

Administración y régimen portuario brasileiro en el siglo XIX*

Brazilian administration and port regime in the nineteenth century

Alcides Goularti Filho**

Resumen

El objetivo de este texto es discutir las formas de administración y el régimen jurídico portuario brasileiro durante el siglo XIX, en paralelo al proceso de formación de un sistema portuario nacional fragmentado. El texto nos presenta la actuación de los órganos responsables de la política de mejoramiento y de seguridad de los puertos brasileiros, comenzando con la Intendencia de los Arsenales de Marina (1822-1845), siguiendo con la Capitanía de los Puertos (1845-1873) y luego con la Inspectoría de los Puertos Marítimos (1890-1910). El texto también discute acerca de las constantes tentativas de implementar políticas de mejoramiento en los puertos brasileiros, algunas exitosas y otras fracasadas.

Palabras claves: Puertos - mejoramientos - régimen jurídico - historia económica

Abstract

This text is aimed at discussing the administration and the legal regime of the Brazilian port in the nineteenth century, parallel to the formation process of a broken up national port system. The text presents the performance of the agencies that were responsible for the policies of improvement and security of the Brazilian ports, starting with the Intendancy Navy Arsenal (1822-1845), following with the Port Captaincy (1845-1873/1890) and with the Inspection of the Maritime Ports (1890-1903). The text also discusses the constant attempts to implement improvement policies in the Brazilian ports; some were successful, some others failed.

Key Words: Ports - improvements - judiciary system - economic history

* Investigación financiada por CNPq y FAPESC.

** Doctor en Economía por la Unicamp Profesor en UNESC (Universidad do Extremo Sul Catarinense).



Introducción

El surgimiento de los diversos puertos en el litoral brasileiro está relacionado con la ocupación y el poblamiento del territorio. El mar siempre fue un camino natural y un medio de comunicación entre las villas fundadas a lo largo de la costa brasileira. A través del mar se protegía el territorio y llegaban y salían mercaderías y personas. Los puertos surgieron como consecuencia de este movimiento de personas, mercaderías y armas. Durante todo el período colonial, los puertos eran pequeños muelles o amarraderos naturales que servían como plataforma de embarque y desembarque. Recife, Salvador y Río de Janeiro, por ser las villas más importantes eran también los puertos que tenían el mayor flujo de mercaderías y personas. En función del Pacto Colonial, y de las dificultades técnicas y naturales de la navegación entre puertos de la costa brasileira, el mayor movimiento de los puertos tenía siempre relación con la Corona: exportando productos tropicales y metales preciosos e importando productos manufacturados. De África eran traídos los negros para ser esclavizados.

En el interior de la Colonia, las vías de comunicación eran básicamente dos: navegación fluvial (canoas) y caminos. La navegación fluvial fue obra de los bandeirantes, de las misiones con dirección al centro-oeste de la Colonia. Los caminos, utilizados por los bandeirantes, fueron obra de los arrieros que unían la parte meridional de la Colonia con las ferias paulistas.¹ Los caminos del ganado y la navegación fluvial ensancharon el territorio de la Colonia más allá del Tratado de Tordesilhas, garantizando, en buena medida, el actual contorno de las fronteras brasileiras y dando cohesión a los esparcidos núcleos de poblamiento. Según Simonsen:

A los senderos abiertos por los bandeirantes en el ciclo de caza de los indios le sucedió la construcción de caminos para servir a las zonas mineras. Era, de todas formas, la red fluvial el gran medio preferido para el tráfico debido a las insuficiencias y al primitivismo de aquellos caminos y a las dificultades de su conservación.²

Estas dos vías de comunicación fueron las más utilizadas durante todo el período colonial y el inicio del Imperio. Para Odilón Nogueira de Matos:

Una carta de las vías de comunicación de Brasil al iniciar el Imperio presentaría pocas modificaciones en relación a los últimos tiempos coloniales. La gran expansión sertanista del siglo XVIII, minera o pastoril, llevó el poblamiento a extensas áreas del interior, asegurando para Portugal, y por lo tanto para Brasil, la posesión de extensas regiones, tornando el mapa de Brasil, resultante de los tratados de Madrid y San Idelfonso, prácticamente igual al de hoy.³

¹ Prado Júnior, Caio *Formação do Brasil contemporâneo*, São Paulo, Brasiliense, 1996.

² Simonsen, Roberto C. *História econômica do Brasil (1500/1820)*, Brasília, Editora Nacional, 1977, p. 437.

³ Matos, Odilón Nogueira de "Vias de comunicações", en Holanda, Sergio Buarque (org.) *História geral da civilização brasileira*, Rio de Janeiro, Bertand do Brasil, v. II, n. 4, 1995, p. 42.

