentemente, a luta política, adquire sua relevância exatamente porque tem o poder de interferir nas relações socioeconômicas.

igualmente claro que a ordem institucional orienta o comportamento econômico⁶² (já que de outra forma não teria razão de ser). Na realidade, há uma totalidade dialética entre base socioeconômica e superestruturas político-jurídicas e ideológico-culturais, em que ambas as esferas mantêm espaços de autonomia relativa, ao mesmo tempo em que se influenciam mutuamente. O maior ou menor peso que uma esfera assume sobre a outra depende apenas do corte analítico e do objeto de estudo específico que o cientista social pretende enfocar dentro desta totalidade, já que o fenômeno é um todo complexo e em movimento dinâmico (FARIAS, 2014, pp. 110-111).

2.1.3 Direito e modelos de desenvolvimento

Primeiramente, cabe esclarecer que o direito não se resume apenas à legislação geral e abstrata das Leis, produzidas por órgãos legislativos coletivos, como os parlamentos, e aplicadas pelos Tribunais. Essa é a parte mais visível e diretamente identificável do direito, mas o fenômeno engloba todo o sistema de normas coercitivas que regulam a atuação do Estado e as relações sociais privadas. Um ato administrativo de autorização para uma empresa de navegação poder exercer o serviço público delegado de transporte aquaviário no Brasil é um ato jurídico e parte do direito tanto quanto uma cláusula pétrea da Constituição Federal⁶³. Da mesma forma, a portaria do BNDES que regula os detalhes para a concessão de um empréstimo subsidiado para o desenvolvimento de algum setor econômico estratégico e o contrato assinado entre o banco e empresa mutuaría.

É nesse sentido amplo do direito que o presente trabalho trata do papel do modelo jurídico-institucional para a modelagem das relações socioeconômicas, e especificamente do desenvolvimento, como a forma normativa sistemática e institucionalizada na qual se revestem todas as decisões políticas e administrativas de organização da economia, tanto das categorias fundamentais, como a positivação da propriedade privada como cláusula

⁶² Vide WEBER, Max. **Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie**. Zweitausendundeins, Frankfurt a.M., 2010, pp. 23-24.

⁶³ Obviamente de relevância diferentes. Mas ambas são igualmente *normas jurídicas*.

pétrea constitucional no regime brasileiro, quanto das políticas econômicas específicas⁶⁴, como decisões do COPOM sobre a taxa de juros básica da economia ou a decisão administrativa de não se aplicar os fundos da marinha mercante em razão de contingenciamento financeiro para se cumprir uma meta de superávit primário.

Todas essas decisões político-administrativas do Estado, enquanto Administração Pública direta e indireta, incluindo autarquias e empresas estatais, e mesmo a maior parte das decisões econômicas e administrativas na iniciativa privada, são formalizadas como atos jurídicos. Têm de ser produzidas por entes com personalidade jurídica e competência específica para a emissão daquele ato, ambas características conferidas por outras normas jurídicas, e têm de estar inseridas numa cadeia ininterrupta de validade normativa material e processual, iniciando-se pela Constituição, passando pela legislação geral pertinente e pelas normas infralegais gerais e chegando ao ato jurídico concreto individual. Sujeitam-se ao controle direto pelos próprios agentes públicos e privados e, em última instância, ao controle pelo aparato judicial.

No exemplo do empréstimo subsidiado do BNDES, a firtatura do contrato de empréstimo pressupõe inicialmente que tanto o BNDES, quanto a empresa, tenham personalidade e capacidade jurídica para firmar esse tipo de contrato, o que será definido por seus estatutos e pela legislação civil e comercial geral. Igualmente, as pessoas físicas concretas que forem vincular estas duas partes pelo contrato têm de estar constituídas como representantes jurídicas das partes, o que novamente é uma característica conferida por um conjunto de outras normas, desde a personalidade e capacidade jurídica dos indivíduos até os atos específicos de sua constituição como procurador legal da empresa.

⁶⁴ Como utilização deliberada de instrumentos político-jurídicos para a consecução de fins econômico-sociais e políticos relativamente autônomos no Brasil: “... as primeiras tentativas deliberadas de usar meios políticos para acelerar, diferenciar ou orientar o crescimento econômico e para dotar a sociedade nacional de um substrato econômico suficientemente integrado para garantir sua unidade ou independência políticas.” (FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Prefácio José de Souza Martins, 5. Ed. São Paulo: Globo, 2005, pp. 93-94, grifos nossos) e:

“... o Estado assumiu vários encargos importantes, que visavam garantir continuidade de mão de obra escrava, estabelecimento de meios de comunicação e de transporte, criação de serviços públicos, fixação de colônias etc., que visavam diretamente a gestação das estruturas econômicas requeridas por uma sociedade nacional. (...) Com frequência, porém, eles nasciam de desígnios independentes, voltados para a necessidade de organizar e expandir a economia de mercado, de aumentar ou de diferenciar a produção, de corrigir a dependência econômica em relação ao exterior etc.” (Ibid., p. 93, grifos nossos.)

Além disso, para o responsável no BNDES poder decidir conceder esse empréstimo, seu ato deverá estar de acordo com outras normas jurídicas internas do banco, como Portarias e Instruções Normativas, que detalhem um programa mais amplo do banco, estabelecido em uma Resolução de natureza geral do BNDES, como por exemplo uma resolução que institua uma linha de crédito para a construção naval. Por sua vez, a instituição dessa linha de crédito teve de obedecer aos preceitos do estatuto da instituição e da legislação geral e específica que regem a atividade do BNDES enquanto banco público de fomento e desenvolvimento, que por sua vez submete-se à ordem econômica e social estabelecida juridicamente na Constituição Federal.

Todas essas normas⁶⁵ foram produzidas por entes com autoridade jurídica para tal, inserem-se numa cadeia hierárquica de validade normativa e estão sujeitos ao controle por entes especializados e juridicamente competentes para exatamente esta função. A discussão sobre a autonomia relativa do direito e sua instrumentalização para os modelos de desenvolvimento nacional insere-se nessa visão ampla, porém específica, do fenômeno, que se diferencia das relações políticas e socioeconômicas, apresentando uma lógica interna própria, e que ao mesmo tempo influencia as searas política e econômica.

Passa-se ao conceito de desenvolvimento e sua relação com os aspectos jurídico-institucionais. Bresser-Pereira dá uma boa síntese do que entendemos aqui por desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2003):

O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global,... (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 31)

⁶⁵ Na verdade, o processo é muito mais amplo e complexo. Há ainda as questões de garantias e direitos reais sobre imóveis, com os consequentes registros em cartório, licenças ambientais, licenças de segurança do trabalho, combate a incêndio etc., atos administrativos de órgãos especializados para os casos em que o setor é considerado juridicamente como serviço público, questões tributárias, de aduana etc. Alvarás municipais, de acordo com o planejamento urbano do município, zoneamentos ecológicos e econômicos dos estados-membro etc. etc. Todas essas questões são novamente formalizadas num sistema hierárquico de normas, produzidas por autoridades com competência jurídica para tal.

Esse processo de transformação global das economias e sociedades envolve a passagem das sociedades tradicionais para a modernidade⁶⁶, em termos sociais, culturais⁶⁷, políticos e econômicos:

O desenvolvimento, porém, só começa a ocorrer quando a sociedade tradicional entra em crise, quando os critérios racionais começam a superar os tradicionais, quando o capital passa a ter mais importância do que a terra, quando a competência começa a sobrepor-se ao sangue, quando a lei se impõe aos costumes, quando as relações impessoais e burocráticas começam a substituir as de caráter pessoal e patrimonial, quando a sociedade bivalente de senhores e servos, de aristocratas e plebeus, começa a dar lugar a uma sociedade plural, quando o poder político deixa de ser o privilégio de uma oligarquia claramente definida e começa a se tornar cada vez mais difuso, quando a economia de base agrícola tradicional começa a dar lugar a uma economia industrial e moderna, quando a unidade de produção básica não é mais a família, mas a empresa, e depois não é mais a empresa familiar, mas a empresa burocrática, quando os métodos de trabalho tradicionais cedem lugar aos racionais, quando a produtividade e a eficiência se transformam em objetivos básicos das unidades de produção, quando o desenvolvimento econômico se torna o objetivo das sociedades, quando o reinvestimento se torna uma condição de sobrevivência para as empresas, quando, enfim, o padrão de vida começa a aumentar de forma automática, autônoma e necessária.” (BRESSER-PEREIRA, 2003, pp. 33-34)

E, conseqüentemente, tem-se por modelo de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2003):

... ideia de ‘modelo de desenvolvimento’, ou seja, de padrões de acumulação, de regime de política econômica e de distribuição de renda, e a de ‘pacto político’, ou seja, de alianças informais de classe. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 16)

A base material desse processo de transformação encontra-se na parte especificamente econômica do conceito, relacionada com o aumento da produtividade do trabalho. É apenas quando o trabalho fica produtivo ao ponto de gerar excedentes regulares e seu reinvestimento no processo produtivo que se pode falar em Desenvolvimento. Adam Smith liga esse aumento de produtividade à extensão do mercado⁶⁸ e à conseqüente especialização produtiva, com o deslocamento do trabalho dos setores menos produtivos para os mais produtivos. Outrossim, enfatiza o aspecto da acumulação prévia de capital, a

⁶⁶ No sentido técnico histórico do termo, com a passagem do mundo feudal ao capitalismo, a formação do Estado moderno e as transformações radicais nas esferas culturais, ideológicas e religiosas correspondentes.

⁶⁷ Sobre a formação da mentalidade dos trabalhadores e o processo de desenvolvimento, vide MOORE, Wilbert E. Modernização dos trabalhadores, in _____ (org.). **Subdesenvolvimento e desenvolvimento**. 3. Ed. Zahar, São Paulo, 1976, pp. 141-152.

⁶⁸ Para esses aspectos do desenvolvimento, mais diretamente ligados com a navegação, vide o item 3.3.1.

“poupança”, de modo que “antes que possa ocorrer um gasto maior na produção, deve haver um aumento prévio na poupança” (HUNT, 1989, p. 4).

A partir desse passo inicial de acumulação, investimento e aumento de produtividade, o processo tem de continuar sendo continuamente realimentado com novos investimentos e inovações, tanto técnico-científicas, quanto organizacionais, o que, de acordo com Schumpeter, já diferencia o termo desenvolvimento do mero crescimento econômico (HUNT, 1989, pp. 16-17). Em resumo, o aspecto especificamente econômico do conceito de Desenvolvimento se encontra, assim, no processo de reprodução e acumulação ampliada de capital⁶⁹, conforme será aprofundado no item 3.3.3.3 “Localização produtiva, construção naval e acumulação de capital nacional.” Uma ótima definição de desenvolvimento no sentido deste artigo é discutida em Caio Prado Jr. (1978):

... cujo traço essencial e fundamental consistirá no progresso tecnológico e na inversão produtiva da maior parte do lucro capitalista auferido na produção e que aquele progresso determina e estimula. O que, em outras palavras, vem a ser a acumulação capitalista, e que Marx chamou de ‘reprodução ampliada do capital’. (PRADO Jr., 1978, p. 25)

E no que diz respeito ao ponto de vista econômico do desenvolvimento, Cardoso e Faletto (1985):

Do ponto de vista econômico, um sistema é dependente quando a acumulação e a expansão de capital não podem encontrar seu componente dinâmico essencial no interior do sistema. Nas economias capitalistas, o componente central para o movimento de expansão é a capacidade de ampliar a escala de capital. Isso não se realiza sem a criação de novas tecnologias e expansão contínua da produção de ‘bens de capital’, isto é, maquinaria e equipamento, que permitem o crescimento da expansão empresarial e acumulação de capital.” (CARDOSO e FALETTO, 1985, p. 26)

⁶⁹ O materialismo histórico dialético preocupa-se, sobretudo, com a crítica ao modo de produção capitalista, mas reconhece o aspecto progressista do mesmo em relação aos modos de produção anteriores e baseia sua análise econômica igualmente sobre os problemas centrais da acumulação de capital e da produtividade, lembrando-se que os clássicos atribuíam ao capitalismo o papel histórico de desenvolvimento das forças produtivas necessárias a uma futura transformação socioeconômica superior.

A questão específica da base econômica do desenvolvimento, de poupança, investimento e aumento de produtividade não esgota o conceito de desenvolvimento, mas lhe é crucial, e ultrapassa inclusive o desenvolvimento meramente capitalista. No modo de produção socialista a necessidade de geração de excedente e de seu reinvestimento na atividade produtiva (que agora não é mais acumulação de capital no sentido de posições privilegiadas de poder econômico) não é menos relevante. A diferença está no controle do processo econômico e na apropriação de seus resultados, não numa pretensa despreocupação com a ampliação da base produtiva da sociedade.

Contudo, essa base econômica do desenvolvimento não esgota o termo, que, para poder ser diferenciado do conceito de mero crescimento econômico, tem de incluir igualmente a ideia da distribuição dos resultados do processo econômico, bem como a melhoria dos padrões de vida das populações e transformações progressistas nas relações sociais, culturais e políticas. Neste sentido, o presente trabalho expressamente discorda da posição de Fernando Henrique Cardoso, que nega a relevâncias desses aspectos extraeconômicos para o conceito de desenvolvimento e basicamente o equipara ao mero crescimento econômico capitalista⁷⁰ (CARDOSO e FALETTO, 1985, p. 29).

No que diz respeito, assim, à maior amplitude do conceito e ao foco humano do mesmo, ficamos aqui com Celso Furtado, que define o desenvolvimento como “...um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas⁷¹.” (FURTADO, 1964). Apresenta-se, igualmente, com Rodriguez (1981) a noção de desenvolvimento da CEPAL, que liga a acumulação de capital ao aumento da produtividade e do bem estar material:

... o desenvolvimento econômico se expressa no aumento do bem estar material, normalmente refletido pela elevação da renda real por habitante e condicionado pelo crescimento da produtividade média do trabalho. Considera-se que esse crescimento depende da adoção de métodos de produção indiretos cujo uso implica aumento da dotação de capital por homem ocupado. A maior densidade de capital, por sua vez, vai sendo obtida à medida que se leva a efeito a

⁷⁰ Não se trata de uma escolha moral, mas considera-se que para que o termo Desenvolvimento tenha algum conteúdo científico próprio ele não pode se confundir com outro termo que já tem seu próprio conceito, no caso, o crescimento econômico capitalista.

Cardoso e Faletto fazem essa opção de terminologia por considerarem que não seria possível esse tipo de desenvolvimento propriamente dito (com melhoria da qualidade de vida do povo) no capitalismo da periferia, devendo-se, para os autores, ao invés pensar em “como construir caminhos para o socialismo”. Vide CARDOSO, Fernando H. e FALETTO, Enzo. Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina. **In Economia e movimentos sociais na América Latina**. CARDOSO, Fernando H., FONT, Maurício e SORJ, Bernardo (org.). Brasiliense, Brasília, 1985, pp. 29-30.

Independentemente da opinião política pessoal do autor da presente dissertação em relação à superação do modo de produção capitalista, considera-se que do ponto de vista científico esse posicionamento de Cardoso e Faletto é equivocado, por ignorar os diversos casos de desenvolvimento capitalista bem sucedido em economias retardatárias, periféricas à época, mas que conseguiram conquistar posições como centros capitalistas autônomos desenvolvidos (no sentido cepalino do termo).

⁷¹ A ênfase na adoção do conceito de Celso Furtado nesta dissertação está na primeira parte, de processo de mudança social e satisfação das necessidades humanas. Sobre a causa dessas mudanças nas introduções tecnológicas, contudo, divergimos e mantemos a linha marxista de que as mudanças são causadas por transformações sociais nas relações de produção, não a simples transformação tecnológica.

acumulação, que é impulsionada pelo progresso técnico, necessária para garantir sua continuidade. (RODRIGUEZ, 1981, p. 36)

Neste sentido, o conceito atualmente adotado pela ONU, de desenvolvimento como um processo de ampliação das escolhas possíveis, seja de consumo e de bens materiais vitais, seja de educação, cultura e lazer etc., expressa bem a diferença entre o mero aumento da renda per capita e o desenvolvimento. Sociedades materialmente ricas, mas em que a maioria da população é privada do acesso a essas possibilidades de escolha e até mesmo dos bens mais essenciais, como saúde e segurança, não podem ser classificadas como desenvolvidas. E aqui cabe ainda o acréscimo da questão da sustentabilidade ao conceito de desenvolvimento.

Com a percepção de que os processos produtivos e a forma de consumo da atualidade são autodestrutivos e insustentáveis ambientalmente, a discussão do desenvolvimento chegou à consolidação de que para haver desenvolvimento real, este tem de ser sustentável em todos os sentidos: econômico, social e ambiental. O desenvolvimento das atuais gerações não pode privar as futuras gerações de seus frutos, legando-lhes um mundo destruído e desprovido dos recursos naturais necessários à sua vida em plenitude. Além disso, sob o prisma de uma noção mais “evoluída” do desenvolvimento, a preservação da natureza, das espécies, habitats e da beleza da Terra é um valor por si só, que não pode ser engolido pelo crescimento econômico indefinido. O conceito de desenvolvimento sustentável visa assim equilibrar a necessidade⁷² de desenvolvimento econômico e social na esmagadora maioria dos países com a preservação da base ecológica vital da espécie humana para o longo prazo.

Por fim, tendo em vista o objeto específico da presente dissertação, cabe ressaltar que o conceito de desenvolvimento é sempre relativo, havendo países e economias desenvolvidas e, em contraste, as subdesenvolvidas, numa relação estrutural de vinculação entre centro e periferia (CARDOSO e FALETTO, 1985, pp. 27-28). Nota-se que a concepção teórica deste trabalho ultrapassa a noção específica de centro e periferia da Cepal, vinculada excessivamente à questão tecnológica e comercial (RODRIGUEZ, 1981, pp. 37-38), e liga a ideia de centro e periferia aos conceitos de Imperialismo e de ritmo desigual do desenvolvimento capitalista, com as relações de exportação de capitais do

⁷² Muito real, por sinal.

centro desenvolvido do sistema para sua reprodução e acumulação em sua periferia subdesenvolvida, além da correspondente questão de poder político internacional.⁷³ No entanto, essa concepção mais essencial não retira a utilidade e relevância dos aspectos levantados originalmente pela CEPAL.

Assim, o denominado “desenvolvimento” dependente, por definição, não é desenvolvimento. Gera expansão e complexificação da atividade produtiva, mas não sua autonomização e muito menos a ampliação de seus benefícios para os países e as populações envolvidas. O subdesenvolvimento é mais do que um mero atraso econômico relativamente às potências centrais desenvolvidas. Constitui um estado necessário do capitalismo na periferia e, a rigor, Charles Bettelheim tem razão ao afirmar que dever-se-ia: “...substituir a expressão ‘países subdesenvolvidos’ pela expressão mais exata de ‘países explorados, dominados e de economia deformada’” (BETTELHEIM, 1976, p. 52). Essa situação é caracterizada, além do baixo PNB relativo, pela dependência política e econômica desses países em relação ao centro, sua exploração comercial e financeira e o bloqueio de seu desenvolvimento autônomo (BETTELHEIM, 1976). Essa diferença conceitual é central, ao ressaltar as dificuldades adicionais que a superação do subdesenvolvimento enfrenta, bem como o caráter necessário de luta contra fortes interesses e posições enraizadas que o processo assume.

Contudo, discorda-se na presente dissertação de todas as linhas teóricas que negam *per se* a possibilidade de um país periférico conseguir romper o ciclo vicioso do subdesenvolvimento dentro do modo de produção capitalista⁷⁴. Primeiramente, por se discordar da tese de que a posição dos países capitalistas retardatários nos fins do século 19 e início do século 20 em relação às potências capitalistas iniciais seria tão essencialmente⁷⁵

⁷³ A discussão dos aspectos internacionais do problema será feita no capítulo seguinte, da Mundialização, mas fica aqui a anotação de que o conceito de desenvolvimento por si só já inclui a problemática da inserção internacional diferenciada e conflituosa de países, economias e sociedades na economia mundial e no sistema internacional.

⁷⁴ O que parece mais um *wishful thinking* para afirmar que só pode haver superação do subdesenvolvimento com a passagem ao socialismo.

⁷⁵ Em diversas partes desta dissertação utilizam-se comparações históricas para se extrair princípios mais gerais sobre fenômenos políticos e sociais. É claro que sempre haverá diferenças entre os momentos históricos, mas adota-se aqui a postura que há igualmente questões estruturais de longo prazo, cuja lógica interna permanece aplicável ao presente, bem como questões estruturais universais, decorrentes da natureza interna de certos fenômenos. Nesse sentido, menciona-se, por exemplo, a lógica do equilíbrio de poder, que se aplica em todas as relações onde existam centros de poder político autônomos e que pode ser observada nas relações políticas internas e externas em todos os períodos históricos e áreas civilizacionais. Outra relação universal seriam os modos de produção historicamente encontrados. Todo escravismo é definido por

diferente daquela dos países subdesenvolvidos atuais. Itália e Japão do século 19 enfrentavam o mesmo problema de dependência de capital e tecnologia externa, de interferência política e pressão militar e de concorrência desleal com a produção mercantil mais competitiva da Grã-Bretanha e dos EUA. E os próprios EUA conquistaram sua industrialização e seu desenvolvimento econômico geral em duro conflito⁷⁶ econômico e político com o Reino Unido e seus grandes grupos capitalistas, que dominavam as finanças, o comércio internacional e a indústria à época. A hegemonia britânica no século 19 e o Imperialismo militarizado⁷⁷ das grandes potências até a I Guerra Mundial não deixam nada a desejar na comparação com a *Pax Americana* e a dominação econômica das multinacionais após a II Guerra.

Em segundo lugar, há casos recentes de superação do subdesenvolvimento. A Coreia do Sul não era economicamente diferente de diversos outros países periféricos nos anos 60-70 e a China de hoje ainda é um país claramente subdesenvolvido, mas que avança a passos largos rumo à superpotência. Todos esses casos, entre outros, são ilustrativos de processos de desenvolvimento impulsionado por decisões políticas e com o uso de políticas econômicas e meios jurídico-institucionais em luta bem sucedida contra os interesses e o imperialismo dos países centrais. É claro que há fatores específicos⁷⁸ para esses casos de sucesso e que não podem ser simplesmente reproduzidos por todos. Mas o ponto é que não há um empecilho geral *em si* para que países da periferia consigam se desenvolver. O que existe são dificuldades estruturais e luta. O uso potencial de instrumentos político-jurídicos na navegação marítima para impulsionar o desenvolvimento constitui justamente o objeto do presente trabalho. Assim, fica-se, com a visão de Chang (2004):

características específicas desta forma de se organizar a produção econômica, assim como todos os diferentes subtipos de capitalismo apresentam as características comuns de extração de mais-valia de mão-de-obra assalariada por meio da produção e circulação de mercadorias. E é nesse sentido essencial que se argumenta que o processo de desenvolvimento dos países de capitalismo tardio e retardatário manifesta aspectos suficientemente comuns ao mundo atual para que sua análise tenha utilidade científica e prática.

⁷⁶ Nunca é demais lembrar que as relações socioeconômicas e políticas são complexas. Além do aspecto de conflito, houve igualmente *cooperação pontual*. Utilização controlada de capital e tecnologia do exterior e comércio.

⁷⁷ O Imperialismo é militarizado por definição. Mas mantém-se aqui esse pleonasma para enfatizar esse aspecto de força que os países de capitalismo retardatário tiveram de enfrentar nos séculos 19 e 20.

⁷⁸ Neste sentido, é necessário também discutir os casos de países que se desenvolveram através da inserção liberal no comércio internacional, abraçando suas vantagens comparativas ricardianas na economia primária, como o Canadá, a Austrália e, até certo ponto, o Uruguai. Suas situações são específicas, mas a dependência financeira, comercial e industrial em relação ao Reino Unido não os impediu de acumular capital nacionalmente e dar o salto para o desenvolvimento capitalista no sentido geral do termo.

Evidentemente, o fato de o uso de políticas ICT ativistas ser necessário não implica que todos os países que as usam estejam com o sucesso econômico garantido. Como sabemos pelas experiências de vários países em desenvolvimento no período do pós-guerra, o sucesso é basicamente determinado, por um lado, pelas formas detalhadas dessas políticas e, por outro, pela disposição e capacidade do Estado de implementá-las. (CHANG, 2004, p. 210, grifos nossos)

Retornando assim à ligação entre Desenvolvimento e direito, Celso Furtado enfatiza o peso dos conflitos sociais e da atividade política para essas transformações estruturais do desenvolvimento (FURTADO, 2008, p. 109). Desta forma, partindo da compreensão exposta anteriormente da interligação recíproca entre as relações econômicas, sociais e políticas, discutiremos a seguir as características e o papel específico dos aspectos jurídico-institucionais na definição de modelos de desenvolvimento. Em outras palavras: “... as instituições têm um papel positivo essencial no processo de desenvolvimento.” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 374).

Da autonomia relativa da esfera político-jurídica decorre que o direito igualmente não é direta e imediatamente determinado pelas relações econômicas e sociais e que, pelo contrário, como expressão normativa formal da dominação coercitiva exercida na esfera política, a Lei apresenta uma lógica de intervenção na realidade⁷⁹ (seja para mantê-la, seja para transformá-la radicalmente). Neste sentido, Dimoulis (2006):

.... os efeitos das normas jurídicas fazem parte do *ser*. Modificam a realidade social, já que a aplicação do direito se materializa em práticas dos indivíduos e do Estado. (...) Em geral, o direito cria mútuas expectativas que influenciam o comportamento das pessoas e consolidam a ordem social. (DIMOULIS, 2006, p. 194)

E não apenas de forma reformista, mas também como revolução, com Stuchka (2001):

Porém, a lei pode ser criativa. Ela pode permitir, favorecer ou até mesmo prescrever novas relações ou, no mínimo, generalizar relações conhecidas tal como fenômenos singulares. Ela torna-se, então, diretamente *revolucionária*. Assim, podemos falar do Direito também como fator revolucionário, colocado a serviço da classe em ascensão. (STUCHKA, pp. 91-92)

⁷⁹ Vide BOBBIO, N. **O positivismo jurídico: Lições de filosofia do direito**. São Paulo, Ícone, 2006, p. 120.

Como já antecipado no item 2.1.2. (mas naquele momento com foco no aspecto político propriamente dito), as categorias socioeconômicas fundamentais dos modelos de desenvolvimento são moldadas politicamente por formas jurídicas. Isso pode ser discutido em termos teórico-conceituais necessários à formação do capitalismo, como em “A Grande Transformação” de Polanyi e em “O Capital”.

Por exemplo: na análise da troca como ato de vontade entre proprietários (MARX, 2009, p. 96; WEBER, 2010, pp. 254-255), na regulação jurídica do dinheiro⁸⁰ enquanto símbolo social imposto e garantido pelo Estado e do “dinheiro crédito” como mercadoria geral dos contratos, nos quais outros diversos tipos de relações econômico-sociais e jurídicas são remuneradas (rendas, juros, aluguéis etc.)⁸¹, na criação político-jurídica de uma classe trabalhadora despossuída (acumulação primitiva), na transformação jurídica do trabalho em mercadoria negociável, novamente dependente da existência de sujeitos de direito capazes de serem proprietários e de um regime de propriedade que permita a troca em mercado (MARX, 2009, p. 169 e 187; POLANYI, 2001, p. 2225), na transformação da terra e do capital em mercadorias negociáveis⁸², na organização estatal como Estado de Direito com relativa autonomia das classes governantes perante as dominantes (POULANTZAS, 1985, p. 103).

E pode ser demonstrado em termos histórico-concretos, sendo os dois casos mais emblemáticos de transformação do modo de produção para o capitalismo a Inglaterra, com um processo essencialmente de reformas, e a França revolucionária. No outro sentido, da incapacidade dessa transformação, ressaltam-se o mundo islâmico e chinês (WEBER, 2010, pp. 606-609; AMORIM, 2001, p. 134) e a própria Itália, palco do início da acumulação mercantil, mas para a qual faltou “... um Estado absolutista, que revestisse a Itália de unidade territorial, defesa externa e condições para o avanço das potencialidades econômicas.” (CÂMARA, 2005, p. 261). Também em “O Capital” a diferença do processo na França revolucionária e o caráter de transformação radical que o direito pode ter sobre as estruturas econômicas é demonstrada (MARX, 2009, p. 290). Com Câmara (2005):

⁸⁰ Vide MARX, Karl. **Das Kapital – Kritik der politischen Ökonomie**. Ungekürzte Ausgabe nach der zweiten Auflage von 1872, Köln, Anaconda, 2009, p. 134.

⁸¹ Ibid., p. 144.

⁸² Vide POLANYI, **The great transformation: the political and economic origins of our time**; foreword by Joseph E. Stiglitz; introd. Fred Block, 2. Ed. Beacon Paperback, Boston, 1957, Kindle Amazon, 2001, p. 4468.

O reflexo da vitória burguesa, na França pós-revolucionária, deu-se por excelência no plano jurídico, sendo que os intelectuais orgânicos vinculados à classe dirigente foram capazes de moldar um sistema legal que definitivamente não representou uma fórmula de compromisso. (CÂMARA, 2005, pp. 264-265)

Aqui, cabe ressaltar o disputado processo de regulação jurídica (MARX, 2009, p. 239ss) das condições e do dia do trabalho na Inglaterra e que afeta talvez o ponto mais central ao capitalismo: a taxa de exploração, ou seja, o quanto do dia de trabalho pode ser apropriado como mais-valia pelo capital. Marx dedica energia considerável sobre a questão e tem uma visão muito clara de seu caráter de luta de classes política,⁸³ que vai interferir nas relações econômico-sociais fundamentais. Marx (MARX, 2009):

A definição do dia normal de trabalho é o resultado de 400 anos de luta entre capitalista e operário. (MARX, 2009, p. 263)⁸⁴

O autor expressamente reconhece que os trabalhadores, enquanto classe social, têm de: “...conquistar uma Lei estatal para superar o poderoso empecilho social de poder-se escravizar pelo contrato”⁸⁵ (MARX, 2009, p. 291), demonstrando mais uma vez que Marx tem absoluta clareza sobre a capacidade de intervenção jurídica na realidade socioeconômica. Também Weber reconhece a possibilidade de criação de determinadas relações econômicas por meio de ordenamentos coercitivos deliberada e racionalmente postos visando esse objetivo (WEBER, 2010, p. 509). Igualmente, de forma ainda mais direta, Polanyi (2001):

Contudo, a mudança institucional, como é de sua natureza, começou a operar abruptamente. O ponto crítico foi atingido com o estabelecimento de um mercado de trabalho na Inglaterra, no qual os trabalhadores eram colocados sob a ameaça de fome se falhassem no cumprimento das regras do trabalho assalariado. Assim que essa medida drástica foi tomada, o mecanismo do mercado autorregulado entrou em ação. Seu impacto na sociedade foi tão violento que, de forma quase instantânea e sem mudança prévia de opiniões, poderosas reações protetivas foram desencadeadas.⁸⁶ (POLANYI, 2001, p. 5196)

⁸³ Vide MARX, Karl. **Das Kapital – Kritik der politischen Ökonomie**. Ungekürzte Ausgabe nach der zweiten Auflage von 1872, Köln, Anaconda, 2009, p. 270 et. seq..

⁸⁴ Tradução livre do original: “Die Festsetzung eines normalen Arbeitstags ist das Resultat eines vierhundertjährigen Kampfes zwischen Kapitalist und Arbeiter.”

⁸⁵ Tradução e síntese livre.

⁸⁶ Tradução livre do original: “Yet institutional change, such is its nature, started to operate abruptly. The critical stage was reached with the establishment of a labor market in England, in which workers were put

Por fim, o direito e a ‘forma jurídica’ não se restringem apenas ao Estado capitalista e a mudanças reformistas dentro deste modo de produção, mas constituem instrumento de dominação e transformação econômico-social de todas as formas de Estado, inclusive do Estado de transição socialista (STUCHKA, 2001, p.47). Assim, o “Direito Proletário” é radicalmente diferente do direito burguês em seu conteúdo e nas partes especificamente burguesas de sua forma (divisão de poderes, leis gerais abstratas, complexidade)⁸⁷, mas os decretos “sobre a Terra”, “sobre a Jornada de Trabalho de Oito Horas”, “sobre a Família e sobre as Sucessões Hereditárias”, “sobre as Separação da Igreja” etc. na Rússia revolucionária não deixam de ser normas jurídicas. E, tal qual na Revolução Francesa, normas jurídicas radicalmente transformadoras da realidade política e socioeconômica⁸⁸ em seu cerne: família, propriedade⁸⁹, relações de trabalho e Estado. Com o autor (STUCHKA, 2001):

Em face de toda insuficiência das forças e das imperfeições de nosso aparato, todas e cada uma das páginas da nossa compilação de decretos e, em medida não menor, do nosso *Código de Direito Proletário*, demonstra que essa é a superestrutura de uma séria transformação material, não porém de uma explosão causal e passageira. (STUCHKA, 2001, p. 67).

A ordem política e legal dá as *condições* para o desenvolvimento das relações econômicas de qualquer modo de produção. Para o caso específico do Brasil, Florestan Fernandes considera que a autonomização relativa e a burocratização da dominação

under the threat of starvation if they failed to comply with the rules of wage labor. As soon as this drastic step was taken, the mechanism of the self-regulating market sprang into gear. Its impact on society was so violent that, almost instantly, and without any prior change in opinion, powerful protective reactions set in.”

⁸⁷ Vide S STUCHKA, P. **Direito de classe e revolução socialista**. São Paulo, Xamã Editora, 2001., pp. 55 e 61.

⁸⁸ Ibid., pp. 62-64 e p. 91.

⁸⁹ Especificamente sobre a propriedade, este instituto político-jurídico é o cerne em torno do qual giram os modos de produção. Engels afirma categoricamente: “Alle bisherigen Revolutionen sind Revolutionen gewesen zum Schutz einer Art des Eigentums gegen eine andere Art des Eigentums. Sie können das eine nicht schützen ohne das andere zu verletzen. In der grossen französischen Revolution wurde das feudale Eigentum geopfert, um das bürgerliche zu retten;...” (ENGELS, Friedrich. **Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats: Im Anschluss an Lewis H. Morgans Forschungen**. TN, La Vergne, USA, 2010, p. 112).

Tradução livre: “Todas as revoluções até hoje foram revoluções para a defesa de um tipo de propriedade contra um outro tipo de propriedade. Elas não podem defender um sem ferir o outro. Na grande revolução francesa, a propriedade feudal foi sacrificada para salvar a propriedade burguesa.”

patrimonialista foram “... condição estrutural de desenvolvimento interno do capitalismo” (FERNANDES, 2005, p. 98) a partir de um modo de produção escravista, conforme as citações que seguem (FERNANDES, 2005):

... mostra como as alterações políticas condicionaram a reorganização da sociedade e da economia, inserindo as estruturas econômicas coloniais dentro de uma nova ordem legal, estimulando a organização e o crescimento de um mercado interno e configurando uma situação de mercado que se tornaria, bem depressa e segundo um ritmo de aceleração crescente, o principal polarizador do desenvolvimento econômico nacional. (FERNANDES, 2005, p. 109)

... parece evidente que a primeira consequência verdadeiramente política da burocratização da dominação patrimonialista e da criação de um Estado nacional independente foi a emergência gradual de uma nova dimensão nas relações econômicas. (FERNANDES, 2005, p. 91)

Podia [o senhor rural] inserir-se pessoal ou institucionalmente no fluxo da comercialização das exportações e devia preparar-se para isso, garantindo através da ordem legal as condições jurídicas e políticas de que necessitasse para preencher seus papéis econômicos na plenitude possível. De outro, a extinção do estatuto colonial também se refletia no comércio de importação. (FERNANDES, 2005, p. 67, grifos nossos)

Em termos concretos, o direito, ao mesmo tempo em que formaliza as escolhas político-ideológicas de determinado modelo de desenvolvimento nacional, legitima e delimita a atuação política e organiza a busca pela concretização de seus objetivos socioeconômicos, por meio de: a) definição sistemática da estrutura do aparelho estatal e das categorias jurídicas fundamentais de sua ordem econômica e social; b) dos objetivos, diretrizes e políticas a serem executados pelas instituições e órgãos públicos encarregados da condução da política econômica; c) do regramento das relações socioeconômicas privadas; d) da interpretação e aplicação concreta do ordenamento jurídico pelos órgãos judiciais e administrativos em todos os níveis da hierarquia interna e e) nos compromissos jurídicos assumidos na esfera internacional.

Em todos esses momentos há escolhas das respectivas autoridades imbuídas de poder político-jurídico para tal (DIMOULIS, 2006, p. 80), de forma que, ao contrário da posição de Pasukanis⁹⁰ e Grau⁹¹, há sim a necessidade de intermediação política (e, modernamente,

⁹⁰ Vide PASUKANIS, E. B. **A teoria geral do direito e o marxismo**, trad. apres. e notas Paulo Bessa, Rio de Janeiro, Renovar, 1989., p. 63.

⁹¹ Vide GRAU, **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. São Paulo, Malheiros, 1998, p. 49.

estatal⁹²⁾ entre direito e relações socioeconômicas em ambas as direções. O legislador e os aplicadores do direito criam (CAFFÉ ALVES, 1987, pp. 80-81; SADER, 2005, p. 100) normas e, por meio delas, impõem coercitivamente a manutenção ou a transformação das relações socioeconômicas e políticas.

A autonomia relativa da esfera político-jurídica significa que não há determinação unilateral da superestrutura pela base material, existindo uma relação de totalidade dialética (MARX, 2009, p. 12), na qual a superestrutura igualmente molda as relações econômicas e sociais⁹³. O Estado detém o monopólio do poder de impor determinados tipos de modelos econômicos e sociais, em última instância também com o uso da violência legítima organizada (WEBER, 2010, pp. 38-39; JELLINEK, 2005, p. 172; MAZZARROBA, 302), e a forma⁹⁴ de regulação do uso desta coercitividade é dada justamente pelo direito, que exerce assim o papel da normatização sistemática das relações socioeconômicas, de sua legitimação⁹⁵ e da estabilização⁹⁶ do uso do poder estatal⁹⁷.

⁹² Vide DIMOULIS, D. **Positivismo jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político**. São Paulo, Método, 2006, pp. 68-69.

⁹³ Vide CAFFÉ ALVES, A. **Estado e ideologia – aparência e realidade**. Apres. Dalmo de Abreu Dallari, São Paulo, Brasiliense, 1987, p. 109.

⁹⁴ Vide ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**, trad. 1ª ed. Alfredo Bovi, rev. 4ª ed. Ivone Castilho Benedetti, São Paulo, Martins Fontes, 4ª ed, 2000, p. 365; BOBBIO N., MATTEUCI N., PASQUINO G., **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale [et al.]; coord. João Ferreira; rev. João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais, Brasília, UNB, 5ª ed., 2000, p. 349; BOBBIO, N. **O positivismo jurídico: Lições de filosofia do direito**. São Paulo, Ícone, 2006, p. 155.

⁹⁵ Vide PINHEIRO, M. F. C., BANDEIRA, L. e MENEZES, M.L. (Org.) **Política, ciência e cultura em Max Weber**, Brasília, UNB, 2000 pp. 312-315, 319-320.

⁹⁶ Vide POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 2. Ed. 1985, p. 97, BOBBIO, N. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. trad. Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro, Campus, 2000 p. 139.

⁹⁷ “Estabilidade é a capacidade previsível que um sistema tem de se prolongar no tempo.” (BOBBIO N., MATTEUCI N., PASQUINO G., **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale [et al.]; coord. João Ferreira; rev. João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais, Brasília, UNB, 5ª ed., 2000 p. 394.) E “A importância peculiar da crença na legitimidade que transforma o poder em autoridade, consiste no fato de que esta tende a conferir ao poder eficácia e estabilidade.” (Ibid., p. 91).

“... o poder só pode perdurar na medida em que seja considerado legítimo. A legitimidade é decisiva, portanto, no conceito de Estado, da mesma forma que a de um ordenamento jurídico. Ambos dependem da legitimidade. ‘Por conseguinte, um ‘Estado’ ou ‘ordenamento jurídico’ são eficazes, porque são legítimos. Isto quer dizer que a efetividade ou continuidade do Estado – da mesma forma que uma ordem jurídica – é um reflexo empírico da legitimidade. (...) esta ‘aceitação’ não é mais que uma *justificação interna* ou *autojustificação* da obediência dos dominados aos dominantes.” (Fariñas Dulce apud AMORIM, Aluizio B. de. **Elementos de Sociologia do Direito em Max Weber**. Ed. Insular, Florianópolis, 2001, p. 109)

Finalizando, política e direito igualmente não se confundem, apesar de formarem as duas faces de uma mesma moeda, havendo autonomia relativa do direito também em relação à política. Uma vez estabilizada e legitimada pelo direito, a política e as relações de luta de classe se institucionalizam⁹⁸, funcionando, ao menos em boa medida, sob a lógica própria do direito e não aquela da política. O direito se funda em última instância no poder da violência política, mas, enquanto não houver crise e rompimento institucional, as relações sociais, uma vez juridicizadas, regem-se pelos esquemas institucionais e conceituais do direito e não mais imediatamente pelos da política⁹⁹. Essa mediação do poder da violência política do Estado, com sua regulação, legitimação e estabilização por

⁹⁸ Sobre a institucionalização jurídica da luta de classes, vide ENGELS, Friedrich. **Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats: Im Anschluss an Lewis H. Morgans Forschungen**. TN, La Vergne, USA, 2010, p. 176.

⁹⁹ Interessante notar que isso se dá inclusive em regimes políticos não democráticos. Valério demonstra como mesmo na ditadura militar brasileira de 1964, havia uma preocupação de separação da esfera política e jurídica e uma relativa autonomia da atuação do sistema jurídico. Em diversas áreas, como tributação e direito privado, e mesmo no direito penal repressivo da ditadura, os tribunais tomaram decisões contrárias à lógica política esperada, concedendo *habeas corpus* e mandados de segurança contra ações do Estado. Mesmo os ministros diretamente ligados à coalizão de forças do golpe e indicados pela ditadura ao STF, uma vez empossados na qualidade de ministros do STF, decidiam com espírito de corpo do STF, mantendo jurisprudência pré-golpe e acompanhando o consenso institucional do tribunal. Vide VALÉRIO, Otávio L. S. **A Toga e a Farda: o Supremo Tribunal Federal e o regime militar (1964-1969)**. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, 2010. Último acesso 30/01/2015 <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-16082011-164739/pt-br.php>.

Sobre o papel da criação legal da contrarrevolução no golpe de 64, que fornece o espaço institucional de articulação interclasses do Estado e possibilita o ganho de poder dos estratos médios e, conseqüentemente, seu apoio à nova ordem, vide FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Prefácio José de Souza Martins, 5. Ed. São Paulo: Globo, 2005 p. 400, pp. 415-416.

O autor da Revolução Burguesa condensa o papel da ordem legal e política, de estabilização, legitimidade e eficácia da dominação, no seguinte trecho: “Aliás, a ordem legal e política de uma sociedade de classes, para ter validade e para possuir alguma utilidade instrumental (mesmo que para as classes burguesas ou somente para as classes burguesas dominantes), precisa ser universal. Por isso, era impossível, na esfera do jurídico e do político, sobrepor o consenso burguês ao consenso nacional e impor aquele sobre este, sem os riscos de um desdobramento regressivo da própria ordem legal e política. Para prevalecer, mesmo através de um movimento legal e politicamente contrarrevolucionário, a sociedade civil tinha que se amparar no grau de sua monopolização social do poder legal e político e, ao mesmo tempo, impor-se à nação a partir de dentro da ordem legal e política, como se ela objetivasse esta ordem, aparecendo como a sua encarnação ideal e corpórea. (...) ao lado dos controles inibitórios e destrutivos que persistem, aparece um esforço mais profundo e amplo, que busca a eficácia da contrarrevolução, a estabilidade da dominação burguesa e o engrandecimento do poder burguês. A esse esforço se prendem a criação e aplicação de novas estruturas jurídicas e políticas, a modernização de estruturas jurídicas e políticas preexistentes, a renovação e a racionalização da maquinaria de opressão e de repressão do Estado e a adaptação de todo o aparato ideológico e utópico da burguesia a uma situação contrarrevolucionária que pretende ‘vir para ficar’” (Ibid., pp. 404-403, grifos nossos).

normas sistemáticas e racionais e aplicação por um aparelho técnico aparentemente neutro, é justamente a função do direito e o que o diferencia da pura relação de violência¹⁰⁰.

Por outro lado, ressalta-se expressamente a forte relatividade desta autonomia e a subordinação geral do direito em relação à política¹⁰¹. O direito pode interferir profunda e até revolucionariamente nas relações socioeconômicas *enquanto constituir a forma que expressa as relações de força políticas dominantes* no controle do aparelho coercitivo do Estado e hegemônicas na sociedade civil. O direito é, hoje¹⁰², o instrumento da dominação burocrática racional-legal do Estado e, como tal, essencialmente o instrumento da vontade política dominante. Instrumento sutil, que legitima e suaviza a violência política dessa dominação e a expressa como uma vontade geral, consensual e tecnicamente racional, mas que em última instância positiva os interesses e os valores dos vencedores na luta política, ou ao menos os compromissos acordados nesta luta.

Desta forma, a ideia de um ativismo judicial de juristas iluminados contra essa correlação de forças políticas, numa espécie de “guerrilha jurídica”, ou mesmo a mera positivação de normas jurídicas que vão de encontro às verdadeiras forças hegemônicas em dada sociedade e pretendem a alteração da realidade com base *apenas* no direito, constituem atitudes profundamente voluntaristas e contrárias ao institucionalismo crítico pretendido na presente dissertação, por não se basearem na análise concreta da natureza de dominação do fenômeno direito.

2.2 Mundialização

2.2.1 Tendência genética do modo de produção capitalista à expansão, variações do processo e seus condicionamentos superestruturais

¹⁰⁰ Citando Napoleão: “*Pode-se fazer tudo com a baioneta, menos sentar-se nela.*”

¹⁰¹ Diferente da relação de autonomia relativa da esfera político-jurídica em relação à base material, em que não há subordinação de nenhuma das esferas, mas totalidade dialética.

¹⁰² Em outros momentos históricos existiu o direito não estatal. Mas mesmo esse direito pré-estatal, de base religiosa, tradicional e/ou consuetudinária, também representava em essência a vontade e os interesses das forças políticas dominantes.

O modo de produção capitalista é intrinsecamente mundializante, no sentido de que por sua própria lógica interna tende, para sobreviver e superar as crescentes crises cíclicas de superacumulação, a uma constante ampliação de mercados e incorporação de regiões e países ao seu sistema. Já no Manifesto Comunista, Marx escreve (1888):

A necessidade de uma demanda cada vez mais ampla para seus produtos faz a burguesia correr o mundo. Em todo lugar ela tem de se aninhar, em todo lugar se instalar e estabelecer redes de contatos. Através de sua exploração do mercado mundial, a burguesia moldou a produção e o consumo de todos os países em bases cosmopolitas. Para o grande lamento dos reacionários, ela puxou o tapete da base nacional da indústria. As antigas indústrias foram destruídas e continuam sendo diariamente destruídas. (MARX, 1888, p. 407)

Ela obriga todas as nações a se apropriarem da forma de produção burguesa, caso não queiram sucumbir. (MARX, 1888, p. 424)¹⁰³

E neste sentido mais amplo, o capitalismo pode ser visto “...simultaneamente como um modo de produção e como processo civilizatório geneticamente grávidos de mundialidade” (MELLO, 2001, p. 17, grifos nossos), com a “... dimensão dinâmica do capitalismo e de suas tendências transnacionais de institucionalização” (MELLO, 2001, p. 17) apontando para a tendência à mundialização inerente à sua lógica de reprodução e acumulação ampliada. Por essa lógica, os próprios empreendimentos ultramarinos do capitalismo mercantil ibérico já podem ser considerados como uma primeira fase de “globalização” (STOPFORD, 2009, pp. 14-17 e 347; FARIA, 1999, p. 60), com a inclusão ao sistema mercantil de vastos territórios, populações e novos produtos.

O período da hegemonia inglesa e da *Pax Britanica* constitui outra fase de acentuadas tendências globalizantes do capitalismo, com papel preponderante das finanças internacionais e do padrão-ouro como padrão monetário global e instrumentos precípuos da política britânica (POLANYI, 2001, p. 1083). Praticamente todo o resto do mundo foi

¹⁰³ Tradução livre do original: “Das Bedürfniss nach einem stets ausgedehnteren Absatz für ihre Produkte jagt die Bourgeoisie über die ganze Erdkugel. Überall muss sie sich einnisten, überall anbauen, überall Verbindungen herstellen. Die Bourgeoisie hat durch ihre Exploitation des Weltmarkts die Produktion und Konsumtion aller Länder kosmopolitisch gestaltet. Sie hat zum grossen Bedauern der Reaktionen der nationalen Boden der Industrie unter den Füßen weggezogen. Die uralten nationalen Industrien sind vernichtet worden und werden noch täglich vernichtet.“

Sie zwingt alle Nationen, die Produktionsweise der Bourgeoisie sich anzueignen, wenn sie nicht zugrunde gehen wollen.”

incorporado ao capitalismo, seja como colônia, semicolônia ou país capitalista ascendente. E a economia mundial era organizada em bases internacionais e até globais, no sentido de um acordo, intermediado pela *haute finance internacional*, entre as Grandes Potências de manterem suas disputas dentro de certos parâmetros e sem ameaçar o sistema como um todo com uma grande guerra generalizada (POLANYI, 2001, p. 1073).

Aqui, o processo foi impulsionado pela revolução industrial, principalmente nas tecnologias de transportes e comunicações, como a estrada de ferro, o navio a vapor e os telégrafos, que: “... aumentou em 20 vezes a capacidade do envio de mercadorias durante o século XIX” (FRIEDEN, 2008, p. 21, grifos nossos), e que literalmente “encurtaram o mundo”, como muito bem sintetiza a “Volta ao Mundo em 80 dias”. Mas a expansão do capitalismo pelo mundo não se resumiu às inovações tecnológicas e ao movimento interno da economia capitalista mundial. O século 19 apoiou-se num conjunto de instituições superestruturais importantes. Com Polanyi (2001):

A civilização do século 19 fundamentava-se em 4 instituições. A primeira era o sistema de balanço de poder, que, durante um século evitou a ocorrência de uma guerra longa e devastadora entre as Grandes Potências. A segunda era o padrão ouro internacional, que simboliza uma organização especial da economia mundial. A terceira era o mercado autorregulado, que produziu uma riqueza material até então impensável. E a quarta era o Estado liberal.¹⁰⁴ (POLANYI, 2001, p. 847)

Também a nível mundial os mercados não funcionam autonomamente, mas necessitam de regulação e instituições, inclusive um ‘emprestador de última instância’. (POLANYI, 2001, posição 569). Da mesma forma que não há economia capitalista nacional sem um Estado nacional, a economia capitalista mundial apresenta “tendências transnacionais de institucionalização” (MELLO, 2001, p. 17) e sustenta-se, assim, em um “modo estatal global”, em formas político-jurídicas necessárias à sua manutenção e expansão. Mas a diferença entre este “modo estatal” e um Estado propriamente dito é substancialmente relevante e acarreta consequências importantes para a autonomia relativa

¹⁰⁴ Tradução livre do original: “Nineteenth-century civilization rested on four institutions. The first was the balance-of-power system which for a century prevented the occurrence of any long and devastating war between the Great Powers. The second was the international gold standard which symbolized a unique organization of world economy. The third was the self-regulating market which produced an unheard-of material welfare. The fourth was the liberal state.”

dos Estados nacionais em sua reação perante o processo de mundialização, conforme será debatido nos próximos subcapítulos.

Esse período tem seu fim justamente quando o desenvolvimento capitalista desemboca no imperialismo, com a junção do capital industrial-financeiro e estatal nacional e a substituição da lógica global por uma lógica de luta acirrada entre os capitais das grandes potências pela partilha do mundo. Em Lenin (2010):

... na época do capital financeiro, os monopólios de Estado e os privados se entrelaçam, formando um todo, e como tanto uns como outros não são, na realidade, mais do que diferentes elos na luta imperialista travada pelos maiores monopolistas pela partilha do mundo. (LENIN, 2010, p. 72)

Coincide com o fim do padrão-ouro¹⁰⁵ como o grande instrumento regulador do comércio e das finanças internacionais e o colapso do sistema econômico internacional (POLANYI, 2001, pp. 1211 a 1283). Em contraste interessante com o processo de mundialização atual, há, nesse momento de configuração do imperialismo, uma redução do papel da bolsa de valores e o fortalecimento dos bancos, que assumem posições no centro do capital monopolista-financeiro¹⁰⁶. Os capitais nacionais das grandes potências em disputa cartelizam-se e repartem o mundo em suas esferas de influência¹⁰⁷. Utilizam o entrelaçamento entre indústria, poder financeiro dos bancos e força militar e diplomática dos Estados (LENIN, 2010, p. 64) para obter mercados de exportação de suas mercadorias e, principalmente, capitais, acesso a matérias-primas estratégicas, acesso a mão-de-obra etc. através da subjugação coativa ou coercitiva das colônias e semicolônias¹⁰⁸. Essa luta é por essência não pacífica, e não é pacífica pelo entrelaçamento entre causas econômicas e políticas no Imperialismo. Em citação direta de Lenin (2010):

¹⁰⁵ Está se discutindo aqui o fim do padrão ouro clássico da *Pax Britânica*, não o fim do padrão ouro-dólar dos anos 1970, que será visto na discussão específica sobre a mundialização propriamente dita.

Sobre a adoção do padrão-ouro e suas consequências, vide FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, pp. 22-23.

¹⁰⁶ Vide LENIN, V. I. **O Imperialismo: fase superior do capitalismo**. Trad. Leila Prado, 3. Ed. Centauro, São Paulo, 2010, pp. 37-41.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 67.

¹⁰⁸ *Ibid.* pp. 80-83.

Os capitalistas não partilham o mundo levados por uma particular perversidade, mas porque o grau de concentração a que se chegou os obriga a seguir esse caminho para obterem lucros; e repartem-no segundo o capital, segundo a força; qualquer outro processo de partilha é impossível no sistema da produção mercantil e no capitalismo. A força varia, por sua vez, de acordo com o desenvolvimento econômico e político; (LENIN, 2010, p. 74)

O desenvolvimento econômico¹⁰⁹ e político do período da *Pax Britânica* leva à superação da própria lógica hegemônica de controle dos conflitos intercapitalistas pelas regras do jogo da *haute finance*. Agora, o capital financeiro, de raízes nacionais e entrelaçado com o Estado, acentua a diferença de ritmo de crescimento econômico, e, conseqüentemente, do equilíbrio de poder entre os capitais e os Estados, de modo que a ideia de uma cooperação supercapitalista, como em Kautsky, é estruturalmente fadada ao fracasso (LENIN, 2010, p. 95 e 119).

Em suma, conceitualmente, o capitalismo tende naturalmente a expandir-se em todas as direções, seja verticalmente e nos diversos tipos de atividades produtivas e sociais imagináveis, permeando inclusive as artes, as religiões, as relações familiares e românticas etc., como horizontalmente, incorporando cada vez mais espaços geográficos, povos e países. Em termos histórico-concretos, essa tendência globalizante realiza-se em movimentos pendulares, com fases mais globalizantes e fases de conflitos exacerbados entre as potências, fechamentos das áreas controladas por capitais nacionais e lutas contra sistemas socioeconômicos alternativos.

Em nenhum momento essa tendência do capitalismo simplesmente se realizou como uma “lei natural”. Como demonstramos no capítulo anterior sobre a autonomia relativa, esses movimentos pendulares dependeram das lutas de classes e das correlações de forças concretas em cada sociedade e momento histórico¹¹⁰. Apenas onde houve a conquista da hegemonia ideológica e social e das posições políticas nos Estados é que as tendências

¹⁰⁹ No limiar da I Guerra Mundial, o peso das exportações de capitais para as economias centrais é acentuado. A Grã-Bretanha exportava mais da metade de seu capital, enquanto que os investimentos no exterior correspondiam a entre ¼ e 1/3 da riqueza das principais potências capitalistas. Vide FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, p. 32 e p. 36.

¹¹⁰ “...esse complexo movimento assume, sempre, em cada lugar e região, especificidades próprias, segundo combinações culturais sintéticas e diferenciadas ao nível de cada espaço social, desenhando contornos particulares identificáveis como inerentes a cada ‘cosmo’ – a dimensão ‘nacional’ –” (MELLO, A. **Mundialização e política em Gramsci**. 2. Ed. São Paulo, Cortez, 2001.p. 76)

socioeconômicas efetivamente se converteram de potencialidade em realidade concreta. E, dependendo da correlação de forças internacionais, essas conquistas internas estabilizam-se ou são derrotadas com intervenções externas, expandem-se mundo afora ou ficam contidas em seus limites nacionais.

Assim, também neste primeiro período de capitalismo global sob unilateralismo hegemônico da Grã-Bretanha, o processo de expansão mundial do sistema foi implementado politicamente pelos atores nele interessados¹¹¹: “Os poderosos defendiam seus interesses conduzindo, de país a país, a abertura da economia mundial” (FRIEDEN, 2008, p. 49), de modo que “O poder político era a chave para o triunfo da abertura econômica” (FRIEDEN, 2008, p. 59). E em termos de teoria, vide Gramsci (apud SADER, 2005):

Na história real, esses momentos se interligam reciprocamente, por assim dizer, horizontal e verticalmente, isto é, segundo as atividades econômico-sociais (horizontais) e segundo os territórios (verticalmente), combinando-se e dividindo-se variadamente: cada uma dessas combinações pode ser representada por uma expressão política e econômica organizada e própria. É necessário levar em conta, ainda, que as relações internas de um Estado-nação se entrelaçam com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas. (Gramsci apud SADER, 2005, p. 46)¹¹²

Na esfera internacional, a tendência globalizante do capital geral se entrelaça com as disputas entre os capitais diversos dos países, na lógica do desenvolvimento desigual. Igualmente, mescla-se com problemas específicos de ordem geopolítica, como a balança de poder e questões estratégicas e militares, sem falar dos fatores culturais, ideológicos, religiosos etc. Neste contexto, o fator “força” e suas formas mais consensuadas de “poder” e “autoridade” juridicamente organizada têm papel preponderante, dentro das sociedades nacionais e, principalmente, no cenário internacional. Em diversos momentos históricos, como no período anterior à *Pax Britânica*, nas duas Guerras Mundiais e na Guerra Fria,

¹¹¹ Sobre a vinculação direta entre o impulso político de adoção do padrão-ouro, liberalização comercial e financeira e os interesses de classe e de grupos específicos de capital com vantagens comparativas no livre comércio, vide FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, pp. 56-57.

¹¹² Nota-se que em parágrafo anterior utilizei a ideia de expansão “vertical” e “horizontal” de forma exatamente inversa à de Gramsci, por considerar que “horizontal” remete mais à temática geográfica e territorial e “vertical” mais à penetração de todos os setores da vida humana pela lógica das relações capitalistas.

vale o que Polanyi diz sobre a fase anterior ao Concerto Europeu: “O poder tinha precedência sobre o lucro. Por mais que se interpenetrassem, em última instância era a guerra que dava as regras para os negócios¹¹³” (POLANYI, 2001, p. 1040).

A atual fase da mundialização é, assim, mais um passo neste processo secular, impulsionada, de um lado, pelo desenvolvimento das forças produtivas e da lógica interna de movimento do modo de produção capitalista, mas, de outro, disputada e concretizada política e juridicamente pelas classes e grupos em luta, com as mais diversas motivações, formações ideológico-culturais, graus de conscientização e interesses concretos, inclusive de natureza não econômica.

2.2.2 A mundialização propriamente dita: o processo de expansão capitalista após os anos 70

Apesar de se inserir na lógica mais geral de expansão capitalista, o período que se inicia nos anos 70 e se intensifica a partir dos anos 90 apresenta características específicas, tanto em termos de processo econômico, produtivo e financeiro, quanto pelas mudanças políticas no sistema internacional. Compreendemos a mundialização como um fenômeno multidimensional e complexo, que engloba tanto o comércio internacional quanto a mobilidade dos fatores de produção e que transcorreu por meio de uma série de transformações de regimes de regulação e apresenta fases distintas ao longo do tempo (MICHALET, 2003, p. 15).

A seguir, analisaremos separadamente as duas facetas da mundialização, de um lado como processo econômico, de outro como luta política, mantendo, contudo, a noção de que formam uma totalidade dialética, sintetizada por Farias (2013b):

Por um lado, há o contexto espaço-temporal do modo de produção capitalista global, isto é, da totalidade econômica formada tanto pelo capital em geral quanto pelos capitais numerosos na escala mundial. Por outro lado, há o contexto espaço-temporal do modo estatal capitalista global, isto é, da totalidade política formada pelo grande silogismo das formas estatais nacionais, regionais e coletiva ideal planetária. No seio da categoria imperialismo, o econômico e o estatal são

¹¹³ Tradução livre do original: “Power had precedence over profit. However closely their realms interpenetrated, ultimately it was war that laid down the law to business.”

dois contextos que se correspondem e se colocam no mesmo diapasão, cujas articulações atravessam as conjunturas históricas tanto político-militar das grandes estratégias geopolíticas quanto político-social das integrações e socializações dominantes vigentes. (FARIAS, 2013b, p. 118).

2.2.2.1 A mundialização como processo econômico

A peculiaridade mais marcante do período atual da mundialização está provavelmente em seu caráter precipuamente financeiro. Belluzzo, em prefácio a obra de Chesnais, resume bem o momento atual (2005):

A autonomização do capital-dinheiro sob a forma de capital a juros e a correspondente expansão do sistema de crédito são os elementos que impulsionam a centralização do capital e promovem a fusão de interesses entre a alta finança e a indústria. (Belluzzo in CHESNAIS, 2005, p. 7)

... vou enumerar as tendências que considero as mais importantes: 1) o maior peso da riqueza financeira na riqueza total; 2) o poder crescente dos administradores da massa de ativos mobiliários (fundos mútuos, fundos de pensão, seguros) na definição das formas de utilização da ‘poupança’ e do crédito; 3) a generalização da abertura das contas de capital, dos regimes de taxas flutuantes e do uso de derivativos; 4) as agências de classificação de risco assumem o papel de tribunais, com pretensões de julgar a qualidade das políticas econômicas nacionais. (Belluzzo in CHESNAIS, 2005, p. 10)

Essa situação contrasta com o período dos “30 gloriosos” do pós-Guerra, de relativa calma financeira devida à “repressão financeira” (Belluzzo in CHESNAIS, 2005, p. 8), e tem causas de ordem econômica real, financeira e política. Como causa profunda, a crise de superacumulação capitalista do período keynesiano. Como movimento financeiro específico, o deslocamento decorrente de uma mudança relativa de poder econômico no mundo (recuperação da Europa Ocidental e do Japão, ganhos monopolistas da OPEP), com a inundação dos mercados financeiros com petrodólares e eurodólares carentes de aplicação. E como causas de ordem política, a crise do petróleo¹¹⁴ e a inflação¹¹⁵ desencadeada pela Guerra do Vietnam.

¹¹⁴ Vide AMARAL, Filho, J. do. e MELO, M.C.P. de. Globalização, ou metamorfose do capitalismo mundial: Revisitando ideias “chesnaisianas”. In _____(org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, pp. 55-79., pp. 60-61.

Estes três momentos combinam-se no fenômeno da estagflação (ALTVATER, 1972, pp 14-16), que deslegitima o consenso keynesiano no mundo desenvolvido e impulsiona a ascensão da ideologia político-econômica do neoliberalismo. Resulta em transformações jurídico-institucionais radicais, com a desregulamentação geral da atividade econômica e, especificamente, do mundo financeiro, as inovações dos instrumentos financeiros e o crescimento do endividamento público, e que acarretaram finalmente a abolição do sistema de Bretton Woods original (AMARAL e MELO, 2014, p. 59) e da conversibilidade dólar-ouro. Mas, ao mesmo tempo, mantém a supremacia do dólar como moeda de reserva internacional, baseada em boa medida no próprio peso da titânica dívida pública estadunidense, causa e consequência simultânea do processo da mundialização financeira (Belluzo in CHESNAIS, 2005, pp. 8-9).

A liberalização e a mundialização financeira alteraram o poder de influir sobre a repartição da renda entre salários, lucros e renda financeira e entre investimentos e dividendos (CHESNAIS, 2005, p. 27), com o deslocamento desse poder para grupos industriais transnacionais, bancos, mercados financeiros integrados e instituições financeiras não bancárias. Nos dizeres do autor (CHESNAIS, 2005)

O mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais. (CHESNAIS, 2005, p. 35)

Nos anos 90, o volume de ativos financeiros ultrapassa 140% do PIB da OCDE¹¹⁶, ao mesmo tempo em que gera redução do crescimento mundial (CHESNAIS, 2005, pp. 56-57; LIMA, M.C., 2014, p. 84), desemprego e queda dos lucros da economia real¹¹⁷, com volume extremamente elevado dos créditos sobre a produção futura e corrida dos fundos por retornos altos¹¹⁸, o que impele bancos e seguradoras a assumirem mais riscos (CHESNAIS, 2005, p. 63), exigindo fluxos remunerados com *spread* altíssimo e

¹¹⁵ Como a maioria dos problemas de economia política nacional e internacional, há um entrelaçamento entre causas políticas e econômicas. A inflação do período no mundo desenvolvido não é apenas causada pela Guerra do Vietnam, mas os efeitos desse conflito sobre a mesma são substanciais. A crise do petróleo, por sua vez, tem causa política imediata e de altíssimo impacto.

¹¹⁶ Vide CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005, p. 43.

¹¹⁷ Ibid., p. 58.

¹¹⁸ Ibid., p. 62.

ocasionando crises financeiras nos países emergentes¹¹⁹. Chesnais afirma sobre o motivo dessa desvinculação entre finança e economia real: “A propensão do capital portador de juros para demandar da economia ‘mais do ela pode dar’ é uma consequência de sua exterioridade à produção.” (CHESNAIS, 2005, p. 61).

Mas o aspecto financeiro, apesar de mais brutalmente acentuado, é apenas uma parte do processo de mundialização. Em sua base, a expansão capitalista global não se resume aos fluxos financeiros, mas está imbuída no processo produtivo (FARIA, 1999, pp. 87-89), com a organização da produção em cadeias de suprimentos globais¹²⁰, impulsão por inovações tecnológicas nas comunicações e transportes e deslocamento da produção dos países centrais altamente capitalizados para a periferia, com relação orgânica de capital mais favorável, e o consequente salto no comércio internacional, que cresceu 450% em 25 anos (PAULET, 2009, pp. 39-40). Na realidade, finanças e economia real não estão desconexas, mas fazem parte de uma totalidade.

Além das bolhas de capital especulativo virtual, os fluxos financeiros têm raízes reais no enorme processo de exploração de mais-valia na periferia asiática. São esses fluxos que sustentam os padrões altíssimos de consumo e acumulação no mundo desenvolvido¹²¹. Por sua vez, os países da região, principalmente a China, usam o momento para conduzir seu desenvolvimento e iniciaram seu próprio processo de acumulação financeira, tornando-se,

¹¹⁹ CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005, pp. 64-65.

¹²⁰ Perspectiva de particular relevância para a presente dissertação, por ressaltar o papel central da logística e dos sistemas de transportes, principalmente marítimos, na mundialização.

¹²¹ Numa antecipação visionária, Hobbson, citado em Lenin, descreve já no início do século 20 o que viria a ocorrer em boa parte do mundo desenvolvido: “A maior parte da Europa ocidental poderia adquirir então o aspecto e o caráter que têm atualmente certas partes dos países que a compõem: o Sul da Inglaterra, a Riviera e as regiões da Itália e da Suíça mais frequentadas pelos turistas e que são residência de gente rica, isto é, um punhado de ricos aristocratas que recebem dividendos e pensões do Extremo Oriente, com um grupo um pouco mais numeroso de empregados profissionais e comerciantes, e um número maior de serventes e de operários ocupados nos transportes e na indústria voltada para o acabamento de artigos manufaturados. Em contrapartida, os principais ramos da indústria desapareceriam, e os produtos alimentícios de grande consumo e os artigos semi-acabados correntes afluiriam como um tributo da Ásia e da África. Eis as possibilidades que abre diante de nós uma aliança mais vasta dos Estados ocidentais, uma federação europeia das grandes potências: tal federação, longe de impulsionar a civilização mundial, poderia implicar um perigo gigantesco de parasitismo ocidental: formar um grupo de nações industriais avançadas, cujas classes superiores receberiam enormes tributos da Ásia e da África; isto lhes permitiria manter grandes massas de empregados e criados submissos, ocupados não na produção agrícola e industrial de artigos de grande consumo, mas no serviço pessoal ou no trabalho industrial secundário, sob o controle de uma nova aristocracia financeira.” (LENIN, V. I. **O Imperialismo: fase superior do capitalismo**. Trad. Leila Prado, 3. Ed. Centauro, São Paulo, 2010., p. 103)

numa inversão da lógica clássica da exportação de capitais no Imperialismo (DUMÉNIL e LÉVY, 2005, p. 97), os maiores credores internacionais do mundo. Belluzo, em seu prefácio a Chesnais, demonstra o vínculo entre o deslocamento industrial à Ásia, as políticas financeiras e monetárias desses países e os efeitos sobre os países produtores de *commodities* (Belluzo in CHESNAIS, 2005):

A integração pelo comércio e pela atração do investimento direto – associada a uma política de proteção de uma taxa de câmbio real competitiva, mediante intervenções e controles sobre a conta de capital – constitui-se em um fator crucial para o sucesso do modelo asiático de crescimento acelerado e graduação tecnológica.

Por outro lado, a rápida industrialização da China e dos países do Sudeste Asiático está deslocando uma fração importante da demanda global para os produtores de matérias-primas e alimentos. (Belluzo in CHESNAIS, 2005, pp. 14-15)

A mundialização em seu sentido econômico específico corresponde ao período de expansão capitalista do fim de Bretton Woods até a atualidade e é marcada por um regime de acumulação com forte presença do capital financeiro e fictício, em que a lógica produtivista do Estado de Bem-estar keynesiano é substituída pela lógica do “capitalismo de cassino”. Contudo, essa predominância do capital financeiro no centro do sistema capitalista maduro é acompanhada do processo ao menos igualmente relevante da abertura de vastas novas áreas e populações à exploração capitalista, como marcadamente a China, e a economia real de extração de mais-valia na periferia, que permanece o verdadeiro motor do capitalismo.

O atual processo de mundialização não é, assim, em sua essência diferente das fases de expansão capitalista anteriores, não havendo uma substituição da acumulação real¹²² em detrimento da pura especulação de capital fictício financeiro, nem a junção dos capitais diversos num superimperialismo global. A inflação de capital fictício de títulos da dívida e de bolhas de valores mobiliários e patrimoniais ocorre na esfera da distribuição, mas a

¹²² Sobre a centralidade da mercadoria na fórmula de acumulação de capital, Marx demonstra que mesmo na base do círculo financeiro $D - D'$ (sendo $D =$ dinheiro) está a fórmula $D - M - D'$ (M de mercadoria). O dinheiro aumentado de D' não aparece simplesmente do nada, mas advém da mais-valia absorvida na mercadoria (ou serviço; o importante é a aplicação de trabalho humano socialmente produtivo), realizada na circulação e distribuída pelo devedor de D ao credor de D' . Vide MARX, Karl. **Das Kapital – Kritik der politischen Ökonomie**. Ungekürzte Ausgabe nach der zweiten Auflage von 1872, Köln, Anaconda, 2009, p. 166 e pp 152-153.

geração de valor, como mostra Marx, só ocorre na esfera da produção, seja de bens, seja de serviços (MARX, 2009, p. 165). Trocas e especulação podem, por definição, apenas redistribuir o que for gerado na economia real (MARX, 2009, p. 520) e em última instância muitos perdedores pagam os lucros dos poucos ganhadores da ciranda financeira. Economicamente, a atual fase de expansão capitalista continua sendo o imperialismo enquanto culminação do capitalismo monopolista-financeiro, baseado na necessidade de exportação de capital à periferia em decorrência da superacumulação no centro. E esse imperialismo atualizado da mundialização é implementado como processo político-jurídico de luta de classes internamente e luta entre Estados na seara internacional, conforme será discutido nos próximos subcapítulos.

2.2.2.2 A mundialização como processo político-jurídico

Como nas fases anteriores de expansão capitalista¹²³, também o atual período de mundialização se realiza na esfera político-jurídica. Frieden, em seu prefácio, assim o diz: “A globalização foi um escolha, não um fato consumado” (FRIEDEN, 2008, p. 14). E citando Dúmenil e Levy (2005):

Como Marx escreveu, os homens é que fazem a sua história, mas a fazem em determinadas circunstâncias, que não dominam amplamente. É, pois, o político que decidirá sobre essas evoluções, quer dizer, a luta de classes. Assim como se pode interpretar a afirmação do neoliberalismo como o resultado de uma luta de classes de amplitude histórica e mundial, a mutação do neoliberalismo, até mesmo a sua superação, porá em jogo forças sociais de natureza e envergadura similares. (DUMÉNIL e LÉVY, 2005, p. 106, grifos nossos)

¹²³ Sobre o processo de adesão à economia globalizada e ao padrão ouro do pré-I Guerra como processo político de interesses e de classe, vide FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, pp. 46-66.

Citam-se os seguintes trechos: “Os poderosos defendiam seus interesses conduzindo, de país a país, a abertura da economia mundial.” (ibid., p. 49). “Assim como os Rothschild, um poderoso emaranhado de interesses se beneficiou das relações econômicas internacionais e lutou por mais liberdade no comércio mundial.” (ibid., p. 55). “Os partidários do livre comércio eram grupos tipicamente ligados a atividades econômicas semelhantes às vantagens comparativas de seus países.” (ibid., p. 56) “O poder político era a chave para o triunfo da abertura econômica.” (ibid., p. 59). “Defensores e opositores se enfrentavam no campo de batalha político, em um conflito que se tornava ainda mais amargo porque os que mais se beneficiavam do padrão ouro não eram os mesmos que arcavam com os custos gerados pela adesão.” (Ibid. p. 61).

A tendência geral de globalização do capital foi concretizada politicamente¹²⁴ e por meio de mudanças jurídico-institucionais, tanto dentro dos Estados nacionais, quanto na seara internacional (GUIMARÃES, 2005, p. 53; AMARAL e MELO, 2014, pp. 58-59, VILLASCHI e FELIPE, 2014, p. 227, FRIEDEN, 2008, pp. 425-430). As medidas de desregulamentação econômica e financeira anteriormente apresentadas são justamente alterações da forma como os Estados regulavam juridicamente estes setores. Destarte, nas palavras de Chesnais (2005, p. 20), o sistema mundializado atual tem de ser: “Compreendido como um regime institucional internacional específico, tanto econômico como político...”

As decisões políticas que levaram a essas alterações, apesar de se fundarem em causas socioeconômicas profundas mediatas e imediatas, dependeram de intensa luta pela hegemonia na sociedade civil e nos Estados entre capital e trabalho e entre os diversos subgrupos dentro de cada classe social. Como visto supra, ela implicou numa repartição do poder econômico e político nas sociedades nacionais e no mundo e não foi simples fruto automático do desenvolvimento das forças produtivas¹²⁵. Correspondeu a uma retomada do poder pelo capital financeiro, em detrimento de outros setores do capital, mais predominantes no período keynesiano, e em detrimento das classes trabalhadoras e médias. Com Plihon (2005):

São, pois, escolhas políticas alicerçadas sobre a doutrina neoliberal – efetuadas pelos governos dos principais países industrializados e depois impostas ao resto do mundo, no contexto do Consenso de Washington – que estão na origem da passagem a essa nova fase do capitalismo. Uma das características do novo capitalismo, desejada por seus promotores, é estabelecer uma nova relação de forças em favor dos detentores do capital na economia mundial. (PLIHON, 2005, p. 133)

E “essa reconstituição ocorreu graças a condições institucionais precisas, em um dos centros históricos do capital portador de juros, o Reino Unido.” (CHESNAIS, p. 38). Foi na City de Londres que a caixa de pandora da mundialização financeira foi

¹²⁴ Em sentido contrário: “... fenômeno da globalização, condicionando e submetendo de maneira avassaladora todos os comportamentos, converte-se num instrumento anônimo de integração econômica, operando muito acima da vontade política dos cidadãos.” (FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 52)

¹²⁵ Aqui está se falando mesmo em forças produtivas e não relações de produção, para se enfatizar a negação à concepção fetichista que coloca as mudanças tecnológicas, de informática e telecomunicações, como impulso central do processo, que supostamente por si só levaria à inevitabilidade da “globalização”.

deliberadamente aberta com a suplantação do regime jurídico-institucional do Estado de Bem-Estar, repressor do poder financeiro, pelo regime jurídico-institucional neoliberal das finanças. E foi a expansão desse modelo aos Estados Unidos da América e aos demais países centrais, por decisões políticas internas e negociações internacionais entres eles, que levou ao modelo de mercado de capitais desregulado e volátil da atualidade. Novamente com Chesnais (2005):

Antes que ele desempenhasse um papel econômico e social de primeiro plano, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento dos capitais e desregular e desbloquear seus sistemas financeiros. Foi igualmente preciso que recorressem a políticas que favorecessem e facilitassem a centralização dos fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias.” (CHESNAIS, 2005, pp. 35-36).

