



BRASIL E AMÉRICA – SÉCULOS XX-XXI

O polvo nas cordas: A Companhia Docas de Santos, o Estado brasileiro e a crise portuária (1950 a 1968)

The Octopus in the cords: The Companhia Docas de Santos, the Brazilian State and portuary crisis (1950 – 1968)

Agnaldo Valentin; EACH-USP; guilgui@usp.br

Luis Gustavo Machado Cruz; PMSP; lgmachado@alumni.usp.br

RESUMO: Estudamos a Companhia Docas de Santos, responsável pela administração do porto daquela cidade, entre os anos de 1950 e 1968. O recorte temporal privilegia um momento de crescimento expressivo no movimento portuário e dois ciclos de expansão da economia brasileira durante os governos Vargas e JK. Utilizamos os dados disponíveis nos Relatórios Anuais da diretoria da empresa destinados aos acionistas. Os resultados mostram que o tanto o aumento no movimento quanto a mudança na sua composição não foram compatíveis com o investimento necessário, gerando congestionamentos recorrentes e conflitos entre a Companhia e o Estado. Buscamos evidenciar a perda da posição privilegiada da Companhia na determinação sobre o futuro do porto para uma posição subalterna do capital privado em relação à agenda estatal que determinou o forte crescimento da economia e em relação à presença de novos atores envolvidos na disputa, com destaque para a Petrobras.

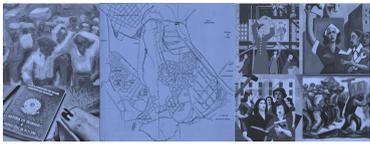
PALAVRAS-CHAVES: Porto de Santos. Companhia Docas de Santos. Investimento portuário. Relação Estado-Capital

ABSTRACT: We studied the Companhia Docas de Santos, which is responsible for the administration of the port of Santos, between 1950 and 1968. This period saw a significant growth in the port's handling, with two expansion cycles of the Brazilian economy under the Vargas and JK governments. We used the available data contained in the company's annual board reports delivered to shareholders. The results show that both the increase in handling and the change in its composition were not compatible with the required investment, resulting in recurrent congestion and conflicts between CDS and the state. Our aim was to shed light on the loss of the company's privileged position in determining the port's future, as it became a privately owned entity subordinate to the state's agenda. This led to strong economic growth, but also the emergence of new actors in the contention, with Petrobras being a notable example.

KEYWORDS: Port of Santos, Companhia Docas de Santos, Harbour investments, State-Capital Relationship.

Introdução

Durante os 90 anos de concessão administrativa do porto de Santos, a Companhia Docas de Santos (doravante CDS) manteve confrontos com os grupos que



orbitavam em torno da função portuária – estivadores, doqueiros e seus sindicatos, armadores, outras concessionárias de serviços públicos, associações comerciais e industriais, setor agrário exportador, grupos industriais, poder público local, poder público intermediário e, finalmente, poder central concessor. Ademais, entre 1940 e 1970, os empregados da CDS representavam cerca de 10% da população economicamente ativa da cidade de Santos (valores absolutos entre 7 e 10 mil trabalhadores) ou 45%, se considerados os empregos indiretos (SILVA, 1992, p. 26-7). Na baixada santista, a empresa ficou conhecida como “polvo”, pois praticamente todas as atividades econômicas revelavam alguma ligação com a CDS.

A produção historiográfica cobriu parcela expressiva dessa trajetória, englobando principalmente a gênese e constituição no poder monopolístico da CDS sobre as atividades portuárias em Santos e os conflitos daí gerados entre capital e trabalho (SARTI, 1973; HONORATO, 1996; SILVA, 1992; SILVA, 2004). A presente comunicação tem como objetivo mapear as tensões envolvendo a CDS e o Estado entre 1950 e 1968, período de franca expansão no movimento portuário, tanto no número de embarcações atracadas como na carga total movimentada pelo porto. Nossa imagem é a de um polvo que perde posições importantes em relação ao domínio outrora constituído e passa a ser afrontado sistematicamente pelos demais grupos interessados no funcionamento portuário, colocando a empresa em posição de defesa

A baliza teórica aqui utilizada deriva da compreensão exposta por Offe e Wiesenthal (1984) sobre as relações entre o Capital e o Estado, minimizadas na atividade política das associações representativas do Capital e focalizadas nas decisões de investimento e de aprofundamento da acumulação capitalista. Os autores consideram que a opção, por parte do Capital, pelo desinvestimento afetaria tanto a receita corrente do Estado como seu planejamento, representando um poder de veto implícito deste sobre as decisões governamentais. Nosso entendimento para o caso da Docas pressupõe que essa possibilidade de veto do Estado pelo Capital pode se romper em situações quando a ameaça de desinvestimento represente um risco excessivo ao projeto estatal, agravado em condições de relativa escassez de financiamento. Nesse caso, mesmo sem condições plenas de rompimento, o Estado busca exercer o papel que caberia ao Capital e tenta expandir a chance de investimento, confrontando o poder de veto da empresa. Nossa hipótese é que a materialização dessa modificação se manifeste através das sinalizações de contrariedade e desacordo emitidas pela CDS no relacionamento com os



diversos grupos afetados pelo movimento portuário, mas principalmente com as intenções estatais sobre os desígnios do porto. Para verificá-la, utilizaremos principalmente os resultados apresentados nos Relatórios Anuais publicados pela CDS entre 1950 e 1968, tanto para os dados quantitativos como para as manifestações da diretoria da empresa sobre dois temas que consideramos relevantes no período: o problema dos congestionamentos portuários e o conflito acerca do recebimento da carga de petróleo a partir da segunda metade da década de 1950.

A comunicação é composta, além da introdução, de quatro seções. Na primeira recapitulamos a conformação do domínio da CDS sobre o porto de Santos. A segunda seção traça uma visão panorâmica do movimento portuário no intervalo selecionado. Em seguida, ressaltamos as crises registradas no período e as respostas dimensionadas a partir do padrão de investimento. Por fim, retomamos nas considerações finais nosso referencial teórico e a hipótese apresentada como elementos a nortear a continuidade das pesquisas futuras.

A expansão da infraestrutura e a consolidação da CDS

A política de expansão de infraestrutura no Brasil ao longo do século XIX se debateu entre dois condicionantes: a absoluta carência de obras que atendesse as múltiplas necessidades de integração territorial e a garantia do fluxo de mercadorias vinculado ao viés exportador. Durante a segunda metade do século, impulsionado pelos bons resultados da cultura cafeeira, o investimento em obras conheceu uma fase expansionista, conforme destacou Caio Prado Júnior:

O capital estrangeiro e o Estado tomam-nos a seu cargo. Este último, aliás, no mais das vezes, não servirá senão de empresário, levantando empréstimos no exterior para realizar os empreendimentos. Em outros casos, como se deu na maior parte das estradas de ferro, intervirá apenas estimulando o capital estrangeiro com a concessão de garantia de juros (PRADO JÚNIOR, 1994, p. 195).

O papel secundário do Estado vinculava-se diretamente com sua incapacidade em operar um sistema de arrecadação que pudesse gerar excedente direcionado para setores estratégicos da economia. As dificuldades financeiras emergiram com a autonomia administrativa do país, exposta no permanente déficit do Império durante a primeira metade do século XIX e consolidando a prevalência da postura conservadora dos gestores das finanças públicas na expansão de gastos, principalmente depois das crises de 1857 e 1864 e da Guerra do Paraguai (COSTA, 1996; GONÇALVES, SATO,



CORVAL, 2022). É nesse arcabouço que veio a lume o Decreto 1.746, de 13 de outubro de 1869, autorizando o governo a contratar a construção de docas e armazéns para a carga, descarga, guarda e conservação de mercadorias de importação e exportação (BRASIL, 1869). Como destacava o Conselheiro Manoel da Cunha Galvão em consonância com o decreto,

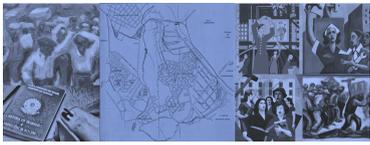
o comércio precisa de construções que facilitem o embarque e desembarque de mercadorias, e é sabido que o sistema mais apropriado para se conseguir é o das docas, sistema este que consulta também os interesses do fisco, pois a experiência tem demonstrado que o contrabando fica reduzido a proporções muito tênues, a um terço do que se pratica quando não há docas (GALVÃO, 1869, p. 9)¹

O decreto orientava o ingresso do capital privado na construção e administração das docas, com anuência e fiscalização do governo imperial. Concedia o acesso para empresas privadas com liberdade para compor o capital próprio, em prazo de concessão que não excederia 90 anos. Essas empresas deveriam compor um fundo de amortização capaz de reproduzir o capital ao fim do prazo de concessão e a remuneração sobre os serviços seria uma tarifa proposta pelos empresários e aprovada pelo governo, com previsão de revisão quinquenal e eventual redução quando os lucros líquidos excedessem 12%. Concedia o direito de emissão de *warrants* pelas mercadorias depositadas nos armazéns. Também atribuía às empresas os serviços de capatazias e de armazenagem e exigia de empresas estrangeiras a presença de representantes nas localidades onde pretendessem obter concessão. Apesar da expectativa, sua promulgação, entretanto, não criou fluxo imediato de recursos, seja pela ausência de proteção ao investimento, pelas dificuldades técnicas ou pelas pressões de trapicheiros e proprietários de armazéns já instalados (HONORATO, 1996, p. 90-96).²

No caso de Santos, o mesmo autor informa que entre a criação da legislação supracitada e o início da concessão pela CDS, uma outra empresa obteve o direito de exploração, em 1870, cancelada por não iniciar as obras. A pressão da Associação Comercial de Santos parece ter sido importante para o governo provincial iniciar um projeto de obras para o porto. Ainda que com ressalvas por parte do governo imperial, a assembleia provincial propôs a exploração do porto sob responsabilidade do governo paulista, suspendendo um segundo processo de outorga em andamento, Uma reação

¹ Sobre o relatório do Conselheiro Galvão, ver FREITAS (2009).