Con el invento del barco de vapor se comenzaron a utilizar mejor los ríos como vías de comunicación. Podemos afirmar que entre 1840 y 1870 predominó en Brasil la navegación fluvial a vapor y la constitución de varias compañías regionales y nacionales de navegación. De todas formas, y a pesar de una amplia cuenca hidrográfica con largos trechos navegables, la navegación fluvial a vapor brasileira se desarrolló muy poco, principalmente cuando comparamos con los Estados Unidos de América. Hasta el final del Imperio no había un sistema de transporte en el interior que fuese integrado, combinando las diversas vías de comunicación. En el interior los viejos caminos moldeados por los bandeirantes y los arrieros, y las vías de ferrocarril, construidas durante el Segundo Reinado y la Primera República, funcionaban de manera desarticulada, sin una lógica integradora.⁴

Con relación a la navegación marítima en Brasil, país continental con un enorme litoral, que en el siglo XIX tenía sus mayores ciudades sobre la costa y no contaba con caminos que las uniera, el mar era la vía de comunicación más utilizada. Inicialmente el transporte de cabotaje era hecho por barcos a vela de la Corona, que transportaban básicamente personas pues no había una integración comercial interna hasta las primeras décadas del siglo XIX.⁵ El comercio externo era hecho por embarcaciones extranjeras. Con la llegada del vapor, pronto, las embarcaciones a vela fueron sustituidas. La navegación surgió en detrimento de los caminos ya trazados por los arrieros, los cuales dejaron de ser una prioridad para el gobierno imperial, que apostaba a la navegación fluvial. La navegación suplantó a los caminos. El período de 1870-1940 fue la "era ferroviaria en Brasil". Las ferrovías, como símbolo de la modernidad y la velocidad, fueron construidas sin ser acompañadas de los debidos mejoramientos en la navegación fluvial.

El objetivo de este texto es discutir la trayectoria de la administración portuaria y del régimen portuario brasileiro entre 1820 y 1903. En este período, desde el punto de vista institucional, ocurrieron tres cambios en la organización administrativa portuaria brasileira. Inicialmente, los puertos estuvieron bajo la responsabilidad de la Intendencia de Arsenales de Marina. En 1845 pasaron para la Capitanía de Puertos -ambos estaban en el Ministerio de Marina- y en 1873 pasaron al Ministerio de Agricultura, Comercio y Obras Públicas, que en 1890 creó las Inspectorías de Distritos de los Puertos Marítimos. Desde el punto de vista jurídico, fueron instituidos cuatro regímenes portuarios. El primero, con el reglamento de la Capitanía de Puertos en 1846; el segundo con el Decreto 1.746 en 1869; el tercero con la Ley 3.314 en 1886; y el cuarto con el Decreto 4.859 de 1903. Además de esta introducción y de la conclusión, el texto está dividido en tres secciones. La primera analiza la Administración Portuaria dentro de la Intendencia de Arsenales de Marina junto al Ministerio de

⁴ Prado Júnior, Caio *Formação do Brasil...* op. cit.

⁵ Ferreira Neto, Francisco *150 anos de transportes no Brasil*, Brasília, Centro de Documentação e Publicação/MT, 1974.



Marina; la segunda analiza la creación de la Capitanía de Puertos y sus funciones como policía y como responsable del mejoramiento de los puertos; y por fin, la tercera sección discute el pasaje de la gestión portuaria al Ministerio de Agricultura, Comercio y Obras Públicas, con la creación de la Inspectoría de los Distritos de Puertos Marítimos.

Intendencia de Arsenales de Marina

Con la llegada de la Familia Real y el Movimiento de Independencia en 1822 se comenzó a organizar política e institucionalmente al Brasil, creando órganos públicos, editando leyes internas y garantizando con mayor intensidad la seguridad del territorio. En este nuevo ordenamiento institucional, el gobierno imperial distribuyó funciones y propiedades para los diversos órganos creados, principalmente las secretarías y ministerios. Dentro de la estrategia de seguridad de la costa brasileira los puertos cumplían un papel importante, dando soporte a los navíos de flota imperial. La apertura de los puertos (Carta Régia del 28 de febrero de 1808), la diversificación de la agricultura y el inicio de las exportaciones de café comenzaron a exigir, al inicio del siglo XIX, mejoramientos y mayor seguridad en los puertos del Imperio. De este modo, los puertos, que hasta entonces eran responsabilidad de las cámaras municipales, pasaron a ser responsabilidad de la Intendencia de Arsenales de Marina que estaba subordinada al Ministerio de Marina. Colocar los puertos bajo la responsabilidad de los Arsenales de Marina fue el primer intento de unificar y buscar una solución para el problema portuario. El 13 de julio de 1820, un decreto declaró bajo competencia de la repartición de marina a todos los puertos desparramados por las costas brasileiras.⁶ Además de los puertos, eran también considerados arsenales de marina: navíos, barcos, astilleros, armas, talleres, depósitos de pólvoras, faros y hospitales.

El Imperio heredó la precaria estructura portuaria de la Colonia, cuyos puertos y muelles diseminados a lo largo de la costa no tenían condiciones de soportar el aumento en el flujo de carga. Según Carbalho, durante el período colonial las obras en los puertos se restringían a la construcción de aduanas y muelles. Las aduanas tenían como único objetivo recaudar más impuestos para la Corona.⁷ Desde el puerto de Río de Janeiro pasando por Salvador, Recife y Manaus, hasta pequeños muelles al sur del Imperio, todos necesitaban de mejoramiento, seguridad y hombres. Este será el eterno gran problema de los puertos brasileiros: la falta constante de inversiones y de recursos. Un problema que siempre era solucionado temporariamente y que retornaba en seguida con un grado de complejidad mayor, exigiendo mayores inversiones y recursos.

⁶ Brasil *Decreto de 13 de julho de 1820*, Coleção das Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1889. Disponible en: <http://www.camara.gov.br> (Acceso el 20 de agosto de 2004).

⁷ Carvalho, Fernando Viriato de Miranda *Estudo de portos no Brasil*, Rio de Janeiro, Jornal do Commercio, 1930.