Ainda na seara especificamente financeira, internamente, a emergência dos fundos de pensão privados foi uma decisão política dentro dos países centrais (CHESNAIS, 2005, p. 41 e 51). Foi uma ação deliberada de alterar os sistemas previdenciários até então em vigor, com uma nova forma de regulação jurídico-institucional da captação da poupança privada e de intermediação financeira, não mais centrada em bancos compartimentados, mas em instituições não bancárias e por via direta dos mercados de capitais acionários (CHESNAIS, 2005, p. 46, SAUVIAT, 2005, pp. 111-112), principalmente o secundário, onde se dá a valorização financeira deslocada da economia real¹²⁶. Concretamente, as alterações institucionais da forma de centralização das poupanças teve uma série de importantes efeitos econômicos e sociais (SAUVIAT, 2005):

Três formas de poupança contribuíram para alicerçar o poder financeiro dos fundos de pensão e dos fundos coletivos: a poupança-aposentadoria derivada dos regimes profissionais de aposentadoria de benefícios definidos, a poupança salarial acumulada no plano profissional (os regimes de ‘aposentadoria’ de contribuição definida) e, enfim, a poupança das famílias. No plano profissional, ela é o apanágio dos assalariados das grandes empresas; no plano privado, das famílias abonadas. Transformada em capital-dinheiro nas mãos de poderosas instituições financeiras, essa poupança tornou-se um fator de instabilidade econômica, um instrumento de reestruturação das empresas segundo uma lógica mais financeira que industrial, e um instrumento poderoso de disciplinamento do salariado. (SAUVIAT, 2005, p. 131)

¹²⁶ Vide CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005, p. 49 e SAUVIAT, C. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In _____(Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005, p. 117.

Expressamente ressaltando o aspecto político do problema, (CHESNAIS, 2005):

Não se pode ter ditadura sem uma forma de golpe de Estado. Aquele que fez nascer a ditadura dos ‘credores’ ou, mais precisamente, a do capital patrimonial contemporâneo com traços rentistas, remonta às medidas de liberação dos mercados de títulos da dívida pública e da alta do dólar e das taxas de juros norte-americanas tomadas em 1979-81. (CHESNAIS, 2005, pp. 39-40)

E no mundo moderno, organizado sob a dominação racional legal, a luta sociopolítica se expressa na esfera jurídica. A retomada de poder do capital financeiro foi feita também no legislativo e (CHESNAIS, 2005):

A partir dos anos 80, os proprietários-acionista despendem energia e meio jurídicos, ou quase jurídicos, consideráveis para subordinar os administradores-industriais e os transformar em gente que interiorizasse as prioridades e os códigos de conduta nascidos do poder do mercado bursátil. (CHESNAIS, 2005, p. 54)

Internacionalmente: “A abertura externa e interna dos sistemas nacionais, antes fechados e compartimentados, conduziu à emergência de um espaço financeiro mundial.” (CHESNAIS, 2005, p. 44). No entanto, na lógica da autonomia relativa, apesar de grosso modo o modelo ter avançado sobre todas as potências, houve idiosincrasias consideráveis na forma e nos resultados desses processos entre os diversos países centrais, com o foco da liberalização no Reino Unido e nos EUA e a retenção de um sistema ainda centrado nos bancos e sua cartelização com o setor industrial na Alemanha e no Japão (JEFFERS, 2005, p. 159 e RUBINSTEIN, 2005, p. 177ss), demonstrando mais uma vez que não há via única e predeterminada de desenvolvimento capitalista e de reação perante o processo de mundialização.

Essa abertura do resto do mundo igualmente foi executada por um processo político, em boa medida baseado na força, tanto econômico-financeira, quanto político-militar¹²⁷,

¹²⁷ Neste contexto é interessante mencionar o entrelaçamento dos grandes conglomerados de Defesa estadunidenses com o Estado americano. O antigo complexo militar-industrial passou por um acentuado processo de consolidação e centralização em algumas poucas empresas monopolísticas, que unem P&D em setores militares e civis de ponta e beneficiam-se dos enormes orçamentos de Defesa e Segurança dos EUA, como demonstram Mampaey e Serfati (MAMPEY, L e SERFATI, C. Os grupos armamentistas e os mercados financeiros: rumo a um compromisso “guerra sem limites”? in_____. (Org.), **A finança**

dos países centrais, seja para a negociação entre si da partilha do mundo, seja para a imposição do modelo na periferia. E, novamente, o processo de coerção política internacional pela força é intermediado por formas jurídico-institucionais¹²⁸. Em Chesnais (CHESNAIS, 2005):

Não podia haver uma posição hegemônica, e mesmo um império econômico sistêmico, mesmo que ele fosse transitório, dos Estados Unidos *vis-à-vis* os outros continentes ou países, sem que para isso existisse um regime institucional internacional lhe servindo de suporte. A compreensão da mundialização exigia, assim, que se integrasse na análise dos mecanismos de dominação toda a relação das ações do capital em geral, mas também dos capitais particulares nacionais ou setoriais (por exemplo, o setor farmacêutico ou agroquímico), as formas institucionais e as regras jurídicas ou parajurídicas que lhes parecem mais adequadas. Para parafrasear uma afirmação mais antiga *institutions matter*, podemos começar por aquelas que se chamam FMI, Banco Mundial, OMC, União Européia etc. O mandato e a arquitetura dessas instituições poderiam ser diferentes do que são. Os da OMC foram feitos sob medida, quase sob nossos olhos, pela ação dos grandes *lobbies* e dos diplomatas especializados do Departamento de Comércio, do Miti e da Comissão Europeia. O movimento de acumulação não contém em si mesmo, de forma autônoma ou endógena, o conjunto dos elementos que desenham concretamente a capacidade efetiva do capital para assegurar sua reprodução. (CHESNAIS, 2005, pp. 19-20, grifos nossos)

Nesse contexto, cabe ressaltar o peso dos mercados de câmbio e o papel do padrão monetário internacional e do dólar como moeda de reserva internacional. Suzanne de Brunhoff sintetiza otimamente a questão monetária (BRUNHOFF, 2005):

A mundialização capitalista tende a integrar todos os países segundo normas comuns de mercado de bens, de ativos financeiros, da força do trabalho, e portanto uma moeda internacional de referência é indispensável. Mas, por outro lado, não pode haver um Estado mundial emissor de uma moeda única que circule em todos os territórios nacionais. O espaço da circulação monetária internacional, mesmo quando dominada pela mobilidade do capital, permanece específico, qualquer que seja o regime de câmbio em vigor. A hegemonia de uma

mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005).

¹²⁸ Cabe aqui ressaltar que o próprio exercício da força militar direta da superpotência hegemônica e seus aliados passa por uma tentativa de consolidação e justificativa jurídica, como forma de sua estabilização e legitimação internacional. Há esforços para a ampliação informal da jurisdição territorial-militar da OTAN como uma espécie de “polícia do mundo” e, em menor grau, do poder do Conselho de Segurança da ONU sobre o sistema e os demais Estados, ao mesmo tempo em que uma série de normas, como o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, tentam manter os Estados periféricos desarmados (GUIMARÃES, Samuel P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes.** Ed. Contraponto, Rio de Janeiro, 2005, p. 255; Id. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional.** 3. Ed., UFRGS/Contraponto, Porto Alegre/Rio de Janeiro, 2001, p. 33).

moeda nacional em dado período – a libra esterlina (1880-1913), o dólar depois de 1918 e sobretudo desde 1944 – não é um fenômeno puramente econômico ou financeiro. Ela tem fundamentos políticos que refletem as relações de força entre as nações em dado momento, segundo seus modos de inserção no capitalismo internacional. (BRUNHOFF, 2005, p. 76, grifos nossos)

Especificamente o regime monetário internacional atual pós Bretton Woods¹²⁹ é marcado por sua instabilidade e hierarquia (BRUNHOFF, 2005, p. 69) e depende essencialmente de acordos, formais e informais, entre os grandes centros financeiros mundiais, de modo que: “Os regimes de câmbio em vigor respondem a regras ou convenções internacionais que codificam as relações entre as moedas nacionais.” (BRUNHOFF, 2005, p. 69). Por motivos não puramente econômicos, há a aceitação pelas demais potências do consenso da prevalência dos interesses estadunidenses¹³⁰, numa espécie de “compromisso hierárquico” entre os países (BRUNHOFF, 2005, p. 76).

O dólar permanece a principal moeda de conta internacional, com 2/3 do comércio e a maioria dos créditos bancários mundiais, além do primeiro lugar das reservas em divisas (BRUNHOFF, 2005, p. 79). Paradoxalmente, é justamente a estratosférica dívida dos EUA (pública e privada) que impõe o dólar como padrão internacional. Mas, conforme novos centros financeiros emergem, moedas como o Euro e o Yuan começam a disputar espaço no sistema monetário internacional e a consequente “guerra de divisas” é mais um dos campos onde ocorre o embate entre os capitais diversos e seus respectivos Estados.

Além das questões macro dos fluxos de capitais internacionais e do regime monetário internacional, a financeirização e as mudanças jurídico-institucionais que a acarretaram também têm efeitos mais diretos sobre a atividade empresarial (PLIHON, 2005, p. 134). A mudança do regime de propriedade e controle das grandes empresas tirou

¹²⁹ Sobre a lógica econômica e sociopolítica de capitalismo organizado socialdemocrata do sistema de Bretton Woods, vide FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, p. 281-283.

E sobre o fim do sistema por decisão política: “A ordem monetária de Bretton Woods entrou em colapso devido a razões políticas, não técnicas.” (Ibid., p. 368).

¹³⁰ Vide BRUNHOFF, S. A instabilidade monetária internacional. _____ (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005, pp. 81-82.

Sobre o início da hegemonia americana em concerto com Europa e Japão no pós-II Guerra, vide FRIEDEN, Op.cit. p. 292.

o poder das grandes famílias capitalistas e dos bancos e submeteu as firmas¹³¹ à lógica de curto prazo e valorização bursátil dos investidores institucionais, principalmente anglosaxões (PLIHON, 2005, p. 137).

De instrumento de capitalização de investimentos produtivos e pesquisa de longo prazo, as bolsas de valores e os mercados de capitais se transformaram em máquinas de descapitalização empresarial e valorização artificial dos títulos financeiros. Segundo Plihon (2005, pp. 142-143) as emissões líquidas das empresas cotadas nas principais bolsas ocidentais foi negativa (!), ao mesmo tempo em que as cotações refletem a “psicologia do mercado” em vez de fundamentos econômicos estruturais (PLIHON, 2005, p. 143). Nessa mesma lógica, a onda de fusões e aquisições¹³² característica dos anos 90 do século passado gerou altas artificiais nas bolsas, pagas com o endividamento das empresas para o pagamento de *goodwill* contábil adquirido na compra dos papéis altistas das empresas adquiridas. A alavancagem desenfreada e as práticas de aquisições agressivas com endividamento deixaram um enorme rombo para trás, com uma conseqüente redução dos lucros e da capacidade de investimentos das empresas, afetando negativamente as taxas de crescimento mundiais (PLIHON, pp. 146-149).

Por fim, lembrando que o aspecto financeiro é o mais marcante, mas de longe não é o único do atual momento da internacionalização capitalista, também as transformações nos processos produtivos não ocorreram por simples mecanismos econômicos internos. A

¹³¹ E até certo ponto os próprios Estados também. Vide FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 32.

¹³² Essa onda, apesar de sua escala sem precedentes, diferencia-se dos processos de centralização de capital anteriores apenas em grau, não em essência. A concentração e centralização de capitais é característica marcante do capitalismo desde os seus primórdios, decorrentes da própria lógica econômica do sistema e necessidade de investimentos exponenciais para manter-se competitivo na luta concorrencial. Já estava claramente consolidada desde o início do século 20, com o fim definitivo do capitalismo manchesteriano e o advento do capitalismo monopolista-financeiro, de modo que o poder dos grandes oligopólios, monopólios e cartéis nacionais com atuação global não é novidade da atual mundialização. A discussão que se coloca é sobre seu caráter mais ou menos “transnacional”. Uma rápida passagem pelas listas dos maiores conglomerados internacionais mostra sua concentração nos países desenvolvidos e, dentre estes, principalmente ainda nos EUA (PAULET, J.-P. **A mundialização**; tradução de Celina Portocarrero. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 59). A propriedade dessas empresas é igualmente concentrada nos respectivos países de origem e/ou novamente nos EUA e na GB, apesar de parcelas significativas detidas por elites árabes, chinesas, russas e latino-americanas. No setor financeiro, a centralização do capital e sua concentração geográfica é ainda mais marcante: “... os 20 primeiros bancos transnacionais do planeta. Eles pertencem a sete países, em ordem decrescente: Japão, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França, Suíça e Países Baixos. Totalizam, com seus ativos, mais de 60% do PIB mundial, para apenas 10% da população do mundo. (...) Nos mercados internacionais, portanto, os países da OCDE monopolizam grande parte dos movimentos de capitais (mais de 70% dos empréstimos são concedidos a nações desenvolvidas).” (Ibid., pp. 66-67)

liberalização do comércio internacional, a imposição do sistema de proteção à propriedade intelectual¹³³ e a desregulamentação dos setores econômicos nacionais foram negociadas e impostas¹³⁴ em negociações político-diplomáticas e formalizadas em acordos bilaterais, multilaterais e gerais no âmbito do GATT, da OMC e do GATS¹³⁵, da mesma forma que a criação de blocos regionais (GUIMARÃES, 2001, p. 33). Mais uma vez, motivos não econômicos assumiram peso relevante, como a criação da União Europeia como forma de contenção da URSS e manutenção da paz entre as potências capitalistas europeias (GUIMARÃES, 2001, p. 49; FRIEDEN, 2008, p. 286), ou o acesso privilegiado a seus mercados oferecidos pelos EUA a aliados na Guerra Fria¹³⁶.

Atualmente, a grande arena da luta pela positivação de regras econômicas internacionais atinge o verdadeiro âmago do sistema capitalista e do Imperialismo: os investimentos externos¹³⁷, ou seja, a exportação de capitais. Cito o seguinte trecho de Guimarães, que, apesar de longo, sintetiza de forma excelente a questão e mostra o caráter conflituoso e estratégico do processo (GUIMARÃES, 2005):

¹³³ Cujá função econômica de criação *legal* de monopólios, e consequentes lucros monopolistas, para seus detentores (GUIMARÃES, Samuel P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Ed. Contraponto, Rio de Janeiro, 2005, p. 137) é amplamente reconhecida inclusive pelos autores da escola neoclássica.

Vide também AMARAL, Filho, J. do. e MELO, M.C.P. de. Globalização, ou metamorfose do capitalismo mundial: Revisitando ideias “chesnaisianas”. In _____ (org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, p. 73.

¹³⁴ Especificamente sobre o aspecto de imposição dos direitos de propriedade intelectual: “Em suma, os EUA utilizaram sua hegemonia global para fortalecer a proteção de uma das suas principais fontes de vantagens comparativas, sendo apoiados por outros países desenvolvidos, abertamente ou de forma mais discreta.” (CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H., *Empresas transnacionais e o desenvolvimento tecnológico brasileiro: uma análise a partir das contribuições de François Chesnais*. In _____ (org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, p. 193)

¹³⁵ Ressaltando o caráter político-jurídico da mundialização e seus efeitos sobre o processo econômico, cabe aqui enfatizar que a diplomacia dos países periféricos em muitos momentos conseguiu barrar ou desviar o processo de liberalização, mantendo espaço jurídico para potenciais programas de política industrial e regulamentação doméstica de setores importantíssimos, como os serviços.

¹³⁶ Especificamente para o caso da Coreia do Sul e de Taiwan, vide FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, p. 343.

¹³⁷ Sobre as características e o peso dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) no sistema Bretton Woods, vide *Ibid.* pp. 315-316.

Igualmente, Cassiolato, Zucoloto e Tavares apresentam o dado da UNCTAD, de que em 2007 o estoque de IED chegou a 28,4% do PIB mundial. Vide CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H., *Empresas transnacionais e o desenvolvimento tecnológico brasileiro: uma análise a partir das contribuições de François Chesnais*. In _____ (org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, p. 177.

Essa política de liberalização dos mercados de capital é parte da estratégia política e econômica de reincorporar ao sistema capitalista global as antigas áreas socialistas e as áreas da periferia subdesenvolvida que haviam conseguido implantar estruturas industriais relativamente avançadas, e que detinham certa autonomia diante dos interesses e da força das megaempresas multinacionais.

As negociações na Organização Mundial do Comércio para a extensão do Acordo sobre TRIMS – Trade Related Investment Measures (Medidas Relativas a Investimentos que afetam o Comércio), as negociações da Alca, as negociações na OCDE do Acordo Multilateral sobre Investimentos (AMI) e os planos de ajuste do FMI são todas iniciativas táticas dentro de uma estratégia geral cuja finalidade é promover aquela liberdade, a qual beneficia essencial e logicamente os *países com excedente de capital*, e por conseguinte exportadores de capital, suas empresas, sua mão-de-obra e sua sociedade. (GUIMARÃES, 2005, p. 151)

Também as próprias inovações tecnológicas e de gestão marcantes da globalização, das telecomunicações, informática e contêiner ao *just in time* e à cadeia de suprimentos global, todas são perpassadas por processos de decisão política e formalização jurídica. Cada uma dessas mudanças dependeu de marcos regulatórios nacionais e internacionais que possibilitaram ou atravancaram seu desenvolvimento e as direcionaram em determinados rumos histórico-concretos específicos.

Tome-se, por exemplo, a implantação do sistema de contêineres, especificamente relevante no contexto da presente dissertação e de grande complexidade, visto que só funciona economicamente uma vez que toda ou a maior parte da logística mundial for padronizada a seu favor. A inovação dos contêineres, sem a qual, em razão dos altos níveis de custos dos fretes, o atual grau de integração produtiva mundial seria impensável (STOPFORD, 2009, p. 39 e 41), dependeu nos EUA de mudanças significativas da regulação de todo o sistema de transportes e logística, rodoviário, ferroviário e aquaviário, assim como da organização das respectivas estruturas físicas.

Dependeu igualmente da regulação dos contratos multimodais, do trabalho portuário, da responsabilidade civil e dos seguros etc. etc. Internacionalmente, dependeu da padronização de todos os equipamentos envolvidos, de navios a guindastes portuários, vagões e caminhões, da largura de túneis à altura de pontes, bem como de procedimentos alfandegários e de segurança, inclusive vigilância sanitária etc., e novamente do regime de contratos, responsabilidades, seguros etc., internamente e entre agentes econômicos por definição internacionais. Obviamente, cada um desses passos afetou interesses econômicos e de classes específicos e as respectivas mudanças jurídicas tiveram de ser implementadas

em uma dura luta de posições, que demorou mais de 3 décadas e constituiu um verdadeiro desafio (STOPFORD, 2009, pp. 509-510).

A internet e os sistemas de telecomunicações¹³⁸ são igualmente complexos e não entraremos aqui em seus detalhes, bastando a demonstração de que o processo de mundialização não se resume à esfera financeira e não decorre de lógicas econômicas automáticas, mas é construído por ações políticas conflituosas e consubstanciadas em formas jurídico-institucionais produzidas para regular e alterar as relações econômico-sociais, sob pena do uso coercitivo da violência legítima do Estado.

Concluindo, assim, com Guimarães (2001):

A globalização dos mercados de bens e serviços, por meio da liberalização agressiva dos mercados; a globalização das estruturas industriais de certos setores por meio da fragmentação territorial de produção; e a globalização dos mercados financeiros por meio da telemática estão estreitamente ligadas à aceleração do progresso científico e tecnológico e vice-versa. Essa globalização não resulta apenas de características tecnológicas, nem de forças históricas e naturais, mas principalmente a ação política, tanto interna como externa, dos governos dos países altamente desenvolvidos. Essa ação política dos governos é uma característica essencial tanto da aceleração do progresso científico e tecnológico quanto da globalização de mercados e estruturas produtivas. (GUIMARÃES, 2001, p. 46)

2.2.2.3 Permanência da centralidade dos Estados Nacionais

Com o aprofundamento da mundialização, e especialmente no período mais agudo da globalização a partir da destruição do bloco soviético, uma onda teórica e ideológica globalista emergiu, entre as quais a tese de uma “economia-mundo” e da prevalência da lógica econômica internacional sobre as lógicas econômicas e políticas nacionais tomaram força. Wallerstein define a ideia da economia-mundo nos seguintes trechos (WALLERSTEIN, 2012):

¹³⁸ É interessante notar que as inovações tecnológicas e de gestão dos diversos setores se interligam. Sobre o importante papel das melhorias das telecomunicações diretamente para a navegação marítima, vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 454 e p. 457.

... não estamos falando de sistemas, economias, impérios *do mundo inteiro*, mas sobre Sistemas, economias e impérios que *formam um mundo* (mas bem possivelmente, e na verdade usualmente, sem abranger o globo inteiro¹³⁹. (WALLERSTEIN, 2012, p. 503)

... zona especial/temporal que atravessa muitas unidades políticas e culturais e que representa uma zona integrada de atividades e instituições que obedecem a determinadas regras sistêmicas¹⁴⁰. (WALLERSTEIN, 2012, p. 510)

Uma economia-mundo capitalista era dita de ser marcada por um eixo de divisão de trabalho entre processos produtivos do centro e processos produtivos da periferia, que resultaram em uma troca desigual a favor daqueles envolvidos nos processos produtivos centrais. (...) lembrava-se que são os processos produtivos e não os Estados que são de centro e periferia¹⁴¹. (WALLERSTEIN, 2012, p. 523, grifos nossos)

Como já explicitado, o entendimento adotado na presente dissertação é fundamentalmente contrário a essas teses, e apesar de não se negar a existência de uma economia mundial, nega-se sim a ideia de que esta lógica econômica internacional teria existência isolada e impor-se-ia sobre as relações políticas. Discorda-se das classificações supra da prevalência das instituições internacionais, das relações centro-periferia entre processos produtivos¹⁴², e não entre Estados, e da concepção de hegemonia desta linha teórica, que, como em Arrighi, olha de forma exclusiva para a predominância econômica e ignora o poder político das potências¹⁴³. Tanto por razões teórico-conceituais sobre a

¹³⁹ Tradução livre do original: "...we are talking not about systems, economies, empires *of the* (whole) world, but about systems, economies, empires *that are* a world (but quite possibly, and indeed usually, not encompassing the entire globe)"

¹⁴⁰ Tradução livre do original: "...spatial/temporal zone which cuts across many political and cultural units, one that represents an integrated zone of activity and institutions which obey certain systemic rules."

¹⁴¹ Tradução livre do original: "A capitalist world-economy was said to be marked by an axial division of labor between core-like production processes and peripheral production processes, which resulted in an unequal exchange favoring those involved in core-like production processes. (...) remembered that it was the production processes and not the states that were core-like and peripheral."

¹⁴² Como se estes pudessem existir sozinhos e não estivessem intimamente ligados com seus respectivos Estados.

¹⁴³ Em tal ordem de raciocínio, nos séculos 16 e 17 não seriam o Império Habsburgo espanhol nem a França do Rei Sol os atores determinantes no sistema internacional, mas Holanda e Inglaterra respectivamente. Na mesma lógica, a Superpotência URSS não aparece entre os atores centrais do século 20. Esse foco exclusivo no econômico simplesmente não reflete a realidade histórica e nem mesmo corresponde ao conceito de hegemonia desta própria escola de pensamento: "... hegemonic is that for a certain period they were able to establish the rules of the game in the interstate system, to dominate the world-economy (in production, commerce, and finance), to get their way politically with a minimal use of military force (which however they had in goodly strength), and to formulate the cultural language with which one discussed the world." (WALLERSTEIN, Immanuel M. **World-systems analysis: an introduction**. John Hope Franklin Center.

natureza do Estado e das relações entre as esferas político-jurídica e socioeconômica, quanto pelos fatos histórico-concretos, assume-se a permanência da centralidade do Estado nacional no processo de mundialização, o que será demonstrado a seguir.

A centralidade do Estado nacional no processo de mundialização não é aleatória, nem reflete uma opção ideológica “estatista” do autor, mas deriva de suas características políticas definidoras. Internamente, da natureza da dominação político-jurídica e do Estado como detentor do poder e da violência legítimos em seus respectivos territórios e sobre as populações por eles dominados. Externamente, da natureza do sistema internacional, em que inexistem instâncias político-jurídicas supranacionais com o mesmo grau de capacidade de exercício desse poder de violência/dominação. Assume-se aqui que a característica definidora do Estado é justamente o Poder¹⁴⁴. Claro que sua função social de dominação de classe e de manutenção de determinado modo de produção é igualmente essencial, mas a característica que o define especificamente (WEBER, 2010, p. 39; AMORIM, 2001, p. 104) e perpassa todos os diversos tipos de Estado, e a qual forma o cerne do argumento da permanência da centralidade do Estado Nacional no processo de mundialização, é o poder da violência política legítima, da dominação¹⁴⁵.

Kindle Amazon, Duke University Press Books, 2012, p. 1308). De um lado, há exemplos históricos suficientes em que a suposta potência hegemônica econômica foi derrotada por seus rivais políticos, como Atenas por Esparta na Guerra do Peloponeso, Cartago por Roma nas Guerras Púnicas, a própria Holanda por França e Inglaterra. De outro, nota-se que apesar de Holanda e Inglaterra terem sido centros econômicos e financeiros dominantes nos períodos de seu apogeu, não eram as potências hábeis a “*formulate the cultural language with which one discussed the world*” (tradução livre: formular a linguagem cultural em que se discutia o mundo). O Império Habsburgo e posteriormente a França detiveram a hegemonia cultural e política nos respectivos períodos históricos e lembra-se apenas que até a I Guerra Mundial o francês e não o inglês era a língua das elites no mundo. Tal dominância cultural era tão marcante que até hoje, já sob plena hegemonia dos EUA (aqui sim, econômico-financeira, mas em igual medida político-militar e ideológico-cultural), o francês, e não o inglês, ainda é a língua da diplomacia. Assim, a definição de hegemonia em bases apenas econômicas é errônea e uma análise realista do sistema internacional tem de incluir o mundo econômico e político em igual medida para poder entender as lógicas relativas de ambos e suas interações.

¹⁴⁴ Principalmente poder político. BOBBIO N., MATTEUCI N., PASQUINO G., **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale [et al.]; coord. João Ferreira; rev. João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais, Brasília, UNB, 5ª ed., 2000, pp. 276-277.

Sobre poder político ver também CAFFÉ ALVES, A., **Estado e Ideologia – Aparência e realidade.**, apes. Dalmo de Abreu Dallari, São Paulo, Brasiliense, 1987, pp. 170-172, 217, 256.

Também DUVERGER, M., **Sociologia Política**, trad. Maria Helena Kühner, Rio de Janeiro, Forense, 1968, p. 20.

Ver também Poder de Violência Simbólica em FERRAZ JR., T., S., **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**, 2ª ed., São Paulo, Atlas, 1994, p. 276.

¹⁴⁵ A característica de dominação não esgota a essência do Estado, mas é um fator necessário do conceito: “Der Staat hat Herrschergewalt” (tradução: o Estado têm poder de domínio). Dominar significa ter o poder de

Define-se o poder como a “... possibilidade de decidir e de levar a decisão a seu termo, mediante o emprego de energia.”,¹⁴⁶ sendo composto por “... dois momentos indissoluvelmente vinculados e dinâmicos entre si: a violência como momento não-justificado, e o consenso, como momento de legitimidade”,¹⁴⁷ (que, como mencionado, é essencial para a duração e estabilidade do poder). Dentro da linha realista seguida nesta pesquisa, é consequência da luta¹⁴⁸ pela apropriação de bens materiais e ideais escassos.¹⁴⁹ E um ponto fundamental para o trabalho é a concepção do poder como “campo relacional”,¹⁵⁰ não existindo no espaço vazio, mas dependente de relações entre pessoas¹⁵¹ com poder e pessoas sujeitas a este poder¹⁵². O crucial é que, como o poder não é somente um objeto material, ele se apresenta justamente como relações psicológicas¹⁵³/ideológicas¹⁵⁴ entre os homens¹⁵⁵, como *Herrschaftsverhältnisse*.¹⁵⁶

impor incondicionalmente sua vontade a outros, característica exclusiva do Estado, por ser o único ente detentor de poder originário, não derivado juridicamente de nenhum outro ente. (JELLINEK, G., **Allgemeine Staatslehre**, Berlin, Häring, 1905).

Também em Poulantzas: “O aparelho de Estado, essa coisa de especial e por consequência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado: o poder do Estado (o da burguesia no caso do Estado capitalista) está inscrito nesta materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas.” (POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 2. Ed. 1985 p. 17, grifos nossos)

¹⁴⁶ CAFFÉ ALVES, A., **Estado e Ideologia – Aparência e realidade.**, apres. Dalmo de Abreu Dallari, São Paulo, Brasiliense, 1987, p. 253.

¹⁴⁷ Ibid., pp. 183-184.

¹⁴⁸ Essa concepção de que o conflito é essencial e estrutural à vida social, seja o conflito de classe, seja as outras lutas políticas e sociais, é central à compreensão da política e do direito. Uma boa síntese do contexto encontra-se em AMORIM, Aluizio B. de. **Elementos de Sociologia do Direito em Max Weber**. Ed. Insular, Florianópolis, 2001, p. 102.

¹⁴⁹ Como prestígio, honra, influência, cultura e mesmo liberdade, segurança etc., de acordo com Weber, não no sentido de escassez específico das ciências econômicas. Vide COELHO, M. F. P., BANDEIRA, L. e MENEZES, M. L. (Org.), **Política, ciência e cultura em Max Weber**, Brasília, UNB, 2000, p. 258.

¹⁵⁰ Ibid., p. 258.

¹⁵¹ Ibid., p. 84.

Também BOBBIO N., MATTEUCI N., PASQUINO G., **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale [et al.]; coord. João Ferreira; rev. João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais, Brasília, UNB, 5ª ed., 2000, pp. 933-936.

¹⁵² COELHO, M. F. P., BANDEIRA, L. e MENEZES, M. L. (Org.), Op. Cit. 2000, pp. 271-272, teoria de Foucault.

CAFFÉ ALVES, A., op. Cit. 1987, lembrando que essas “...relações intersubjetivas são sempre atravessadas e determinadas em maior ou menor grau pelas relações estruturais.”, p 105.

¹⁵³ DUVERGER, M., **Sociologia Política**, trad. Maria Helena Kühner, Rio de Janeiro, Forense, 1968, p. 21

O caráter duplo da dominação política estatal, baseado em fatores concretos de força, como armas etc. e baseado em aspectos ideológicos de legitimidade entre os seres humanos cujas relações sociais efetivamente formam o “Estado”, é o que, de um lado, confere relevância ao direito como forma de expressão racional e sistemática desse poder de coerção legítimo e, de outro, explica a permanência do Estado nacional como ator central na mundialização.

Assim, apesar das teses “antiestatistas” se basearem em autores de renome, como Wallerstein, Michalet¹⁵⁷ e Polanyi no seguinte trecho: “... reconhecimento de que os fundamentos da moeda podem depender de fatores externos às próprias fronteiras nacionais. (...) destruiu a concepção ingênua de soberania financeira numa economia interdependente ...¹⁵⁸” (POLANYI, 2001, p. 1303), elas são desmentidas pelos fatos histórico-concretos e pela lógica das características específicas da superestrutura. O próprio Polanyi é contraditório neste ponto, visto que demonstra em sua obra mestra justamente como, num primeiro momento, o sistema financeiro internacional capitalista da *Pax Britannica* é criado por decisões e meios jurídico-institucionais (POLANYI, 2001, p. 5011), e depois como diversas das principais potências capitalistas, como a Alemanha e Itália fascistas, abandonam tal sistema por atos unilaterais, implementando formas autárquicas de soberania financeira extremadas¹⁵⁹ (POLANYI, 2001, p. 1273; FRIEDEN, 2008, pp. 210ss).

¹⁵⁴ “... momento ideológico é fator intrínseco e orgânico de seu [do poder] exercício durável e legítimo.” CAFFÉ ALVES, A., **Estado e Ideologia – Aparência e realidade.**, apres. Dalmo de Abreu Dallari, São Paulo, Brasiliense, 1987, p. 199.

¹⁵⁵ DALLARI, D. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, Saraiva, São Paulo, 20ª ed., 1998, p. 34.

¹⁵⁶ Ou seja, “relações de dominação”. JELLINEK, G. **Allgemeine Staatslehre**, Berlin, Häring, 1905, p. 78. Definição dessas relações de domínio, p. 172.

Ver também WEBER, M., **Soziologische Grundbegriffe**, intr. Johannes Winckelmann, 6ª ed. Rev. Tübingen, Mohr, 1984, sobre relações sociais e Estado, p. 49.

¹⁵⁷ Referindo-se expressamente a Braudel e Wallerstein e que afirma uma suposta precedência da economia-mundo sobre os Estados nacionais (MICHALET, Charles-Albert. **O que é a mundialização?** São Paulo, Ed. Loyola, 2003, p. 16).

¹⁵⁸ Tradução livre: “recognition that the foundations of the currency might depend upon political factors outside the national boundaries. (...) shattered also the naïve concept of financial sovereignty in an interdependent economy..”

¹⁵⁹ É claro que o momento histórico é diferente, com uma configuração essencialmente diferente do sistema internacional. No pós II Guerra, os EUA, com 50% do PIB mundial e liderança incontestada no mundo capitalista, os fatos demonstrados por Polanyi para a crise de 30 não se aplicam. Mas o ponto aqui é em termos teórico-conceituais, de demonstração de que a esfera financeira é subordinada conceitualmente ao

E essa característica da centralidade do controle do aparelho de dominação territorial e populacional nacional para a definição das relações socioeconômicas fundamentais dentro destes territórios e mesmo com a economia mundial é ressaltada pelo próprio Polanyi em sua discussão sobre o fator de produção “terra” (POLANYI, 2001, p. 4556), além de ser cabalmente demonstrada pela luta dos diversos povos coloniais por sua independência, i.e., a soberania política de suas nações e Estados como pressuposto básico para a intervenção em suas realidades econômicas¹⁶⁰. No mesmo Polanyi (2001):

A revolta contra o imperialismo era principalmente a tentativa por parte dos povos exóticos de atingirem o *status* político necessário para se protegerem contra as distorções sociais causadas pelas políticas comerciais europeias. A proteção que o homem branco podia facilmente assegurar a si mesmo por meio do *status* de soberania de suas comunidades estava fora do alcance do homem de cor enquanto ele não dispusesse do pré-requisito do governo político.¹⁶¹ (POLANYI, 2001, p. 4535, grifos nossos)

O imperialismo econômico era principalmente a luta entre as potências pelo privilégio de poder estender seu comércio em mercados politicamente desprotegidos. (...) Os governos davam apoio a seus nacionais envolvidos em negócios em países atrasados. Comércio e bandeira corriam em conjunto.¹⁶² (POLANYI, 2001, p. 5229)

No mesmo sentido, Florestan Fernandes sobre o peso da independência política do Brasil¹⁶³ como um passo vital para a internalização do fluxo de renda, os decorrentes

poder dos Estados, até porque não existe capital, nem moeda, nem crédito sem Estado. Conforme é argumentado nesta dissertação, a capacidade dos Estados imporem regimes jurídico-institucionais financeiros diversos em seus territórios e no mundo depende de seu nível de poder internamente e relativo no sistema internacional, sistema este que igualmente se encontra em constante transformação e que no começo do século 21 é marcado pela erosão relativa da hegemonia norte-americana.

¹⁶⁰ Vide também BETTELHEIM, Charles. A problemática do ‘subdesenvolvimento’. In PEREIRA, Luiz (org.). **Subdesenvolvimento e desenvolvimento**. 3. Ed. Zahar, São Paulo, 1976, pp. 67-68.

¹⁶¹ Tradução livre do original: “The revolt against imperialism was mainly an attempt on the part of the exotic peoples to achieve the political status necessary to shelter themselves from the social dislocations caused by European trade policies. The protection that the white man could easily secure for himself through the sovereign status of his communities was out of reach of the colored man as long as he lacked the prerequisite, political government.” (grifos nossos)

¹⁶² Tradução livre do original: “Economic imperialism was mainly a struggle between the Powers for the privilege of extending their trade into politically unprotected markets. (...) Governments lent support to their nationals engaged in business in backward countries. Trade and flag were racing in one another’s wake.”

¹⁶³ Obviamente em outro momento histórico. Contudo, outro momento histórico de altíssimo grau de internacionalização econômica e dominação hegemônica, no caso, a *Pax Britânica*. A posição política e econômica internacional do Brasil no período que se segue à independência é certamente mais frágil que a atual e mesmo assim o simples controle do aparelho do Estado nacional, com o correspondente controle político-jurídico do próprio território e população, foi suficiente para que o país e, principalmente, suas elites dominantes e governantes, deixassem de simplesmente absorver passivamente as influências externas. Muda

efeitos econômicos¹⁶⁴ e a transformação do Brasil em país capitalista (FERNANDES, 2005):

A independência, rompendo o estatuto colonial, criou condições de expansão da ‘burguesia’ e, em particular, de valorização social crescente do ‘alto comércio’. (FERNANDES, 2005, p. 34)

... o sistema colonial organizava-se, tanto legal e política, quanto fiscal e financeiramente, para drenar as riquezas de dentro para fora. Por isso, ele não previa, senão dentro de limites muito estreitos e tênues, condições institucionais apropriadas para a organização interna do fluxo da renda. Daí resultavam dois efeitos estruturais globais, adversos ao crescimento interno da economia da Colônia. (FERNANDES, 2005, p. 41)

E igualmente Celso Furtado (1967), ao discorrer sobre o processo de desenvolvimento dos EUA e o papel das elites políticas das colônias britânicas anteriormente à sua emancipação:

Essa independência dos grupos dominantes vis-à-vis da Metrópole teria de ser um fator de fundamental importância para o desenvolvimento da colônia, pois significava que nela havia órgãos políticos capazes de interpretar seus verdadeiros interesses e não apenas de refletir as ocorrências do centro econômico dominante. (FURTADO, 1967, p. 35)

Se as relações da economia-mundo prevalescessem automaticamente¹⁶⁵, todo esse processo de luta pelo poder político internacional seria totalmente irrelevante. É justamente

o caráter da relação da economia brasileira com o sistema econômico externo (FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Prefácio José de Souza Martins, 5. Ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 115) e a aristocracia agrária nacional trava uma dura luta pela internalização e apropriação dos processos econômicos (ibid., pp. 115-116) e pela manutenção de seus privilégios, inclusive contra dinamismos econômicos do sistema internacional centrais para a expansão interna do capitalismo (FERNANDES, Florestan. Op. Cit., 2005, p. 180).

¹⁶⁴ Vide Ibid., pp. 84-85 e OLIVEIRA, Giuliano Contento de e VASQUEZ, Daniel Arias. Florestan Fernandes e o capitalismo dependente: elementos para a interpretação do Brasil. in **OIKOS**, Rio de Janeiro, Volume 9, nº 1 • 2010, www.revistaokos.org, p. 141.

¹⁶⁵ Como no seguinte trecho de Faria: “Partindo da acumulação e da maximização da rentabilidade do capital como seu princípio constitutivo e organizador fundamental, a ‘economia-mundo’ forja suas estruturas institucionais, políticas e jurídicas..” (FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 89). É exatamente contra esse tipo de determinismo economicista que esta dissertação se volta. A economia-mundo, ou melhor, o movimento do capital total no processo de desenvolvimento capitalista impulsiona no sentido de maior integração e liberalização internacional (ao mesmo tempo que o movimento dos capitais diversos impulsiona para seu entrelaçamento com os Estados nacionais e confronto com os demais capitais). Mas quem “forja” as instituições são os homens, em suas lutas de classe para o comando da sociedade civil e dos Estados.

porque os Estados tem o poder concreto de definir¹⁶⁶ suas relações socioeconômicas internas e disputar posições nas relações econômicas internacionais que ocorrem os acirrados conflitos pelo controle político dos territórios e das populações, entre metrópoles e periferias, bem como entre as grandes potências entre si. O próprio Wallerstein assim o reconhece: “... obter a independência (isto é, o status de Estado soberano) como o primeiro passo no caminho de melhorar a posição relativa do país e de sua população na economia-mundo.¹⁶⁷” (WALLERSTEIN, 2012, p. 1282)

Mas a soberania não é principalmente um conceito ideal-normativo com efeitos políticos, como expresso por Wallerstein: “A soberania é, assim, um direito com sérias consequências políticas¹⁶⁸” (WALLERSTEIN, 2012, p. 1057). Ao contrário, é precipuamente um fato político com efeitos jurídicos. Foi o exaurimento da devastadora Guerra dos 30 Anos que levou à Paz de Westfalia e à concepção moderna¹⁶⁹ de soberania interna¹⁷⁰ e internacional dos Estados como reconhecimento fático da dominação política

¹⁶⁶ Novamente, está se discutindo o problema em termos teórico-conceituais. Mas mesmo em termos histórico-concretos, há a possibilidade de definições *ex nihilo* de formas de organização socioeconômica interna, em última instância podendo ir a extremos totalmente antissistêmicos. Quando o Taliban controlou o Afeganistão, redefiniu radicalmente as relações socioeconômicas internas deste país numa lógica radicalmente contrária aos ditames da economia mundial financeirizada. Como já discutiu-se no tópico da autonomia relativa da esfera político-jurídica, outros exemplos históricos semelhantes abundam e praticamente qualquer revolução que mereça esse nome foi exatamente uma redefinição radical das categorias socioeconômicas fundamentais no território sob seu controle. Ao menos que por algum motivo se queira negar essa possibilidade de transformação revolucionária (ou mesmo reacionária, como no próprio exemplo do Taleban) interna e mundial, em tese o poder político concreto pode definir as relações econômico-sociais numa margem bastante ampla.

Neste sentido, cita-se o seguinte trecho de Zamora: “A revolução russa e o acelerado ritmo que sua vitória transmitiu ao desenvolvimento dos povos da federação soviética mostraram às nações atrasadas a possibilidade de alcançarem graus elevados de desenvolvimento econômico, sem contar com a ajuda de métodos ou de recursos capitalistas. Revelou-lhes, em suma, que é factível ir em poucos anos da debilidade e pobreza a invejáveis alturas de força e riqueza, se se tiver a indomável vontade de lutar por consegui-lo.” ZAMORA, Francisco. Subdesenvolvimento e política global de desenvolvimento. In _____ (org.). **Subdesenvolvimento e desenvolvimento**. 3. Ed. Zahar, São Paulo, 1976, pp. 191-192.

¹⁶⁷ Tradução livre: “...obtaining independence (that is, the status of a sovereign state) as the first step on the path to improving the relative position of the country and its populations in the world-economy.”

¹⁶⁸ Tradução livre do original: “Sovereignty thus is a legal claim with major political consequences.”

¹⁶⁹ Mas que de forma alguma foi inventada naquele momento. A lógica política da soberania no sentido que estamos explicitando aqui deriva da própria natureza da existência de polos de poder político autônomos num sistema anárquico e pode ser observada já na Antiguidade e também nas relações políticas de outras áreas civilizacionais.

¹⁷⁰ Internamente, o conceito está ligado à consolidação do Estado moderno e a eliminação de poderes políticos autônomos e/ou paralelos, bem como das correspondentes ordens jurídicas particulares, dentro do território controlado pelo poder deste Estado. Vide FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 19.

dos Estados protestantes em seus territórios e tentativa de evitar-se uma grande guerra generalizada por razões religiosas e dinásticas universalizantes.

E o reconhecimento da União Soviética¹⁷¹ e, posteriormente, da China Vermelha ou do Vietnã como Estados soberanos pelas demais potências mundiais capitalistas foi em primeiro lugar um reconhecimento da situação fática do controle político-jurídico e militar desses territórios pelos novos Estados, não de sua legitimidade. Não decorreu da aceitação da legitimidade dos novos Estados e muito menos de um silogismo jurídico dedutivo dessas soberanias a partir do Direito Internacional, mas ao contrário, reconheceu, a contragosto, a realidade política concreta da dominação exclusiva desses territórios e populações por aqueles Estados¹⁷². Como o próprio Wallerstein define (2012):

A soberania é uma troca hipotética em que dois lados potencialmente (e realmente) em conflito, em respeito à situação fática de poder e como execução da estratégia menos custosa, reconhecem-se mutuamente como Estados soberanos. O reconhecimento recíproco é o fundamento do sistema interestatal.¹⁷³ (WALLERSTEIN, 2012, p. 1024, grifos nossos)

É dessa dominação político-jurídica soberana dos Estados nacionais que deriva sua capacidade de moldar problemas econômicos fundamentais da própria “economia-mundo” capitalista¹⁷⁴, como o mesmo Wallerstein explicita (2012):

¹⁷¹ Lembrando que a revolução bolshevik teve o efeito radical de excluir “... política e economicamente esse território do sistema capitalista global e, portanto, dos grupos que em seu centro exercem sua hegemonia e em derrotar as forças expedicionárias contra ela enviadas, demonstrou a possibilidade de uma sociedade periférica e arcaica se libertar do jugo central.” (GUIMARÃES, **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 3. Ed., UFRGS/Contraponto, Porto Alegre/Rio de Janeiro, 2001, p. 64). Com essas consequências, seu reconhecimento internacional não veio fácil e certamente não se embasou primariamente em argumentos de Direito Internacional.

¹⁷² Na verdade, a soberania forma um todo político-jurídico. Além da questão fática do poder, a questão da legitimidade é fundamental e há casos em que determinados territórios, mesmo controlados de fato por uma organização política, não logram este reconhecimento como países soberanos. Além do poder fático, há necessidade de aceitação desta situação pelo sistema internacional como um todo. O poder tem de estabilizar-se como ordem jurídica globalmente eficaz em seu território para eventualmente ser reconhecido como ente político soberano pelos demais centros de poder. E uma vez aceito como soberano, este *status* jurídico tem efeitos legitimadores e estabilizadores importantes para os Estados. A ênfase do argumento é apenas no sentido de ressaltar o aspecto do poder político de fato da dominação territorial e a consequente capacidade dos Estados nacionais de exclusivamente organizarem as relações sociais sob sua dominação.

¹⁷³ Tradução livre do original: “Sovereignty is a hypothetical trade, in which two potentially (or really) conflicting sides, respecting de facto realities of power, exchange such recognitions as their least costly strategy. Reciprocal recognition is a fundament of the interstate system.” (grifos nossos)

¹⁷⁴ Além do trecho citado, Wallerstein também discute o papel do Estado nas relações econômicas mundiais como principal garantidor da propriedade: “But of course the key actor in this protection of property rights is

Do ponto de vista dos empresários que operam na economia-mundo capitalista, os Estados soberanos exercem autoridade em pelo menos sete arenas principais de seu interesse imediato. (1) Os Estados estabelecem as regras de se e em quais condições as commodities, o capital e o trabalho podem cruzar suas fronteiras. (2) Eles criam as regras de direitos de propriedade dentro de seu território. (3) Eles poem as regras sobre o emprego e compensações dos empregados. (4) Eles decidem quais custos as empresas têm de internalizar. (5) Eles decidem que tipos de processos econômicos podem ser monopolizados e até que grau. (6) Eles tributam. (7) Finalmente, quando empresas dentro de suas fronteiras podem ser afetadas, eles podem usar seu poder externamente para influenciar as decisões de outros Estados¹⁷⁵. (WALLERSTEIN, 2012, p. 1064)

Assim, independentemente das contradições de classe internas e da relação de dominação entre Estado e sociedade, no contexto das contradições na seara internacional, temos que: “Soberania nacional não é uma abstração: é a capacidade da sociedade de agir de forma coletiva, por meio de seu instrumento que é o Estado, que define normas e que coleta tributos para executar políticas em benefício dessa sociedade.” (GUIMARÃES, 2005, p. 290, grifos nossos). Faria¹⁷⁶, um dos principais juristas brasileiros que escreve sobre a globalização e seus impactos no direito, resume muito bem o conceito: “... a *soberania*, em seu significado moderno, diz respeito a um poder de mando incontestável numa determinada sociedade política; a um poder *independente, supremo, inalienável* e, acima de tudo, *exclusivo*” (FARIA, 1999, p. 17, grifos do autor) e “... a soberania está relacionada com a *essência* da política: a *ordem*, no plano interno; a *guerra*, no plano externo” (FARIA, 1999, p. 19, grifos do autor).

the state, which alone has the legitimate right to set the rules.” WALLERSTEIN, Immanuel M. **World-systems analysis: an introduction**. John Hope Franklin Center. Kindle Amazon, Duke University Press Books, 2012, p. 1084, grifos nossos. Tradução livre: “Mas é Claro que o ator chave nessa proteção à propriedade é o Estado, que sozinho detém a legitimidade para estabelecer regras.”

Sobre o Estado como ator central na infraestrutura (ibid., p. 1122), na defesa de suas empresas no estrangeiro (ibid., p. 1148) e como principal ator na disputa pela distribuição da mais-valia (ibid., p. 1162).

¹⁷⁵ Tradução livre do original: “From the point of view of entrepreneurs operating in the capitalist world-economy, the sovereign states assert authority in at least seven principal arenas of direct interest to them: (1) States set the rules on whether and under what conditions commodities, capital, and labor may cross their borders. (2) They create the rules concerning property rights within their states. (3) They set rules concerning employment and the compensation of employees. (4) They decide which costs firms must internalize. (5) They decide what kinds of economic processes may be monopolized, and to what degree. (6) They tax. (7) Finally, when firms based within their boundaries may be affected, they can use their power externally to affect the decisions of other states.”

¹⁷⁶ A grande diferença da presente dissertação em relação a estes autores proponentes de uma suposta “nova ordem” mundial com os Estados reduzidos é que, depois da primeira década do século 21, não se vislumbra essa prolatada perda de poder e relevância do Estado em geral. Muito pelo contrário, como se argumenta nessa parte, o poder especificamente político-militar e jurídico-institucional ainda único aos Estados permanece no centro das relações socioeconômicas e internacionais.

Neste contexto, nunca é demais lembrar a importância do poder especificamente político-militar na seara internacional. Diferentemente do campo interno do Estado-Nação, em que um conjunto de construções ideológicas e a forma de controle jurídico do poder político estatal escamoteiam o caráter mais direto da violência como base da dominação, no campo internacional este aspecto é imediato¹⁷⁷ e palpável. O Direito Internacional tem muito menos força, tanto jurídico-coercitiva¹⁷⁸, quanto ideológica, para estabilização e legitimação do sistema político e as características de anarquia e hierarquia do sistema interestatal formam um universo em que o poder militar assume papel preponderante nas relações entre os Estados (SADER, 2005, p. 38) e na capacidade dos atores internacionais manterem sua soberania e interferirem no mundo.

Aqui cabe uma breve discussão sobre a natureza e a relevância das organizações internacionais para a criação do ordenamento jurídico internacional, a legitimação e estabilização do jogo de poder entre os atores internacionais e na modelagem das categorias econômicas internacionais. As organizações internacionais se constituem em *loci* relevantíssimos tanto da construção de poder hegemônico das grandes potências, quanto das negociações e pressões para a implementação da mundialização nos diversos Estados, além de exercerem importante papel de formulação acadêmica e ideológica dessas políticas (AMARAL e MELO, 2014, pp. 65-66) Munhoz apresenta uma excelente síntese, ressaltando o aspecto de construção de consensos e de espaços para as potências menores colocarem seus interesses como essenciais à hegemonia (MUNHOZ, 2005):

O mecanismo através do qual as normas universais de uma hegemonia mundial são expressas é o das organizações internacionais, pois elas funcionam como o processo através do qual as instituições da hegemonia e sua ideologia se desenvolvem. Para Cox, entre as características das organizações internacionais que expressam seu papel na hegemonia estão: (i) elas incorporam as regras que facilitam a expansão de ordens hegemônicas mundiais; (ii) elas mesmas são um produto da ordem hegemônica mundial; (iii) elas legitimam ideologicamente as normas da ordem mundial; (iv) elas cooptam as elites de Estado periféricos; e (v) elas absorvem ideias contra-hegemônicas.

As organizações internacionais incorporam regras que facilitam a expansão das forças econômicas e sociais dominantes, mas, ao mesmo tempo, permitem que se

¹⁷⁷ “3. O terceiro momento é o das relações das forças militares imediatamente decisivo a cada vez.” (Gramsci, apud SADER, Emir (org.). **Gramsci: poder, política e partido**. Tradução Eliana Aguiar, 1. Ed. São Paulo, Expressão Popular, 2005 p. 47)

¹⁷⁸ Dependendo do critério de classificação, o direito internacional nem é direito, mas mera convenção, por ter sua efetividade fundada na reputação política dos Estados e não em um aparelho de coerção especializado, com constrangimento material e institucionalizado em caso de sanção. (AMORIM, Aluizio B. de. **Elementos de Sociologia do Direito em Max Weber**. Ed. Insular, Florianópolis, 2001, p. 93)

façam ajustes para englobar interesses subordinados. (MUNHOZ, 2005, pp. 94-95)

No entanto, as organizações internacionais são criadas e vivificadas pelos respectivos Estados nacionais. Não há no mundo atual nenhum outro ente com o mesmo nível de poder do Estado nacional, nem em termos de força e nem em termos de legitimidade jurídico-ideológica¹⁷⁹, e são eles, e não as organizações internacionais autonomamente¹⁸⁰, que movimentam o processo, utilizando-se das organizações internacionais como instrumentos no grande jogo político e econômico internacional (GUIMARÃES, 2001, pp. 32-33). Isso não retira a importância das OIs, mas é um lembrete de que, na atual configuração política do sistema internacional, estes entes, justamente por não disporem de fatores de poder político-militar próprios, não suplantaram os Estados nacionais, mas permanecem como seus apêndices, sendo o ordenamento jurídico internacional ainda criado e sustentado pelos Estados em um processo de luta. Citando Guimarães (2005):

¹⁷⁹ Igualmente envolvida em mito é a noção de que as organizações internacionais, principalmente as não governamentais, teriam de algum modo mais legitimidade democrática e seriam mais representativas de uma imaginada “sociedade civil internacional” do que os Estados nacionais. Contudo, já uma análise perfunctória da origem, dos interesses representados e da forma de organização social desses entes (quando não seu papel deliberado de fachada para os mais diversos tipos de atividades escusas) desmente esse entendimento. Em sua esmagadora maioria são originárias dos países desenvolvidos (RIBEIRO, G. F. *As relações internacionais e as ONGs (Organizações Neo-Gramscianas)*. In _____ (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, p. 168) e refletem interesses e ideologias de partes específicas das sociedades civis destes países, além de organizarem-se jurídica e socialmente não de acordo com regras internacionais, mas, novamente, pelas regras destes mesmos Estados (ibid., p. 169). Como fato curioso, menciona-se por exemplo que o Greenpeace não é instituído como uma associação ou fundação sem fins lucrativos e controlada democraticamente por seus membros, mas constitui uma empresa controlada por proprietários. Seus programas e suas políticas não passam por nenhum escrutínio democrático, nem por uma formulação propriamente política e universalizante (que obrigaria a uma necessidade de formação de consensos e alianças) e considerá-las mais prestigiosas e legítimas do que Estados soberanos representativos de milhões de cidadãos não ocidentais não deixa de ser, por si só, também uma prática de hegemonia.

¹⁸⁰ Algumas organizações internacionais importantes adquiriram algum grau de autonomia relativa perante os Estados individuais, mas essa autonomia relativa é bastante restrita e inversamente proporcional à relevância estratégica dos assuntos e ao risco de mudanças estruturais reais tratados pela organização. Basta comparar a relativa autonomia da UNCTAD com a área de segurança da ONU ou com as instituições remanescentes de Bretton Woods. Ou o comportamento diferenciado da União Europeia perante a Grécia e perante a Alemanha. A OMC mantém uma relativa autonomia na aplicação do Direito do Comércio Internacional, havendo inúmeras condenações da organização contra atores dominantes do sistema. Mas apenas enquanto aplicadora de regras do jogo que em si favorecem o projeto hegemônico desses mesmos atores, nunca no caso de normas que lhes vão de encontro. No choque entre interesses vitais dos Estados mais poderosos e as posições relativamente autônomas das OIs, prevalecem os primeiros (GUIMARÃES, **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 3. Ed., UFRGS/Contraponto, Porto Alegre/Rio de Janeiro, 2001, p. 86).

Externamente, a atividade política de negociação entre os Estados define a própria estrutura jurídica do sistema internacional e os diversos aspectos das relações entre Estados, indivíduos e empresas- tais como as normas relativas a comércio, investimento, capitais, movimentos do trabalho, meio ambiente, temas militares e assim por diante – que formam a moldura dentro da qual *atuam internacionalmente* as empresas, os indivíduos e as agências do Estado.”

“... as regras que organizam o mundo, distribuem benefícios dentro dos Estados – e entre estes – e determinam direitos e deveres são definidas pelos Estados e compõem a *moldura indispensável* para que as empresas possam desenvolver suas atividades, não importando sua dimensão. (GUIMARÃES, 2005, p. 53, grifos do autor)

Outros poderosos atores internacionais não estatais são as grandes corporações multinacionais e seus *lobbies*, que sem dúvida detém um enorme poder econômico-financeiro, muitas vezes superior àquele dos Estados mais fracos. Mas estas organizações econômicas não existem isoladamente, sem as instituições de seus Estados nacionais de origem, não comandam força político-militar direta e muito menos projeção de autoridade jurídica legítima capaz de mobilizar comportamentos dos dominados pela via do consenso e da aceitação¹⁸¹. Com Guimarães (GUIMARÃES, 2001):

... os interesses econômicos das grandes empresas sempre estiveram vinculados aos Estados, de uma forma ou de outra, desde o Comitê dos XXI da República Holandesa até as grandes companhias inglesas de comércio e às corporações transnacionais americanas de hoje. Todavia, as megaempresas atuais não têm como se transformar em organismos legislativos e sancionadores legítimos, isto é, aceitos pela sociedade, os quais serão sempre indispensáveis enquanto houver competição e conflito entre empresas, classes, grupos sociais, étnicos, religiosos etc. (GUIMARÃES, 2001, p. 27)

Não quer-se aqui reduzir a enorme influência do grande capital no mundo, apenas lembrar que o exercício dessa influência¹⁸² se dá por seu entrelaçamento com os respectivos Estados nacionais, que por sua vez protegem e avançam os interesses econômicos dos “capitais diversos” pelos meios político-jurídicos exclusivamente à sua disposição. Enquanto as grandes corporações multinacionais não tiverem exércitos próprios e não impuserem uma ordem jurídica globalmente eficaz regulando os aspectos de interesse do capital total, como a manutenção da ordem, a reprodução da força de trabalho,

¹⁸¹ Que é em última instância a função principal do direito. (AMORIM, Aluizio B. de. **Elementos de Sociologia do Direito em Max Weber**. Ed. Insular, Florianópolis, 2001, p. 88-89)

¹⁸² E é por isso mesmo que usamos o termo “influência” e não poder. Sobre uma conceituação dos diversos conceitos políticos de poder, dominação, influência etc. em suas nuances, ver WEBER, Max. **Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie**. Zweitausendundeins, Frankfurt a.M., 2010, pp. 38-39.

a manutenção de setores econômicos não lucrativos essenciais aos sistema capitalista etc., necessitarão dos Estados (ALTVATER, 1972, p. 7 e 12). E se algum dia dispuserem destes elementos, serão conceitualmente elas mesmo Estados.

E, mais uma vez, ressalta-se que a compreensão deste aspecto fundamental do poder político territorial de modo algum se choca com a teoria histórico-materialista, sendo reconhecido por Engels¹⁸³, Gramsci e Lenin e muito bem expresso por exemplo em Poulantzas (1985):

... território nacional (...) é essencialmente político no sentido em que o Estado tende a monopolizar os procedimentos de organização do espaço. O Estado moderno materializa nesses aparelhos (exército, escola, burocracia centralizada, prisões) esta matriz espacial. (POULANTZAS, p. 119, grifos nossos)

Passando-se da discussão teórico conceitual do Estado nacional e do sistema internacional para o processo histórico específico da atual fase de mundialização, na mesma lógica já antecipada nos trechos anteriores sobre a mundialização como processo político-jurídico, ressalta-se que as transformações que levaram à internacionalização capitalista e à mundialização do capital ocorreram inicialmente no âmbito *interno* das grandes potências financeiras. Jeffers lembra o papel dos regimes previdenciários nesses centros: “A partilha da intermediação financeira que se instaurou, tanto no sistema britânico quanto nos Estados Unidos, explica-se, antes de tudo, pela organização do sistema de aposentadoria por capitalização e sua evolução” (JEFFERS, 2005, p. 160).

Como já mencionado, a adoção do modelo pelas demais grandes potências e, posteriormente, pela periferia, foi fruto de um longo processo de negociação e imposição no cenário internacional e não suprimiu a concorrência entre os capitais diversos desses centros, nem entre os Estados. E, na ausência do superestado capitalista mundial e de um ordenamento jurídico-institucional mundial executável no globo inteiro, são as políticas econômicas e as instituições *nacionais* que prevalecem na organização da mundialização. Ainda com Jeffers: “Mesmo quando a extensão das atividades de serviços financeiros se torna global, as práticas regulamentares e legais locais são determinantes” (JEFFERS, 2005, p. 163, grifos nossos).

¹⁸³ Vide ENGELS, Friedrich. **Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats: Im Anschluss an Lewis H. Morgans Forschungen**. TN, La Vergne, USA, 2010, p. 178.

A concorrência entre as praças acirra a corrida pela desregulamentação¹⁸⁴, mas os Estados mais poderosos, como EUA, Alemanha e China, mantêm a capacidade de modelagem de seus sistemas financeiros e econômicos de acordo com seus interesses nacionais. Jeffers (2005):

Entretanto, as especificidades nacionais não desapareceram e não conduzem a um modelo uniforme, mas a um processo híbrido que leva em conta as trajetórias nacionais e as diversidades. Assim, a finança é global, mas os interesses em jogo não. (JEFFERS, 2005, p. 173, grifos nossos)

Além disso, o comportamento real dos Estados nacionais das grandes potências é mais de propagar a liberalização para os outros, enquanto domesticamente mantém uma complexa e elaborada rede institucional e política de apoio às suas economias, com subsídios, barreiras protecionistas, apoio à P & D, programas de formação e cooptação de quadros técnicos e científicos etc. para “artificialmente” criar ou manter vantagens comparativas (GUIMARÃES, 2005, p.77) nos setores econômicos mais lucrativos e/ou estratégicos do ponto de vista político ou social. Longe de desejarem um mundo de livre mercado e concorrência perfeita, buscam criar monopólios tecnológicos e de marcas, e consequentemente lucros monopolistas, para seus capitais (GUIMARÃES, 2005, p. 124) e o próprio Wallerstein lembra que: “Obviamente tem-se uma competição aguda entre o oligopólio diluído que está atualmente envolvido nesses processos produtivos. Eles se combatem furiosamente, normalmente com a ajuda de suas máquinas estatais¹⁸⁵” (WALLERSTEIN, 2012, p. 766, grifos nossos).

Da mesma forma, até mesmo Estados periféricos, como a Venezuela¹⁸⁶ e o Equador, não são obrigados a simplesmente aceitar as regras do jogo impostas¹⁸⁷, mas detém a

¹⁸⁴ Vide JEFFERS, E. A posição da Europa na valorização mundial dos capitais de aplicação financeira. In _____ (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências.** Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005, p. 162.

¹⁸⁵ Tradução livre do original: “There is obviously acutely increased competition among the diluted oligopoly that is now engaged in these production processes. They fight each other furiously, usually with the aid of their state machineries.” (grifos nossos)

¹⁸⁶ E Estados periféricos importantes, detentores de recursos estratégicos na principal área de influência (quintal) da superpotência hegemônica. Não é à toa que houve tentativas malfadadas de golpe de estado e ações de desestabilização orquestradas pelos serviços de inteligência dos EUA.

¹⁸⁷ É claro que quanto menos poderoso um Estado for, mais estará sujeito às pressões dos Estados dominantes e até a interferências significativas em sua política interna, sua cultura etc. Em Wallerstein: “Strong states relate to weak states by pressuring them to install and keep in power persons whom the strong

capacidade de controlar suas economias (potencialmente tendo de pagar um alto preço político e econômico para tal¹⁸⁸), até inclusive ao ponto extremo da Coreia do Norte e seu completo isolamento da mundialização. Por sua vez, Estados e economias fracas e dependentes da importação de capital externo para seu desenvolvimento são mais vulneráveis e sofrem mais fortemente as pressões dos países centrais e das instituições internacionais que propagam a internacionalização capitalista e a mundialização, bem como os efeitos das crises financeiras e monetárias internacionais (BRESSER-PEREIRA, 2003, pp. 372-373; CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H., 2014, p. 182). Com Camara e Salama: “Eles obrigam, sobretudo, o país que os solicita a continuar sua política de liberalização, a qual é, entretanto, amplamente responsável pela instabilidade e pela fraqueza do crescimento e por sua desaceleração recente” (CAMARA e SALAMA, 2005, p. 219).

Cabe por fim ainda discutir a concepção de que haveria na atual fase da mundialização aspectos efetivamente globais e totalmente fora da esfera de influências dos Estados nacionais, como afirmado em Michalet com base no grau de interdependência atingido e na noção de que (MICHALET, 2003):

Os progressos nas novas tecnologias da informação e da comunicação decuplicaram a velocidade dos movimentos de capitais em relação à dos movimentos dos bens e dos investimentos industriais. A existência de fronteiras nacionais não os freia em sua corrida. O espaço pertinente da configuração global é definido por redes que vinculam as diferentes praças financeiras *off*

states find acceptable, and to join the strong states in placing pressures on other weak states to get them to conform to the policy needs of the strong states. Strong states relate to weak states by pressuring them to accept cultural practices – linguistic policy; educational policy, including where university students may study; media distribution – that will reinforce the long-term linkage between them. Strong states relate to weak states by pressuring them to follow their lead in international arenas (treaties, international organizations).” (WALLERSTEIN, Immanuel M. **World-systems analysis: an introduction**. John Hope Franklin Center. Kindle Amazon, Duke University Press Books, 2012, p. 1256). Tradução livre: “Os Estados fortes se relacionam com os Estados fracos fazendo pressão para a colocação e manutenção de pessoas no poder que os Estados fortes consideram aceitáveis, bem como para que coloquem pressão sobre outros Estados fracos para que cumpram as políticas de agrado dos Estados fortes. Estados fortes se relacionam com os Estados fracos exercendo pressão para que aceitem práticas culturais – política linguística; política educacional, inclusive onde seus estudantes universitários podem estudar; distribuição midiática – que reforcem seus vínculos de longo prazo. Estados fortes se relacionam com Estados fracos exercendo pressão para que sigam-nos na esfera internacional (tratados, organizações internacionais).”

Mas isso não invalida a centralidade conceitual e prática do Estado nacional na formatação da economia e do processo de mundialização, apenas ressalta o peso do aspecto de seu poder relativo no sistema.

¹⁸⁸ Como bem sintetiza Guimarães: “Sempre que necessário, os Estados que se rebelassem contra esse sistema poderiam vir a ser punidos, em um processo gradual de demonização e de pressões, até o recurso último da intervenção militar.” (GUIMARÃES, Samuel P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Ed. Contraponto, Rio de Janeiro, 2005, p. 258)

shore. Por definição estas últimas se beneficiam de um estatuto de extraterritorialidade e os operadores não têm de se preocupar com as regulamentações e os controles do setor financeiro que emanam dos Estados que as acolhem, dos bancos centrais e das organizações internacionais. Assim, a configuração global parece completar a desconstrução do conceito de Estado-nação que havia sido esboçada pela configuração *multi-nacional*. Ela reduz à sua mais simples expressão os dois aspectos de sua coerência: a autoridade do Estado e a consistência do território nacional sobre o qual ela supostamente se exerce. (MICHALET, 2003, pp. 32-33)

Como está claro de todo o exposto até agora, discorda-se fundamentalmente dessa teoria. Parece haver um certo fetichismo tecnológico em relação à informática e às telecomunicações, com a ideia de que pela possibilidade de comunicações mundiais imediatas a *existência de fronteiras nacionais* não mais impactaria nos movimentos de capitais (principalmente especulativos). Esse fetichismo é errôneo por uma série de razões.

Em primeiro lugar, as próprias telecomunicações e a internet não são de forma alguma desvinculadas dos Estados ou mesmo fora de sua regulamentação. O regime de liberdade de comunicações é uma *escolha* da maioria dos Estados e há exemplos suficientes de seu controle estatal, como pela China e pelo Irã. Os próprios aspectos especificamente tecnológicos da questão são igualmente regulados, seja pelos Estados internamente em seus territórios, seja pelo conjunto dos Estados através da produção de normas internacionais sobre o tema, sem falar de seu controle fático sobre a infraestrutura de comunicações, como satélites, cabos subterrâneos etc.

Em segundo lugar, essa valorização excessiva do aspecto da tecnologia da informação para a mundialização constitui um erro conceitual essencial, ao focalizar exclusivamente a aparência em detrimento da essência das relações sociais em discussão. Da mesma forma que o telégrafo e o telefone afetaram apenas a velocidade e as formas das relações de troca, também a atual tecnologia não alterou fundamentalmente¹⁸⁹ o conteúdo econômico do comércio, nem sua forma de ato jurídico de vontade, com alterações de titularidades de poder garantido pelas superestruturas político-jurídicas.

¹⁸⁹ Em termos de economia política, o comércio permanece essencialmente uma troca de mercadorias de valor equivalentes. As alterações trazidas pelas novas tecnologias, como as demais alterações tecnológicas do processo capitalista anterior, afetam apenas seu grau, não sua essência. Torna-se mais rápido, menos tangível etc., mas a informática não afeta sua característica definidora de troca de equivalentes, sem geração de valor.

Na mesma linha, vide FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, p. 421.

Uma ordem de compra e venda de títulos financeiros pela internet com um *home broker* não difere nem econômica e nem juridicamente de uma ordem por telefone ou telégrafo a uma corretora de valores. A noção de que as transações ocorrem *automaticamente* com meros “cliques” no computador é uma imagem jornalística com alto poder simbólico, mas não corresponde à realidade. Em todos os casos, a ordem se baseia em instituições nacionais da praça em que a transação é executada, com o reconhecimento jurídico de todos os atores envolvidos, do comprador/vendedor dos títulos, do corretor, da bolsa de valores ou correspondente, da casa de *clearance* etc., a possibilidade jurídica da ordem dentro de determinado ordenamento¹⁹⁰, registros dos diversos atos, com responsabilidades, direitos e obrigações correspondentes etc.

A internet apenas¹⁹¹ alterou a velocidade e flexibilidade com que essas transações podem ser ordenadas, de forma alguma as retirou da regulação jurídica dos Estados nacionais envolvidos (tanto o da praça financeira, quanto o do agente econômico estrangeiro titular da operação). O “clique” no computador é apenas a forma de manifestação do ato de vontade do ator de efetuar determinada transação, mas a operação financeira virtual depende da execução de uma série de atos *jurídicos nacionais*, já que não existem praças financeiras desvinculadas de seus Estados nacionais específicos¹⁹².

O segundo aspecto da suposta globalidade dessas relações, o lado de mobilidade financeira especulativa desregulada e baseada em fachadas *off shore*, igualmente não se sustenta. Tal qual o caso dos paraísos fiscais e outros *estatutos extraterritoriais*, estes o são apenas em sua aparência. Em última instância, dependem, para realmente se efetivar, da possibilidade de sua realização e execução por algum Estado com poder/autoridade territorial. Os paraísos fiscais são regimes tolerados pelos demais Estados reais por razões

¹⁹⁰ Diversos dos instrumentos financeiros mais sofisticados existem apenas em determinadas praças. O *capital global* supostamente apátrida que quiser fazer uma complexa operação de derivativos em um país que simplesmente não prevê essa operação em seu sistema jurídico volta rapidamente à realidade essencialmente territorial do ser humano e suas relações sociais.

¹⁹¹ O apenas aqui, como em todas as discussões de comparação histórica na presente dissertação, é para ressaltar que as mudanças e especificidades do atual momento histórico configuram questões de *grau*, não de *essência*. É claro que são importantes e cada período histórico e fenômeno tem suas especificidades. Mas discorda-se que cada nova fase de inovações tecnológicas constituiria uma nova “era”, fundamentalmente diferente das anteriores.

¹⁹² Em sentido contrário, da dificuldade dos Estados regularem as transações financeiras *cross-border*, vide FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999, pp. 109-110.

políticas e econômicas próprias¹⁹³ e só funcionam porque em algum momento os titulares de posições jurídicas de propriedade, controle societário etc. podem transferi-las aos Estados e economias de fato. Uma conta nas Ilhas Virgens com milhões de dólares não tem valor nenhum se os demais Estados não mais aceitarem negociar com as Ilhas Virgens e bloquearem suas operações. Ou se o Estado real que controla o dólar decidir fazer uma reforma monetária e extinguir a antiga moeda. Ou pior ainda, se decidir invadir as Ilhas Virgens e extinguir seu estatuto de Estado soberano¹⁹⁴...

Além disso, a própria mobilidade dos fluxos de capitais dos países para esses centros extraterritoriais depende das escolhas e da regulamentação jurídica anterior desses mesmos países. O fato de que uma maioria de Estados atualmente aceita a possibilidade de transferências de posições jurídicas de propriedade e/ou controle de capitais de seus nacionais ou em seu território para os centros extraterritoriais não significa que o Estado *em si* teria perdido controle sobre esses movimentos. Em termos conceituais, a qualquer momento um desses Estados nacionais pode instituir controles sobre a movimentação de capitais e impedir essas saídas ou regulá-las de uma forma menos liberal. E em termos histórico-concretos é o que já ocorre em diversos Estados no mundo, como marcadamente a China.

A questão é que *em última instância* todas as supostas áreas extraterritoriais que formariam o caráter efetivamente global, e não mais internacional ou multinacional, da mundialização não são extraterritoriais por sua própria natureza, mas apenas por decisões políticas e regulamentações jurídicas específicas dos próprios Estados nacionais¹⁹⁵. Títulos

¹⁹³ Principalmente o favorecimento tributário de seus grandes grupos capitalistas. Não se fecha o cerco aos paraísos fiscais por decisão deliberada, não por impossibilidade político-jurídica ou econômica.

¹⁹⁴ O que de forma alguma ocorre em relação aos Estados reais, dotados de poder soberano real. Os valores financeiros, mobiliários e patrimoniais denominados em Yuan em contas nacionais chinesas têm um grau de concretude e garantia tão diferente dos nas Ilhas Virgens quanto a China é diferente desse “país” caribenho.