² Não se deve minimizar a presença de interessados. Segundo o Ministério de Viação e Obras Públicas, entre 1870 e 1872 foram concedidas autorizações para nove portos. Porém, segundo o próprio ministério, todas fracassaram, o que evidenciaria a necessidade de ser dada garantia ao capital privado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1948, p. 4). Sobre os estudos para o porto de Santos, ver COSTA, 2018.



tardia do gabinete imperial concederia ao governo paulista, apenas dois anos depois (1882), a administração do porto. Após três anos, nenhuma iniciativa ocorreu e novamente a Associação Comercial santista passou a denunciar a precariedade do porto, agora magnificada pelo aumento de mercadorias por lá deslocadas. O governo imperial tornou sem efeito a concessão e uma nova rodada de cessão foi elaborada, com a polêmica vitória de Gaffrée, Guinle & Cia, anunciada quase dois anos depois, no ocaso do império. Em 1892, a empresa passaria a ser denominada Companhia Docas de Santos (HONORATO, 1996, p. 98-119).

A trajetória do “grupo Guinle”, na denominação de Claudia de Oliveira Hansen (2012), parece ser uma variante da apresentada por Versiani e Versiani (1977) sobre a transição dos comerciantes importadores para a atividade industrial. Atrelados originalmente ao comércio importador de tecidos, o “grupo” parece optar também pelo setor de serviços, conforme evidencia a ampla ramificação de atividades além da CDS (Companhia Brasileira de Energia Elétrica, Fábrica Santa Helena, Cia Nacional de Tecidos de Juta, segundo HANSEN, 2012, p. 127). Em um primeiro momento, a atividade do grupo concentrava-se nos transbordos do “complexo cafeeiro” (porto, ferrovia, ensacamento) para depois incorporar o ramo de serviços urbanos – eletricidade, transporte, telefonia (SAES, 2008, p. 210).

A operação portuária santista até então era de posse de diversos comerciantes da cidade donos dos trapiches, estruturas precárias de madeira que avançavam até alguns metros ao largo santista e a distância entre esses e os navios fundeados era superada através de pequenas embarcações. Esses trapiches estavam com dias contados a partir das obras de construção da muralha, pela CDS, para atracação de navios. A concessão do Porto de Santos previa a construção dessa muralha a fim de permitir a ancoragem de navios e o acréscimo de eficiência no carregamento e descarregamento das embarcações. Em poucos anos, a lógica de operação portuária se modificou, passando de estruturas de transporte que remontavam aos tempos coloniais para outras estruturas mais modernas, que preconizavam a eficiência, racionalidade e produtividade através de guindastes mecânicos e vias férreas ao longo do cais (HONORATO, 1996, p. 194-196).

É através dessa nova lógica que a CDS avançou na hegemonia das operações portuárias em Santos. A muralha do cais santista foi aumentando cada vez mais ao longo dos anos. Entre a última e a primeira década dos séculos XIX e XX, a faixa acostável avançou de 1.185m em 1896 para 2.240m em 1902. O movimento de



expansão continuou a ocorrer, de tal sorte que em 1909 o porto atingia a marca de 4.720m lineares de extensão (ARAÚJO FILHO, 1969). *Pari passu*, a companhia dos Guinle cresceu em direção aos demais setores da atividade portuária. O aterramento da região do largo do Paquetá permitiu que a CDS construísse diversos armazéns em uma ampla área. Assim, a companhia passava a desafiar a permanência dos antigos armazéns privados que existiam na cidade. A necessidade de prover o porto com energia elétrica fez com que a companhia construísse a Usina Hidrelétrica de Itatinga, em 1910, no sopé da Serra do Mar, possibilitando também a comercialização do seu excedente (HONORATO, 1996, p. 169-170).

A movimentação portuária foi crescente até o período da 1ª Guerra Mundial, quando o fluxo de importações sofreu abalos significativos, caindo de 1,5 milhões de toneladas em 1913, para uma média de 740 mil toneladas no período compreendido entre 1914 e 1918 (ARAÚJO FILHO, 1969, p. 116). No entanto, a companhia se recuperou nos anos 20, muito devido às exportações do café, atingindo a marca de movimentação geral de 3,2 milhões de toneladas no final da década. Concomitante a isso, o bom desempenho de movimentações gerou uma crise de congestionamento de mercadorias em 1925 (LOBO, 1936, p. 516-517). Com a crise de 1929, a companhia é afetada novamente, sendo que a marca histórica registrada só seria batida em 1936, quando o porto registrou uma movimentação de 3,4 milhões de toneladas.

Expansão e dificuldades no pós-guerra

O crescimento comercial mundial entre 1953 e 1973 chegou a atingir a expressiva marca de 8% ao ano contra menos de 1% no período entre 1913 e 1939. Segundo Lewis (1981, p. 23), a causa básica foi o ritmo acelerado nos países industrializados, tendo como principal fator a propensão a importar bens manufaturados, não obstante a prevalência de barreiras tarifárias, a pequena dimensão do comércio com países em desenvolvimento e a neutralidade na propensão para importação de matérias primas e alimentos. A era de ouro do pós-guerra, nesse contexto, não beneficiou os países da América Latina, marcados por um desempenho exportador bastante pobre (HOFMAN, 2000, p. 24).

Apesar das restrições acima, o movimento de mercadorias no porto de Santos registrou crescimento expressivo após o final da guerra. Entre 1950 e 1966, o crescimento médio foi 6% ao ano no peso total de embarcadas e desembarcadas, valor



muito semelhante ao do Produto Interno Bruto do Brasil no mesmo período, sugerindo que essa expansão esteve associada de forma mais robusta com o clássico processo de substituição de importações iniciado na década de 1930. No período em tela, como será visto com detalhe mais adiante, a que afetou o porto envolveu a troca de gasolina e óleo combustível por petróleo como principal produto importado, sinal da expansão da capacidade de refino que acabara de ser adquirida pelo país e que marcava uma nova etapa no complexo processo de expansão da capacidade produtiva interna (TAVARES, 1969).

Nossa intenção nessa seção é apresentar a dinâmica portuária segundo dois recortes: o primeiro considera o movimento de carga medido em peso, registrado anualmente e distribuído no fluxo de embarcações e segundo destino comercial. O segundo trata das mercadorias transportadas. É preciso ressaltar que os relatórios não apresentavam arrolamentos exaustivos das mercadorias, priorizando apenas grandes grupos e que raramente totalizavam o universo das mercadorias que circulou no porto. Não obstante, buscamos aquilatar algumas dimensões parecem condicionar o funcionamento do porto:

- a) mudanças na pauta de importações e exportações que impõem adequação logística em prazos relativamente curtos;
- b) aprimoramento das embarcações e especialização segundo o tipo de carga transportado;
- c) adequação tecnológica dos equipamentos para movimentação de carga no cais e armazenagem pela CDS.

O Gráfico 1 apresenta uma primeira aproximação ao considerar o total de embarcações que chegaram no porto de Santos e o porte bruto dos navios.