Con la creación de la Intendencia de Arsenales de Marina, en 1822, fueron organizados ocho arsenales: Pará, Maranhão, Pernambuco, Bahía, Corte (Río de Janeiro), Santos, y Río Grande do Sul. El arsenal de Pará se encontraba en “la mayor decadencia”; el de Santos era “verdaderamente una subdivisión de esta Corte”; el de Pernambuco servía apenas para prestar socorros necesarios a la marina mercante y a los navíos de guerra; el arsenal de Maranhão se encontraba en la misma situación que Pernambuco, aunque sus servicios eran más amplios.⁸

Analizando los relatos de marina durante el Primer y Segundo Reinado, es perceptible el constante reclamo de los ministros en relación al estado del deterioro en que se encontraban los puertos brasileiros. En general, los ministros siempre suplicaban por más recursos y personal calificado. Los responsables locales exigían más atención del gobierno para que fuesen mejorados sus puertos y que no se continuase con el proceso de obstrucción en los lugares de amarrado de los barcos.⁹

Con la diversificación de las exportaciones brasileiras en los años anteriores a 1822 y el inicio de las exportaciones de café en gran escala, los principales puertos del Imperio exigían, cada vez más, nuevas mejoras. Azúcar, algodón y cuero eran los productos más importados, destacándose los puertos de Río de Janeiro, Pernambuco y Maranhão. El comercio exterior de Brasil saltó de 4,82 millones de libras esterlinas en el período 1801-1810 a 8,15 millones en el período 1821-1830, o sea, un aumento del 69,08 %. Con todo este movimiento, la Intendencia de los Arsenales de Marina daba cuenta de la totalidad de funciones, que iban desde la construcción de embarcaciones hasta la policía de los puertos. La falta de personal habilitado era un problema que perjudicaba a la policía de los puertos, que estaba cayendo en un total abandono. Para minimizar este problema, el Ministerio de Marina solicitó el cumplimiento de medidas que reestablecieran a las policías. Entre estas, la liberación de cien contos de reales para ejecutar el reglamento, la ejecución, la conservación y el mejoramiento de los puertos y la regularización de la policía, el personal y el material de la naciente marina nacional.¹⁰

A mediados del siglo XIX se comenzó a difundir velozmente en el mundo la navegación marítima y fluvial a vapor. En esta época surgieron en Brasil las primeras

⁸ Brasil *Relatório apresentado à Assembléia Geral pelo Conselheiro Miguel de Souza Mello e Alvim Ministro dos Negócios da Marinha em 30 de maio de 1829*, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1876, p. 11. Disponible en: <http://www.wrcrl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

⁹ Brasil *Relatório da Repartição dos Negócios da Marinha apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro Jerônimo Francisco Coelho*, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1844. Disponible en: <http://www.wrcrl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

¹⁰ Brasil *Coleção das Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1845. Disponible en: <http://www.camara.gov.br> (Acceso el 10 de marzo de 2006).



compañías de navegación marítima a vapor que cubrían todo el litoral. De esta forma, varios puertos comenzaron a recibir navíos de gran calado, inclusive transoceánicos. Este aumento en el flujo de navíos modificó la rutina en los principales puertos del Imperio que se vio en la obligación de ampliar y mejorar los servicios portuarios.

Capitanías de Puertos

Como solución para intentar resolver el problema, tanto de falta de personal y seguridad, como de estructura, para que los puertos brasileros pudiesen recibir los barcos a vapor, el día 14 de agosto de 1845 fue aprobada la Ley 358, que reconocía a la necesidad de que se crearan las Capitanías de Puertos, organizándolas en las provincias marítimas del Imperio, y separando los puertos de los arsenales de Marina.¹¹ El año siguiente, el día 19 de mayo, fue aprobado el Decreto 447 de Regulación de la Capitanía de Puertos, constituyéndose en el primer régimen jurídico de los puertos brasileros. Competía a la capitanía de puerto la seguridad naval de los puertos y de los amarraderos y la responsabilidad por el mejoramiento y la conservación de los mismos. Con relación a la conservación y el mejoramiento, también le cabía a la Capitanía, según el artículo 9, cuidar constantemente de la conservación y buen estado del puerto.¹²

A través de la promulgación del reglamento fueron creadas las Capitanías de Río de Janeiro, Pernambuco Pará, Bahía, Santa Catarina y Río Grande do Sul y luego de Maranhão. Con la creación de las Capitanías y del Regulamiento, se generó una expectativa de que la situación de los puertos del Imperio fuera a tomar otro rumbo, trayendo beneficios a la policía de los puertos y a la marina nacional.¹³ Pero las expectativas se fueron frustrando a cada año que pasaba, y en los treinta años siguientes los problemas fueron aumentando y las soluciones propuestas y ejecutadas no consiguieron revertir las estructuras debilitadas y la falta de personal, hasta que los puertos pasaron a ser responsabilidad del Ministerio de los Asuntos de Agricultura, Comercio y Obras Públicas en 1873.