¹⁹⁵ São justamente *estatutos*. E conseqüentemente reversíveis por outras decisões políticas e regulamentações específicas, dependendo do resultado das lutas políticas internas e do poder relativo do Estado internacionalmente. Em decorrência da permanência da última instância do poder fático estatal, discorda-se aqui igualmente de que: “Nessa ordem socioeconômica de natureza cada vez mais multifacetada e policêntrica, o direito positivo enfrente dificuldades crescentes na edição de normas vinculantes para os distintos campos da vida socioeconômica. (...) a multiplicação de reivindicações por direitos de natureza supranacional relativiza o papel do Estado-nação, cujo traço característico principal é – entre outros – a territorialidade...” (FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 15) Nos territórios dos Estados, valem, e são executadas, apenas as suas normas. E na seara internacional, em termos práticos, as normas dos Estados mais poderosos, ou ao menos as normas internacionais negociadas sob a influência dos Estados mais poderosos. As normas “jurídicas” de outros centros, não estatais, só são jurídicas na medida em que forem reconhecidas como tais, e aplicadas em seus territórios, pelos respectivos

financeiros globais, acordos empresariais com base em arbitragem e *Lex Mercatoria*¹⁹⁶, especulações em derivativos e toda a gama de operações financeiras “globais” permanecem extraterritoriais apenas enquanto permanecerem no universo virtual de seus agentes e não precisarem de execução jurídica *territorial*. Mesmo aqui, dependem essencialmente de instituições econômicas fundamentais, como o dinheiro, a propriedade e a possibilidade de efetuar trocas, todas necessariamente estatais e territoriais¹⁹⁷.

Por fim, como já antecipado em diversos outros trechos, as denominadas Empresas Transnacionais – ETNs, não são “trans”, mas ainda inter e multinacionais. Não transcenderam seus Estados de origem, nem em sua estrutura de propriedade, nem em seu controle, nem em sua utilização de ordenamentos e mecanismos de solução de disputa de suas relações internacionais e muito menos de suas relações diretamente sujeitas à dominação de seus Estados de origem. A existência de ficções jurídicas, como a localização das sedes de várias *holdings*¹⁹⁸ em paraísos fiscais, e mesmo os processos de

Estados. Podem ser até regras de conduta importantes e com poder de direcionar o comportamento dos diferentes agentes de forma até mais contundente que o direito dos Estados mais fracos (como sempre foi o caso de diversos costumes, regras éticas etc.), mas sem o reconhecimento dos Estados, não são propriamente normas *juridicas*.

¹⁹⁶ De acordo com fontes apresentadas por Faria, 80% dos conflitos mercantis internacionais estariam sendo resolvidos por arbitragens privadas. FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 36, nota de rodapé 19.

Mas isso não invalida o argumento presente. Mesmo que 100% dos casos fossem regulados por arbitragens, no momento de sua efetivação, ocorrem em algum território e dependem da execução jurídica estatal.

¹⁹⁷ Em tese é possível imaginar um sistema de trocas baseado apenas no reconhecimento mútuo entre os agentes econômicos, ao estilo das primeiras trocas na Antiguidade e fundado num direito costumeiro não estatal, que aceita a personalidade jurídica dos agentes (comprador/vendedor), sua titularidade sobre os bens e serviços (inclusive abstrações financeiras) objetos da troca e a validade da troca, com a consequente transferência dessa titularidade. Mas é óbvio que esse tipo de sistema não se coaduna com o tamanho e a complexidade da economia moderna e muito menos com a necessidade de garantias para a execução das obrigações bilionárias negociadas, que não podem depender apenas do reconhecimento mútuo e de sanções informais dos atores privados.

¹⁹⁸ Os autores que classificam as corporações inter e multinacionais como transnacionais consideram que: “... elas tem como parte principal de sua estratégia uma centralização de ativos financeiros, realizado através de uma empresa *holding*, no mais das vezes localizada em paraísos fiscais fora, portanto do alcance da legislação e controle das instituições nacionais de seus países originários (SERFATI, 2008)” apud CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H., *Empresas transnacionais e o desenvolvimento tecnológico brasileiro: uma análise a partir das contribuições de François Chesnais*. In _____(org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, p. 183, grifos nossos.

Como demonstrado supra, a utilização dos paraísos fiscais para essas *holdings* de forma alguma as retira da sujeição real ao poder e ao ordenamento jurídico-institucional de seus Estados de origem. Trata-se apenas de uma ficção jurídica tolerada pelas grandes potências para favorecer seus capitais nacionais e em tudo que é de fato relevante para o processo produtivo e de acumulação de capital, estas continuam vinculadas às grandes potências. Dinheiro, propriedade, garantia dos contratos, qualificação e controle de mão-de-obra,

integração produtiva internacionais¹⁹⁹, de forma alguma descaracterizam esses gigantes corporativos como empresas com bases ainda nacionais. Confirmando a extrema concentração nacional dessas corporações, Cassiolato, Zucoloto e Tavares apontam que: “Aproximadamente 80% das 700 ETNs que mais investem em P&D pertencem a apenas cinco países: EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido e França. Suas atividades tecnológicas estão fortemente concentradas nos países-sede.” (CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H., 2014, p. 178).

Além da ainda brutal concentração do capital e dos processos mais lucrativos dessas empresas nos países centrais, sua suposta transnacionalização é também desmentida pelo apoio determinado que recebem de seus Estados em todos os sentidos. Seja pela diplomacia oficial, para garantir seus direitos de propriedade intelectual (CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H., 2014, p. 192) e seus investimentos, bem como abrir mercados para sua exploração, seja pelo apoio direto com crédito, subsídios e compras governamentais, seja por fatores menos tangíveis, como a estabilidade econômica e a segurança jurídica que seus Estados sede lhe propiciam, os enormes conglomerados financeiros e industriais da mundialização todos vinculam-se a Estados nacionais poderosos e centrais para o avanço de seus interesses.

A mundialização continua predominantemente inter e multinacional²⁰⁰. Com Marx, o capital e as relações de propriedade são relações *sociais*, e relações sociais de poder. Não há relações socioeconômicas, e muito menos relações de poder, sem superestruturas correspondentes, e é nesse sentido que Farias fala em “mundialização do Estado”, pensado aqui não em termos políticos weberianos (de aparelho burocrático e monopólio da violência legítima), mas em termos de relações superestruturais de poder dialeticamente ligadas ao processo de movimento das relações socioeconômicas. Nesse sentido, “...o sistema estatal torna-se cada vez mais uma totalidade estatal concreta...” (FARIAS, 2014, p. 99) e “As formas estatais antecedem as funções estatais na escala global porque, na

P&D etc. etc. não são propiciados pelas Ilhas Virgem ou Cayman, mas pelos EUA e pela Alemanha, sem nem entrar no apoio direto resumido na discussão do próximo parágrafo.

¹⁹⁹ Lembrando-se que em boa medida a fragmentação produtiva internacional hoje existente é devida à própria regulação e intervenção estatal. Em muitos países, parques produtivos são mantidos como uma forma de acesso aos mercados locais e regionais. Sem os Estados nacionais, os processo produtivo internacional seriam muito mais concentrado em alguns centros especialmente competitivos.

²⁰⁰ Em contrário, vide FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 52.

experiência de mundialização capitalista, as categorias socioeconômicas estão inseridas na totalidade da base e da superestrutura, articuladas dialeticamente em um silogismo historicamente determinado.” (FARIAS, 2014, p. 100). Se há mundialização econômica além dos Estados nacionais, há de haver também um “Estado global”, Farias (2013a):

Por um lado, há o contexto espaço-temporal do modo de produção capitalista global, isto é, da totalidade econômica formada tanto pelo capital em geral quanto pelos capitais numerosos na escala mundial. Por outro lado, há o contexto espaço-temporal do modo estatal global, isto é, da totalidade política formada pelo grande silogismo das formas estatais nacionais, regionais e coletiva ideal planetária. (FARIAS, 2013a, p. 118)

Mas nos termos que estão sendo utilizados na presente dissertação, essa crescente solidificação de normas e estruturas internacionais correspondentes à mundialização econômica não pode ser considerada um Estado e argumenta-se que isso ocorre justamente pela ausência dos fatores de poder, legitimidade e dominação territorial específicos do fenômeno Estado em seu sentido político-jurídico. Não há ainda nenhum concorrente ao Estado nacional como centro das relações superestruturais de poder político e autoridade jurídica²⁰¹. Na lógica reversa a Farias, como considera-se aqui que não há esse Estado global, as relações econômicas da mundialização têm de ser consideradas como ainda essencialmente inter e multinacionais, ligadas de alguma forma aos Estados nacionais. O mundo atual ainda não apresenta uma esfera político-jurídica supranacional equivalente aos Estados²⁰² e igualmente não configura uma espécie de “superimperialismo” desestatizado, mas permanece dominado pelo clássico imperialismo conflituoso e de entrelaçamento entre capitais nacionais monopolistas e seus respectivos Estados. Concorda-se, assim, em termos analíticos, não em propositivos, aqui com a visão realista do imperialismo, como em Farias (2013a):

²⁰¹ A função estabilizadora da autoridade jurídica está intimamente ligada à soberania, conforme o próprio Faria define no seguinte trecho: “...recurso a engrenagens jurídico-processuais como um sistema singular de administração dos conflitos internos e neutralização de seu potencial desagregador sobre as estruturas sociais;” (FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 20). As incipientes estruturas jurídico-institucionais “supranacionais” (de resto restritas especificamente à seara da União Européia) ou “paraestatais” ainda estão longe de poder exercer essa função e, novamente, continuam dependendo dos Estados nacionais para sua efetividade.

²⁰² O próprio Farias não considera que “... a nova configuração estatal global não se tornou um momento de transição, adequado ao movimento de superação do Estado nacional.” (FARIAS, Da mundialização do capital à mundialização do Estado. In _____(org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, p. 101).

A visão realista do imperialismo afirma as formas de existência nacionais e regionais em detrimento da forma de existência estatal coletiva ideal planetária e, portanto, recusando o modo de existência estatal global, sobretudo na configuração hegemônica unipolar dos EUA, como uma *pax imperialis*. (FARIAS, 2013a, p. 22)

Conseqüentemente, o ordenamento jurídico internacional que tenta organizar a economia e o processo de mundialização é fragmentado e contraditório, em decorrência de sua construção em duras e conflituosas negociações interestatais nos diversos foros internacionais, e tem sua eficácia diretamente relacionada ao nível de poder dos interessados e dos Estados nacionais que os representam. Mesmo dentro do caso modelo de supranacionalidade, a União Europeia, não existe o nível idealizado de estruturação jurídica, como no seguinte trecho (FARIA, 1999):

...organismos, mecanismos e sistemas supranacionais de coordenação macroeconômica, de monitoramento comercial, de harmonização das diferentes legislações em vigor, de articulação de interesses financeiros e de resolução dos conflitos que podem comprometer o ‘meio ambiente’ das instituições financeiras e dos agentes produtivos – enfim, de uma inédita, ampla e complexa estrutura jurídica de natureza multilateral destinada a assegurar o funcionamento, sem riscos, traumas e inseguranças, de uma ordem econômica globalizada. (FARIA, 1999, p. 110)

E muito menos no restante do sistema, como ficou mais uma vez patente na crise de 2008 e na crise do Euro. As grandes potências mal conseguem chegar a acordos informais mínimos de coordenação de suas políticas, quiçá um entendimento sobre a criação de um novo modelo jurídico-institucional supranacional nos moldes da citação supra. Da guerra cambial à manipulação política dos preços do petróleo, passando a campanhas midiáticas e a interferência direta com *ações clandestinas* até invasão militar nas potências menores, os capitais diversos e seus Estados já estão em clara disputa imperialista. Coordenam-se numa espécie de “Congresso de Viena do século 21”, mas não há qualquer intenção de criação de um “Estado global” que dilua suas soberanias.

Assim, vê-se que são o poder econômico e político concreto e a inserção dos países no sistema político internacional²⁰³ que definem a forma e o grau que um país pode reagir

²⁰³ Curiosamente, é mais uma vez um dos principais expoentes da linha da “economia-mundo”, Wallerstein, que muito bem sintetiza essa relação: “States, as we have emphasized, exist within the framework of an interstate system, and their relative strength is not merely the degree to which they can effectively exercise authority internally but the degree to which they can hold their heads high in the competitive environment of the world-system. (...) Strong states relate to weak states by pressuring them to keep their frontiers open to

frente ao processo de mundialização. O Estado nacional e sua capacidade fática e ideal de impor-se politicamente, ou seja, por força e consenso, violência e legitimidade, tanto internamente, quanto perante as demais organizações políticas autônomas no sistema internacional, é que definem sua forma de inserção na economia internacional e o grau de adesão à mundialização ou sua rejeição (AMARAL e MELO, 2014, pp. 66-67). Não por nenhuma razão normativa, mas pelo fato de deter o monopólio da força e da imposição legítima sobre o território que controla, o Estado nacional é o agente central do processo de mundialização em sua faceta político-jurídica.

Não são os Estados nacionais em si que perdem poder e relevância na mundialização, mas apenas os Estados fracos da periferia, que voltam a sofrer mais diretamente as pressões econômicas e político-militares das grandes potências e seus grupos de capitais. As soberanias do Iraque e da Iugoslávia, da Síria e do Afeganistão, realmente perderam importância relativa, justamente por terem o azar de se sustentarem, sobretudo, no Direito Internacional e no sistema internacional de balança de poder (ambos sujeitos diretamente à mudança unipolar ocorrida após a queda da URSS), em vez de fatores de poder concretos de seus Estados. Mas Estados como os EUA, a Alemanha e o Japão certamente não diminuíram nem “perderam sua soberania”. Estados como a França e a Rússia tampouco. Com Bresser-Pereira: “... eles não se tornaram menores, e seus governos não são hoje menos, mas mais estratégicos. A defesa que os governos dos países ricos fazem de seus interesses nacionais nunca esteve mais viva do que hoje.” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 417).

Por fim, ressalta-se que não se quer aqui reduzir a influência do grande capital e das finanças sobre estes Estados²⁰⁴ (mais do que visível na forma de lidar com a grande crise financeira de 2008, ou na crise do Euro), mas ressaltar que esta influência de forma alguma

those flows of factors of production that are useful and profitable to firms located in the strong states, while resisting any demands for reciprocity in this regard.” (WALLERSTEIN, Immanuel M. **World-systems analysis: an introduction**. John Hope Franklin Center. Kindle Amazon, Duke University Press Books, 2012, p. 1249) Tradução livre: “Os Estados, como enfatizamos, existem dentro da moldura de um sistema interestatal e sua força relativa não é apenas o grau em que consegue efetivamente exercer autoridade internamente, mas o grau em que consegue manter sua cabeça acima d’água no ambiente competitivo do sistema-mundo (...). Os Estados fortes relacionam-se com os Estados fracos exercendo pressão para que mantenham suas fronteiras abertas aos fluxos dos fatores de produção que são úteis e lucrativos para as empresas localizadas nos Estados fortes, enquanto resistem a quaisquer demandas de reciprocidade a esse respeito.”

²⁰⁴ Vide FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 23 e 25.

reduz o papel do Estado nacional. Ao contrário, baseia-se em seu poder político-jurídico interno e internacional. O processo econômico e a influência das poderosíssimas multinacionais dão a causa e o impulso da mundialização. Mas sua implementação ou não, nacional e mundialmente, são definidas na esfera superestrutural do poder político, e esta ainda é marcada por centros de poder territorial autônomos (mesmo que hierarquizados): os Estados nacionais. São o poder e a legitimidade concretos destes atores e seu entrelaçamento no sistema de poder internacional que dão a margem de manobra real que detém para moldar o processo de mundialização em seus territórios e no mundo.

Assim, novamente é necessária uma visão de totalidade articulada, mas relativamente autônoma, entre bases socioeconômicas e superestrutura político-jurídica, na qual a categoria Estado nacional permanece central (LIMA, 2014):

Daí a necessidade de pensar conjuntamente o político e o econômico como partes articuladas. As categorias analíticas da ciência política, como Estado – nas suas funções de múltiplas determinações; bem como as ‘relações internacionais’ entendidas enquanto relações de rivalidade, conflito e cooperação entre estados; marcados entre outras questões, por profundas assimetrias na capacidade que têm certos estados de influenciar a conduta interna de outros, notadamente no domínio-chave das regras, das instituições e da política econômica, enfim aquelas, certamente, do movimento de valorização do capital em suas diferentes formas. (LIMA, 2014, p. 86)

2.2.2.4 Bipolaridade, unipolaridade e multipolaridade no sistema internacional e seus efeitos sobre a mundialização

Até o momento, discutimos a mundialização como um processo político geral, elucidando como foram decisões políticas que possibilitaram a retomada do poder das finanças em detrimento do pacto sociopolítico até então no poder no mundo desenvolvido, com um novo pacto dominante entre executivos superiores, classes médias possuidoras e grande capital financeiro (DUMÉNIL e LEVY, 2005, p. 88). E vimos como essas medidas políticas instrumentalizam-se em formas jurídico-institucionais, que têm efeitos sobre as relações econômico-sociais dentro dos países e no mundo.

Vimos também como os Estados nacionais permanecem, por suas características de força e autoridade, os atores superestruturais centrais nesse processo. Eles permanecem

como o espaço principal da luta de classes e o contexto internacional é formado pelos desenvolvimentos dentro dos diversos espaços nacionais²⁰⁵. No mesmo Manifesto Comunista em que Marx e Engels expõem o caráter essencialmente mundializante do modo de produção capitalista e da burguesia, Marx faz a ressalva de que a luta de classes é em primeiro lugar nacional: “Apesar de não o ser em seu conteúdo, em sua forma a luta do proletariado contra a burguesia é primeiramente nacional. O proletariado de cada país tem de, naturalmente, primeiro lidar com sua própria burguesia²⁰⁶.” (MARX, 1888, p. 549)

Dessa centralidade dos Estados nacionais decorre que a lógica geral do processo de mundialização tem de ser analisada sob os contextos políticos internacionais específicos que a perpassam, em que o sistema de poder desses Estados sofreu transformações estruturais profundas, passando da Guerra Fria ao unilateralismo dos anos 90 à emergência de um mundo multipolar no início do século 21. Consequentemente, como pressuposto teórico sobre a formatação e a dinâmica desse sistema internacional, adota-se a, com Guimarães, (2005) a:

...visão da dinâmica internacional [que] apresenta o sistema como uma complexa teia de situações de conflito, competição e cooperação entre Estados (e atores não estatais) em que a preponderância de uma dessas três situações depende da correlação de forças e interesses em cada região, em cada tema e em cada momento. (GUIMARÃES, 2005, P. 245)

Tanto o desmonte do Estado de Bem-Estar internamente, quanto, principalmente, a propagação liberalizante mundial posterior, estão intimamente ligados com a derrota do bloco socialista e a passagem do sistema internacional bipolar da Guerra Fria à

²⁰⁵ Na verdade, interno e externo formam um todo dialético articulado. Mas, pelas características anteriormente discutidas, a lógica ocorre mais preeminente do interno para o externo, o que é reconhecido no clássico. Segundo Carnevali: “Gramsci termina por reconhecer o primado da política interna sobre a externa, reservando ao mesmo tempo à política internacional o papel de variável interveniente.” (CARNEVALI, G. A teoria da política internacional em Gramsci. In _____ (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, p. 42)

O próprio Fiuza, que apresenta uma interpretação internacionalista de Gramsci em que, segundo Fiuza, haveria uma predominância do espaço internacional e um questionamento do *estatuto de nação*, afirma: “O nacional é a base histórico-concreta da ação política, que deve estar voltada, porém, para a *mundialidade*,...” (MELLO, A. Fiuza de. **Mundialização e política em Gramsci**. 2. Ed. São Paulo, Cortez, 2001, p. 45) e “...esse complexo movimento assume, sempre, em cada lugar e região, especificidades próprias, segundo combinações culturais sintéticas e diferenciadas ao nível de cada espaço social, desenhando contornos particulares identificáveis como inerentes a cada ‘cosmo’ – a dimensão ‘nacional’ –” (ibid., p. 76)

²⁰⁶ Tradução livre: “Obgleich nicht dem Inhalt, ist der Form nach der Kampf des Proletariats gegen die Bourgeoisie zunächst ein nationaler. Das Proletariat eines jeden Landes muss natürlich zuerst mit seiner eigenen Bourgeoisie fertig werden.”

hegemonia²⁰⁷ incontestada das primeiras décadas que se seguiram à vitória dos EUA (FARIAS, 2014, pp. 102 ss). Em Duménil e Lévy: “A hegemonia neoliberal da finança se

²⁰⁷ Uma boa definição do termo hegemonia em seu sentido internacional (essencialmente diverso do sentido político interno) e que corresponde ao uso do termo no âmbito desta dissertação encontra-se em Cox, parafraseado em Munhoz: “De acordo com Cox, a hegemonia em nível internacional não é apenas uma ordem de relação entre Estados, é uma ordem dentro de uma economia mundial caracterizada por um modo de produção dominante que penetra em todos os países e se liga a modos de produção subordinados. É também um complexo de relações sociais internacionais que conectam as classes sociais de diferentes países. A hegemonia mundial pode ser descrita como uma estrutura social, econômica e política. Além disso, é expressa em normas universais, instituições e mecanismos que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais – regras essas que apoiam o modo dominante de produção.” (MUNHOZ, C. P. B. *Hegemonia e reforma do Conselho de Segurança da ONU*. In _____(Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, p. 94).

Na presente dissertação, assume-se também claramente a existência de outros atores internacionais relevantes, assim como o peso de processos e lógicas históricas e econômicas impessoais. Contudo, a existência de determinantes e fatores múltiplos não significa que todos tenham a mesma relevância. O argumento é aqui que o Estado, por sua característica definidora de monopólio da força territorial legítima, acaba sendo o ator em última instância decisivo, tanto na organização socioeconômica interna dos países, quanto no sistema internacional. Assim, nossa compreensão da hegemonia no sentido internacional é muito bem expressa no seguinte trecho de Guimarães: “O conceito de ‘estruturas hegemônicas’ é mais flexível e inclui vínculos de interesse e de direito, organizações internacionais, múltiplos atores públicos e privados, a possibilidade de incorporações de novos participantes e a elaboração permanente de normas de conduta; mas, no âmago dessas estruturas, estão sempre Estados nacionais.” (GUIMARÃES, **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 3. Ed., UFRGS/Contraponto, Porto Alegre/Rio de Janeiro, 2001, p. 28).

Por fim, por motivos de corte analítico, o foco aqui está no Estado nacional, e não no capital, como ator decisivo final (mas, como sempre lembra-se que, no capitalismo, formam uma totalidade, [FARIAS, F. B. de. *Da mundialização do capital à mundialização do Estado*. In _____(org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, p. 112]), em razão do reconhecimento de que a questão central objeto da dissertação, o papel relativamente autônomo do direito na definição de modelos de desenvolvimento, não diz respeito apenas ao Estado capitalista (o próprio socialismo pode ser entendido como um desenvolvimentismo modernizante radical e sua forma de organização socioeconômica é tão jurídica quanto aquela dos diversos tipos de Estado capitalista). Igualmente, o funcionamento do sistema internacional engloba a possibilidade de Estados não capitalistas (sejam eles pré ou pós capitalistas) e a definição de conceitos essencialmente políticos, como a hegemonia internacional, não pode ser restrita apenas à situação específica de vinculação entre Estado e capital. É justamente porque existe a possibilidade, ao menos teórica, de contestação sistemática do processo econômico de mundialização capitalista liberal pela ação político-jurídica de Estados socialistas, nacional-desenvolvimentistas ou mesmo de um retrocesso a fundamentalismos religiosos etc. que o ente “Estado” continua central. O principal impulso à mundialização é do capital. Mas seu avanço, estagnação ou retrocesso são determinados politicamente e, principalmente e em última instância, pelo poder do Estado.

Assim, em termos mais especificamente políticos tem-se a hegemonia em Mezzaroba: “Neste sentido pode-se definir a hegemonia como ‘a supremacia de um Estado sobre outros Estados numa estrutura global ou internacional de poder.’ (...) ‘um sistema de alianças entre vários grupos, em que o grupo dominante exerce o poder graças à sua capacidade de transformar os interesses particulares em gerais ou universais’”. (MEZZAROBA, O. (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, p. 18)

E ressalta-se mais uma vez o papel da força militar no sistema internacional, mesmo no regime de hegemonia e não de império. A lógica da hegemonia é de construção de consenso e de poder jurídico e ideologicamente justificado, mas também na hegemonia, a base do poder é a capacidade de projeção de violência organizada. Carnevali em seu capítulo sobre Gramsci: “... não por menos é sempre o elemento da força militar, mesmo quando não efetivamente utilizada, a ser no final decisivo para a determinação da grande potência

soma e se combina à hegemonia do país dominante no seio da coalizão de países imperialistas, a dos Estados Unidos.” (DUMÉNIL e LEVY, 2005, p. 86).

Da mesma forma, o mundo atual em formação, que ainda é marcado pela hegemonia estadunidense²⁰⁸, mas já com a emergência de novos polos econômicos e o ressurgimento de poderosos centros políticos (FARIAS, 2013a, p. 21), não poderia deixar de afetar o sistema, como rapidamente mencionamos na discussão sobre o regime monetário internacional do dólar. A grande crise de 2008 não tem causa exclusivamente interna nos EUA²⁰⁹, pelo endividamento excessivo das famílias e pelo comportamento “exuberante” e irracional dos agentes nos mercados imobiliários e de securitização. Reflete o desequilíbrio mundial causado pela ascensão da China, com a relação insustentável de crescimento desenfreado na Ásia baseado em exportações aos EUA, barateamento do custo de vida no mundo desenvolvido, taxas de juros reais muito baixas, inflação de “*assets*” e rolagem da trilionária dívida americana pelos excedentes financeiros acumulados nesse processo pela China.

Em termos políticos, o novo mundo multipolar²¹⁰ é muito menos propenso a aceitar a lógica da mundialização financeira e tampouco a hegemonia estadunidense, muito menos a

(hegemônica).” (CARNEVALI, G. A teoria da política internacional em Gramsci. In _____ (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, pp. 32-33).

A própria política externa estadunidense em nenhum momento desde o pós-II Guerra deixou de basear-se no uso, indireto ou direto, de seu poderio propriamente militar, de modo que mais uma vez ressalta-se que força e consenso/legitimidade não são pares excludentes. “...durante todo o período do pós-Segunda Guerra Mundial, o pressuposto funcional da estratégia dos EUA foi a ‘lógica da força’ e, muito embora tenha sido suplantado durante breves momentos – exemplo é a ‘lição do Vietnã’, continua sendo o paradigma predominante.” (MICHELS, G. W. Guerra do Iraque e hegemonia norte-americana: uma leitura a partir de Gramsci. In _____ (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, pp. 131-132) A hegemonia não constitui uma prática pacífica e democrática de exercício de poder.

²⁰⁸ Vide FARIAS, Flavio B. de. **O imperialismo global: teorias e consensos**. 1. Ed. São Paulo, Cortez, 2013 (a), p. 20.

²⁰⁹ Definido muito expressivamente por Dúmenil e Levy como “imperialismo glutão”: “Longe de um imperialismo poupador e posto numa situação difícil pelas rendas que concentra, observam-se classes privilegiadas de um centro imperial mundial jamais saciadas em seu desejo de consumir: um imperialismo glutão.” (DUMÉNIL, G. e LÉVY, D. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In _____ (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005, p. 99)

²¹⁰ A característica principal do atual sistema internacional é a existência de múltiplos polos de poder diferenciado, que parcialmente se sobrepõem. Há um núcleo de potências econômicas, um núcleo de potências político-jurídicas (parcialmente como resquício do pós II Guerra e não mais refletindo a real correlação de forças internacionais) e um núcleo de grandes potências militares. Num segundo nível de poder, há um reduzido número de grandes Estados da periferia com relevância regional e dinâmica de ascensão. Em última linha, uma miríade de pequenos, médios e microestados sem expressão de poder. Além dos Estados,

tentativa quixotesca de um império liberal mundial (FARIAS, 2013a, p. 25-34; FARIAS, 2014, p. 104). Apesar de reconhecida, a hegemonia americana é contestada em todos os campos, da diplomacia à produção jurídica internacional dentro das organizações internacionais e nos foros de negociação, ao mundo nebuloso dos serviços secretos e até a dissuasão militar direta (FARIAS, 2013a, p. 22). Não é à toa que houve invasão no Iraque e não na Coreia do Norte, e a “mudança de regime” na Ucrânia não se concretizou sem atritos.

A manutenção da gigantesca máquina militar dos EUA é uma das principais causas de seu desequilíbrio econômico-financeiros e não está nos interesses de longo prazo da China subvencioná-la com a compra por tempo indeterminado de títulos do tesouro americano a juros artificialmente baixos. O modelo atual ainda serve aos interesses²¹¹ das potências ascendentes e dos antigos centros capitalistas na tríade, mas já apresenta fissuras visíveis (DUMÉNIL e LEVY, 2005, p. 93). Com a ausência de uma ameaça política comum ao sistema, como o antigo bloco soviético²¹², a manutenção da posição hegemônica dos EUA, e conseqüentemente da mundialização nos moldes do início do século, é uma perspectiva em disputa, inclusive pelos tradicionais aliados da UE (JEFFERS, 2005, p. 155) e do Japão, com consideráveis espaços de manobra para as potências médias como o Brasil²¹³.

há ainda a enormes multinacionais como polos de poder econômico extraordinário (GUIMARÃES, Samuel P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Ed. Contraponto, Rio de Janeiro, 2005, pp. 246-247).

²¹¹ Como toda hegemonia internacional, também a atual norte-americana se baseia em boa medida num pacto com as demais grandes potências, que calculam ter mais vantagens em aderir à dominação hegemônica do que a ela contrapor-se. Mas há uma “distribuição assimétrica de custos e benefícios entre os contraentes do ‘pacto hegemônico’” (CARNEVALI, G. A teoria da política internacional em Gramsci. In _____(Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, p. 63). Conseqüentemente, há um jogo constante por posições entre os membros do pacto, que buscam minar o poder e a influência do hegemon e suplantá-lo com sua própria hegemonia ou, ao menos, com o aumento de seu próprio poder relativo no sistema.

Isso, contudo, não os impede de agir como um *condomínio hegemônico de poder* em face da periferia (GUIMARÃES, op. cit., 2005, p. 289)

²¹² Sobre o peso da “ameaça soviética” para a aceitação da hegemonia estadunidense pelas demais potências capitalistas, vide. FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, p. 286.

²¹³ A disputa na América Latina entre os EUA e o Brasil constitui um exemplo interessante nesse sentido, com sucesso relativo da potência média regional perante a superpotência hegemônica. “O Brasil, atuando só ou em conjunção com os demais Estados-Partes do MERCOSUL, não possui, por certo, capacidade econômica ou militar para fazer frente aos EUA. O Brasil pode, contudo, transformar-se em potência hegemônica regional na medida em que conseguir demonstrar a seus vizinhos que os interesses que tem e que defende são, em grande medida, os mesmos interesses dos demais países da região.” (SCHLEE, P. C.

2.2.2.5 A implantação político-jurídica relativamente autônoma da Mundialização no Brasil enquanto país subdesenvolvido dependente

No debate sobre a inflação - obsessivamente considerada o único mal a se combater, a qualquer preço, ou seja, à custa do emprego, do salário, do desenvolvimento - contemplam-se todas as sortes de renúncia à autonomia nacional. (BATISTA, 1994)

Também no Brasil o processo de mundialização foi implementado por reformas institucionais profundas decididas na esfera política²¹⁴. Foram essas transformações institucionais²¹⁵, da extinção do tratamento constitucional privilegiado às empresas de capital nacional, passando pela quebra do monopólio do petróleo à Reforma de Estado, à Lei de Responsabilidade Fiscal, às privatizações e à institucionalização do modelo de Agências Reguladoras, entre outras, que possibilitaram a atuação das empresas privadas multinacionais²¹⁶ e nacionais no sentido da crescente integração subordinada da economia brasileira à mundialização econômica.

Além das transformações jurídico-institucionais estruturais, o processo foi implementado por uma política econômica específica, que deliberadamente abandonou o paradigma nacional-desenvolvimentista (GUIMARÃES, 2005, pp. 47-48) e optou, na esfera produtiva, pela integração da economia brasileira nas cadeias produtivas globais das

Mercosul e hegemonia: a integração regional na perspectiva Gramsciana. In _____ (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, pp. 212-213)

²¹⁴ Por *razões* econômico-financeiras e por pressões internacionais, mas *no âmbito da esfera política interna*.

²¹⁵ Especificamente comentando o fato do crescimento de mais de 500% das remessas de rendas do Brasil ao exterior do final da década de 90 até 2012, veja-se a seguinte citação: “Esse movimento só foi possível, entretanto, devido a uma mudança institucional orientada para a flexibilização de regras ou, em alguns casos, desregulamentação do controle de ingresso de capitais que, de uma forma geral, permitissem livre entrada e saída do capital financeiro internacional.” (VILLASCHI, A. Filho e FELIPE, E.S. Chesnais e a mundialização do capital: Ensaio sobre a forma como o Brasil nela se insere. In _____(org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, p. 225.)

²¹⁶ Como já debatido, utilizo o termo multinacional e não transnacional por considerar que estas gigantescas empresas encontram-se ainda fortemente vinculadas a suas sociedades e Estados de origem.

multinacionais e, na esfera financeira, por um modelo de captação de recursos externos via políticas macroeconômicas ortodoxas, juros atrativos e câmbio valorizado.

Obviamente tanto as escolhas de política econômica, quanto as reformas jurídico-institucionais globalizantes, inserem-se no quadro geral da crise econômica e do Estado brasileiro dos anos 80 e na imposição do Consenso de Washington e não são simples atos voluntaristas (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 227; COUTINHO, 2014, p. 61, BATISTA, pp. 12-16). Como discutido anteriormente, o Consenso de Washington foi imposto sob fortes pressões internacionais, principalmente estadunidenses, no Brasil e na América Latina, sendo utilizado em momento de fraqueza financeira crítica da região para coagir seus Estados e sociedades a alterarem substancialmente seus modelos políticos e socioeconômicos em favor de interesses econômicos das grandes potências, como foi repetidamente confirmado e denunciado por altos quadros da diplomacia brasileira, tais quais Batista (1994) e Pinheiro Guimarães.

Mas sua implementação interna foi feita, como segue do conceito de capitalismo dependente discutido a seguir, por seus associados subordinados brasileiros (CARDOSO e FALETTO, 1985, p. 22), e mesmo aqui havia outras possibilidades de reação política à crise. A adoção entusiasmada do “pensamento único”,²¹⁷ bem como sua manutenção após o período de agudez da crise, não pode ser atribuída às pressões econômicas e políticas externas, mas às forças político-ideológicas internas no bloco do poder naquele momento histórico e à sua marcante (principalmente se contrastada com a postura das elites dos países asiáticos) subordinação à ideologia dominante nos países centrais²¹⁸. Com Bresser-Pereira (2003):

²¹⁷ “Esse fenômeno pode ser definido como sendo a mobilização de ideias, conceitos, teses e teorias convergentes com o objetivo de criar um meio ambiente cultural, institucional e ideológico uniforme e favorável à aceleração do processo de globalização, impondo a este processo um ritmo à marcha forçada, mas ‘legítimo’ e, sobretudo, ‘racional’.” (AMARAL, Filho, J. do. e MELO, M.C.P. de. Globalização, ou metamorfose do capitalismo mundial: Revisitando ideias “chesnaisianas”. In _____(org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, pp. 62-63)

²¹⁸ Veja-se o exemplo gritante dado por Batista: “Exemplo desse processo de cooptação intelectual é o documento publicado em agosto de 1990 pela Fiesp, sob o título “Livre para crescer - Proposta para um Brasil moderno”, hoje na sua 5ª edição, no qual a entidade sugere a adoção de agenda de reformas virtualmente idêntica à consolidada em Washington. A proposta da Fiesp inclui, entretanto, algo que o Consenso de Washington não explicita mas que está claro em documento do Banco Mundial de 1989, intitulado “Trade Policy in Brazil: the Case for Reform”. Aí se recomendava que a inserção internacional de nosso país fosse feita pela revalorização da agricultura de exportação. Vale dizer, o órgão máximo da indústria paulista endossa, sem ressalvas, uma sugestão de volta ao passado, de inversão do processo nacional

Se o erro de agenda, privilegiando o combate da inflação e não o desequilíbrio externo, foi resultado do Segundo Consenso de Washington, por que o Brasil aceitou sem crítica esse Consenso? Minha resposta a esta pergunta só pode ser uma: porque não apenas as autoridades econômicas, mas, mais geralmente, as elites brasileiras demonstraram-se alienadas, incapazes de definir e defender o interesse nacional. A política econômica no governo Fernando Henrique foi incapaz de produzir desenvolvimento econômico na medida em que refletiu a incapacidade das elites brasileiras de pensar por conta própria e de criticar o Segundo Consenso de Washington. (BRESSER-PEREIRA, 2003p. 358)

Este é um problema cultural difícil de ser solucionado, especialmente enquanto as elites brasileiras forem incapazes de se identificar com a própria nação. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 358)

Entretanto, quando o Estado desenvolvimentista, que fora tão bem-sucedido em promover o desenvolvimento nacional, entrou em crise nos anos 1980, nossas elites perderam o rumo. Nesse momento, a ideologia neoliberal, senão ultraliberal, tornara-se dominante em Washington e Nova York, e se transformava em ofensiva sobre os países em desenvolvimento. Dada a crise que estes países viviam, especialmente na América Latina, os arautos das novas ideologias encontraram aqui campo fértil. Mais fértil do que nos próprios países ricos. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 359)

Como em tantos momentos de sua história²¹⁹, a discussão sobre a “necessidade” ou não de adaptação do Brasil às demandas e pressões externas depende da avaliação das capacidades do país. O quão forte ou fraco o Brasil, como sociedade, economia e Estado, é por si só e no sistema internacional? Comparando com outras potências médias ou mesmo menores que adotam políticas mais independentes, o Brasil teria a mesma capacidade de ação? O “alinhamento automático”²²⁰ do Brasil aos EUA também era justificado em bases supostamente “realistas” de um cálculo racional de vantagens e desvantagens que essa

de industrialização, como se a vocação do Brasil, às vésperas do século XXI, pudesse voltar a ser a de exportador de produtos primários, como o foi até 1950.” BATISTA, Paulo N. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos.** 1994. http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf último acesso 09/04/2015, p. 6, grifos nossos.

²¹⁹ Sobre a tendência anti-industrializante e ‘adaptativa’ ao *mainstream* da economia internacional das elites latino-americanas, vide FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, p. 93.

Sobre o golpe de 64 e a “escolha” pela via de subdesenvolvimento dependente: “É claro que nada impedia – a não ser a polarização conservadora da consciência burguesa, exclusivamente isolada dentro de seus interesses de classe e de dominação de classe – que a revolução nacional fosse encaminhada de outra maneira, mesmo dentro do capitalismo.” (FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** Prefácio José de Souza Martins, 5. Ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 349)

²²⁰ Sobre o conceito, vide GUIMARÃES, Samuel P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes.** Ed. Contraponto, Rio de Janeiro, 2005, p. 60.

submissão diplomática traria *vis-a-vis* o real nível de poder do país, não por pura ideologia ou falta de espinha dorsal²²¹.

E realmente o país apresenta uma série de vulnerabilidades que têm de ser avaliadas realisticamente para se evitar uma política externa voluntarista e arriscada. O próprio Pinheiro Guimarães, Secretário de Estado brasileiro nacionalista e crítico do “pensamento único”, reconhece (GUIMARÃES, 2005):

As vulnerabilidades externas da sociedade brasileira estão intimamente vinculadas às disparidades internas e aos processos de concentração de poder que as criam e agravam. Essas vulnerabilidades não são apenas econômicas, mas também políticas e militares, ideológicas e culturais. (GUIMARÃES, 2005, p. 22)

Nossa dependência financeira, por exemplo, é fruto de um processo de industrialização com relativamente baixo grau de acumulação de capital nacional e baixa poupança e investimento nacional²²², tendo de ser financiado com a captação de recursos do exterior, o consequente vazamento da acumulação capitalista para fora (GUIMARÃES, 2005, p. 155) e a necessidade de aceitação dos interesses e das políticas propostas por esses grupos de capital e seus Estados (AMARAL e MELO, 2014, p. 71), o que se agravou ainda mais no momento da crise da dívida e da hiperinflação²²³.

Igualmente, o relativo atraso tecnológico e científico da indústria brasileira torna indispensável a importação de know-how, patentes e equipamentos de ponta para manter um mínimo de competitividade internacional (GUIMARÃES, 2005, pp. 84-85). Não são problemas que uma mera deliberação governamental pode mudar de um dia para o outro,

²²¹ Na mesma lógica, as forças políticas liberais/neoliberais que comandaram o processo de adaptação subordinada do Brasil à mundialização partem do pressuposto da *escassez de poder* do país, mas acrescentam ainda uma ingênua crença na benevolência das grandes potências “democráticas” e do capitalismo liberal global. (Ibid., pp. 54-56)

²²² Isso em tese é uma característica de qualquer país em desenvolvimento, que necessita de mais capital para investimentos do que pode disponibilizar com sua própria poupança (baixa justamente por ser subdesenvolvido), mas compare-se os pífios números do Brasil com os de Japão, Alemanha e Coreia em suas fases de industrialização ou mesmo com a China de hoje. O país asiático tem hoje ainda aproximadamente 2/3 do PIB per capita do Brasil, mas taxas de poupança e investimento mais que duas vezes superiores. No início de sua fase de crescimento, seu PIB per capita era de menos da metade do brasileiro, mas já apresentava altas taxas de poupança e investimento e, conseqüentemente, de acumulação de capital nacional.

²²³ Vide GUIMARÃES, Samuel P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Ed. Contraponto, Rio de Janeiro, 2005, p. 32.

mas dependeriam de uma mudança estrutural e cultural de longo prazo da sociedade e da economia brasileira, seus hábitos de consumo e investimento, da capacidade de poupança pública do Estado, das relações com as multinacionais e com os investidores internacionais etc.

Essas características todas podem ser resumidas no conceito de capitalismo subdesenvolvido dependente, como forma específica de inserção dentro da economia mundial (OLIVEIRA e VASQUEZ, 2010, p. 2). Caracteriza-se como um capitalismo duplamente polarizado e articulado, internamente entre regiões, estruturas e superestruturas modernas e arcaicas e externamente com a associação subordinada de suas economias e elites com os interesses capitalistas das potências dominantes (FERNANDES, 2005, pp. 113. 122, 283; OLIVEIRA e VASQUEZ, 2010, p. 150,). Correspondem às ex-colônias subdesenvolvidas, nas quais as estruturas e os aspectos psicossociais herdados de seu período colonial “interferiram sobre os dinamismos do mercado mundial, tolhendo ou selecionando os seus efeitos positivos e restringindo seu impacto construtivo sobre o crescimento econômico interno.” (FERNANDES, 2005, p. 180)

No capitalismo dependente, a fragilidade da burguesia e as pressões do capitalismo monopolista internacional, de um lado, e do proletariado, de outro, leva-a à junção com o Estado e a alianças com setores socioeconômicos retrógrados e com a burguesia internacional contra as classes populares. Ao contrário do capitalismo clássico, marcado pelos valores burgueses (FERNANDES, 2005, p. 36) de poupança, avidez de lucro, acumulação como fator de independência e poder de classe, inovação, gênio empresarial e talento organizador das atividades econômicas:

O horizonte cultural orienta o comportamento econômico capitalista mais para a realização do privilégio (ao velho estilo) que para a conquista de um poder econômico, social e político autônomo, o que explica a identificação com o capitalismo dependente e a persistência de complexos econômicos semicoloniais (na verdade, ou pré-capitalistas ou subcapitalistas). (FERNANDES, 2005, p. 199)

Desta forma, no capitalismo dependente, em decorrência da expansão em ritmo desigual do desenvolvimento capitalista no centro e na periferia (FERNANDES, 2005, pp. 304-305), a burguesia não consegue fazer sua própria revolução industrial, mas depende da importação de capitais, tecnologias e ideologias dos centros desenvolvidos. Quanto mais

frágil e instável o poder burguês interno, mais dependente é da aliança subordinada com o grande capital internacional (FERNANDES, 2005, p. 348) e em vez da formação de uma aliança nacional e/ou democrática entre burguesia e partes das classes populares contra as classes do antigo regime e contra as burguesias das potências concorrentes, como ocorreu nos países centrais, “... a dominação imperialista externa cresce (e não diminui, como se esperava) com a diferenciação e a aceleração do desenvolvimento capitalista;...” (FERNANDES, 2005, p. 291)

Esta lógica se aplica ao caso brasileiro, no qual a burguesia apresentaria características essencialmente diferentes de sua contraparte nos países centrais, em razão da deformação de seus móveis propriamente capitalistas pela ordem estamental e seus valores particularistas e autocráticos (FERNANDES, 2005, p. 40; OLIVEIRA E VASQUEZ, 2010, p. 146). E a própria formação básica do Brasil como colônia de especialização exportadora para a economia internacional favorece o sistema colonial e a futura transição para o capitalismo dependente, com a amalgamação de interesses brasileiros e estrangeiros no comércio²²⁴ e a incapacidade da burguesia nacional promover sua própria revolução industrial autônoma. Assim, os problemas objetivos misturam-se com suas percepções e avaliações subjetivas (GUIMARÃES, 2005, p. 23), da ideologia e cultura das massas e das elites, que exacerbam a ideia de impossibilidade do Brasil traçar qualquer outro rumo que não o do subdesenvolvimento relativo e aceitação de sua posição subordinada²²⁵ no sistema.

Contudo, voltando ao primeiro capítulo desta dissertação, vê-se que também a forma de reação do Estado brasileiro frente às condicionantes e vulnerabilidades socioeconômicas e políticas internas e externas, não foi, nem é, predeterminada, dependendo sempre de decisões políticas (FERNANDES, 2005, p. 303 e p. 343). Dentro do quadro geral do processo internacional mundializante e da situação interna brasileira (igualmente dinâmica e em constante transformação), as diversas classes, subclasses e grupos político-ideológicos e de interesses disputam, numa política de alianças e confrontos mutáveis, o

²²⁴ Vide FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Prefácio José de Souza Martins, 5. Ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 122.

²²⁵ A própria definição do subdesenvolvimento dependente tem como elemento *sine qua non* a aceitação ideológica das elites locais dessa subordinação: “O capitalismo dependente que aí se configura não é apenas nem principalmente a relação de dependência econômica e de insuficiente poder sobre o excedente econômico. Ele é, sobretudo, um complexo de relações sociais e de mentalidades orientadas em oposição às demandas ideais da revolução burguesa e do próprio capitalismo.” (ibid., prefácio, p. 19, grifos nossos)

espaço no Estado e a hegemonia na sociedade civil²²⁶ para implementarem suas respectivas estratégias políticas internacionais (GUIMARÃES, 2005, pp. 54 – 71).

Assim, a forma específica como isso ocorreu nos anos 90 corresponde a uma coalização de forças peculiar daquele momento histórico, que optou por determinadas políticas socioeconômicas e internacionais e internalizou a mundialização no Brasil com uma série de mudanças jurídico-institucionais profundas. Não foi um automatismo da lógica econômica, nem configura a única forma (ou mesmo a mais bem sucedida)²²⁷ de posicionamento possível na mundialização capitalista, mas constitui-se como um processo político deliberado dessa coligação de forças sócio-políticas e econômicas internas e internacionais. “A globalização é um fato histórico; o neoliberalismo, uma ideologia” (GRAU, 2002, p. 45).

²²⁶ Uma ótima definição do termo gramsciano encontra-se em Gruppi: “A hegemonia é isso: capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe.” (apud MELLO, A. Fiuza de. **Mundialização e política em Gramsci**. 2. Ed. São Paulo, Cortez, 2001., p. 24)

²²⁷ Basta comparar com as estratégias dos Estados desenvolvimentistas asiáticos ou com as socialdemocracias escandinavas.

3 O CASO DA ATUAL ORGANIZAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA NAVEGAÇÃO MARÍTIMA NO BRASIL ENQUANTO MODELO DE DESENVOLVIMENTO

Estabelecida nos capítulos anteriores a autonomia relativa do direito na definição de modelos de desenvolvimento nacionais no contexto da Mundialização, passa-se à discussão do caso concreto específico do modelo jurídico-institucional brasileiro atual de organização deste setor sob o ponto de vista de sua instrumentalização como elemento de um modelo de desenvolvimento. O primeiro capítulo desta segunda parte apresentará a navegação marítima como parte da economia internacional e explicará os conceitos centrais da logística, dos transportes e do subsetor de transportes de navegação marítima. Num segundo momento, analisar-se-á o quadro jurídico que regula o setor na seara internacional e especificamente no Brasil. Por fim far-se-á uma análise crítica do atual modelo como um possível instrumento de desenvolvimento.

3.1 Navegação marítima e logística na economia mundializada: características e conceitos centrais

“Whosoever commands the sea commands the trade; whosoever commands the trade of the world commands the riches of the world and consequently the world itself.

(Judicious and Select Essays and Observations by the Renowned and Learned Knight Sir Walter Raleigh, upon the First Invention of Shipping, H. Moseley, 1650)” (apud STOPFORD, 2009, p. 655)

3.1.1 Espaço, economia e transportes

A economia internacional é marcada por duas diferenças fundamentais em relação às economias domésticas. Em primeiro lugar, diferentemente da economia doméstica, a economia internacional não se circunscreve a um espaço político-jurídico único, com uma

regulação única de seus institutos fundamentais²²⁸. Ao contrário, sua organização envolve a ingerência dos diversos Estados nacionais, cada qual impondo suas instituições econômicas próprias sobre seus territórios e populações (KINDLEBERGER, 1968, p. 8). Não há um superestado unificador, mas uma pleora de tratados e organizações internacionais que estabelecem normas mais ou menos universais e mais ou menos executáveis sobre as questões econômicas internacionais.

O comércio internacional de bens e serviços, a mobilidade dos fatores de produção, os investimentos internacionais, os regimes monetários, inclusive os equilíbrios dinâmicos de balanços de pagamentos, e a garantia concreta de todas essas relações socioeconômicas se baseiam num sistema político-jurídico instável, moldado e transformado num dinâmico jogo de poder e interesses pelos Estados nacionais que, de um lado, envolve a lógica mundializante do capitalismo e a pressão do grande capital internacional, mas que, de outro, submete-se igualmente aos interesses dos “capitais diversos” nacionais e mesmo das classes não dominantes²²⁹ e grupos de interesses específicos, como o meio-ambiente. Além dessa enorme variedade de políticas e instituições econômicas, há ainda seu uso para fins puramente políticos dos Estados²³⁰, como preocupações com defesa e o uso de medidas de verdadeira “guerra econômica” (KINDLEBERGER, 1968, p. 272 e p. 314).

O segundo grande diferencial da economia internacional é o fator *espaço*. Na verdade, o espaço influi obviamente também na economia doméstica²³¹, mas é na economia internacional que assume peso essencial. Kindleberger lembra, assim, que nas análises sobre a economia internacional os modelos econômicos abstratos clássicos têm de

²²⁸ “A diferença entre o comércio inter-regional e internacional consiste em que o comércio entre regiões tem lugar num mesmo grupo, enquanto o comércio entre países decorre entre diferentes unidades coesivas.” (KINDLEBERGER, Charles P. **Economia Internacional**. Ed. Mestre, São Paulo, 1968, p. 10)

²²⁹ E em casos extremos inclusive comportamentos antissistêmicos de motivações políticas anticapitalistas dos mais diversos espectros ideológicos, de Cuba ao Afeganistão do Talibã.

²³⁰ Enquanto entes relativamente autônomos e com motivações e políticas não diretamente ligadas a quaisquer grupos de interesses específicos.

²³¹ Em geral, “... melhor sistema de transportes contribui para (1) aumentar a competição no mercado, (2) garantir a economia de escala na produção e (3) reduzir os preços das mercadorias.” (BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. Trad. Hugo T. Y. Yoshisaki. 1. Ed. 27. Reimpr. São Paulo, Atlas, 2012, p. 114).

“O sistema de transporte doméstico refere-se a todo o conjunto de trabalho, facilidades [sic] e recursos que compõem a capacidade de movimentação na economia.” (ibid., p. 116)

ser relativizados e há a necessidade de consideração específica do fator espaço (KINDLEBERGER, 1968):

Não obstante, é necessário destacar um aspecto do comércio inter-regional e internacional que os distingue do resto da economia. Nestas questões o espaço adquire certa importância. A teoria do equilíbrio geral, normalmente, parece que opera como se uma economia nacional se localizasse em um único ponto no espaço e as outras economias nacionais fossem diferentes pontos aproximados entre si.

Os bens e serviços movimentam-se, então, sem qualquer custo. Demonstra-se que isto não é correto, nem no comércio inter-regional, nem no comércio internacional. Em muitos casos, faz-se a suposição de que a transferência se efetua sem custo algum, conforme está na economia do equilíbrio geral, mas em outros prescinde-se dela de modo explícito. (...)

O comércio internacional obedecerá a leis diferentes às do nacional, enquanto a mobilidade dos fatores for diferente de um país para o outro e sua remuneração for igual no interior. (KINDLEBERGER, 1968, pp. 4-6)

Essa noção da relevância do espaço²³² leva diretamente à relevância do setor de transportes. E para os economistas ocupados com a localização²³³ e, conseqüentemente, para questões relacionadas à economia internacional, “a distância é ou um custo que é preciso cobrir, ou um elemento integrante do produto, que equivale praticamente a um fator de produção, juntamente com a terra, o trabalho e o capital.” (KINDLEBERGER, 1968, p. 168, grifos nossos). Os custos de transporte têm efeitos imediatos em todos os cálculos de equilíbrio micro e macroeconômicos e: “reduzem o comércio a uma quantidade inferior à que prevaleceria se não existissem os referidos custos” (KINDLEBERGER, 1968, p. 166), contrariando a doutrina do preço único e da igualização dos preços internacionais por meio do comércio, dando fundamento à existência de produtos propriamente nacionais e relativizando a teoria das vantagens comparativas. Assim (KINDLEBERGER, 1968):

²³² E também do tempo. Ambos constituem conceitos centrais à logística.

²³³ “Dado que a elaboração dos produtos dá origem a modificações de peso e volume, o conhecimento dos custos de transporte pode transformar-se numa teoria generalizada de localização da indústria, tanto do ponto de vista internacional como inter-regional.” (KINDLEBERGER, Charles P. **Economia Internacional**. Ed. Mestre, São Paulo, 1968, p. 168)

Sobre a influência da alteração das características de volume, peso, fragilidade etc. dos produtos para a escolha da localização, ver também (BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. Trad. Hugo T. Y. Yoshisaki. 1. Ed. 27. Reimpr. São Paulo, Atlas, 2012, p. 316).

Se não existissem custos de transporte, isto é, se todas as mercadorias e serviços pudessem ser trasladados sem dar origem a despesa alguma, ocorreria o comércio internacional com todas as mercadorias e serviços. A existência de produtos nacionais tem sua origem nos custos de transporte. (...)

Uma parcela do comércio internacional pode basear-se, então, principalmente nos custos de transporte e nada ter a ver com as proporções de fatores. (KINDLEBERGER, 1968, pp. 167 -168)

3.1.2 Logística

Mas na realidade os custos envolvidos em superar o fator espaço vão além dos transportes, envolvendo também custos administrativos, custos de informação, armazenagem etc., devendo-se pensar mais propriamente dito no conceito de “*custos de transferência*” (KINDLEBERGER, 1968, p. 167). E daí que passamos dos transportes para a ideia mais geral da logística, cuja importância²³⁴ para a economia, e especialmente para a economia do atual período da mundialização, não pode ser subestimada, podendo-se afirmar sem exagero que o processo de internacionalização e integração econômica crescente (RODRIGUES, 2003, pp. 128-129) depende fundamentalmente das possibilidades logísticas concretas de cada período histórico (STOPFORD, 2009, p. 385).

Em termos de relevância econômica, para os EUA, Ballou traz os seguintes números na década de 70 (BALLOU, 2012):

Se consideramos a economia como um todo, os custos logísticos podem ser estimados como 15% do produto nacional bruto. O produto nacional bruto (PNB) é o valor de todos os bens e serviços produzidos nos Estados Unidos. Se retirarmos o valor da indústria de serviços do PNB como irrelevantes nas estimativas de custos logísticos, estes seriam cerca de 23% do PNB de produtos tangíveis. Destes custos, o transporte representa algo em torno de dois terços e a manutenção de estoques toma o terço restante. Estes níveis de custos têm-se mantido constantes em termos percentuais. Estimou-se também que cerca de 19% da riqueza nacional está investida em atividades logísticas e que estas

²³⁴ “A logística também tem importância numa escala global. Na economia mundial, sistemas logísticos eficientes formam as bases para o comércio e a manutenção de um alto padrão de vida nos países desenvolvidos. (...) Um sistema logístico eficiente permite uma região geográfica explorar suas vantagens inerentes pela especialização de seus esforços produtivos (...). O sistema permite então que o custo do país (custos logísticos e de produção) e a qualidade desse produto sejam competitivos com aqueles de qualquer outra região.” (BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. Trad. Hugo T. Y. Yoshisaki. 1. Ed. 27. Reimpr. São Paulo, Atlas, 2012, p. 19)

atividades empregam cerca de 13% da força de trabalho. (BALLOU, 2012, p. 31, grifos nossos)

Fleury, por sua vez, liga a logística à própria divisão do trabalho, como pressuposto da possibilidade de armazenagem e troca de excedentes, considerando que: “a função logística é muito antiga, e seu surgimento se confunde com a origem da atividade econômica organizada.” (FLEURY, 2000, p. 27), ao mesmo tempo em que é diretamente afetada pelas mudanças econômicas e tecnológicas de cada período. E em termos econômicos para o caso brasileiro, apresenta os seguintes dados (FLEURY, 2000):

Ela é também uma importante atividade econômica, contribuindo de forma significativa para a estrutura de custos das empresas, assim como para o Produto Interno Bruto das nações. Levantamentos realizados nos EUA indicam que os gastos com Logística equivalem a cerca de 10% do PIB americano, o que representa cerca de US\$ 700 bilhões, o equivalente ao PIB brasileiro. Embora não existam levantamentos específicos, estima-se que no Brasil os gastos com as atividades logísticas correspondam a cerca de 17% do PIB, com base no fato de que os gastos com transporte correspondem a 10% do PIB e que na média o transporte corresponde a 60% dos custos logísticos. (FLEURY, 2000, pp. 30-31, grifos nossos.)

Do ponto de vista das empresas individuais, esses valores podem ser ainda muito mais relevantes, dependendo do peso dos custos logísticos nos diversos setores econômicos. Alimentos e papéis²³⁵, por exemplo, apresentam custos logísticos entre 30% e 40% de seu valor agregado²³⁶ total (Lambert apud FLEURY e SILVA, 2000, p. 77). E além de seu peso como custo, a logística também é um fator de diferenciação estratégica das empresas (FLEURY, 2000, p. 29 e 31), afetando sua definição de níveis de serviço e a possibilidade de sua inserção nas cadeias de suprimentos globais e outras formas atuais de gestão, como o *just in time*²³⁷ (RODRIGUES, 2003, p. 136, p. 158, p. 161).

²³⁵ Dois dos principais setores econômicos e de exportações brasileiros.

²³⁶ Para uma visão mais completa, com Ballou: “Como porcentual do valor adicionado, os custos logísticos para as seguintes indústrias são: petróleo, 43%; químicos, 39%; produção de alimentos e varejo em geral, 36%; papel, 30%; madeira, 26%; automóveis e materiais de construção, 20%; metalúrgica, 18%; utensílios, 17%; farmacêutica, 16%; máquinas, 12%; borracha, 11%; equipamentos elétricos e têxteis, 10%; vestuário, móveis e fumo, 8%; e todas as indústrias, 22,5%.” (BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. Trad. Hugo T. Y. Yoshisaki. 1. Ed. 27. Reimpr. São Paulo, Atlas, 2012, p. 33)

²³⁷ Sobre a ligação entre o *just in time* e a logística: “A premissa básica é acoplar a demanda ao suprimento de itens de alto valor agregado, que geram elevados custos com a manutenção de estoque, possibilitando que

Mas o que é então a logística? Estabelecida a relevância do problema, passa-se agora à definição e discussão dos principais conceitos da logística. O termo é antigo e os primeiros estudos sistemáticos sobre o assunto ocorreram, não sem motivo, na esfera militar²³⁸, onde o deslocamento estratégico de homens e materiais é decisivo. Para Jomini, general de Napoleão, “... a Logística é tudo ou quase tudo no campo das atividades militares, exceto o combate.” (apud RODRIGUES, 2003, p. 123). Na Segunda Guerra Mundial, os EUA definiram o termo como: “...todas as atividades relativas à provisão e administração de materiais, pessoal e instalações, além da obtenção e prestação de serviços de apoio” (RODRIGUES, 2003, p. 123) e com a passagem à Guerra Fria, o redefiniram com foco mais amplo como o “... conjunto de atividades relativas à provisão dos meios necessários à realização das ações impostas pela estratégia nacional” (RODRIGUES, 2003, p. 124).

No pós-guerra, baseado no fato econômico de que recursos e consumidores estão espalhados geograficamente (BALLOU, 2012, p. 17), o termo finalmente ultrapassou os confins da seara militar para a área econômica e empresarial, como a atividade que se preocupa com a coordenação e otimização dos fluxos de materiais e informações intra e inter empresas e mercados, racionalizando as cadeias de suprimento (STOPFORD, 2009, p. 352) e envolvendo transportes, estoques, processamento de pedidos, compras, armazenagem, manuseio de materiais, embalagem e programação da produção. (BALLOU, 2012, p. 15). Especificamente para as empresas²³⁹, Ballou sintetiza a logística como as: “... atividades necessárias para deixar produtos e serviços disponíveis aos clientes no momento, local e forma (condição) desejados” (BALLOU, 2012, p. 15), Branch afirma

estejam disponíveis na hora e local necessários à produção. Por meio de embarques sincronizados mais frequentes é obtida uma substancial economia de escala no transporte, ao mesmo tempo que o baixo nível de estoques deixa de gerar custos para sua manutenção, uma vez que são mantidos próximos ao nível zero.” (RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, p. 155)

²³⁸ E como curiosidade interessante, lembra-se aqui o importante papel do exército dos EUA na adoção do atual sistema de contêineres como forma de otimização logística na Guerra do Vietnã.

²³⁹ A compreensão desses conceitos, e especificamente do foco empresarial, é importante para a posterior crítica ao modelo jurídico institucional do setor de navegação marítima no Brasil, ao demonstrar a complexidade e interligação das atividades logísticas e possibilitar assim a análise dos impactos (ou de sua falta) da atual forma de regulação jurídica sobre as empresas e, conseqüentemente, o setor econômico como um todo.

que: “a arte da logística é a habilidade de colocar o produto certo no lugar certo no tempo certo²⁴⁰” (BRANCH, 2001, p. 428), enquanto Rodrigues define o termo como (2003):

O conceito de Logística passa a ser: ‘conjunto de atividades direcionadas a agregar valor, otimizando o fluxo de materiais, desde a fonte produtora até o consumidor final, garantindo o suprimento na quantidade certa, de maneira adequada, assegurando sua integridade, a um custo razoável, no menor tempo possível e atendendo a todas as necessidades do cliente. (RODRIGUES, 2003, p. 126)

Na prática empresarial e na ciência da Administração, a logística passou por períodos distintos, iniciando com a logística integrada²⁴¹ e chegando atualmente aos conceitos de *just in time*²⁴² e de *supply chain management*²⁴³, mas em todas essas subcategorias a otimização dos fluxos funda-se em algumas noções centrais, como a compreensão do *trade off*²⁴⁴ de custos de transportes/estoque/administração, do custo total e do sistema total (BALLOU, 2012, p. 44), em que cada subsistema logístico opera com sua lógica própria e contraditória à lógica dos demais subsistemas, sendo a função da logística justamente encontrar o equilíbrio ótimo entre os custos totais envolvidos (RODRIGUES, 2003, p. 135). Esses custos totais ultrapassam os simples custos de transportes, estoques e transações (administração, informação etc.) e incluem também os custos abstratos de perda de imagem e posição de mercado por desatendimento aos níveis de serviços desejados pelos clientes²⁴⁵ (BALLOU, 2012, p. 173; FLEURY, 2000, p. 36).

Os dois componentes centrais de qualquer sistema logístico são transportes e armazenagem, sendo que: “Enquanto o transporte adiciona o valor de ‘lugar’ ao produto, o

²⁴⁰ Tradução livre do original: “... the art of logistics is the ability to get the right product at the right place at the right time.”

²⁴¹ Organizando esses fluxos de materiais e informações internamente às empresas e visando a redução dos custos globais, altos giros de estoques, continuidade do fornecimento, nível de qualidade, rapidez nas entregas e controle (RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, pp. 124-125; FIGUEIREDO, K e ARKADER, R. Da distribuição física ao supply chain management. in _____ (org.). **Logística empresarial: a perspectiva brasileira**. Atlas, São Paulo, 2000, p. 49)

²⁴² Vide FLEURY, F. WANKE, P. FIGUEIREDO, K. F. (org.). **Logística empresarial: a perspectiva brasileira**. Atlas, São Paulo, 2000, p. 39.

²⁴³ Vide FIGUEIREDO, K e ARKADER, op.cit., p. 49.

²⁴⁴ Vide FLEURY, op. Cit., p. 35

²⁴⁵ Aqui já fica evidente que qualquer regulação de transportes tem de se inserir numa lógica logística mais ampla, que envolva também os sistemas de estocagem e os demais serviços relevantes e entenda os efeitos sistêmicos que impactos no setor terão sobre todos os usuários da cadeia.

estoque agrega valor de ‘tempo’.” (BALLOU, 2012, p. 25). O sistema constitui-se, destarte, de armazéns, rotas de transporte, níveis de estoque e procedimentos para processar pedidos (BALLOU, 2012, p. 303), levando-se em conta a regra geral em distribuição de que quanto melhor (e mais caro) for o serviço de transporte, menor será o estoque requerido, ao mesmo tempo em que quanto maior (e mais cara) for a possibilidade de armazenamento, maior será a maximização de eficiência nos transportes (BALLOU, 2012, p. 46). Simultaneamente, a logística tem de equilibrar os custos financeiros deste sistema com o nível de serviços almejado.

Por fim, “*toda a logística gira em torno do produto.*” (BALLOU, 2012, p. 94) de modo que esses pontos ótimos variam para cada tipo de bem²⁴⁶. E não são equilíbrios estáticos, mas balanceamentos que encontram-se em constante mutação dinâmica, de acordo com os desenvolvimentos tecnológicos (FLEURY, 2000, p. 29) e de gestão do setor, além dos movimentos econômicos e político-jurídicos nacionais (LACERDA, 2000, p. 161; RODRIGUES, 2003, p. 129) e mundiais, acarretando em enorme complexidade das atividades logísticas, de sua organização empresarial e sua regulação político-jurídica.

Retornando, assim, ao foco da presente dissertação, do modelo jurídico-institucional brasileiro da navegação marítima enquanto instrumento de desenvolvimento sob o prisma da mundialização e da autonomia relativa do direito, volta-se à questão da localização, ou seja, da definição de onde serão instaladas as unidades de produção e distribuição econômicas. Mas agora não sob o ponto de vista macroeconômico, mas como decisão logística empresarial. Rodrigues apresenta um bom resumo dos fatores que afetam a escolha de localização produtiva²⁴⁷ (RODRIGUES, 2003):

.... vantagens oferecidas pelos diferentes governos; tecnologia a ser utilizada; disponibilidade, custo e especialização da mão-de-obra; características da planta quanto a restrições técnicas ou de meio ambiente; localização e distância das

²⁴⁶ Ainda em Ballou: “O tipo de distribuição depende em grande parte da natureza do produto movimentado, do padrão de sua demanda, dos custos relativos das várias opções de distribuição física e das exigências de nível de serviço.” (BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. Trad. Hugo T. Y. Yoshisaki. 1. Ed. 27. Reimpr. São Paulo, Atlas, 2012, p. 55).

O autor resume as características que influem na montagem do sistema e afetam os equilíbrios logísticos: “Eles são peso, volume, valor, perecibilidade, inflamabilidade e substitutibilidade. Nas suas várias combinações, estes atributos indicam as necessidades para armazenagem, estoques, transporte, manuseio e processamento do pedido. Essas combinações são mais bem discutidas se divididas em quatro categorias: (1) relação peso-volume (densidade), (2) relação valor-peso, (3) substitutibilidade e (4) características de risco (periculosidade).” (Ibid., p. 99)

²⁴⁷ E que conseqüentemente devem ser considerados em qualquer modelo de desenvolvimento realista.

fontes de matérias-primas, fornecedores, distribuidores e consumidores finais. (RODRIGUES, p. 132)

Além dessas questões econômicas e institucionais mais gerais, como boa parte da economia no atual período da mundialização organiza-se em modernas unidades industriais descentralizadas e integradas globalmente por cadeias logísticas de suprimentos (RODRIGUES, 2003, p. 131), estas têm papel preponderante nas estratégias de localização empresarial. Assim, a definição do posicionamento e da função das instalações logísticas é uma decisão estratégica integrada, que envolve a política de serviço ao cliente, políticas de estoque, de transporte e de produção, no sentido de garantir o fluxo racionalizado de bens e informações ao longo de toda a cadeia de suprimentos. (LACERDA, in FLEURY, 2000, p. 159). Lacerda e Wanke apresentam ótimas sínteses dos problemas e da lógica que regem essas estratégias (LACERDA, 2000 e WANKE, 2000):

De forma geral, os estudos de localização tratam do problema de minimizar os custos de uma rede logística, estando esta sujeita às restrições de capacidade das instalações, tendo que atender a determinada demanda e devendo satisfazer a certos limites de nível de serviço. Os dados de entrada para análise são as previsões de demanda para cada produto, as limitações de capacidade e as taxas de produção, as prováveis localizações das instalações, as possíveis ligações entre elas e os respectivos custos de transporte de cada modal.” (LACERDA, 2000, p. 162)

... o posicionamento logístico abrange as decisões de dimensionamento da rede de instalações, localização dos estoques nessa rede e definição da política de transporte mais adequada. O dimensionamento da rede envolve a determinação do número de armazéns, sua localização e sua missão, ou seja, as regiões de mercado que devem ser atendidas por armazém. A localização dos estoques diz respeito a seu grau de centralização na rede, ou seja, às quantidades de produto que devem ser mantidas em cada instalação. Finalmente, a definição da política de transporte envolve, para determinado grau de centralização, a escolha do modal de transporte mais adequado e dos procedimentos para consolidação de cargas. (WANKE, 2000, p. 198)

3.1.3 Transportes como subsistema de logística

“Sob qualquer ponto de vista – econômico, político e militar – [o transporte] é, inquestionavelmente, a indústria mais importante no mundo.

– Congresso dos EUA” (apud BALLOU, 2012, p. 113)

Passa-se então aos transportes enquanto subsistema de logística. Dentro da logística, o setor de transportes corresponde à maior parcela dos custos, absorvendo de um a dois terços dos custos logísticos (BALLOU, 2012, p. 24, FLEURY, 2000, p. 125). Em termos quantitativos, Rodrigues lembra que: “Nas nações desenvolvidas, os fretes costumam absorver cerca de 60% do gasto logístico total e entre 9% e 10% do produto nacional bruto (PNB).” (RODRIGUES, 2003, p. 20, grifos nossos). Especificamente, foi o subsetor econômico mais determinante para a mundialização em seu aspecto de economia real, possibilitando física e economicamente a crescente integração produtiva internacional. Com Ballou (2012):

O sucesso da indústria de transporte em desenvolver um sistema de transporte rápido, confiável e eficiente contribuiu para a dramática expansão do comércio internacional ocorrida nos últimos 25 anos (um incremento, medido em dólares, de 12 vezes). Transporte mais barato permitiu às firmas domésticas tirar vantagens das diferenças nos custos do trabalho em nível mundial, assegurar matérias-primas geograficamente dispersas e colocar mercadorias competitivamente em mercados muito além das fronteiras americanas. (BALLOU, 2012, p. 133)

Mais uma vez, os transportes fazem a ligação das dimensões de tempo e lugar, diferenciando-se por suas características de velocidade, disponibilidade, confiabilidade e capacidade, sendo a escolha dos modais²⁴⁸ ligada aos *trade offs* entre esses elementos (FLEURY, 2000, p. 126 e pp. 128-129; RODRIGUES, 2003, p. 32), de acordo com o produto e o mercado específicos. Em termos menos técnicos de transportes e mais econômico-administrativos, Ballou resume as características dos transportes em: “(1) custo, (2) tempo médio de entrega, (3) tempo de transito e sua variação e (4) perdas e danos.” (BALLOU, 2012, p. 121), sendo a adequação de cada modal de transporte (e/ou de suas combinações intermodais ótimas) dependentes das compensações entre custo e nível de serviço. (BALLOU, 2012, p. 119).

Na síntese do próprio Ballou (2012, p. 118): “A importância relativa de cada modo de transporte e as alterações ocorridas nas participações relativas são parcialmente explicadas pela carga transportada e pela vantagem inerente do modo.” No entanto, essas características não podem ser aferidas para os modais isoladamente, mas só fazem sentido

²⁴⁸ Os modais são: aquaviário, ferroviário, rodoviário, dutoviário e aeroviário, com subdivisões.

numa visão dos transportes como um *sistema*, um todo integrado de seus elementos básicos e suas relações. Rodrigues dá o melhor resumo do que forma o sistema de transportes: “Um sistema de transportes é constituído pelo modo (via de transporte), pela forma (relacionamento entre os vários modos de transporte), pelo meio (elemento transportador) e pelas instalações complementares (terminais de carga)” (RODRIGUES, 2003, p. 27). Tal qual na discussão sobre a logística, a compreensão do setor de transportes como um subsistema do sistema logístico é vital para uma regulação efetiva do setor e sua instrumentalização num modelo de desenvolvimento.

Nesse sentido, cabe um breve comentário sobre a figura do transporte multimodal. A intermodalidade é muito antiga e caracteriza-se pelo uso de dois ou mais modais de transportes para a movimentação de determinada carga, como, por exemplo, o transporte ferroviário de minério de ferro até o porto por uma empresa, o transbordo por outra empresa, seu transporte por navegação marítima até o porto de destino, novo transbordo e seu transporte final por hidrovias interiores até a siderúrgica, em cada fase por empresas diversas. Já a multimodalidade é um instituto jurídico específico²⁴⁹, que junta as diferentes fases intermodais de transporte sob a responsabilidade e administração de um operador único (FLEURY, 2000, pp. 133-134), que recebe a carga na saída e compromete-se à entrega final no destino, organizando todos os modais de transportes e todos os passos intermediários envolvidos. Rodrigues explica as vantagens²⁵⁰ em relação à simples intermodalidade (RODRIGUES, 2003):

O Transporte Multimodal alia a conveniência e a simplicidade jurídico-administrativa do transporte unimodal à eficiência econômico-energética do transporte segmentado, com um único responsável perante o dono da carga. (RODRIGUES, 2003, p. 107)

O Transporte Multimodal facilita a comparação de transportadoras pelos usuários, a análise de risco pela seguradora e a interpretação legal das responsabilidades pelos tribunais. As autoridades governamentais (fiscalização da receita, das estradas, dos portos, etc.) passam a ter o seu papel definido, facilitando o fluxo de transporte. (RODRIGUES, 2003, p. 105)

²⁴⁹ E que será abordado na discussão do modelo jurídico-institucional brasileiro do setor.

²⁵⁰ Para uma lista exaustiva das vantagens e características da operação multimodal, vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, pp. 418-420 e pp. 422-426.

Cabe aqui também mencionar o maior risco e complexidade desse tipo de operação, em que qualquer perturbação de uma das partes do subsistema pode gerar atrasos e gargalos anular qualquer ganho de eficiência, além de gerar custos consideráveis (RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, p. 103)

Curiosamente, a tendência de mundialização do capital e de foco no retorno dos investimentos tem efeitos diretos no setor, favorecendo a terceirização e uso de operadores especializados em detrimento da verticalização das empresas donas das cargas²⁵¹ (FLEURY, 2000, p. 135 e p. 138). Além do impacto direto da lógica da financeirização²⁵² nas empresas, o processo de especialização logística por operadores multimodais tem causas nas grandes transformações aceleradas pelas quais o ambiente econômico e empresarial tem passado nas últimas décadas²⁵³. As operações logísticas têm-se tornado mais complexas e mais caras, mais sofisticadas tecnologicamente, mais intensivas em capital e mais estratégicas para as empresas, incentivando a utilização de especialistas (FLEURY, 2000, p. 136).