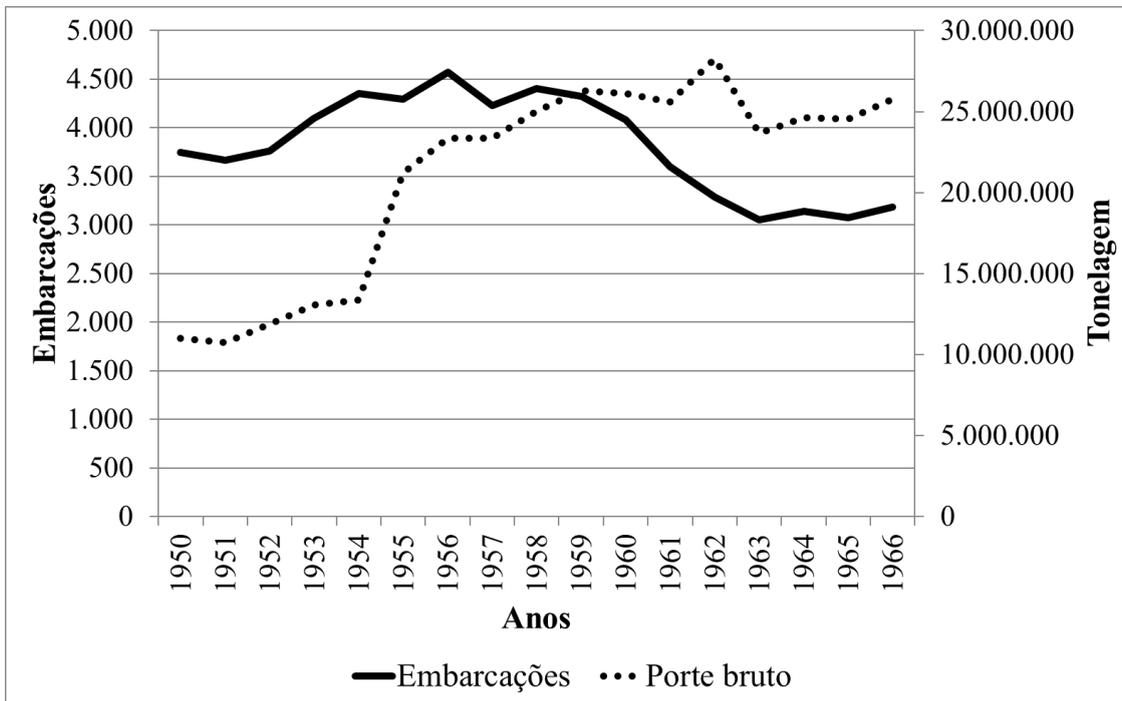
A quantidade de embarcações salta da ordem de 2.300 no final da Segunda Guerra Mundial para um valor superior a 3.500 no início da década de 1950 até atingir o valor recorde de 4.571 embarcações em 1956, pertencente ao platô entre 1953 e 1960, sempre com números acima de 4 mil embarcações. Nos anos seguintes há uma redução expressiva com nova estabilidade ao redor de 3 mil embarcações durante a primeira metade da década de 1960. Por outro lado, os dados sobre porte bruto das embarcações evidenciam também uma mudança expressiva entre 1955 e 1960 quando o porte bruto total passa de 12 para 25 milhões de toneladas, sugerindo que a redução no número de



embarcações foi compensada pelo seu maior porte e, provavelmente, pela maior capacidade de transporte de mercadorias.



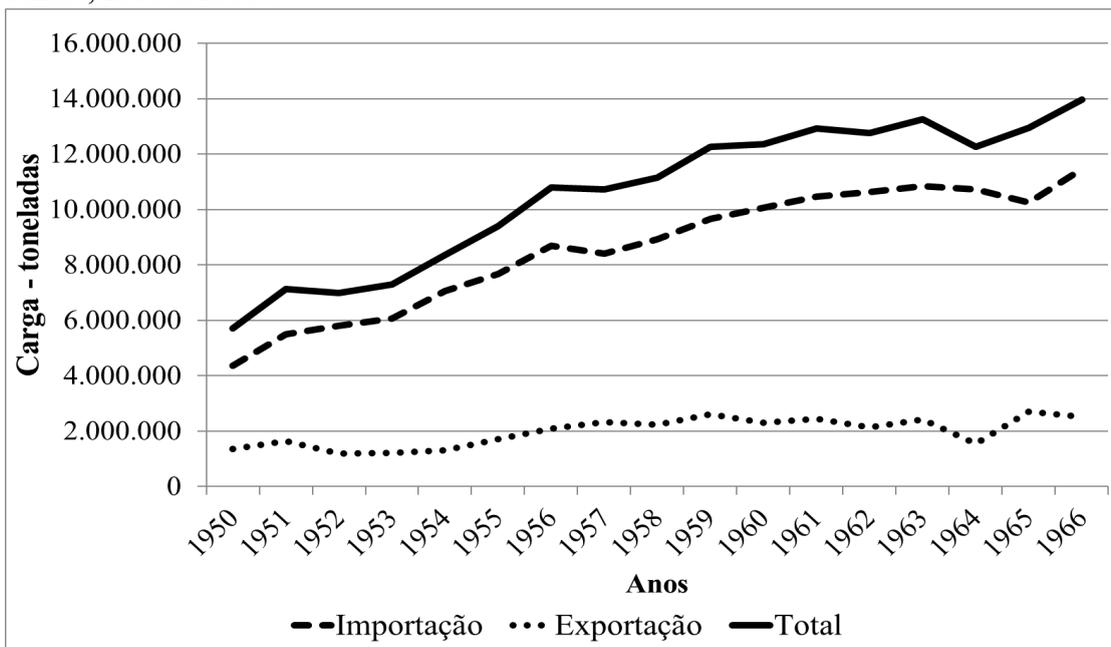
Gráfico 1 – Número absoluto de embarcações e porte bruto segundo ano, Santos, 1950 a 1966



Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios da CDS.

Essa mudança no perfil geral do movimento portuário não guarda correlação estreita com o total de mercadorias movimentadas pelo porto no mesmo período, conforme mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Movimento total de importação e exportação, em toneladas, segundo ano, Santos, 1950 a 1966.



Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios da CDS.



O movimento total teve forte expansão entre 1950 e 1959, quando o total de mercadorias praticamente dobrou, passando de 6 para 12 milhões de toneladas. No período seguinte o crescimento foi bem mais lento, quando o peso total passou de 12 para 14 milhões de toneladas. Os dois momentos foram ditados pelo ritmo das importações: um entre 1950 e 1956, com taxa média de crescimento igual 13,2% ao ano e outro, de 1958 a 1966, com crescimento médio de 3,6% ao ano. O resultado das exportações foi mais irregular, com crescimento médio de 5,5% entre 1950 e 1958 e 4,4% no subperíodo seguinte. Destacada a magnitude da diferença, evidencia-se a condição francamente importadora que prevaleceu ao longo do período considerado. A perspectiva da CDS foi sempre considerar a soma da carga movimentada, que aumentou praticamente 10,0% ao ano ao longo da década de 1950 contra 2,0% no intervalo seguinte. No relatório sobre o ano de 1962, apesar dos sinais de redução na taxa de crescimento, destacava a diretoria:

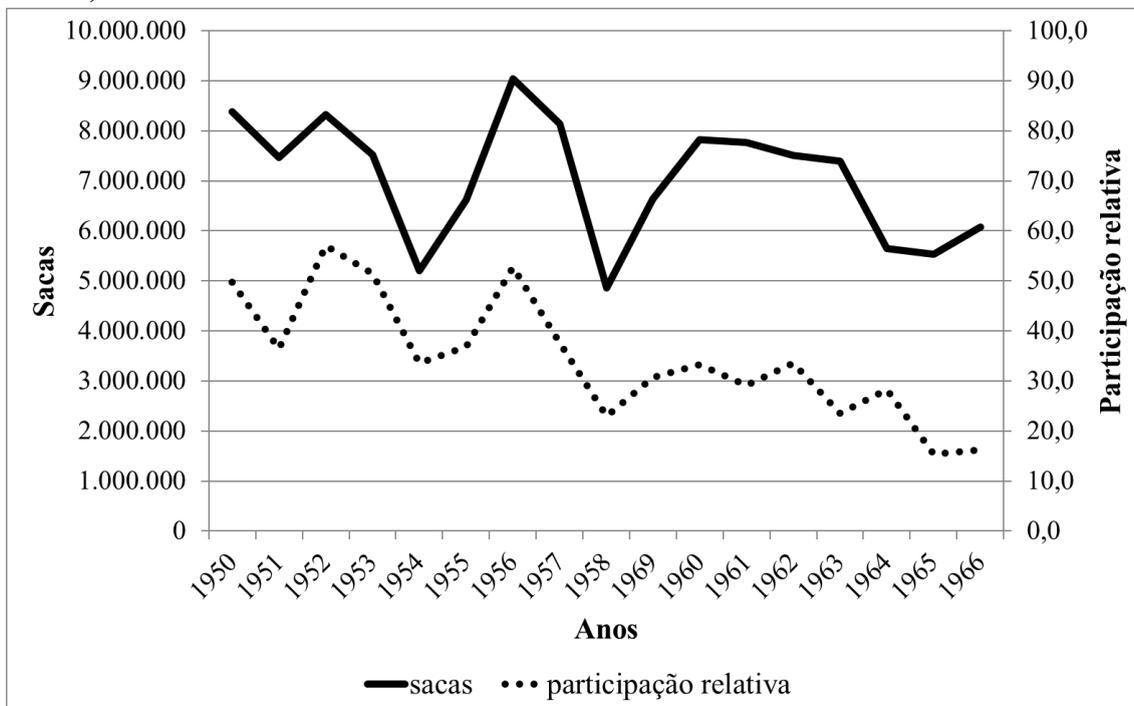
É indiscutível que as instalações do porto se encontram no limite de sua capacidade, dadas as normas e sistemas de trabalho ali vigentes, permanecendo em risco de não receber adequado tratamento, não somente o incremento normal e previsível da tonelagem a ser movimentada no futuro, como o máximo de afluência de tráfego, cada vez mais frequentes, já causadores de várias crises de congestionamento portuário (CDS, 1963, p. 5).