En el año 1850 fueron extintas las Capitanías de Sergipe, Paraíba y Río Grande do Norte, pues la utilidad de ellas era casi nula. Las Capitanías estaban sirviendo tan solamente para la función de policía y mismo así, encontraban dificultades en el ejercicio de sus funciones, que en muchos casos pertenecían a otros órganos. En general

existía una confusión de atribuciones entre la Capitanía y la Cámara Municipal, y se hacía necesario definir el radio de incumbencia de cada una, para evitar los conflictos.¹⁴ Estos conflictos entre Capitanías y Cámara, y la falta de personal, llevó al Ministro José Maria da Silva Paranhos en 1854 a pedir algunas modificaciones en el reglamento de las Capitanías. Éste designaba sólo un jefe, un secretario, y dos encargados de diligencias, lo que era suficiente para puertos pequeños, poco frecuentados y de limitado tráfico. Esta era la realidad de los principales puertos del Imperio.¹⁵ El Ministro Paranhos cuestionaba lo siguiente:

¿Cómo es posible que el capitán del puerto de Río de Janeiro, por ejemplo, ejerza su acción eficazmente en el puerto de la capital y la basta bahía, en los puertos y ríos navegables de la provincia de Río de Janeiro y en su extenso litoral, desde Campos hasta Para ti?¹⁶

Además de eso, Paranhos afirmaba que los puertos y los amarraderos de la Corte deberían ser mejor conservados, ya que tomando como base lo que pasaba en el puerto de la capital del Imperio, podía imaginarse como estaban los otros puertos del país. La propuesta era: realizar una revisión del reglamento, en varios artículos para atender a las mejoras, observando la experiencia de nueve años.¹⁷ Este pedido de revisión del reglamento se repitió cinco años más tarde, cuando el ministro Francisco Xavier Paes solicitó que tanto la Ley 358 como el Decreto 337 fuesen revisados. (Brasil, 1860)¹⁸

Aun con dificultades en las diversas Capitanías durante la década 1850, las obras de mejora siguieron en los puertos de Recife y de Río Grande, además de los estudios hechos en los puertos de São Luiz y Fortaleza y la liberación de recursos para el puerto de Paraíba. La gran obra de mejoramiento realizada durante la década de 1850 y el inicio de la década de 1860 fue la del puerto de Recife. El mejoramiento de la barra y del puerto de Río Grande, no interrumpió en ningún momento sus obras. Por otro lado, la creciente obstrucción del puerto de Sao Luiz y Fortale-

¹⁴ Brasil *Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro dos Negócios da Marinha Manuel Vieira Costa*, Rio de Janeiro, Tipografía Nacional, 1851. Disponible en: <http://www.rcl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

¹⁵ Brasil *Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro dos Negócios da Marinha José Maria da Silva Paranhos*, Rio de Janeiro, Tipografía do Diário de A. & I. Navarro, 1854. Disponible en: <http://www.rcl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

¹⁶ Brasil *Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro dos Negócios da Marinha José Maria da Silva Paranhos*, Rio de Janeiro, Tipografía Nacional do Diário, 1855, p. 20. Disponible en: <http://www.rcl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Brasil *Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro dos Negócios da Marinha Francisco Xavier Paes*, Rio de Janeiro, Tipografía Nacional, 1860. Disponible en: <http://www.rcl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

¹¹ Brasil *Relatório da Repartição dos Negócios da Marinha apresentado à Assembléia Geral Legislativa Ministro Antonio Francisco de Paula e Hollanda Cavalcanti D'Albuquerque*, Rio de Janeiro, Tipografía Nacional, 1845. Disponible en: <http://www.rcl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

¹² Brasil *Relatório da Repartição dos Negócios da Marinha apresentado à Assembléia Geral Legislativa Ministro Antonio Francisco de Paula e Hollanda Cavalcanti D'Albuquerque*, Rio de Janeiro, Tipografía Nacional, 1847. Disponible en: <http://www.rcl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

¹³ *Ibidem*



za preocupaba al gobierno.¹⁹

Además de estos dos puertos que sufrían de obstrucciones se destacaba el “estado de ruina” de los puertos de Paraíba y Alagoas.²⁰ Aún con las mejoras realizadas en los puertos de Recife y Río Grande, la situación de la Capitanía de Puertos era cada vez más precaria, con los eternos problemas: falta de personal, falta de recursos y conflictos con las Cámaras Municipales.²¹ Para el Ministerio de Marina, la función de mejoramiento de los puertos ya se estaba tornando un problema que crecía cada vez más, pues el país crecía y exigía la ampliación de las funciones de la marina en el área de seguridad. Hasta mismo el censo marítimo (estadística de los puertos), divulgado regularmente por las Capitanías de 1854, ya no era confiable debido a la falta de personal preparado. Para darse una idea, en 1870, la Capitanía de Corte, la mayor del Imperio, tenía el siguiente personal: un capitán de puerto, un ayudante, un secretario, un notario y dos oficiales de diligencias. Los vencimientos aún eran regulados por la tabla de 1841.²²

En el período comprendido entre 1831 y 1860 el movimiento del comercio exterior brasileiro aumentó un 109,8 %, destacándose las exportaciones de café en el decenio 1851-1860, que representaban el 48,8 % de las exportaciones brasileiras. De esta forma, iba desarrollándose una economía nacional mercantil, esclavista y cafetera. Más allá de los caminos y de la navegación fluvial, a partir de mediados del siglo XIX, las vías de comunicación en Brasil ganaron un nuevo y gran impulso modernizante: las ferrovías. A pesar de algunas frustradas tentativas de estimular la expansión ferroviaria durante el período regencial, fue recién con la expansión de la economía cafetera, y amparado en el Decreto 641 del 26 de julio de 1862, que las vías de tren comenzaron definitivamente a ser construidas en el Brasil. El Decreto autorizó la construcción de vías que partieran de Corte en dirección a San Pablo y Minas Gerais. Además concedía préstamos al capital privado con un 5% de interés anual, y el privilegio

de explotar treinta kilómetros de tierra a lo ancho de cada margen de las vías.²³ En 1859 la extensión del tendido ferroviario era de 109 kilómetros, en 1869 ya alcanzaba los 713 kilómetros y en 1879 tenía 2895 kilómetros. Este decreto marca el inicio del gran boom ferroviario brasileiro, que se va a extender hasta la década de 1920, siendo la extensión en 1929 de 32000 kilómetros.²⁴