Nenhuma análise dos transportes poderia ser completa sem a noção das características propriamente econômicas do setor, que ultrapassam as questões técnico-administrativas de logística e afetam diretamente a discussão sobre a modelagem jurídico-institucional relativamente autônoma dos Estados Nacionais sobre o mesmo. Primeiramente, é importante ressaltar, com Kindleberger, que “... o mercado dos serviços de transporte não é perfeito em relação às diferentes mercadorias.” (KINDLEBERGER, 1968, p. 169). As tarifas variam com mercadoria, valor e direção. Despesas gerais também variam de acordo com a forma de transporte, com efeitos para os diferentes modais de acordo com a distância, de forma que modais com altos custos fixos ficam mais lucrativos a longas distancias e vice versa (KINDLEBERGER, 1968, p. 170).

Ao mesmo tempo, o desequilíbrio de cargas de ida e retorno, decorrente do tipo de carga e de equipamentos e das próprias diferenças econômicas estruturais entre os locais envolvidos²⁵⁴, implica em tarifas de regresso mais baratas e o elevado custo do transbordo

²⁵¹ Apesar dessa tendência geral, há inúmeras exceções e a racionalidade de verticalizar ou terceirizar depende do caso concreto de cada empresa e mercado (RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, pp. 113-114)

²⁵² Vide capítulo 2.2.4

²⁵³ E mais uma vez, igualmente os desenvolvimentos na logística têm impacto no processo de mundialização, constituindo a organização multimodal um elemento central na distribuição global de baixo custo (BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 418).

²⁵⁴ Basta pensar no transporte de petróleo do Oriente Médio à Ásia. Os navios petroleiros especializados praticamente não têm carga de retorno.

em relação ao transporte em si altera qualquer cálculo de modais, inviabilizando soluções de transportes que isoladamente seriam mais racionais (KINDLEBERGER, 1968, p. 170). Por fim, há uma diversidade de tipos econômicos de mercadorias (em termos de transportes), umas orientadas pelos centros de fornecimento, outras orientadas pelos centros de consumo e outras sem orientação determinada²⁵⁵. Todas essas considerações afetam a estrutura das taxas de frete²⁵⁶, com a “... instabilidade de taxas locais e a necessidade de um padrão objetivo pelo qual uma companhia possa basear-se ao cobrar pelos serviços de transportes feitos por suas subsidiárias.” (KINDLEBERGER, 1968, p. 337), o que, conjuntamente com as questões anteriores, complexifica ainda mais o setor²⁵⁷.

3.1.4 Navegação Marítima

Dentro dos transportes, o setor aquaviário²⁵⁸ constitui o principal modo de movimentação, tanto das *commodities* básicas da economia, minerais energéticos, minérios e bens agrícolas e os correspondentes produtos semi-processados (celulose, aço, combustíveis etc.), como da maior parte dos produtos manufaturados. E dentro do transporte aquaviário, em tonelagem por distância, bem como em valor, a navegação marítima corresponde de longe à maior parcela do transporte internacional, além de integrar os sistemas de transportes multimodais nacionais. A navegação marítima é um negócio global e representa um terço de toda a atividade marítima (que inclui também

²⁵⁵ Vide KINDLEBERGER, Charles P. **Economia Internacional**. Ed. Mestre, São Paulo, 1968, p. 171.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 336.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 178

²⁵⁸ O setor aquaviário divide-se em navegação interior/hidroviária e navegação marítima, que por sua vez subdivide-se em navegação de longo curso (internacional) e de cabotagem (costa nacional) (RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, p. 83). Esses subsetores apresentam diferenças significativas (como a prática impossibilidade de intercâmbio de embarcações) e o foco da presente dissertação está apenas na navegação marítima (com mais ênfase para o longo curso), mas, para efeitos de uma compreensão sistêmica adequada, mencionam-se aqui algumas das características da navegação por hidroviárias interiores. A navegação interior configura uma das alternativas mais econômicas para o transporte de graneis e 90% da carga transportada por esse modal é de graneis (BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. Trad. Hugo T. Y. Yoshisaki. 1. Ed. 27. Reimpr. São Paulo, Atlas, 2012, p. 119). O serviço hidroviário tem sua abrangência limitada ao curso de rios e canais artificiais, é mais lento e mais sujeito a intempéries (*ibid.*, p. 129), mas compensa essas deficiências por sua maior capacidade de transporte, eficiência energética e ambiental, baixos custos e possibilidade de utilização das embarcações como armazéns flutuantes.

turismo, marinha militar, pesca e prospecção de hidrocarbonetos) e tem ligação direta com a construção naval e a indústria de equipamentos marítimos. Em 2007, havia no mundo 74.398 navios, dos quais 47.433 navios de carga, e cerca de 1.23 milhões de marítimos (STOPFORD, 2009, p. 48).

O setor apresentou uma média de crescimento de 4,4% ao ano e volume transportado em 2005 foi de 28.9 trilhões de toneladas. (STOPFORD, 2009, p. 51). O gráfico 1. da UNCTAD demonstra o crescimento do comércio internacional bem acima do crescimento do PIB mundial, bem como o crescimento do comércio marítimo como parte substancial desse comércio internacional. Essa discrepância demonstra, de um lado, a crescente integração econômica na mundialização, com o crescimento relativo do comércio internacional em relação à economia como um todo. De outro, reflete os efeitos da redução drástica dos custos dos fretes marítimos nas últimas décadas²⁵⁹, de aproximadamente 66%(!), fundado em profundas transformações tecnológicas²⁶⁰ e de gestão, que ocasionaram ganhos de escala significativos (STOPFORD, 2009, p. 75) no transporte marítimo, com o conseqüente barateamento dos custos de transação no comércio internacional²⁶¹.

²⁵⁹ Citando Oliveira: “Em decorrência da enorme redução de custos na cadeia logística, a participação do transporte no preço final da venda de mercadoria importada caiu de 10% para apenas 2%. O frete marítimo de um contêiner, de Hong Kong a Roterdã, tem custo médio inferior a US\$ 500 (incluindo os serviços do cais), bem menos do que o cobrado pelos caminhões para transportá-lo do porto holandês às cidades da Alemanha.” (OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial.** São Paulo, Lex, 2005, p. 188, grifos nossos)

²⁶⁰ Os navios atuais são 2,5 vezes mais rápidos e 12 vezes mais carga que há 40 anos. Adicionalmente, a containerização reduziu drasticamente os tempos e custos de manuseio das cargas e de transbordo (RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional.** 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, p. 83).

Ainda sobre as transformações do setor nas últimas décadas, vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping,** 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 106.

²⁶¹ A queda dos custos é evidenciada no seguinte trecho de Stopford: “During the post-war period the freight trend line, adjusted to constant prices using a US inflation index, fell from 15 to less than 5. This is clear evidence that the period was one of extreme technical change, and these changes have been documented elsewhere. Bigger ships, specialized vessels, improved on-board technology and more efficient engines combined to reduce the cost of freight by about two-thirds.” (STOPFORD, Martin. **Maritime Economics.** 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 119, grifos nossos).

Tradução livre: “No período do pós-guerra a linha de tendência do frete, ajustada a preços correntes por um índice de inflação dos EUA, caiu de 15 para menos de 5. Isso é um indício claro de que o período apresentou mudanças tecnológicas extremas, que foram documentadas em outros momentos. A combinação de navios maiores, embarcações especializadas, tecnologia de bordo aprimorada e motores mais eficientes reduziram o custo do frete em aproximadamente dois terços.”

A tabela 1. apresenta os números concretos da carga movimentada na navegação marítima em milhões de toneladas, divididas pelas principais categorias de carga, que em 2013 ultrapassava 9,5 trilhões de toneladas. Outra tendência claramente perceptível e significativa é o deslocamento desse comércio marítimo para os países em desenvolvimento, conforme se verifica no Gráfico 2., em boa medida causada pela ascensão da China, mas também de outros grandes países periféricos²⁶², com destaque para a parceria comercial entre Brasil e China²⁶³.

Nota-se que a primeira relação importante a se destacar é a ligação íntima entre o setor de navegação com a economia real e o comércio internacional correspondente. O setor presta serviço para o comércio e reage tanto diretamente à conjuntura econômica específica de um período histórico, com suas flutuações e desequilíbrios das balanças comerciais entre os países (BRANCH, 2001, p. 215), quanto a mudanças econômicas estruturais, como as transformações de hábitos de consumos, transformações socioeconômicas como urbanização e composição demográfica e modificações geoeconômicas dos países, como a transformação ocorrida na Coreia do Sul e a correspondente mudança do padrão de seu comércio exterior²⁶⁴.

Assim, Stopford afirma: “As empresas de navegação trabalham em conjunto com as empresas que geram e usam carga²⁶⁵” (STOPFORD, 2009, p. 53). Da mesma forma que o comércio internacional e boa parte da atividade industrial necessita dos transportes de navegação para serem economicamente viáveis, a navegação só existe se houver produção industrial e agrícola e comércio internacional. E como as *commodities* de energia, minérios, agricultura e floresta formam a base da atividade econômica, elas constituem também o maior mercado pra navegação marítima (STOPFORD, 2009, p. 54).

²⁶² De acordo com a UNCTAD, essa tendência reflete a participação crescente dos países em desenvolvimento no sistema de comércio internacional, o crescimento do comércio Sul-Sul e intra-asiático, bem como o consumo crescente de matérias primas e bens de consumo decorrente do processo de urbanização, crescimento demográfico e crescimento das classes médias nesses países. (UNCTAD, **Review of Maritime Transport 2014**, United Nations Publication. Último acesso 27.01.2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, p. 8)

²⁶³ Ibid., p. 12.

²⁶⁴ Vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 405.

²⁶⁵ Tradução livre do original: “Shipping companies work closely with the companies that generate and use cargo.”

A segunda relação central diz respeito novamente ao espaço geográfico e mais precisamente à distância do transporte. Como já elucidado, a navegação se insere no sistema mais amplo de transportes. Esse sistema divide-se em três zonas: 1) transporte inter-regional, que inclui a navegação marítima de longo curso e o transporte aéreo²⁶⁶, 2) o transporte de cabotagem²⁶⁷ para curtas distancias, inclusive a distribuição aquaviária da carga recebida pelo longo curso, e 3) o transporte interior, que inclui rodovias, ferrovias e hidrovias. No que diz respeito à navegação, o sistema de transportes é interligado pelos portos (STOPFORD, 2009, p. 51). A carga chega aos grandes portos de exportação por vias de acesso interior terrestres ou hidroviárias, ou por cabotagem de portos menores. A navegação de longo curso movimenta então as embarcações de maior capacidade e calado entre os *hub ports*, e então a carga é redistribuída por embarcações menores aos demais portos (*feeder service*) (RODRIGUES, 2003, p. 84), ou internalizada por modais interiores terrestres ou hidroviários.

Dessa breve explanação, percebe-se o papel central dos portos²⁶⁸ no sistema logístico e, obviamente, ainda mais no subsistema de transportes marítimos. Os portos constituem os nodais centrais, interligando as diversas etapas logísticas e os diferentes modais de transportes. E além de centros logísticos, estão se tornando em verdadeiros centros industriais e comerciais, centralizando parques de montagem em suas retroáreas e também os mais diversos serviços relacionados à distribuição, administração, governo e comércio (STOPFORD, 2009, p. 175; BRANCH, 2001, p. 407-408).

Melhorias portuárias reduzem os custos sistêmicos de transportes²⁶⁹, enquanto portos ineficientes, seja por má gestão e falta de investimentos, seja pura e simplesmente por falta de escala, têm impactos negativos para o sistema logístico inteiro ao qual se integram, constituindo mais um elemento negativo de inibição de desenvolvimento em muitos países da periferia. Na melhor das hipóteses, os portos seguem padrões internacionais, com

²⁶⁶ Ressalta-se que na categoria 1), de transporte inter-regional, há apenas dois modais funcionais, o aéreo e a navegação marítima de longo curso. Pelas características de alto custo, baixa capacidade e alta velocidade, o modal aéreo não se presta para cargas de baixo valor agregado e grande volume, de modo que para o transporte de grandes massas de carga entre os continentes resta apenas a navegação marítima (STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 50).

²⁶⁷ Ibid., p. 51.

²⁶⁸ Sobre os fatores específicos de competitividade dos portos, ver BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, pp. 411-413.

²⁶⁹ Vide STOPFORD, op. cit., p. 515.

sistemas de transbordo integrados, veículos e equipamentos especializados, sendo que: “...o objetivo da moderna logística de transportes é integrar esses sistemas de transportes de modo que a carga flua sem empecilhos e com um mínimo de manuseio de uma parte do sistema para outra²⁷⁰” (STOPFORD, 2009, pp. 51-52).

Além da categorização geográfica/por distância, a outra forma de classificação importante da navegação é pelo tipo de carga, já que implica em lógicas de funcionamento fundamentalmente distintas. As grandes categorias são: granéis, carga geral e cargas especiais²⁷¹. Os graneis por sua vez subdividem-se em granéis sólidos e líquidos, sendo os primeiros principalmente compostos de minérios e grãos agrícolas, enquanto os segundos compõem-se principalmente de petróleo e seus derivados. A carga geral é subdivida em carga containerizada e carga solta e as cargas especiais envolvem todo tipo de carga que necessita de embarcações especializadas, de produtos químicos a alimentos congelados. Além disso, o mercado se divide ainda nos diversos tipos de afretamentos e mercado *spot*²⁷².

Como os transportes em geral, também a navegação diferencia-se pelas características de preço, velocidade, confiança, qualidade e segurança (STOPFORD, 2009, pp. 60-61; BRANCH, 2001, p. 219), além de capacidade e flexibilidade. Cada tipo geral de navegação apresenta combinações ótimas dessas características e dentro de cada categoria geral, produtos e mercados específicos demandam por sua vez outras formas de combinação. Essas combinações são a base para os diversos tipos de embarcação e de infraestruturas de terminais e transbordo, bem como da estrutura de formação dos preços

²⁷⁰ Tradução livre do original: “...the aims of modern transport logistics is to integrate these transport systems so that cargo flows smoothly and with minimum manual handling from one part of the system to another.”

²⁷¹ A diferenciação na verdade é pelo tipo de transporte. Se a carga ocupa um navio inteiro ou grande parte dele, é granel. Se o navio consolida várias cargas separadas, é carga geral. O que ocorre é que a capacidade de transportar uma carga em granel ou carga geral é diretamente determinada pelas características do produto, de modo que normalmente determinado tipo de produto corresponde a determinado tipo de carga (por exemplo, petróleo sempre será granel). Mas é possível transportar o mesmo produto em formas diferentes de carga. Por exemplo, pode-se transportar veículos como carga geral ou em navios especializados. Arroz pode ir a granel, ocupando o convés inteiro da embarcação, ou dentro de contêineres num navio de carga geral etc.

Branch classifica as cargas apenas em granel e carga geral, incluindo as cargas especializadas dentro dos granéis (BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 252).

²⁷² O detalhamento de cada uma dessas subcategorias ultrapassa o escopo da presente dissertação, mas o interessado pode encontrá-lo nas referências utilizadas nesse capítulo.

de fretes²⁷³. Outra regra geral é que o setor tem ganhos econômicos crescentes de escala, motivo da tendência geral (mas com exceções²⁷⁴) de aumento constante dos navios e dos portos²⁷⁵. Um navio de 330.000 toneladas brutas (tpb) só custa o dobro de um de 110.000 tpb, mas transporta 3 vezes mais carga²⁷⁶, além de ter custos variáveis proporcionalmente menores (BRANCH, 2001, p. 22).

Como dito, o transporte de graneis de *commodities* corresponde à maior parte da navegação em termos de toneladas/quilômetros e tem também considerável peso em termos de valor. As *commodities* energéticas sozinhas representam 44% de todo o transporte de navegação marítima em tonelagem (STOPFORD, 2009, p. 58; BRANCH, 2001, p. 52). Mais do que qualquer outra categoria de navegação, a lógica da escala crescente é prevalente na navegação de granel. Cada *commodity* tem necessidades de transportes específicas e nenhum sistema é ideal pra todas. O objetivo é ganhar o máximo de economias de escala com o uso de navios maiores e reduzir a frequência de transbordos, aumentar a eficiência dos transbordos e reduzir a quantidade de estoques (STOPFORD, 2009, pp. 424-425). O modelo de negócios nos graneis foca na minimização de custos com segurança nos transportes e na administração de investimentos dos navios de altíssima intensidade de capital²⁷⁷.

A navegação de carga geral é totalmente diferente. Muito pequena para operação a granel e muitas vezes de maior valor agregado, as combinações de características mais apropriadas e a lógica de negócios na carga geral é fundamentalmente diferente dos graneis. Stopford resume assim: “A navegação a granel se centra na redução de custos unitários, enquanto a navegação de carga geral está mais preocupada com velocidade,

²⁷³ Vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, pp. 182-187 e 194.

²⁷⁴ O aumento do tamanho dos navios implica em perda de flexibilidade, ao reduzir a quantidade e tipos de portos que a embarcação pode acessar e os canais internacionais por que pode passar. A tendência geral da indústria de navegação é de aumento, mas sempre haverá necessidade de muitas embarcações menores para o serviço de *feeder*, para o acesso a portos específicos e para as cargas especializadas e/ou de mais alto valor agregado, que não têm volume suficiente para preenchimento completo dos navios menores. Sobre o *trade off* escala-flexibilidade, Vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 224.

²⁷⁵ Economias de escala tem de ser do sistema de transportes como um todo, não só do navio. (Ibid. p. 425).

²⁷⁶ Ibid., p. 76.

²⁷⁷ Ibid. p. 63.

segurança e qualidade do serviço²⁷⁸ (STOPFORD, 2009, p. 78). Neste sentido, o principal desenvolvimento no setor de carga geral foi, sem dúvida, o advento da conteneurização (BALLOU, 2012, p. 132), que equivale a uma verdadeira revolução logística, com a redução de tempo nos portos, de 40% para 17%, do tempo de viagem dos navios, a integração com outros modais de transportes e a consolidação do setor (STOPFORD, 2009, p. 511).

O cerne da conteneurização foi a redução dos custos e do tempo com carga e descarga²⁷⁹, considerados o aspecto mais oneroso do transporte aquaviário (BALLOU, 2012, p. 373), por meio da unitização e consolidação da carga geral dentro destes recipientes metálicos, possibilitando a mecanização do transbordo²⁸⁰, com corte generalizado da politizada mão-de-obra portuária, aumento exponencial da velocidade das operações e integração total e imediata com os demais modais de transportes²⁸¹ (BRANCH, 2001, p. 368 e pp. 398-400).

A navegação de linha de contêineres caracteriza-se por maiores custos administrativos, a obrigação de cumprir tabelas de transporte e a inflexibilidade de capacidade instalada²⁸², compensadas pela vantagem de qualidade de serviço que atrai cargas de alto valor agregado²⁸³ (STOPFORD, 2009, p. 519) e clientes com necessidades logísticas mais sofisticadas em suas cadeias de suprimentos em *just in time* (BRANCH, 2001, p. 221; BALLOU, 2012, pp. 226-228). O transporte de contêineres mundial aumentou em 10% ao ano, mais que o dobro do crescimento do PIB e um terço a mais que

²⁷⁸ Tradução livre do original: “The bulk shipping industry is built around minimizing unit cost, while the liner shipping industry is more concerned with speed, reliability and quality of service.”

²⁷⁹ Redução de 40% no tempo e 30% nos erros. Ibid. p. 42.

Vide também OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 188.

²⁸⁰ A mecanização e automação computadorizada da carga e descarga nos portos não se deu apenas nos contêineres, conforme BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 414. A grande novidade dos contêineres foi justamente possibilitar níveis de automação de granel nas atividades de carga geral, o que era anteriormente impossível.

²⁸¹ Cabe aqui ressaltar a estreita ligação da conteneurização com o processo paralelo do intermodalismo e do multimodalismo (Ibid. pp. 417 e 420)

²⁸² Vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 518. Sobre desvantagens dos contêineres, ver também BRANCH, op. Cit., pp. 400-402.

²⁸³ Mas, como sempre, as mudanças não extinguem os outros tipos de navegação. Perduram na atualidade dois tipos de serviços de carga geral, o de contêineres e o de carga geral com especialização em baixíssimo custo e menor qualidade de serviço.

o crescimento da exportação de manufaturados²⁸⁴. Para os dados mais atuais, veja-se o seguinte gráfico 3. do Relatório Marítimo da UNCTAD de 2014:

Por fim, tece-se um breve comentário sobre a navegação de cargas especializadas. A grande característica desse tipo de navegação e mercado é que o conjunto inteiro de operações tem de ser especializado, não apenas as embarcações. Um navio de GNL necessita de terminais portuários especializados com equipamentos para carga e descarga e armazenagem de GNL. O outro fator mais relevante é que existem inúmeras especializações, tantas quantas há produtos especiais. De celulose à ampla gama de produtos químicos, veículos e alimentos, é possível ter uma ideia da variedade de especializações possíveis. O setor exige assim altos investimentos em equipamentos especializados ao longo de uma cadeia verticalizada, com alto risco de obsolescências tecnológicas e alterações mercadológicas, e gira em torno da adaptação das operações de navegação às necessidades específicas da carga especializada, tanto em termos de produto, quanto em termos de empresas (STOPFORD, 2009, p. 67).

3.1.5 Estrutura de mercado na navegação marítima e Marinha Mercante

Analisadas as características técnicas, administrativas e econômicas gerais da navegação marítima, passa-se à discussão da estrutura de mercado do setor, questão fundamental para a crítica de sua organização jurídico-institucional. A navegação divide-se em 4 mercados separados, mas interligados: fretes, construção naval, compra e venda de navios, demolição (STOPFORD, 2009, p. 179). O lado da demanda é formado pela economia mundial, o comércio marítimo de *commodities*, a distância média, choques aleatórios e custos de transporte, enquanto a oferta é dada pela frota mundial, a produtividade da frota, a produção de navios, a demolição de navios e as rendas dos fretes (STOPFORD, 2009, pp. 136-137), sendo o frete²⁸⁵ o principal regulador de oferta e demanda no mercado de navegação marítima.

²⁸⁴ Vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 515.

²⁸⁵ Vide Ibid. p. 160.

A principal característica do mercado de navegação está na diferença de natureza entre oferta e demanda, em que: “a demanda é volátil, de rápida mudança e imprevisível; a oferta é morosa e devagar para mudar²⁸⁶,” (STOPFORD, 2009, p. 139), de modo que: “É a combinação de demanda volátil com uma demora significativa até o ajuste da oferta que cria o contexto para os ciclos no mercado de navegação²⁸⁷” (STOPFORD, 2009, p. 168). A natureza cíclica do mercado de navegação é acentuada²⁸⁸, com variações brutais de fretes e preços de navios entre seus picos e vales, muitas vezes com períodos prolongados de excesso de capacidade e fretes abaixo de preço de custo, compensados por períodos de altíssima lucratividade e inflação de preços de navios e equipamentos, em que as empresas sobreviventes auferem lucros especulativos na venda desse patrimônio²⁸⁹. O gráfico 6. demonstra a volatilidade do crescimento da frota mercante, com acentuadas altas e baixas nos pedidos de construção de navios e na quantidade de navios no mercado.

Apesar de um dos maiores especialistas em economia marítima, Stopford, considerar que tratar-se-ia de um mercado próximo à concorrência perfeita e com baixas barreiras à entrada (STOPFORD, 2009, pp. 161-162, 180), uma série de elementos na própria análise do autor, assim como a posição de diversos outros autores de logística e economia internacional, apontam, pelo contrário, para um mercado altamente concentrado e verticalizado, dominado por grandes atores oligopolistas de algumas poucas potências marítimas²⁹⁰, o que será demonstrado nesse subcapítulo.

²⁸⁶ Tradução livre do original: “...demand is volatile, quick to change and unpredictable; supply is ponderous and slow to change.”

²⁸⁷ Tradução livre do original: “It is the combination of volatile demand and a significant time-lag before supply adjusts to demand that creates the framework for shipping market cycles.”

²⁸⁸ STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 93.

²⁸⁹ Surpreendentemente, apesar do alto risco e do alto investimento, o setor tem taxas médias de lucratividade baixas. As empresas que conseguem altos retornos sobre o capital o fazem não na operação em si do transporte marítimo, mas na especulação com a compra e venda de navios e equipamentos, “surfando” as ondas cíclicas do mercado, comprando na baixa e vendendo na alta.

²⁹⁰ É interessante notar que apesar de haver uma clara correlação entre desenvolvimento econômico e capacidade marítima, como discutiremos infra, a relação não é de causalidade necessária. A Grécia configura uma das principais potências em termos de controle da frota mundial, enquanto os EUA aparecem bem atrás das 5 grandes.

A estrutura de propriedade das empresas e embarcações²⁹¹ é altamente concentrada em alguns poucos países²⁹² e grandes empresas. O seguinte gráfico 4. da UNCTAD apresenta os dados mais recentes da propriedade da frota mundial por países e ano de construção das embarcações, enquanto o gráfico 5. exibe os 20 principais países proprietários²⁹³ da frota mundial, por bandeira própria e bandeira de conveniência. Além do agrupamento da frota em poucos países, o comércio marítimo concentra-se na conexão entre a tríade²⁹⁴ (STOPFORD, 2009, p. 39; p. 348 e 349) e mais recentemente na navegação com a China. As rotas de contêineres, em especial, encontram-se quase que exclusivamente no hemisfério norte²⁹⁵. Igualmente, os 60 principais portos do mundo concentram 98% da movimentação de cargas²⁹⁶. E citando Rodrigues (RODRIGUES, 2003):

Com a aceleração do comércio internacional ora verificada, uma rápida análise nas bandeiras das frotas mercantes modernas poderá demonstrar que, atualmente, as cinco maiores potências marítimas são nações ricas e desenvolvidas, que juntas controlam mais de 50% do total da frota mundial.

²⁹¹ Principalmente em termos de tonelagem e embarcações mais modernas e/ou especializadas, mais do que em número de embarcações. Um *megacarrier* de 18.000 TEUs tem muito mais impacto que 20 navios de 1000 TEU. Oliveira afirma que um navio de contêiner atual transporta o equivalente a 25 cargueiros tradicionais, com apenas 13 tripulantes. Vide OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 188.

Sobre a composição da marinha mercante mundial, vide também STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, pp. 68-69.

²⁹² “The five largest shipowning countries (China, Germany, Greece, Japan and the Republic of Korea) have younger fleets than the average of the remaining shipowning countries. They own 58.5 per cent of the tonnage delivered during the last five years, while their share among the fleet that is older than 25 years is only 23.7 per cent (figure 2.4). (UNCTAD, **Review of Maritime Transport 2014**, United Nations Publication. Último acesso 27.01.2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, p. 32).

Tradução livre: “Os cinco principais países proprietários de navios (China, Alemanha, Grécia, Japão e Coreia do Sul) têm frotas mais novas que a médias dos demais países . Eles detém 58,5 por cento da tonelagem construída nos últimos 5 anos, enquanto que sua parcela na frota com mais de 25 anos é de apenas 23,7 por cento (figura 2.4).”

Vide OLIVEIRA, op. Cit., tabelas pp. 247-248.

²⁹³ O Brasil aparece em 17. lugar, com frota quase inteira de bandeira de conveniência. Apesar de sua insignificância na comparação com os principais países proprietários, não surpreendentemente o Brasil tem a maior marinha mercante da América do Sul (UNCTAD, op.cit., p. 39)

²⁹⁴ Por outro lado, a costa da América Latina no atlântico sul corresponde a 8% do comercio marítimo, quase equivalente aos 9% da costa leste da América do Norte, demonstrando que a região não é totalmente marginal na navegação global, tanto por seu próprio peso econômico relativo, quanto por suas exportações de commodities e outros produtos. Vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 350.

²⁹⁵ Ibid., p. 514.

²⁹⁶ Ibid., p. 560.

O segmento de serviços regulares – *liner shipping* – compreende o transporte de carga geral e de contêineres, respondendo por cerca de 75% dos fretes internacionais e vem sendo realizado por grandes empresas mundiais. (RODRIGUES, 2003, p. 84, grifos nossos)

De acordo com Ballou: “O transporte internacional é dominado por operadores marítimos, os quais movimentam mais de 70% do comércio mundial em volume.” (BALLOU, 2012, p. 134, grifos nossos). Para 2004, Stopford apresenta o número de 5519 empresas de navegação marítima com 36.903 navios, numa média de 7 navios por companhia. Contudo, como sempre, a média pode distorcer bastante a realidade e o próprio Stopford informa a concentração em grandes empresas, sendo um terço do mercado controlado por 112 companhias com mais de 50 navios²⁹⁷. Estas ainda são marcadas pela presença das enormes estatais chinesas COSCO e China Shipping e da estatal indiana MISC, de gigantes corporativos japoneses e coreanos e de grandes empresas independentes, como Maersk, Teekay e Grupo Ofer (STOPFORD, 2009, p. 84). As empresas menores, por sua vez, não operam de forma pulverizada, mas muitas vezes formam *pools* de suas frotas²⁹⁸, tentando otimizar seus recursos e equiparar seu poder de mercado aos oligopolistas da navegação e oligopsonistas multinacionais donos das cargas.

Não bastasse a concentração dos operadores marítimos, o setor era até recentemente regulado por um “sistema de conferências” (STOPFORD, 2009, p. 80 e KINDLEBERGER, 1968, p. 338), uma espécie de acordos regionais e gerais de cartel entre os operadores, estabelecendo tarifas, quotas, compartilhamento de receitas de fretes, quais portos seriam servidos, quais cargas transportadas e o uso de discriminação de preços para forçar os usuários a usarem a conferência (STOPFORD, 2009, p. 557; BRANCH, 2001, pp. 196-198). A prática era justificada pela existência de estruturas de frete diferentes entre os transportes interno e internacional²⁹⁹, o problema de desbalanceamento

²⁹⁷ Em seu livro, *Maritime Economics*, este autor ainda exhibe uma tabela com as 20 principais sociedades abertas do setor, com concentração ainda maior, de 33% do mercado e propriedade de 9442 embarcações em 2007. STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 298.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 85.

²⁹⁹ Vide BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. Trad. Hugo T. Y. Yoshisaki. 1. Ed. 27. Reimpr. São Paulo, Atlas, 2012, p. 381.

de cargas³⁰⁰, com frete morto, e o excesso de capacidade no setor.³⁰¹ Neste sentido, veja-se interessante análise do Congresso dos EUA, que é elucidativa da estrutura do mercado no setor até os dias de hoje, em que justamente não há qualquer tipo de regulação econômica (CASTRO, 2011):

Desde o início, o Congresso descobriu que se a indústria das linhas de navegação marítimas fosse deixada sem regulação, aos seus próprios interesses, ela criaria monopólios nas várias rotas comerciais dos Estados Unidos e cometeria abusos.

Por outro lado, o Congresso observou que se os acordos e os ajustes entre os transportadores não fossem permitidos nas rotas comerciais, uma concorrência sem limites reinaria, guerras de tarifas resultariam na eliminação dos transportadores financeiramente mais fracos ou os forçariam a fazerem fusões de empresas.

Em cada situação acima, o Congresso concluiu que uma concorrência sem regulação poderia sujeitar o comércio dos Estados Unidos a monopólios tão eficazes quanto aqueles que seriam criados pelos acordos. (CASTRO, 2011, p. 377, grifos nossos)

Atualmente o sistema de conferências perdeu relevância³⁰², mas foi substituído por um arranjo de alianças entre os grandes atores³⁰³ e “Acordos de Estabilização” no mercado asiático (STOPFORD, 2009, p. 528 e p. 557; OLIVEIRA, 2005, p. 161), o que não equivale exatamente ao cartel anterior, mas continua cristalizando a consolidação³⁰⁴ e concentração na navegação marítima.

Outro fator que acentua a concentração de mercado na navegação marítima é a participação de grandes empresas donas de carga com frotas próprias³⁰⁵. Isso ocorre

³⁰⁰ Especificamente sobre o problema de desbalanceamento de cargas de contêineres, que muitas vezes não tem cargas de retorno correspondentes, vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 207.

³⁰¹ Vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**, 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 556.

³⁰² Nesse sentido, e ligando a questão ao advento da containerização, vide BRANCH, op.cit., p. 208.

³⁰³ Oliveira cita as seguintes mais recentes alianças de empresas: Maersk (dinamarca) + Sealand (EUA); P&O (GB)+ Nedlloyd (Holanda). OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 163.

Vide também BRANCH, op.cit., p. 206.

³⁰⁴ Vide STOPFORD, op.cit. p. 533.

Sobre a tendência atual de fusões e aquisições no setor, e suas razões de economia de custos administrativos, facilidade de acesso a capitais, racionalização das instalações e da utilização da tonelagem disponível, ganhos de produtividade, acesso a clientes etc., vide BRANCH, op.cit. p. 297.

³⁰⁵ É importante destacar a presença de diversos outros atores econômicos no setor além das empresas de navegação e dos donos da carga. Toda sorte de intermediários e prestadores de serviço estão envolvidos no processo logístico de transporte marítimo. Vide STOPFORD, op.cit., p.84.

principalmente com grandes produtores de granéis³⁰⁶, como petrolíferas e mineradoras. Essa influência não pode ser subestimada e Stopford chega ao ponto de considerá-las a principal força motora e organizadora da navegação de granel: “A nova navegação a granel foi essencialmente elaborada pelas multinacionais, especialmente as empresas do petróleo e as siderúrgicas³⁰⁷” (STOPFORD, 2009, p. 39). Além de carga geral e de granel, também o setor de navios especializados são altamente concentrados³⁰⁸.

Finalmente, a mais recente tendência no mercado é a verticalização das grandes operadoras marítimas, com a integração do transporte propriamente dito com os terminais portuários³⁰⁹, “... reunindo a cadeia logística da marinha mercante e portos/terminais, sob controle do setor privado..” (OLIVEIRA, 2005, p. 163). A Maersk controla mais de 20 terminais portuários em diversos países, enquanto a Hutchison detém 120 berços de atracação próprios. Outros gigantes da navegação, como Evergreen (Taiwan), Hanjin Senator (Coreia) e Cosco (China, estatal), igualmente aprofundam sua integração com os terminais e seu controle sobre a cadeia logística como um todo³¹⁰. Essa integração entre operadores e terminais nos remonta novamente ao papel central dos portos no sistema. A tabela 3 exhibe os 20 principais portos de contêiner no mundo, a tabela 4. expõe os terminais de contêiner mais produtivos, enquanto a tabela 5. lista os portos mais produtivos do mundo. Todos altamente concentrados³¹¹ nas potências marítimas asiáticas e europeias³¹² e, interessantemente, na península arábica.

³⁰⁶ Vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 79; BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. Trad. Hugo T. Y. Yoshisaki. 1. Ed. 27. Reimpr. São Paulo, Atlas, 2012, p. 133.

³⁰⁷ Tradução livre do original: “The new bulk shipping industry was mainly masterminded by the multinationals, especially the oil companies and steel mills.”

³⁰⁸ Vide STOPFORD, op. cit. pp. 483, 495.

³⁰⁹ Vide OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 161.

³¹⁰ Vide Ibid., pp. 163-164.

³¹¹ Aqui Stopford igualmente, e diferentemente da esmagadora maioria dos demais especialistas, considera que os portos e terminais operam sob regime de concorrência acirrada entre si. Normalmente, um porto é considerado uma estrutura típica de monopólio natural, posição que é assumida nessa dissertação. Além dos gigantescos investimentos necessários para a instalação de um porto e das características geográficas específicas de sua localização, como calado, marés, canais de acesso etc., também as crescentes economias de escala e escopo ressaltam o caráter monopolístico dos portos em suas regiões. A construção de um porto paralelo em área de influência já suprida por um megaporto competitivo não tem viabilidade econômica.

³¹² Nota-se a conspicua ausência de Santos, maior porto da América Latina.

Afora a concentração horizontal e vertical do setor, há ainda a presença de fortes barreiras à entrada. Primeiramente, a intensidade de capital necessária à operação competitiva de uma empresa de navegação. Para o mercado a granel: “o capital pode chegar a 80% dos custos operacionais de uma empresa de navegação graneleira³¹³” (STOPFORD, 2009, p. 269, grifos nossos) Um navio graneleiro custa entre 150 e 225 milhões de dólares³¹⁴. Seus custos diários de operação ultrapassam as dezenas de milhares de dólares, sem falar em manutenções e paradas periódicas, seguros obrigatórios etc. e o altíssimo risco inerente à atividade marítima (CASTRO, 2011, p. 61). Como antecipado supra, o mercado de navegação é altamente cíclico³¹⁵, de modo que a capacidade financeira das empresas para sobreviver os períodos de baixa e efetuar compras especulativas de bens deflacionados constitui um dos principais fatores para a atuação no setor. Stopford ressalta esse aspecto financeiro: “Em última instância, o que separa os vencedores dos perdedores é o desempenho financeiro³¹⁶” (STOPFORD, 2009, p. 217).

O desempenho financeiro é determinado pela renda na operação e o fretamento dos navios, pelos custos operacionais do navio e, talvez principalmente, pelo método de financiamento do negócio (STOPFORD, 2009, p. 219). Dito de outra forma, o acesso a capital e crédito baratos³¹⁷, para manter os altíssimos custos fixos em níveis controlados, para dispor de um travesseiro financeiro adequado para aguentar as abruptas oscilações de fluxo de caixa e para poder aproveitar as oportunidades lucrativas de especulação patrimonial³¹⁸, é o principal elemento de competitividade na navegação marítima. Igualmente, os demais custos operacionais do navio estão intimamente ligados com a

³¹³ Tradução livre do original: “...capital can amount for up to 80% of the costs of running a bulk shipping company.”

³¹⁴ Vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 269.

³¹⁵ Sobre as características de intensidade de capital, mobilidade dos bens, volatilidade do mercado e limitação de informações (outra clássica falha de mercado, mas que não foi aprofundada nesse capítulo), vide também BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 318.

³¹⁶ Tradução livre: “In the last resort what sorts out the winners from the losers is financial performance.”

³¹⁷ Sobre as vantagens financeiras das grandes empresas e economias de escala financeiras, vide POSSAS, Mario L. **Estruturas de Mercado em Oligopólio**. 2. Ed., Hucitec, São Paulo, 1987, p. 125.

³¹⁸ Uma das principais tendências atuais do setor é a crescente entrada de capitais de *private equity*.

capacidade financeira das empresas em proceder aos investimentos em tecnologia³¹⁹ e atualização da frota e dos terminais portuários necessários à sua redução.

Neste sentido, cabe enfatizar que a intensidade de capital de um setor, com o decorrente descompasso de acesso a capitais por empresas grandes e pequenas, por si só já constitui um forte elemento concentrador. Possas, parafraseando Steindl, resume assim (POSSAS, 1987):

b) Acresce que existem outras vantagens associadas ao tamanho, que não se reduzem às economias de escala convencionais, como é o caso da maior facilidade de acesso ao crédito e a juros menores (...), traduzindo-se geralmente em maiores taxas de endividamento das menores empresas; c) Daí resultam para estas menores margens de lucro, maior risco e maiores taxas de ‘mortalidade’, particularmente nas recessões e depressões; em outras palavras, elas frequentemente ‘morrem antes de ter tempo de crescer’ – o que não implica a progressiva desaparecimento das pequenas empresas, mas sim sua altíssima taxa de renovação ou turnover comparativamente às grandes. (POSSAS, 1987, pp. 145-146)

Aqui, apesar de não constituir uma barreira à entrada, cabe um breve comentário sobre os custos de operação ligados à mão-de-obra, tendo em vista sua relevância em geral para a navegação marítima e em específico para o modelo jurídico-institucional brasileiro do setor e sua relação com o desenvolvimento. Os custos de mão-de-obra variam dramaticamente entre os países (BRANCH, 2001, p. 72) e poderiam, assim, constituir-se em fator de competitividade para os países em desenvolvimento.

Contudo, tratando-se de negócio global por definição, a solução encontrada pelas empresas de navegação dos países centrais foi a utilização de navios com bandeiras de conveniência, i.e., sujeitas à jurisdição de países terceiros, com normas trabalhistas³²⁰ mais

³¹⁹ A tecnologia, além de refletir um enorme investimento de capital, constitui por si só já igualmente uma barreira à entrada. Citando Possas: “Os requerimentos tecnológicos da estrutura produtiva, por sua vez, abrangem aqueles condicionantes tanto da estrutura produtiva quanto do ‘estado da arte’ que determinam a existência de um dado leque de técnicas diretamente disponíveis ou num horizonte próximo. Com isso estarão ao mesmo tempo determinadas as escalas mínimas de produção e as economias de escala; e, para cada escala, dados os preços e salários, os níveis e a estrutura básica de custos de produção. Em termos gerais, a atuação da empresa nesse terreno pode ser encarada como um esforço persistente de reduzir os custos num dado patamar tecnológico e ao mesmo tempo de desloca-lo o mais possível, explorando as vantagens monopolísticas da prioridade na inovação.” (POSSAS, Mario L. **Estruturas de Mercado em Oligopólio**. 2. Ed., Hucitec, São Paulo, 1987, p. 165)

³²⁰ Não apenas as trabalhistas, mas também tributárias, ambientais etc. Os países de bandeira de conveniência cumprem apenas os padrões internacionais mínimos e podem ser equiparados aos paraísos fiscais em termos de função no sistema. Uma ficção jurídica para a redução de custos e encargos das empresas com atuação global, tolerada pelos países centrais enquanto favorecem os interesses de seus grupos de capital.

flexíveis (RODRIGUES, 2003, p. 87; BRANCH, 2001, p. 73). Como visto no gráfico 5., a maior parte das embarcações no mundo opera com bandeiras de conveniência, utilizando mão-de-obra mais barata da Índia e Filipinas, assim como de outros países asiáticos e africanos, mas sob propriedade de empresas das verdadeiras potências marítimas, sendo que “... a nacionalidade dos proprietários do navio não tem vínculo com aquela do registro do navio” (CASTRO, 2011, p. 605). Desta forma, a padronização por baixo dos custos trabalhistas e fiscais das empresas de navegação ressalta mais ainda o peso do custo financeiro nos custos operacionais como diferencial competitivo.

Por fim, outra barreira à entrada relevante é a forte intervenção estatal de diversos países, tanto dos clássicos Estados Desenvolvimentistas asiáticos (AMARAL e MELO, 2014, p. 64), quanto das supostamente liberais potências europeias³²¹ e mesmo dos EUA (CASTRO, 2011, p. 74). Já foram mencionadas as grandes empresas estatais de navegação da China, às quais se acrescentam estatais do petróleo de países como a Arábia Saudita etc. E incentivos públicos à navegação, ligados à construção naval nacional constituem a regra, não a exceção no setor. Um dos principais incentivos, lembrando a discussão supra sobre os custos de financiamento, é o apoio governamental ao *leasing* de navios (STOPFORD, 2009, p. 308). Este mesmo autor enfatiza ainda o papel do capitalismo de estado chinês na relação com navegação marítima e construção naval³²² e também para a Coreia do Sul,

³²¹ Neste sentido, exemplarmente vejam-se:

A França, com fortes políticas públicas de desenvolvimento na navegação marítima, setor em que possui 110 armadores, 500 navios e 18 mil empregos, 5 vezes o tamanho da navegação brasileira (OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 173). O Estado francês reconhece a “... estreita ligação entre o transporte marítimo em todas as suas formas e o desenvolvimento econômico do país.” (Ibid. pp. 173-174), com efeitos sistêmicos de economia de combustível, melhorias ambientais e manutenção de empregos.

Outro exemplo é o porto de Roterdã, que além dos subsídios público indiretos de dragagens estatais e assunção de custos pelo Estado holandês, ainda promove a consolidação deliberada de grandes operadores marítimos pela associação da Europe Container Terminals (ECT) com a P&O Nedlloyd para construção de imenso terminal em Roterdã, com o apoio de empréstimo de 300 milhões de Euros do European Investment Bank (Ibid. p. 139, grifos nossos), sob o argumento de que “... o projeto beneficia a Europa como um todo, estimulando o transporte de produtos de exportação e importação do mercado europeu.” (Ibid., p. 140) em “... nova modalidade de *joint-venture*, de empresa armadora com a proprietária de terminal...” (Ibid., p. 141).

³²² Vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 376.

Também Oliveira demonstra como o tratamento da China ao setor não é deixado ao acaso, mas corresponde a um claro plano de desenvolvimento: “Praticamente desconhecida no Ocidente, é de fato impressionante a estrutura marítimo-portuária montada pela China para disputar mercados e superar os concorrentes, após o seu ingresso na Organização Mundial de Comércio, ocorrida no final de 2001. Abrangendo estrategicamente todos os elos da cadeia do transporte marítimo – indústria naval, marinha mercante e portos – com a reanexação de Hong Kong, dispõe agora a China de condições para, muito breve, tornar-se a segunda potência comercial, passando a Alemanha.” (OLIVEIRA, op. Cit., p. 165).

menciona: “Igualmente, como no Japão, o desenvolvimento foi controlado por algumas enormes empresas com envolvimento governamental³²³” (STOPFORD, 2009, p. 377).

Assim, a estrutura do mercado na navegação marítima é de oligopólio (POSSAS, 1987, p. 161). Este mercado é altamente concentrado em poucos países e poucas empresas coligadas, além de ser profundamente verticalizado, tanto no granel, como na carga geral e containerizada e na carga especializada, e tanto em termos empresariais, quanto em termos de sistema logístico e de infraestrutura portuária. Exibe crescentes ganhos de escala, é intenso em capital e tecnologia, arriscado³²⁴ e com presença de forte intervenção estatal, constituindo claras barreiras à entrada (POSSAS, 1987, p. 95, p. 103 e p. 166) a novos competidores. A existência de grande oscilação de preços e longos períodos com fretes abaixo de custo não pode ser considerada indicativa de um excesso de concorrência e da ausência de concentração do setor, como o faz Stopford, mas de competição entre os oligopolistas, com guerra de fretes e destruição das empresas mais fracas (KINDLEBERGER, 1968, p. 339; POSSAS, 1987, pp. 150-151), além de refletir os acentuados ciclos de excesso de investimentos, superacumulação e crise, com retornos médios baixos e alto risco, mas chances de grandes lucros³²⁵, típicos do setor (STOPFORD, 2009, p. 100, pp. 320-321).

3.1.6 Aspectos político-jurídicos na navegação marítima mundial

Como não poderia deixar de ser em um trabalho de cunho institucionalista como o presente, é mister uma análise do entrelaçamento das relações econômicas e técnico-administrativas da logística e da navegação com o arcabouço político-jurídico que as

³²³ Tradução livre do original: “Also like Japan, development was controlled by a few very large corporations, with close government involvement.”

³²⁴ O risco na navegação é distribuído primariamente entre as empresas proprietárias das embarcações e as proprietárias das cargas, nas mais diferentes formas jurídicas de distribuição dos riscos e dos lucros (STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 102 e p. 104).

³²⁵ Sobre esse tipo de mercado, presente também em diversos outros setores, em que há um excesso de ofertantes, com preços médios baixos, mas que não saem do mercado em razão da chance de fazer lucros extraordinários, vide o modelo RAP em *Ibid.*, p. 314.

molda, sustenta e transforma³²⁶. A discussão da regulação jurídica mais específica será objeto do próximo capítulo, mas basta aqui a demonstração de que a navegação marítima, por sua natureza específica, é um dos setores econômicos com mais alto grau de entrelaçamento com fatores e decisões de ordem política e estratégica. Stopford explica (2009):

Como a navegação concerne ao comércio internacional, ela inevitavelmente opera dentro de um complicado mosaico de acordos entre empresas de navegação, entendimentos com armadores e políticas governamentais.³²⁷ (STOPFORD, 2009, p. 89)

Como já discutimos no capítulo sobre a Mundialização, independentemente de quaisquer motivos econômicos racionais que existam para a expansão do comércio internacional, sejam eles a maior eficiência global na alocação de recursos escassos, sejam eles o movimento genético do capital à expansão e incorporação de áreas e populações, em última instância o processo depende de decisões políticas dos atores envolvidos, principalmente dos Estados, podendo ser barrado ou impulsionado na esfera superestrutural³²⁸. Citando o economista Stopford (2009):

Nossa meta básica é responder à questão: o que causa o comércio? Mas antes de podermos fazê-lo, temos de considerar o fato de que, por mais poderoso que o argumento econômico possa ser, se um país não acredita que o comércio é de seu interesse, ele pode fechar suas fronteiras. A China, a antiga União Soviética e o Japão todos seguiram essa política e, em algum ou outro momento de sua história, a maioria dos países ocidentais impôs algum tipo de restrição ao comércio³²⁹. (STOPFORD, 2009, pp. 387-388, grifos nossos)

³²⁶ “... an economic analysis cannot ignore regulatory influences on costs, prices and free Market competition.” (STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 89). Tradução livre: “... uma análise econômica não pode ignorar a influência da regulação sobre custos, preços e a livre concorrência no mercado.”

³²⁷ Tradução livre do original: “Because shipping is concerned with international trade, it inevitably operates within a complicated pattern of agreements between shipping companies, understandings with shippers and the policies of governments.”

³²⁸ Especialmente na economia marítima, com seu caráter internacional, a ênfase está na esfera política: “So the lesson is that the starting-point for any future analysis is not economics but the geopolitical environment and where that is going” (Ibid., p. 45). Tradução livre: “Assim, a lição é que o ponto de partida para qualquer análise future não é a ciência econômica, mas o ambiente geopolítico e seu desenvolvimento.”

Sobre entrelaçamento entre política e economia internacional, vide também KINDLEBERGER, Charles P. **Economia Internacional**. Ed. Mestre, São Paulo, 1968, p. 11.

³²⁹ Tradução livre: “Our basic aim is to answer the question ‘What causes trade?’, but before we do this we should consider the fact that, however powerful the economic argument may be, if a country does not believe

Em termos históricos, especificamente quanto à navegação marítima há fortes exemplos da enorme influência dos fatores político-jurídicos para o desenvolvimento, ou não, do setor. Exemplos negativos são Bizâncio e a antiga China. Por razões políticas internas, os interesses da nobreza rural, da Igreja Ortodoxa e das dinastias reinantes prevaleceram em Bizâncio, consolidando-se em um ordenamento jurídico antimercantil, em que o regime legal bizantino³³⁰ ativamente desincentivava o comércio e a navegação marítima, ao ponto de entregar sua excelente posição comercial natural no Bósforo, o grande entreposto entre Oriente e Ocidente, aos comerciantes rivais de Veneza e Gênova (STOPFORD, 2009, p. 11).

O Império Chinês do início da era moderna europeia representava a maior economia do mundo e detinha nível tecnológico e organizacional superior ao europeu na época. Em 1433, possuía a maior e mais bem equipada marinha mercante e militar do planeta, além de contatos e estabelecimentos comerciais espalhados por todas as nações satélites asiáticas. Por uma decisão política³³¹, novamente representando a vitória de uma coalização de forças antimercantil, dessa vez lideradas pela burocracia imperial dos mandarins, em 1433 a China volta-se ao interior, destruindo sua marinha e cortando radicalmente sua expansão comercial marítima (STOPFORD, 2009, p. 13).

Provavelmente o mais claro exemplo de influência positiva de fatores político-jurídicos para o desenvolvimento da navegação marítima seja a Inglaterra, com os famosos *Navigation Acts* iniciados por Cromwell, que em muito contribuíram para transformar essa nação secundária³³² na maior potência naval e mercantil dos séculos 17 até a II Guerra Mundial. Os *Navigation Acts* mantinham o mercado de transporte de produtos ingleses cativos à navegação inglesa, protegiam a construção naval na Ilha e ativamente combatiam a posição comercial hegemônica da Holanda.

that trade is in its interest, it can close its borders. China, the former Soviet Union and Japan have all followed this policy, and at one time or another most Western countries have restricted trade in some way.”

³³⁰ Sistema jurídico que em outros aspectos é altamente racional e burocratizado (no sentido técnico).

³³¹ Mas formalizada juridicamente.

³³² Kindleberger, 1996, p. 109, apud CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Trad. Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004, p. 38.

Vide também FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 7. Ed., Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1967, p. 89.

A legislação de navegação era apenas uma parte da política de Estado inglês, que incluía ainda uma série de medidas internas e comerciais de incentivo à produção manufatureira inglesa³³³, assim como a medida militar real de uma série de duras guerras marítimo-comerciais para a conquista da posição naval dominante da Holanda. Chang liga o desenvolvimento econômico inglês a essa conquista: “O investimento maciço da Grã-Bretanha na obtenção da supremacia naval possibilitou a entrada em novos mercados, os quais muitas vezes foram colonizados e mantidos cativos.” (CHANG, 2004, p. 41). Trata-se de um caso claro em que a conquista de uma posição econômica e comercial preponderante não foi fruto do desenvolvimento espontâneo das “forças de mercado”, mas ao contrário, decorreu diretamente de uma decisão política deliberada e estratégica de longo prazo, institucionalizada juridicamente num sistema racional de normas organizadoras das atividades econômicas de diversos setores.

Passando-se aos séculos mais recentes e à atualidade, já sob a definida predominância do modo de produção capitalista, a situação de intrincamento entre os aspectos político-jurídicos e econômicos/técnico-administrativos na navegação marítima continua. A Inglaterra, após a conquista do poder naval hegemônico, de maneira alguma torna-se imediatamente liberal nessa questão. Mesmo controlando a maior parte do comércio marítimo nos séculos 18 e 19, mantém as restrições à navegação de outras nações. O *Empire* é restrito à navegação e ao comércio britânico. E mais uma vez, uma série de guerras é travada pelo controle dos mares. Boa parte da Guerra de Sucessão Espanhola se deu no mar e nas colônias, entre o Reino Unido e a França. Para a Inglaterra, a manutenção e conquista de posições coloniais e, sobretudo, de poder marítimo e naval constituíam a motivação principal de participação nesse conflito. As guerras contra a França Revolucionária e Napoleônica têm causas complexas e interligadas entre conflitos de classe, ideologia e supremacia geopolítica, mas para a Inglaterra, o comércio marítimo³³⁴ e a supremacia da *Royal Navy* eram tão importantes quanto manter a balança de poder na Europa e conter a Revolução.

³³³ É interessante notar que essa política também contribuiu fortemente para o desenvolvimento das colônias inglesas nas Américas. Vide FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 7. Ed., Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1967, p. 33.

³³⁴ Neste contexto, cabe um interessante comentário sobre os efeitos desse conflito para o desenvolvimento dos EUA e sua relação com a marinha mercante. De acordo com Celso Furtado: “Durante muitos anos os EUA foram a única potência neutra que dispunha de uma grande frota mercante. Com as dificuldades de abastecimento europeu, as Antilhas inglesas e francesas voltam-se para o mercado norte-americano de

As transformações da navegação marítima no início do sec. 19 fazem parte da Revolução Industrial e representam um salto exponencial no transporte. Obviamente, são diretamente influenciadas pelas transformações tecnológicas do período, mas envolveram igualmente transformações profundas de gestão e inovações jurídicas importantes, como as sociedades por ações e a estruturação de um mercado de capitais apropriado à captação dos vultosos recursos necessários para os investimentos no setor (STOPFORD, 2009, p. 23). Já no século 20, os efeitos de crises políticas sobre a navegação marítima foram acentuados. Além, obviamente, das duas guerras mundiais, crises políticas internacionais como Suez e o Iran impactaram sobremaneira a navegação (STOPFORD, 2009, pp. 122-127 e p. 147). E além dos efeitos gerais dos desenvolvimentos políticos, houve igualmente a interferência direta de *lobbies* empresariais sobre seus governos para o combate a concorrentes, como no caso do armador grego Onassis, cuja entrada no mercado de transporte de petróleo saudita foi duramente boicotada pelas petroleiras e o governo estadunidenses³³⁵.

No Pacífico, a industrialização japonesa configura outro caso típico de desenvolvimento setorial induzido politicamente. Sob forte intervenção estatal e coordenação dos *zaibatsu* e do Ministério de Comércio Internacional e Indústria: “...que coordenava o crescimento para o desenvolvimento e durante os anos 1960 a economia japonesa embarcou num programa de crescimento que a tornou na potência marítima líder mundial³³⁶” (STOPFORD, 2009, p. 38, grifos nossos). Seguindo o modelo japonês (com variações), atualmente, temos os exemplos da Coreia do Sul e da China, que apoiam sistematicamente³³⁷ o setor, da construção naval à infraestrutura logística e às empresas de navegação, por meio de instrumentos políticos, como discriminação de bandeira e subsídios (BRANCH, 2001, p. 216, pp. 491-503), conforme já discutimos supra.

alimentos. Para que se tenha uma ideia dessa prosperidade, basta ter em conta que de 1789 a 1810 a frota mercante americana cresceu de 202 mil para 1.425.000 toneladas, e que todos esses barcos eram construídos no país.” FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 7. Ed., Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1967, p. 111.

³³⁵ STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 319.

³³⁶ Tradução livre do original: “...which coordinated growth for development, and during the 1960s the Japanese economy embarked upon a programme of growth which made it the world’s leading maritime nation.”

³³⁷ Novamente, essa permeação de interesses econômicos e políticos não se dá apenas num plano abstrato, mas em termos bastante concretos e pessoais. Oliveira destaca o caso do grande oligarca de navegação chinês Li Ka-shing, que controla 10% da navegação mundial de contêineres e um patrimônio de US\$ 68 bi, e seu bom relacionamento com os líderes políticos comunistas da República Popular da China (OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 33)

Igualmente, os países ocidentais não deixam o setor regular-se simplesmente pelo livre jogo do mercado. A entrada de poderosos grupos de logística chineses no mercado europeu chegou a ser vetada pela União Europeia (OLIVEIRA, 2005, p. 34) e a mesma tentativa de ampliação da influência chinesa no Panamá gerou turbulências políticas com os EUA (OLIVEIRA, 2005, p. 35).

3.2 O modelo jurídico-institucional da navegação marítima

“... demonstrar que a atual visão dominante, segundo a qual não há senão um único conjunto de instituições ‘da melhor prática’ (o que geralmente significa instituições anglo americanas) a ser adotado por todos é altamente problemática.” (CHANG, 2004, pp. 215-216)

A presente dissertação investiga a influência e o impacto do direito e das instituições³³⁸ sobre a atividade econômica e o Desenvolvimento, inserindo-se assim numa linha institucionalista. Contudo, um institucionalismo crítico (não o prescritivo liberal de North ou Posner³³⁹), que parte das relações históricas e dialéticas entre base material e superestrutura e analisa a extensa variação de formas de organização jurídico-institucional das relações socioeconômicas sob o prisma da autonomia relativa de ambas essas esferas

³³⁸ Apesar de referenciar-me genericamente ao institucionalismo, utilizo o termo instituições no sentido específico da clássica Teoria do Estado francesa, de Hauriou e outros, de incorporação e personificação de uma organização jurídica, como o Estado, e não no sentido geral de regras sociais formais e informais. Vide HAURIU, M. **La Teoria de la Institución y de la Fundación (Ensayo de vitalismo social)**, trad. Arturo Enrique Sampay, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1968, p. 53.

³³⁹ Sobre a linha de *law and economics*, não adotada neste trabalho: “A análise econômica do direito é, assim, definida como a aplicação de teoria econômica e métodos econométricos para examinar a formação, estruturação, processos e impactos do direito e instituições jurídicas. Além de uma dimensão positiva (descritiva), a análise econômica do direito terminou por adquirir, também, um viés normativo – no sentido de determinar como deve ser o comportamento do direito para que seja eficiente – “ (COUTINHO, D. R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 29).

E Pagotto muito bem sintetiza a posição assumida na presente dissertação em relação à escola de *law and economics*: “...uma das principais críticas dirigidas à interpretação econômica do direito refere-se à escolha da eficiência produtiva para guiar não só o antitruste, mas todo o sistema normativo, ignorando que pode haver outros objetivos e valores da sociedade a perseguir e que nem sempre a maximização da eficiência produtiva pode conduzir à maximização do bem-estar social.” (PAGOTTO, L. U. C. **Defesa da concorrência no sistema financeiro**. Ed. Singular, São Paulo, 2006, p. 33)

da vida humana. E que enfatiza a relevância do espaço internacional, tanto no aspecto econômico do atual processo de Mundialização, quanto nas características político-jurídicas deste processo e seus fundamentos na natureza da dominação territorial estatal, diferenciando-se assim igualmente das linhas de interpretação marxistas economicistas³⁴⁰.

Especificamente em relação ao papel das instituições³⁴¹ no Desenvolvimento, uma referência importante é Há-Joon-Chang, com a investigação histórica concreta das políticas de desenvolvimento dos atuais países desenvolvidos em suas fases de industrialização retardatária (CHANG, 2004, p. 35) e a demonstração que as instituições que impulsionaram sua industrialização, acumulação de capital e aumento de qualidade de vida de suas populações de modo algum se confundem com as “reformas” liberais propagadas como panaceia para os países periféricos. Como List afirmou sobre a teoria ricardiana: “...assim como a maior parte dos bens manufaturados ingleses, destina-se à exportação, não ao consumo interno.” (List apud CHANG, 2004, p. 63). Ao invés de adotar o que é recomendado e não praticado hipocritamente pelos países desenvolvidos, cabe fazer como o Japão e soberanamente “... importar e adaptar as instituições dos países mais avançados que lhe pareciam necessárias ao desenvolvimento industrial” (CHANG, 2004, p. 89, grifos nossos).

Essas instituições, que de fato impulsionaram o desenvolvimento das potências capitalistas tardias e também dos países socialistas³⁴², ao contrário do que o Novo

³⁴⁰ O modo de produção capitalista é um sistema de exploração de valor e acumulação de poder econômico, mas é garantido e transformado dialeticamente por uma superestrutura de dominação político-jurídica.

³⁴¹ Neste sentido: “São necessários fundamentos institucionais para efetivo *design* e implementação de políticas industriais nos países menos desenvolvidos (CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Trad. Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004, Cap. 9). Um dos aspectos que chama atenção nos estados desenvolvimentistas do leste asiático é a qualidade de suas burocracias, algo destacado tanto por Evans (2008), quanto por Chang (2004).” Vide CAMPOS, Marcelo M. S., **Estado Desenvolvimentista e a ampliação das capacidades**. www.pucrs.br/eventos/encontroeconomia/download/mesas/EstadoDesenvolvimentista.pdf. ultimo acesso 16/10/2013. p.9, grifos nossos.

³⁴² Sobre o extraordinário sucesso desenvolvimentista dos países socialistas, promovido por meios político-jurídico totalmente diversos dos propostos pelo institucionalismo liberal, vejam-se os seguinte fatos: a quintuplicação da produção industrial da URSS, e com números setoriais como a passagem da produção de tratores e caminhões de 2.500 unidades para 250.000 (!) unidades, em apenas uma década, o crescimento do PIB per capita em 57% em uma década, o aumento de 27% do padrão de consumo, sem falar na obtenção do pleno emprego e amplos serviços sociais públicos. FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, pp. 237-239.

Resultados semelhantes são apresentados pelo mesmo autor em relação aos países socialistas da europa central e à China. Ibid. pp. 348-359.

Institucionalismo³⁴³ propõe, não se resumem à proteção ao direito de propriedade, à segurança jurídica, à boa governança e ao incentivo do livre comércio (CHANG, 2004, p. 124), ou seja, basicamente as instituições do liberalismo clássico. São instituições que incentivam³⁴⁴ os investimentos, a acumulação de capital nacional, a formação de cadeias industriais, a produção técnico-científica autônoma, o aumento da competitividade econômica e da produtividade geral. Em muitos pontos são fundamentalmente opostas aos princípios liberais³⁴⁵. Passamos, neste capítulo, então à análise do quadro jurídico-institucional que rege a navegação marítima brasileira, para finalizar com a crítica ao modelo enquanto instrumento de impulso ao desenvolvimento.

3.2.1 Navegação marítima e o quadro jurídico-institucional

No tangente à navegação, as empresas operam em ambiente mutável, sujeitas a alterações da legislação, que afetam da natureza da distribuição e da competição e podem chegar ao extremo do uso de força militar (BALLOU, 2012, p. 17 e pp. 376-378). Stopford cita o *Plimsoll Act* (1870) e o *US Oil Pollution Act* (1990) como normas internas dos EUA que afetaram profundamente a navegação marítima daquele país e de todos que

Os problemas posteriores do socialismo real têm em boa medida causas extra-econômicas, como a maciça destruição sustentada na invasão nazista e o posterior cerco na Guerra Fria, e em nada desmentem a possibilidade de indução acelerada de desenvolvimento com instituições não liberais.

³⁴³ Apesar da discussão com o Novo Institucionalismo obviamente merecer mais atenção, por razões de escopo desta dissertação de mestrado a mesma não pode ser mais desenvolvida. Aqui cabe apenas uma explicitação de posicionamento em relação a esta influente escola teórica, que não é adotada por dois motivos. Em primeiro lugar, por considerar-se que as conclusões do Novo Institucionalismo são claramente desmentidas pelos fatos históricos concretos. Em segundo lugar, por considerar-se que seu método é equivocado, ao isolar a variável “instituições” da realidade econômica e geopolítica concreta do capitalismo e visar explicar o sucesso e a posição dominante dos países de capitalismo anglo-saxão derivando-o de sua suposta organização econômica liberal.

³⁴⁴ E/ou executam esses investimentos. O importante é o investimento na capacidade produtiva e nas atividades de base, não se esse investimento é privado ou público.

³⁴⁵ Neste sentido, Chang lista uma série de políticas e instrumentos jurídico-institucionais historicamente utilizados: “... como os subsídios à exportação, a redução das tarifas dos insumos usados para a exportação, a concessão do direito de monopólio, os acordos para a cartelização, os créditos diretos, o planejamento de investimentos, o planejamento de recursos humanos, o apoio à P&D e a promoção de instituições que viabilizassem a parceria público-privada. (...) uma diversidade considerável na combinação exata dos instrumentos políticos empregados na promoção industrial.” CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Trad. Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004, pp. 115-116.

transportam mercadorias sob sua jurisdição. Áreas desta atividade econômica que são particularmente afetadas à regulação jurídica são: “... Subsídios à construção naval doméstica, a regulação da navegação de carga geral e o crescente interesse em segurança no mar, poluição e regulação da tripulação³⁴⁶” (STOPFORD, 2009, p. 89). Ballou resume bem o impacto dos aspectos jurídico-institucionais na logística e na localização, assim como a motivação dos governos em implementá-las (BALLOU, 2012):

A regulamentação pode afetar todos os aspectos da distribuição, desde embalagens, marcação e documentos até a localização de depósitos e fábricas. Geralmente as questões de localização são mais comumente atingidas pela legislação, uma vez que os governos usam-nas para satisfazer seus interesses de nível de emprego, desenvolvimento industrial, uso de matérias-primas e distribuição de renda. (BALLOU, 2012, p. 378)

Impostos, quotas, restrições governamentais etc., regulações ambientais e de segurança, a responsabilidade do transportador, acordos do GATT e da OMC, inclusive o livre comércio regional, documentos e títulos de crédito, como Manifesto marítimo (*bill of lading*³⁴⁷), lista de conteúdo, fatura *pro-forma*, fatura comercial final, recibo do porto, instrução de despacho, certificado de seguro, instruções de embarque, carta de emissão e liberação do despacho são todas normas³⁴⁸ que diretamente afetam a navegação marítima mundial e nacional (BALLOU, 2012, p. 379 e pp. 381-385).

Vê-se, assim, que o setor é amplo, complexo e inter-relacionado com as mais diversas áreas de atividade humana (CASTRO, 2011, p. 55), de modo que o direito que o rege é igualmente amplo e complexo. Nos próximos subcapítulos serão apresentadas as principais instituições que produzem e/ou aplicam normas relativas à navegação marítima no Brasil e na seara internacional, bem como o ordenamento jurídico correspondente, com foco em seu entrelaçamento com as características econômicas e técnicas da navegação discutidas no capítulo 3.1. Por fim, serão discutidos os diversos aspectos do Desenvolvimento relacionados à navegação e a forma como o atual sistema jurídico-institucional de organização do setor molda as relações socioeconômicas neste sentido.

³⁴⁶ Tradução livre do original: “the subsidizing of domestic shipbuilding, the regulation of liner shipping and the increasing interest in safety at sea, pollution and crew regulations.”

³⁴⁷ Sobre o conhecimento de embarque (*bill of lading*), vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, pp. 223-241)

³⁴⁸ Ressalta-se, mais uma vez, que a noção do direito discutida nesta dissertação não se resume às normas gerais e abstratas das Leis. Títulos de crédito e contratos são normas jurídicas concretas, mas são direito. Expressam justamente a forma de atos políticos e econômicos e, ao fazê-lo, afetam igualmente seu conteúdo.

3.2.2 Introdução histórica da organização jurídico-institucional da navegação marítima no Brasil – a brusca mudança de modelos

As políticas públicas de incentivo à navegação marítima remontam, no Brasil, à época do Império, tendo continuado durante a República Velha e se consolidado com a intensificação da industrialização e do desenvolvimento do mercado interno a partir da era Vargas³⁴⁹, que procedeu à centralização, ao planejamento e à nacionalização do setor, de modo a garantir as bases de transportes do processo sob a ótica da atuação do Estado nas áreas em que a iniciativa privada não podia ou não desejava atuar³⁵⁰.

O sistema jurídico-institucional da navegação marítima no modelo desenvolvimentista incluía um complexo rol de normas, acordos internacionais³⁵¹, instituições e mecanismos de financiamento e apoio, como a Comissão da Marinha Mercante, a posterior SUNAMAM³⁵², o Fundo da Marinha Mercante, o Lloyd Brasileiro, a Costeira, a FRENAPE e a DOCENAVE (RODRIGUES, 2003, p. 89; BIOLCHINI,

³⁴⁹ Novamente lembra-se que o Brasil passou historicamente por crises tão ou mais graves que a dos anos 80 e que adotou posturas e políticas diferentes, mesmo em momentos em que sua vulnerabilidade externa era quicá pior. Já foi mencionado o período da Independência e aqui cabe ressaltar a crise dos anos 30, com aguda falta de divisas da economia brasileira, mas que naquele momento levou a um aprofundamento da política industrializante e desenvolvimentista. Vide RODRIGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1981.

O momento histórico que levou ao neoliberalismo é outro e as soluções específicas encontradas devem ser outras, mas os problemas da economia brasileira e a situação internacional eram pelo menos tão graves na era Vargas que em Collor e FHC. A principal diferença é a correlação de forças político-ideológicas no poder e as decisões tomadas para enfrentar a situação de crise.

³⁵⁰ “Diante das exigências impostas pelo novo padrão de acumulação, o Estado viu-se obrigado a assumir várias funções onde havia uma inércia empresarial, falta de comando e de capital. A expansão e a integração do mercado interno aumentavam o fluxo mercantil e de pessoas. O problema de baixa acumulação que persistia na marinha mercante brasileira somente poderia ser solucionado com uma intervenção estatal definindo novos rumos para o setor.” GOULARTI Filho, Alcides. A Trajetória da Marinha Mercante Brasileira: Administração, Regime Jurídico e Planejamento, in: **PESQUISA & DEBATE**, SP, volume 21, número 2 (38), p. 250.

³⁵¹ “Com relação à proteção à navegação nacional, foram estabelecidos acordos bilaterais e controle das conferências, além da reserva de carga e vigilância sobre as operações das empresas de navegação. Estas medidas visavam ampliar a participação da bandeira nacional no tráfego de longo curso, que diretamente beneficiava a indústria da construção naval.” Ibid., p. 259.

³⁵² Sobre a política da SUNAMAM de reserva do acesso às cargas do comércio exterior brasileiro e das operações de importação do governo à Marinha Mercante nacional, vide BIOLCHINI, M. C. de A. **Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de Autorização**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, pp. 42-44.

2005, p. 5), planos governamentais, como o SALTE, a COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS, o Plano de Metas e os PNDs, a Taxa de Renovação da Marinha Mercante -TRMM, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, o Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval - GEICON, diversas entidades regionais, o entrelaçamento com o desenvolvimento da indústria naval³⁵³ etc. (GOULARTI, 2010; BIOLCHINI, 2005, pp. 14-31).

Todo esse arcabouço desenvolvimentista, evoluído ao longo de 40 anos de políticas de incentivo à navegação marítima brasileira, teve efeitos:

...a frota mercante nacional ampliou consideravelmente, passando de 2.339.000 TPB em 1970, para 8.069.000 TPB em 1980, ampliando a participação dos navios com bandeira brasileira (exportações e importações) de 34,6% para 49,6%, respectivamente, dobrando a participação brasileira na frota mundial de longo curso, de 0,5% para 1,0%. E o emprego na indústria da construção naval passou de 18.000 trabalhadores em 1970, para 33.792 em 1980, tornando-se a segunda potência mundial no setor, abaixo apenas do Japão.” (GOULARTI Filho, 2010, p. 262, grifos nossos).

“...em 1970, a frota mercante brasileira transportava 52% do comércio exterior do País. E, mais tarde, nos anos 80, o Brasil chegou ao segundo lugar como produtor-exportador de navios. (OLIVEIRA, 2005, p. 183)

E, ao fim do período, as grandes rotas marítimas eram operadas por empresas de navegação brasileiras privadas e estatais, enquanto a navegação de cabotagem era explorada por uma dezena de grandes empresas nacionais. A crise da dívida dos anos 80³⁵⁴ abalou o modelo desenvolvimentista e levou ao seu desmantelamento pelos governos neoliberais de Collor e FHC, não tendo sido fundamentalmente alterado desde então. Especificamente na navegação marítima:

O desfecho final veio com a Medida Provisória 27 de 15 de janeiro de 1989, que extinguiu 14 órgãos da administração federal, incluindo a SUNAMAM, cujas competências foram transferidas para a recém-criada Secretaria de Transportes Aquáticos (STA), reforçando o caráter apenas normativo e fiscalizador no setor da navegação. (GOULARTI, 2010, p. 265).

Os efeitos das políticas neoliberais atingiram diretamente a marinha mercante e a indústria da construção naval brasileira. Se a partir do “escândalo da SUNAMAM”, o setor da navegação vinha seguindo uma trajetória de crise, a

³⁵³ Na utilização dos fundos, havia o princípio de reversão de 40% dos fretes em benefícios a navios brasileiros e em 1967, o I Plano de Construção Naval (RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, p. 89)

³⁵⁴ Sobre os efeitos da crise no setor de navegação e construção naval, vide *Ibid.*, p. 90.

continuação da recessão e a falta de planejamento, quase que levou à extinção a indústria da construção naval e os armadores nacionais. (GOULARTI, 2010, p. 266)

Com a extinção da SUNAMA, a liquidação do Lloyd Brasileiro e a abertura dos mercados de longo curso e cabotagem à exploração pelo capital estrangeiro (GOULARTI, 2010), o modelo desenvolvimentista na navegação marítima foi definitivamente extinto. Além do fim do apoio estatal ao setor, com o fim das conferências fechadas, dos subsídios do BNDE à construção naval etc., ocorreu também sua profunda desnacionalização. A maioria das grandes empresas de navegação nacionais foi ou adquirida por grupos internacionais, ou entrou em falência³⁵⁵.

Em resumo, institucionalmente, o elaborado arcabouço do modelo desenvolvimentista foi substituído pela criação da ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Aquaviários, que consolida a opção pela retirada do Estado do setor e o novo foco apenas na regulação (GODOI, 2008) e supervisão destes mercados. Resquícios desorganizados do modelo anterior, como o Fundo da Marinha Mercante – FMM, permanecem formalmente existentes, mas, sofrem contingenciamento orçamentário constante e ainda hoje têm aplicação reduzida³⁵⁶.

Os efeitos concretos e mais amplos desta opção de política econômica e de organização jurídico-institucional setorial serão abordados no capítulo a seguir, mas em termos de marinha mercante, podem ser rapidamente antecipados aqui. Primeiramente, a

³⁵⁵ “A Libra, a maior do setor fundada dentro da CMM, foi vendida em 1999 para a chilena Companhia Sudamericana de Vapores (CSAV). A Aliança, fundada em 1950, foi adquirida em 1998 pela alemã Hamburg Sud, uma das maiores companhias de navegação do mundo. No mesmo ano a Hamburg Sud também adquiriu as linhas para a Europa da Transroll, fundindo com a Aliança. A Flumar, fundada em 1970, também foi adquirida pelo capital externo no ano de 1996, pelo grupo francês LDA e o norueguês KGJS. A Mercosul Line, fundada em 1999, foi adquirida em 2006 pelo grupo dinamarquês Maersk. Entre as empresas que faliram podemos destacar a Mercantil, antiga Comércio e Navegação, em 1988, a Netumar em 1994, a Interunion em 1996, a Paulista e a Viamar, ambas em 1999.” GOULARTI Filho, Alcides. A Trajetória da Marinha Mercante Brasileira: Administração, Regime Jurídico e Planejamento, in: **PESQUISA & DEBATE**, SP, volume 21, número 2 (38), p. 267.