O diagnóstico de saturação do porto vinculado ao conjunto de normas e sistemas de trabalho, parece guardar menos relação com o montante total de carga transitada pelo porto e mais com as mudanças expressivas no conjunto de mercadorias importadas. Já adiantamos que os relatórios da diretoria da CDS não se prestam a uma análise minuciosa, porém indicam mudanças importantes durante o período. Nos anos finais da guerra a importação era composta por trigo (25% a 30%), óleo combustível e gasolina (30%) e carvão (8%). Já no início da década de 1950, a parcela de trigo se reduziu a 11%, enquanto óleo combustível e gasolina representavam mais de 40%. A partir de 1955 o petróleo passou a representar de 5 a 6 décimos do total da carga importada em detrimento da redução dos compostos refinados. Essa substituição tem relação direta com a inauguração da refinaria de Presidente Bernardes (1955), além da Refinaria União, pertencente ao Grupo Soares Sampaio, concessão de 1946 e que entrou em operação em 1954 (PERISSÉ, 2007, p. 28). Até o limite superior de nosso recorte temporal, completavam as importações o trigo, sempre representando pouco mais de 10% da carga, adubos, em quantidade crescente entre 1955 e 1966, carvão e óleo boscan para a produção de asfalto.



Em relação às exportações, os informes contidos nos relatórios são menos precisos. Até 1956 o rol fornecido chegava a cerca de 50% das exportações; a partir daí a parcela identificada cai a um terço e, depois, na década de 1960, a um quarto. Provavelmente isso refletia a ampla dispersão de itens que saíam pelo porto. Os produtos relacionados eram de natureza agrícola: café, algodão, banana, milho, açúcar cristal e refinado, laranja, álcool, óleo de mamona e óleo combustível. O café ganhava destaque não apenas por representar de 40% a 50% das exportações em toneladas até metade da década de 1950 como pela informação anual de sacas exportadas, conforme mostra o Gráfico 3.

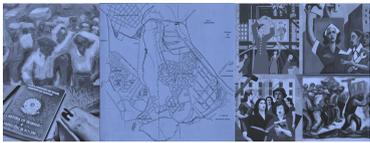
Gráfico 3 – Exportação de café em sacas e participação relativa em peso, porto de Santos, 1950 a 1966.



Fonte: elaboração própria a partir dos Relatórios da CDS.

A partir da segunda metade da década, não apenas a quantidade total de sacas apresentou uma redução persistente, mas principalmente a participação relativa no total de carga exportada, atingindo menos de 20% nos dois últimos anos da série.

Sintetizando e retomando as dimensões elencadas, destaca-se a mudança na pauta de importações com a substituição da gasolina e do óleo combustível por petróleo. Dela também decorreu a alteração no tamanho e no número de embarcações e a fase dos navios petroleiros, reduzindo seu número. Decorre daí a necessidade de alterações estruturais no cais e no entorno do porto, tanto para acomodar os navios de maior porte



como para garantir o transporte do petróleo desembarcado. Aqui vale especificar as etapas desse processo de substituição e buscar sua relação com as mudanças no porto.

A construção de refinarias nas proximidades dos maiores centros consumidores de derivados de petróleo era uma agenda do governo Dutra. Segundo Oddone (1965, apud PERISSÉ, 2007, p. 30), duas grandes refinarias concentravam a maior fatia na década de 1960: a Refinaria Duque de Caxias com capacidade para 18.444 m³/dia (35,7%) e Refinaria Presidente Bernardes, com 17.490 m³/dia (33,9%). A segunda associa-se ao problema do bombeio dos derivados de petróleo desembarcados em Santos para São Paulo e os gargalos logísticos do transporte ferroviário e rodoviário. O oleoduto já constava no Plano SALTE e a sua construção e operação foi outorgada à Estrada de Ferro Santos-Jundiaí em 1948, entrando em operação em 1951. Ainda no governo Dutra foi autorizada a aquisição do equipamento para a construção da primeira refinaria de grande porte no Brasil. Apesar da preferência pelo Distrito Federal por parte do Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho de Segurança Nacional optou pela construção na região do porto santista, na cidade de Cubatão (PERISSÉ, 2007, p. 38-40).³

O oleoduto que ligaria o cais ao terminal começou a ser construído em 1952. Um ano antes foi posto em serviço um oleoduto que ligava a Ilha do Barnabé ao terminal de Alamôa, na área portuária, que deveria agilizar o escoamento desses líquidos em caminhões e reduzindo o tráfego na malha ferroviária. As obras do novo oleoduto continuariam nos anos seguintes. Com a importação de petróleo bruto, no relatório de 1955 a diretoria anunciava um acordo entre a CDS e a Petrobrás para expansão portuária necessária para o recebimento dos superpetroleiros. A solução provisória foi acomodá-los no cais do Saboó. No entanto, no ano seguinte a diretoria informava a decisão da Petrobrás de construir um terminal próprio para recepção de petróleo. Evidentemente contrariada, a diretoria acusava a Petrobrás de não tomar as providências para vigência e efetividade do acordo, atrasando a operação do novo terminal e causando dispêndio de divisas com frete. Destacava ainda a relevância do petróleo para o porto e que o problema dependeria agora de resolução federal. Segundo a diretoria, a decisão acertada e justa precisava considerar que

³ Ricardo Zortéa Vieira (2020, p. 798-801) delimita a importância geopolítica do refino do petróleo e a ação militar no planejamento que antecedeu os eventos no governo Dutra.



(...) as duas entidades têm finalidades análogas: - a nossa Companhia, com sua limitação de lucro a 10% a.a. atribuído a seu capital histórico, serve à economia paulista e dos Estados circunvizinhos, o que representa cerca de 50% da economia nacional, e qualquer excesso, sobre aquele limite, volta a ser aplicado em obras de ampliação do mesmo porto, que é patrimônio da nação e a ela reverterá, sem qualquer pagamento ou indenização, ao fim do contrato de concessão; e a Petrobrás, sociedade anônima de economia mista, para a formação de cujo capital entra o Governo como parte e a outra parte é obtida compulsoriamente, tem igualmente por finalidade o desenvolvimento e a prosperidade da economia nacional (CDS, 1956, p. 6.).

O conflito continuaria nos anos posteriores até a confirmação, em 1961, da construção do terminal oceânico em São Sebastião.⁴ O porto entraria em operação em 1966, mas até 1968 Santos continuaria a ser o destino do desembarque de petróleo, sempre na condição provisória. A CDS, em sua tentativa de vetar a perda do monopólio no recebimento de mercadorias conseguiu apenas um adiamento, que iria se traduzir em agravamento no funcionamento do porto na década de 1960, obrigado a manter o atracamento dos superpetroleiros sem ter estrutura definitiva para tal função.

O investimento público como alavanca do crescimento

Conforme já destacamos, o final do conflito mundial já se fazia evidente nos dados presentes em relatório apresentado pela CDS para o ano de 1944: o volume de importações saltou de 1,6 para 2,5 milhões de toneladas e o de exportações, mais modesto, passou de 1,2 para 1,5 milhões de toneladas. O contínuo aumento do número de embarcações a causar gargalos expressivos no fluxo de mercadorias impunha a necessidade de reaparelhamento e modernização do equipamento portuário, praticamente estagnado durante os anos de guerra. Nessa seção trataremos dos dois

⁴ “O Decreto nº 50.555, de 5 de maio de 1961, em seu Art. 1º, autorizou a Petrobrás, na qualidade de detentora do monopólio do petróleo, instalar e operar no canal de São Sebastião um terminal marítimo de petróleo. Antes mesmo da sua instalação, desde 1957, a Petrobras utilizava o canal de São Sebastião para realizar o transbordo de petróleo dos navios grandes para navios pequenos que iriam, posteriormente, descarregar em Santos devido ao calado dos navios. A segurança na operação pelas águas abrigadas e profundidade do canal foram os principais atributos que atraíram para São Sebastião a Petrobras, vencendo o lobby santista.” (SANTOS; RODRIGUES, 2016, p.48-9). A CDS, em ofício enviado ao governo federal, questionou a natureza jurídica e abrangência do referido monopólio, além do esforço em investimento em tanques de armazenamento, tubulações, equipamentos de incêndio para atender simultaneamente dois superpetroleiros. Reconhecia no ofício que atualmente a profundidade da barra não é a necessária para o acesso, mas que se tratava de um problema solucionável. Apontava para a deseconomia no abastecimento da refinaria de Cubatão a partir de São Sebastião e, finalmente, evidenciava como a perda da receita associada ao desembarque provocaria um ônus aos usuários do porto. E concluía: “(...) é ao Governo Federal que cabe dirigir a política portuária nacional, e, assim sendo, não constitui objeto de dúvida a subordinação desta Companhia aos pontos de vista do Governo. Considera ela, todavia, que faltaria a seu dever se deixasse de fornecer às autoridades responsáveis todos os dados e seu próprio ponto de vista a respeito de tão graves consequências para o porto de Santos, a fim que o Poder Concedente possa, com pleno conhecimento de causa, deliberar pela forma que julgar mais conveniente (...)” (CDS, 1962, p. 15-16).



temas – o congestionamento e o investimento – de forma separada no sentido de evidenciar a posição apresentada pela diretoria da CDS perante o conjunto dos acionistas.