En 1869 el consejero Manuel da Cunha Galvão publicó un estudio sobre los puertos brasileiros, tal vez el primero, titulado: “Mejoramiento de los Puertos del Brasil”. Galvão elaboró un estudio detallado de los principales puertos del Imperio, recomendando mejoras en Pernambuco, Río Grande do Sul, Maranhão, Ceará, Santos, Paraíba, Río de Janeiro, Bahía y Pará. Galvão era una más de las voces que componían el coro que clamaban por mejoras en los puertos brasileiros:

Por mi parte, llamo la atención de los poderes del estado por no haber realizado ninguna o casi ninguna mejora a los puertos del imperio y también manifiesto la necesidad de proceder cuanto antes, en los puertos principales, en la implementación de mejoras que no sólo ofrezcan seguridad a la navegación sino que también tengan en cuenta a los intereses de la agricultura y el comercio.²⁵

Galvão cuestionó dos cosas, lo primero: “fuera del puerto de Río de Janeiro, ¿que mejoras habían sido efectuadas en el resto de los puertos del imperio?” Segundo: “¿En que puertos ya se encontraban instalados los diques, con sus inmensas ventajitas?”²⁶

Basándose en el Decreto 641, que estaba dando buenos resultados para la ferrovías, y con la intención de dar un nuevo impulso a las mejoras de los puertos, el 13 de octubre de 1869 fue promulgado el segundo régimen jurídico con el Decreto 1.746, que autorizaba al gobierno a contratar la construcción de puertos y almacenes de carga, descarga y depósito de mercaderías por un plazo de hasta 90 años. De esta forma, la iniciativa privada quedaba autorizada a invertir y obtener la concesión para explotar los puertos del Imperio.²⁷ La situación de las capitanías continuaba siendo calamitosa y la marina ya daba señales de que los servicios de mejoramiento debían ser una atribución de otro ministerio. ¿Cómo ser responsable de la fuerza naval militar y del mejoramiento de los puertos en un país en el cual el comercio exterior aumentaba constantemente? Estábamos entrando en el “ciclo del café” y

¹⁹ Brasil *Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro dos Negócios da Marinha Joaquim José Ignácio*, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1862. Disponible en: <http://www.crl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

²⁰ Brasil *Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro dos Negócios da Marinha Francisco Xavier Pinto Lima*, Rio de Janeiro, Tipografia Perseverança, 1865. Disponible en: <http://www.crl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

²¹ Brasil *Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro dos Negócios da Marinha Affonso Celso de Alvis Figueiredo*. Rio de Janeiro: Tipografia Perseverança, 1867. Disponible en: <http://www.crl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

²² Brasil *Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro dos Negócios da Marinha Manuel Antonio Duarte de Azevedo*. Rio de Janeiro: Tipografia do Diário, 1871. Disponible en: <http://www.crl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

²³ Saes, Flávio Azevedo Marques *A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira 1850-1930*, São Paulo, Hucitec, 1986.

²⁴ Silva, Sérgio *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*, São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

²⁵ Galvão, Manuel da Cunha *Melhoramento dos portos do Brasil*, Rio de Janeiro Typographia Perseverança, 1869, p. 7.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Brasil *Atos do Poder Legislativo*, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1869. Disponible en: <http://www.camara.gov.br> (Acceso el 10 de marzo de 2006).



por ende en la rápida expansión de este complejo exportador.

Brasil entró en el último cuarto del siglo XX fortaleciendo las especializaciones regionales basadas en la exportación de productos primarios. En Río de Janeiro fue el inicio de la decadencia de la caficultura del valle de Paraíba; en Sao Pablo la gran marcha hacia el oeste y la construcción de ferrovías consolidaba la economía cafetera; en el nordeste la secular decadencia del azúcar ensayaba un leve crecimiento con la introducción del vapor en los ingenios; en el norte el caucho iniciaba una trayectoria ascendente; en el sur podían encontrarse dos complejos exportadores: la yerba mate en Paraná y la actividad pecuaria en Río Grande do Sul. Éramos una economía agraria exportadora, o sea, “virada hacia fuera”. Por lo tanto, el sistema de transporte predominante en este período, férreo y fluvial, estaba orientado hacia los puertos.

En esta misma época teníamos un movimiento diferente en Estados Unidos que se consolidaba como una economía de mercado interno, fuertemente integrado por el sistema de transporte. Los rieles, las carreteras y la navegación fluvial eran construidas con el objetivo de expandir el territorio, poblar áreas inhabitadas y transportar mercaderías entre las diferentes regiones. En el último cuarto de siglo XIX, fueron construidas las grandes vías norteamericanas que ligaban la costa este con la oeste. En la navegación, el sistema fluvial del Mississippi (Arkansas, Tennessee, Ohio y Missouri) ya era todo explotado por compañías de navegación fluvial.