³⁵⁶ Exemplarmente, o seguinte trecho sobre os projetos de atualização do FMM: “Obsessivamente preocupado com o superávit primário, o Ministério da Fazenda – em particular a Secretaria do Tesouro – orientou a supressão dos artigos, inclusive o que criava o Fundo de Garantia à Indústria Naval, no valor de R\$ 400 milhões, retirados do FMM.” (OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 182)

prática extinção³⁵⁷ da navegação comercial de longo curso nacional. O que restou neste sentido são as frotas privadas das grandes multinacionais brasileiras, Vale e Petrobrás, que ainda detém navios próprios no longo curso³⁵⁸, mas que não podem ser comparadas ao modelo anterior, já que não prestam serviços a terceiros³⁵⁹. Atualmente, qualquer empresa brasileira que queira contratar serviços de transportes aquaviários na navegação marítima de longo curso tem de submeter-se às condições das grandes oligopolistas internacionais que dominam esse mercado em âmbito global³⁶⁰.

Em segundo lugar, a outrora relevante³⁶¹ cabotagem (NUNES et al. 2008). Apesar da continuação da reserva de mercado a empresas brasileiras, a revogação do art. 171, II, da Constituição Federal, acabou com a diferença entre empresas brasileiras com capital nacional e estrangeiro, de modo que também aqui o setor é dominado pelas filiais dos grandes grupos internacionais e pelas frotas próprias de multinacionais brasileiras, que, novamente, operam apenas as próprias cargas e não oferecem serviços de transportes aquaviários a terceiros. (PANORAMA AQUAVIARIO – ANTAQ, vol. 2, jan. 2008).

3.2.3 A Constituição Federal, Ordem Econômica e Social e Navegação Marítima

A Constituição de um país é a norma suprema de seu ordenamento, estabelecendo todas as questões estruturais, como a organização política do Estado (CRETILLA Jr. 2000, p. 15), as categorias políticas e socioeconômicas e as garantias e direitos fundamentais, assim como os princípios determinantes que devem reger todo o restante do

³⁵⁷ Tirando as já referidas multis, as empresas de capital nacional que em 2006 atuaram na navegação de longo curso não chegam a 5% dos afretamentos na área. (PANORAMA AQUAVIARIO – ANTAQ, vol. 2, jan. 2008)

³⁵⁸ Já nos governos de frente ampla de Lula e Dilma, a Transpetro adquiriu novos petroleiros para operação própria. (OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 183)

³⁵⁹ E mesmo neste caso, cabe ressaltar que boa parte de seu transporte é afretado a empresas estrangeiras, conforme se verifica em seguidos Panoramas Aquaviários da ANTAQ. (PANORAMA AQUAVIARIO – ANTAQ, vol. 3-4, 2009.)

³⁶⁰ Vide capítulo 3.1.5. Estrutura de mercado na navegação marítima e Marinha Mercante.

³⁶¹ Vide RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, p. 87.

ordenamento jurídico e a atividade interna e internacional do Estado. No Brasil, o fundamento de legitimidade do Estado e do Direito encontra-se na noção de soberania popular, sendo que “todo poder emana do povo”, de modo que o Direito é considerado a expressão da vontade da sociedade brasileira, ou ao menos de sua maioria³⁶² representativa do todo.

Nesse sentido, diferentemente de algumas linhas jusdoutrinárias³⁶³, não se considera aqui que existiria uma hierarquia entre o Direito Internacional e o interno, mas pelo contrário, tem-se a Constituição como norma central³⁶⁴, decorrendo dela a validade de todas as outras normas internas, ao mesmo tempo que as normas de direito internacional constituem apenas compromissos vinculantes entre os Estados, com base em sua boa fé e no *pacta sunt servanda* e não em alguma norma de validade superior que se sobreporia ao Direito Constitucional³⁶⁵ (CRETELLA Jr. 2000, p. 18). Em decorrência dessa ideia de soberania³⁶⁶ popular, é a ordem jurídica internacional que deriva sua validade da produção material e processualmente correspondente às normas fundamentais dos Estados que a constroem, não os Estados que derivam sua legitimidade do reconhecimento pelo sistema internacional.

Dentro da Constituição, a esfera que interessa diretamente ao objeto desta dissertação é a Ordem³⁶⁷ Econômica, no sentido do sistema de regras e princípios constitucionais que

³⁶² Na clássica linha contratualista de Rousseau, condizente com a estrutura política do Brasil como República Democrática.

³⁶³ Como o próprio Kelsen.

³⁶⁴ Motivo pelo qual o capítulo se inicia pela discussão da ordem econômica na Constituição da República do Brasil, e não nas diversas normas e instituições internacionais.

³⁶⁵ Os casos específicos de Direitos Humanos podem até se igualar, em nosso sistema, mas dependem mesmo assim de internalização no ordenamento brasileiro, procedida pelos órgãos política e juridicamente competentes.

³⁶⁶ Voltando-se ao conceito de soberania, dele advêm as características do poder constituinte originário, o qual é: *causa de si, autônomo, incondicionado e ilimitado*. O detentor da soberania, no sentido fático político já discutido, de monopólio do controle político-jurídico sobre determinado território e população, que instituir originariamente uma nova ordem jurídica, de fato não está vinculado a outros poderes e não é restrito por nenhum outro ordenamento, nem mesmo o internacional (é claro que sofrerá as consequências políticas de isolamento, intervenção etc., mas isso não afeta a validade e eficácia de sua ordem jurídica).

³⁶⁷ Não se compartilha aqui da crítica de Grau ao uso do termo “ordem”, por não se considerar que o mesmo tenha qualquer valor ideológico positivo. A ordem é dada pelo sistema de regras impostas pelo poder de dominação do Estado. Seu conteúdo é que pode ser mais ou menos justo, livre, solidário etc. e para o autor da presente dissertação está claro que uma ordem pode ser profundamente negativa, como a ordem repressiva do fascismo. Ordem, Estado, polícia, direito, lei, são todos conceitos ligados à dominação burocrática racional-legal e não há porque tratar o primeiro de forma diferente dos outros.

regem juridicamente a organização das relações socioeconômicas no Brasil e condicionam a atividade econômica a determinados fins políticos (GRAU, 2002, p. 48, p. 57 e 59). Citando-se Vital Moreira e Franco, ambos apud Grau, bem como o próprio Grau, a Constituição Econômica é (GRAU, 2002):

... o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidos de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica. (Vital Moreira, Economia e Constituição, cit., p. 35)

... formada pelo ordenamento essencial da atividade econômica – contendo os princípios e as normas essenciais ordenadoras da economia, dos quais decorrem sistematicamente as restantes normas da ordem jurídica da economia. (Antonio L. Sousa Franco, Noções de Direito na Economia, v. I, Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1982-1983, p. 91)

... o conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser). (GRAU, 2002, p. 61)

Todo ordenamento jurídico coloca-se simultaneamente no plano do ser em relação às suas normas e instituições (que estão postas e existem) e no plano do “dever-ser” em relação aos comportamentos humanos esperados relativamente a essas normas³⁶⁸. Princípios e regras enunciados normativamente como “sendo” tem assim sempre o sentido de que “devem-ser” obedecidos pelos jurisdicionados³⁶⁹ e aplicados pelos órgãos de Estado competentes. Nesse sentido, conforme já mencionamos em Jhering supra, todo ordenamento só existe justamente para tentar influir sobre a realidade, não meramente refleti-la. Mesmo o direito mais liberal tem a função de influir sobre a realidade, inclusive a realidade socioeconômica, ordenando, por exemplo, o respeito à propriedade privada por parte de todos os sujeitos e comandando aos órgãos estatais especializados, Administração Pública, Polícia, Judiciário etc. que protejam o direito à propriedade, na forma de outras normas estabelecidas no sistema jurídico.

³⁶⁸ Essa linha contraria o entendimento de parte expressiva da ciência jurídica e mesmo de Kelsen, mas tem forte fundamento no positivismo não metafísico, como em Austin, Dimoulis, ou mesmo do realismo jurídico etc. O fenômeno Direito, sistema de normas coercitivas de regulação social, existe. É um fato, mesmo que intangível. O que “deve-ser” é a conduta expressa pelo comando da norma, não a norma em si. É só no sentido da constatação óbvia de que a realidade fática socioeconômica, política etc. não necessariamente condiz com o comando jurídico é que se pode dizer que o Direito é um “dever-ser”.

³⁶⁹ Todos os indivíduos, grupos, organizações etc. sujeitos a determinado ordenamento jurídico.

Mas a ordem econômica do Estado atual, desde a crise do liberalismo no começo do século 20, vai além dessa intervenção característica do próprio direito em si e institui, além da definição das categorias socioeconômicas fundamentais, como personalidade jurídica, propriedade, regime de contratos etc., “normas que instrumentam a intervenção do Estado na economia – *normas de intervenção*” (GRAU, 2002, p. 64). A Constituição Federal de 1988 insere-se nessa lógica da “nova ordem econômica” própria das constituições dirigentes (GRAU, 2002, p. 215), que deliberadamente propõem-se a alterar a realidade socioeconômica e política por meio de instrumentos jurídicos. Fruto do processo de abertura democrática e do compromisso de classes e grupos político-ideológicos, a “Constituição Cidadã” visava implementar um Estado de Bem-Estar democrático no Brasil, como expressamente declarado no preâmbulo da Constituição:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte
 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

O preâmbulo, apesar de não ser norma propriamente dita, é elucidativo do momento histórico vivido e dos valores centrais do novo Estado criado com a Constituição de 1988. Assim, a ordem econômica vigente no Brasil deve obedecer às regras e princípios jurídicos postos nesta norma suprema de seu ordenamento jurídico. Outrossim, “...o ordenamento jurídico não constitui um conjunto de regras jurídicas cujo sentido e alcance independe do contexto político e social, mas sim que tais regras estão subordinadas a fins em função dos quais devem ser interpretadas...” (GRAU, 2002, p. 83), de modo que tanto a análise científica do fenômeno³⁷⁰, quanto a interpretação do direito pelos operadores jurídicos,

³⁷⁰ Esse entendimento não contraria o positivismo jurídico enquanto postura metodológica que estuda o fenômeno do direito *posto*. À exceção de Kelsen, a maioria dos juspositivistas entende que o fundamento de validade e legitimidade do sistema jurídico está na política e na sociedade. Entender o direito posto pressupõe entender também seus fundamentos sociopolíticos, ideológicos e filosóficos, até porque muitos ordenamentos expressa ou implicitamente os reconhecem. Quando a Constituição Federal anuncia o Brasil como uma República Democrática e um Estado de Direito, faz referência a conceitos políticos repletos de significados filosóficos e ideológicos, além de representativos de interesses sociais. Querer entender o Direito sem referência ao restante das ciências sociais e humanas seria uma falácia e não é isso que o positivismo jurídico reivindica quando exclui o jusnaturalismo (e outras idealizações) e foca sua análise no sistema normativo efetivamente positivado. Os princípios jurídicos fazem igualmente parte do direito positivo. Vide GRAU,

devem levar em consideração a lógica mais ampla do Estado e da sociedade que fundamentam essa Constituição. Passa-se então à apresentação da configuração da ordem econômica constitucional brasileira, tanto nas normas³⁷¹ expressas, quanto em sua lógica inerente de amálgama de Estado de Bem-Estar, Estado Desenvolvimentista e Estado Liberal, com foco para os aspectos especificamente componentes do modelo jurídico-institucional que organiza a navegação marítima no Brasil.

Já como normas positivas, com efeitos jurídicos indiscutíveis³⁷², vejamos os fundamentos desta nova ordem:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Além dos já mencionados princípios republicanos e democráticos basilares, há em seus fundamentos já também valores positivados (GRAU, 2002, pp. 326-327) que afetam a organização socioeconômica do país e conseqüentemente o setor de navegação marítima. De início, a ênfase na soberania, primeiro dos fundamentos elencados. Toda e qualquer

Eros R. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação crítica**, 7. Ed. revista e atualizada, São Paulo, Malheiros, 2002, pp. 122-123.

³⁷¹ Regras e princípios.

³⁷² A relevância principal das normas constitucionais não é tanto em sua possível (e normalmente ausente) implementação ativa pelos governos. Realmente, a Constituição em si não fez o Brasil de repente virar uma paraíso para a dignidade da pessoa humana. Mas essa ausência de implementação ativa não significa que as normas programáticas da Constituição sejam inúteis. Estando em vigor, fulminam de nulidade qualquer legislação infralegal e programa de governo que lhes vá de encontro (desde que o STF assim declare... mas a discussão sobre a interpretação autêntica e o papel dos tribunais na realização do direito foge ao escopo da presente dissertação).

legislação e política pública, inclusive a participação brasileira na criação do ordenamento jurídico internacional, fundamenta-se juridicamente no reconhecimento da centralidade da soberania nacional e popular. O art. 4 da Constituição Federal de 1988 (CF 88) é específico sobre a atuação do Brasil em suas relações internacionais e desdobra o fundamento da soberania nacional em princípios que seguem a mesma lógica: independência nacional e autodeterminação, igualdade soberana e não-intervenção, cooperação e integração econômica com a América Latina.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Os princípios de prevalência dos direitos humanos, defesa da paz, solução pacífica de conflitos e repúdio ao terrorismo e ao racismo são de natureza mais política³⁷³ e em nada repudiam a ideia de valorização da soberania e da autonomia nacional nas questões econômicas internacionais. Esse entendimento é ainda reforçado pelos objetivos fundamentais do art. 3, em que a garantia do desenvolvimento nacional é expressamente positivada como norma vinculante.

³⁷³ E mesmo em termos puramente políticos, uma interpretação sistemática completa desses princípios tem de alinhá-los com os fundamentos do art. 1., de modo que a luta pelos direitos humanos e por um mundo pacífico não pode ser feita em detrimento da soberania do povo brasileiro.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No título dos princípios fundamentais, em relação aos aspectos econômicos internos e internacionais, têm-se assim já claro que o Brasil, juridicamente, se funda na soberania nacional e popular, almeja o desenvolvimento nacional e pauta suas relações internacionais nos princípios da independência nacional, autodeterminação, igualdade soberana e não-intervenção, cooperação e integração econômica com a América Latina.

Voltando-se ao art. 1. e aos fundamentos, outros dois incisos tem impacto sobre a configuração da ordem econômica e social brasileira, explicitando seu propósito de constituir um Estado de Bem-Estar. O fundamento do Estado brasileiro na dignidade da pessoa humana já implica a necessidade de políticas públicas ativas para a garantia de níveis de vida minimamente adequados a sua população, bem como de correção de iniquidades (CRETELLA Jr. 2000, p. 250). Novamente, o fundamento é desdobrado em objetivos claros, de erradicação da pobreza e das desigualdades, a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e não discriminatória. Fazendo-se a ligação com o foco no desenvolvimento nacional soberano discutido anteriormente, esse desenvolvimento tem de ultrapassar a mera superação da condição periférica do país e conquistar igualmente o desenvolvimento social para sua população (GRAU, 2002, p. 267).

Por fim, funda-se a República Federativa do Brasil ainda nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa³⁷⁴, agora deixando igualmente expresso que, além de nacional-desenvolvimentista e socialdemocrata, o Brasil é, sobretudo, um país capitalista. A valorização do trabalho nesse inciso não assume nenhum viés de classe ou socializante, mas configura uma idealização em geral do trabalho (CRETELLA Jr., 2000, p. 246). Ao

³⁷⁴ Sobre a livre iniciativa em sentido jurídico, vide PAGOTTO, L. U. C. **Defesa da concorrência no sistema financeiro**. Ed. Singular, São Paulo, 2006, pp. 46-48.

vinculá-la à livre iniciativa, ainda exalta o “trabalho” empresarial e consagra a ideia de que é a livre iniciativa privada que gera a atividade econômica produtiva³⁷⁵. Numa interpretação sistemática da constituição³⁷⁶, que concilie seus diversos fundamentos, objetivos e princípios, tem-se de entender, pois, que para o legislador originário, a forma pela qual deve-se dar o desenvolvimento nacional econômico e social é, de regra, sob o regime da livre empresa privada (CRETELLA, Jr. 2000, pp. 247-248). Ao mesmo tempo, é uma liberdade empresarial privada limitada por esses outros princípios e por uma série de institutos jurídicos específicos, como a “função social da propriedade³⁷⁷”, de modo que: “*Livre iniciativa* não é sinônimo de liberdade econômica absoluta” (SALOMÃO, 2008, p. 115, grifos do autor).

Após o título dos princípios fundamentais, a CF 88 positiva uma ampla gama de direitos e garantias individuais e sociais, cuja análise minuciosa não cabe no escopo do presente trabalho, mas que confirmam a lógica exposta até aqui, da configuração jurídica do Estado brasileiro do pós-ditadura como um misto de liberalismo, socialdemocracia e nacional-desenvolvimentismo. Já em seu caput o art. 5 garante a liberdade, a igualdade³⁷⁸, a segurança e a propriedade privada (CRETELLA Jr., 2000, pp. 253-260), em suma, os clássicos direitos da ordem social burguesa. Em seus incisos, detalha uma série de categorias socioeconômicas fundamentais, como a liberdade de trabalho, a especificação do regime de propriedade privada, inclusive de bens intangíveis, como inventos e direitos

³⁷⁵ Em sentido contrário, de que o princípio não seria uma simples afirmação do capitalismo, vide GRAU, Eros R. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação crítica**, 7. Ed. revista e atualizada, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 244.

³⁷⁶ É claro que em termos sociais e políticos esse caráter sistemático da Constituição de 1988 não existe, tratando-se de carta política exemplo de compromisso instável entre forças e projetos conflitantes. Política e socialmente, a Constituição Federal atual é uma colcha de retalhos cheia de contradições. Mas em termos jurídicos, a interpretação do analista deve sempre ser no sentido de buscar a unidade e coerência sistêmica do ordenamento, conciliando e/ou hierarquizando suas partes conflitantes pelas regras de hermenêutica e pela abstração de princípios gerais derivados do próprio sistema. Uma vez positivado para o futuro, as condições políticas e sociais específicas que levaram à produção do ordenamento jurídico não são mais vinculantes em sua interpretação, apesar de configurarem um guia necessário à sua compreensão. Apesar das forças sociopolíticas à época não desejarem a construção de um “Frankenstein” nacional-social-liberal-desenvolvimentista, cada qual tentando puxar o novo Estado para posições mais próximas de seus interesses, o resultado final, em termos jurídicos, é um todo conjunto.

³⁷⁷ Para uma boa visão da ideologia subjacente ao conceito, em que a propriedade é justificada quase como um ônus social para seu detentor, vide CRETELLA JR. J. **Elementos de direito constitucional**. 3. Ed., RT, São Paulo, 2000, pp. 260-262. Mas independentemente desse traço ideológico, a instituição do conceito “função social da propriedade” tem efeitos concretos de limitação do individualismo liberal clássico e possibilitação de uma série de medidas de intervenção pública, como o IPTU progressivo e a desapropriação para fins de reforma agrária.

³⁷⁸ Na lógica da CF 88, claramente apenas como igualdade jurídica formal, não igualdade material.

autorais, etc³⁷⁹. Após os denominados direitos de primeira geração, a Constituição estabelece ainda uma série de direitos sociais e coletivos³⁸⁰, explicitando sem pingo de

³⁷⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do "de cujus";

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

³⁸⁰ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

III - fundo de garantia do tempo de serviço;

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e

previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;

VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;

XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; (vide Decreto-Lei nº 5.452, de 1943)

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; (Vide Del 5.452, art. 59 § 1º)

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

XXIV - aposentadoria;

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;

XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

XXIX - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;

dúvida a natureza de Estado de Bem-Estar que a correlação de forças dominante no período da promulgação constitucional tinha em mente.

Baseado nos fundamentos e princípios gerais, bem como nos direitos e garantias individuais e sociais discutidos, a Ordem Econômica e Financeira é detalhada no Título VII da CF 88, que se inicia com a reafirmação dos princípios e fundamentos já discutidos e o acréscimo de outros, específicos à questão econômica.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003](#))

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995](#))

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso;

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI e XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 72, de 2013)

A novidade dessa parte é a menção expressa à justiça social³⁸¹, não mais à sociedade “justa” em termos mais genéricos, e a inclusão da livre concorrência, da defesa do consumidor e do meio ambiente, como direitos difusos, bem como a busca do pleno emprego como objetivo econômico expresso. Aqui o caráter de compromisso de classe e de posições ideológicas da Constituição Federal de 1988, que estabelece princípios e objetivos nem sempre conciliáveis³⁸², é ainda mais ressaltado. Políticas que visem a redução das desigualdades e o pleno emprego podem se chocar com a defesa da livre concorrência e da propriedade privada. A proteção do meio ambiente pode contrariar a defesa da soberania nacional etc.

Nos próximos artigos, a CF 88 estabelece regras que detalham a aplicação desses princípios na organização econômica do Brasil. Apesar de ter sido revogado, o artigo 171 original é de particular relevância para o objeto desta dissertação, de modo que trataremos de seus dispositivos a seguir. Representava sobremaneira o espírito ainda nacional-desenvolvimentista da sociedade brasileira no momento da abertura e corrobora o argumento apresentado até aqui da configuração jurídica do Estado brasileiro como essencialmente um nacional-desenvolvimentismo social-liberal. Neste diapasão, é importante destacar ainda a menção expressa do § 1., I, às questões estratégicas e de defesa nacional, que sempre estão diretamente vinculadas à economia, sobretudo no mundo industrial, e cuja referência expressa é mais um indicador de um modelo jurídico constitucional que não tinha seu sentido inteiro subordinado à lógica economicista do neoliberalismo.

Na promulgação da Constituição, o art. 171 diferenciava a empresa de capital nacional da mera empresa brasileira e previa a possibilidade de políticas públicas desenvolvimentistas de favorecimento à acumulação de capital nacional.

Art. 171. São consideradas: (Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

³⁸¹ Sobre a base católica do sentido do termo na CF 88, vide CRETELLA JR. J. **Elementos de direito constitucional**. 3. Ed., RT, São Paulo, 2000, p. 250.

³⁸² Nos casos concretos, os aplicadores do direito sopesam os princípios e decidem sobre quais prevalecem em quais situações. Mas esse aspecto contraditório da Constituição dificulta sua utilização como guia para a determinação de políticas públicas, de política externa e econômica e de produção legislativa.

I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/95

§ 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional. (grifos nossos)

A revogação do art. 171 é uma das mais claras expressões da acentuada guinada política e econômica promovida pelos governos que se seguiram à promulgação da Carta Magna, em clara afronta à lógica original do projeto. A nova coligação de forças no governo a partir dos anos 90 alterou substancialmente o modelo jurídico-institucional brasileiro. Do triângulo nacional-desenvolvimentismo, socialdemocracia e liberalismo, retirou peças fundamentais dos primeiros e acrescentou elementos da versão “nova” do último (GRAU, 2002, p. 219). Não chegou a desconfigurar completamente a ideia básica do que formaria a República Federativa do Brasil, mas tornou-a muito menos intervencionista, tanto em sentido desenvolvimentista, quanto em sentido socializante³⁸³.

Mesmo assim, as regras que permanecem em vigor continuam formando esse Estado de compromisso, com obrigatoriedade constitucional explícita de formular políticas públicas e legislação infraconstitucional que leve adiante esse projeto constitucional. Os investimentos estrangeiros devem ser regulados com base no interesse nacional, com políticas que evitem a evasão das divisas. Ao mesmo tempo, ressalta-se novamente que a

³⁸³ Muito mais ainda do que na ideia do país, isso se deu na prática das políticas econômica e externa adotadas, como já foi discutido nos respectivos capítulos.

forma de consecução desse projeto na economia é, no que for possível, deixada ao capital privado, de preferência nacional. Ao Estado, só cabe a atuação direta na economia, como empreendedor e produtor de bens e serviços econômicos, quando isso for necessário à segurança nacional³⁸⁴ e relevante interesse coletivo.

Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

Apesar do § 4. estar um tanto fora de lugar, em artigo que em seu caput trata da excepcionalidade da atividade empresarial estatal, este dispositivo é um dos mais centrais no sistema jurídico econômico do Brasil atual, constituindo na prática o que sobrou de “intervenção” disponível ao Estado e guiando o modelo “Regulação” e “Defesa da Concorrência”. A iniciativa econômica é livre da empresa privada, mas ela não deve prejudicar os consumidores e tem de ser protegida contra suas próprias tendências autodestrutivas (PAGOTTO, 2006, pp. 48-50), lógica que será discutida com mais atenção no subcapítulo a seguir.

Os próximos artigos constitucionais deixam mais claro o papel que cabe ao Estado no projeto nacional-social-liberal a ser implementado pela Nova República, além de reforçar aspectos da ideologia social-liberal, com o estímulo ao cooperativismo e ao associativismo. O Estado brasileiro atual deixa à iniciativa privada a seara econômica³⁸⁵, à exceção das referidas áreas estratégicas e das atividades que a sociedade brasileira

³⁸⁴ E mais uma vez, na Constituição, a lógica econômica pura subordina-se à lógica política mais ampla. Para o constituinte de 1988, o Brasil não é simplesmente um “mercado emergente”, mas uma Nação. E Nação com um projeto político claro de desenvolvimento econômico e social, que sobrepõe-se ao mero interesse de acumulação privada e, principalmente, de acumulação privada do capital internacional.

³⁸⁵ “Na matéria que aqui nos interessa a solução encontra-se no art. 174, *caput*. Ali fixam-se claramente os limites da influência do Estado na ordem privada e, conseqüentemente, os limites da livre iniciativa. Torna-se, então, claro que o Estado pode regulamentar a atividade privada até o ponto em que essa regulamentação não chegue a caracterizar planejamento econômico.” (GRAU, Eros R. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação crítica**, 7. Ed. revista e atualizada, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 115)

considera que devem ser exercidas em regime de serviço público. Sua atuação é normativa e reguladora, devendo organizar as relações socioeconômicas (no sentido do modelo constitucional), fiscalizá-las, incentivá-las e planejá-las.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

É nessa parte da Constituição que se apoia todo o debate sobre o denominado “Estado Regulador”, que justificou as medidas tomadas na “Reforma do Estado”, as privatizações e a transplantação do modelo anglo-saxão de Agências Reguladoras para o ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, nota-se que essa argumentação é seletiva, ao enfocar os aspectos “normativo” e “regulador” em detrimento de “incentivo” e “planejamento”. O novo Estado da Constituição Federal de 1988 não é mais o gigante estatista do regime militar, mas também não é o Estado regulador neoliberal e muito menos o Estado mínimo liberal. Além de ter mantido setores socioeconômicos substanciais em regime de serviço público, de ter mantido todo o setor de hidrocarbonetos e de substâncias nucleares sob monopólio da União³⁸⁶ e de ter expressamente ressalvado a possibilidade de

³⁸⁶ Essa é mais uma área icônica (repleta de significados simbólicos e históricos, além da clara centralidade estratégica em termos econômicos e militares) em que os governos neoliberais que se seguiram à CF 88 promoveram alterações liberalizantes, mas não tiveram até agora a hegemonia necessária na sociedade civil

atuação estatal direta nos setores relevantes à defesa, o Estado do novo modelo não deixa a economia ao livre jogo do mercado, mas deve incentivar os setores estratégicos (e, originalmente, a acumulação de capital nacional), planejar, de modo determinante, sua própria atuação, ou seja, seus investimentos e a prestação dos serviços públicos, além de

para poder de fato tirá-lo totalmente da Petrobrás. A Constituição dedica um artigo inteiro, o 177, e seus muitos incisos e parágrafos apenas ao regramento desse quesito.

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do **caput** do art. 21 desta Constituição Federal. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006](#))

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995](#))

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995](#))

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995](#))

II - as condições de contratação; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995](#))

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995](#))

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional. ([Renumerado de § 2º para 3º pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995](#))

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

I - a alíquota da contribuição poderá ser: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

a) diferenciada por produto ou uso; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, *b*; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

II - os recursos arrecadados serão destinados: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

indicar à iniciativa privada a direção em que vai levar o país por meio do planejamento indicativo³⁸⁷.

Toda essa segunda parte do artigo constitucional foi na prática ignorada nos governos neoliberais e continua totalmente insuficiente para os fins constitucionais de se construir um país soberano e desenvolvido econômica e socialmente (GRAU, 2002, p. 239). Especificamente para o setor de navegação marítima, o modelo instituído, que se focou exclusivamente na parte de normatização, fiscalização, defesa da concorrência e correção de falhas de mercado, abandonando o sistema de incentivos e o planejamento do setor, sem falar das estatais que serviam aos “imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” neste campo estratégico, os resultados foram desastrosos, como será discutido nos próximos subcapítulos.

O último artigo do Capítulo I do Título VII da CF 88 que interessa ainda diretamente³⁸⁸ ao objeto do presente estudo é o art. 178, que ressalta os transportes e seu caráter inerentemente internacional, enfatizando o princípio da reciprocidade. Mais uma vez, em 1995 uma outra clássica regra de proteção de mercado, no caso, o da cabotagem, foi flexibilizada por emenda constitucional, que agora dispõe que as condições da participação das embarcações estrangeiras nesse mercado tradicionalmente restrito deverão ser estabelecidas pela legislação infraconstitucional.

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995](#))

Parágrafo único. 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. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995](#))

³⁸⁷ Salomão entende essa passagem como suposto afastamento constitucional do dirigismo estatal pelo art. 174 CF (SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**, 2. ed. revista e ampliada, São Paulo-SP, Malheiros, 2008, p. 164). No sentido da forma autoritária do regime anterior, sim, mas no sentido amplo, de direcionar a economia, não, como está explícito no próprio termo “indicativo”.

³⁸⁸ Mas os demais artigos vão todos na mesma linha de caracterização de um Estado de Bem-Estar, com diversas formas de intervenção na propriedade e nas relações econômicas para a busca de fins sociais e de desenvolvimento.

Antes de passar-se à normas constitucionais que regem especificamente os transportes aquaviários e a navegação marítima no Brasil, cabe uma breve discussão conceitual sobre a atividade econômica e os diversos regimes jurídicos aplicáveis em nosso ordenamento. A atividade econômica, como processo de produção e distribuição dos bens e serviços materiais da vida, compõe-se, no Brasil atual, de acordo com Grau, juridicamente de “...duas espécies: o *serviço público* e a *atividade econômica*” (GRAU, 2002, p. 140, grifos do autor). Por facilidade, citam-se as definições nesse mesmo autor (GRAU, 2002):

A prestação de *serviço público* está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Daí podermos afirmar que o *serviço público* é um tipo de *atividade econômica*.

Serviço público – dir-se-á mais – é o tipo de atividade econômica³⁸⁹ cujo desenvolvimento compete *preferencialmente* ao setor público. Não exclusivamente, note-se, visto que o setor privado presta serviço público em regime de concessão ou permissão.

Desde aí poderemos também afirmar que o serviço público está para o setor público assim como a *atividade econômica*³⁹⁰ está para o setor privado. (GRAU, 2001, p. 140, grifos do autor)

Na verdade, há ainda uma terceira espécie, que é a atividade econômica em sentido estrito sendo excepcionalmente explorada pelo Estado sob regime jurídico de direito privado e não em regime de serviço público (GRAU, 2002, pp. 156-157). Assim, há, juridicamente, no Brasil atual: 1) atividade econômica que é constitucional ou legalmente definida como serviço público, sendo a titularidade jurídica de sua exploração³⁹¹ atribuída à União, estados-membro e/ou municípios; 2) atividade econômica em sentido estrito, aberta à iniciativa privada e a princípio vedada à exploração estatal³⁹², e 3) atividade econômica em sentido estrito, constitucional ou legalmente atribuída à exploração pelo Estado. Esta classificação³⁹³ é relevante, pois cada tipo de atividade econômica rege-se por

³⁸⁹ Em sentido econômico amplo.

³⁹⁰ Em sentido jurídico estrito.

³⁹¹ É importante distinguir a titularidade jurídica de determinada atividade ou setor de sua execução. O setor público pode delegar a execução à iniciativa privada, mantendo, contudo, sua titularidade pública e seu regramento por regime de serviço público.

³⁹² Mas sujeitas a normas de ordem pública e à intervenção estatal.

³⁹³ Neste contexto, ressalta-se que a definição do que é serviço público, ou não, é dada pelo direito posto, em nível constitucional e legal, e não derivada necessariamente das características econômicas do setor. A noção de que apenas setores em que, por exemplo, se trate da prestação de bens públicos (em sentido econômico),

um regime jurídico distinto, com sérias implicações para a forma que o legislador e os governos podem agir sobre elas³⁹⁴.

Vejam-se então as normas constitucionais positivas sobre o setor de navegação. Inicialmente, o legislador constitucional de 1988 reconhece o caráter estratégico do mar e das vias navegáveis, que são propriedade da União. Não sua mera titularidade para o exercício de serviços públicos, ou seu controle maior etc., mas propriedade do Estado brasileiro, na pessoa jurídica da União:

Art. 20. São bens da União:

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

ou serviços com externalidades etc. seriam serviços públicos já parte do pressuposto que a normalidade seria a execução privada e que as exceções em que o Estado poderia/deveria atuar na forma de serviço público teriam de ser aquelas com características econômicas específicas. Essa postura é ideológica e preocupada em como o direito “deve” ser, de acordo com seus posicionamentos filosófico-ideológicos, e não com o direito efetivamente posto.

De fato, diversas sociedades históricas escolheram e escolhem politicamente, i.e., como resultado da luta de classes, quais setores devem ser executados pelo Estado e quais são reservados à iniciativa privada, independentemente de suas características econômicas, e uma Constituição pode perfeitamente prever que uma atividade sem qualquer tipo de “justificativa econômica” seja reservada à esfera pública.

Citando-se Ruy Cirne Lima, apud Grau: “A definição do que seja, ou não, serviço público pode, entre nós, em caráter determinante, formular-se somente na Constituição Federal e, quando não explícita, há de ter-se como suposta no texto daquela. A lei ordinária que definir o que seja, ou não, serviço público terá de ser contrastada com a definição expressa ou suposta pela Constituição.” (GRAU, Eros R. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação crítica**, 7. Ed. revista e atualizada, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 155)

³⁹⁴ Nesse sentido, a diferenciação entre as duas espécies de atuação estatal na economia é imprescindível e assim definida: “... o *interesse social* exige a prestação de *serviço público*; o *relevante interesse coletivo* e o *imperativo da segurança nacional*, o empreendimento de *atividade econômica em sentido estrito* pelo Estado.” (Ibid., p. 163, grifos do autor)

No próximo artigo, a Assembleia Constituinte estabeleceu a competência exclusiva da União Federal para a exploração do transporte aquaviário em águas federais e para os portos.

Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

Retomando a discussão técnica supra, essa competência é a titularidade da União para o exercício da atividade econômica *latu sensu* em regime de serviço público, como fica ainda mais expreso pelas formas de “autorização, concessão ou permissão”, todas institutos de Direito Administrativos ligados à delegação de serviços públicos. Ou seja, no Brasil, os transportes aquaviários, tanto em sua parte infraestrutural portuária, quanto na navegação que ultrapasse os limites dos estados-membro, são serviços públicos federais, que podem ser delegados à execução pela iniciativa privada. Por fim, a competência legislativa sobre o setor³⁹⁵ é igualmente de competência privativa da União:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

Como última norma relevante que será apresentada neste capítulo, cita-se ainda o art. 219, que considera que o mercado interno brasileiro é um patrimônio nacional, a ser utilizado para o desenvolvimento do país.

³⁹⁵ A inclusão do Direito Marítimo em nível constitucional é um “gesto ímpar na história do Direito Marítimo comparado...” (CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, p. 26) e demonstra a preocupação do legislador constituinte com o setor.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Do conjunto de normas constitucionais exposto e sua interpretação sistemática, fica nítido que: “A Constituição do Brasil de 1988 projeta um Estado desenvolvido e forte, o qual necessário seja para que os fundamentos afirmados no seu art. 1. e os objetivos definidos no seu art. 3. venham a ser plenamente realizados, garantindo-se tenha por fim, a ordem econômica, assegurar a todos existência digna.” (GRAU, 2002, p. 161). Em termos jurídicos, o Estado brasileiro do pós-ditadura continuou desenvolvimentista e nacionalista em sentido brando, de modo que sua política econômica interna e a diplomacia econômica e comercial brasileira na UNCTAD, OMC, FMI etc. deve-se pautar pelo interesse de desenvolvimento nacional sustentável, com objetivos expressos de pleno emprego, redução das desigualdades, consecução de justiça social e defesa do meio ambiente³⁹⁶, não a meta abstrata de livre-câmbio mundial e muito menos uma subordinação “às exigências da globalização”.

Esse Estado de forma alguma corresponde ao Estado Regulador neoliberal, dispondo de meios e deveres de incentivar e planejar a atividade econômica no sentido do desenvolvimento econômico e social do país. Especificamente na navegação marítima, o Estado brasileiro é proprietário de suas águas e das margens terrestres dessas águas, ou seja, dos locais em que são possíveis a colocação de infraestruturas logísticas de navegação, bem como onde ocorre a própria navegação. A União é titular exclusiva do serviço público³⁹⁷ de navegação e da exploração dos portos, de modo que o setor, para ser explorado pela iniciativa privada, tem de ser delegado pelos institutos de Direito Administrativo correspondentes, no interesse dos princípios e objetivos discutidos nesse

³⁹⁶ Sobre a ligação entre desenvolvimento e meio ambiente, vide GRAU, Eros R. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação crítica**, 7. Ed. revista e atualizada, São Paulo, Malheiros, 2002, pp. 281-282.

³⁹⁷ Há autores que tentam criar um novo instituto jurídico, da “atividade econômica regulada”, que não seria serviço público, com base nas características do setor, que não seriam “típicas de serviço público”. Como já explicitamos, a definição do que é ou não serviço público é um ato político-jurídico do legislador constitucional e querer amarrá-la a determinadas características econômicas é uma tentativa ideológica de quem quer manter determinadas atividades econômicas imunes à atuação estatal, com justificativas extrajurídicas. Como será discutido nos tópicos a seguir, o Direito Regulatório, apesar de ser em seu conteúdo Direito Econômico, é em sua forma Direito Administrativo, e não há como fugir à determinação expressa do art. 21 da Constituição, da forma de delegação de serviço público à execução pela iniciativa privada pelos instrumentos de autorização, concessão ou permissão.

capítulo. E esses princípios constituem um todo lógico, de construção de um Estado de Bem-Estar, inclusive com a utilização dos instrumentos típicos do Estado Desenvolvimentista³⁹⁸. Igualmente, na produção legislativa sobre o setor, cabe à União levar em consideração essa sua função desenvolvimentista e o caráter estratégico do setor de navegação, que ainda recebe menção expressa no art. 178 e constitui “patrimônio nacional”, a ser utilizado para o desenvolvimento do país.

Não há hierarquia entre as normas constitucionais, não havendo nenhuma razão para a subordinação do todo constitucional à parte específica da defesa da concorrência, como o faz Salomão: “... não existe, constitucionalmente, no Brasil qualquer autorização para a aplicação do antitruste e da regulação exclusivamente como instrumento de política econômica, sem qualquer atenção aos princípios institucionais concorrenciais” (SALOMÃO, 2008, p. 166). Pelo contrário, a interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro e, principalmente, de sua norma suprema, a Constituição da República, exige a conciliação dos princípios e regras no sentido do modelo de “Estado nacional-liberal-social”, desse misto de nacional-desenvolvimentismo, socialdemocracia e liberalismo, não do Estado Regulador neoliberal. Assim: “... os programas de governo deste e daquele Presidentes da República é que devem ser adaptados à Constituição, e não o inverso, como se tem pretendido” (GRAU, 2002, p. 37).

Em suma, constitucionalmente, não apenas não há nenhuma vedação ao uso de instrumentos jurídico-institucionais típicos do desenvolvimentismo para a indução do setor de navegação e sua utilização num contexto maior de estratégia de desenvolvimento nacional e social, como há o dever do Executivo de buscar esses fins em sua diplomacia e suas políticas públicas internas. A redução da política e do modelo jurídico-institucional setorial da navegação marítima à lógica da “Regulação” e da “Defesa da Concorrência”³⁹⁹ é tão inconstitucional quanto a atuação internacional de mera aceitação do livre comércio da OMC, em detrimento do Direito ao Desenvolvimento do sistema ONU.

³⁹⁸ Planejamento, política industrial, controles administrativos e restrições de mercado, compras governamentais, etc. etc.

³⁹⁹ Mesmo que uma “livre concorrência” interpretada de maneira mais ampla, “não como liberdade anárquica, porém social.” (GRAU, Eros R. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação crítica**, 7. Ed. revista e atualizada, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 257). Como será discutido infra, a lógica própria do modelo Regulação e Defesa da Concorrência é demasiadamente restrita para os objetivos e princípios de desenvolvimento colocados pela Constituição de 1988.

3.2.4 Instituições e Ordenamento Internacionais

A lógica da produção de normas internacionais sobre a navegação marítima advém do caráter eminentemente global⁴⁰⁰ dessa atividade econômica, como bem resume Rodrigues: “A globalização da economia implica em incontáveis procedimentos logísticos de caráter internacional, com as mercadorias sendo movimentadas através de outros países. Isso pressupõe normas jurídicas aplicáveis durante todo o percurso.” (RODRIGUES, 2003, p. 117). Mas ao mesmo tempo em que essa lógica global impele a necessidade de uma regulação jurídica internacional do setor, ela igualmente dificulta sobremaneira a criação de um ordenamento jurídico coeso e efetivo para a navegação, por depender de acordos e consensos entre dezenas de Estados, fortes *lobbies*⁴⁰¹ e grupos de pressão no âmbito de diversas organizações internacionais intergovernamentais e não governamentais (STOPFORD, 2009, p. 655, p. 675).

Além disso, as normas internacionais normalmente não têm caráter vinculativo direto para as pessoas e empresas, nem aplicabilidade imediata pelos organismos internacionais. Como lembra Branch para o caso específico da IMO: “A execução das Convenções da IMO depende dos governos de seus Estados membro. A organização não tem quaisquer poderes nesse sentido⁴⁰²” (BRANCH, 2001, p. 132). São acordos que vinculam os Estados entre si para que promovam sua internalização, ou seja, a ratificação dos tratados internacionais e a promulgação de normas jurídicas nacionais internas, transformando os dispositivos acordados internacionalmente em direito vinculante a aplicável pelos órgãos dos respectivos Estados.

⁴⁰⁰ Mas não global no sentido de trans- ou extranacional e desvinculado dos centros de poder territorial, os Estados. Global apenas no sentido de ser uma atividade que envolve a economia mundial como um todo e que está no cerne do processo de integração produtiva e comercial.

⁴⁰¹ Em razão de seu peso, menciona-se especificamente a International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), que está representada em todas as reuniões relevantes na IMO e se opôs veementemente às tentativas da UNCTAD de favorecimento dos países em desenvolvimento. (BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, pp. 122-124)

⁴⁰² Tradução livre do original: “The enforcement of IMO conventions depends upon the governments of member parties. The Organization has no powers in this respect.”

O regime jurídico internacional que rege a navegação marítima é vasto⁴⁰³, englobando regras de segurança da navegação, trabalho marítimo, meio ambiente, regras técnicas de projeção e construção de embarcações, regras para todos os tipos especializados de navegação, comércio internacional no âmbito dos Estados e no âmbito empresarial, regras de responsabilidade civil, seguros, documentação, registros e controles, combate a carteis etc. etc. (STOPFORD, 2009, p. 676, RODRIGUES, 2003, pp. 118-120, BRANCH, 2001, pp. 25-26). E além das regras especificamente aplicáveis à navegação, há ainda o direito das atividades conexas, como política industrial, incentivos, proteção de mercados etc. O presente subcapítulo fará uma breve apresentação das principais instituições e normas, com a potencial discussão de seus efeitos em termos de Desenvolvimento. Igualmente, apresentará a lógica da produção normativa privada na parte especificamente comercial da navegação, i.e., os contratos de transporte, afretamento etc.

Essas normas privadas ajustadas entre as empresas, sindicatos etc. em organizações não governamentais para a autorregulação de suas atividades (RODRIGUES, 2003, p. 117), são as famosas *Lex Mercatoria* e *Lex Maritima*⁴⁰⁴. Estas vinculam diretamente seus membros e muitas vezes têm a pretensão de regular o setor como um todo, mesmo sem a participação e concordância de todos os atores interessados. Contudo, essas normas privadas, apesar de diretamente vinculantes e aplicáveis às partes envolvidas, não têm

⁴⁰³ Por se tratar de um setor com tantas conexões com outras áreas, o sistema normativo que, em algum momento ou em outro, incide sobre a atividade é verdadeiramente gigantesco e complexo. Além de vasto, o sistema apresenta normas e relações de natureza jurídica diversa, algumas públicas, outras puramente privadas e outras mistas. Normas de Direito Civil e comercial, normas constitucionais, normas de Direito Internacional Público, de Direito Internacional Privado, de Direito Administrativo, Regulatório e Econômico, de Direito Ambiental, Trabalhista etc. etc. O estudo específico do setor divide-se em Direito Marítimo, que é principalmente o código comercial especializado do setor, regulando responsabilidades, contratos e riscos, o Direito da Navegação, que é basicamente a parte pública de segurança marítima, o Direito Ambiental Marítimo, o Direito Trabalhista Marítimo, Direito Econômico e Regulatório dos Transportes e Direito do Comércio Internacional. Todos esses ramos tem algum efeito sobre o Desenvolvimento, mas o fôca da presente dissertação está mais propriamente dito no Direito Econômico e Regulatório e no Direito do Comércio Internacional, como normas que diretamente afetam a capacidade de um Estado impulsionar o desenvolvimento de um setor econômico e interliga-lo a um modelo de desenvolvimento mais amplo e estratégico.

⁴⁰⁴ “Considerada como usos e costumes do transporte marítimo internacional que, todavia, não podem prevalecer no direito brasileiro se violarem a ordem pública, nos termos do art. 17 da Lei de Introdução ao Código Civil, que assim dispõe: ‘Art. 17 – As leis, atos e sentenças de outro país, *bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil*, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes.’ Embora haja autonomia da vontade nos contratos internacionais, esse autonomia não é absoluta, mas relativa, vez que encontra limite no ordenamento jurídico pátrio, seja na LICC, seja na Teoria Geral dos Contratos do Código Civil.” (CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, p. 54, nota de rodapé n. 9, grifos do autor).

executoriedade⁴⁰⁵ e fundam-se apenas no princípio jurídico do *pacta sunt servanda*, i.e. da noção de que os pactos devem ser cumpridos. Nesta seara, não há um ordenamento jurídico internacional geral⁴⁰⁶, de modo que, no que diz respeito ao negócio de navegação, i.e., os contratos de afretamento, seguros etc⁴⁰⁷, o setor tradicionalmente é regido simplesmente pela aplicação do direito britânico sobre o assunto.

A forma dos contratos e documentos na navegação internacional segue o modelo britânico, que protege o armador em detrimento do dono da carga (STOPFORD, 2009, p. 35). Mas ressalta-se que as sanções para seu descumprimento são meramente⁴⁰⁸ privadas e de perda de credibilidade entre seus pares, não havendo a possibilidade da aplicação direta de sanções desses acordos privados sem a intermediação de algum Estado nacional com efetivo poder de violência legítima organizada. A regra para as normas internacionais, tanto as privadas, como as públicas, é, assim, de necessidade de sua efetiva implementação pelos Estados para que sejam aplicáveis e surtam efeitos concretos nas relações socioeconômicas.

As principais instituições internacionais públicas que criam normas relevantes para a navegação marítima são a International Maritime Organization – IMO e a United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD, ambas do sistema ONU⁴⁰⁹, e a

⁴⁰⁵ Executoriedade é um conceito de Direito Administrativo que significa a possibilidade e o dever do ente público executar diretamente suas funções, decisões e poderes, sendo assim restrito ao Estado. Os acordos privados podem ter *executividade*, que é a possibilidade de um título privado ser executado, i.e. implementado ou ter suas sanções aplicadas, pelo Estado. Essa executividade depende da legislação interna de cada Estado e, no Brasil, há a previsão da execução de títulos executivos não estatais e não nacionais pelos órgãos do Estado brasileiro, como no caso de acordos de arbitragem, mediações internacionais etc. O importante a se fixar aqui é, contudo, que em todo caso a execução jurídica dos acordos privados na navegação e a eventual aplicação de suas sanções depende da aceitação do Estado nacional em cuja jurisdição pretende-se a execução.

⁴⁰⁶ Mas existem convenções entre Estados, como as Regras de Haia (1924), Regras de Haia-Visby (1968), as Regras de Hamburgo (1978) e as Regras de Roterdã (em curso), que o Brasil não ratificou, tendo em vista que desfavorecem os interesses dos países subdesenvolvidos. (CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, pp. 97-98).

⁴⁰⁷ Sobre essa parte privada do Direito Marítimo, vide *Ibid.*, pp. 62-63.

⁴⁰⁸ Obviamente este “meramente” é em termos jurídicos. Em termos comerciais, essa perda de credibilidade pode ser muito mais relevante para as empresas envolvidas leva-las, inclusive, a preferir o risco de sanções jurídico-estatais às consequências negativas privadas do descumprimento das normas acordadas entre as empresas.

⁴⁰⁹ Vide RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, pp. 117-118

Organização Mundial do Comércio – OMC, institucionalização organizacional do antigo GATT do sistema de Bretton Woods.

As principais instituições privadas são as sociedades classificadoras⁴¹⁰, organizadas na International Association of Classification Societies (IACS) (BRANCH, 2001, p. 119) e responsáveis pela avaliação e classificação das embarcações, o que tem sérias consequências⁴¹¹ para os seguros e negociações de fretes, contratos de afretamento e compra e venda dos navios, entre outras atividades, bem como as associações internacionais International Chamber of Shipping (ICS)⁴¹² e International Shipping Federation, que representam respectivamente os interesses gerais dos operadores marítimos nos foros internacionais e dos empregadores marítimos nas questões trabalhistas (CASTRO Jr. 2011, pp. 56-57). Outras instituições importantes são a United Nation Conference on International Trade Law - UNCITRAL, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico- OCDE⁴¹³ e a Organização Internacional do Trabalho - OIT, que ou tratam de assuntos específicos dentro do setor, ou têm impacto significativo sobre o mesmo.

Além da divisão entre organizações internacionais públicas e privadas, a Regulação⁴¹⁴ internacional do setor divide-se na regulação técnica, que estabelece os padrões de segurança e meio ambiente, as características das embarcações, dos equipamentos etc., e na regulação econômica e comercial. A primeira cabe principalmente à IMO e às sociedades de classificação, assim como à OIT, enquanto a segunda é tratada no âmbito da UNCTAD e da OMC, além dos tratados regionais e bilaterais, das conferências de frete e outros tipos de acordos privados no setor.

A parte que mais interessa ao objeto desta dissertação é a regulação econômica da navegação, com sua contradição entre OMC e UNCTAD e os espaços que existem à

⁴¹⁰ Em Stopford, as sociedades de classificação proveem: “... legal framework for the registry of ships; tonnage measurement; survey of ships; protection of seamen; and inspection of provisions.” (STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 35). Tradução livre: “... a moldura jurídica para o registro dos navios; mensuração de tonelagem; verificação dos navios; proteção aos marinheiros; e inspeção das medidas.”

⁴¹¹ Sobre a influência dessas sociedades, vide *Ibid.*, p. 657.

⁴¹² Vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 127.

⁴¹³ *Ibid.*, pp. 154-156.

⁴¹⁴ Em sentido amplo.

definição nacional de políticas para o setor. Mas cabe uma resumida apresentação da regulação técnica, tendo em vista que impacta diretamente em diversas questões componentes da ideia de desenvolvimento, como as relações de trabalho e o respeito ao meio ambiente, além de indiretamente afetar as condições econômicas, comerciais e financeiras do setor. Cada exigência de novos equipamentos, padrões de eficiência de combustível, padrões de competência técnica e/ou direitos trabalhistas⁴¹⁵ implica em necessidades de investimentos multimilionários, em alterações de estruturas de custos e, conseqüentemente, na lucratividade das diversas rotas, tipos de carga e de embarcações e em todo o cálculo empresarial correspondente (BRANCH, 2001, p. 22). E mesmo as definições técnicas mais básicas, como as definições de “tonelagem”⁴¹⁶, têm efeitos seríssimos sobre a classificação dos navios, seus seguros, a cadeia de construção naval etc. Nesse sentido (STOPFORD, 2009):

Projeto do navio, padrões de manutenção, custos da tripulação, condições de emprego, sistemas operacionais, custos administrativos empresariais, tributação, responsabilidade por poluição de óleo, emissões ambientais e cartéis são todos objetos sujeitos à regulação de uma forma ou de outra⁴¹⁷. (STOPFORD, 2009, p. 656)

A meta dos reguladores marítimo é fechar a rede e garantir que as empresas de navegação operem dentro dos mesmos padrões de segurança e meio-ambiente que se aplicam em terra. Como resultado, nos últimos 50 anos o regime de regulação jogou uma parte importante na economia do mercado de navegação⁴¹⁸. (STOPFORD, 2009, p. 655, grifos nossos)

O papel principal da ONU para a criação de um regime legal global foi e é central. Primeiramente, era necessária uma delimitação dos próprios direitos de soberania dos Estados sobre o mar e a navegação, bem como das regras no mar aberto. A United Nations Convention on the Law of the Seas⁴¹⁹ – UNCLOS estabelece os direitos internacionais dos

⁴¹⁵ Vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 74 e sobre a legislação internacional que rege a certificação de treinamento e capacitação do pessoal marítimo, vide Ibid., p. 82.

⁴¹⁶ Sobre a “Convenção de Tonelagem” da IMO, vide Ibid., pp. 18-19.

⁴¹⁷ Tradução livre do original: “Ship design, maintenance standards, crewing costs, employment conditions, operating systems, company overheads, taxation, oil pollution liability, environmental emissions and cartels are all subject to regulation in one way or another.”

⁴¹⁸ Tradução livre do original: “The goal of maritime regulators is to close the net and ensure that shipping companies operate within the same standards of safety and environmental responsibility which apply on land. As a result, in the last 50 years the regulatory regime has played a significant part in the economics of the shipping Market.”

⁴¹⁹ Tradução livre: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Estados, as zonas territoriais e de exploração econômica e os direitos dos Estados de bandeira e dos Estados costeiros (STOPFORD, 2009, p. 664). Em resumo, os Estados de bandeira têm jurisdição sobre as questões econômicas e comerciais dos navios, como registros, emprego de mão-de-obra, tributação, direito societário etc. (CASTRO, 2011, p. 89), enquanto os Estados costeiros têm poder sobre a fiscalização da navegação em suas águas sobre tudo que diz respeito à segurança da navegação, meio ambiente, polícia etc. (STOPFORD, 2009, p. 656, pp. 666-670, p. 686). Por outro lado, assim como já foi discutido no exemplo dos paraísos fiscais, os Estados de bandeira dependem da aceitação dos demais Estados, tendo de cumprir os requisitos internacionais mínimos, sob pena de terem as embarcações de sua bandeira barradas nas fronteiras dos Estados costeiros⁴²⁰ (STOPFORD, 2009, p. 671).

Após essa definição fundamental, passa-se à IMO. A IMO é integrada por 166 Estados membros da ONU e compõe-se do Maritime Safety Committee⁴²¹, Technical Cooperation Committee, Legal Committee, Facilitation Committee (STOPFORD, 2009, p. 678; BRANCH, 2001, 127-133). A organização cria normas internacionais sobre prevenção de colisões, condições técnicas de segurança das embarcações, restrições de carregamentos, designação e marcação de navios, salvamentos de naufrágios, qualificação de marítimos, rotas de trânsito marítimo, comunicação noturna, alarme de tempestades, retirada de navios afundados perigosos, notificação de perigos de navegação, sistema uniforme de sinalização, estabelecimento de uma comissão marítima internacional permanente, entre outras (STOPFORD, 2009, p. 676). Nesse sentido, a IMO consolidou cerca de 35 Convenções e Protocolos (BRANCH, 2001, p. 25, pp. 134-144), sendo as principais: a International Convention for the Safety of Life at Sea⁴²² - SOLAS e a International Convention for the Prevention of Pollution from Ships – MARPOL. A importância dessas normas não pode ser subestimada, como afirma Branch: “A obediência às diversas convenções internacionais de segurança da IMO é mandatória para a expedição de certificados de segurança na navegação de todos os Estados signatários dessas

⁴²⁰ Com a proliferação das bandeiras de conveniência, os Estados costeiros iniciaram um “movimento de controle estatal dos portos” para verificar a cumprimento das regras internacionais. Na América Latina, tem 12 membros (STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, pp. 686-687)

⁴²¹ Tradução livre: Comitê de Segurança Marítima, Comitê de Cooperação Técnica, Comitê Legal e Comitê de Facilitação.

⁴²² Tradução livre: Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida no Mar e Convenção Internacional para a Prevenção de Poluição de Navios.

convenções. Sem esses certificados, os navios não podem operar legalmente na esfera internacional⁴²³ (BRANCH, 2001, p. 119)

Mas é na esfera da regulação econômica e comercial que ocorre o verdadeiro embate pela positivação de interesses como normas jurídicas internacionais. A UNCTAD é o órgão da Assembleia Geral da ONU responsável pelas questões de comércio internacional e desenvolvimento, bem como pelo setor de navegação marítima. Integra 187 Estados e é o fórum internacional em que os países da periferia têm mais voz (BRANCH, 2001, pp. 166-167; STOPFORD, 2009, p. 689), além de ser a organização em que o conceito de desenvolvimento foi forjado como algo maior do que o mero crescimento econômico. No auge do terceiro-mundismo e do desenvolvimentismo, foi na UNCTAD que os países em desenvolvimento conseguiram positivar normas internacionais relativas ao controle das “conferências”⁴²⁴ na navegação marítima, além de resguardar seus direitos nacionais de condução de políticas públicas de desenvolvimento para o setor. Assim, o código da UNCTAD sobre as conferências de carga contradizia diretamente os interesses dos grandes oligopolistas da navegação do mundo desenvolvido à época (BRANCH, 2001):

Ele [código] era substancialmente diferente do Código Europeu, pois procurava vincular as conferências de navegação por meio de Convenções e do Direito Internacional, bem como envolver os governos no processo consultivo. Isso geralmente não é apreciado pelas nações marítimas ocidentais, que preferem um mínimo de interferência governamental nas atividades de conferência de carga. Ao contrário, os países em desenvolvimento buscam um sistema que dê às suas companhias nacionais de navegação o direito de entrada nas conferências que prestem serviços ao comércio de seus países, assim como uma maior parcela nesse comércio. Ademais, preferem algum tipo de regulação intergovernamental dos fretes das conferências de carga.⁴²⁵ (BRANCH, 2001, pp. 198-199)

⁴²³ Tradução livre do original: “Compliance with the various IMO international conventions on safety is mandatory for the issue of statutory safety certificates by any of the states signatory to the conventions. Without such certificates ships cannot legally operate internationally.”

⁴²⁴ Para detalhes sobre o sistema de conferência de cargas no âmbito da UNCTAD, vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, pp. 200-202.

⁴²⁵ Tradução livre do original: “It was substantially different from the European Code which sought to bind shipping conferences by convention and international law, and to involve governments in the consultative process. This is not generally favoured by the Western maritime nations who prefer the minimum of governmental interference in liner conference activity. Conversely the developing countries seek a system which gives their national shipping line rights of entry into conferences serving their country’s trade and of a larger share of that trade. Moreover they favour some form of intergovernmental regulation of conference freight rates.”

Nesse sentido, a tradição da diplomacia econômica brasileira sempre foi na linha de fortalecimento das posições de multilateralismo desenvolvimentista, que resguarde os espaços de políticas públicas nacionais aos países em desenvolvimento, tendo participado de forma relevante⁴²⁶ dos debates na UNCTAD (BIOLCHINI, 2005, pp. 36-37). No regime político anterior, “... em nome da segurança nacional e do desenvolvimento econômico, envolvemo-nos numa longa batalha internacional objetivando inserir-nos e firmamo-nos no comércio internacional, segundo o elementar conceito da ciência econômica, o da utilidade dos transportes marítimos” (BIOLCHINI, 2005, p. 3).

Apesar da transferência de poder e relevância nas questões de comércio do sistema ONU ao sistema GATT nos anos 90 (CASTRO, 2011, p. 311), decorrente da mudança de estrutura política do sistema internacional, com a hegemonia incontestada dos EUA e o realinhamento dos países neutros do terceiro mundismo a uma aceitação do modelo de livre comércio no lugar do desenvolvimentismo, da ideia de interdependência e da “nova parceria para o desenvolvimento” (BRANCH, 2001, pp. 168-169), a UNCTAD permanece um fórum de negociação importante⁴²⁷ e suas normas têm o mesmo nível de validade jurídica, quando não de eficácia prática, das normas da OMC.

O GATT era a parte do sistema de Bretton Woods que lidava especificamente com as questões de comércio internacional. Mesmo que com peso reduzido, os países subdesenvolvidos participam do sistema desde seus primórdios, sendo que 10⁴²⁸ dos 23 membros originais eram da periferia e conseguiram incluir o tratamento preferencial aos países em desenvolvimento na Parte IV desse tratado internacional (BRANCH, 2001, pp. 170-171). A lógica geral do GATT é de favorecimento do livre comércio entre seus membros e no mundo, com a redução das restrições tarifárias e não tarifárias, a coibição de práticas consideradas abusivas⁴²⁹ e mecanismos de solução pacíficas de controvérsias comerciais. Em sucessivas rodadas de negociação, o comércio mundial de mercadorias foi

⁴²⁶ A margem de manobra para políticas setoriais nacionais garantida nessas negociações internacionais foi fundamental para o atingimento dos resultados substanciais da navegação brasileira demonstrados no subcapítulo 3.2.2. de “Introdução Histórica” supra.

⁴²⁷ Vide, por exemplo, as atuais discussões e a produção normativa envolvendo o transporte multimodal, em BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 204.

⁴²⁸ Inclusive do Brasil, como uma das nações aliadas vencedoras da II Guerra.

⁴²⁹ Como o “dumping”, subsídios etc.

crescentemente liberalizado e o tratado transformou-se numa Organização Internacional completa, a OMC. Em seu âmbito, os mais diversos temas relativos ao comércio internacional são regulados em tratados internacionais distintos, com aplicabilidade a Estados signatários distintos (BRANCH, 2001, pp.175-180).

Nesse sentido, três grandes áreas reguladas pela OMC assumem particular relevância para a navegação marítima brasileira. Primeiramente, o acordo sobre subsídios e medidas de compensação, do qual o Brasil é signatário e já sofreu, inclusive, condenação no caso emblemático do Proex e da Embraer. Em segundo lugar, o Acordo sobre Medidas de Investimento Relativas ao Comércio, que o país assinou na expectativa de atração de investimentos estrangeiros e que lhes garante tratamento não discriminatório em relação a empresas ou investidores nacionais, o pagamento de indenizações e mecanismos de solução de controvérsias alternativos ao Judiciário do país. Por fim, o General Agreement on Trade in Services⁴³⁰ - GATS, que o Brasil assinou na parte que diz respeito aos transportes.

À primeira vista, o país teria, assim, se vinculado internacionalmente à adoção de políticas liberais no setor de navegação, que impediriam políticas de incentivo por meio de subsídios, políticas de favorecimento ao capital nacional e políticas de proteção de mercado nos transportes. Contudo, em todas essas normas da OMC, há uma série de exceções e posições jurídicas distintas para os países em desenvolvimento (CASTRO, 2011, p. 307), de modo que, juridicamente, ainda há espaço para aplicação de políticas públicas de desenvolvimento. Além disso, como já foi discutido, a Constituição Federal é a norma máxima em nosso ordenamento e disposições como o afastamento do Poder Judiciário brasileiro para os investimentos estrangeiros ou mesmo a abertura direta da cabotagem às empresas estrangeiras são patentemente inconstitucionais e impossíveis de serem internalizadas como normas jurídicas válidas e vinculantes dentro do país.

Ademais, as normas internacionais públicas que regem a navegação marítima continuam sendo construídas numa complexa interação entre ICC⁴³¹, OIT, IMO, OMC, UNCTAD e UNCTRAL (BRANCH, 2001, p. 170) e suas lógicas ao mesmo tempo conflitantes e complementares, cabendo aos Estados nacionais e aos demais atores

⁴³⁰ Tradução: Acordo Geral de Comércio em Serviços.

⁴³¹ International Chamber Of Commerce –ICC. Tradução livre: “Câmara Internacional do Comércio”.

internacionais navegar o sistema da forma que melhor sirva a seus interesses. O importante a se ressaltar para o objeto da presente dissertação é que o atual estágio da mundialização e da positividade jurídica de normas internacionais na navegação marítima não impede⁴³² a adoção de modelos jurídico-institucionais de desenvolvimento do setor, como fica inclusive evidenciado na prática de diversas potências marítimas asiáticas e ocidentais. Ainda em 2001, dados da UNCTAD, citados por Biolchini, confirmam a difusão de uma série de medidas de apoio praticadas, em menor ou maior grau, por todos os países com alguma projeção na navegação. Subsídios à construção, programas de financiamento, acordos bilaterais para a facilitação da navegação entre os signatários e em detrimento dos demais países, créditos à exportação, depreciação e taxas com beneficiamento, políticas tributárias, empresas estatais de navegação, reserva de cabotagem, auxílio à pesquisa, reserva de carga e preferência de bandeira, subsídios operacionais, auxílio seguro marítimo etc. etc. (BIOLCHINI, 2005, pp. 122-123).

O sistema OMC e a razão comercialista liberalizante é apenas uma parte, mesmo que muito influente, do ordenamento internacional do setor e, especificamente para os países subdesenvolvidos, há legitimidade jurídica para adoção de políticas desenvolvimentistas nacionais pelas normas da UNCTAD e da Assembleia Geral da ONU (CASTRO, 2011, p. 308), além do impulso aos aspectos não econômicos do desenvolvimento, como o meio ambiente e as relações de trabalho, no âmbito das organizações técnicas, como a IMO e a OIT.

⁴³² Mas certamente que as dificulta, já que é justamente esse o objetivo declarado dos grandes oligopólios das potências marítimas e de seus Estados. Aqui cabe, exemplarmente, a menção a um poderosíssimo lobby privado da navegação marítima dos países desenvolvidos, o Council of European and Japanese National Shipowner's Association – CENSA (Conselho de Associações Europeias e Japonesas dos Proprietários de Navios), cujos objetivos são:

“The primary objective of CENSA is the promotion and protection of the interests of its membership through the development of sound shipping policies including in particular:

- a) the elimination of restriction on, and interference with, international transport and trade;
- b) the promotion of a system free, so far as possible, from governmental discrimination or regulation and which preserves for shippers the freedom of choice of vessel;” (BRANCH, 2001, p. 145, grifos nossos).

Tradução livre: “O objetivo principal da CENSA é a promoção e a proteção dos interesses de seus membros através do desenvolvimento de sólidas políticas de navegação, em particular:

- a) a eliminação das restrições e das interferências no transporte e no comércio internacional;
- b) a promoção de um sistema livre, tanto quanto possível, de discriminação ou regulação governamental e que preserve aos armadores a liberdade de escolha de embarcação.”

Por fim, a própria vinculação internacional de um país não é um ato religioso e irrevogável, mas um ato político, decidido pelos atores no controle do Estado em determinado momento histórico, e que pode ser alterado. Juridicamente, a Constituição de determinado Estado e sociedade é que forma sua norma suprema, não esses compromissos internacionais, e em termos teórico-conceituais não há qualquer empecilho para um Estado mudar de posição dentro de uma organização internacional ou mesmo renunciar a um tratado. O empecilho é de ordem política, do preço de imagem a se pagar pelo rompimento de um acordo com os demais Estados, mas se esse preço for menor do que aquele de se manter em tratados que ferem seus interesses, um Estado independente assumi-lo-á⁴³³.

3.2.5 O ordenamento jurídico infraconstitucional da navegação marítima no Brasil

3.2.5.1 A base teórica e político-ideológica do modelo: substituição da Política Industrial pela Regulação e a Defesa da Concorrência

Como visto, o antigo modelo jurídico-institucional de incentivo à navegação e à marinha mercante brasileira foi extinto, sendo substituído por um sistema de lógica neoliberal, em que a intervenção desenvolvimentista do Estado é considerada negativa e distorciva do funcionamento do mercado, além de impraticável na situação de ajuste financeiro do Estado brasileiro após a crise dos anos 80 e no contexto da globalização. Assim, apesar do modelo jurídico constitucional em tese mesclar em sua ordem econômica elementos nacional-desenvolvimentistas, socialdemocratas e liberais, as chamadas reformas do Estado dos anos 90 implementaram o denominado “Estado Regulador” (COUTINHO, 2014, p. 39), que seria um meio-termo entre o Estado liberal clássico, sem qualquer intervenção, e o Estado social ou intervencionista.

O suposto meio-termo seria dado justamente pela Regulação da esfera econômica e pela Defesa da Concorrência, como intervenções estatais mínimas necessárias à

⁴³³ Novamente, dependente do real nível de poder deste Estado internamente e na seara internacional, não de uma impossibilidade geral supostamente causada pela globalização.

manutenção do funcionamento eficiente dos mercados capitalistas, seja pela coibição da concentração econômica e de práticas anticoncorrenciais, seja pela correção das falhas de mercado, como monopólios naturais⁴³⁴, externalidades e assimetria de informações. Cabe ressaltar que, no âmbito da discussão de direito econômico, o termo Regulação têm conotação específica, diferente do uso geral de “ordenação jurídica do capitalismo ou da economia” utilizado na Economia Política e outras ciências sociais.

No presente capítulo, está-se tratando justamente desse sentido jurídico específico, posto que o modelo jurídico-institucional atual utiliza expressamente o termo e se baseia em determinadas lógicas teóricas e pressupostos específicos correspondentes. Apresenta-se, destarte, inicialmente a fundamentação teórica e ideológica desse modelo, para então detalhar-se sua formatação na legislação setorial concreta para a navegação marítima.

Apesar da Regulação sofrer duras críticas do liberalismo mais radical de autores neoclássicos⁴³⁵ como os da Escola de Chicago, da linha da “*public choice*”⁴³⁶ etc., sua base teórica está firmemente ancorada no *mainstream* econômico liberal, com a crença no modelo de mercado como otimizador da alocação de recursos escassos e maximizador da eficiência econômica. A lógica da Regulação é que a concorrência perfeita seria o regime econômico ótimo, que maximizaria a utilidade dos consumidores, mas que, como existem mercados que divergem da concorrência perfeita, caberiam intervenções pontuais para aproximá-los da forma ótima. “A função da regulação é, então, a de proteger o consumidor contra efeitos não desejáveis do regime de mercado” (COUTINHO, 2014, p. 42).

Veja-se o seguinte trecho em Coutinho (2014):

... uma alocação eficiente de recursos seria aquela em que ao máximo o preço praticado se aproxima do custo marginal. Tal alocação somente é possível em mercados em que há concorrência perfeita. Em um mercado monopolista, ao contrário, uma firma pode valer-se de seu poder monopolístico para aumentar preços e maximizar lucros em prejuízo do consumidor. Essa exploração reflete, conseqüentemente, uma alocação subótima de recursos que deve ser corrigida, pois lesa o consumidor em razão de uma perda quantificável de bem-estar (*deadweight loss*). (COUTINHO, 2014, p. 43)

⁴³⁴ COUTINHO, D. R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, nota de rodapé p. 42.

⁴³⁵ Vide SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**, 2. ed. revista e ampliada, São Paulo-SP, Malheiros, 2008, pp. 27-32.

⁴³⁶ Vide COUTINHO, op. Cit., p. 45 et. seq. e SALOMÃO, op.cit., p. 23.

E Castro (2011):

... o pano de fundo do direito da regulação é a economia de mercado e a globalização. A economia do mercado nasceu do direito e continua a ser regulamentada por ele; portanto, não é contraditório que uma economia liberal seja objeto de regulação, a partir do momento em que não é mais possível se contentar unicamente com a lei da oferta e da demanda. (CASTRO, 2011, p. 357)

Numa visão mais restritiva, a regulação visaria exclusivamente garantir o equilíbrio do mercado, coibindo práticas distorcidas dos agentes econômicos, ora consideradas falhas de mercado, a fim de assegurar o equilíbrio interno do sistema regulado. (CASTRO, 2011, p. 359)

A correção feita pela Regulação ao sistema de mercado não tem nem o mesmo fundamento da discussão em torno do planejamento, nem o das bases do intervencionismo industrialista à List, nem dos problemas de demanda efetiva keynesianos e muito menos das questões redistributivas da socialdemocracia e do socialismo. Funda-se na “crença na possibilidade de reprodução das condições de mercado através da agência regulatória naqueles setores em que essas condições não podem ser produzidas naturalmente.” (SALOMÃO, 2008, p. 29), “... *se justifica* pela existência de falhas de mercado, entre as quais podem ser citadas a concorrência imperfeita e os preços e tarifas predatórias e não módicas” (CASTRO, 2011, p. 360, grifos nossos) e “... é instituída com o propósito de defender o interesse público⁴³⁷ contra perdas de bem-estar associadas às falhas de mercado” (CASTRO, 2011, p. 362).

Em termos histórico-concretos, está ligada ao neoliberalismo no poder a partir dos anos 70, com a privatização de serviços públicos em sabidas condições de falhas de mercado (COUTINHO, 2014, p. 53). E na periferia⁴³⁸, em específico no Brasil, às

⁴³⁷ Interessante notar a identificação de “interesse público” na Regulação *stritu sensu* com o ótimo alocativo do mercado...

⁴³⁸ Aqui cabe um breve comentário sobre a diferença da crise capitalista nos países desenvolvidos e na periferia, decorrente da própria diferença da natureza do Estado e das estruturas econômicas nesses países. No centro, a crise foi uma crise do Estado de Bem-Estar keynesiano. Na periferia, uma crise do Estado desenvolvimentista. Apesar de ambos contestarem o Estado liberal clássico, são estruturalmente completamente diferentes (COUTINHO, D. R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 64). E conseqüentemente a lógica das privatizações são respectivamente diferentes: “Ademais, países em desenvolvimento têm características e problemas únicos que parecem sugerir a importância de estratégias regulatórias distintas daquelas adotadas pela regulação

privatizações dos anos 90 no contexto de crise do Estado, Consenso de Washington e necessidade de garantir os recursos externos para o fechamento do balanço de pagamentos e o processo de contenção da hiperinflação⁴³⁹. Com a privatização das chamadas indústrias de rede por períodos longos, de 20 a 30 anos de delegação, o modelo jurídico de Regulação deve cumprir uma série de funções mercadológicas, sintetizadas em Coutinho como o equilíbrio entre a maximização das vantagens aos consumidores e os retornos sobre os investimentos das empresas que adquiriram os setores privatizados, estabelecido juridicamente no momento do estabelecimento das “regras do jogo” do “compromisso regulatório”⁴⁴⁰ (COUTINHO, 2014):

... a regulação deve então assegurar que as demandas dos consumidores sejam atendidas, assim como assegurar, simultaneamente, retornos razoáveis aos investidores. Esses últimos devem, ainda, ser estimulados a repassar aos consumidores ganhos de produtividade e inovações tecnológicas e/ou gerenciais. A regulação deve, enfim, buscar uma situação ótima na qual as tarifas para o consumidor sejam as mais baixas possíveis sem prejuízos de retornos considerados justos para os investidores privados. (COUTINHO, 2014, p. 89, grifos nossos)

Por fim, Castro lista analiticamente os objetivos decorrentes da lógica sintetizada anteriormente (CASTRO, 2011):

... os principais objetivos da maioria dos esforços de regulação econômica são: a) controle do poder de monopólio; b) controle dos lucros abusivos; c) compensação para as externalidades; d) informação inadequada; e) competição

convencional do mundo desenvolvido.” (COUTINHO, D. R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 52) e: “Contudo, sejam quais forem as razões que levaram o mundo desenvolvido a privatizar e a implementar uma ação regulatória subsequente, elas são diferentes em intensidade, forma e conteúdo das razões que levaram os países em desenvolvimento, em especial o Brasil, a empreender reformas do Estado por meio da privatização.” (Ibid. p. 61)

No mesmo sentido: “industrialization in peripheral countries led by developmental states was not accompanied by social democratic coalitions aiming at the distribution of income and full employment” MEDEIROS, Carlos A. The Political Economy of the Rise and Decline of Developmental States, in **PANOECONOMICUS**, 2011, 1, pp. 43-56. www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1452-595X1101043M.pdf ultimo acesso 16/10/2013. pp. 8-9.