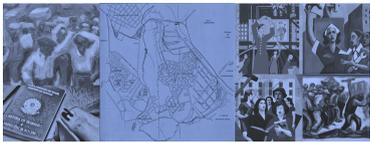
A capacidade do porto em dar fluxo ao crescente volume de mercadorias teve como termômetro os registros de congestionamento. Segundo informações da própria diretoria da CDS, o primeiro episódio significativo ocorreu em 1925, reflexo da Revolta Paulista de 1924. Em fevereiro de 1925 o correspondente do periódico “O Estado de São Paulo” informava que o problema começara em março do ano anterior e que, excepcionalmente, mercadorias importadas puderam ser armazenadas em galpões externos aos da CDS, porém a solução rapidamente saturou-se, causando nova expansão de mercadorias acumuladas nos armazéns e de navios ao largo aguardando atracação. No relatório da CDS, também publicado no mesmo periódico em 30 de abril, a diretoria enfatizava a versão de que a crise era decorrente da insuficiência do transporte ferroviário (OESP, 1925).

O segundo episódio correspondeu ao congestionamento dos anos de 1944-46. A diretoria da CDS se viu obrigada a reconhecer sua magnitude ao informar que:

Pela primeira vez (...) as instalações e a aparelhagem do porto de Santos mostraram-se, quanto à respectiva capacidade, aquém das exigências do tráfego desse porto, dando lugar a que se manifestasse, a partir do mês de abril do ano findo, a situação de congestionamento (...) (CDS, 1947, p. 5).

O esforço argumentativo da direção apelava para a generalização mundial do fenômeno e o associava com a impossibilidade de modernização portuária durante os anos de guerra. O inesperado teria sido a expansão de mercadorias ainda antes do encerramento do conflito, em 1944 e 1945. Aparentemente a CDS utilizara como referência o movimento após a Primeira Guerra Mundial, quando 6 anos foram necessários para a equiparação de carga movimentada antes do conflito. Ainda é lembrado no relatório que os investimentos durante a guerra dependeram essencialmente de *debentures* emitidas pela CDS e que cobriam parcialmente as necessidades portuárias diante do pequeno aporte público realizado no período.

Em 1950 ocorreria uma nova perturbação, agora associada à antecipação de importações com o prenúncio da guerra da Coreia, permanecendo durante o ano de 1951. Além disso, o relatório mencionava o regime de compensações, ou as autorizações de importação liberadas no final do governo Dutra. Retrospectivamente,



apesar do bom desempenho do setor exportador brasileiro durante a guerra, parte do saldo gerado foi acumulado em moedas não conversíveis e parte se manteve bloqueado. Além disso, o resultado das exportações a partir de 1946 foi afetado pelo retorno dos tradicionais fornecedores de manufaturas. As reservas conversíveis se reduziram e a solução de ajuste através da desvalorização cambial foi descartada, sob o receio de um estímulo exportador para o setor cafeeiro que poderia provocar uma queda mais expressiva no preço internacional.

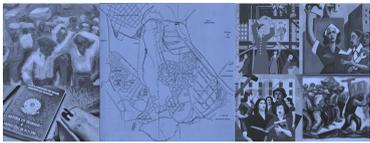
Restava, portanto, a imposição de práticas de controle cambial e de importação, adotadas a partir de 1947. De início, com previsão de destino de 30% para o Banco do Brasil e expectativa de liberação no curto prazo, o controle recrudesciu em 1948 com a adoção do contingenciamento através da emissão de licenças prévias para importação segundo critério de essencialidade. A situação se modificaria ao final de 1949, com a melhora do preço do café, permitindo a flexibilização na concessão das licenças de importação (VIANNA, 2014). A particularidade residia no prazo de uso da licença, de até um ano, o que poderia postergar a decisão, como de fato ocorreu, já durante a gestão Vargas. A percepção da diretoria da CDS sugere que parte expressiva das guias foi utilizada ainda em 1950 tendo como pano de fundo a ameaça de um novo conflito mundial e a necessidade de garantir estoques. Sobre a superação da crise, a diretoria se mostrava otimista:

O problema do congestionamento do porto de Santos não apresenta, pois, para sua solução, dificuldades insuperáveis. Decorre de causas conhecidas estranhas à responsabilidade desta Companhia, cujo esforço há de certamente, juntar-se, como em outras oportunidades, ao empenho que dedica, atualmente, ao assunto o Governo Federal, no intuito de lhe dar, em breve, correta e ampla normalidade (CDS, 1951, p. 6).

Em 1951 a situação retornaria, segundo a diretoria, à normalidade. Porém, a crise permitiu angariar instrumentos de ajuste, como a autorização para redução do período de carência para retirada de mercadorias sem pagamento de multa de 30 para 15 dias, tensionando a relação com os importadores:

Protelamos a aplicação dessa providência autorizada com o fim de não onerarmos o comércio e a indústria evitando o reflexo sobre o encarecimento para o público consumidor, e esperamos não ter que aplicar tal medida renovando aqui o apelo por nós feito através das entidades representativas daqueles importadores (CDS, 1952, p. 43).

Um longo período se passou até que, em 1960, novos registros de retardo no descarregamento de mercadorias foram verificados; desta feita, a diretoria destacava



uma irregularidade expressiva no fluxo de navios causando congestionamento no desembarque de trigo. O jornal “O Estado de São Paulo” publicou nota em maio de 1960, indicando também o excesso de chuvas em abril, numerosos feriados e *lockout* das empresas transportadoras (OESP, 1960).

A situação se repetiu em 1961 e a diretoria arrolou como causas a dificuldade de desembaraço de mercadorias, o afluxo irregular de trigo e os efeitos produzidos pelas mudanças nas políticas cambiais resultante da publicação da Instrução SUMOC 204 que desvalorizou e unificou a taxa de câmbio. Ainda apontava as causas estruturais: insuficiência de extensão de cais e o horário e condições de trabalho, o qual, “*apesar de ser bem remunerado, apresenta baixa produtividade pela sua má distribuição e falta de sincronismo com o das demais entidades envolvidas na operação portuária*” (CDS, 1962, p.16), além de uso inadequado do cais de Saboó com descarregamento de petróleo. Informava que um Grupo de Trabalho fora instituído em março de 1961 no âmbito do Ministério de Viação e Obras Públicas (MVOP), porém sem nenhuma manifestação até o final daquele ano. O problema foi novamente registrado no ano de 1962, em trecho que fazia menção sobre a expansão da margem esquerda do porto, solução que só se concretizaria na década seguinte com a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento:

Para remover as atuais causas do congestionamento, bastaria que se ultimasse e operasse o cais de Conceiçãozinha, que se construíssem mais 1.200m de cais em prolongamento ao de Macuco, na direção da Ponta da Praia, e que se aumentasse a capacidade de descarga de trigo a granel, disciplinando a importação desse cereal em navios com calado adequado aos cais que são destinados (...) A expansão mais remota será favorecida pela intenção do governo do Estado de São Paulo de desenvolver sua rede rodoviária para ligar a Ilha de Santo Amaro à modelar Via Anchieta, o que corresponderá ao acréscimo, sem despesas suplementares de drenagem, de cerca de 10km de extensão de cais na margem esquerda do estuário. Esta obra atenderá às necessidades do Estado de São Paulo durante alguns decênios (CDS, 1963, p.9-10).

No ano seguinte o problema apareceu de forma agravada pelo impacto da inflação crescente e das tensões trabalhistas. A diretoria lamentava a demora na conclusão do terminal de Conceiçãozinha, destinado para granéis sólidos e líquidos, sobrecarregando o terminal de Saboó e incluía como causas os embarques desordenados provocando afluência simultânea de vários navios ao porto, falta de regularidade da documentação necessária ao desembarque e desembaraço de mercadorias e falta de vagões adequados ou de encerados para vagões abertos transportarem cereal para o interior.