Inspectorías de los Distritos de Puertos Marítimos

En 1873 el Ministerio de Agricultura, Comercio y Obras Públicas efectuó una reforma e incorporó el “servicio de mejoramiento de los puertos que, hasta entonces, estaba a cargo de las Capitanías y no podía ser convenientemente administrado”.²⁸ De este modo, en 1874 fue retirado de las Capitanías la obligación de llevar las estadísticas sobre la existencia y movimiento de las embarcaciones de cabotaje, y en seguida, fueron transferidas para el Ministerio de Agricultura las atribuciones relativas al mejoramiento de los puertos. Al año siguiente, fue presentado al Ministerio el segundo gran estudio sobre los puertos brasileños elaborado por el ingeniero inglés John Hawkshaw y titulado “Mejoramiento de los puertos del Brasil”. Este estudio presentaba las obras necesarias que deberían ser realizadas en los puertos de Pernambuco, Río Grande do Sul, Torres, Ceará, Paraíba y Maranhão y preveía que deberían ser ejecutadas en un plazo de cinco o diez años.²⁹

Ocho años después, formalizada la transferencia de las

²⁸ Brasil *Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro dos Negócios da Marinha Joaquim Delfino Ribeiro da Luz*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1874, p. 48. Disponible en: <http://www.wrl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

²⁹ Hawkshaw, John *Melhoramento dos portos do Brasil*, Rio de Janeiro, Typographia G. Leuzinger & Filhos, 1875.

atribuciones acerca del mejoramiento y la conservación de los puertos del Ministerio de Marina al Ministerio de Agricultura, la Capitanía de los Puertos continuaba realizando todas las funciones en relación a los puertos del Imperio. El motivo era: “falta de personal y material apropiado para semejante servicio”.³⁰

Siguiendo los relatos del Ministerio de Agricultura, Comercio y Obras Públicas, no fue hasta 1890 que las atribuciones de mejoramiento de las Inspectorías de Distritos de Puertos Marítimos y la conservación de los puertos fue asumida por este Ministerio. Ese mismo año fue promulgado del Decreto 1.109 del 29 de noviembre que dividía el litoral en seis distritos, creando las Inspectorías de los Distritos de Puertos Marítimos, cuyo objetivo era sistematizar el estudio de los puertos para los debidos mejoramientos así como para la fiscalización, dirección y ejecución de las obras contratadas.³¹

En los inicios de la República el complejo cafetero estaba en franca expansión, principalmente con la construcción de las ferrovías que cortaban todo el interior paulista ligándolo con el puerto de Santos. La ciudad de Sao Pablo se estaba urbanizando rápidamente, y la llegada de más y nuevos inmigrantes cambiaba la cotidianidad de la capital paulista y de las labranzas en las haciendas de café del interior. En el norte del país, el caucho era el gran producto de exportación, formando un gran complejo extractivo integrando esta región con la economía mundial. En el nordeste a pesar de la larga y lenta decadencia de la economía azucarera, la mecanización de algunos ingenios ensayaba un nuevo impulso económico para la región. En Maranhão, todavía resistía la producción de algodón y en el sur de Bahía, el cacao se estaba expandiendo. En el Brasil meridional se destacaban: la ganadería en el sur de Río Grande do Sul, y la yerba mate en el norte de Santa Catarina y sur de Paraná. En realidad, este es el movimiento general de la economía brasileña en una época en que había una estrecha ligazón con el desenvolvimiento de los puertos brasileños: el caucho en relación con el puerto de Manaus, la caña de azúcar en relación con el puerto de Recife, el algodón en relación al puerto de Maranhão, el cacao en relación al puerto de Salvador, el café en relación al puerto de Santos, la yerba mate en relación al puerto de Paranaguá y San Francisco do Sul, y el charqui en relación al puerto de Río Grande. Al mismo tiempo que se expandían las exportaciones, también crecían las importaciones. Entre los años 1881 y 1900 el movimiento del comercio exterior brasileño creció un 31,7%.

³⁰ Brasil *Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa pelo Ministro dos Negócios da Marinha Antonio de Almeida Oliveira*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1884, p. 49. Disponible en: <http://www.wrl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).

³¹ Brasil *Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas Barão de Lucena*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1891.



La construcción de ferrovías va justamente a dar soporte a estos complejos (excluyendo al caucho), integrando las regiones productoras a los principales puertos. Con tantas demandas las exigencias para el mejoramiento de los puertos brasileiros eran aún mayores. Los efectos de la ley de concesión de 1869 no estaban generando los resultados esperados, como en las ferrovías. Intentando revertir esta situación en los fines del Imperio, el 16 de octubre de 1886 fue aprobado el tercer régimen jurídico con la aprobación de la Ley 3.314, que garantizaba réditos del 6 % al año y creaba una tasa de 2% oro sobre el valor de las importaciones y 1% oro sobre el valor de las exportaciones, cuya recaudación debería ser destinada a obras de mejoramiento.³²

¿Qué esperar del nuevo régimen creado por la Ley 3.314/1886 en relación a los puertos? Quizás, el presidente Prudente de Moraes, nueve años después de la proclamación de la República, consiguió expresar con pocas palabras el futuro de la política portuaria de la Primera República: “los servicios concernientes al mejoramiento de los puertos tuvieron un impulso compatible con la exigüidad de los presupuestos asignados”.³³

Era una combinación de lo viejo y lo nuevo naciendo del viejo orden. El viejo emperador se fue y un nuevo régimen nacía con viejos problemas sociales, económicos y políticos aún presentes. Una década después de la proclamación de la República, una nueva clase dirigente de inspiración republicana, positivista fue suplantada rápidamente por la famosa Política de los Gobernadores de la Oligarquía “café con leche”. Los intereses regionales pasaron a tener más peso que los intereses de la unidad nacional. La República ensayó una nueva política para los puertos, extinguiendo los Distritos de Puertos Marítimos, transformándolos en Comisiones de Fiscalización y de Ejecución de Obras, bajo el comando de la Inspectoría de los Puertos Marítimos y aprovechando el antiguo personal. El impulso esperado por las leyes de concesión y de incentivo de 1869 y de 1886 que siguieron el molde de las ferrovías, se frustró. La garantía de réditos fue reducida y el capital privado sólo invertía en los puertos en los cuales había un flujo intenso de mercadería, como Santos.³⁴ A pesar de todos los cambios, la espera de mejoras continuó con el nuevo régimen.