Tradução livre: “a industrialização liderada pelos Estados desenvolvimentistas nos países periféricos não foi acompanhada de coalizões socialdemocratas com vistas à distribuição de renda e ao pleno emprego.”

⁴³⁹ Sobre a relação entre as privatizações e o Plano Real, vide COUTINHO, op. Cit., pp. 84-85.

⁴⁴⁰ Os longos períodos de maturação e os altos níveis de investimentos envolvidos nesses processos tornam a iniciativa privada particularmente sensível ao risco de mudanças dessas regras. Como não poderia deixar de ser em um modelo essencialmente baseado na atração de capitais privados estrangeiros para investimentos, o “Estado regulador” tem de não apenas aplicar regras atraentes a esses capitais, como garanti-las por prazos prolongados. Vide COUTINHO, D. R. op. Cit., pp. 90-91.

excessiva; f) desigualdade no poder de barganha; g) racionalização, que inclui planejamento da indústria; h) *moral hazard*; i) paternalismo e j) escassez. (CASTRO, 2011, pp. 360-361)

Neste diapasão, cabe mencionar que em sentido técnico-jurídico formal, o novo modelo Regulação, apesar de sua lógica econômica neoliberal própria e contraposta àquela do modelo desenvolvimentista anterior, continua se inserindo nos conceitos clássicos de Direito Administrativo (SALOMÃO, 2008, p. 25). A forma pela qual a Regulação é implementada é, de um lado, por delegação de serviço público - mas agora regulamentada, supervisionada e fiscalizada pelas Agências Reguladoras e não mais pelos ministérios⁴⁴¹ - e do outro, pelo exercício do poder de polícia, igualmente passado dos órgãos diretos do Estado às Agências. As agências, apesar do neologismo implantado dos países anglo-saxões no período das privatizações, constituem-se juridicamente como autarquias especiais, instituto jurídico presente no ordenamento brasileiro há décadas.

Assim, a grande diferença entre os modelos está na passagem da exploração direta do Estado de determinados setores estratégicos, como telecomunicações e transportes aquaviários, para a iniciativa privada, e a atribuição das funções normativas infralegais⁴⁴² e do poder de polícia sobre os setores privatizados às autarquias especiais “agência reguladora”. O Direito Regulatório é, em seu conteúdo e método, Direito Econômico⁴⁴³, e, em sua forma, uma espécie de Direito Administrativo, e não contesta a lógica essencial deste último, até porque a estrutura jurídica constitucional brasileira não foi alterada nesse sentido. As mudanças ocorreram na lógica econômica fundamental do sistema, não nas formas de direito administrativo utilizadas, e o importante a se destacar nesse sentido no contexto da presente dissertação é que o modelo “Regulação” e seu correlato “Defesa da Concorrência” partem de uma visão de economia totalmente desestatizada e abandonam

⁴⁴¹ Sobre a esperada maior capacidade técnica e discricionariedade própria das Agências Reguladoras em relação ao legislativo e o setor político tradicional, vide BIOLCHINI, M. C. de A. **Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de Autorização**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 69.

⁴⁴² Que continuam apenas podendo regulamentar legislação propriamente aprovada pelo Legislativo, sem inovar no ordenamento jurídico.

⁴⁴³ “Pensar Direito Econômico é pensar o Direito como um nível do todo social – nível da realidade, pois – como mediação específica e necessária das relações econômicas. Pensar Direito Econômico é optar pela adoção de um modelo de interpretação essencialmente teleológica, funcional, que instrumentará toda a interpretação jurídica, no sentido de que conforma a interpretação de todo o Direito.” (GRAU, Eros R. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação crítica**, 7. Ed. revista e atualizada, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 179)

qualquer possibilidade de intervenção estatal na economia para fins outros que não a garantia do equilíbrio dos mercados.

Há autores, como os denominados “*social marketeers*”⁴⁴⁴, ou, no Brasil, Calixto Salomão e a linha do “novo estruturalismo jurídico”⁴⁴⁵, que argumentam no sentido de que o modelo, para cumprir as determinações constitucionais em vigor, teria de, conjuntamente com suas funções de garantir a concorrência, corrigir falhas de mercado e maximizar o “bem-estar” do consumidor, reger-se ainda por outros princípios jurídicos especificamente desenvolvimentistas. Sua concepção de economia é tipicamente social-liberal, de um capitalismo humanizado pelo direito, democrático e justo, concebido como um processo de conhecimento, e protegido contra seus próprios abusos pelo “combate ao poder econômico nos setores regulados através da introdução de uma concorrência regulada” (SALOMÃO, 2008, p. 16).

Apesar do tom explícita e desnecessariamente antipositivista⁴⁴⁶, fundamenta essa exigência no direito brasileiro, com os seguintes princípios constitucionais: o redistributivo (art. 170, VII), o da diluição dos centros de poder econômico e político (art. 170, IV e V) e o do estímulo à cooperação (art. 114, § 2.) (SALOMÃO, 2012, pp. 26-27). Nesse sentido, a própria Regulação deveria pautar-se por esses princípios, como por exemplo com regras *de*

⁴⁴⁴ Vide COUTINHO, D. R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 104.

⁴⁴⁵ Sobre a proposta dessa escola: “Uma perspectiva que não seja compensatória, mas, sim, estruturalista, permite dar, se não mais precisão, ao menos mais materialidade à coordenação entre princípios. Assim, identificar instrumentos regulatórios que interfiram e modifiquem as estruturas de poder econômico, disciplinem e orientem a forma de funcionamento das empresas públicas e privadas nos setores regulados, pode ajudar a impedir que o funcionamento normal do sistema econômico leve à produção de desequilíbrios econômicos e sociais.” (SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**, 2. ed. revista e ampliada, São Paulo-SP, Malheiros, 2008, p. 16)

⁴⁴⁶ A presente dissertação entende-se como claramente juspositivista (que não se resume a Kelsen) e pretende fazer ciência, não filosofia do direito. Nesse sentido, discorda-se totalmente da seguinte assertiva: “O Direito vê o conhecimento de maneira profundamente diversa das ciências sociais. Enquanto para estas o conhecimento é algo eminentemente empírico, para o Direito o conhecimento é eminentemente valorativo.” (Ibid. p. 38)

Ocorre aqui uma confusão entre o fenômeno “Direito”, que realmente positiva interesses e valores, e a ciência do direito, que estuda esse fenômeno e que faz parte das ciências sociais mais amplas, especializando-se apenas no subsistema de relações sociais regidos por normas jurídicas coercitivas. Como qualquer estudo de ciência social crítica, deve antes de mais nada partir do fenômeno real, para descrevê-lo, analisa-lo e criticá-lo. E nesse sentido, o direito está muito longe de poder ser associado à ideia de justiça, assim como o capitalismo real está muito longe de ser um “processo de conhecimento econômico” e outros eufemismos similares. Nada mais ideológico e apologético que uma afirmação como a seguinte: “Desse modo, a sociedade que vemos é uma representação de valores sociais democraticamente estabelecidos.” (Ibid., pp. 38-39)

*universalização de serviços*⁴⁴⁷ nas concessões, regras procedimentais que aumentem a participação democrática e contribuam para implementar a justiça material⁴⁴⁸, incluam preocupações ambientais⁴⁴⁹ etc., na lógica de “contrastar (com antídotos jurídicos) tendências respectivamente macro e microeconômicas negativas, que têm respaldo estrutural nas respectivas economias e nos respectivos setores” (SALOMÃO, 2012, p. 33).

O ordenamento jurídico brasileiro como um todo realmente não aceita a Regulação nos moldes (neo)clássicos, por infringir⁴⁵⁰ princípios constitucionais expressos (e positivados) e contrariar a lógica geral do Estado brasileiro do pós-ditadura, que juridicamente é constituído como uma república democrática desenvolvimentista e social-liberal, não como um “Estado regulador”⁴⁵¹ neoliberal (GRAU, 2001, pp. 36-37). Igualmente, a concepção de interferir na realidade socioeconômica por meio de instrumentos jurídicos está na base desta dissertação e de qualquer estudo institucionalista.

Contudo, apesar de ser possível a exigência regulatória de padrões técnicos e condutas empresariais que levem em consideração fins desenvolvimentistas, como questões ambientais⁴⁵² e a já discutida universalização dos serviços públicos, a tentativa dessas linhas “progressistas” de juristas de adaptar o instrumento Regulação e Defesa da Concorrência⁴⁵³ a essas exigências sociais e desenvolvimentistas da Constituição Federal

⁴⁴⁷ Vide SALOMÃO, (Org). **Regulação e desenvolvimento: novos temas**. São Paulo, Malheiros, 2012, p. 30.

⁴⁴⁸ Ibid., p. 34.

⁴⁴⁹ Ibid., p. 45.

⁴⁵⁰ Para Salomão, deve haver justamente uma interpretação da Regulação que a harmonize com esses princípios não liberais. Vide SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**, 2. ed. revista e ampliada, São Paulo-SP, Malheiros, 2008, p. 36.

⁴⁵¹ Sobre o Estado Regulador, ou subsidiário, e sua relação com a Regulação, vide BIOLCHINI, M. C. de A. **Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de Autorização**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, pp. 92-93. E na mesma autora, a posição de que a Regulação econômica da ANTAQ “tem capacidade para observar tais postulados principiológicos” (Ibid., p. 147).

⁴⁵² Ainda para uma versão mais ampla da Regulação, incluindo questões sociais e ambientais, vide Souto, Marcos Juruena Villela. “Agências Reguladoras”. RDA n. 216:125-162, abr./jun. 1999, apud BIOLCHINI, M. C. de A. **Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de Autorização**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 59.

⁴⁵³ Sobre a correlação e a diferença desses dois conceitos: “... a diferença entre *direito antitruste* e *regulação* está basicamente na forma de intervenção. A atuação do direito antitruste é essencialmente passiva, controlando formação de estruturas e sancionando condutas. Trata-se do que a doutrina administrativa costuma chamar de *atos de controle e de fiscalização*, através dos quais o Estado não cria a utilidade pública, limitando-se a fiscalizá-la ou controlá-la. Já a regulação não pode se limitar a tal função. É preciso uma intervenção ativa, que não se restringe ao controle, mas à verdadeira criação da utilidade pública através da

contraria a própria lógica interna desses institutos. Para “ordenar o exercício da atividade econômica de forma a que esses efeitos [negativos do funcionamento do mercado] não sejam produzidos e as necessidades da população sejam providas” (SALOMÃO, 2008, p. 18), seriam necessárias mudanças socioeconômicas estruturais⁴⁵⁴ muito mais profundas do que o instrumento Regulação⁴⁵⁵ em sentido jurídico estrito possibilita.

E que certamente teriam de ultrapassar a premissa de que “... a regulação mais efetiva é a que impõe a existência de concorrência naqueles setores em que as condições estruturais dos mercados impedem que essa se estabeleça somente com uma aplicação ativa do direito antitruste” (SALOMÃO, 2008, p. 37), os objetivos de “...que os agentes adquiram conhecimento⁴⁵⁶ nas relações econômicas” (SALOMÃO, 2008, p. 124) e definitivamente a noção de que “...no campo da regulação da atuação dos agentes privados no mercado, promoção da justiça social só pode significar obtenção de equilíbrio entre os agentes no mercado” (SALOMÃO, 2008, p. 166, grifos nossos).

Os mecanismos dos quais o Estado e o direito dispõem para concretizar os objetivos constitucionais de desenvolvimento e justiça social são justamente outros, como política tributária⁴⁵⁷, política industrial, investimentos em infraestrutura física e social, direito

regulação. A utilidade pública, nos setores reguláveis, consiste exatamente na efetiva criação de um sistema de concorrência.” (SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**, 2. ed. revista e ampliada, São Paulo-SP, Malheiros, 2008, p. 37, grifos nossos).

Vide também CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, pp. 391- 402.

⁴⁵⁴ Mas que por sua vez seriam efetuadas por decisões políticas juridicamente institucionalizadas. É possível alterar a realidade socioeconômica no sentido desenvolvimentista. Só não é possível fazê-lo com os instrumentos jurídico-institucionais típicos do neoliberalismo.

⁴⁵⁵ Se o termo for usado no sentido amplo proposto por Salomão, que “[e]ngloba toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou o exercício de poder de polícia” (Ibid., p. 21), ele acaba se confundindo com o termo de Direito Econômico e perde sua utilidade científica e de análise e contrastação com os demais instrumentos específicos de ordenação socioeconômica.

⁴⁵⁶ Esse foco excessivo na informação dos “agentes”, em detrimento das questões estruturais concretas de exploração e dominação de classe e do subdesenvolvimento dependente dos países periféricos é ilustrativo da ideologia e da agenda liberais dominantes na atual discussão sobre as formas de organização jurídico-institucional da economia e sua utilização para a indução de desenvolvimento. Consequentemente, são também dominantes na produção normativa e nas instituições vigentes no Brasil atual, inclusive no setor regulado dos transportes aquaviários e da navegação marítima.

⁴⁵⁷ O próprio Salomão discute o instituto da “contribuição de intervenção no domínio econômico” (art. 149 da CF) como o mais apropriado à universalização dos serviços, notadamente instituto jurídico de direito tributário e sem qualquer relação com a Regulação. Vide SALOMÃO, (Org). **Regulação e desenvolvimento: novos temas**. São Paulo, Malheiros, 2012, p. 30.

trabalhista e previdenciário etc. Em suma, “...a forma de atuação do próprio Estado enquanto centro de planejamento ou prestação direta dos serviços de interesse social regulados” (SALOMÃO, 2008, p. 17). Querer adaptar institutos de base teórica neoclássica e desenvolvidos especialmente para apoiarem os processos de privatização do neoliberalismo para essas funções desenvolvimentistas é um esforço árido⁴⁵⁸ e que acaba impedindo o debate aberto e aprofundado sobre os modelos jurídico-institucionais de fato apropriados para impulsionarem o desenvolvimento em países periféricos. E debate que tem de ser crítico inclusive ao conjunto do arcabouço econômico liberal, com suas vacas sagradas de foco consumerista⁴⁵⁹ e culto à concorrência perfeita⁴⁶⁰.

⁴⁵⁸ E potencialmente voluntarista, ao querer impor juridicamente comportamentos inviáveis economicamente. Dentro do sistema capitalista, as empresas individuais são forçadas a se comportar com maximização de lucros etc., sob pena de falirem e serem engolidas por suas rivais mais competitivas. Assim, o direito, e em específico a regulação, não pode simplesmente ir criando obrigações, como a universalização, níveis de investimentos, níveis de qualidade de serviço, segurança ambiental etc. sem levar em consideração os fundamentos econômicos concretos da atividade empresarial em cada setor. Nesse sentido, veja-se o seguinte trecho sobre o problema da universalização de serviços: “Dizer que o capital privado não pode ser coagido a promover a universalização sem que lhe seja garantida uma contrapartida não é uma afirmação abstrata. Desde que a prestação de serviços públicos em setores de infraestrutura se tornou um negócio privado, conciliar a lógica do lucro com a prestação universal desses serviços passou a ser um dos problemas de fundo da regulação. Nesse sentido é que pode ser ingênuo acreditar que seja possível exigir, em um ambiente de regulação pós-privatizações, que investidores privados cumpram objetivos de universalização sem que tal tarefa não seja, de algum modo, remunerada ou que possa significar ganho ou vantagem competitiva.” (COUTINHO, D. R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 137)

⁴⁵⁹ E o “novo estruturalista” Salomão permanece vinculado a essa ótica: “... a concorrência como um processo de descoberta: quanto mais alternativas de produtos o consumidor puder examinar e descartar, tanto mais sua escolha será plena de informações relativamente à sua preferência.” (SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**, 2. ed. revista e ampliada, São Paulo-SP, Malheiros, 2008, p. 43). Ou seja, a liberdade e o “bem-estar” do consumidor como valores supremos, não desenvolvimento nacional, acumulação de capital nacional, distribuição de renda, desenvolvimento tecnológico autônomo etc. etc.

⁴⁶⁰ Tanto em termos históricos, quanto conceituais, não são essas categorias que levam ao desenvolvimento econômico e social. Historicamente, lembra-se o caso da Alemanha, do Japão e da Coreia do Sul em suas fases de formação capitalista, onde o Estado favoreceu a centralização dos capitais nacionais, inclusive com entrelaçamento com o capital financeiro e estatal, como forma de proteção contra grupos estrangeiros e para ganho de escala produtiva, em claro contraste com o dogma da livre concorrência (CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Trad. Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004).

E esse é um ponto em que o denominado “novo estruturalismo jurídico” não consegue ultrapassar suas limitações ideológicas social-liberais, acreditando em teses como: “É preciso entender a existência de alternativas e a liberdade de escolha como valores em si, inadmitindo o poder econômico e exigindo que ganhos de escala sejam repartidos com o consumidor (admitindo-se portanto, a eficiência só no sentido distributivo, e não alocativo)...” (SALOMÃO, op. Cit., pp. 45-46), “...sério obstáculo ao desenvolvimento nesses países é o alto grau de concentração de poder econômico.” (SALOMÃO, op.cit., p. 47) e “... a indução do desenvolvimento é fundamental para economias estruturalmente subdesenvolvidas; e indução só é possível com combate às condições estruturais da economia que favorecem a concentração do poder e, portanto, a ingovernabilidade econômica.” (SALOMÃO, op.cit., p. 46).

Questões como o balanço de pagamentos e a conta de transações correntes, acumulação de capital nacional, industrialização, reservas de mercado, desenvolvimento tecnológico nacional, formação de “campeões nacionais”⁴⁶¹, aspectos estratégicos e de defesa, distribuição de renda, desenvolvimento e equilíbrio regional etc. são todas simplesmente inexistentes para a Regulação, seja em seu viés liberal, seja em sua versão jusidealista à Salomão, até como uma consequência lógica das premissas teóricas neoclássicas do modelo, baseado em indivíduos/consumidores de um lado e empresas do outro, mediados pelas regras de trocas dos mercados. A postura de que “...nenhuma justificativa extraconcorrencial é admissível tratando-se de setores regulados. (...) a perseguição *per se* da existência da concorrência justifica-se pela própria razão de ser da regulação” (SALOMÃO, 2008, pp. 82-83) demonstra de forma ostensiva a subordinação de todos os potenciais objetivos e instrumentos desenvolvimentistas à lógica inquestionável da concorrência típica da lógica liberal dominante. Porém, são justamente essas questões não concorrenciais que uma organização jurídico-institucional da economia teria de enfrentar para poder servir de fato como instrumento de indução de desenvolvimento.

3.2.5.2 Legislação e instituições na navegação marítima brasileira atual

⁴⁶¹ O problema do tamanho mínimo para empresas serem eficientes e competitivas no mercado internacional é uma questão central do desenvolvimento e que se choca diretamente com as premissas de descentralização da lógica da defesa da concorrência. Especificamente na navegação marítima, escala e capitalização talvez sejam as duas questões determinantes da sobrevivência e do sucesso empresarial no setor, como Branch deixa bem explícito: “... and finally, the larger the company, generally speaking, the better it will be able to combat the challenges of the next century, in particular with regard to new investment, which will be vast, and competition, which will intensify” (BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 297).

Tradução livre: “e, finalmente, quanto maior a empresa, em geral, mais facilmente poderá enfrentar os desafios do próximo século, em particular no que diz respeito a novos investimentos, que serão vastos, e a competição, que ficará mais intensa.”

A busca por uma Marinha Mercante nacional tem de necessariamente levar em consideração esses problemas, sem ficar amarrada por uma suposta supremacia da lógica concorrencial acima de todos os demais problemas, objetivos e princípios constitucionais que regem a ordem jurídica brasileira.

O setor de navegação marítima brasileiro é organizado por três tipos de instituições. As que fazem a regulação técnica e socioambiental, incluindo-se aí a Marinha do Brasil⁴⁶², responsável pela aplicação das regras de salvaguarda da vida no mar e prevenção de poluição acordadas no âmbito da IMO, por meio das NORMAM⁴⁶³ (CASTRO, 2011, p. 123 e pp. 281-282), o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, que detalha as questões ambientais também para a navegação marítima (CASTRO, 2011, p. 291), e o Tribunal Marítimo⁴⁶⁴, corte administrativa especializada em Direito Marítimo e Direito da Navegação. A regulação econômica propriamente dita, a cargo da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. E as instituições ainda existentes de fomento, como o BNDES.

Tal qual na discussão sobre o ordenamento internacional do setor, a regulação técnica e ambiental⁴⁶⁵ tem efeitos significativos sobre o funcionamento da navegação⁴⁶⁶, desde exigências de investimentos a práticas operacionais específicas, com implicações diretas na estrutura de custos e fretes, além de impulsionar o aspecto de sustentabilidade socioambiental do desenvolvimento. Assim, reconhece-se esse aspecto na presente dissertação, mas o foco do debate centrar-se-á na regulação econômica e nos instrumentos de políticas públicas setoriais, do planejamento ao fomento, por relacionarem-se direta e

⁴⁶² Lei Complementar 97, de 09 de junho de 1999.

Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

I - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;

II - prover a segurança da navegação aquaviária;

III - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;

IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004)

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Marítima", para esse fim.

⁴⁶³ Normas da Autoridade Marítima.

⁴⁶⁴ Vide CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, p. 132.

⁴⁶⁵ Sobre o “Direito Ambiental Marítimo”, vide Ibid., p. 252.

⁴⁶⁶ Para uma listagem das mais de 15 leis brasileiras que regem os diversos aspectos da regulação técnica e ambiental no setor, vide Ibid., pp. 125-127.

deliberadamente com o desenvolvimento da navegação marítima nacional e do país como um todo.

O regramento jurídico infraconstitucional básico do setor de transportes aquaviários no Brasil é estabelecido pela Lei 10.233, de 05 de junho de 2001, que: “Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.”, já delimitando em seu enunciado as principais organizações responsáveis pelo setor. Destarte, por esta norma, o estabelecimento da política dos transportes terrestres e aquaviários, de forma integrada, ficaria sob responsabilidade do Conselho Nacional, órgão político, enquanto a Regulação ficaria com os entes técnicos ANTAQ e ANTT, ao cabo que a execução das obras de infraestruturas é de competência do DNIT.

Atendendo à lógica constitucional, a lei define o Sistema Nacional de Viação e o distingue do sistema Federal de Viação, especificamente sob ingerência da União, e determina os objetivos de:

Art. 4o São objetivos essenciais do Sistema Nacional de Viação:

I – dotar o País de infra-estrutura viária adequada;

II – garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens;

III – promover o desenvolvimento social e econômico e a integração nacional.

§ 1o Define-se como infra-estrutura viária adequada a que torna mínimo o custo total do transporte, entendido como a soma dos custos de investimentos, de manutenção e de operação dos sistemas.

§ 2o Entende-se como operação racional e segura a que se caracteriza pela gerência eficiente das vias, dos terminais, dos equipamentos e dos veículos, objetivando tornar mínimos os custos operacionais e, conseqüentemente, os fretes e as tarifas, e garantir a segurança e a confiabilidade do transporte.

O próximo artigo da lei estabelece o CONIT, com destaque nosso para o caráter político amplo de suas atribuições, que incluem expressamente políticas de desenvolvimento, incluindo questões de Defesa e de meio-ambiente, políticas de promoção de competitividade e de fomento e uma preocupação regionalista clara:

Art. 5º Fica criado o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT, vinculado à Presidência da República, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, em conformidade com: ([Vide Decreto nº 6.550, de 2008](#))

I - as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de defesa nacional, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

II – as diretrizes para a integração física e de objetivos dos sistemas viários e das operações de transporte sob jurisdição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III – a promoção da competitividade, para redução de custos, tarifas e fretes, e da descentralização, para melhoria da qualidade dos serviços prestados;

IV – as políticas de apoio à expansão e ao desenvolvimento tecnológico da indústria de equipamentos e veículos de transporte;

V - a necessidade da coordenação de atividades pertinentes ao Sistema Federal de Viação e atribuídas pela legislação vigente aos Ministérios dos Transportes, da Defesa, da Justiça, das Cidades e à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República. (Redação dada pela Lei nº 11.518, de 2007)

Art. 6. No exercício da atribuição prevista no art. 5o, caberá ao CONIT: (Vide Decreto nº 6.550, de 2008)

I – propor medidas que propiciem a integração dos transportes aéreo, aquaviário e terrestre e a harmonização das respectivas políticas setoriais;

II - definir os elementos de logística do transporte multimodal⁴⁶⁷ a serem implementados pelos órgãos reguladores dos transportes terrestre e aquaviário vinculados ao Ministério dos Transportes, conforme estabelece esta Lei, pela Secretaria Especial de Portos e pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC; (Redação dada pela Lei nº 11.518, de 2007)

III – harmonizar as políticas nacionais de transporte com as políticas de transporte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visando à articulação dos órgãos encarregados do gerenciamento dos sistemas viários e da regulação dos transportes interestaduais, intermunicipais e urbanos;

IV – aprovar, em função das características regionais, as políticas de prestação de serviços de transporte às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo ao Presidente da República e ao Congresso Nacional as medidas específicas que implicarem a criação de subsídios;

⁴⁶⁷ Especificamente sobre o regramento do transporte multimodal no Brasil, a integração total dos modais de transportes foi buscada pela Lei 6288/75 e pelo Decr. 80.145/77, depois revogados pela Lei 9611/98 e Decr. 3411/2000. Como visto, sua característica principal é que o transporte multimodal é executado sob responsabilidade de um único operador. No entanto, como repetidamente foi e será visto nesta dissertação, tentativas de políticas setoriais como esta esbarram na ânsia arrecadadora do neoliberalismo e por questões tributárias, da Instrução Normativa SRF n. 150/99, o contêiner fica descaracterizado fora da multimodalidade (RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, pp. 104-105 e p. 109)

V – aprovar as revisões periódicas das redes de transporte que contemplam as diversas regiões do País, propondo ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional as reformulações do Sistema Nacional de Viação que atendam ao interesse nacional.

O capítulo IV desta lei prossegue dispondo sobre os princípios e diretrizes que devem guiar o setor de transportes aquaviário e terrestre. Tal qual na ordem constitucional, inicia-se pela afirmação da busca pela preservação do interesse nacional e da promoção do desenvolvimento do país, inclusive com a preocupação específica da unidade de seu território. E tal qual na constituição, complementa esses princípios nacional-desenvolvimentistas com, de um lado, os princípios liberais de proteção dos interesses dos usuários, redução de seus custos e garantia de sua liberdade de escolha e, de outro, com princípios sociais e socioambientais, de preservação do meio ambiente, conservação de energia e prioridade ao transporte coletivo. Por fim, acrescenta ainda a meta de integração física com os países vizinhos, de aumento de competitividade e de apoio à pesquisa tecnológica.

Seção I

Dos Princípios Gerais

Art. 11. O gerenciamento da infra-estrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

I – preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico e social;

II – assegurar a unidade nacional e a integração regional;

III – proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;

IV – assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;

V – compatibilizar os transportes com a preservação do meio ambiente, reduzindo os níveis de poluição sonora e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos;

VI – promover a conservação de energia, por meio da redução do consumo de combustíveis automotivos;

VII – reduzir os danos sociais e econômicos decorrentes dos congestionamentos de tráfego;

VIII – assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados às suas necessidades;

IX – estabelecer prioridade para o deslocamento de pedestres e o transporte coletivo de passageiros, em sua superposição com o transporte individual, particularmente nos centros urbanos;

X – promover a integração física e operacional do Sistema Nacional de Viação com os sistemas viários dos países limítrofes;

XI – ampliar a competitividade do País no mercado internacional;

XII – estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes.

Apesar de bastante similares aos princípios, citam-se igualmente as diretrizes estabelecidas no próximo artigo, por explicitarem a ampla gama de instrumentos de políticas públicas setoriais previstas além da lógica da Regulação em sentido estrito.

Das Diretrizes Gerais

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

I – descentralizar as ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal;

II – aproveitar as vantagens comparativas dos diferentes meios de transporte, promovendo sua integração física e a conjugação de suas operações, para a movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens;

III – dar prioridade aos programas de ação e de investimentos relacionados com os eixos estratégicos de integração nacional, de abastecimento do mercado interno e de exportação;

IV – promover a pesquisa e a adoção das melhores tecnologias aplicáveis aos meios de transporte e à integração destes;

V – promover a adoção de práticas adequadas de conservação e uso racional dos combustíveis e de preservação do meio ambiente;

VI – estabelecer que os subsídios incidentes sobre fretes e tarifas constituam ônus ao nível de governo que os imponha ou conceda;

VII – reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica.

Da simples leitura dos princípios e diretrizes elencados, bem como da constituição e das atribuições do CONIT, fica evidente que o modelo jurídico-institucional estabelecido na Lei 10.233 visa consubstanciar a já discutida lógica do Estado nacional-social-liberal, com as funções definidas no art. 174 da Constituição Federal, de normatização e

fiscalização, de um lado, e incentivo e planejamento, de outro, tudo no sentido de se alcançar a meta de um Brasil soberano e desenvolvido econômica e socialmente. Os próximos artigos definem os detalhes do uso dos institutos de delegação do Direito Administrativo para o regramento dos transportes, evidenciando mais uma vez o caráter de serviço público constitucionalmente estabelecido das atividades do setor, mas que não serão reproduzidos aqui por questões de escopo.

Passa-se então à Agências Reguladoras, cujos objetivos agora são já muito mais restritos e com foco na lógica da Regulação *stritu sensu* discutida supra:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

E especificamente para a ANTAQ, um longo, mas específico⁴⁶⁸, rol de atribuições relacionadas à delegação dos serviços de transportes e/ou da exploração de infraestrutura aquaviária, à normatização⁴⁶⁹ e fiscalização do setor, à elaboração de estudos de apoio a outros órgãos encarregados do estabelecimento de políticas públicas, bem como à fiscalização específica dos transportes internacionais no sentido de sua obediência aos tratados assinados pelo Brasil e resguardo do interesse nacional:

⁴⁶⁸ E sempre relacionado com sua lógica central de preservação da livre concorrência, conforme BIOLCHINI, M. C. de A. **Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de Autorização**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 76.

⁴⁶⁹ Como já foi dito, função normativa que é limitada à regulamentação do que estiver disposto em Lei, não podendo inovar no ordenamento jurídico. (Ibid., p. 74)

Art. 23. Constituem a esfera de atuação da Antaq: ([Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013](#))

I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;

III - as instalações portuárias de que trata o art. 8. da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória no 595, de 6 de dezembro de 2012; ([Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013](#))

IV – o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas.

V - a exploração da infra-estrutura aquaviária federal.(Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

§ 1o A Antaq articular-se-á com órgãos e entidades da administração, para resolução das interfaces do transporte aquaviário com as outras modalidades de transporte, com a finalidade de promover a movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens. ([Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013](#))

§ 2o A ANTAQ harmonizará sua esfera de atuação com a de órgãos dos Estados e dos Municípios encarregados do gerenciamento das operações de transporte aquaviário intermunicipal e urbano.

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:

I - promover estudos específicos de demanda de transporte aquaviário e de atividades portuárias; ([Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013](#))

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

II - propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração da infraestrutura aquaviária e de prestação de serviços de transporte aquaviário; ([Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013](#))

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;

V – celebrar atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso, observado o disposto nos art. 13 e 14, gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e de prestação de serviços de transporte aquaviário celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes;

VII - promover as revisões e os reajustes das tarifas portuárias, assegurada a comunicação prévia, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis, ao poder concedente e ao Ministério da Fazenda; ([Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013](#))

VIII – promover estudos referentes à composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de embarcações, para subsidiar as decisões governamentais quanto à política de apoio à indústria de construção naval e de afretamento de embarcações estrangeiras;

X – representar o Brasil junto aos organismos internacionais de navegação e em convenções, acordos e tratados sobre transporte aquaviário, observadas as diretrizes do Ministro de Estado dos Transportes e as atribuições específicas dos demais órgãos federais;

XII – supervisionar a participação de empresas brasileiras e estrangeiras na navegação de longo curso, em cumprimento aos tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais dos quais o Brasil seja signatário;

XIV - estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatários e operadores portuários, nos termos da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

XV - elaborar editais e instrumentos de convocação e promover os procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados ou instalações portuárias, de acordo com as diretrizes do poder concedente, em obediência ao disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

XVI - cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições dos contratos de concessão de porto organizado ou dos contratos de arrendamento de instalações portuárias quanto à manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis à União de que trata o inciso VIII do caput do art. 5o da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

XVII - autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas, encaminhando ao Ministro de Estado dos Transportes ou ao Secretário Especial de Portos, conforme o caso, propostas de declaração de utilidade pública; (Redação dada pela Lei nº 11.518, de 2007)

XIX – estabelecer padrões e normas técnicas relativos às operações de transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas;

XX – elaborar o seu orçamento e proceder à respectiva execução financeira.

XXI - fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

XXII - fiscalizar a execução dos contratos de adesão das autorizações de instalação portuária de que trata o art. 8o da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

XXIII - adotar procedimentos para a incorporação ou desincorporação de bens, no âmbito das outorgas; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

XXIV - autorizar as empresas brasileiras de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre, o

afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga, conforme disposto na Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

XXV - celebrar atos de outorga de concessão para a exploração da infraestrutura aquaviária, gerindo e fiscalizando os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

XXVI - fiscalizar a execução dos contratos de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária, em conformidade com o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

XXVIII - publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão, precedida ou não de execução de obra pública, para a exploração de serviços de operação de eclusas ou de outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis situados em corpos de água de domínio da União. (Incluído pela Lei nº 13.081, de 2015)

§ 2. A ANTAQ observará as prerrogativas específicas do Comando da Marinha e atuará sob sua orientação em assuntos de Marinha Mercante que interessarem à defesa nacional, à segurança da navegação aquaviária e à salvaguarda da vida humana no mar, devendo ser consultada quando do estabelecimento de normas e procedimentos de segurança que tenham repercussão nos aspectos econômicos e operacionais da prestação de serviços de transporte aquaviário.

Art. 31. A Agência, ao tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, conforme o caso.

Art. 32. As Agências acompanharão as atividades dos operadores estrangeiros que atuam no transporte internacional com o Brasil, visando a identificar práticas operacionais, legislações e procedimentos, adotados em outros países, que restrinjam ou conflitem com regulamentos e acordos internacionais firmados pelo Brasil.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, a Agência poderá solicitar esclarecimentos e informações e, ainda, notificar os agentes e representantes legais dos operadores que estejam sob análise. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

§ 2º Identificada a existência de legislação, procedimento ou prática prejudiciais aos interesses nacionais, a Agência instruirá o processo respectivo e proporá, ou aplicará, conforme o caso, sanções, na forma prevista na legislação brasileira e nos regulamentos e acordos internacionais.

Por fim, como última parte necessária do sistema, apresenta-se rapidamente o regramento do DNIT, órgão responsável pelas obras infraestruturais concretas de transportes:

Art. 79. Fica criado o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, pessoa jurídica de direito público, submetido ao regime de autarquia, vinculado ao Ministério dos Transportes.

Art. 80. Constitui objetivo do DNIT implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

Art. 81. A esfera de atuação do DNIT corresponde à infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, constituída de:

I - vias navegáveis, inclusive eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis;

III - instalações e vias de transbordo e de interface intermodal, exceto as portuárias; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

Mais recentemente, foi acrescentada a essa estrutura de organizações mais um ente, a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), criada pela Lei 12.743, de 19 de dezembro de 2012 (que altera as Leis nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e nº 12.404, de 4 de maio de 2011), e com a finalidade de “estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias”⁴⁷⁰. Ainda nos próprios dizeres do sítio virtual deste ente:

Sob demanda, e mediante contratação, a EPL irá planejar e estruturar projetos a serem executados pelos respectivos órgãos de cada setor e poderá celebrar contratos e convênios com instituições científicas e tecnológicas voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, absorção e transferência de tecnologias e licenciamento de patentes. A EPL assumirá também a função de empreendedora, para efeito de licenciamento ambiental, nos projetos de rodovias e ferrovias.⁴⁷¹

A sobreposição de funções da EPL com o DNIT é imediata e causa estranhamento, tendo em vista que esta autarquia continua em plena existência. Em típica tradição brasileira, multiplicam-se normas e instituições, mesmo que as já existentes não estejam aparelhadas e com capacidade efetiva de funcionamento. E aqui passa-se já à crítica a esse modelo jurídico-institucional e, principalmente, à sua execução prática. O CONIT existe,

⁴⁷⁰ <http://www.epl.gov.br/institucional> último acesso em 05/03/2015.

⁴⁷¹ Ibid.

no papel, mas não cumpre suas atribuições, e de fato não há uma política de transportes definida nos termos da Lei 10.233. O DNIT existe igualmente enquanto norma e repartição, mas o setor aquaviário mal recebe investimentos e as obras necessárias à viabilização da navegação, como eclusas, chegam a demorar mais três décadas⁴⁷² (!). As Agências Reguladoras são as únicas partes do sistema que operam de forma mais estruturada, mas apenas dentro de sua limitada função concorrencial e de controle de delegação de serviços públicos. E mesmo dentro dessa lógica restrita, sua atuação é questionável, conforme será discutido posteriormente.

Além da estrutura e das atribuições da Lei 10.233, ainda restam as instituições voltadas ao fomento do setor, quais sejam, o FMM e o BNDES.

O Fundo da Marinha Mercante - FMM é um fundo contábil, criado conjuntamente com o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM⁴⁷³ pela Lei 10.893, de 13 de julho de 2004, e designado para municiar recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras. O fundo é administrado pelo Ministério dos Transportes, por intermédio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), e tem como agentes financeiros o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e os demais bancos oficiais brasileiros. Apesar de se tratar de uma norma longa e detalhada, citam-se aqui seus artigos mais relevantes para o objeto da dissertação justamente para que sejam observadas e discutidas suas características em termos de instrumentalização para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da Construção Naval.

Não por acaso, a Lei que institui o suposto mecanismo de apoio setorial inicia-se com a criação de um tributo federal específico⁴⁷⁴ sobre as atividades do setor.

Art. 3º O AFRMM, instituído pelo [art. 1º do Decreto-Lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987](#), destina-se a atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, e constitui fonte básica do FMM.

⁴⁷² Vide o caso notório das eclusas da hidroelétrica do Tucuruvi. Não bastasse esse quadro surreal, a navegação fluvial pelo Tocantins-Araguaia, que poderia ligar o Centro-Oeste do país ao Atlântico, continua impossibilitada pela falta de obras de derrocagem.

⁴⁷³ Tecnicamente, o AFRMM foi criado pelo Decreto-Lei n. 2404/1987, mas foi revogado pela Lei 10.893, que trata de todas as questões que lhe são pertinentes.

⁴⁷⁴ Juridicamente, uma “contribuição parafiscal de intervenção no domínio econômico”. Economicamente, um imposto indireto sobre a “operação de descarregamento da embarcação em porto brasileiro”.

§ 1o Compete à Secretaria da Receita Federal do Brasil a administração das atividades relativas a cobrança, fiscalização, arrecadação, restituição e concessão de incentivos do AFRMM previstos em lei. (Redação dada pela Lei nº 12.788, de 2013)

Art. 4o O fato gerador do AFRMM é o início efetivo da operação de descarregamento da embarcação em porto brasileiro.

Art. 6. O AFRMM será calculado sobre a remuneração do transporte aquaviário, aplicando-se as seguintes alíquotas:

I - 25% (vinte e cinco por cento) na navegação de longo curso;

II - 10% (dez por cento) na navegação de cabotagem; e

III - 40% (quarenta por cento) na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de graneis líquidos nas regiões Norte e Nordeste.

Nota-se que as alíquotas são significativas, chegando a 40% do frete para os graneis líquidos no Norte e Nordeste, e que incidem igualmente sobre empresas brasileiras e estrangeiras, não havendo isenção nem ao menos na cabotagem. Ou seja, já de pronto a economia brasileira como um todo tem seus custos de transportes aquaviários aumentados entre 10% e 40%, com impacto óbvio em seu sistema de logística e sua competitividade. E, de pronto, os armadores brasileiros têm seus custos aumentados por essas mesmas alíquotas. Prossegue-se com a discussão da destinação⁴⁷⁵ do produto arrecadado e sua aplicação pelo FMM.

⁴⁷⁵ Art. 17. O produto da arrecadação do AFRMM será destinado:

I - ao Fundo da Marinha Mercante - FMM:

a) 100% (cem por cento) do AFRMM gerado por empresa estrangeira de navegação;

b) 100% (cem por cento) do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação afretada de registro estrangeiro;

c) 41% (quarenta e um por cento) do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro, na navegação de longo curso, não inscrita no Registro Especial Brasileiro - REB, de que trata a Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997; e

d) 8% (oito por cento) do AFRMM gerado por empresa brasileira de navegação, operando embarcação, própria ou afretada, de registro brasileiro, na navegação de longo curso, inscrita no REB, de que trata a Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997;

II - a empresa brasileira de navegação, operando embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro:

a) 50% (cinquenta por cento) do AFRMM que tenha gerado na navegação de longo curso, quando a embarcação não estiver inscrita no REB;

b) 83% (oitenta e três por cento) do AFRMM que tenha gerado na navegação de longo curso, quando a embarcação estiver inscrita no REB; e

c) 100% (cem por cento) do AFRMM que tenha gerado nas navegações de cabotagem, fluvial e lacustre;

III - a uma conta especial, 9% (nove por cento) do AFRMM gerado na navegação de longo curso, por empresa brasileira de navegação, operando embarcação, própria ou afretada, de registro brasileiro, inscrita ou não no REB.

§ 1o Da parcela do produto da arrecadação do AFRMM que cabe ao FMM, será destinado, anualmente, o percentual de 3% (três por cento) ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, criado pelo Decreto-Lei no 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei no 8.172, de 18 de janeiro de 1991, para o financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico dos setores de transporte aquaviário e de construção naval, os quais serão alocados em categoria de programação específica e administrados conforme o disposto em regulamento.

§ 2o Da parcela do produto da arrecadação do AFRMM que cabe ao FMM, será destinado, anualmente, o percentual de 1,5% (um e meio por cento) ao Fundo do Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, para compensação das perdas decorrentes da isenção de que trata o § 8o do art. 11 da Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3o Da parcela do produto da arrecadação do AFRMM que cabe ao FMM, será destinado, anualmente, o percentual de 0,40% (quarenta centésimos por cento) ao Fundo Naval, a título de contribuição para pagamento das despesas de representação e estudos técnicos em apoio às posições brasileiras nos diversos elementos componentes da Organização Marítima Internacional - IMO, cujos recursos serão alocados em categoria de programação específica.

§ 4o O AFRMM gerado por embarcação de registro estrangeiro, afretada por empresa brasileira de navegação, poderá ter a destinação prevista no inciso I, alíneas c e d, e nos incisos II e III do caput deste artigo, desde que tal embarcação esteja substituindo outra em construção em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, de tipo semelhante, até o limite de toneladas de porte bruto contratadas.

§ 5o A destinação de que trata o § 4o deste artigo far-se-á enquanto durar a construção, porém nunca por prazo superior a 36 (trinta e seis) meses, contado, de forma ininterrupta, da entrada em eficácia do contrato de construção da embarcação, que ocorre com o início do cumprimento de cronograma físico e financeiro apresentado pela empresa brasileira de navegação e aprovado pelo órgão competente do Ministério dos Transportes.

§ 6o A ocupação de espaços por empresas brasileiras de navegação em embarcações de registro estrangeiro fica enquadrada nas regras deste artigo, desde que essas embarcações estejam integradas a acordos de associação homologados pelo órgão competente do Ministério dos Transportes e regidos pelos princípios da equivalência recíproca da oferta de espaços e da limitação da fruição dos benefícios pela capacidade efetiva de transporte da embarcação de registro brasileiro.

§ 7o Por solicitação da interessada, o FMM poderá utilizar o produto da arrecadação de AFRMM, já classificado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e ainda não depositado na conta vinculada da empresa brasileira de navegação, para compensação do débito relativo às prestações a que se referem as alíneas c e d do inciso I do caput do art. 19, garantido ao agente financeiro o pagamento pelo FMM das comissões incidentes sobre os valores compensados. (Redação dada pela Lei nº 12.599, de 2012) (Produção de efeito)

Art. 18. As parcelas recolhidas à conta a que se refere o inciso III do caput do art. 17 desta Lei, acrescidas das correções resultantes de suas aplicações previstas no art. 20 desta Lei, serão rateadas entre as empresas brasileiras de navegação autorizadas a operar na cabotagem e na navegação fluvial e lacustre, proporcionalmente ao total de fretes por elas gerado no transporte, entre portos brasileiros, de cargas de importação e de exportação do comércio exterior do País.

Art. 25. São recursos do FMM:

I - a parte que lhe cabe no produto da arrecadação do AFRMM;

II - as dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas no Orçamento-Geral da União;

III - os valores e importâncias que lhe forem destinados em lei;

IV - o produto do retorno das operações de financiamento concedido e outras receitas resultantes de aplicações financeiras;

VI - os provenientes de empréstimos contraídos no País ou no exterior;

VII - as receitas provenientes de multas aplicadas por infrações de leis, normas, regulamentos e resoluções referentes à arrecadação do AFRMM;

VIII - a reversão dos saldos anuais não aplicados; e

IX - os provenientes de outras fontes.

Art. 26. Os recursos do FMM serão aplicados:

I - em apoio financeiro reembolsável mediante concessão de empréstimo:

a) prioritariamente, a empresa brasileira de navegação, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado:

1. para a construção de embarcação em estaleiro brasileiro; e

2. para jumborização, conversão, modernização ou reparação de embarcação própria, inclusive para a aquisição e instalação de equipamentos necessários, quando realizadas por estaleiro brasileiro;

b) a empresa brasileira de navegação, a estaleiro e outras empresas ou entidades brasileiras, inclusive as representativas de classe dos setores de Marinha Mercante e de construção naval, para projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico e formação e aperfeiçoamento de recursos humanos voltados para os setores da Marinha Mercante, construção ou reparo naval, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado;

c) a estaleiro brasileiro para financiamento à produção de embarcação:

1. destinada a empresa brasileira de navegação, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado;

2. destinada à exportação, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado;

d) à Marinha do Brasil, até 100% (cem por cento) do valor do projeto aprovado, para construção e reparos, em estaleiros brasileiros, de embarcações auxiliares, hidrográficas, oceanográficas, e de embarcações a serem empregadas na proteção do tráfego marítimo nacional;

e) às entidades públicas, instituições de pesquisa e a outros órgãos, inclusive os representativos de classe dos setores de Marinha Mercante e de construção naval, até 100% (cem por cento) do valor do projeto aprovado, para a construção de embarcações auxiliares, hidrográficas e oceanográficas, em estaleiros brasileiros;

f) às empresas brasileiras, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado, para construção, jumborização, conversão, modernização ou reparação, quando realizadas por estaleiro brasileiro, de qualquer tipo de embarcação própria, de aplicação comercial, industrial ou extrativista, no interesse do desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval;

g) aos estaleiros brasileiros, para financiamento de reparo de embarcações, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado;

h) aos estaleiros, arsenais e bases navais brasileiros, para expansão e modernização de suas instalações ou para construção de novas instalações, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado;

i) a empresa de navegação ou estaleiro brasileiros, no apoio financeiro à construção ou produção de embarcações destinadas ao transporte fluvial de passageiros de elevado interesse social, até 100% (cem por cento) do valor do projeto aprovado;

j) a empresa de navegação ou estaleiro brasileiros no apoio financeiro à construção ou produção de embarcações destinadas à pesca, até 100% (cem por cento) do valor do projeto aprovado; e

l) para outras aplicações em investimentos, no interesse da Marinha Mercante e da indústria de construção naval brasileiras;

II - no pagamento ao agente financeiro:

a) de valor correspondente à diferença apurada entre o custo de captação de recursos para o agente financeiro e o custo do financiamento contratado com o beneficiário, sempre que o agente financeiro for o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;

b) das comissões devidas pela concessão de financiamentos realizados com recursos do FMM e de outras fontes, a título de administração ou risco das operações contratadas até a publicação desta Lei; e

c) de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, para títulos federais, incidentes sobre os adiantamentos de recursos realizados pelo agente financeiro com recursos de outras fontes, destinados ao pagamento das comissões de risco devidas em operações de repasse de recursos do FMM;

III - no financiamento da diferença entre o custo interno efetivo de construção de embarcações e o valor das operações contratadas, com recursos do FMM e de outras fontes, limitada a 10% (dez por cento) do valor do contrato de construção de embarcação destinada ao mercado interno;

IV - em crédito reserva, até o limite de 20% (vinte por cento) do valor do contrato de financiamento concedido com recursos do FMM e de outras fontes à produção de embarcação destinada à exportação, visando a assegurar o término da obra, no caso de descumprimento da correspondente obrigação de fazer por parte do estaleiro;

V - em programas especiais direcionados à pesca artesanal ou ao transporte de passageiros, considerados atividades prioritárias e de relevante interesse social, com redução de encargos financeiros referentes a juros e atualização monetária, conforme dispuser o Conselho Monetário Nacional, por proposta do Ministro de Estado dos Transportes; e

VI - em despesas relativas à arrecadação, gestão e utilização dos recursos do FMM.

Art. 27. O financiamento concedido com recursos do FMM, destinado à construção, jumborização, conversão, modernização ou reparação de embarcação, poderá ter como garantias a alienação fiduciária, a hipoteca da embarcação financiada ou de outras embarcações, a fiança bancária, a cessão de direitos creditórios e aquelas emitidas pelo Fundo de Garantia para a Indústria Naval – FGIN.

§ 1o A alienação fiduciária só terá validade e eficácia após sua inscrição no Registro de Propriedade Marítima, no Tribunal Marítimo, aplicando-se-lhe, no que couber, o disposto na legislação vigente.

§ 2o O agente financeiro, a seu critério, poderá aceitar outras modalidades de garantia além das previstas no caput deste artigo.

Art. 28. A alienação da embarcação que, para construção, jumborização, conversão, modernização ou reparação, tenha sido objeto de financiamento com recursos do FMM dependerá de prévia autorização do Ministério dos Transportes, consultado o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM, quando o risco da operação for do Fundo, conforme disposto em regulamento.

Art. 29. O FMM terá como agente financeiro o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e, nas condições fixadas em ato do CDFMM, os bancos oficiais federais.

§ 1o O BNDES poderá habilitar seus agentes financeiros para atuar nas operações de financiamento com recursos do FMM, continuando a suportar os riscos perante o FMM.

§ 2o Nas operações a que se refere o art. 26, inciso I, alínea d, desta Lei, o FMM, com autorização expressa do Ministro de Estado dos Transportes, concederá o empréstimo diretamente à Marinha do Brasil, sem a intermediação de agente financeiro, devendo os desembolsos anuais decorrentes desta operação observar a dotação prevista no orçamento da Marinha do Brasil para o projeto financiado, e respeitar os limites de movimentação de empenho e de pagamento dos decretos de programação financeira.

Art. 30. Os riscos resultantes das operações com recursos do FMM serão suportados pelos agentes financeiros, na forma que dispuser o Conselho Monetário Nacional, por proposta do Ministro de Estado dos Transportes.

Parágrafo único. Continuarão suportados pelo FMM, até final liquidação, os riscos das operações aprovadas pelo Ministro de Estado dos Transportes com base no § 5o do art. 12 do Decreto-Lei no 1.801, de 18 de agosto de 1980, ou contratadas até 31 de dezembro de 1987.

Art. 31. Fica a União autorizada, nos limites da dotação orçamentária, a conceder subvenção econômica, em percentual, sobre o prêmio do seguro-garantia modalidade executante construtor, suportado por agente segurador, que obteve da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP autorização para operar, ou sobre os custos de carta de fiança, emitida por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central

O aspecto do sistema AFRMM/FMM que salta imediatamente aos olhos é sua enorme complexidade burocrática, tanto no que diz respeito à repartição do AFRMM, quanto na aplicação do FMM, gerando elevados custos de transação adicionais aos já consideráveis custos da taxa⁴⁷⁶ do AFRMM em si. A lógica do “apoio” ao setor é, assim, de primeiramente arrecadar altas taxas sobre a navegação para, posterior e eventualmente, após longo e complicado processo burocrático, envolvendo uma plethora de outros órgãos e autoridades, utilizar parte dos recursos em problemas de interesse geral da navegação, como o treinamento de pessoal especializado, ou para financiamento das empresas de navegação.

Esse modelo por si só já é bastante discutível, por causar aumentos de custos sistêmicos na economia brasileira, distorcer o uso dos modais de transportes em desfavor da navegação e criar dificuldades adicionais para suas empresas de navegação. A discussão das formas de apoio à navegação deve passar pela possibilidade da substituição da lógica de tributação específica e autofinanciamento indireto⁴⁷⁷ do setor por uma lógica de

do Brasil, nos termos aprovados pelo Conselho Monetário Nacional, quando eventualmente exigidos durante a construção de embarcações financiadas. (Regulamento)

Art. 32. A decisão de contratação de financiamento com recursos do FMM será, após aprovação do agente financeiro, imediatamente encaminhada ao CDFMM.

Parágrafo único. Os agentes financeiros manterão o CDFMM atualizado dos dados de todas as operações realizadas.

Art. 33. O Conselho Monetário Nacional, por proposta do Ministro de Estado dos Transportes, baixará normas reguladoras dos empréstimos a serem concedidos pelo FMM, no que concerne:

I - aos encargos financeiros e prazos;

II - às comissões devidas pelo mutuário pela concessão de financiamentos realizados com recursos do Fundo e de outras fontes, a título de administração ou risco das operações; e

III - à comissão devida pelo mutuário pela administração de operações aprovadas pelo Ministro de Estado dos Transportes com base no § 5o do art. 12 do Decreto-Lei no 1.801, de 18 de agosto de 1980.

Parágrafo único. O somatório das comissões a que alude o inciso II deste artigo será menor que a taxa de juros dos respectivos financiamentos para os contratos celebrados a partir da edição desta Lei.

Art. 34. Os programas anuais de aplicação dos recursos do FMM serão aprovados pelo Ministro de Estado dos Transportes, sem prejuízo do disposto no art. 4o, § 1o, do Decreto-Lei no 1.754, de 31 de dezembro de 1979.

⁴⁷⁶ Usada aqui em seu sentido econômico e de português coloquial, não no sentido técnico jurídico específico.

⁴⁷⁷ No atual modelo do AFRMM, é o próprio setor que financia o FMM com o recolhimento do tributo, para que o FMM então lhe preste apoio... E mais, parte desses recursos é ainda destinada à cobertura de gastos com atividades típicas de Estado, como o “pagamento das despesas de representação e estudos técnicos em apoio às posições brasileiras nos diversos elementos componentes da Organização Marítima Internacional – IMO”, do art. 17, III, § 3.

tributação mais geral e de benefícios a fundo perdido, pela qual a navegação marítima e a construção naval brasileiras seriam de fato beneficiadas pela sociedade como um todo, tendo em vista seu caráter estratégico e seus efeitos sistêmicos. Ou no mínimo a não incidência da taxa na cabotagem e no transporte de graneis líquidos no Norte e Nordeste, já que tem o efeito perverso de encarecimento de atividade que em tese visa-se justamente incentivar. Mas isso tudo ainda seria aceitável, sofressem esses recursos ao menos sua destinação legalmente prevista.

Até o governo Lula, os recursos do FMM simplesmente ficavam contingenciados para contribuir com o superávit primário, tendo o sistema todo se tornado simplesmente numa complexa forma de tributação, sem qualquer contrapartida ao setor. Atualmente, o FMM tem como intermediário financeiro o BNDES e projetos na construção naval voltaram a ser financiados⁴⁷⁸. O programa do BNDES de financiamento à Marinha Mercante e à Construção Naval beneficia estaleiros brasileiros, empresas nacionais⁴⁷⁹ de navegação e a Marinha do Brasil na compra e construção de embarcações, por meio de empréstimos a taxas de juros subvencionadas. Mas o fundo não é prioridade do banco e não consta nem ao menos da listagem de fundos em seu sítio eletrônico⁴⁸⁰.

No que diz respeito ao apoio à iniciativa privada, o programa se subdivide nos seguintes projetos: Aquisição e instalação de equipamentos para embarcação própria; Construção de embarcação de apoio marítimo; Construção de embarcação de apoio (rebocadores/empurradores); Construção de embarcação de carga; Construção de embarcação de transporte de passageiros; Construção, expansão e modernização de

Essa lógica atualmente dominante no Brasil, de que não pode haver transferências da sociedade como um todo ou de ramos econômicos mais competitivos para outros setores é altamente prejudicial a qualquer tentativa de condução de política industrial e não se resume à navegação. Ignora que existem setores com características estratégicas e efeitos sistêmicos sobre a economia como um todo e que não precisam, nem devem, ser autossuficientes, mas sim apoiados com recursos da sociedade em geral ou, de preferência, dos setores com externalidades negativas. No caso presente, para um sistema como o AFRMM/FMM fazer sentido, sua arrecadação deveria incidir sobre o transporte rodoviário ou sobre o setor financeiro e ser aplicada ao desenvolvimento da navegação.

⁴⁷⁸ Apesar de relevantíssima, a construção naval não constitui o objeto específico do presente trabalho e será vista apenas *en passant* como um setor econômico negativamente afetado pela falta de atuação desenvolvimentista sistemática sobre a navegação marítima.

⁴⁷⁹ Apenas no sentido de empresas constituídas sob a legislação brasileira. Não leva em consideração a titularidade de seu capital e inclui as filiais de multinacionais estrangeiras.

⁴⁸⁰ Vide:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Fundos/index.htm
| último acesso, 06/03/2015.

unidades industriais; Jumborização, conversão ou modernização de embarcação própria; Produção de embarcação destinada à exportação; e Reparo de embarcação. Para a Marinha, prevê projetos para a Construção de novas instalações e Expansão e modernização de instalações. Por fim, ainda prevê recursos para embarcações especiais de hidrografia e oceanografia, bem como pra projetos de desenvolvimento científico e tecnológico.

Após vistos os três tipos de instituições e suas principais normas, cabe apresentar ainda brevemente a legislação geral da navegação marítima no Brasil. Trata-se do Decreto-Lei 666, de 02 de julho de 1969, e da Lei 9.432, de 08 de janeiro de 1997 e que em tese são vinculantes para a atuação destas instituições. O Decreto-Lei constitui norma nacional-desenvolvimentista típica, tendo sido editado no auge do modelo no que tange à navegação. Curiosamente, esta norma não foi formalmente revogada, mas seus dispositivos permaneceram como fantasmas vazios no atual ordenamento, ao fazerem menção a instituições atualmente inexistentes, como a extinta SUNAMAN, e estipularem uma lógica totalmente diversa das normas posteriores. Veja-se, nesse sentido, alguns de seus artigos:

Art 2º Será feito, obrigatoriamente, em navios de bandeira brasileira, respeitado o princípio da reciprocidade, o transporte de mercadorias importadas por qualquer Órgão da administração pública federal, estadual e municipal, direta ou indireta inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como as importadas com quaisquer favores governamentais e, ainda, as adquiridas com financiamento, total ou parcial, de estabelecimento oficial de crédito, assim também com financiamento externos, concedidos a órgãos da administração pública federal, direta ou indireta.

Art 3º As cargas de importação ou exportação, vinculadas obrigatoriamente ao transporte em navios de bandeira brasileira, poderão ser liberadas em favor da bandeira do país exportador ou importador, ponderadamente até 50% de seu total, desde que a legislação do país comprador ou vendedor conceda, pelo menos, igual tratamento em relação aos navios de bandeira brasileira.

§ 1º Em caso de absoluta falta de navios de bandeira brasileira próprios ou afretados, para o transporte do total ou de parte da percentagem que lhe couber, deverá a mesma ser liberada em favor de navio da bandeira do país exportador ou importador.

§ 2º Caso não haja navio de bandeira brasileira ou da bandeira do importador ou exportador em posição para o embarque da carga, poderá a Superintendência Nacional da Marinha Mercante, a seu exclusivo critério, liberar o transporte para navio de terceira bandeira especificamente designado.

§ 3º Quando a importação de mercadorias sujeitas à liberação fôr feita de país não servido por navio de sua bandeira nem por navio de bandeira brasileira, a Superintendência Nacional da Marinha Mercante fará a liberação prévia das cargas. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 687, de 1969)

Art 4º Os atos do Poder Executivo, que objetivem proteger e regular o transporte marítimo de mercadorias de e para portos nacionais, só se aplicam a Conferência de Fretes, a acôrdos, a rateios de fretes ou de cargas e a contratos, desde que dêstes atos participe a Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, com ou sem armadores a ela associados, bem como a qualquer armador brasileiro previamente autorizado pela Superintendência Nacional da Marinha Mercante para tráfego específico.

A Lei 9.432/97 por sua vez já foi promulgada após a Constituição de 1988 e sob pleno governo neoliberal. Após as definições iniciais dos termos aplicáveis, esta norma regula a bandeira brasileira na navegação e a obrigatoriedade da utilização de mão-de-obra brasileira para estas embarcações. A lei faz referência expressa ao Decreto-Lei 666/69, confirmando sua vigência, mas ao mesmo tempo liberando a navegação de longo curso para as empresas de todos os países e resguardando as disposições do Decreto apenas para os casos em que o Brasil sofra discriminação de sua bandeira. A Lei vai ainda além e inclui a possibilidade excepcional de entrada de empresas de navegação estrangeira na própria cabotagem, setor tradicionalmente reservado à navegação nacional no Brasil e no mundo (CASTRO, 2011, pp. 484-485).

Art. 3º Terão o direito de arvorar a bandeira brasileira as embarcações:

I - inscritas no Registro de Propriedade Marítima, de propriedade de pessoa física residente e domiciliada no País ou de empresa brasileira;

II - sob contrato de afretamento a casco nu, por empresa brasileira de navegação, condicionado à suspensão provisória de bandeira no país de origem.

Capítulo IV

Da Tripulação

Art. 4º Nas embarcações de bandeira brasileira serão necessariamente brasileiros o comandante, o chefe de máquinas e dois terços da tripulação.

Capítulo V

Dos Regimes da Navegação

Art. 5º A operação ou exploração do transporte de mercadorias na navegação de longo curso é aberta aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações de todos os países, observados os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

§ 1º As disposições do Decreto-lei nº 666, de 2 de julho de 1969, e suas alterações, só se aplicam às cargas de importação brasileira de países que praticem, diretamente ou por intermédio de qualquer benefício, subsídio, favor governamental ou prescrição de cargas em favor de navio de sua bandeira.

§ 2º Para os efeitos previstos no parágrafo anterior, o Poder Executivo manterá, em caráter permanente, a relação dos países que estabelecem proteção às suas bandeiras.

§ 3º O Poder Executivo poderá suspender a aplicação das disposições do [Decreto-lei nº 666, de 2 de julho de 1969](#), e suas alterações, quando comprovada a inexistência ou indisponibilidade de embarcações operadas por empresas brasileiras de navegação, do tipo e porte adequados ao transporte pretendido, ou quando estas não oferecerem condições de preço e prazo compatíveis com o mercado internacional.

Art. 7º As embarcações estrangeiras somente poderão participar do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem e da navegação interior de percurso nacional, bem como da navegação de apoio portuário e da navegação de apoio marítimo, quando afretadas por empresas brasileiras de navegação, observado o disposto nos arts. 9º e 10.

Parágrafo único. O governo brasileiro poderá celebrar acordos internacionais que permitam a participação de embarcações estrangeiras nas navegações referidas neste artigo, mesmo quando não afretadas por empresas brasileiras de navegação, desde que idêntico privilégio seja conferido à bandeira brasileira nos outros Estados contratantes.

E de particular interesse para o atual modelo, de necessidade de autorização pela ANTAQ para a atuação na navegação marítima e o afretamento de embarcações, a Lei 9.432/97 determina que independe de autorização o afretamento de navio estrangeiro para a navegação de longo curso⁴⁸¹ na maioria dos casos:

Art. 10. Independe de autorização o afretamento de embarcação:

I - de bandeira brasileira para a navegação de longo curso, interior, interior de percurso internacional, cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo;

II - estrangeira, quando não aplicáveis as disposições do Decreto-lei nº 666, de 2 de julho de 1969, e suas alterações, para a navegação de longo curso ou interior de percurso internacional;

III - estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, navegação interior de percurso nacional e navegação de apoio marítimo, limitado ao dobro da tonelage de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no País, com contrato de construção em eficácia, adicionado de metade da tonelage de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressalvado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente.

⁴⁸¹ O artigo ressalta a excepcionalidade dos casos previstos no Decreto-Lei 666/69, o que na prática basicamente não mais existe.

Por fim, prevê a norma ainda o Registro Especial Brasileiro – REB⁴⁸² e determina que as embarcações nele registradas terão benefícios de financiamento semelhantes à exportação.

Do Apoio ao Desenvolvimento da Marinha Mercante

Art. 11. É instituído o Registro Especial Brasileiro - REB, no qual poderão ser registradas embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação.

§ 1º O financiamento oficial à empresa brasileira de navegação, para construção, conversão, modernização e reparação de embarcação pré-registrada no REB, contará com taxa de juros semelhante à da embarcação para exportação, a ser equalizada pelo Fundo da Marinha Mercante.

Garante ainda às empresas “brasileiras” a contratação de seguros internacionais para os casos em que não haja equivalentes no mercado interno⁴⁸³, além de outras medidas menores de incentivo que fogem ao escopo deste texto.

§ 2º É assegurada às empresas brasileiras de navegação a contratação, no mercado internacional, da cobertura de seguro e resseguro de cascos, máquinas e responsabilidade civil para suas embarcações registradas no REB, desde que o mercado interno não ofereça tais coberturas ou preços compatíveis com o mercado internacional.

Estas normas, por sua vez, são regulamentadas infralegalmente pelas resoluções da ANTAQ, que como visto devem detalhar os requisitos para a obtenção de outorgas de autorização, bem como para a operação no setor, sob a ótica da Regulação econômica e dos demais princípios e objetivos constitucionais e legais discutidos supra (BIOLCHINI, 2005, p. 160, CASTRO, 2011, pp. 506-508). A Resolução 2510-ANTAQ, de 19 de junho de 2012, é a norma que rege a outorga de Autorização para a operação na navegação de longo curso, cabotagem, apoio marítimo e apoio portuário, i.e., a navegação marítima. A autorização depende de requerimento à ANTAQ, com o preenchimento dos requisitos técnicos, econômico-financeiros e jurídico-fiscais, destacando-se a titularidade de direitos

⁴⁸² Sobre o REB, vide CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, pp. 513-515.

⁴⁸³ Mas não prevê nenhuma medida para que haja esse tipo de seguro...

de propriedade e/ou posse sobre embarcação de bandeira brasileira⁴⁸⁴, mesmo que em construção, a competente documentação de segurança da navegação⁴⁸⁵, comprovação de

⁴⁸⁴ Art. 5º A fim de obter a autorização para operar na navegação pretendida, a empresa requerente, estabelecida na forma do art. 3º desta Norma, deverá atender aos seguintes requisitos técnicos, alternativamente:

I - ser proprietária de pelo menos uma embarcação de bandeira brasileira que não esteja fretada a casco nu a terceiros, adequada à navegação pretendida e em condição de operação comercial, pela requerente; ou

II - apresentar contrato de afretamento de embarcação de bandeira brasileira, a casco nu, adequada à navegação pretendida, por prazo igual ou superior a um ano, celebrado com o proprietário da embarcação; ou

III - apresentar contrato e cronograma físico e financeiro da construção ou reforma de embarcação de sua propriedade e de bandeira brasileira, adequada à navegação pretendida, em estaleiro brasileiro, bem como comprovar que, no caso da construção, pelo menos, 10% (dez por cento) do peso leve líquido da embarcação ou o somatório dos pesos leves líquidos das embarcações, no caso de construção seriada, seja composto por blocos prontos e com aprovação estrutural da Sociedade Classificadora para serem edificados em estaleiro brasileiro, em sua área de lançamento, e no caso de reforma que, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do cronograma financeiro já foi realizado, sem prejuízo da apresentação de declaração assumindo o compromisso de encaminhar à ANTAQ, trimestralmente, relatório firmado pelo representante legal da requerente, informando a evolução da construção ou reforma, bem como o andamento da execução financeira.

§ 1º A autorização de que trata o caput deste artigo também poderá ser fornecida pela ANTAQ para obtenção de financiamento com recursos do Fundo de Marinha Mercante - FMM para a construção de embarcação adequada à navegação pretendida, em estaleiro brasileiro, e para pré-registro de embarcação em construção, em estaleiro brasileiro, no Registro Especial Brasileiro – REB, nos termos do art. 4º, § 1º do Decreto nº 2.256, de 17 de junho de 1997, e nestes casos, sem direito de afretamento de embarcação, enquanto não for comprovado que a construção de embarcação, objeto do financiamento ou do pré-registro no REB, encontra-se com 10% (dez por cento) do peso leve edificados, em estaleiro brasileiro, em sua área de lançamento, o que deverá ser feito por intermédio dos documentos e na forma indicada no inciso III deste artigo;

⁴⁸⁵ § 2º A empresa requerente deverá apresentar os seguintes documentos comprobatórios em relação à embarcação de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo:

I - Provisão de Registro da Propriedade Marítima - PRPM, Título de Inscrição da Embarcação - TIE ou Documento Provisório de Propriedade - DPP;

II - Certificado de Segurança da Navegação - CSN, Certificado de Gerenciamento de Segurança - CGS ou Termo de Responsabilidade firmado com a Autoridade Marítima.

III - Seguro de danos pessoais causados por embarcações ou por sua carga - DPEM, em vigor e com o respectivo comprovante de quitação do prêmio.

boa situação financeira⁴⁸⁶, bem como prever a atividade pretendida em seu objeto social e estar em situação regular perante as autoridades fiscais⁴⁸⁷.

Após a concessão da outorga, a continuação da atividade depende do cumprimento dos deveres estabelecidos nesta Resolução. Estes deveres têm natureza de controle burocrático e de Direito Regulatório propriamente dito, que estabelece medidas para a qualidade dos serviços e atendimento ao mercado, como a exigência de início da operação no prazo de 180 dias, de manter aprestada e operar apenas com embarcação adequada, de se abster de prática comercial restritiva ou de cometer infração à livre concorrência, de regularizar as falhas apontadas pela Agência, entre outras. Uma série de outras normas especificam o subsetor da navegação de apoio portuário⁴⁸⁸ e a forma do afretamento de embarcações estrangeiras⁴⁸⁹ em cada subtipo de navegação, com grande detalhamento para as medidas⁴⁹⁰ que visam implementar as reservas de mercado da navegação de cabotagem e apoio às empresas brasileiras.

No entanto, como na realidade não há nem empresas, nem embarcações nacionais suficientes capacitadas para diversas atividades marítimas, como o longo curso, a esmagadora maioria de afretamentos estrangeiros acaba sendo autorizada pela ANTAQ,

⁴⁸⁶ Art. 6º A empresa requerente deverá comprovar ter boa situação econômico-financeira, devendo apresentar:

I - patrimônio líquido mínimo de:

- a) R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), para a navegação de longo curso;
- b) R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), para a navegação de cabotagem;
- c) R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), para a navegação de apoio marítimo;
- d) R\$ 1.250.000,00 (um milhão e duzentos e cinquenta mil reais), para a navegação de apoio portuário.

⁴⁸⁷ Art. 7º A empresa requerente deverá atender aos seguintes requisitos jurídico-fiscais:

I – prever, em seu objeto social, atividade adequada à modalidade de navegação pretendida, possibilitando-lhe a operação em uma ou mais modalidades;

II – apresentar documentação comprobatória de sua regularidade perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal da sede da pessoa jurídica, bem assim de que se encontra regular perante o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, de que não possui qualquer registro de processos de falência ou recuperação judicial e extrajudicial e prova de regularidade de contribuição sindical.

⁴⁸⁸ Resolução 1766-ANTAQ, de 23 de julho de 2010, para a navegação de apoio portuário.

⁴⁸⁹ Resoluções 1811 – ANTAQ/2010, Resolução 2919-ANTAQ/2013, Resolução 2990/2013, 2921/2013 e 2922/2013.

⁴⁹⁰ Como, por exemplo, a circularização e o controle de afretamentos de embarcações a casco nu.

Ao menos o arcabouço jurídico existe e pode servir futuramente numa versão mais global e sistemática de política para a Marinha Mercante e a construção naval.

constituindo-se em mais uma medida burocrática, em vez de instrumento de política pública setorial. Em termos de Regulação econômica propriamente dita, a Agência faz pouco, não tendo estabelecido critérios vinculantes de qualidade de serviço, estrutura de preços, controle de concentração econômica etc. e restringindo-se, de um lado, a exercer as típicas funções públicas de outorga e fiscalização de serviços públicos e, de outro a coibir os casos mais extremos de inadequação de empresas e serviços ao mercado. Contraste-se as normas e políticas da Agência analisadas anteriormente com o que Castro resume deveria ser sua atuação em termos de Regulação econômica (CASTRO, 2011):

Assim, no que tange à regulação a ser realizada pela ANTAQ, essa deve garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e *modicidade nos fretes e tarifas* e harmonizar, preservando o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias e *de entidades delegadas, arbitrando conflito de interesses*. (CASTRO, 2011, p. 360, grifos do autor).

Assim, nem mesmo o modelo Regulação é verdadeiramente executado de fato. Primeiramente, em decorrência da urgência do processo de estabilização monetária e das privatizações, basicamente todas as Agências Reguladoras criadas para fazer a regulação econômica dos setores privatizados foram instituídas durante ou após o curso do processo (COUTINHO, 2014, p. 94). Ou seja, antes de se ter as burocracias especializadas e competentes para produzir os estudos técnicos de mercado e as correspondentes normas de direito econômico e regulatório setorial, bem como os termos específicos das licitações e contratos administrativos das concessões, as estatais monopolistas foram passadas à iniciativa privada. O resultado (COUTINHO, 2014):

A inversão de procedimentos e da sequência lógica capacitação-reestruturação-privatização, só explicável por pressões econômicas desconectadas de um planejamento integrado e de longo prazo para o setor público (para a regulação em particular), traz, além de prejuízos concretos e potenciais para consumidores, insegurança para investidores privados. Diante da incerteza na definição de regras e políticas de regulação, a tendência é de que a concessionária privada de serviço público escolha o caminho mais lucrativo e menos dispendioso, muitas vezes baseando-se em regras genéricas e dúbias para as quais faltam regulação concreta e definição de parâmetros de interpretação. (COUTINHO, 2014, pp. 96-97)

Em segundo lugar, a Regulação produzida pela ANTAQ na navegação marítima não ultrapassa muito a seara burocrática e não entra concretamente na correção das falhas de

mercado no setor. Simplesmente não há normas e padrões oficiais para as questões técnicas e econômicas nos transportes aquaviários, e é questionável até que ponto a agência está “atenta às mudanças de seu mercado regulado, instituindo normas a fim de estabelecer ou procurar manter o equilíbrio de suas forças” (BIOLCHINI, 2005, p. 146). A ANTAQ resume sua atuação ao *acompanhamento* das tarifas e fiscalização de questões⁴⁹¹ como a realização de licitações e dos devidos contratos administrativos, ou, especificamente na navegação, o cumprimento de requisitos mínimos como capacidade financeira da empresa e sua titularidade sobre alguma embarcação aprestada.