Em 1964, além do problema do desembarque do petróleo, o recebimento de insumos para o funcionamento da Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA) e o atraso na instalação do equipamento para desembarque de trigo manteve o congestionamento, sendo a diretoria chamada a depor em uma comissão especial no Congresso Nacional. A etapa de congestionamento teria encerramento parcial com a possibilidade de funcionamento contínuo do porto, aprovado pela Lei 4.860 de 26/11/1965, que permitiu a implementação de dois períodos de trabalho: das 7hs às 17hs com prorrogação até 19hs e das 19hs às 4h com prorrogação até 7hs. Tal solução estava na agenda governamental pelo menos desde 1961 e sua postergação deve guardar relação com os intensos movimentos grevistas que marcaram o início da década de 1960 (SILVA, 1992). Em 1966, registrava a diretoria os bons resultados da implementação da jornada em dois períodos normais (CDS, 1967, p. 3).

No entanto, dois anos depois, o tema dos congestionamentos retornaria à pauta. No relatório anual, a diretoria realizou um balanço dos problemas associados ao tema e lamentava a incapacidade de compreensão do problema, que envolvia o porto como interface entre o transporte marítimo e terrestres, os condicionantes fiscais, sanitários e de segurança, a burocracia estatal e, finalmente, o problema da liberação do cais de Conceiçãozinha, obrigando a manter o cais do Saboó permanentemente reservado para o desembarque de petróleo. E completava, comentando sobre o relatório de avaliação apresentado pela empresa de consultoria Netherlands Engineering Consultants:

Mas muito nos honra pela manifestação elogiosa com que reconhece a qualidade dos serviços que vem prestando esta Companhia, a ponto de sugerir seu aproveitamento para período ulterior ao término da concessão: 'Its is in the interest of Brazil not to lose the managerial skill of CDS', diz o relatório - o que esta Diretoria consigna com prazer (CDS, 1968, p. 6-8).

Parece patente, portanto, a recorrente atitude da CDS em expandir o rol de culpados para justificar os sucessivos problemas de congestionamentos após o pós-guerra. Mas há também uma evidente incapacidade em articular soluções que pudessem representar uma solução de longo prazo. Parte do problema residia na disponibilidade de recursos para a expansão e modernização do porto. É o que veremos a seguir.

O processo de financiamento dos portos brasileiros foi marcado por uma trajetória de restrições. Segundo Alcides Goularti Filho (2007), a legislação brasileira previa já desde o começo do século XX a formação de um fundo de investimento

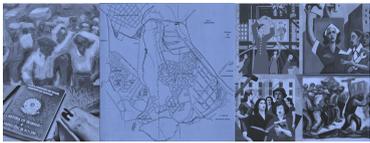


baseado em taxas sobre importações e exportações, ou seja, financiado pelos usuários do sistema. Essa e outras medidas pretéritas, portanto, terminaram por favorecer poucos portos, seja pelo volume associado, seja, no caso de Santos, pela conformação do complexo cafeeiro. A partir da lei de concessões de 1869 e do decreto que autorizava o estabelecimento de contrato por administração, em 1903, foram criadas companhias para a administração dos portos, sendo que boa parte não conseguiu observar prazos, não tiveram os contratos renovados ou ainda a administração foi repassada para os governos estaduais entre 1917 e 1933 (GOULARTI FILHO, 2007, p. 461). Conforme já destacamos, a concessão do porto de Santos, privilegiada no contexto cafeeiro, ultrapassou a crise das duas primeiras décadas do século XX, incluindo o impacto negativo da I Guerra Mundial.

No entanto, a restrição financeira permaneceria, não obstante o surto expansionista no final da década de 1920. Assim surge o Regulamento dos portos organizados, de 1922, que estabeleceu funções claras para a fiscalização, alfândega e Capitania dos Portos (BRASIL, 1922). A legislação de regulamentação do funcionamento portuário era bastante liberal. Por exemplo, o art. 8 previa o funcionamento das instalações e seus serviços sem interrupção, dia ou noite, cabendo aos administradores estabelecer as condições de funcionamento, em uma possível antecipação que só seria solucionada na década de 1960, conforme assinalamos anteriormente. Também previa a livre escolha, por parte das administradoras, do pessoal de serviços de exploração do porto (art. 9). Ainda que não estabelecesse nenhum mecanismo de financiamento, atribuía ao fiscal do porto a incumbência de zelar pelos melhoramentos executados e proteger os interesses do porto (art. 13).

Com a Revolução de 1930, a relação do Estado com a administração portuária se modificou. Alcides Goularti Filho (2007, p. 464) destaca um relatório do inspetor Hildebrando Góes, que evidenciava a necessidade de uma política centralizada e hierarquizada para o sistema portuário, modelo adotado pelo Estado brasileiro entre 1930 e 1990. Assim, surgiu o Departamento Nacional de Portos e Navegação (DNPN), em 1934, que deveria coordenar o sistema e planejar a expansão dos portos e vias navegáveis. Ainda nesse ano foi aprovado o decreto 24.599, instaurando um novo regime de concessão para os portos e regulando as regras de investimento.

O período posterior, que abarca a II Guerra Mundial, foi marcado por um estreitamento expressivo dos investimentos em portos, segundo a própria diretoria da



CDS, que passou a ficar dependente apenas da sua capacidade de endividamento. A recuperação no pós-guerra foi orientada pelo governo novamente através da criação de um fundo de investimento formado pela Taxa Emergencial, no Decreto-Lei 8.311 (BRASIL, 1945). Em seu preâmbulo, destacava a necessidade de ampliação dos portos, o sucateamento durante o período de guerra e, do ponto de vista financeiro, a impossibilidade de dispor de recursos para investimento apenas com as tarifas vigentes. Instituiu a taxa de emergência de cinco décimos de centavos por quilograma de mercadoria, a ser depositada no Banco do Brasil e liberada mediante apresentação, por parte das administrações ou concessionárias, de relação-programa de obras, serviços e aquisições e que deveria conter a forma de financiamento, taxa de juros, amortização e outros detalhes. Ao autorizar a obra ou aquisição, o MVOP também autorizaria a instituição bancária a proceder a liberação do crédito. Previa para casos de operação a longo prazo a possibilidade de crédito bancário ou de acesso aos recursos dos Institutos de Assistência Social. Pela regulamentação, as relações-programa deveriam considerar o período máximo do ciclo de investimento até 1949; também definia normas para o registro e fiscalização dos gastos realizados.

A Taxa Emergencial continuou como mecanismo de financiamento dos gastos na melhoria dos portos ao longo da década de 1950. Em 1958, o governo promulgou a Lei 3.421, que criou o Fundo Portuário Nacional e a Taxa de Melhoramento dos Portos em substituição à Taxa Emergencial, regulamentada em 1959 (BRASIL, 1958). A nova taxa passou a ser devida em razão do valor comercial da mercadoria, de 1% para as importações e 0,2% para as exportações e importações de cabotagem. Previa-se que a administradora ou concessionária poderia empregar até 40% do total arrecadado para o ciclo de investimento, obras de drenagem e serviços sobre empréstimos contraídos por antecipação de receitas. O restante seria destinado ao Fundo Portuário Nacional.

Além dos recursos obtidos pelas taxas, a melhoria dos portos constou dos programas de investimento planejados pelo governo após o final da II Guerra Mundial. Durante o governo Dutra foi elaborado o Plano de Reparcelhamento e Ampliação dos Portos Organizados, que utilizava a Taxa de Emergência como principal fonte de recursos, sendo aprovado somente no governo Vargas, quando se reafirmou a urgência na modernização, a necessidade de solução para os congestionamentos, a dependência da indústria nacional do bom fluxo de insumos e mercadorias e a expansão da frota de navegação. Do ponto de vista do planejamento, caberia à Comissão Mista



Brasil-Estados Unidos a elaboração dos projetos de reaparelhamento. No entanto, conforme Glycon de Paiva, a parcela destinada ao programa portuário foi modesta e, diante das múltiplas deficiências dos portos brasileiros, optou-se por estabelecer um amplo programa de drenagem, cabendo aos portos do Rio de Janeiro e Santos rubricas específicas, porém de pequena monta dado que a aquisição das dragas consumiu 71% dos recursos previstos do aporte em dólares (PAIVA, 1954, p. 131-7).

Alguns anos mais tarde, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, também em prestação de contas do decênio 1952-1962, informava:

Se bem que em menor escala que a dispensada ao setor ferroviário, o reaparelhamento do sistema portuário nacional [também foi] objeto de colaboração do banco (...) preponderantemente, a modalidade de prestação de garantia a operações de crédito celebradas no exterior e destinadas a cobrir os dispêndios de importação de equipamento portuário e de dragagem (BNDE, 1962, p. 24).

O crédito fornecido pelo Eximbank para Santos correspondeu a 875 mil dólares e, segundo o relatório da CDS, permitiu a aquisição de 130 empilhadeiras, 10 tratores de roda, 4 guindastes pneumáticos e 4 caminhões além de outros 5 guindastes que estariam em construção na Inglaterra (CDS, 1959).

Utilizando os dados disponíveis nos relatórios da CDS, agregamos os resultados financeiros referente ao período em estudo, sempre em cruzeiros corrigidos pelo IGP-FGV. Aqui a parcela de investimento da CDS é denominada de capital adicional e a do dos fundos obtidos pela taxação de mercadorias e transferências governamentais de capital especial.