En este relevante asunto (mejoramiento de los puertos), de exclusiva atribución del gobierno federal, no han sido, infelizmente, correspondidos los esfuerzos para obtener las mejoras que tanto necesitan los puertos de

la República para adaptarse a todas las necesidades del comercio.³⁵

Los proyectos de mejoras eran aprobados y los contratos eran realizados, pero las obras no empezaban y cuando empezaban se paralizaban, así lo podemos observar en el cuadro 1. En algunos puertos los recursos no eran liberados y las comisiones tenían que ser disueltas.³⁶ Dado la complejidad de las cargas y la rapidez exigida por los nuevos navíos, los proyectos de mejoramiento eran cada vez más caros. Los viejos muelles estaban siendo abandonados y ya no atendían la creciente demanda de cargas, cada vez más complejas.³⁷

Al contrario de las ferrovías que son puntos fijos en terrenos inmóviles, en los puertos todo es móvil y cambia rápidamente con el tiempo. Excluyendo el puerto de Santos y de Río de Janeiro, en los demás puertos del país la carga y descarga todavía eran hechas de “modo elemental con todos los graves inconvenientes de trasbordo; riesgo, demora y perjuicios”.³⁸

Nuevamente, la solución propuesta para terminar definitivamente con el problema portuario sería la aprobación de una nueva ley que reorganizara los servicios de los puertos marítimos en el sentido de darles una sistematización técnica, centralización administrativa y nacionalización de los servicios públicos, por medio de la creación de una inspectoría general. El Ministro de Industria, Transporte y Obras Públicas en memorias del año 1896, o sea, 27 años después de la aprobación de la ley de concesión de los puertos a la iniciativa privada y 10 años después de la ley que redujo la garantía de réditos, lamentaba la falta de interés de los capitales privados en asumir las obras de los puertos. Luego de hacer un relato de las inversiones públicas en los puertos de Liverpool, Londres, Amberes, Havre, Lisboa, Montevideo, Leixao de la Cruz, Buenos Aires y Estados Unidos, el Ministro Santos Pires, defendía la idea de una ley especial y de una reforma que diera competencia exclusiva al gobierno para asumir las obras en los puertos y canales.³⁹

³⁵ Brasil *Relatório apresentado ao Vice-Presidente da República pelo General Bibiano Sergio Marcelo Da Fontana Costallat Ministro dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894, p. 307.

³⁶ Brasil *Relatório do Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1897.

³⁷ Brasil *Relatório apresentado ao Vice-Presidente da República pelo Engenheiro Antonio Francisco de Paula Souza Ministro dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893.

³⁸ Brasil *Relatório apresentado ao Presidente da República pelo Engenheiro Antonio Olyntho dos Santos Pires Ministro dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1895, p. 309.

³⁹ Brasil *Relatório apresentado ao Presidente da República pelo Ministro de Estado dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas Engenheiro Antonio Olyntho dos Santos Pires*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.

³² Brasil *Coleção das Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1886. Disponible en: <http://www.camara.gov.br> (Acceso el: 10 de marzo de 2006).

³³ Brasil *Relatório do Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1898.

³⁴ Brasil *Relatório apresentado ao Vice-Presidente da República pelo Engenheiro Antonio Francisco de Paula Souza Ministro dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893.



El siglo XX comenzó con la misma estructura portuaria del último cuarto del siglo XIX, solamente Santos y Manaus prosperaban, siendo los únicos puertos concedidos a la iniciativa privada con base en la Ley de 1869. La pregunta más común entre los ingenieros era la siguiente: ¿Por qué las ferrovías avanzaban de una forma exuberante en todo el país y los puertos continuaban sin grandes avances?⁴⁰ Si el destino final de las ferrovías eran los puertos, ¿por qué entonces no invertir también en los puertos? Para muchos empresarios (exportadores, importadores y armadores), valía más la pena construir un pequeño muelle particular y un galpón para atender demandas específicas que quedarse esperando aportes financieros de capitales privados.

Esos muelles cuentan en general con grandes depósitos construidos con simples paredes laterales y de frente y cubiertos a veces por chapas. Se prolongan mar adentro, en algunos casos con un punto de desembarque hecho de estacas de madera sobre el que se extiende un entarimado. Un edificio así constituido, se comprende que demanda poco capital, y su renta no sufre límites. No son raros los que en un año recuperan la inversión y obtienen una renta líquida.⁴¹

Para que estos muelles funcionaran bastaba apenas con tener una carta de aduana. A lo largo del litoral brasileño, éstos se multiplicaban. En cierta forma, estos embarcaderos particulares contribuían a alivianar el flujo en los viejos puertos que estaban a la espera de mejoras. Con el Decreto 4.859 del 8 de junio de 1903, el cuarto régimen jurídico, el gobierno asumió la responsabilidad financiera de las obras contratando por administración. Cuando las reformas estuvieran listas el puerto podría ser arrendado por un plazo corto de diez años. Muchas obras comenzaban y se paralizaban; esto costaba “abultados sacrificios” al gobierno.⁴² El mismo decreto autorizaba a cobrar una tasa de 2% oro a las importaciones con la intención de crear una caja especial para financiar las obras de conservación y mejoramiento de los puertos.