Em resumo, assim como no subcapítulo sobre a ordem constitucional, os governos neoliberais, e igualmente os de frente ampla⁴⁹², que se seguiram à constituição da Nova República implementaram de forma seletiva as determinações constitucionais e mesmo as legais previstas para o setor, focando-se apenas no aspecto do denominado “Estado Regulador⁴⁹³”, “...como instrumento de desestatização” (BIOLCHINI, 2005, p. 139), em detrimento da parte e incentivo e planejamento público, sem falar nos investimentos diretos, muito mais relevantes em termos de desenvolvimento. O já reduzido arcabouço de normas e instituições efetivamente comprometidas com o desenvolvimento da navegação marítima brasileira e seus impactos para o restante da economia nacional não é cumprido na prática, tendo o setor ficado ao léu por todo o período que se segue à crise dos anos 80, com os resultados que serão discutidos a seguir. Em expressiva síntese (BIOLCHINI, 2005):

... é a atribuição de peso maior a uma garantia concorrencial de mercado, anulando-se totalmente os princípios constitucionais do desenvolvimento e busca do pleno emprego nacionais, (...) Se atentarmos que a livre concorrência, a garantia de desenvolvimento nacional e a busca do pleno emprego, *per se*, são princípios normativos ou direitos fundamentais insculpidos todos, expressamente, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, temos, então, que, primeiramente, observar que nenhum deles é absoluto ou ilimitado para o fim de, incidindo um, eliminar o(s) outro(s). (BIOLCHINI, 2005, p. 156)

⁴⁹¹ Essas questões não podem ser menosprezadas e têm bastante relevância na clássica delegação de serviços públicos, mas não configuram Regulação Econômica no sentido debatido e poderiam ser igualmente executadas por órgãos públicos tradicionais, como os ministérios de transportes.

⁴⁹² Obviamente há claras diferenças entre esses governos, como se vê na própria dotação de recursos ao BNDES para o financiamento da construção naval. Mas a estrutura e a lógica fundamental do atual modelo são essencialmente os mesmos, com pouquíssimas alterações legislativas e sujeição às mesmas críticas.

⁴⁹³ E mesmo isso, de forma apressada e inefetiva. Mais pra “investidor internacional” ver, do que para efetivamente prover mais concorrência nos setores privatizados e proteger os interesses dos consumidores e usuários.

3.3 O atual modelo jurídico-institucional da navegação marítima brasileira e o Desenvolvimento nacional

“Em outras palavras, para um país, o valor potencial de uma política ou de uma instituição deve ser determinado mais pelo que ela fará para promover o desenvolvimento interno do que pelo que acham os investidores internacionais.” (CHANG, 2004, p. 226)

3.3.1 O papel da navegação no Desenvolvimento⁴⁹⁴

Adam Smith trata diretamente da importância da navegação para o desenvolvimento econômico⁴⁹⁵, ligando-a ao cerne do conceito central de sua análise sobre a produção de riqueza, a divisão do trabalho⁴⁹⁶. Para ser possível uma produtividade do trabalho que ultrapasse o nível de subsistência e inicie o processo de acumulação de capital (KINDLEBERGER, 1968, p. 815, HUNT, 1989, p. 3), mola inicial do processo de desenvolvimento, é necessária a especialização produtiva decorrente da divisão do trabalho.

⁴⁹⁴ No capítulo da navegação marítima como parte da economia internacional, já demonstramos sua relevância econômica na atualidade. O foco do presente subcapítulo, apesar de próximo, é diferente. Não está se analisando o peso e a função da navegação na economia capitalista, mas especificamente seu papel e função para o desencadeamento e a manutenção do processo de Desenvolvimento, que, de um lado, é apenas uma parte da economia e que, de outro, ultrapassa as questões econômicas e envolve mais diretamente problemas sociais, culturais e ambientais.

⁴⁹⁵ Para uma discussão mais aprofundada do que é entendido como desenvolvimento remete-se ao capítulo 2.1.3. Direito e Modelos de Desenvolvimento. Sinteticamente destaca-se que o conceito inclui tanto aspectos econômicos, quanto socioambientais e culturais, e que guarda relação direta com a acumulação de capital e o aumento da capacidade produtiva.

Neste sentido, na parte especificamente econômica do conceito, Kindleberger dá um bom resumo: “Tem-se afirmado que o processo do desenvolvimento econômico é largamente o de ampliação e aprofundamento do uso do capital na economia para aumentar a produtividade do trabalho.” (KINDLEBERGER, Charles P. **Economia Internacional**. Ed. Mestre, São Paulo, 1968, p. 618)

⁴⁹⁶ Lembra-se a discussão supra, com Polanyi, sobre outros aspectos da divisão do trabalho, mas em relação à navegação marítima e ao capitalismo atual, a ideia central de Smith, da ampliação e integração dos mercados pelos transportes permanece indispensável.

E essa divisão, por sua vez, depende de acesso a um mercado ampliado, no qual os excedentes do trabalho especializado podem ser trocados⁴⁹⁷. Os transportes integrados possibilitam as economias de escala⁴⁹⁸ e a única possibilidade de acesso de transportes a mercados ampliados na Antiguidade e até basicamente meados do século 18 era dada pela navegação. Stopford, parafraseando Smith: “...Assim, a liberação do poder da divisão do trabalho depende dos transportes e aqui é que a navegação exerce um papel crucial⁴⁹⁹... (STOPFORD, 2009, p. 4) e ainda: “...de fato, navegação, comércio e desenvolvimento econômico andam de mãos dadas⁵⁰⁰.” (STOPFORD, 2009, p. 45)

Em termos histórico-concretos, o papel do acesso a vias navegáveis (mares e rios) para o desenvolvimento econômico da Europa⁵⁰¹ e da América do Norte (STOPFORD, 2009, p. 356-358) é incontestável e pode-se afirmar que foi a navegação que amalgamou os mundos fragmentados de Braudel no mundo globalizado atual⁵⁰². Ao mesmo tempo, uma interrupção da navegação marítima, como a ocorrida com a queda do Império Romano e o fim do *Mare Nostrum* policiado e disponível ao comércio⁵⁰³, tem efeitos negativos imediatos e profundos sobre o desenvolvimento econômico de nações e regiões⁵⁰⁴. Assim: “Não é sem motivo que os oceanos são autoestradas do desenvolvimento econômico, um

⁴⁹⁷ Kindleberger, citado em Stopford, comenta esses efeitos de criação de mercados: “what the railway did for the development of national markets in England and France the development of cheap ocean shipping has done for world trade. New channels of trade have been opened up, new links forged.” (Kindleberger apud STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 149).

Tradução livre: “o que a estrada de ferro fez para o desenvolvimento dos mercados nacionais da Inglaterra e da França, o desenvolvimento da navegação marítima barata fez para o comércio mundial. Novas rotas de comércio foram abertas e novos vínculos forjados.”

⁴⁹⁸ Vide Ibid. p. 5.

⁴⁹⁹ Tradução livre do original: “so unlocking the power of ‘division of labour’ depends on transport, and this is where shipping had a crucial part to play.”

⁵⁰⁰ Tradução livre do original: “Indeed, shipping, trade and economic development all go hand in hand.”

⁵⁰¹ Já na modernidade, o sucesso mercantil batavo pode ser relacionado a seus baixos custos de transportes, decorrentes de navios eficientes, indústria de construção naval desenvolvida e consequentes fretes baratos (Ibid., p. 19), e só pode ser quebrado pela atuação política de sua rival inglesa, inclusive (ou talvez principalmente) com a destruição física das marinhas militar e mercante holandesas, ocasionando o declínio relativo dos países baixos até momento histórico muito posterior.

⁵⁰² Vide Ibid., p. 7.

⁵⁰³ O fim do comércio marítimo no mediterrâneo, com o simultâneo ressurgimento da pirataria, pode ser considerado como uma das principais causas do declínio da idade das trevas (Ibid., p. 10).

⁵⁰⁴ O já mencionado abandono da navegação chinesa no início da idade moderna, com os consequentes isolamento e estagnação socioeconômica da China constituem um outro forte exemplo histórico.

aspecto dos negócios que quase não se alterou ao longo dos séculos⁵⁰⁵.” (STOPFORD, 2009, p. 5).

Para a atualidade, a relação íntima entre logística e desenvolvimento de modo algum se reduziu, quando muito, se intensificou com a industrialização. A falta de um sistema logístico desenvolvido e os consequentes custos de transação adicionais ao seu comércio, consumindo entre 15% a 20% de seu PIB, são uma das principais causas do subdesenvolvimento de muitos países⁵⁰⁶, encarecendo mais ainda sua produção, quando não inviabilizando totalmente o aproveitamento de seus recursos e a instalação de unidades industriais (BALLOU, 2012, p. 19 e 22).

Do outro lado do espectro do desenvolvimento, a formação de *clusters* especializados é central para a obtenção de vantagens competitivas na atual economia mundializada. Stopford explica a relação (STOPFORD, 2009):

... esses agrupamentos remotos de competência necessitam de transporte barato e eficiente para entregarem seus produtos no mercado e a rede de transportes desenvolvida pelas empresas de containeres na segunda metade do século vinte deve ter contribuído de forma significativa para o crescimento da indústria manufatureira nessas áreas⁵⁰⁷. (STOPFORD, 2009, p. 55)

Por fim, nenhuma discussão atual sobre desenvolvimento pode ignorar o problema da sustentabilidade, de modo que o próprio termo só faz sentido hoje em dia se aliar o desenvolvimento econômico e social à proteção do meio ambiente necessário à garantia de desenvolvimento para as gerações futuras (CEPAL, 2000, p. 895). Também nesse quesito a navegação é central, tratando-se do modal de transporte com melhor eficiência energética (4 vezes mais eficiente que o modal rodoviário) e de longe a menor emissão de CO₂ por tonelada/quilometro transportada, além de produzir muito menos poluição sonora e ter mais baixo risco de acidentes (CASTRO, 2011, p. 254-255, p. 261-262).

⁵⁰⁵ Tradução livre: “No wonder the oceans are the highways of economic development, an aspect of the business which hardly changes with the centuries.”

⁵⁰⁶ Sobre essa relação nos séculos 19 e 20, vide FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, p. 109.

⁵⁰⁷ Tradução livre do original: “these remote clusters of expertise are reliant on cheap and efficient transport to deliver their products to Market, and the transport network developed by the container companies in the second half of the twentieth century must have contributed significantly to the growth of manufacturing in these areas.”

Em termos de desenvolvimento sustentável interno, o favorecimento do modal de transportes da cabotagem constitui uma condição necessária, fato que foi reconhecido formalmente na União Europeia, com o Programa e Ação NAIADES e a “...instituição do Projeto Marco Polo (I e II) – que pretende gradativamente substituir o transporte hoje realizado pelas rodovias passando a realiza-lo por *motorways of the sea*, ou ‘autoestradas do mar’” (CASTRO, 2011, pp. 256-257). Vistos as ligações conceituais gerais e específicas entre a navegação e o desenvolvimento e sua realização histórica, passa-se agora aos efeitos que a atual forma jurídico-institucional de organização da navegação marítima no Brasil traz aos elementos concretos de desenvolvimento do país.

3.3.2 Efeitos do atual modelo sobre a navegação marítima e a Marinha Mercante nacional

Como visto, a extinção do modelo jurídico-institucional desenvolvimentista e sua substituição pelo modelo atual, focado apenas na Regulação e na Defesa da Concorrência, não logrou o aumento de competitividade do setor no Brasil. Pelo contrário, levou à prática extinção do que havia de marinha mercante no país. Isso não ocorreu por acaso, mas decorre da absoluta falta de preocupação do atual modelo com as questões que de fato afetam a competitividade da marinha mercante brasileira e com as formas reais possíveis de abordagem desses problemas. Com Oliveira, lembramos o resultado da política neoliberal no setor (OLIVEIRA, 2005):

Quanto à marinha mercante, nunca é demais ressaltar a sua importância para a economia nacional e a própria soberania do País. Lamentavelmente, o governo não vem dando a necessária assistência ao setor, o que se reflete nos irrisórios resultados apresentados nos últimos anos. Na década de 70, a frota mercante brasileira, com navios próprios ou afretados, abrangia 52% dos fretes de comércio exterior (cerca de US\$ 3 bilhões) contra 48% das embarcações estrangeiras. Marcando o declínio, em 2001, de fretes da ordem de US\$ 5,5 bilhões gerados pelo comércio externo, a participação da frota brasileira limitou-se a apenas 3%. (OLIVEIRA, 2005, pp. 170-171)

E, segundo Castro, referenciando dados do Carlos Tavares, em 2010 esses números eram ainda piores:

... o Brasil, ao transportar somente 1,2% das mercadorias do seu comércio exterior em navios de bandeira própria, tem alto grau de dependência dos transportadores internacionais. (CASTRO, 2011, p. 53)

As primeiras questões da navegação que o atual modelo ignora são os custos⁵⁰⁸ e os riscos para empresas brasileiras entrarem no mercado de navegação, seja na cabotagem, seja na navegação de longo curso. Como explicitado, o setor é altamente concentrado, verticalizado, intensivo em capital e tecnologia e marcado pela forte intervenção estatal das grandes potências marítimas. As empresas⁵⁰⁹ brasileiras que eventualmente tentem adentrá-lo têm de lutar com custos operacionais mais altos, custos de capital infinitamente mais altos, riscos elevados⁵¹⁰ e sem qualquer rede de proteção pública, portos e infraestrutura logística nacional ineficiente e cara, falta de integração multimodal, burocracia excessiva e situação periférica geográfica no que diz respeito às rotas de comércio marítimo internacional.

Há tanto razões econômicas estruturais, quanto problemas político-jurídicos autoproduzidos para basicamente todos os custos do setor serem significativamente mais altos no Brasil do que no padrão internacional e a simples postura de deixá-lo à autorregulação da mão invisível do mercado não poderia ter tido outro resultado que a aniquilação das ineficientes⁵¹¹ empresas nacionais⁵¹². Desde a crise dos anos 80 e o consequente abandono do nacional-desenvolvimentismo na década posterior, o setor, tendo de trabalhar nas condições de custos elencadas, mas agora sem qualquer tipo de apoio

⁵⁰⁸ Para uma análise aprofundada dos custos na navegação marítima, vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, pp. 221-222, p. 230, p. 233, p. 239.

⁵⁰⁹ Para uma visão do problema sob a ótica empresarial, tratando dos aspectos operacionais, técnicos, financeiros e de investimentos, vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, pp. 482-490.

⁵¹⁰ Veja-se uma breve apresentação dos tipos de riscos envolvidos: riscos de mercado, riscos operacionais, riscos de *counterparty*, risco competitivo, risco de diversificação, risco de custo operacional e de viagem, risco de estrutura financeira, risco de bancarrota de devedores, risco de administração, risco ambiental (STOPFORD, op. Cit. p. 313). E claro, riscos são custos.

⁵¹¹ E ineficientes por razões estruturais concretas da economia brasileira, como baixa relação capital/trabalho, os diversos custos adicionais discutidos neste subcapítulo, a própria escala dos transportes no país etc. etc.

⁵¹² Inclusive na cabotagem, tipo de navegação que goza de proteção de mercado em praticamente todos os países do mundo, no Brasil do Consenso de Washington foi indiretamente aberta à exploração pelos grandes players internacionais. A abertura da cabotagem à bandeira estrangeira pela Lei 9432/97 e pelo Decreto 666/69 é sem precedentes no mundo e, além dos demais efeitos de perda de divisas, redução de acumulação de capital nacional etc. etc. gera risco de desabastecimento do mercado interno, que fica "...à mercê de interesses estrangeiros sazonais..." (RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, p. 88).

governamental efetivo, apresentou crescente perda de competitividade e atualmente a diferença de seus custos operacionais relativamente aos líderes internacionais supera 40% (OLIVEIRA, 2005, p. 171). Com casos ainda mais extremos, como citando-se Castro (CASTRO, 2011):

Segundo a *V. Ships Brasil*, o custo de operação (tripulação, seguro, reparos etc.) de um navio de contêineres nacional com capacidade de 2 mil TEU é de US\$ 9.025 (nove mil e vinte e cinco dólares americanos) por dia, o que fica 80% (oitenta por cento) mais caro do que uma embarcação similar de bandeira estrangeira. (BASTOS, Eduardo Cunha. Custo operacional do navio brasileiro versus navio de bandeira estrangeira. Disponível em: <http://www.syndarma.org.br/images/1seminario/Palestra6.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2010).” (CASTRO, 2011, p. 259).

Um modelo jurídico-institucional que deseje efetivamente desenvolver o setor tem de, assim, ultrapassar em muito a mera visão liberal regulatória e de defesa da concorrência e do consumidor⁵¹³, de correção de falhas de mercado e coibição de concentração e de abuso de poder econômico. Em primeiro lugar, porque esse tipo de regulação, por sua própria natureza, só afeta o mercado nacional brasileiro, não tendo qualquer efeito sobre a estrutura de mercado da navegação mundial, que não está sujeita à jurisdição do Brasil⁵¹⁴. E, em segundo lugar, porque, mesmo se o atual modelo liberal atingisse esses objetivos e de fato conseguisse aproximar o mercado de navegação nacional à concorrência perfeita, isso em nada contribuirá para o desenvolvimento da marinha mercante nacional e muito menos para os objetivos mais amplos de desenvolvimento tratados no subcapítulo seguinte.

Caso uma nova aliança de forças sociais e político-ideológicas assuma o governo e queira realmente implementar um modelo jurídico-institucional de desenvolvimento da navegação, este terá de sistemática e coordenadamente atacar os fatores de custos citados (CASTRO, 2011, p. 259). Ao mesmo tempo, terá de orientar e propiciar a execução de políticas públicas específicas e, principalmente, de investimentos no setor. Quanto aos

⁵¹³ Mais uma vez, a lógica da Regulação em sentido jurídico estrito tem como “... o primeiro propósito da Agência Reguladora é de proteger o consumidor contra a ineficiência...” (BIOLCHINI, M. C. de A. **Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de Autorização**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005 p. 90), e não o desenvolvimento socioeconômico nacional soberano. Tratam-se de problemáticas distintas, com objetivos e métodos distintos e muitas vezes antagônicos.

⁵¹⁴ Sobre os debates em curso no sentido de instituição de um sistema internacional de Defesa da Concorrência, vide CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, pp. 326-350.

custos operacionais⁵¹⁵, é necessária a redução dos custos trabalhistas marítimos e a equiparação dos preços dos combustíveis na navegação a pelo menos o nível de preços rodoviários (mas preferencialmente ainda abaixo disso). Igualmente, fazem-se necessários a existência de seguros marítimos nacionais, pagos em moeda nacional e sem remessa de divisas ao exterior, bem como mecanismos para a redução e absorção dos riscos cambiais. Ainda na parte dos custos operacionais diretos das empresas de navegação, cabe uma drástica redução da burocracia, como no pretendido “porto sem papel”.

Ironicamente, todos esses custos operacionais são encarecidos ainda mais no Brasil em decorrência do atual ordenamento jurídico-burocrático vigente e da postura intransigente dos órgãos fiscais, que olham exclusivamente para a arrecadação, sem nenhuma consideração dos efeitos econômicos que o estrangulamento da navegação venha a causar. O “porto sem papel”, por exemplo, foi praticamente engavetado em razão da indisposição da Receita Federal em abrir mão de parte de seus controles. Os custos trabalhistas marítimos derivam de altíssimos custos trabalhistas indiretos para os marítimos brasileiros, que deveriam ser absorvidos pela tributação geral, como ocorre em diversos países europeus (STOPFORD, 2009, p. 241; OLIVEIRA, 2005, p. 71; BRANCH, 2001, p. 73).

O absurdo de custos de combustíveis 30% mais elevados na navegação do que no modal rodoviário (CASTRO, 2011, p. 260) é diretamente causado pela incidência de alíquotas tributárias mais altas⁵¹⁶ num setor que deveria ser privilegiado por suas características ambientais e socioeconômicas⁵¹⁷. Por sua vez, a ausência de seguros marítimos nacionais e de um efetivo sistema de proteção ao risco cambial para os eventuais armadores brasileiros é fruto da decisão de extinção das instituições do regime anterior. E pior, o que sobrou em forma de colcha de retalhos do regime anterior, o AFMM, retém basicamente apenas seu lado de arrecadação fiscal, com os fundos do FMM não sendo utilizados na navegação, mas para fazer caixa para o orçamento financeiro (OLIVEIRA, 2005, p. 171). Em outras palavras, o resquício de instrumento de apoio ao setor na verdade

⁵¹⁵ Para uma listagem detalhada dos custos operacionais envolvidos, vide *Ibid.*, pp. 124-125.

⁵¹⁶ Principalmente a incidência de ICMS.

⁵¹⁷ E fato que constitui uma ilegalidade, já que a Lei 9.432/97 expressamente prevê que os custos de combustíveis da navegação de cabotagem devem ser equiparados aos custos para as embarcações de longo curso.

se transformou em mais um tributo que aumenta mais ainda os custos operacionais da navegação brasileira, sem gerar qualquer contrapartida positiva à navegação e à marinha mercante nacional.

Ainda na linha de discussão sobre as necessidades de políticas concretas para o setor e as possibilidades efetivas de condução de políticas públicas de indução de desenvolvimento, cabe retomar a análise do papel das empresas estatais como instrumentos de política econômica. No Brasil, com a crise dos anos 80, as empresas estatais sofreram uma verdadeira demonização, sendo taxadas de ineficientes, corruptas e arcaicas, em completa negação da vital função que tiveram historicamente no processo de desenvolvimento brasileiro (COUTINHO, 2014, pp. 71-73, p. 125). Após terem sido utilizadas para salvar o setor privado na crise, são descartadas como supostas aberrações, abrindo-se mão de sua utilização para objetivos de distribuição de renda, desenvolvimento regional, formação de capital nacional, controle de inflação etc. (COUTINHO, 2014, pp. 69-70).

Contudo, como foi demonstrado supra, o modelo desenvolvimentista da navegação marítima brasileira utilizava três estatais diversas para impulsionar o setor, com o êxito já discutido até o período da crise do Estado brasileiro. Atualmente, como foi igualmente visto, a potência marítima em mais rápida ascensão, a China, utiliza duas enormes estatais na navegação marítima, servindo à ampla gama de objetivos de desenvolvimento e segurança discutidos neste capítulo. A maior ou menor eficácia e eficiência de uma empresa não dependem de sua propriedade ser pública ou privada, mas de haver capacidade concreta de suas estruturas e de seu pessoal, bem como controle efetivo sobre sua administração. O abandono desses instrumentos, como o dos demais mecanismos jurídico-institucionais de intervenção econômica debatidos neste trabalho, em grande medida motivado pela ideologia neoliberal, constitui mais um fator de inibição da navegação marítima brasileira, ao artificialmente restringir as opções disponíveis para uma política de desenvolvimento setorial.

Considerando-se as já discutidas características de alta volatilidade das rendas e dos ativos no setor (STOPFORD, 2009, p. 269), alta intensidade de capital e tecnologia⁵¹⁸ da

⁵¹⁸ Especificamente sobre o papel do apoio estatal ao desenvolvimento tecnológico, este pode ser historicamente demonstrado em quase todos os casos de *catching up* bem sucedido induzido pelo Estado, inclusive o da própria Inglaterra (CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento**

navegação marítima mundial, aliadas aos crescentes ganhos de escala nessa indústria, o problema do custo de capital para as empresas de navegação brasileiras é de pelo menos igual importância que o dos custos operacionais. Como já explicitamos no capítulo sobre a estrutura de mercado na navegação, capital é de longe o fator mais relevante para o desempenho e a sobrevivência das empresas de navegação marítima. E considerando-se o historicamente altíssimo custo de capital⁵¹⁹ no Brasil, com *spreads* estratosféricos em relação aos custos internacionais, percebe-se que qualquer política e qualquer regime jurídico de desenvolvimento da navegação que não seja meramente simbólico tem de atacá-lo com vigor.

O modelo atual prevê formalmente o uso dos recursos do FMM e há programas do BNDES de incentivo à construção naval e à renovação da frota. Mas os recursos são escassos, não são priorizados para a navegação e estão longe de compensar esse problema estrutural da economia brasileira. Além disso, não há comprometimento institucional de longo prazo, que dê segurança jurídica ao setor, sendo os recursos cortados a qualquer sinal de aperto financeiro da União. É simplesmente inviável para uma empresa brasileira capitalizar-se a custos eficientes para ter o capital de giro necessário nos períodos de baixa no mercado e poder comprar os equipamentos com escala e tecnologia⁵²⁰ adequados à operação competitiva na navegação marítima mundial.

Compare-se o modelo e a política brasileira com o apoio de Estado dos países asiáticos e europeus, que já gozam de custos de capital e acesso à tecnologia facilitados

em perspectiva histórica. Trad. Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004, p. 37). Em nenhuma das atuais potências capitalistas a tecnologia disponível à suas economias e empresas foi deixado à livre regulação do mercado.

Outro dado relevante, é que a China tem se mantido como 3. no ranking mundial de gastos em P&D, atrás apenas de EUA e Japão (AMARAL, Filho, J. do. e MELO, M.C.P. de. Globalização, ou metamorfose do capitalismo mundial: Revisitando ideias “chesnaisianas”. In _____ (org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, p. 74), em mais uma demonstração de projeto deliberado de *catch up* desse país.

⁵¹⁹ Sobre as formas de financiamento das empresas de navegação internacional no mundo, vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 319. Em todas, o custo de capital para as empresas brasileiras é substancialmente mais elevado.

⁵²⁰ Lembrando que: “Ships tie up a lot of capital.” (STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 269, grifos nossos). Tradução livre: “Navios amarram um monte de capital.”

estruturalmente⁵²¹, e a total ausência de empresas brasileiras no setor deixa de surpreender. Especificamente para o caso francês, veja-se o seguinte trecho (OLIVEIRA, 2005):

A Direção do Transporte Marítimo define e orienta as atividades do setor, em quatro sentidos:

1. Ajudar os armadores a manter e desenvolver suas frotas;
2. Contribuir para melhoria da competitividade dos portos;
3. Estabelecer o equilíbrio entre os operadores (navios/porto) e o meio ambiente;
4. Fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento dos esportes náuticos.

Entre as suas múltiplas atribuições em nível nacional, a DTMPL prepara todas as estatísticas, as regulamentações e os projetos dos segmentos portos/navios. Porém, a mais importante relaciona-se com a parte financeira, onde dispõe de elevada e crescente dotação orçamentária, com prioridade para melhorar a competitividade da frota mercantil, do portos e terminais. Além de financiamentos para construção de navios (prazos de oito anos com isenções de tributos), a Direção concede o 'reembolso de taxas e impostos aos armadores para ajudá-los a enfrentar a concorrência internacional'. Por força do programa de financiamento em curso, a frota francesa, em 2002, foi acrescida de 15 navios, elevando-a a 203 unidades, contribuindo para menor gasto de divisas com fretes estrangeiros. (OLIVEIRA, 2005, pp. 70-71)

Por fim, apesar de não se tratar direta e especificamente da navegação, cabe a discussão sobre o atual estado da infraestrutura logística no Brasil e a forma como o atual modelo jurídico-institucional contribui para o mesmo. A navegação não opera sozinha, mas faz parte de um sistema de transportes mais amplo, que por sua vez é parte do sistema de logística. Assim, para se poder pensar em uma navegação marítima brasileira competitiva, é necessário que os portos, como nodais centrais do sistema logístico (RODRIGUES, 2003, pp. 163-164), sejam eficientes, produtivos e baratos. E que o sistema como um todo esteja interligado adequadamente, possibilitando o uso da intermodalidade e da multimodalidade⁵²².

⁵²¹ Compare-se, por exemplo, com as taxas de juros reais que empresas japonesas têm de pagar por seus empréstimos e a facilidade de acesso a tecnologia de ponta disponível na economia japonesa.

⁵²² A multimodalidade é mais um exemplo de uma prática logística moderna, com potencial para significativas reduções de custos e ganhos de eficiência e tempo nos transportes, que é barrada pela desorganização do atual modelo jurídico-institucional do setor. O instituto é regulado pela Lei 9611/98, mas é na prática barrado, mais uma vez, por questões fiscais, com controles e exigências tributárias dos órgãos federais e estaduais que extinguem qualquer vantagem teórica que a modalidade teria (NAZÁRIO, P. Intermodalidade: importância para a logística e estágio atual no Brasil. In _____ (org.). **Logística empresarial: a perspectiva brasileira**. Atlas, São Paulo, 2000, p. 143 e p. 145).

Novamente, o que houve em termos de mudança jurídico-institucional no Brasil foi a extinção do modelo desenvolvimentista anterior, com a privatização das operações portuárias, a criação da ANTAQ como Agência Reguladora para regular e fiscalizar os serviços públicos e as estruturas de monopólio natural privatizadas e a esperança de que a iniciativa privada, liberta da intervenção estatal, assumiria os investimentos necessários e levaria à melhoria do sistema⁵²³. Em contrapartida, o aperto fiscal a partir dos anos 90 reduziu drasticamente os investimentos públicos em infraestrutura de transportes, que chegaram a pífios 4% do PIB. De fato, houve melhoria nas operações portuárias privatizadas (FLEURY, 2000, p. 22; OLIVEIRA, 2005, p. 66, p. 129), mas muito aquém do esperado e do necessário até mesmo à manutenção da infraestrutura logística, quiçá à sua expansão aos níveis necessários para o desenvolvimento do país e, especificamente, da navegação marítima.

O modelo atual desconsidera que a produtividade é decorrente principalmente do investimento⁵²⁴ de capital, não de alguma mágica gestão decorrente da privatização.

⁵²³ Sobre essa lógica de privatizações na periferia sob o Consenso de Washington: “... o FMI e o Banco Mundial não raro associaram a privatização total ou parcial de ativos estatais no setor de infraestrutura ao desenvolvimento e maturação do setor privado que, por sua vez, era associado a um processo de redução da pobreza. A privatização, em outras palavras, seria responsável pelo ingresso de novos *players* capitalizados e, portanto, aptos a realizar os pesados investimentos privados em infraestrutura pública. A isso se agregaria a eficiência gerencial típica da gestão privada ao serviço público.” (COUTINHO, D. R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 63)

⁵²⁴ E em todos os casos os investimentos estão ligados a um quadro jurídico-institucional. Seja instituições e políticas públicas obrigatórias no setor público que provejam tais investimentos, seja incentivos jurídico-institucionais que induzam investimentos do setor privado, ou medidas que reduzam seus custos, como, entre outros, reduções tributárias ou a distribuição de custos trabalhistas, e viabilizem os investimentos privados nacionais no setor, seja o mínimo de segurança jurídica e garantia dos contratos e dos investimentos. Problemas econômicos estruturais podem justamente ser contrapostos com políticas públicas gerais e específicas, como visto nos inúmeros exemplos históricos e atuais discutidos. Essas políticas dependem, sobretudo, de vontade política, mas são sempre formalizadas juridicamente. Citando Elkan: “Através de políticas apropriadas, os governos podem oferecer incentivos à poupança e ao reinvestimento, já que possuem grande número de instrumentos políticos à sua disposição, incluindo impostos, a política monetária e a política de preços das empresas estatais.” ELKAN, Walter. **Introdução à economia do desenvolvimento**. Ed. Cultrix, São Paulo, 1977.

E é precipuamente onde existem esses problemas socioeconômicos estruturais que os Estados adotam políticas e instituições de intervenção, enquanto os países com vantagens na situação “natural” do mercado propagam o *laissez-faire*. A mudança de posicionamento dos EUA nesse sentido é ilustrativa. Enquanto potência média em ascensão e de industrialização recente, era protecionista e anti padrão-ouro, exatamente para poder fazer políticas de desenvolvimento. E quando se tornou a principal potência mundial, após a I Guerra, reverte sua posição em 180 graus e basicamente adota o discurso liberal e financista da Inglaterra no período anterior. FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, p. 149. E CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Trad. Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004, p. 58.

Valorizam-se, ao invés, o discurso e as medidas baratas, mas ineficazes, de correção de falhas de mercado e defesa da concorrência, no imaginário de que isso por si só seria suficiente para atrair o investimento privado necessário ao setor, e boa parte do debate atual continua no sentido de que a solução para o setor seriam mais privatizações. A distorção ideológica é tanta que até mesmo medidas típicas⁵²⁵ de investimentos públicos a fundo perdido em dragagens e outras obras de acesso são contestadas por órgãos como o Tribunal de Contas da União - TCU, sob o argumento de que constituiriam um subsídio indireto ao setor (OLIVEIRA, 2005, p. 123).

Independentemente de um setor ou uma atividade terem efeitos sistêmicos sobre o restante da economia, ou, em terminologia econômica, de terem externalidades positivas, a linha ainda dominante no Brasil é no sentido de que tudo deve ser autossustentável sem qualquer tipo de incentivo. Tudo teria de se organizar como centros de custos autônomos, embutindo todos os custos incidentes e repassando-os aos “clientes” do setor⁵²⁶, mesmo que isso torne atividades estratégicas inteiras inviáveis. Essa postura irrealista é claramente contestada por um dos maiores especialistas portuários do país no que diz respeito à eventual privatização da administração dos portos. Diferentemente das operações portuárias, que são atividades de serviços comerciais típicos, a administração da área comum do porto tem natureza econômica e jurídica de serviço público e é controlada pelo setor público em praticamente todos os países do mundo, tendo o atual modelo brasileiro de *landlord port*⁵²⁷ sido copiado do modelo anglo-saxão. Cita-se, assim Oliveira (OLIVEIRA, 2005):

Sobre o papel dos governos no desenvolvimento dos portos e a importância de investimentos e utilização contínua, vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 415.

⁵²⁵ Até mesmo nos EUA, país símbolo do liberalismo e potência capitalista que relativamente pouco intervêm na navegação (o que se reflete em sua ínfima frota), a dragagem é feita com recursos públicos a fundo perdido. Em nenhum dos grandes portos mundiais esses custos são repassados aos operadores portuários ou à navegação, existindo a consciência dos elevados custos sistêmicos que isso traria às economias nacionais. Para o caso da França, vide OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 71.

⁵²⁶ Nesse sentido, especialistas do setor argumentam em prol de uma “taxa de fiscalização” a ser paga às Agências Reguladoras como forma de fortalecer a independência desses entes. (BIOLCHINI, M. C. de A. **Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de Autorização**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, pp. 94-96. Ou seja, mais tributos diretos sobre o setor, em vez de desoneração e incentivos.

⁵²⁷ Que é justamente o modelo em que a parte comum é administrada semelhantemente a um condomínio, pelo setor público (o *landlord*), enquanto as operações e os terminais internos são explorados pela iniciativa privada.

... impraticável e inteiramente descabida seria a entrega da administração do porto à empresa privada para cuidar de questões exclusivas do setor público, (...) O porto não é uma unidade de negócios que possa ser gerida ao sabor dos impulsos do mercado. (OLIVEIRA, 2005, p. 38)

Na prática, o sistema institucionalizado de planejamento e execução de investimentos em infraestrutura de logística do Estado Desenvolvimentista foi desmontado. As estruturas burocráticas especializadas, como o GEIPOT, e empresas estatais utilizadas para investimentos estratégicos (MEDEIROS, 2011, p. 7) foram extintas e quando muito sobrou ainda a produção de estudos técnicos de alta qualidade, mas sem qualquer caráter vinculante e/ou efetivo, como o PNLT, o PNIH, o PGO⁵²⁸ etc., que primam pela ausência de sua realização⁵²⁹. Em tese, existem resquícios de um quadro institucional e normativo em vigor para se ter um sistema efetivo de planejamento e investimentos em infraestrutura, com órgãos deliberativos, como o CONIT⁵³⁰, e a atribuição de planejamento central nacional do setor portuário à Secretaria Especial dos Portos – SEP, mas essa parte do ordenamento não é vivificada pela prática política⁵³¹. Os dispositivos legais não recebem regulamentação infralegal, os órgãos responsáveis não têm quadro de pessoal e recursos adequados e o resultado é a continuação da falta de organização e de investimentos nos portos.

Compare-se o quadro com o desenvolvimento portuário na China⁵³² (país subdesenvolvido, com PIB per capita ainda bastante inferior ao brasileiro, diga-se de

⁵²⁸ Respectivamente: Plano Nacional de Logística e Transportes, Plano Nacional de Integração Hidroviária, Plano Geral de Outorgas.

⁵²⁹ Sobre a efetividade desses planos: “Mesmo após a edição do Plano Nacional de Logística de Transportes em abril de 2008, o Brasil ainda não tem uma política nacional de transporte eficaz, que maximize as vantagens comparativas de cada modal, especialmente o aquaviário, privilegie o intermodalismo, já que se vive na era do contêiner, bem como dinamize a cabotagem.” (CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, p. 84)

Como o resultado de que: “Atualmente, a divisão modal dos transportes mostra 61% dos fluxos no modal rodoviário, 30% no ferroviário, 4% nos hidroviário e no dutoviário e 1% na cabotagem.” (Ibid., p. 83, grifos nossos)

⁵³⁰ Instituído pelo Decreto-Lei N° 6.550 de 27 de agosto de 2008.

⁵³¹ Sobre a falta de prioridade do setor portuário no Brasil, vide OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 101.

⁵³² Sobre os portos na China e em Cingapura, vide Ibid. pp. 17-19, pp. 29-30 e pp. 147-148.

E cabe a seguinte citação: “Ampliados e modernizados, após a abertura econômica, em 1979, os portos têm papel fundamental na expansão do comércio exterior da China; já o segundo, em valor, em nível mundial. Com movimentação total superior a 4 bilhões de toneladas, os portos chineses são os primeiros no

passagem) ou em Hamburgo e Roterdã (OLIVEIRA, 2005, p. 41 e pp. 89-94), com a criação e ampliação de gigantescos portos em poucos anos, com enormes ganhos de escala e terminais verticalizados dos grandes *players* de navegação marítima internacional. A desvantagem competitiva da navegação marítima brasileira⁵³³, cuja base logística é justamente esse sistema sucateado, cheio de gargalos, caro, demorado e ineficiente, salta aos olhos.

De acordo com o Banco Mundial, os portos brasileiros geram 7% de custo adicional aos produtos exportados, enquanto a produtividade da mão-de-obra portuária brasileira era de apenas 20% da europeia (FLEURY, 2000, p. 21). O atual modelo jurídico-institucional é insuficiente para impulsionar a modernização portuária e do sistema logístico nacional como um todo. Não obriga nem ao planejamento efetivo e nem aos investimentos públicos necessários. Não incentiva os investimentos privados⁵³⁴ e ainda inunda o setor com um excesso de normas e procedimentos burocráticos de controle, que atrasam⁵³⁵ e encarecem os projetos, sem diminuir a corrupção e os desvios (OLIVEIRA, 2005, pp 45-52, p. 74, pp. 98-103).

Por fim, cabe aqui uma ressalva, que mitiga até certo ponto o quadro desastroso dos portos públicos (tecnicamente chamados de portos organizados). As grandes empresas de *commodities* sempre trabalharam com terminais próprios, para o processamento em escala e totalmente controlado de suas cargas. Estas estruturas portuárias não são portos públicos.

processamento de carga e seis deles – Xangai, Hong Kong, Ningbo, Cantão, Tianjin e Qingdao – estão entre os dez maiores do planeta. A China também é a líder na movimentação geral de contêineres, com mais de 50 milhões de TEUs/ano.” (OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 153).

⁵³³ Sobre os efeitos dos custos portuários na falta de competitividade da cabotagem brasileira, vide CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, p. 261.

⁵³⁴ Até a nova Lei dos Portos, já no governo Dilma, o modelo de licitações de terminais portuários era por maior lance, encarecendo a licitação para a empresa vencedora e, conseqüentemente, encarecendo os preços de operação portuária aos usuários finais. Em contraste, veja-se a mesma questão no Porto de Rotterdam: “Agora, estão sendo oferecidas áreas para construção de terminais privados na nova extensão. Ao contrário do absurdo que ocorre no Brasil, as empresas não despendem qualquer soma para licitação de terrenos, com cais, dispondo até de financiamentos e isenções para aquisição de equipamentos. Este é um dos ‘segredos’ para os custos dos serviços em Roterdã corresponderem à metade dos vigentes nos portos brasileiros.” (OLIVEIRA, op,cit., p. 77)

⁵³⁵ Especificamente sobre a questão do tempo e atrasos burocráticos, de acordo com o Banco Mundial, o Brasil está em um dos últimos lugares no desembarço às exportações (OLIVEIRA, op. Cit., p. 110).

Não prestam serviços públicos a terceiros⁵³⁶ e não se regem pelas normas do porto organizado, mas por legislação infralegal própria da ANTAQ, sendo caracterizadas como Terminal de Uso Privativo – TUP. Em termos de tonelagem, em 2005, mais de 80 TUPs movimentavam 75% do volume de cargas e 90% das exportações brasileiras, basicamente representando a Petrobrás e a VALE (OLIVEIRA, 2005, p. 12 e p. 101).

No entanto, no que tange a navegação marítima e principalmente o serviço de carga geral, esse desenvolvimento não contraria os problemas discutidos supra, já que os TUPs, por definição, não atendem ao setor. Recentemente, na linha de quanto mais privatização melhor, a nova Lei de Portos e a ANTAQ alteraram a regulação dos TUPs, autorizando a movimentação de cargas de terceiros, efetivamente transformando o instituto do TUP em verdadeiro porto organizado privado. Já existem, assim, terminais privados para a movimentação de contêineres de terceiros. A vantagem foi a maior facilidade dos investimentos privados, que ao menos supriram parcialmente os gargalos dos portos públicos, mas o problema de se ter agora estruturas privadas paralelas ao porto organizado, prestando serviços portuários como monopólios naturais praticamente desregulados, sem a necessidade de cumprimento das obrigações a que estão sujeitos os portos públicos, permanece⁵³⁷.

Do que a navegação marítima nacional necessita é a disponibilidade de portos públicos⁵³⁸ eficientes e baratos para suas bases de operação, não a sujeição à lógica privada dos grandes controladores dos terminais privados. Tendo em vista o processo em curso na navegação marítima internacional, de crescente verticalização e controle dos terminais portuários pelos grandes oligopolistas internacionais do setor, os efeitos dessa tendência para uma navegação marítima brasileira independente são patentes.

⁵³⁶ Mas não deixam de ser serviços públicos de titularidade federal delegados à iniciativa privada pelo instrumento de Direito Administrativo de “Autorização”.

⁵³⁷ Sem falar nas distorções e insegurança jurídica que a mudança acarretou. Todos os investimentos bilionários privados feitos em regime de licitação nos portos públicos, e que se viabilizavam sob a lógica daquele regime, sem a concorrência mais barata de terminais privados, foram diretamente afetados, tornando-se, na pior das hipóteses, inviáveis economicamente.

⁵³⁸ Não necessariamente no sentido de sua propriedade ou titularidade, mas no sentido do regime do serviço prestado. A empresa de navegação tem de conseguir atracar e operar no porto sem estar sujeita às prioridades e cálculos da controladora do terminal, sem ser preterida em favor de empresas do mesmo grupo do controlador ou mesmo da própria proprietária do terminal etc.

Em triste resumo, permanece a lógica neoliberal de arrecadação de caixa financeiro da União a todo custo para o *confidence building* perante “o mercado”, mesmo que o preço a se pagar seja a completa extinção de setores econômicos estratégicos⁵³⁹. O modelo jurídico-institucional atual que organiza a navegação marítima brasileira em nada contribui para compensar os altíssimos custos operacionais e de capital do setor na comparação internacional. Não provê nem incentiva os investimentos necessários na infraestrutura logística e na frota mercante e ainda estrangula o setor com altos tributos, taxas distorcivas relativamente aos demais modais de transportes, complexidade, falta de política nacional coordenada (OLIVEIRA, 2005, p. 107; CASTRO, 2011, p. 63) e custos burocráticos.

Em detrimento dos grupos nacionais, favorece a entrada dos grandes grupos oligopolistas internacionais⁵⁴⁰ no que ainda existe de setor de transportes sob controle brasileiro, a cabotagem⁵⁴¹ e os portos. Ao mesmo tempo, joga as empresas brasileiras, nessas condições de desvantagem, à arena da navegação marítima mundial, com suas demonstradas características de forte dominação por enormes oligopólios e pesada intervenção estatal das potências marítimas. Nesse quadro, a extinção da marinha mercante e da navegação marítima nacional só pode ser uma consequência esperada.

3.3.3 Elementos gerais de desenvolvimento afetados pela desestruturação da navegação marítima nacional

⁵³⁹ Sobre a antinomia dos países em desenvolvimento de ter de ceder à lógica da financeirização enquanto necessitam de investimentos de longo prazo, veja-se o seguinte trecho de Coutinho: “... situação de países em desenvolvimento em face da privatização: problemas econômicos de curto prazo versus o planejamento estratégico de longo prazo para o setor crucial de infraestrutura.” (COUTINHO, D. R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 83).

⁵⁴⁰ Para um comentário a essa tendência na América Latina (apesar de nesse casos concreto, não no Brasil), com a entrada do grupo Maersk e integração da região com linhas para a América do Norte, Europa e Extremo Oriente, vide BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, pp. 488-489.

⁵⁴¹ Sobre essa tendência, veja-se o seguinte comentário de um dos maiores especialistas do setor: “A abertura dos portos para embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem não proporcionaria a redução dos fretes conforme alegado. Mas sim, massacraria o setor nacional, pois as embarcações estrangeiras fariam esse percurso apenas como um trajeto de sua viagem, que seguiria para outros lugares, e utilizar-se-iam de benefícios como combustível mais barato, tripulação menos onerosa, entre tantos outros, que impossibilitariam as embarcações nacionais de competir em um mercado sob estas condições.” CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, p. 524. Acrescenta-se: exatamente como ocorreu na navegação marítima de longo curso, e pelas mesmas razões.

3.3.3.1 Impactos sobre a estratégia logística empresarial⁵⁴² e diminuição da competitividade sistêmica da economia brasileira

Um dos elementos de desenvolvimento mais relevantes afetados pela atual (des)organização logística do Brasil é a forma como a ausência de uma navegação marítima nacional, seja de longo curso, seja a também insuficiente cabotagem, atinge as estratégias logísticas das empresas usuárias do sistema. Distorce suas escolhas de uso de modais de transportes, de armazenagem, estoques, localização logística e níveis de serviços para soluções ineficientes, além de totalmente impedir a utilização de formas mais modernas de gestão logística e empresarial, como o *just in time* e o *supply chain management*⁵⁴³.

Considerando que a economia brasileira organiza-se com base em centros decisórios atomizados, as empresas⁵⁴⁴, e que essas estratégias movem boa parte do seu comportamento, influenciando investimentos, localização produtiva, emprego, desenvolvimento tecnológico, inovação etc. esses impactos merecem um destaque não aparente à primeira vista e serão discutidos mais pormenorizadamente a seguir. Tanto as estratégias competitivas focadas em liderança de custos, quanto as com enfoque em diferenciação, (PORTER, 1996) sofrem os impactos negativos da desestruturação do setor de navegação marítima.

⁵⁴² Esse subcapítulo é basicamente o texto produzido por este autor para seu trabalho de conclusão de curso em especialização *latu sensu* em “Logística e Modais de Transportes”, pela Universidade Cândido Mendes, em 2013, com o título: “A DESESTRUTURAÇÃO DA NAVEGAÇÃO MARÍTIMA BRASILEIRA NAS DÉCADAS DE 80 E 90: Impactos teóricos sobre a estratégia logística empresarial.”

⁵⁴³ Tomo a ideia da cadeia de suprimentos (BOWERSOX, Donald J.; CLOSS David J. **Logistical management: the integrated supply chain process**. 3. ed. New York : McGraw-Hill, 1996) como uma sequência de cadeias de valor, que integra todos os elos da produção ao consumidor final e em que a logística funciona como uma ferramenta estratégica na luta por vantagens competitivas nos mercados cada vez mais disputados e exigentes do mundo globalizado. Nos termos da Association for Operations Management – APICS: “Cadeia de Suprimento é uma rede global utilizada para entregar produtos e serviços desde as matérias-primas até os produtos finais, ao consumidor por meio da construção de um fluxo de informação, distribuição física e dinheiro.”

A gestão dessa cadeia como um todo integrado, maximizando sua eficiência e qualidade final dos serviços e produtos num ponto ótimo de lucratividade, é a *supply chain management*.

⁵⁴⁴ Mesmo as empresas estatais (sociedades de economia mista), pautam-se pela lógica privada de maximização de resultados em ambiente de mercado, apesar de mitigados por seus objetivos públicos, empregando lógicas de estratégia logística quase idênticas às discutidas aqui. Nesse sentido, a Petrobrás não se diferencia da Exxon ou mesmo de outras empresas de commodities a granel.

A estratégia de custo baseia-se na vantagem de custo absoluto e na escala, atendendo a todos os segmentos do mercado. É especialmente relevante nos setores de *commodities*, que por definição não são diferenciáveis, e tem na logística um de seus principais vetores. Um exemplo claro dos impactos negativos neste setor é visível na VALE, empresa típica de estratégia de custos, e que se vê obrigada à manutenção de uma expressiva frota marítima própria para ter a garantia de manutenção de seu fluxo produtivo e atendimento a seus clientes, assim como o controle dos custos, principalmente em moeda conversível.

No caso da estratégia de diferenciação, característica de mercados de concorrência monopolística, sem barreiras à entrada, mas com produtos diferentes e substituíveis, o objetivo das empresas é conseguir um sobrepreço de seus produtos em relação à concorrência, baseado na percepção dos compradores de sua real ou suposta diferença. Também aqui, a logística configura um dos fatores centrais, podendo os serviços logísticos, com sua diferença na rapidez e segurança da entrega, na amplitude de escolhas, nos canais de comunicação etc., justamente figurar como um grande diferencial entre empresas que ofertam produtos essencialmente semelhantes.

Conforme se verá a seguir, o tipo de carga tipicamente transportada na navegação marítima normalmente tende a estratégias empresariais de custos, pelas características do modal. Contudo, mesmo aqui, nota-se que dependência da definição de rotas em centros decisórios distantes do Brasil afeta eventuais estratégias de diferenciação em produtos manufaturados exportados, ao impossibilitar à empresa ofertar níveis de serviço logístico diferenciados a seus clientes (por vezes não é possível nem atingir os níveis mínimos...), dificultando ainda mais a competitividade da indústria nacional.

Por fim, especificamente para as estratégias competitivas baseadas no conceito de cadeia de suprimentos, que se funda na utilização ótima e coordenada de cada um de seus elos (FLEURY, 2000, p. 20) e, portanto, apresenta fortíssimo peso da logística, a falta de controle das rotas e frequências de embarque, o custo mais elevado dos fretes e o risco cambial praticamente tornam esta opção de estratégia logística inviável, interrompendo a integração da cadeia de suprimentos na entrada dos portos. Exceções podem novamente ser os grandes grupos nacionais com frota própria, ou ao menos com tanto poder de mercado que consigam negociar em pé de igualdade com as transportadoras internacionais no sentido de garantir prioridades etc.

Dentre os ramos envolvidos na estratégia logística, i.e., marketing, transportes, administração de estoques, fluxo de informações e processamento de pedidos e as atividades de apoio, como armazenagem, manuseio de materiais, compras, embalagem, cooperação produção/operações e manutenção da informação, as áreas mais diretamente afetadas pelos efeitos negativos da desestruturação da navegação marítima brasileira são as de transportes, administração de estoques e armazenagem. Os impactos negativos da desestruturação da navegação marítima brasileira ocorrem em todos os itens do planejamento de custo total. Os custos com nível de serviço ao cliente são compostos principalmente pelas vendas perdidas pela falta de disponibilidade do produto, mas também pela perda da imagem e enfraquecimento da marca em decorrência de níveis de serviço deficitários. Este item de custos é diretamente afetado pela redução de rotas e frequências de embarques, que reduz sobremaneira a amplitude da disponibilidade de produtos brasileiros ao exterior e de produtos importados no mercado interno.

Conforme verificado pela estrutura de mercado oligopolista do setor, nos períodos de alta, os custos diretos de transportes são mais altos do que seriam caso houvesse mais concorrência. Outrossim, além das ineficiências dos portos, burocracia excessiva etc., a redução de rotas e de frequências de embarque não gera efeitos negativos apenas no nível de serviço, mas indiretamente também nos custos de transporte, ao forçar mais longos tempos de espera nos portos (com pagamento de tarifas), forçar a consolidação de cargas em portos mais distantes, com os consequentes custos de transporte até os mesmos, acarretar ineficiências de modais, com o transporte por via rodoviária de inúmeras cargas mais adequadas ao transporte de cabotagem etc.

A redução de rotas e frequências de embarque igualmente aumentam os custos de armazenagem, causando a necessidade de mais estruturas e serviços de armazenagem, inclusive custos indiretos, como seguros etc. e ao forçar tempos de espera desnecessariamente mais elevados. E além dos custos de armazenagem propriamente ditos (custo de capital dos armazéns, serviços, segurança, seguros, riscos legais etc.), os custos de estoques são igualmente aumentados pela redução de rotas e frequências, que implicam em tempos superiores de estoques mantidos. Considerando-se o altíssimo custo de capital no Brasil relativamente a outros países, este é mais um fator de redução de competitividade que não pode ser subestimado.

O tempo entre a colocação de um pedido e a entrega final dos produtos aos clientes é denominado de “ciclo do pedido” e forma um dos principais diferenciais na disputa por vantagens competitivas das cadeias de suprimentos. Afeta diretamente os níveis de serviço logístico ofertados pelas empresas e a possibilidade de utilização de técnicas modernas de organização da produção, como o *Just in Time*. Mais uma vez, a redução de rotas e de frequências prolonga o tempo do ciclo do pedido. O aumento do prazo logístico em razão dos efeitos negativos da desestruturação da navegação marítima brasileira também reduz diretamente o retorno sobre o capital investido, reduzindo a acumulação das empresas e sua eficiência econômica. Novamente, num país como o Brasil, com escassez e alto custo de capital, constitui um efeito negativo de monta.

O conjunto de estrutura de mercado internacional oligopolista e riscos cambiais, pela necessidade de contratação dos serviços de navegação em moeda estrangeira, implica em preços de transportes mais elevados. O tempo de transporte médio se eleva pela redução de rotas e frequências de embarque, afetando inclusive toda a possível cadeia de transportes intermodal. Também a incerteza da variabilidade do tempo em trânsito aumenta com a inexistência de centros decisórios empresariais de navegação marítima no país, ficando os usuários no Brasil dependentes de não ocorrerem alterações de transportes em regiões prioritárias aos ofertantes internacionais. Por fim, a utilização de empresas de navegação de bandeira de conveniência, com padrões trabalhistas, ambientais e de qualidade mínimos (CASTRO, 2011, p. 87 e p. 90), pode acarretar em tese maiores custos com o item perdas e danos de mercadorias transportadas.

Especificamente quanto ao transporte aquaviário, este caracteriza-se por sua relativa lentidão, sua dependência de condições climáticas, seus custos fixos relativamente altos e custos variáveis baixos, além da quase ilimitada capacidade de carga em termos de quantidade e tipos de mercadorias transportáveis. Adequa-se especialmente bem ao transporte de *commodities*, mas é também crescentemente utilizado para cargas gerais por meio de contêineres, embarcações especializadas, como ro-ro, frigoríficos, tanques químicos etc.

Partindo-se para os efeitos da desestruturação sobre este modal, vemos que ocorre uma redução de sua velocidade de entrega, de sua confiabilidade de entrega e de sua flexibilidade de rota, ou disponibilidade, pela redução de rotas e frequências de embarque.

Simultaneamente, ocorre um aumento de seus custos pela estrutura oligopolista e pelos riscos cambiais, de modo que o modal piora em todos os critérios de escolha (SLACK et al., 2002) à exceção da capacidade, o que, sobretudo na cabotagem, reduz ainda mais sua competitividade com o modal rodoviário, contribuindo para a distorção da matriz de transporte e a redução da competitividade sistêmica da economia brasileira e suas empresas. Assim, o Brasil apresenta “...enormes deficiências ainda hoje encontradas na infraestrutura de transportes e comunicações. (...) Com gastos equivalentes a 10% do PIB, o transporte brasileiro possui uma dependência exagerada do modal rodoviário” (FLEURY, 2000, p. 21).

Em consequência da relativa perda de competitividade do modal, as estratégias de localização das empresas, que envolvem o dimensionamento da cadeia de suprimentos, a definição da quantidade e da localização geográfica das estruturas de abastecimento, produção e estocagem, sofrem distorções que afetam negativamente sua eficiência, ao diminuírem as vantagens normalmente proporcionadas pelo modal aquaviário. Assim, há uma concomitante deterioração de ambos os lados do *trade off* de custos e níveis de serviços. Ao mesmo tempo em que os custos são aumentados pelos riscos cambiais e pela estrutura oligopolista, resultante da desregulamentação e liberalização de um setor econômico com clássicas falhas de mercado e concentração internacional, há uma redução do nível de serviços logísticos ofertáveis pelos usuários brasileiros da navegação marítima, com a redução de rotas e frequências.

Além disso, há uma piora em quatro das cinco dimensões de escolha de modal: velocidade, disponibilidade, custos e confiabilidade. Em termos relativos, isso diminui a competitividade do modal na comparação com os modais concorrentes, diminuindo de forma distorciva a eficiência do sistema de transportes como um todo. A opção pelo *laissez faire* do mercado levou à prática extinção da navegação de longo curso nacional e à entrega dos usuários de logística brasileiro aos caprichos do mercado internacional, dominado por enormes grupos oligopolistas. A cabotagem, regulada, mas não incentivada, encontra-se em estagnação e muito aquém das necessidades da sociedade e da economia brasileiras, agravando o sério problema de nossa falta de competitividade sistêmica (OLIVEIRA, 2005, p. 83).

Por fim, a falta de alternativa nacional no setor de navegação, aliada à situação de economia relativamente periférica nas rotas internacionais, implica na impossibilidade do nível de exatidão nos transportes e estoques necessários à implementação de práticas de gestão como o *just in time*⁵⁴⁵ e a gestão de cadeias de suprimento. O resultado é a maior dificuldade e custo das empresas brasileiras para se integrarem a cadeias de suprimentos globais, seja como fornecedores competitivos e muito menos como empresas controladoras dessas cadeias.

O conjunto desses efeitos culmina na redução da competitividade sistêmica da economia brasileira. Diretamente, da competitividade das empresas que utilizarem o sistema logístico e a navegação. E indiretamente, da economia como um todo⁵⁴⁶, que desperdiça recursos com o uso de modais de transportes mais caros e poluentes, com a localização inadequada de armazéns e estruturas logísticas, com investimentos distorcidos nesses equipamentos, com a maior lentidão e atrasos no sistema, com níveis de serviços mais caros e de pior qualidade etc. e que é excluída da utilização como líder das técnicas de gestão produtiva internacional mais modernas.

3.3.3.2 Divisas, equilíbrio externo⁵⁴⁷ e balanço de pagamentos

⁵⁴⁵ Para ser exato, existem setores produtivos no Brasil que conseguem adotar a técnica, como as multinacionais automobilísticas e o varejo (FLEURY, F. WANKE, P. FIGUEIREDO, K. F. (org.). **Logística empresarial: a perspectiva brasileira**. Atlas, São Paulo, 2000, p. 20). Mas a dificuldade é aumentada, principalmente para cadeias que envolvam o comércio internacional.

⁵⁴⁶ “Transporte eficiente é um dos elementos básicos para o desenvolvimento das nações, em especial as dotadas de grande extensão territorial. A despeito deste fato, o custo interno do transporte no Brasil chega a ser o dobro do verificado em países de dimensões semelhantes.” (RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, p. 24, grifos nossos).

⁵⁴⁷ No que diz respeito à relação entre desenvolvimento e a economia internacional, Kindleberger chama a atenção para três aspectos: “O desenvolvimento econômico poderia ser tratado num livro de texto sobre economia internacional sob numerosos títulos separados: política comercial, pois muitos argumentarão que a política comercial de um país em desenvolvimento deve ser diferente da de países em estágio avançado; sob equilíbrio, porque há evidência substancial de que o processo de crescimento interno de um país em desenvolvimento perturba a estabilidade da balança de pagamentos; ou sob movimentos de capitais, porque durante o desenvolvimento a balança de pagamentos de um país e a de crédito e débitos passam por vários estádios, em que as alterações da posição do capital figuram de modo proeminente.” (KINDLEBERGER, Charles P. **Economia Internacional**. Ed. Mestre, São Paulo, 1968, p. 613)

Um problema crônico do processo de desenvolvimento, principalmente enquanto um país ainda não tenha atingido um nível de maturidade econômica mais elevado⁵⁴⁸, é o balanço de pagamentos, havendo causas estruturais e dinâmicas do processo que levam a seu desbalanceamento e a dificuldades na obtenção das divisas necessárias à importação de capitais, tecnologias e insumos necessários à industrialização⁵⁴⁹ e modernização socioeconômica em geral e indisponíveis exclusivamente pela poupança interna que uma economia subdesenvolvida consegue gerar (KINDLEBERGER, 1968, p. 631, RODRIGUEZ, 1981, p. 42).

De acordo com Kindleberger, “... o desequilíbrio surge, ao lado da dificuldade para a sua correção, porque não se dão as premissas que, segundo os economistas clássicos, regiam o comércio internacional” (KINDLEBERGER, 1968, p. 788), quais sejam, a concorrência e mobilidade de fatores é muito mais limitada, as elasticidades são elevadas com relação à renda para as importações e há diferença de elasticidades de demanda e oferta no curto e no longo prazo. Assim, de acordo com esse clássico da economia internacional: “Pode haver poucas dúvidas, na maioria das mentes, que o mundo real de hoje se parece menos com as suposições clássicas do que os seus inversos, e que por esta razão o desequilíbrio é muito difícil de ser corrigido” (KINDLEBERGER, 1968, p. 791).

No caso brasileiro, a dificuldade de se manter um ritmo de crescimento adequado por motivos de problemas no balanço de pagamentos é histórica e conhecida, com o famoso “voo de galinha” da economia brasileira. Assim que taxas de crescimento um pouco mais elevadas são atingidas, as necessidades de divisas para cobrir investimentos produtivos, cobrir o serviço de capitais estrangeiros empregados anteriormente e o consumo mais elevado barram o processo e o país volta a crescer pifamente⁵⁵⁰. Mais ainda do que em

⁵⁴⁸ Mesmo com maior nível de desenvolvimento, não se reduzem automaticamente as importações de um país, antes modifica-se seu caráter (KINDLEBERGER, Charles P. **Economia Internacional**. Ed. Mestre, São Paulo, 1968, p. 633). Mas os eventuais problemas de balanço de pagamentos de países desenvolvidos diferem fundamentalmente dos problemas dos subdesenvolvidos e não têm uma causa estrutural geral.

⁵⁴⁹ Sobre o agravamento da situação do balanço de pagamentos com a industrialização brasileira, baseada na substituição de importações, vide FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, pp. 374-375.

⁵⁵⁰ Acrescente-se ainda à discussão a noção de que mesmo quando o balanço de pagamentos fecha contabilmente, isso não significa que a economia de um país esteja equilibrada em suas relações com o exterior (KINDLEBERGER, op. Cit., p. 24). Déficits elevados em suas contas correntes, como no caso do Brasil atual, podem estar sendo cobertos por constantes novos capitais do exterior, seja na forma de empréstimos diretos ao Estado e às empresas, seja na forma de IED das empresas estrangeiras. Em todos

qualquer economia, no caso dos países subdesenvolvidos há a necessidade de parcimônia com os escassos recursos disponíveis, que deveriam ser investidos em atividades que aumentem a produtividade e melhorem os termos da balança comercial. Novamente citando Kindleberger: “... há limites na quantidade de fundos disponíveis, e em qualquer circunstância é indesejável tomar empréstimo para financiar o consumo;” (KINDLEBERGER, 1968, p. 629).

Essa máxima racional guiou as decisões e o ordenamento jurídico-institucional brasileiro em todo o período desenvolvimentista, de Vargas a Geisel, e constituía um princípio fundamental da política de marinha mercante até o período neoliberal, conforme já elaboramos supra⁵⁵¹. Como visto, o atual modelo jurídico-institucional, com o sucateamento da marinha mercante,⁵⁵² simplesmente não prevê nenhuma política pública no sentido de economias de fretes. A preocupação é exclusivamente com a correção de falhas de mercado e a manutenção de certos níveis de concorrência no setor pelos sistemas de Regulação da ANTAQ e de Defesa da Concorrência com o CADE e não há, na prática, no longo curso, nenhuma política sistemática de desenvolvimento da marinha mercante nacional com vistas a reduzir a queima de divisas com fretes⁵⁵³, a qual, de acordo com

esses casos, os capitais estrangeiros terão de ser servidos no futuro, com aumento de remessas de juros, dividendos, royalties etc., agravando ainda mais o rombo nas transações correntes. Assim, a preocupação das economias em desenvolvimento, e do Brasil em particular, tem de estar em melhorar seus balanços comerciais, para poder servir esses capitais, e se possível melhorar sua conta de transações correntes, com turismo, serviços e fretes.

⁵⁵¹ E que, lembra-se, não constitui nenhuma “jabuticaba” exclusivamente brasileira, mas era prática geral, aceita pela UNCTAD, para os países em desenvolvimento. Com Branch: “This situation is particularly relevant to third world developing countries who are anxious to sustain and in some cases inaugurate their own maritime fleets to save hard currency and develop their maritime fleets many of which are subsidized.” (BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001, p. 199). Tradução livre: “Essa situação é particularmente relevante para os países em desenvolvimento do terceiro mundo, que anseiam por sustentar e, em alguns casos, inaugurar suas próprias marinhas mercantes para economizar divisas e desenvolver suas próprias frotas, muitas das quais são subsidiadas.”

⁵⁵² Sobre o abandono do sistema desenvolvimentista anterior: “O resultado foi o acelerado envelhecimento, redução na frota e perda de competitividade da Marinha Mercante nacional, dando início à flexibilização do princípio do 40-40-20 e à corrida rumo ao afretamento de navios estrangeiros, com graves reflexos nos sucessivos déficits da balança de pagamentos à conta de serviços externos. Em 2000 as transações comerciais brasileiras com o exterior geraram fretes superiores a US\$ 6,5 bilhões, mas 93% dessas receitas (US\$ 6,0 bilhões) couberam a empresas estrangeiras.” (RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003, p. 90)

⁵⁵³ Ressalta-se que o problema é ainda maior do que aparente pelos números das transações correntes brasileiras. Dependendo dos termos de comércio adotados nos contratos marítimos, os fretes podem estar sendo contabilizados na balança comercial e não no item separado de “fretes” nas contas nacionais (KINDLEBERGER, Charles P. **Economia Internacional**. Ed. Mestre, São Paulo, 1968, p. 31), ou seja, na realidade o rombo de fretes é ainda bem maior que os 6 bi US\$ contabilizados.

Gurgel, apud Biolchini, é estimada entre 10% a 15% dos valores de exportação dos países subdesenvolvidos (BIOLCHINI, 2005, p. 41).

O quadro é ainda mais agravado se forem levados em consideração os efeitos da abertura neoliberal na balança de comércio, que normalmente compensava as despesas nas transações correntes⁵⁵⁴. Com Fleury: “Entre 1994 e 1997, o comércio exterior brasileiro pulou de um volume de aproximadamente US\$ 77 bilhões para cerca de US\$ 115 bilhões, ou seja, um crescimento de 50% em 3 anos” (FLEURY, 2000, p. 19), o que seria ótimo, não fosse a maior parte desse crescimento na parte de importações da balança (FLEURY, 2000, p. 19). O pouco que houve de ganhos na prática logística brasileira nos anos 90 serviu, assim, principalmente para facilitar as importações, de modo que o país não apenas não faz nada para economizar as divisas dos fretes, como ainda deteriorou sua balança comercial, em situação de patente insustentabilidade de suas contas externas.

Um gráfico do BACEN de 2013 mostra o enorme salto de remessas de rendas ao exterior a partir do fim da década de 90, que passou de cerca de 5 bilhões US\$ a entre 25 e 30 bilhões US\$ (VILLASCHI e FELIPE, 2014, p. 224, CEPAL, 2000, p. 893), ou seja, mais que a quintuplicação das divisas que saem anualmente da economia brasileira, ocasionando um forte e crescente déficit em conta corrente. Sobre esse preocupante estado de coisas, finaliza-se o subcapítulo aqui com duas citações relativamente longas de dois especialistas brasileiros, Oliveira e Rodrigues. No último (RODRIGUES, 2003):

Uma vez que no mercado internacional as divisas geradas pelos fretes marítimos somente são superadas pelas transações financeiras, pelo comércio do petróleo e pelo turismo, objetivando aumentar a sua competitividade global, as nações mais desenvolvidas empenharam-se em açambarcar crescentes parcelas dessa importante fonte de divisas:

- as agressivas políticas comerciais protecionistas dos Estados Unidos são sobejamente conhecidas, incluindo subsídios indiretos para a construção naval e para as frotas mercantes;

⁵⁵⁴ Como é típico de países importadores de capital. Juros, remessas de lucros, dividendos, royalties etc. são pagos pelas divisas geradas no superávit da balança comercial. Quando isso não mais acontece, o país está com problemas e só conseguirá fechar seu balanço de pagamentos com a entrada de novos capitais do exterior, como é o caso do Brasil atual...

“Ora, a história demonstra que, ainda que os países em desenvolvimento possam acumular saldos positivos nas suas transações comerciais com o exterior, o malogro consiste nos vultosos déficits no item serviços, incluindo-se os invisíveis, tais como o frete marítimo, o que contribui para o nosso endividamento crônico.” (BIOLCHINI, M. C. de A. **Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de Autorização**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 38)

- os conglomerados industriais japoneses e asiáticos via de regra possuem estaleiros e frotas marítimas próprias, atuando como instrumentos de sua ação comercial;

- a política industrial europeia vem sendo a de promover alianças estratégicas, fusões e incorporações entre as suas empresas de navegação, estaleiros e conglomerados industriais.

Assim, como resultado direto dessa estratégia, pode-se observar atualmente uma forte concentração das grandes frotas marítimas nos países desenvolvidos que, para obter maior escala na redução de custos, sucatearam rapidamente as embarcações mais antigas e antieconômicas e introduziram nos tráfegos mais rentáveis navios porta-contêineres de maior capacidade, operando-os em linhas ponto-a-ponto (*hub service*) e deslocando os navios de menor porte para as rotas de menor tráfego e para os serviços *feeder*.

Caminhando no sentido oposto, países com enorme potencial de crescimento no mercado internacional, como por exemplo a Argentina e o Brasil, nos últimos anos adotaram uma equivocada política de abertura total de seus mercados à concorrência internacional, desestimulando os armadores nacionais, desmanchando suas frotas mercantes e desarticulando a indústria naval instalada. (RODRIGUES, 2003, pp. 162-163, grifos nossos)

E em sobre a total falta de lógica da promoção de exportações sem atenção para o problema dos fretes (OLIVEIRA, 2005):

Não faz muito sentido o País esforçar-se para chegar a US\$ 100 bilhões com as exportações e gastar cerca de 10% desse valor com fretes (incluindo as importações) pagos aos armadores estrangeiros. Constituindo-se verdadeiro recorde mundial negativo, a minúscula frota mercante nacional não chega a transportar nem 3% das exportações brasileiras. Até a pequena e central Bolívia, com seus 300 navios, registrados em diversos portos estrangeiros, dispõe de frota (três vezes) maior que a brasileira.

Outro dignificante exemplo oferecem o Japão e a China que, segundo as Nações Unidas (UNCTAD – *Maritime Transport/2003*), lideram o *ranking* da frota mundial, em tonelagem, com 12,4% e 9,8%, respectivamente. Ambos, campeões da exportação, com reduzidos gastos em moeda estrangeira com os fretes marítimos, ainda aumentam a captação de divisas vendendo esses serviços a outros países. É interessante observar que o Japão e a China também lideram a construção naval (em primeiro e terceiro lugar) embora grandes importadores de minério de ferro e aço. O Brasil, apesar da enorme vantagem dos recursos abundantes e de baixo custo nos itens básicos para a indústria naval – minério/aço e mão-de-obra – está longe de ambos na relação mundial dos construtores. (OLIVEIRA, 2005, p. 183, grifos nossos)

“Com essa enorme frota, transportando a maior parte de suas exportações e importações, fazem os chineses expressiva economia de divisas com fretes (estimados em cerca de US\$ 50 bilhões), sobrando espaço ainda para obter lucro no tráfego intermediário entre outros países. Enquanto que o Brasil, com a marinha mercante virtualmente desarvorada, os navios de fato nacionais são responsáveis por apenas 3% do transporte gerado pelo comércio exterior, ocasionando gastos anuais acima de US\$ 5 bilhões, com os fretes. (OLIVEIRA, 2005, p. 167, grifos nossos)

Para ser completo, é necessário, contudo, ressaltar que o quadro na navegação de cabotagem, que ainda tem algum grau de regulação e vinculação com um sistema de política setorial mais amplo, é menos calamitoso. Apresenta outros problemas⁵⁵⁵, como sua já discutida insuficiência logística e a desacumulação de capital nacional, que será vista no próximo subcapítulo, mas no que diz respeito aos fretes e à economia de divisas o atual modelo jurídico-institucional do setor consegue produzir efeitos positivos.

Na navegação de cabotagem, uma das condições para a autorização de operação pela ANTAQ é a titularidade da empresa sobre pelo menos uma embarcação de bandeira nacional, sendo o afretamento de navios estrangeiros uma exceção a ser justificada. Essa exigência gerou apenas em 1997 uma economia de fretes internacionais de ordem de 1 bilhão de reais⁵⁵⁶, se comparado com as denominadas “empresas de papel”, que conseguem operar na cabotagem sem o cumprimento dessa condição, com base em liminares da Justiça, e que “... remeteram para o exterior em divisas praticamente o triplo do que geraram com fretes, mas a título de pagamento dos afretamentos!” (BIOLCHINI, 2005, p. 120).

3.3.3.3 Localização produtiva, construção naval e acumulação de capital nacional

Como foi visto na discussão sobre a economia internacional e os transportes em geral, a eficiência logística é um fator que pode alterar substancialmente a lógica da localização produtiva para diversos setores da economia. Lembra-se que Kindleberger a equiparou em importância a um “quarto fator de produção”, alterando a estrutura de preços de todos os produtos e, conseqüentemente, do comércio internacional.

Após o período de ouro desenvolvimentista, em que o país apresentou taxas de crescimento chinesas e transformou sua estrutura produtiva, passando de país agrícola a

⁵⁵⁵ Vide o rol de equívocos de política pública e quadro jurídico-institucional na cabotagem brasileira em CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, p. 496.

⁵⁵⁶ Vide BIOLCHINI, M. C. de A. **Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de Autorização**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, pp. 116-118.

semi-industrial, desde a crise dos anos 80 a economia brasileira vem sofrendo um processo de regressão à concentração nas atividades primárias. “...a crescente participação da indústria extrativa e do agronegócio evidencia, mais uma vez, um padrão de especialização ‘para trás’ da economia brasileira e reafirmando uma posição específica no regime de acumulação global” (VILLASCHI, 2014, p. 218) e “De fato, de acordo com a (OCDE, 2013), o Brasil é uma das economias com menor valor adicionado nas suas exportações” (VILLASCHI, 2014, p. 217). Em uma comparação de valor agregado nas exportações, o país ficou na desconfortável 50. posição entre 52 países (VILLASCHI, 2014, p. 220)

A economia internacional atual organiza-se crescentemente em cadeias de valor global (VILLASCHI, 2014):

Esse movimento faz com que as etapas de adição de valor aos produtos sejam globalmente distribuídas. Passa-se, então a falar em ‘cadeia global de valor’. Essa cadeia global de valor designa, então, o grau de dispersão da linha de produção de determinados produtos pelo mundo, seja por meio da distribuição de estágios de produção em diversos países ou pela terceirização da produção de parte da cadeia de valor, via contratação de parceiros externos. Por essa ótica, a importância relativa dos países deixa de ser dada apenas em função do papel que lhe cabe no comércio internacional de bens e serviços – como discutido anteriormente – mas também em função da etapa e papel que cumpre na produção internacional de bens e serviços. (VILLASCHI, 2014, p. 219)

E a participação brasileira nessas cadeias de valor é assimétrica e regressiva (VILLASCHI, 2014, p. 219), relativamente cada vez mais focada nas *commodities* primárias. Um dos fatores centrais que contribui para essa perda de posições é a distorção negativa causada pelo insuficiente sistema logístico, sendo a navegação marítima talvez o modal mais relevante neste sistema e o mais subutilizado no país. De acordo com Castro, a ineficiência sistêmica acarretada pelo uso de modais inadequados constitui um dos principais empecilhos às exportações brasileiras e à competitividade da economia nacional como um todo (CASTRO, 2011):

Segundo o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) um fator preponderante é o aumento do custo da produção que é gerado a partir da utilização descomedida do transporte rodoviário, posto que o valor do frete baseia-se na contabilização da depreciação dos veículos, troca de pneus, combustível, incidência tributária e outros índices. Ainda, de acordo com o estudo, o aumento da competitividade pela redução do custo dos transportes nas exportações é, pelo menos, duas vezes mais significativo do que a eliminação de sobretaxas dos importadores. (CASTRO, 2011, p. 264)

Desta forma, a desestruturação da navegação marítima brasileira, em boa medida causada pela escolha deliberada de mudança do modelo jurídico-institucional desenvolvimentista para o atual modelo neoliberal, constitui também uma das causas para a falta de competitividade nacional, com a consequência de perda de posições no comércio internacional, taxas de crescimento abaixo do potencial e desaceleração do processo de Desenvolvimento.