Receita bruta.....	901.568.750.960,44
Custos operacionais.....	864.395.991.405,93
Saldo.....	37.172.759.554,52
Investimento total.....	92.043.492.520,37
Investimento capital especial.....	77.023.791.299,79
Investimento capital adicional.....	15.019.701.221,37

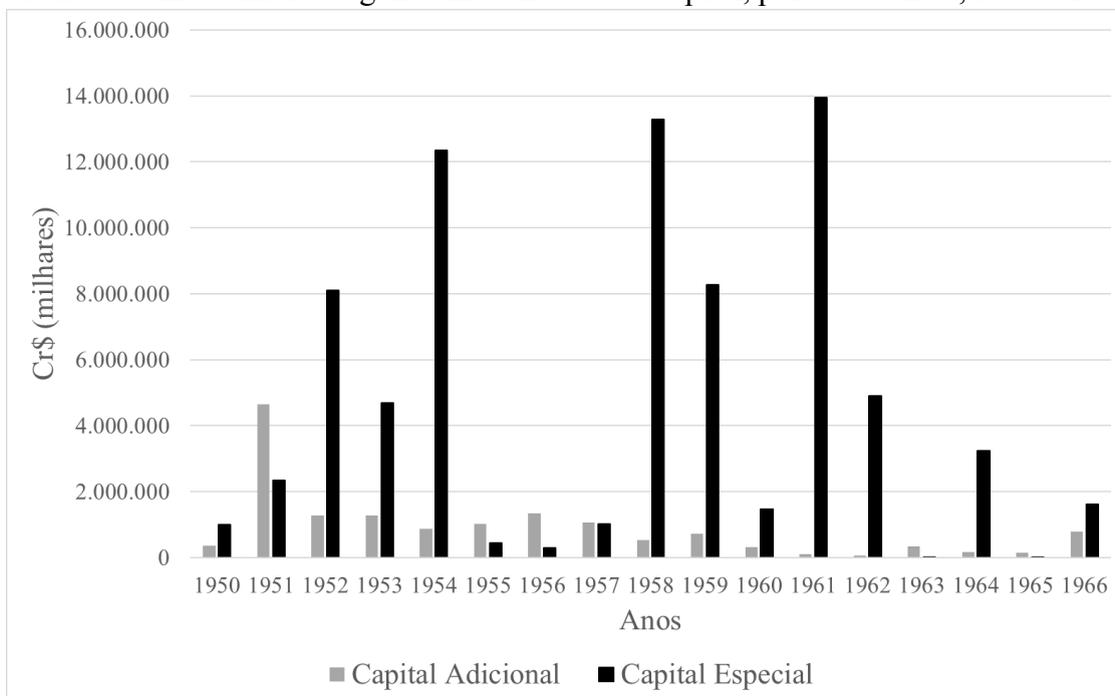
A receita total teve crescimento real médio de 7% ao ano, um pouco acima do crescimento físico de mercadorias transportadas. O saldo obtido representa um excedente de 4,1%. A CDS, no período, imobilizou cerca de 15 bilhões de cruzeiros ou o equivalente a quatro décimos do saldo registrado. No agregado, o investimento no período representou cerca de 10% da receita bruta do porto.

Em relação aos recursos próprios da CDS, verifica-se valores relativamente estáveis ao longo da década de 1950 correspondendo a um bilhão de cruzeiros



anualmente, conforme indica o Gráfico 4. Na década seguinte os valores de capital adicional praticamente desapareceram, acarretando uma visível redução dos investimentos na primeira metade da década de 1960. A discriminação evidencia que 80% dos recursos foram destinados para ampliação dos serviços do porto, especialmente para a construção de tanques de armazenamento de variados tipos de combustíveis (gasolina, óleo combustível, gás liquefeito de petróleo, gasolina de aviação, benzeno etc.), cujas obras foram realizadas entre 1950 e 1957. À exemplo, em 1951, praticamente 65% do empenho foi na construção dos reservatórios de combustível.

Gráfico 4 – Investimento segundo modalidades de capital, porto de Santos, 1950 a 1966



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos relatórios anuais da CDS.

Em relação ao capital especial, há um evidente estímulo de ampliação e modernização do porto durante o segundo governo de Getúlio Vargas e na fase mais dinâmica do Plano de Metas da gestão Juscelino Kubitschek, além de um aporte importante em 1961. O contraponto é verificado nas fases contracionistas dos governos Café Filho (gestão de Eugênio Gudin e Francisco Maria Whitaker) e Juscelino, sob a gestão de Francisco Lopes, bem como durante os governos João Goulart e Castelo Branco. Os valores de maior porte associam-se às ampliações do cais. Em metros lineares, o cais passou de 5.807 metros em 1950 para 7.264,5 metros em 1966, representando um aumento de 25%. Sobre a rubrica de 1961, especialmente elevada e



destinada para a canalização do transporte de óleo cru entre o cais de Conceiçãozinha e Saboó, tal valor parece não ter sido empregado por conta da decisão, no mesmo ano, da construção do terminal oceânico de São Sebastião.⁵

A partir da vigência do uso das receitas obtidas pela Taxa Emergencial e pelo Fundo Portuário Nacional, instituiu-se uma regra de estabelecimento de relações-programa, isto é, uma previsão de investimentos para ciclos plurianuais aos quais estaria obrigatoriamente vinculada a liberação dos recursos. Em vários relatórios anuais a diretoria da CDS manifestou sua insatisfação com o processo, lamentando a morosidade ou as exigências do MVOP na análise, aprovação e liberação das ações. Como, por exemplo, no relatório de 1961, onde a diretoria relatava um conflito que redundou na necessidade de uma nova relação que incorporasse obras já iniciadas, mas não autorizadas pelo governo (CDS, 1962, p. 18).

Considerações finais

O período posterior à II Guerra Mundial revela-se particularmente interessante para o acompanhamento da dinâmica portuária no Brasil decorrente do processo de substituição de importações e tendo como cenário a persistente fragilidade do Balanço de Pagamentos. O porto de Santos assumiu papel central tanto pela posição privilegiada em relação aos centros industriais em expansão como pela atividade exportadora. O ritmo portuário crescente impôs mudanças na intensidade e na composição das mercadorias por ali transacionadas. As duas dimensões ordenaram desafios para a Companhia Docas de Santos, concessionária da administração portuária. A primeira exigia a capacidade de garantir o fluxo de mercadorias sem congestionamentos portuários e a segunda demandava proteger a renda da companhia através da manutenção do monopólio no fluxo de mercadorias.

Ao longo do trabalho, tentamos evidenciar a incapacidade de solução para ambos os problemas. No caso dos congestionamentos, exceto para o registrado no imediato pós-guerra, a CDS se esforçou em responsabilizar elementos externos pelos atrasos: o receio das consequências da guerra da Coreia e as emissões descontroladas de

⁵ “A citada companhia Docas chegou a construir o chamado cais da Conceiçãozinha, na ilha de Santo Amaro, de pouco mais de 500 metros de comprimento, e com 13,5 metros de profundidade, exclusivamente para o recebimento de petroleiros de grande calado; mas, até agora, a construção não foi utilizada, em virtude do local não ter sido ligado por oleoduto aos tanques do Saboó ou da Refinaria do Cubatão” (ARAÚJO FILHO, 1969, P.108).



guias de importação no início dos anos 50; a chegada atabalhoada de trigo e a impossibilidade de utilização do cais reservado para o desembarque do petróleo nos anos 60, a legislação trabalhista que impedia o funcionamento contínuo do porto sem ônus extraordinário na remuneração dos trabalhadores. Para o problema do petróleo, reivindicava a manutenção de um tratado com a Petrobrás que privilegiaria o desembarque no porto santista mesmo sob o risco da impossibilidade de acesso por parte dos superpetroleiros e insistia no imobilizado utilizado para dar fluxo ao combustível como justificativa para a reversão da opção da empresa petrolífera pelo terminal marítimo exclusivo.

Acatamos a compreensão elaborada por Offe e Wiesenthal (1984) ao evidenciar a força do Capital nas decisões sobre o ritmo do investimento e sobre sua capacidade de veto ao Estado. Entendemos que, aplicada ao caso analisado, a CDS conseguiu, na condição monopolista, manter a posição dominante em relação aos interesses estatais durante todo o circuito que se encerrou com o final da Segunda Guerra Mundial, subordinando inclusive os interesses de capitais privados organizados em outras associações. No período por nós privilegiado, no entanto, a condição monopolista não se revelou suficiente nem para manter a posição hegemônica dentro do setor capitalista e nem para manter a condição de domínio em relação ao Estado nos interesses relativos ao porto e seus aspectos estratégicos.