Além da competitividade sistêmica da economia brasileira como um todo, o setor da indústria naval é diretamente vinculado à navegação, no tripé: comércio – navegação – construção naval (STOPFORD, 2009, p. 617). Mundialmente, a construção naval movimentou US\$ 187 bi em 2007 (STOPFORD, 2009, p. 49) e a luta comercial entre os principais países produtores de navios por esse filão é acirrada⁵⁵⁷. O setor é caracterizado por pesadas flutuações da demanda no curto prazo, com alta inércia do lado da oferta, o que leva a curtas fases de altíssima lucratividade seguidas de longos períodos de depressão (STOPFORD, 2009, p. 629), de forma bastante similar à própria navegação, o que já enfatiza novamente a relevância da capitalização para as empresas do setor.

Os principais componentes de competitividade dos estaleiros, e que formam os elementos base para a elaboração de normas e políticas públicas efetivas para seu desenvolvimento, são o suprimento de materiais, instalações, mão de obra qualificada, nível de salários, produtividade do trabalho e nível do câmbio, determinando os custos e o faturamento da indústria. Os materiais perfazem cerca de 60% dos custos totais e países com alta escala produtiva, como o Japão, a Coreia do Sul e a China⁵⁵⁸, conseguem concentrar toda a gama de fornecedores, inclusive a indústria de motores, equipamentos e produtores de itens especializados, aumentando sua competitividade setorial (STOPFORD, 2009, pp. 644-645). Por fim, este especialista ainda considera que: “Apesar dos movimentos cambiais parecerem distantes do estaleiro, eles constituem o fator mais

⁵⁵⁷ Vide STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, p. 625.

⁵⁵⁸ Esses três países basicamente monopolizam o setor. De acordo com a UNCTAD, quase 93% de todas as novas encomendas em 2013 foram produzidas pelos 3 gigantes asiáticos, tendo a China 36,9% do mercado, a Coreia 35,2% e o Japão 20,6%. (UNCTAD, **Review of Maritime Transport 2014**, United Nations Publication. Ultimo acesso 27.01.2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, p. 46).

importante na determinação da competitividade dos custos de construção naval.⁵⁵⁹” (STOPFORD, 2009, p. 648)

Todos os países com indústria naval desenvolvida construíram-na inicialmente sobre a base de sua própria navegação e com fortes incentivos governamentais⁵⁶⁰, com destaque para o Japão, cuja “marinha mercante e a de construção naval receberam entre 50% e 90% do total das subvenções estatais” (CHANG, 2004, p. 87) até 1924 e não à toa se tornou na maior potência marítima mundial dos séculos 20 e 21. Como visto, o modelo brasileiro anterior tinha clareza dessa relação e vinculava ambas as atividades econômicas num sistema amplo e coordenado de incentivos, que atacavam exatamente os fatores de custos elencados. O modelo foi desarticulado e em questão de duas décadas a construção naval brasileira, que em seu auge estava entre as dez maiores do mundo, basicamente deixou de existir.

A partir do governo Lula, houve uma certa revitalização da construção naval, mas baseada na utilização da Petrobrás e na expectativa causada pelo pre-sal, não a reestruturação da navegação marítima. As encomendas em estaleiros nacionais saltaram de US\$ 30 milhões para US\$ 900 milhões e novos estaleiros foram abertos, com foco na construção de navios de apoio marítimo (BIOLCHINI, 2005, p. 32). Esse desenvolvimento por si só já é positivo, mas a construção naval não pode ficar dependente apenas do setor petrolífero, ainda mais no momento atual, em que a projeção de exploração do pre-sal foi adiada a um futuro incerto e a Petrobrás encontra-se fragilizada por escândalos de corrupção. O estabelecimento sustentável de longo prazo do setor no Brasil depende da revitalização dos transportes aquaviários e de uma política setorial clara para ambos, que supere a contradição de interesses presente nas atuais normas (BIOLCHINI, 2005, pp. 136-

⁵⁵⁹ Tradução livre do original: “Although currency movements seem far removed from the shipyard, they are the single most importante fator in determining shipbuilding cost competitiveness.”

⁵⁶⁰ Stopford apresenta uma série de exemplos de políticas de peso, como:

- esquemas de construção naval vinculada a contratos de afretamento (STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009, pp. 272-275)
- apoio governamental com empréstimos subsidiados pela Alemanha e França, além dos asiáticos (Ibid., p. 276);
- bancos públicos asiáticos (Ibid., p. 295)
- regulação da OECD sobre taxas mínimas (Ibid., p. 296)
- papel do capitalismo de estado chinês e relação com navegação marítima e construção naval (Ibid., p. 376)

137) e utilize todos os instrumentos disponíveis para o aumento de sua competitividade, além de políticas pontuais de proteção, caso necessário, a exemplo do enormemente bem sucedido modelo japonês (STOPFORD, 2009):

Inicialmente o desenvolvimento da indústria naval japonesa tirava sua força de um programa coordenado de navegação e construção naval (...) entre as indústrias selecionadas para a atenção governamental intensiva estava a marinha mercante. Durante a ocupação, foi instituído um programa planejado de construção naval para a marinha mercante (...) e ainda é executado em linhas essencialmente iguais até hoje⁵⁶¹. (STOPFORD, 2009, p. 621)

As linhas de navegação selecionadas recebem financiamentos preferenciais e por sua vez estão submetidas à supervisão governamental acirrada. No período entre 1951-72, 31,5% do total de empréstimos concedidos pelo Banco de Desenvolvimento do Japão foram para o transporte marítimo. Esse programa de construção naval doméstica sem dúvida contribuiu para o sucesso da indústria naval japonesa.⁵⁶² (STOPFORD, 2009, p. 622)

Mas talvez o ponto mais relevante na definição do Desenvolvimento e o que menos destaque recebe é a acumulação de capital nacional. O verdadeiro medidor de desenvolvimento econômico⁵⁶³ de um país não é seu PIB per capita, mas seu PNB per capita, indicando de fato de quanta produção dispõe para distribuir entre o consumo de seus cidadãos, a prestação de serviços públicos e de investimentos básicos pelo Estado e o reinvestimento na atividade produtiva. Uma passada pelos países do mundo confirma rapidamente esse entendimento e quanto maior o PNB em relação ao PIB, mais desenvolvida é uma economia e vice-versa. Os países centrais que constituem o núcleo financeiro do mundo em boa medida nem mais detém atividade produtiva agrícola e industrial em seu território, vivendo dos frutos de seu capital investido alhures, como a Suíça e a Grã-Bretanha. O principal produto exportado pelos países centrais não são bens industriais nem serviços de ponta, mas capital. Enquanto que os países subdesenvolvidos

⁵⁶¹ Tradução livre do original: “Initially the development of the Japanese shipbuilding industry drew strength from a coordinated shipping and shipbuilding programme. (...) the industries selected for intensive governmental attention included the Merchant shipping industry. A planned shipbuilding programme for the Merchant fleet was instituted during the occupation, (...) and is still being pursued essentially along the lines laid down at this time.”

⁵⁶² Tradução livre do original: “The selected shipping lines receive preferential financing and in turn are subject to close government supervision. During the period 1951-72, 31,5% of the total loans made by the Japan Development Bank were for marine transportation. This domestic shipbuilding programme undoubtedly contributed to the success of the Japanese shipbuilding industry.”

⁵⁶³ No que diz respeito estritamente à sua base econômica disponível. O conceito de Desenvolvimento em si é mais amplo e melhor medido com índices como o IDH. Contudo, sem uma base produtiva mínima adequada, não é possível ter desenvolvimento e os medidores de Produto continuam centrais para o conceito.

receptores dessas exportações de capital apresentam PIB, ou seja, produção em seu território, muito maior que PNB, isto é, produção efetivamente de sua propriedade.

Em termos de economia política marxista, as características econômicas centrais dos países desenvolvidos são justamente o altíssimo nível de concentração monopolística e acumulação de capital atingidos, que implicam em composição orgânica de capital com alta parcela de capital constante relativamente ao capital variável, baixa taxa de mais valia, baixa e decrescente taxa de lucro e necessidade de constante expansão e abertura de novos mercados e exportação ou destruição dos capitais excedentes, acarretando crises cíclicas cada vez mais frequentes e profundas (MATTICK, 2010).

Em reverso, por definição, em razão do ritmo de desenvolvimento desigual das economias capitalistas (LENIN, 2010, 61), as estruturas econômico-sociais nas sociedades periféricas dependentes apresentam parâmetros diametralmente opostos àqueles dos países dos centros capitalistas desenvolvidos. Caracterizam-se pela relativa imaturidade (LENIN, 2010, p. 62) da acumulação capitalista [e, justamente por isso, seu ritmo mais intenso (LENIN, 2010, 96)] e ausência ou incipiência do que Marx chamou de “reprodução ampliada do capital” em mãos das burguesias nacionais, o que se reflete em uma relativamente mais baixa produtividade e renda per capita nacional, assim como no condicionamento externo da direção de sua acumulação (EVANS, 1980, p. 38).

Assim, as economias dos países periféricos definem-se pela heterogeneidade⁵⁶⁴, com predominância de estruturas de composição orgânica com relativamente pouca presença de capital constante, altas taxas de exploração da força de trabalho (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 231) e mais-valia e taxas de lucros mais elevadas que nos países centrais, razão pela qual constituem destino prioritário para a exportação dos capitais⁵⁶⁵ excedentes no centro. Sobre

⁵⁶⁴ “Lênin escreveu a respeito do desenvolvimento capitalista numa formação econômico-social periférica, averiguando como um mesmo país comportava diferentes níveis de desenvolvimento das forças produtivas entre setores como indústria e agricultura.” em “Para a crítica da economia política desenvolvimentista: aproximações heterodoxas ao marxismo latino-americano.”, CASTELO, R. e PRADO, F. C., **Para a crítica da economia política desenvolvimentista: aproximações heterodoxas ao marxismo latino-americano**.www.secep.com.br/arquivos/Para_uma_critica_da_economia_politica_desenvolvimentista.pdf, ultimo acesso 16/10/2013., P. 4.

⁵⁶⁵ “1) a concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse “capital financeiro” da oligarquia financeira; 3) a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; 4) a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si, e 5) o termo da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais

essa exportação de capitais, decorrente do desnível de desenvolvimento entre os países, Lenin (2010):

... mas ao aumento desses lucros através da exportação de capitais para o exterior, para os países atrasados. Nestes países atrasados o lucro é em geral elevado, pois os capitais são escassos, o preço da terra e os salários relativamente baixos, e as matérias-primas baratas. (LENIN, 2010, p. 62)

A própria definição do capitalismo dependente passa por essa dicotomia, de internalização das atividades produtivas, inclusive as industriais, mas sem a passagem à autonomização do processo e a seu controle pelos países periféricos dependentes receptores do capital exportado, demonstrando que não basta apenas a localização produtiva industrial em seu território para se atingir o desenvolvimento. É necessário que o capital que está sendo acumulado da extração da mais-valia em seu território seja realmente incorporado à sua economia, o que não ocorre enquanto não ocorrer esse processo de nacionalização⁵⁶⁶.

O objetivo da exportação de capitais dos países centrais à periferia é justamente sua reprodução e acumulação para os capitalistas das economias centrais, de modo que só faz sentido enquanto os excedentes produzidos no país receptor dos capitais sejam posteriormente remetidos a seus controladores nos países desenvolvidos, sob qualquer que seja essa forma de remessa: dividendos, lucros, juros etc. E logicamente esse capital remetido não está sendo acumulado no país receptor⁵⁶⁷. Tendo em vista a já acentuada

importantes. O imperialismo é o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos trusts internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes. (LENIN, [1916] 2002, p. 67)” apud CASTELO, R. e PRADO, F. C., **Para a crítica da economia política desenvolvimentista: aproximações heterodoxas ao marxismo latino-americano**. www.secep.com.br/arquivos/Para_uma_critica_da_economia_politica_desenvolvimentista.pdf, ultimo acesso 16/10/2013., p. 4

“... quadro geral de análise do capitalismo monopolista, em cujo âmbito a exportação de capitais para a periferia se destaca enquanto alternativa de aplicação do excedente que tende a concentrar-se progressivamente nos centros imperialistas (cf. Marini, 1969, p. 67)” apud ARAÚJO, Elizeu S. **A teoria da dependência enquanto interpretação do desenvolvimento capitalista nas formações sociais periféricas: as versões de Cardoso e Marini**. Dissertação de mestrado, Uberlândia, 2001. p. 59.

⁵⁶⁶ Termo não utilizado aqui no sentido de estatização (mas igualmente não o excluindo), mas no sentido amplo do processo de formação de uma burguesia industrial e financeira nacional, com controle sobre a maior parte (ou a parte mais lucrativa) dos processos econômicos de seu país.

⁵⁶⁷ Pode até ser reinvestido no país periférico, mas continua se acumulando sob titularidade de seu proprietário do país central.

dificuldade das economias subdesenvolvidas de gerar excedente para investimento, essa constante e crescente drenagem do capital acumulável para fora é mais uma dificuldade para seu desenvolvimento.

Essa compreensão do papel central do controle do capital para o desenvolvimento estava claramente presente no modelo jurídico-institucional anterior, com o agora revogado art. 171 da Constituição Federal e toda uma política centrada na formação de capital e de empresas nacionais⁵⁶⁸ em sentido real, não apenas filiais de empresas estrangeiras. “O que se queria era, essencialmente, preservar o capital nacional da concorrência desigual do capital estrangeiro, muito mais poderoso” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 94). Da mesma forma, continua a política dos Estados Desenvolvimentistas atuais, que não se adstringem à proteção de suas empresas no mercado nacional, mas promovem a internacionalização (MEDEIROS, 2011, p. 24) de seus “campeões nacionais” como política de competitividade e sobrevivência estratégica em mercados cada vez mais globais.

O modelo adotado a partir dos anos 90 abandonou totalmente essa problemática, deliberadamente excluindo a previsão constitucional sobre a matéria (CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H. 2014, pp. 198-199, BATISTA, 1994, 23-25), e apostando na entrada maciça de capital externo para o financiamento dos investimentos, das contas públicas e das contas nacionais. Essa política aumentou a dependência brasileira de capitais estrangeiros, que é maior que da Argentina e México e infinitamente maior que Coreia do Sul e China (CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H. 2014, p. 201) e que, proporcionalmente, já é a maior entre os grandes países periféricos e continua crescendo (VILLASCHI, 2014, p. 222).

A entrada desses capitais foi direcionada a fusões e aquisições na América Latina como um todo e acarretou a desnacionalização dessas economias, com a perda de autonomia para política industrial (AMARAL e MELO, 2014, pp. 70-71). Ao contrário do

⁵⁶⁸ “.... após os planos desenvolvimentistas brasileiros, destinados a proporcionar nosso salto industrial. Sua política-mestra é o incentivo da grande empresa brasileira, de modo a lhe proporcionar poderio econômico e escala suficiente para competir com as empresas estrangeiras.” (SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**, 2. ed. revista e ampliada, São Paulo-SP, Malheiros, 2008, p. 163)

propagado, o investimento externo praticamente só substituiu o nacional e não aumentou produção e produtividade, mas apenas o controle estrangeiro sobre a economia brasileira (CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H. 2014, pp. 199-200). A transferência de tecnologia a partir dos países centrais é estruturalmente limitada e as filiais estrangeiras ainda captam 40% dos recursos públicos subsidiados de incentivo à inovação⁵⁶⁹. E, igualmente ao contrário da sabedoria convencional propagada, que pinta a recepção de IED como a panaceia para o desenvolvimento, a experiência histórica atual demonstra que os países com economia baseada em IED, como o Brasil, permanecem sem desenvolvimento tecnoeconômico autônomo, enquanto os países que baseiam seu desenvolvimento em poupança nacional própria e altas taxas de investimento, como Coreia do Sul e China, estão de fato processando seu *catching up* (CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H. 2014, p. 189).

Para a navegação marítima, o mesmo ocorreu. Com o abandono da problemática da acumulação de capital nacional, inclusive a nível constitucional, todo o restante do atual modelo jurídico-institucional não prevê quaisquer medidas de incentivo nesse sentido, com o resultado já apontado. À exceção da Transpetro e algumas poucas empresas de capital nacional na cabotagem, praticamente todo o frete gerado na navegação de longo curso e cabotagem volta-se à acumulação de capital no exterior. As grandes operadoras na cabotagem e no apoio portuário e marítimo são todas filiais das oligopolistas internacionais e instrumentos de implementação de suas estratégias globais, podendo, no caso das denominadas “empresas de papel”, chegar ao ponto de apresentarem pagamentos de afretamentos ao exterior superiores aos fretes gerados no mercado brasileiro (BIOLCHINI, 2005, p. 121).

A legislação atual se preocupa apenas em ter empresas prestando o serviço sob um mínimo de exigências técnicas e controle de seu poder econômico para proteger “o consumidor”. Se são brasileiras, se geram divisas, se acumulam capital na economia nacional, se geram tecnologia autônoma, se desenvolvem a indústria naval, se aumentam o poder marítimo do Brasil etc. são questões secundárias, ou, na pior das hipóteses, simplesmente inexistentes na ideologia livre-cambista dominante. O ordenamento jurídico-

⁵⁶⁹ Vide CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H., Empresas transnacionais e o desenvolvimento tecnológico brasileiro: uma análise a partir das contribuições de François Chesnais. In CASSIOLATO, J. E., MATOS, M. P. de, LASTRES, H. M. M. (org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, p. 202, p. 204)

institucional em vigor até prevê, em tese, políticas para atacar esse tipo de questão, principalmente com o FMM e o BNDES, mas na forma atual é uma colcha de retalhos assistemática e descoordenada, em que a parte focada no desenvolvimento da Marinha Mercante e seus impactos para o desenvolvimento geral do Brasil não é devidamente aplicada.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou o setor de navegação marítima como subsistema de logística na economia internacional, demonstrando sua relevância e seus impactos para o Desenvolvimento e suas características de forte concentração oligopolista e presença de barreiras à entrada, como intensidade de capital e intervenção estatal das potências marítimas. Apresentou a seguir o modelo jurídico-institucional que rege a navegação marítima no Brasil, esmiuçando a lógica constitucional de Estado de Bem-Estar nacional-desenvolvimentista, com as normas que formam a ordem econômica do país.

Passou-se então às normas e instituições internacionais, com a regulação pública e privada dos aspectos técnicos e econômicos da navegação e a demonstração que, tal qual na ordem constitucional, também na ordem internacional há um jogo de forças para a positivação do direito no sentido de proteção e avanço de interesses conflitantes, encontrando-se o maior antagonismo entre o sistema ONU/UNCTAD e o sistema OMC. Viu-se que não existe uma lógica única predominante no sistema jurídico internacional e que, juridicamente, há grandes espaços de manobra para os Estados, tanto no sentido de impulsionarem a produção normativa internacional na direção que lhes convém, quanto para a modelagem jurídico-institucional e a adoção de políticas públicas setoriais em prol de seu desenvolvimento nacional. Fechou-se então a análise normativa com a discussão da Regulação em seu sentido jurídico estrito, ligada à lógica da defesa da concorrência, para então passar-se às normas legais e infralegais específicas que regem a navegação marítima internamente, da parte técnica à Regulação e ao que ainda existe de sistema de fomento.

A seguir, tendo como base a análise econômica da navegação marítima desenvolvida anteriormente, o modelo jurídico-institucional atual foi criticado com fulcro nos resultados obtidos, primeiramente no que tange à Marinha Mercante brasileira, praticamente extinta com o fim do modelo nacional-desenvolvimentista anterior, e, num segundo momento, no que diz respeito aos efeitos da falta de uma navegação marítima nacional para o sistema logístico brasileiro, a geração de divisas e as transações correntes, bem como para os aspectos da localização produtiva, construção naval e acumulação de capital nacional, todas questões centrais para o Desenvolvimento e que são essencialmente ignoradas na lógica do atual modelo.

Pela apresentação feita, nota-se que não há nenhum empecilho formal à adoção pelos Estados de políticas de desenvolvimento de suas marinhas mercantes. A OMC não impede essas políticas e o setor de serviços em geral ainda é praticamente deixado à regulação estatal nacional. A UNCTAD favorece as políticas de economia de divisas dos países subdesenvolvidos e a regulação internacional de segurança, meio ambiente e questões trabalhistas igualmente em nada interfere nesse sentido. Internamente, a Constituição Federal de 1988 ainda tem claro caráter desenvolvimentista e não só não impede esse tipo de política, como a princípio o demanda dos agentes públicos, conforme Biolchini (BIOLCHINI, 2005):

O Brasil, como Estado Democrático de Direito, pressupõe como interesse público legítimo o fortalecimento da indústria nacional de fretes marítimos, a fim de promover o desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República. Situada no plano macroeconômico, a questão tem que ser analisada sob o prisma macrojurídico. Mais do que um princípio constitucional, a regra estatui um dever constitucional de peso preponderante em face da existência de outros princípios garantidores de livre concorrência no mercado regulado pela ANTAQ. Daí, como o Poder Estatal é um só, seja sua expressão através do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, a sua natureza juspolítica não é livre, mas vinculada ao interesse público que o legitima e que é mais amplo que a legalidade que o qualifica. (BIOLCHINI, 2005, p. 171)

Assim, a extinção do sistema jurídico-institucional anterior que apoiava a política de desenvolvimento da marinha mercante foi uma decisão política das forças específicas no controle do governo federal naquele período histórico. Decorreu de problemas de caixa de curtíssimo prazo em razão da crise da dívida e da hiperinflação, com o abandono de qualquer visão estratégica para o setor, e da ideologia utópica do mercado autorregulado e da desnecessidade e até nocividade de qualquer intervenção estatal na economia. Igualmente, a manutenção do modelo neoliberal de organização do setor⁵⁷⁰ pelos governos de frente ampla que se seguiram é uma decisão política⁵⁷¹, havendo autonomia relativa do

⁵⁷⁰ O descaso governamental com o setor de transportes continuou e, para se ter uma ideia, já em 2004 os Transportes não constavam da Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico do Decreto 5.142, de 16/07/2004 (OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005, p. 183).

⁵⁷¹ O problema da dívida e da dependência da economia brasileira de capital externo constitui um constrangimento a essa autonomia, mas como discutido nos numerosos exemplos históricos, essas questões econômicas estruturais podem ser atacadas por meios políticos e jurídico-institucionais que incentivem a formação de poupança interna e acumulação de capital nacional, que economizem divisas para o pagamento da dívida e fechamento do balanço de pagamentos sem necessidade de novo endividamento, que equilibrem o orçamento público e reduzam o *spread* da dívida, que aumentem a competitividade de sua economia, incentivando crescimento e exportações etc. etc. Para o caso específico brasileiro, nota-se ainda que no

Estado nacional brasileiro para sua reorganização jurídico-institucional. Citando-se expressivo trecho de Castro, o que ocorre é que não há projeto nacional para o setor (CASTRO, 2011):

Sabemos que só há desenvolvimento se houver projeto nacional. Aliás, há projeto nacional, quando a logística de transporte que conecta o país ao mundo é totalmente dependente dos grupos transnacionais? (...) E no caso do setor de transportes marítimos, onde o Brasil está totalmente vulnerável, seja na cabotagem ou no longo curso, aos interesses das multinacionais de transportes, exceto a reserva de mercado para a Transpetro? Onde está a soberania nacional, vez que o controle desse transporte não é feito em observância aos interesses nacionais com assento constitucional, especialmente no art. 1., da Lei Maior? Nesse ponto a regulação setorial tem sido ineficaz. É preciso, portanto, transformar o setor.” (CASTRO, 2011, p. 39)

“São várias as razões para tal dependência, mas entre elas podem ser enumeradas a falta de uma política de Marinha Mercante de longo prazo, ou seja, política de Estado, bem como a concorrência desleal que as empresas de navegação brasileiras sofrem dos navios de bandeira de conveniência e a ineficácia do Poder Público para combater tal ilegalidade,... (CASTRO, 2011, p. 53)

E, igualmente, em relação ao modelo econômico atual como um todo (VILLASCHI, 2014):

Somadas à posição de ser um fornecedor de matérias-primas ao mundo e de ser um local de aporte estratégico de IDE, a economia brasileira tem sido marcada pela inexistência de um projeto de desenvolvimento nacional ou mesmo de qualquer estratégia de crescimento de longo prazo. (VILLASCHI, p. 226)

Viu-se que a adoção desse modelo não foi uma decorrência automática da “globalização”, e muito menos uma consequência necessária do capitalismo. Todos os países atualmente desenvolvidos, sem exceção⁵⁷², desenvolveram-se por meio da adoção

padrão internacional a relação dívida/PIB do país está longe de ser dos casos mais agudos. Há diversos países com fundamentos financeiros mais frágeis que os do Brasil e que mesmo assim conseguem negociar margens de manobra muito mais favoráveis, pagando juros mais baixos e conseguindo manter políticas autônomas sobre questões econômicas estratégicas.

⁵⁷² E em especial os dois grandes baluartes do discurso liberal, a Grã-Bretanha e os EUA. Especificamente sobre os EUA: “... os fabricantes norte-americanos eram bem mais protecionistas que seus colegas alemães ou japoneses – mas, quase todos os países em vias de industrialização, de alguma forma, protegeram suas indústrias.” FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008, p. 80.

E sobre a política ativa da Grã-Bretanha de bloqueio industrial em suas colônias, vide CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Trad. Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004, pp. 94-96.

de políticas públicas e instituições deliberadamente voltadas à indução “artificial” de desenvolvimento e, com Chang (CHANG, 2004):

...se fundamentam num entendimento parecido do verdadeiro funcionamento da economia mundial. Compartilham a certeza de que a guinada rumo à ampliação das atividades de maior valor agregado é decisiva para a prosperidade da nação e de que essa guinada, estando entregue às forças do mercado, pode não ocorrer com os padrões sociais desejáveis. (CHANG, 2004, pp. 79-80)

... o problema comum enfrentado por todas as economias em *catch-up* é que a passagem para atividades de maior valor agregado, que constitui a chave do processo de desenvolvimento econômico, não se dá “naturalmente”. (CHANG, 2004, p. 208)

Em especial quanto à navegação marítima, viu-se que todas as potências marítimas atuais e do passado conquistaram essa posição por meio de políticas ativas, aliando proteção de mercado a medidas de aumento de competitividade (BRANCH, 2001, pp. 491-492 e pp. 497-501) e inclusive adaptando a lógica da defesa da concorrência ao objetivo maior do desenvolvimento, como no emblemático caso japonês (SALOMÃO, 2008, p. 173, nota de rodapé 7). E esses países mantêm-se como potências marítimas, em pleno ano 2015 e auge da mundialização, por meio de exatamente este mesmo tipo de políticas⁵⁷³. O mais recente programa de desenvolvimento da cabotagem na União Europeia, o NAIDES (CASTRO, 2011, p. 267) é um clássico exemplo de instrumentalização jurídico-institucional desenvolvimentista.

Igualmente, o período em que o Brasil conseguiu construir uma Marinha Mercante relevante e uma construção naval equivalente, fê-lo com a utilização da mesma lógica e de instrumentos jurídico-institucionais semelhantes (BIOLCHINI, 2005, p. 36), enquanto que em menos de duas décadas de neoliberalismo e modelo “Regulação”, a Marinha Mercante

⁵⁷³ E nunca é demais ressaltar o entrelaçamento das questões econômico-comerciais com as questões geopolíticas e estratégicas. Comércio marítimo, navegação, construção naval, poder naval e poder marítimo formam um todo conexo, de modo que a política e a estratégia marítima não podem restringir-se exclusivamente às questões comerciais. Poder marítimo é tudo que é relacionado à navegação, transporte aquaviário, pesca e extração mineral no mar, esportes marítimos e indústrias correlatas, bem como a população e políticas governamentais ativas no setor e a vocação marítima do povo. P poder naval por sua vez é a força armada da autoridade marítima, que defende os interesses da nação no mar e garante sua segurança e sua soberania. (CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011, p. 114)

“Destarte, não pode haver divórcio entre a armação nacional e o Poder Estatal (*concordia Populi insuperabilis*), pois o poder naval, estrategicamente, afeta a própria segurança nacional,” (BIOLCHINI, M. C. de A. **Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de Autorização**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 174)

e a construção naval foram, de fato, extintas, chegando-se ao pífio número de apenas 1,2% de transporte marítimo brasileiro⁵⁷⁴ do próprio comércio oceânico. Sendo uma escolha, pode ser revertida no espaço político-jurídico, caso haja as correspondentes condições políticas e sociais para tal. Um outro modelo não é só necessário, mas é possível e teria a função de colocar o setor da navegação marítima nacional em pé de igualdade com a competição internacional (CASTRO, 2011):

Nesse cenário de desigualdade entre os atores, a regulação assume papel relevante, seja no plano interno com uma política de incentivos para tornar as vantagens ambientais, por exemplo, do transporte aquaviário, em vantagens econômicas, com uma mudança da matriz de transporte brasileira, seja no plano internacional, por meio de uma política para combater os cartéis internacionais e as bandeiras de conveniência. Colocar grupos em desvantagem, tais como transportador aquaviário brasileiro na matriz doméstica de transportes, se comparado ao setor rodoviário; bem como empresas brasileiras de navegação em face das concorrentes internacionais; num plano de igualdade com aqueles que se encontram em condição de vantagem deve ser a função da regulação. Mas não tem sido assim no Brasil, o que faz com que essas desvantagens na cabotagem e no transporte marítimo internacional se transformem em desvantagem sistêmica. (CASTRO, 2011, p. 95)

Essa característica de *escolha política* de modelos e sua implementação jurídico-institucional, dependendo das correlações de força concretas internas e no sistema internacional, serviram para demonstrar simultaneamente a autonomia relativa dos Estados nacionais perante a “economia mundial” e a autonomia relativa da esfera político-jurídica para a definição de modelos de desenvolvimento nacionais diversos. Na discussão sobre a mundialização, seu caráter fundamentalmente político foi esmiuçado, explicando-se pelas características específicas da superestrutura político-jurídica e do Estado enquanto aparelho de dominação territorial. Viu-se que a ordem política e econômica mundializada, e mesmo o próprio capitalismo, foram construídos politicamente, num processo de luta de interesses e ideologias, e não constituem um automatismo do desenvolvimento da economia, por mais relevantes que os impulsos da área econômica sejam.

Da mesma forma, foi demonstrado que as relações entre base socioeconômica e superestrutura político-jurídica constituem uma totalidade dialética, mas com preservação da autonomia relativa de cada esfera. Na discussão com os clássicos, ficou claro que o materialismo histórico dialético não é uma espécie de determinismo economicista,

⁵⁷⁴ E isso mesmo se considerar-se que as filiais das empresas internacionais seriam “brasileiras”.

concedendo, de Lenin a Gramsci, grande relevância aos problemas típicos da superestrutura, como a conscientização ideológica, a luta pela hegemonia na sociedade civil e a disputa pelo controle do aparelho do Estado, e considerando que é na superestrutura que as tendências existentes enquanto potencial na base material socioeconômica são, ou não, transformadas em realidade.

Novamente, a explicação do como e porque funciona essa autonomia relativa da esfera político-jurídica se dá pelas próprias características especificamente políticas e jurídicas do Estado e da dominação racional-legal, a natureza do poder político, da violência legítima e da estabilização dessas relações pelo sistema normativo, que dá forma às categorias econômicas, sociais e políticas fundamentais e pode garantir ou transformar determinado modo de produção, induzindo o desenvolvimento da economia nas mais diversas direções.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**, trad. 1ª ed. Alfredo Bovi, rev. 4ª ed. Ivone Castilho Benedetti, São Paulo, Martins Fontes, 4ª ed, 2000.

ALTVATER, Elmar, **Notes on some problems of state interventionism**, 1972. www.marxists.org/subject/economy/authors/altvater/1972/probsstate.htm Último acesso 16/10/2013.

AMARAL, Filho, J. do. e MELO, M.C.P. de. Globalização, ou metamorfose do capitalismo mundial: Revisitando ideias “chesnaisianas”. In CASSIOLATO, J. E., MATOS, M. P. de, LASTRES, H. M. M. (org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, pp. 55-79.

AMORIM, Aluizio B. de. **Elementos de Sociologia do Direito em Max Weber**. Ed. Insular, Florianópolis, 2001.

ARAÚJO, Elizeu Serra. **A teoria da dependência enquanto interpretação do desenvolvimento capitalista nas formações sociais periféricas: as versões de Cardoso e Marini**. Dissertação de mestrado, Uberlândia, 2001.

BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. Trad. Hugo T. Y. Yoshisaki. 1. Ed. 27. Reimpr. São Paulo, Atlas, 2012.

BATISTA, Paulo N. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994. http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf último acesso 09/04/2015.

BÉLANGER, Michel. **Instituições econômicas internacionais – A mundialização econômica e seus limites**. Lisboa, Instituto Piaget, 1997.

BETTELHEIM, Charles. A problemática do ‘subdesenvolvimento’. In PEREIRA, Luiz (org.). **Subdesenvolvimento e desenvolvimento**. 3. Ed. Zahar, São Paulo, 1976.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo** – 4. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BIOLCHINI, M. C. de A. **Regulação do Transporte Aquaviário: a regulação da outorga de Autorização**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005.

BOBBIO, N. **O positivismo jurídico: Lições de filosofia do direito**. São Paulo, Ícone, 2006.

_____, **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. trad. Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro, Campus, 2000.

BOBBIO N., MATTEUCI N., PASQUINO G., **Dicionário de Política**, trad. Carmen C. Varriale [et al.]; coord. João Ferreira; rev. João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais, Brasília, UNB, 5ª ed., 2000.

BOWERSOX, Donald J.; CLOSS David J. **Logistical management: the integrated supply chain process**. 3. ed. New York : McGraw-Hill, 1996.

BRANCH, Alan E. **Elements of Shipping**, 7. Ed., Nelson Thornes Ltd., Cheltenham, Reino Unido, 2001.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**, Campinas, SP, Editora Unicamp, 2007.

BRASIL, Decreto-Lei 666, de 02 de julho de 1969.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL, Lei 9.432, de 08 de janeiro de 1997.

BRASIL, Lei Complementar 97, de 09 de junho de 1999.

BRASIL, Lei 10.233, de 05 de junho de 2001.

BRASIL, Lei 10.893, de 13 de julho de 2004

BRASIL, Resolução 2510-ANTAQ, de 19 de junho de 2012

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**, 5. Ed., Editora 34, São Paulo, 2003.

BRUNHOFF, S. A instabilidade monetária internacional. CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005.

CAFFÉ ALVES, A. **Estado e ideologia – aparência e realidade**. Apres. Dalmo de Abreu Dallari, São Paulo, Brasiliense, 1987.

CAIXETA FILHO, José V. e MARTINS, Ricardo S. org. **Gestão logística do transporte de cargas**. 1. Ed. São Paulo, Atlas, 2013.

CAMARA, M. e SALAMA, P. A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais – dos países em desenvolvimento na mundialização financeira. In CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005.

CÂMARA, M. H. Estado liberal e autonomia da vontade: o papel dos intelectuais orgânicos na formação e consolidação do direito burguês pós-revolucionário. In MEZZARROBA, O. (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005.

CAMPOS, Marcelo M. S., **Estado Desenvolvimentista e a ampliação das capacidades**. www.pucrs.br/eventos/encontroeconomia/download/mesas/EstadoDesenvolvimentista.pdf. ultimo acesso 16/10/2013.

CARDOSO, Fernando H. e FALETTO, Enzo, **Dependência e Desenvolvimento na América Latina – Ensaio de Interpretação Sociológica**, 7. Ed. LTC Editora, Rio de Janeiro, 1970.

_____. Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina. In **Economia e movimentos sociais na América Latina**. CARDOSO, Fernando H., FONT, Maurício e SORJ, Bernardo (org.). Brasiliense, Brasília, 1985.

CARNEVALI, G. A teoria da política internacional em Gramsci. In MEZZAROBBA, O. (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, pp, 27-77.

CASSIOLATO, J. E., MATOS, M. P. de, LASTRES, H. M. M. (org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014.

CASSIOLATO, J.E., ZUCOLOTO, G., TAVARES, J.M.H., Empresas transnacionais e o desenvolvimento tecnológico brasileiro: uma análise a partir das contribuições de François Chesnais. In CASSIOLATO, J. E., MATOS, M. P. de, LASTRES, H. M. M. (org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, pp. 177-212.

CASTELO, R. e PRADO, F. C., **Para a crítica da economia política desenvolvimentista: aproximações heterodoxas ao marxismo latino-americano**. www.secep.com.br/arquivos/Para_uma_crítica_da_economia_política_desenvolvimentista.pdf, ultimo acesso 16/10/2013.

CASTRO Jr., Osvaldo A. de. **Direito marítimo, regulação e desenvolvimento**. Ed. Forum, Belo Horizonte, 2011.

CEPAL, Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990 in **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL** - Rio de Janeiro : Record/CEPAL, 2000 - v. 2, p. 887-910.

CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Trad. Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004.

CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005.

COELHO, M. F. P., BANDEIRA, L. e MENEZES, M. L. (Org.), **Política, ciência e cultura em Max Weber**, Brasília, UNB, 2000.

COUTINHO, D. R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CRETELLA JR. J. **Elementos de direito constitucional**. 3. Ed., RT, São Paulo, 2000.

DALLARI, D. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, Saraiva, São Paulo, 20ª ed., 1998.

DIMOULIS, D. **Positivismo jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político**. São Paulo, Método, 2006.

DRAIBE, Sônia M. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

DRUCKER, Peter F. The Global Economy and the Nation-State. **in Foreign Affairs**, September/October 1997.

DUMÉNIL, G. e LÉVY, D. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005.

DUVERGER, M., **Sociologia Política**, trad. Maria Helena Kühner, Rio de Janeiro, Forense, 1968.

ELKAN, Walter. **Introdução à economia do desenvolvimento**. Ed. Cultrix, São Paulo, 1977.

ENGELS, Friedrich. **Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats: Im Anschluss an Lewis H. Morgans Forschungen**. TN, La Vergne, USA, 2010.

_____. **Über historischen Materialismus**. Vollständige Ausgabe. Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, 43 Bände, Band 22, Berlin: Dietz-Verlag, 1963.

EVANS, Peter. **A tríplice aliança – as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**. Zahar, Rio de Janeiro, 1980.

FARIA, J.E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999.

FARIAS, Flavio B. de. **O imperialismo global: teorias e consensos**. 1. Ed. São Paulo, Cortez, 2013 (a).

_____. **O modo estatal global: crítica da governança planetária**. São Paulo, Xama, 2013 (b).

_____. Da mundialização do capital à mundialização do Estado. In CASSIOLATO, J. E., MATOS, M. P. de, LASTRES, H. M. M. (org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, pp. 99-120.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Prefácio José de Souza Martins, 5. Ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERRAZ Jr. Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 2. Ed. São Paulo, 1994.

FIGUEIREDO, K e ARKADER, R. Da distribuição física ao *supply chain management*. in FLEURY, F. WANKE, P. FIGUEIREDO, K. F. (org.). **Logística empresarial: a perspectiva brasileira**. Atlas, São Paulo, 2000.

FLEURY, F. e SILVA, C. R. Lavalley da. Avaliação do serviço de distribuição física: relação entre a indústria de bens de consumo e o comércio varejista. In FLEURY, F. WANKE, P. FIGUEIREDO, K. F. (org.). **Logística empresarial: a perspectiva brasileira**. Atlas, São Paulo, 2000.

FLEURY, F. WANKE, P. FIGUEIREDO, K. F. (org.). **Logística empresarial: a perspectiva brasileira**. Atlas, São Paulo, 2000.

FONSECA Jr., Gílson. Aspectos da teoria de relações internacionais: notas didáticas, in **Política Externa**, vol. 3, n. 3, Dezembro, Janeiro, Fevereiro, 1994-95

FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**, trad. Vivian Mannheimer; ver. técnica Arthur Ituassu. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2008.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**, São Paulo, Companhia das Letras, 2008.

_____. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1964. 2ª ed.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 7. Ed., Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1967.

GODOI Jr., José Vicente. **Agências Reguladoras: características, atividades e força normativa**, Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de Marília, 2008, último acesso

<http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/BE318D57B1169ABAE138DF08592C84E2.pdf>. 31/03/2015.

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

GRAU, Eros R. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação crítica**, 7. Ed. revista e atualizada, São Paulo, Malheiros, 2002.

_____, **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. São Paulo, Malheiros, 1998.

GUIMARÃES, Samuel P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Ed. Contraponto, Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 3. Ed., UFRGS/Contraponto, Porto Alegre/Rio de Janeiro, 2001.

HAURIOU, M. **La Teoría de la Institución y de la Fundación (Ensayo de vitalismo social)**, trad. Arturo Enrique Sampay, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1968.

HEGEL, G. F. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. Orlando Vitorino, Ed. Guimarães, Lisboa, 1990.

HUNT, Diana. **Economic Theories of Development: an analysis of competing paradigms**. Harvester Wheatsheaf Ed., Londres, 1989.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.

_____. A sociologia de Florestan Fernandes. **in Estudos Avançados** 10 (26), 1996.

IHERING, Rudolf v. **Der Kampf um's Recht**. Urheberrechtsfreie Ausgabe. Kindle Amazon, 2011.

JEFFERS, E. A posição da Europa na valorização mundial dos capitais de aplicação financeira. In CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005.

JELLINEK, G. **Allgemeine Staatslehre**. Berlin, Häring, 1905.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado, 6. Ed. São Paulo, Martins Fontes, 1998.

KINDLEBERGER, Charles P. **Economia Internacional**. Ed. Mestre, São Paulo, 1968.

LACERDA, L. Considerações sobre o estudo de localização de instalações. in FLEURY, F. WANKE, P. FIGUEIREDO, K. F. (org.). **Logística empresarial: a perspectiva brasileira**. Atlas, São Paulo, 2000.

LENIN, V. I. **O Imperialismo: fase superior do capitalismo**. Trad. Leila Prado, 3. Ed. Centauro, São Paulo, 2010.

LIMA, M. C. A economia política de François Chesnais: ciência e luta. In CASSIOLATO, J. E., MATOS, M. P. de, LASTRES, H. M. M. (org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, pp. 81-98.

MAIA, Lucíola A. e PINHEIRO, Carísia M. A influencia do pensamento marxista na obra de Florestan Fernandes: importantes questões teóricas. **In Ponencia apresentada al VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural**, Porto de galinhas, 2010.

MAMPEY, L e SERFATI, C. Os grupos armamentistas e os mercados financeiros: rumo a um compromisso “guerra sem limites”? in CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005.

MARX, Karl. **Das Kapital – Kritik der politischen Ökonomie**. Ungekürzte Ausgabe nach der zweiten Auflage von 1872, Köln, Anaconda, 2009.

_____ **Manifest der Kommunistischen Partei**. Urheberrechtsfreie Ausgabe. Kindle Amazon, 1888.

MATTICK, Paul. **Marx e Keynes: os limites da economia mista**. Trad. Luis Leitão. Antígona, Portugal, 2010.

MEDEIROS, Carlos A. The Political Economy of the Rise and Decline of Developmental States, in **PANOECONOMICUS**, 2011, 1, pp. 43-56. www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1452-595X1101043M.pdf ultimo acesso 16/10/2013.

MELLO, A. Fiuza de. **Mundialização e política em Gramsci**. 2. Ed. São Paulo, Cortez, 2001.

MEZZAROBA, O. (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005.

MICHALET, Charles-Albert. **O que é a mundialização?** São Paulo, Ed. Loyola, 2003.

MICHELS, G. W. Guerra do Iraque e hegemonia norte-americana: uma leitura a partir de Gramsci. In MEZZAROBA, O. (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005.

MOORE, Wilbert E. Modernização dos trabalhadores, in PEREIRA, Luiz (org.). **Subdesenvolvimento e desenvolvimento**. 3. Ed. Zahar, São Paulo, 1976, pp. 141-152.

MUNHOZ, C. P. B. Hegemonia e reforma do Conselho de Segurança da ONU. In MEZZAROBA, O. (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005.

NAZÁRIO, P. Intermodalidade: importância para a logística e estágio atual no Brasil. In FLEURY, F. WANKE, P. FIGUEIREDO, K. F. (org.). **Logística empresarial: a perspectiva brasileira**. Atlas, São Paulo, 2000.

NUNES, R. da S. et al. O Transporte Marítimo de Cabotagem e suas perspectivas no Brasil, **Congresso Internacional de Administração**, Ponta Grossa, Setembro 2008.

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e marinha mercante: panorama mundial**. São Paulo, Lex, 2005.

OLIVEIRA, Giuliano Contento de e VASQUEZ, Daniel Arias. Florestan Fernandes e o capitalismo dependente: elementos para a interpretação do Brasil. in **OIKOS**, Rio de Janeiro, Volume 9, nº 1 • 2010, www.revistaoikos.org

PAGOTTO, L. U. C. **Defesa da concorrência no sistema financeiro**. Ed. Singular, São Paulo, 2006.

PANORAMA AQUAVIARIO – Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, vol. 2, jan. 2008.

PANORAMA AQUAVIARIO – Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, vol. 3, mar. 2009

PANORAMA AQUAVIARIO – Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, vol. 4, out. 2009

PASUKANIS, E. B. **A teoria geral do direito e o marxismo**, trad. apres. e notas Paulo Bessa, Rio de Janeiro, Renovar, 1989.

PAULET, J.-P. **A mundialização**; tradução de Celina Portocarrero. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PINHEIRO, M. F. C., BANDEIRA, L. e MENEZES, M.L. (Org.) **Política, ciência e cultura em Max Weber**, Brasília, UNB, 2000.

PLIHON, D. As grandes empresas fragilizadas pela finança. In CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005.

POLANYI, Karl. **The great transformation: the political and economic origins of our time**; foreword by Joseph E. Stiglitz; introd. Fred Block, 2. Ed. Beacon Paperback, Boston, 1957, Kindle Amazon, 2001.

PORTER, M. What is Strategy? in **Harvard Business Review**, v. 74. N. 6., 1996.

POSSAS, Mario L. **Estruturas de Mercado em Oligopólio**. 2. Ed., Hucitec, São Paulo, 1987.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 2. Ed. 1985.

PRADO Jr. Caio. **História e Desenvolvimento – A contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro**. 2. Ed. Brasiliense, 1978

RIBEIRO, G. F. As relações internacionais e as ONGs (Organizações Neo-Gramscianas). In MEZZAROBA, O. (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005.

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. Ed., Aduaneiras, São Paulo, 2003.

RODRIGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1981.

RUBINSTEIN, M. O Japão: do milagre econômico à derrocada financeira. In CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005.

SADER, Emir (org.). **Gramsci: poder, política e partido**. Tradução Eliana Aguiar, 1. Ed. São Paulo, Expressão Popular, 2005.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**, 2. ed. revista e ampliada, São Paulo-SP, Malheiros, 2008.

_____(Org). **Regulação e desenvolvimento: novos temas**. São Paulo, Malheiros, 2012.

SAMPAIO JR., Plínio de A. **Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado**, Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SAUVIAT, C. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In CHESNAIS, F. (Org.), **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo, Boitempo, 2005.

SCHLEE, P. C. Mercosul e hegemonia: a integração regional na perspectiva Gramsciana. In MEZZAROBBA, O. (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005.

SHIOTA, Ricardo Ramos. Florestan Fernandes e a fundamentação empírica da sociologia no Brasil, **in II SIMPÓSIO DE PESQUISA DE PÓS-GRADUANDOS EM SOCIOLOGIA 24 a 26 de agosto de 2009**, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2009, http://www.fflch.usp.br/ds/pos-graduacao/simposio/m_4_Ricardo.pdf, ultimo acesso 22/04/2014.

SLACK, N., CHAMBERS, S. e HARLAND, C. **Administração da produção**. 2. Ed. São Paulo, Atlas, 2002.

STOPFORD, Martin. **Maritime Economics**. 3. Ed. Routledge, New York, 2009.

STUCHKA, P. **Direito de classe e revolução socialista**. São Paulo, Xamã Editora, 2001.

SWEEZY, P. M. **Teoria do desenvolvimento capitalista: princípios de economia política marxista**, apres. Helga Hoffmann, trad. Waltensir Dutra, São Paulo, Abril Cultural, 1983.

TAVARES, M. da Conceição. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes, **in Celso Furtado e o Brasil**, Tavares (org.), Rio de Janeiro, Perseu Abramo, 2000.

TEIXEIRA, Augusto W. M. Jr. **O Estado e o Desenvolvimento: uma revisão da teoria do Desenvolvimento/Subdesenvolvimento de Celso Furtado**. Núcleo de Pesquisas e Estudos Regionais e do Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, 2006.

TRAGTENBERG, M. Apresentação. In: **Max Weber. Textos selecionados**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Economistas).

TSCHUMI, André V. Guerra e revolução no pensamento de Gramsci. In MEZZAROBA, O. (Org.) **Gramsci: estado e relações internacionais**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2005, pp. 295-334.

UNCTAD, **Review of Maritime Transport 2014**, United Nations Publication. Ultimo acesso 27.01.2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>

VALÉRIO, Otávio L. S. **A Toga e a Farda: o Supremo Tribunal Federal e o regime militar (1964-1969)**. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, 2010. Ultimo acesso 30/01/2015 <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-16082011-164739/pt-br.php>

VILLASCHI, A. Filho e FELIPE, E.S. Chesnais e a mundialização do capital: Ensaio sobre a forma como o Brasil nela se insere. In CASSIOLATO, J. E., MATOS, M. P. de, LASTRES, H. M. M. (org.) **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. 1. Ed. Rio de Janeiro, E-Papers, 2014, pp. 213-227.

WALLERSTEIN, Immanuel M. **World-systems analysis: an introduction**. John Hope Franklin Center. Kindle Amazon, Duke University Press Books, 2012.

WANKE, P. Formalizando uma política de estoques para a cadeia de suprimentos. In FLEURY, F. WANKE, P. FIGUEIREDO, K. F. (org.). **Logística empresarial: a perspectiva brasileira**. Atlas, São Paulo, 2000.

WEBER, Max. **A política como vocação**. (?)

_____ **Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus**. Anaconda, Köln, 2009.

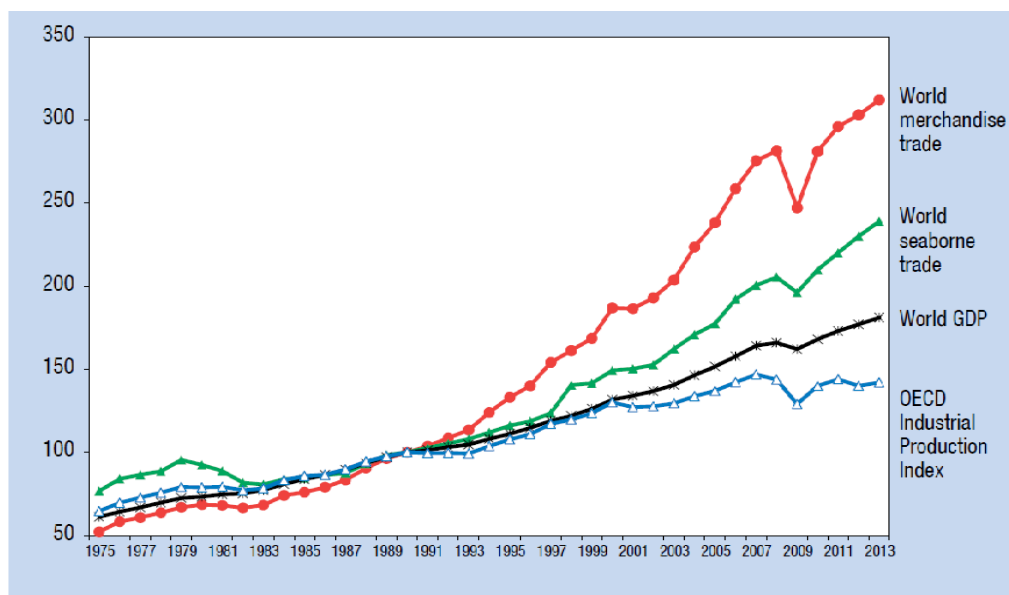
_____ **Soziologische Grundbegriffe**. Intr. Johannes Winckelmann, 6. ed. Tübingen, Mohr, 1984.

_____ **Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie**. Zweitausendundeins, Frankfurt a.M., 2010.

ZAMORA, Francisco. Subdesenvolvimento e política global de desenvolvimento. In PEREIRA, Luiz (org.). **Subdesenvolvimento e desenvolvimento**. 3. Ed. Zahar, São Paulo, 1976, pp. 190-218.

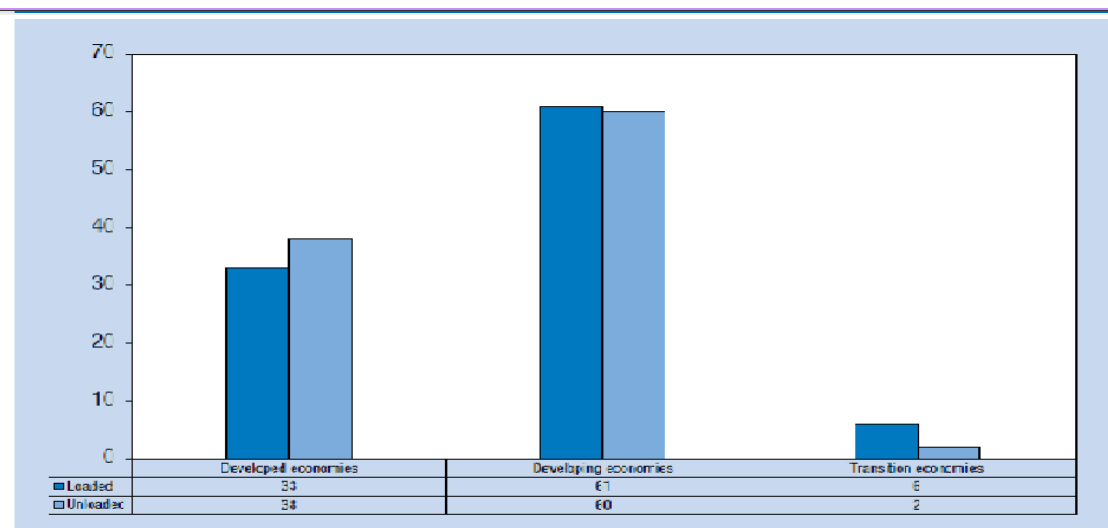
ANEXO I – GRÁFICOS E TABELAS.

Gráfico 1.⁵⁷⁵ Referência: índice de produção industrial 1990 = 100



Source: UNCTAD secretariat on the basis of OECD *Main Economic Indicators*, June 2014; UNCTAD, *Trade and Development Report 2014*; UNCTAD *Review of Maritime Transport*, various issues; WTO, appendix tables, table A1a; WTO press release 721, 14 April 2014, World trade 2013, prospects for 2014.

2. Comercio marítimo mundial por grupos de países em porcentagem de tonelagem⁵⁷⁶.

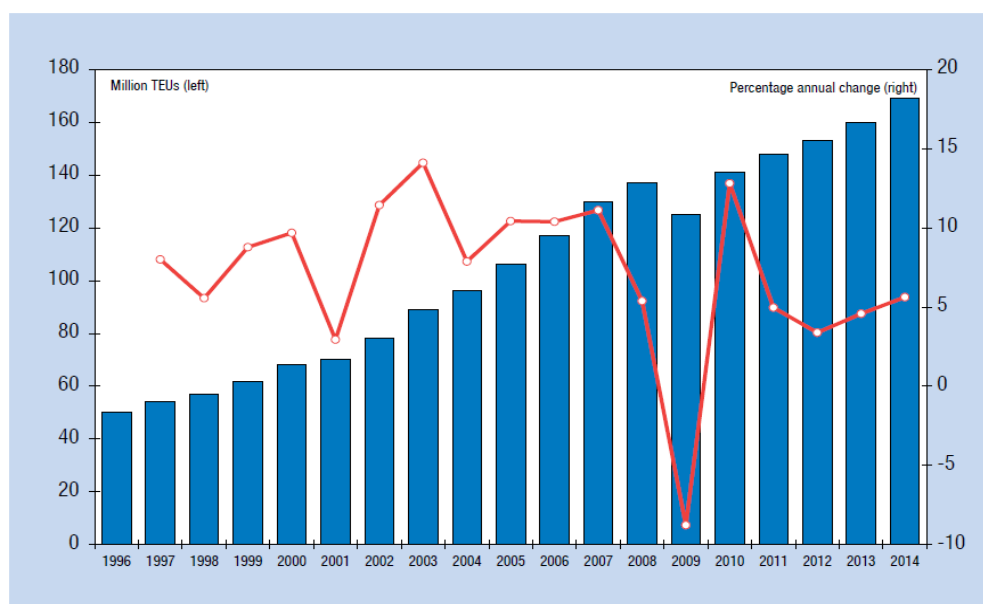


Source: Compiled by the UNCTAD secretariat on the basis of data supplied by reporting countries and as published on the relevant government and port industry website, and by specialist sources. Estimated figures are based on preliminary data or on the last year for which data were available.

⁵⁷⁵ UNCTAD, **Review of Maritime Transport 2014**, United Nations Publication. Último acesso 27.01.2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, p. 3. Em vermelho o crescimento do comércio internacional de bens, em verde do comércio marítimo, em preto do PIB mundial e em azul do índice de produção industrial da OCDE.

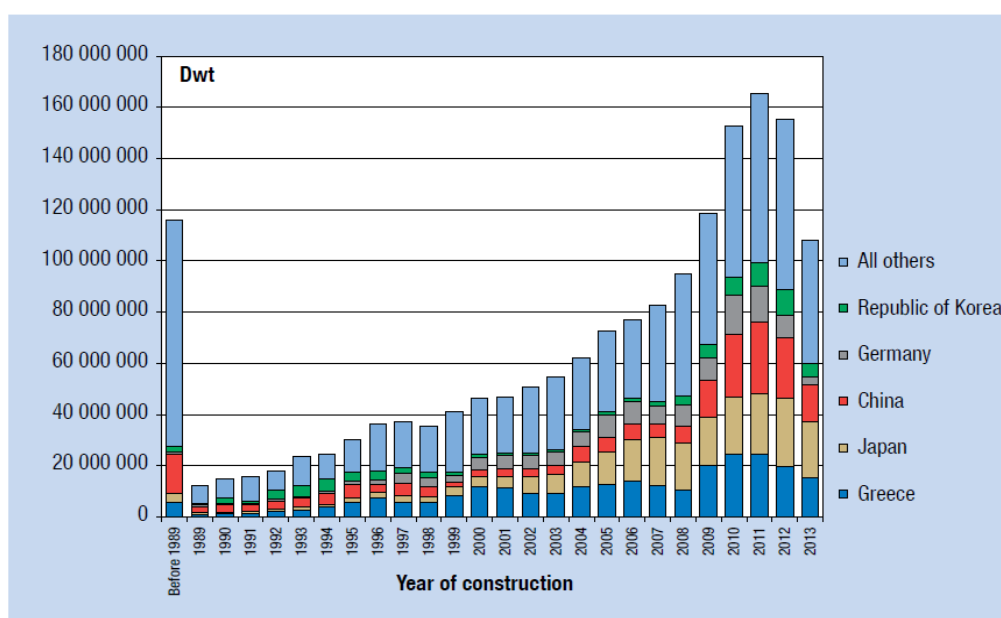
⁵⁷⁶ Fonte: *Ibid.*, p. 6. Tradução livre: Países desenvolvidos; países em desenvolvimento e economias em transição.

Gráfico 3⁵⁷⁷. Comércio global containerizado em milhões de TEU e mudança percentual anual.



Source: Based on Drewry Shipping Consultants, *Container Market Annual Review and Forecast 2008/2009*, and Clarkson Research Services, *Container Intelligence Monthly*, various issues.

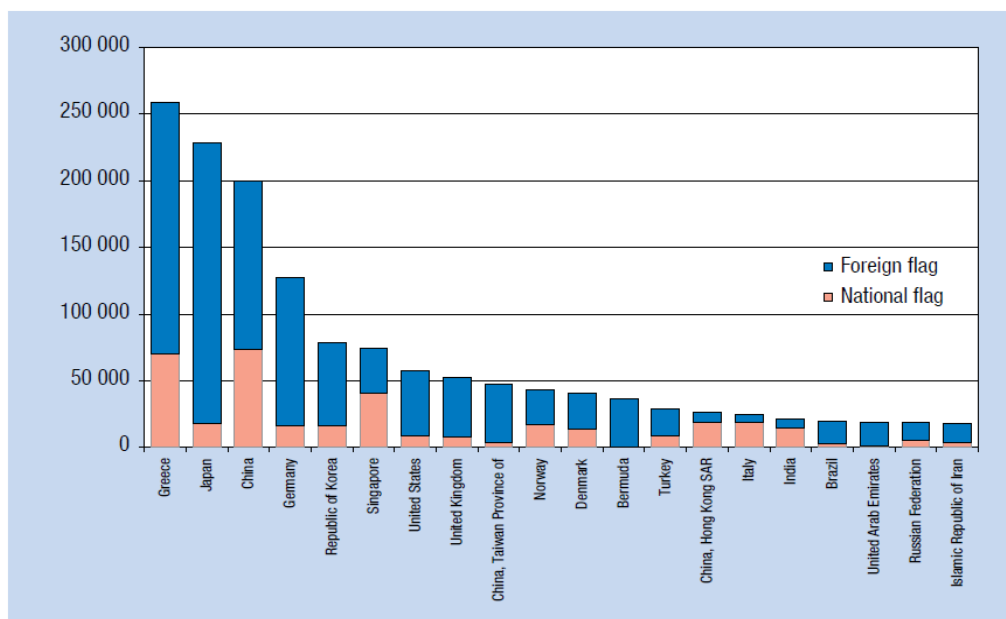
Gráfico 4⁵⁷⁸. Propriedade de frota por ano de construção da embarcação.



Source: Compiled by the UNCTAD secretariat, on the basis of data from Clarkson Research Services; vessels of 100 GT and above.

⁵⁷⁷ UNCTAD, **Review of Maritime Transport 2014**, United Nations Publication. Último acesso 27.01.2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, p. 17. Colunas (esquerda): milhões de TEU; linha vermelha (direita): mudança percentual anual.

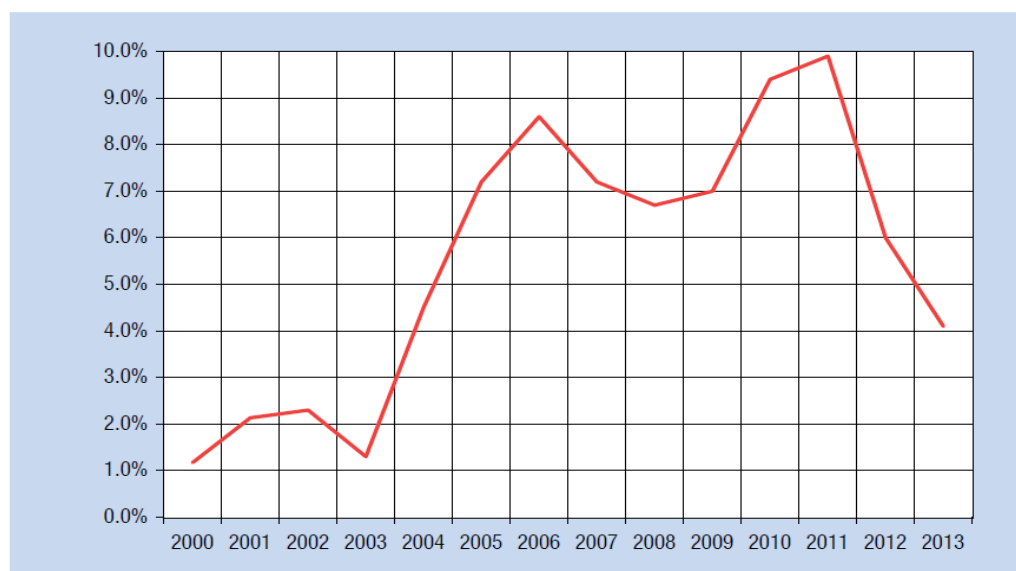
Gráfico 5⁵⁷⁹. Principais 20 países proprietários da frota mercante mundial.



Source: UNCTAD secretariat, based on data provided by Clarkson Research Services.

Note: Propelled seagoing merchant vessels of 1,000 GT and above.

Gráfico 6⁵⁸⁰. Crescimento percentual anual da frota mundial.



Source: UNCTAD *Review of Maritime Transport*, various issues.

⁵⁷⁸ Ibid., p. 32.

⁵⁷⁹ UNCTAD, **Review of Maritime Transport 2014**, United Nations Publication. Último acesso 27.01.2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, p. 39.

Tabela 1.⁵⁸¹ em milhões de toneladas.

<i>Year</i>	<i>Oil and gas</i>	<i>Main bulks^a</i>	<i>Other dry cargo</i>	<i>Total (all cargoes)</i>
1970	1 440	448	717	2 605
1980	1 871	608	1 225	3 704
1990	1 755	988	1 265	4 008
2000	2 163	1 295	2 526	5 984
2005	2 422	1 709	2 978	7 109
2006	2 698	1 814	3 188	7 700
2007	2 747	1 953	3 334	8 034
2008	2 742	2 065	3 422	8 229
2009	2 642	2 085	3 131	7 858
2010	2 772	2 335	3 302	8 409
2011	2 794	2 486	3 505	8 784
2012	2 841	2 742	3 614	9 197
2013	2 844	2 920	3 784	9 548

Source: Compiled by the UNCTAD secretariat on the basis of data supplied by reporting countries and as published on the relevant government and port industry websites, and by specialist sources. Data have been revised and updated to reflect improved reporting, including more recent figures and better information regarding the breakdown by cargo type. Figures for 2013 are estimated based on preliminary data or on the last year for which data were available.

^a Iron ore, grain, coal, bauxite/alumina and phosphate rock. The data for 2006 onwards are based on various issues of the *Dry Bulk Trade Outlook*, produced by Clarkson Research Services.

⁵⁸⁰ Ibid., p. 28.

⁵⁸¹ UNCTAD, Review of Maritime Transport 2014, United Nations Publication. Último acesso 27.01.2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, p. 5. Tradução livre: Colunas: Ano; óleo e gás; graneis principais; outros carga geral; total.

Tabela 2⁵⁸². 50 maiores empresas de carga geral.

Rank	Operator	Vessels	TEU	% 0-4999 TEU*	% 5000-9999 TEU*	% >= 10000 TEU
1	Mediterranean Shipping Company S.A.	461	2 609 181	27.14	40.42	32.45
2	Maersk Line	456	2 505 935	27.35	47.88	24.77
3	CMA CGM S.A.	348	1 508 007	30.83	34.09	35.08
4	Evergreen Line	229	1 102 245	27.64	53.49	18.87
5	COSCO Container Lines Limited	163	879 696	24.03	42.90	33.07
6	Hapag-Lloyd Aktiengesellschaft	159	762 613	49.34	33.35	17.31
7	China Shipping Container Lines Company Limited	134	750 644	30.40	31.73	37.87
8	Hanjin Shipping Company Limited	115	671 210	30.54	36.95	32.50
9	APL Limited	121	629 479	30.14	44.42	25.45
10	United Arab Shipping Company (S.A.G.)	73	610 294	19.01	15.60	65.39
11	Mitsui O.S.K. Lines Limited	119	607 562	32.26	53.99	13.75
12	Yang Ming Marine Transport Corporation	107	561 172	28.27	46.78	24.95
13	Hamburg Sud	112	539 793	44.48	53.57	1.95
14	Orient Overseas Container Line Limited	98	510 115	27.88	59.18	12.94
15	Nippon Yusen Kabushiki Kaisha	104	488 848	40.45	46.08	13.46
16	Hyundai Merchant Marine Company Limited	64	392 874	20.83	46.44	32.73
17	Kawasaki Kisen Kaisha Limited	72	368 746	34.46	58.01	7.52
18	Pacific International Lines (Private) Limited	137	365 693	86.00	14.00	-
19	Compania Sud Americana de Vapores S.A.	58	320 273	28.94	71.06	-
20	Zim Integrated Shipping Services Limited	71	305 192	63.48	23.34	13.19
21	Delmas	80	178 926	90.34	9.66	-
22	Wan Hai Lines Limited	78	172 572	89.94	10.06	-
23	MCC Transport (Singapore) Private Limited	65	119 954	95.74	4.26	-
24	Nile Dutch Africa Line BV	42	107 794	100.00	-	-
25	X-Press Feeders	70	94 904	100.00	-	-
26	Korea Marine Transport Company Limited	49	87 958	93.86	6.14	-
27	SITC Container Lines Company Limited	71	85 099	100.00	-	-
28	US Military Sealift Command	59	72 195	100.00	-	-
29	Seago Line	31	69 166	100.00	-	-
30	Safmarine Container Lines N.V.	32	68 596	100.00	-	-
31	BBC Chartering & Logistic GmbH & Company KG	99	61 246	100.00	-	-
32	Simatech Shipping & Forwarding L.L.C.	21	58 770	100.00	-	-
33	Compania Chilena de Navegacion Interoceanica S.A.	15	56 552	35.39	64.61	-
34	Regional Container Lines Public Company Limited	33	55 035	90.76	9.24	-
35	TS Lines Company Limited	32	48 521	100.00	-	-
36	Unifeeder A. S.	47	48 162	100.00	-	-

⁵⁸² UNCTAD, **Review of Maritime Transport 2014**, United Nations Publication. Ultimo acesso 27.01.2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, 2014, p. 40. Tradução: Posição; Operador; Embarcações;

37	Shipping Corporation of India Limited	11	46 990	58.50	41.50	–
38	Arkas Konteyner ve Tasimacilik A.S.	34	44 834	100.00	–	–
39	Sinotrans Container Lines Company Limited	38	44 516	100.00	–	–
40	Grimaldi Group Napoli	43	44 171	100.00	–	–
41	CNC Line Limited	20	41 807	100.00	–	–
42	Hafiz Darya Shipping Company	9	41 337	52.48	47.52	–
43	Messina	17	39 521	100.00	–	–
44	Gold Star Line Limited	18	39 413	100.00	–	–
45	Matson Navigation Company Incorporated	15	37 442	100.00	–	–
46	Heung-A Shipping Company Limited	31	36 600	100.00	–	–
47	Swire Shipping Limited	25	36 175	100.00	–	–
48	ANL Singapore Private Limited	9	35 219	85.80	14.20	–
49	Westfal-Larsen Shipping A. S.	17	35 151	100.00	–	–
50	Splithoff's Bevrachtungskantoor B.V.	36	31 454	100.00	–	–
	Sub-total top 50 operators	4 348	18 429 652	38.22	38.72	23.07
	All others	1 827	1 484 722	97.54	2.46	–
	TOTAL	6 175	19 914 374	42.64	36.01	21.35

Source: UNCTAD secretariat, based on data provided by Lloyd's List Intelligence, available at www.lloydslistintelligence.com.

Note: Includes all container-carrying ships known to be operated by liner shipping companies.

* Indicates percentage ships between given TEU range.

Tabela 3⁵⁸³. Principais portos de contêiner no mundo.

Port Name	2011	2012	Preliminary figures for 2013	Percentage change 2012-2011	Percentage change 2013-2012
Shanghai	31 700 000	32 529 000	36 617 000	2.62	12.57
Singapore	29 937 700	31 649 400	32 600 000	5.72	3.00
Shenzhen	22 569 800	22 940 130	23 279 000	1.64	1.48
Hong Kong (China)	24 384 000	23 117 000	22 352 000	-5.20	-3.31
Busan	16 184 706	17 046 177	17 686 000	5.32	3.75
Ningbo	14 686 200	15 670 000	17 351 000	6.70	10.73
Qingdao	13 020 000	14 503 000	15 520 000	11.39	7.01
Guangzhou	14 400 000	14 743 600	15 309 000	2.39	3.83
Dubai	13 000 000	13 270 000	13 641 000	2.08	2.80
Tianjin	11 500 000	12 300 000	13 000 000	6.96	5.69
Rotterdam	11 876 921	11 865 916	11 621 000	-0.09	-2.06
Port Klang	9 603 926	10 001 495	10 350 000	4.14	3.48
Dalian	6 400 000	8 064 000	10 015 000	26.00	24.19
Kaohsiung	9 636 289	9 781 221	9 938 000	1.50	1.60
Hamburg	9 014 165	8 863 896	9 258 000	-1.67	4.45
Long Beach	6 061 099	6 045 662	8 730 000	-0.25	44.40
Antwerp	8 664 243	8 635 169	8 578 000	-0.34	-0.66
Xiamen	6 460 700	7 201 700	8 008 000	11.47	11.20
Los Angeles	7 940 511	8 077 714	7 869 000	1.73	-2.58
Tanjung Pelepas	7 500 000	7 700 000	7 628 000	2.67	-0.94
Total top 20	274 540 260	284 005 080	299 350 000	3.45	5.40

Source: UNCTAD secretariat and Dynamar B.V., June 2014.

Note: In this list Singapore does not include the port of Jurong.

⁵⁸³ UNCTAD, **Review of Maritime Transport 2014**, United Nations Publication. Ultimo acesso 27.01.2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, 2014, p. 66.

Tabela 4⁵⁸⁴. Terminais de contêiner mais produtivos.

<i>Terminal</i>	<i>Port</i>	<i>Country</i>	<i>2013 berth productivity</i>	<i>Port rank (throughput)</i>	<i>Country rank (throughput)</i>
APM Terminals Yokohama	Yokohama	Japan	163	41	7
Tianjin Xingang Sinor Terminal	Tianjin	China	163	10	1
Ningbo Beilun Second Container Terminal	Ningbo	China	141	6	1
Tianjin Port Euroasia International Container Terminal	Tianjin	China	139	10	1
Qingdao Qianwan Container Terminal	Qingdao	China	132	7	1
Xiamen Songyu Container Terminal	Xiamen	China	132	18	1
Tianjin Five Continents International Container Terminal	Tianjin	China	130	10	1
Ningbo Gangji (Yining) Terminal	Ningbo	China	127	6	1
Tianjin Port Alliance International Container Terminal	Tianjin	China	126	10	1
DP World- Jebel Ali Terminal	Jebel Ali	United Arab Emirates	119	9	9
Khorfakkan Container Terminal	Khor al Fakkan	United Arab Emirates	119	34	9

Source: UNCTAD secretariat and JOC Port Productivity Database, June 2014.

Note: Although 11 terminals are listed, the DP World Jebel Ali Terminal and the Khorfakkan Container Terminal share joint tenth place.

Tabela 5⁵⁸⁵. Portos mais produtivos do mundo.

<i>Port</i>	<i>Country</i>	<i>2013 berth productivity</i>	<i>2012 berth productivity</i>	<i>Percentage increase 2013/2012</i>
Tianjin	China	130	86	51%
Qingdao	China	126	96	31%
Ningbo	China	120	88	36%
Jebel Ali	United Arab Emirates	119	81	47%
Khor al Fakkan	United Arab Emirates	119	74	61%
Yokohama	Japan	108	85	27%
Yantian	China	106	78	36%
Xiamen	China	106	76	39%
Busan	Republic of Korea	105	80	31%
Nansha	China	104	73	42%

Source: UNCTAD secretariat and the JOC Port Productivity Database June 2014.

⁵⁸⁴ UNCTAD, **Review of Maritime Transport 2014**, United Nations Publication. Último acesso 27.01.2015, <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1068>, p. 68.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, p. 68.