Ao não conseguir responder de forma rápida e adequada aos congestionamentos, a CDS angariou querelas com os setores comercial e industrial, ambos prejudicados com os atrasos. Porém, é com o Estado que se estabeleceu a zona mais nebulosa de conflito. O pressuposto da capacidade de autofinanciamento para setores organizados da economia, como era o caso do porto de Santos, representou a principal estratégia de capitalização para a expansão portuária, seja com a adoção da Taxa Emergencial, seja com a promulgação do Fundo Portuário Nacional. Em consonância, nos planos de desenvolvimento executados no período, o setor portuário obteve pouca atenção para a liberação de recursos. Nossos resultados evidenciaram uma redução expressiva no investimento após a década de 1950, quando os aportes representaram um esforço de ampliação da extensão disponível para atracação.

O embate específico com a Petrobrás, mediado pelo MVOP, culminaria na perda de expressiva receita da empresa, além da derrota associada com as inversões em adequação da calha do porto para recebimento dos navios, recepção e transporte do



óleo. Durante boa parte da década de 1960, a CDS se viu obrigada, além de lidar com o fluxo de carga normal, receber o petróleo que era destinado ao refino em condições precárias, como a reserva do cais de Conceiçãozinha para petroleiros em detrimento do recebimento da carga sólida ou granel, agravando os congestionamentos. Mesmo a mudança da reorganização da jornada de trabalho, que permitia o funcionamento do porto 24 horas por dia com custo adicional menor do que a legislação anterior, representou um desafio momentâneo com a volta dos congestionamentos em 1968.

No embate entre a CDS e o Estado, o resultado foi a redução potencial da parcela da renda auferida pela empresa, evidenciando que a capacidade de veto por parte do Capital em relação aos interesses do Estado não produziu os resultados desejados pela Companhia. Possivelmente corroborou para essa perda o decrescente capital próprio da Companhia na ampliação e renovação do porto, representando um prejuízo no poder de barganha diante do surgimento de novos atores alinhados com o projeto desenvolvimentista vigente e com espaço privilegiado de negociação, como a Petrobras. Nossa agenda de pesquisas pressupõe, portanto, buscar ampliar o entendimento do conflito incorporando os atores.

Referências bibliográficas

ARAÚJO FILHO, José Ribeiro de. *Santos, o porto do café*. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.

BNDE. *XI exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico – exercício de 1962*. 2ª ed. Rio de Janeiro: BNDE, 1962.

BRASIL. *Decreto nº 1.746, de 13 de outubro de 1869, autoriza o Governo a contractar a construção, nos diferentes portos do império, de docas e aranzens para carga, descarga, guarda e conservação das mercadorias de importação e exportação*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL1746-1869.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.746%2C%20DE%2013%20DE%20OUTUBRO%20DE%201869.&text=Autorisa%20o%20Governo%20a%20contractar,mercadorias%20de%20importa%C3%A7%C3%A3o%20e%20exporta%C3%A7%C3%A3o., acesso em 12 janeiro 2023.

BRASIL. *Decreto nº 15.693, de 22 de setembro de 1922, aprova o regulamento de portos organizados*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-15693-22-setembro-1922-529488-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 12 janeiro 2023.

BRASIL. *Decreto-lei nº 8.311, de 6 de dezembro de 1945, cria uma receita especial destinada ao melhoramento e ampliação do aparelhamento dos portos organizados, substituindo o Decreto-Lei nº 7.995 de 24 de setembro de 1945, e dá outras providências*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-8311-6-dezembro-1945-416345-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 12 janeiro 2023.

BRASIL. *Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958, cria o Fundo Portuário Nacional, a Taxa de Melhoramento dos Portos e dá outras providências*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3421.htm, acesso em 12 janeiro 2023.



CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o porto de Santos: síntese dos seus trabalhos, ano de 1947*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.

COMPANHIA DOCAS DE SANTOS. *Relatório da Diretoria*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1943 a 1968.

COSTA, Ivoneide de França. O Porto de Santos: projetos apresentados para melhoramentos das condições de funcionamento (1870-1880). *16º Seminário Nacional de Ciência e Tecnologia*. Campina Grande, 2018. Disponível em https://www.16snhct.sbhc.org.br/resources/anais/8/1534099158_ARQUIVO_IvoneideCosta.pdf, acesso em 12 janeiro 2023.

COSTA, Wilma Peres. *A espada de Dâmocles: o exército, a Guerra do Paraguai e a crise do império*. São Paulo: Hucitec/UNICAMP, 1996.

FREITAS, João Francisco Bernardino. Portos e o regime de concessões: construção, exploração e aterros. *Arq.urb*, São Paulo, n. 2, p. 4-21, 2009.

GALVÃO, Manoel da Cunha. *Melhoramento dos portos do Brasil*. Rio de Janeiro: Typographia Perseverança, 1869.

GONÇALVES, Priscila Petereit de Paola; SATO, Leonardo Seichi Sasada, CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. A crise fiscal-financeira do Império brasileiro: uma análise dos Relatórios do Ministério da Fazenda (1870-1889). *História do Direito: RHD*, Curitiba, v. 3, n. 4, p. 153-170, jan.-jun. 2022.

GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constantes espera. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 3(31), p. 455-489, dez. 2007.

HANSEN, Cláudia Regina Salgado de Oliveira. Eletricidade no Brasil da Primeira República: a CBEE e os Guinle no Distrito Federal (1904-1923). 2012. Tese de Doutorado. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

HOFMAN, André A. *The economic development of Latin America in the twentieth century*. Northampton: Edward Elgar, 2000. ISBN 858988527, 322 p.

HONORATO, Cezar. *O Polvo e o porto: a Cia. Docas de Santos (1888-1914)*. São Paulo, Santos: Hucitec/Prefeitura Municipal de Santos, 1996.

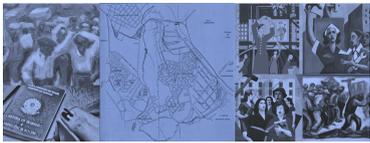
LEWIS Artur. The rate of growth of World trade, 1830-1973. In GRASSMANN, Sven; LUNDBERG, Erik (Ed.) *The world economic order: past and prospects*. London: The MacMillan Press, 1981, p. 11-74.

LOBO, Helio. *Docas de Santos: suas origens, lutas e realizações*. Rio de Janeiro: Typographia do Jornal do Commercio, 1936.

O Estado de São Paulo (OESP) [on line]. *Congestionamento do porto*. São Paulo, 03 de maio de 1960. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19600503-26076-nac-0020-999-20-not/busca/porto+Santos>. Acesso em 12 janeiro 2023.

O Estado de São Paulo. (OESP) [on line]. *Companhia Docas de Santos: Relatório a ser apresentado á assembléa geral ordinaria de 30 de Abril corrente*. São Paulo, 30 de abril de 1925. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19250430-16867-nac-0015-999-15-not/tela/fullscreen>. Acesso em 12 janeiro 2023.

O Estado de São Paulo. [on line]. *O congestionamento no porto de Santos*. São Paulo, 5 de fevereiro de 1925. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19250207-16787-nac-0003-999-3-not/tela/fullscreen>. Acesso em 12 janeiro 2023.



- OFFE, C; WIESENTHAL, H. Duas lógicas da ação coletiva : notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização. In : Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PAIVA, Glycon de. Projetos portuários da Comissão Mista. *Digesto Econômico*. São Paulo, n. 115, jun. 1954, p. 132-137.
- PERISSÉ, Juarez Barbosa. *Evolução do refino de petróleo no Brasil*. 2007. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 41ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- SAES, Alexandre Macchione. *Conflitos do capital: Light versus CBEE na formação do capitalismo brasileiro*. 2008. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas.
- SANTOS, José dos Santos; RODRIGUES, Edson Wagner. Modernização econômica e portuária: o caso do porto de São Sebastião (SP). *COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional*, Taquara, v. 13, n. 2, jul./dez. 2016. Disponível em <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/490>, acesso em 12 janeiro 2023.
- SARTI, Ingrid A. Estiva e política: estudo de caso no porto de Santos. 1973. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SILVA, Fernando Teixeira da. *Operários sem patrões: da Barcelona à Moscou Brasileira (trabalho e movimento operário em Santos no entreguerras)*. 2004. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas.
- SILVA, Fernando Teixeira da. *Os doqueiros do porto de Santos: direitos e cultura de solidariedade (1937-1968)*. 1992. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas.
- TAVARES, Maria da Conceição. *El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente em América Latina*. Digital repository, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 1969. Disponível em <https://hdl.handle.net/11362/34456>, Acesso em 12 janeiro. 2023.
- VERSIANI, Flávio; VERSIANI, Maria Teresa. A industrialização no Brasil antes de 1930: uma contribuição. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v.5 n.1, jan./abr. 1975, p. 37-63.
- VIANNA, Sérgio Bersserman. Política econômica externa e industrialização, 1946-1951. In ABREU, Marcelo de Paiva (Org.) *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- VIEIRA, Ricardo Zortéa. Rivalidade geopolítica e políticas de desenvolvimento na era Vargas (1930-1950). *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 40, n. 4, out./dez. 2020, p. 788-806.