El Decreto 6.368 del 14 de febrero de 1907 reforzó la idea de la ejecución y contratación de las obras y la creación de la caja especial, además de aprobar la creación de una repartición que debería quedar subordinada al Ministerio de Industria Transporte y Obras Públicas. Para ello, debería ser elaborado un reglamento para la repartición y uno para la caja especial. Esta repartición tendría como objetivo ejecutar sistemáticamente las obras de mejoramiento de los puertos con sus propios recursos sin que fuera necesario financiar servicios permanentes y onerosos. Finalmente, luego de largos años de espera, en 1910 fue creada una repartición nacional encargada de geren-

ciar y centralizar todos los trabajos de mejora de los puertos de la República. La Inspectoría Federal de Puertos, Ríos y Canales, cuyas atribuciones eran: la realización de estudios, proyectos y presupuestos de las obras de mejoramientos de los puertos y de las vías navegables, además de la fiscalización de las mismas.

Conclusión

En una perspectiva de larga duración, observando el movimiento lento, secular de la Administración Portuaria de Brasil en el siglo XIX, son perceptibles dos movimientos paralelos. El primero, es que en los puertos brasileños la oferta siempre estuvo por detrás de la demanda, o sea, que las inversiones hechas en los puertos siempre fueron insuficientes para atender el volumen creciente del comercio exterior brasileño. Las inversiones maduraban y se estrangulaban, exigiendo más y nuevas inversiones, más complejas y caras que las anteriores. Como la demanda estaba al frente, el problema, el estrangulamiento, cada vez cobraba una complejidad mayor.

El segundo movimiento muestra que, junto con los constantes estrangulamientos, el sistema administrativo de los puertos, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, siguió una lenta trayectoria de centralización de las actividades gerenciales de control y de mejoramiento. La creación de la Capitanía de Puertos en 1845, y de la Inspectorías de los Distritos de Puertos Marítimos, en 1840, resultaron en la creación de la Inspectoría Federal de Puertos, Ríos y Canales en 1910.

Este movimiento lento de formación de un “sistema portuario nacional” estaba condicionado a un patrón de acumulación de la economía brasileña, cuyas bases eran agraria, mercantil y exportadora. Dada la baja capacidad de acumulación productiva y financiera, este patrón de acumulación limitaba los avances y dificultaba los mejoramientos de los puertos brasileños. Todavía no estaba presente en el Estado la idea de un sistema nacional económico con una racionalización de los procesos que brindara las condiciones para formar un sistema portuario nacional jerarquizado e integrado.

⁴⁰ Brasil *Relatório apresentado ao Presidente da República pelo Ministro de Estado da Viação e Obras Públicas*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1901.

⁴¹ *Ibíd.* p. 548.

⁴² Brasil *Decreto nº 4.859 de 08 de junho de 1903*. Brasília: Senado Federal, p. 10. Disponible en: <http://www.werl.uchicago.edu> (Acceso el 15 diciembre de 2005).



Cuadro 1
Concesión e instalación de los puertos brasileiros

Puerto	Año de concesión	Empresa	Año de instalación
Puerto da Bahia	1871	Francisco Ignácio Ferreira e Manoel Jesuíno Ferreira	1887
Puerto da Bahia	1891	Frederico Merei y Augusto Candido Harache (Companhia Docas y Melhoramentos da Bahia)	1970
Puerto de Santos	1870	Conde da Estrela y Francisco Praxedes de Andrade	1886
Puerto de Santos	1888	José Pinto de Oliveira, Cândido Gaffrée y Eduardo Palassin Guinle (Gaffrée, Guinle y Cía. Docas de Santo)	1980
Puerto de Pernambuco	1889	José da Silva Loyo Júnior y Antônio João de Amorim	1891
Puerto de Pernambuco	1891	Empresa de Obras Públicas de Brasil	1895
Puerto de Pernambuco	1895	Edmond Bartissol y Demétrio Nunes Ribeiro	1909
Puerto de Ceará	1883	Tobias Luriano Figueira de Mello y Ricardo Lange (Caerá Harbour Corporation)	1898
Puerto de São Luiz	1890	Compañía Gral. de Mejoramiento de Maranhão	1925
Puerto de Laguna/SC	1890	Compañía Industrial y de Construcciones Hidráulicas	1904
Puerto de Vitória	1892	Compañía Brasileña de Torrens	1906
Puerto de Jaraguá/AL	1894	Compañía Industrial y de Construcciones Hidráulicas	1896
Puerto de Jaraguá/AL	1896	The Nacional Brazilian Harbour Comp.	1905
Puerto de Manaus	1900	B. Rymkiewicz & Co.	1902

Fuente: Decretos federales de autorización, concesión, rescisión e instalación de los respectivos puertos. Disponibles en: <http://www.senado.gov.br/servlets>.

Cuadro 2
Evolución de los órganos responsables de la administración portuaria 1820-1910

Órganos responsables de los puertos	Período	Ministerio Responsable
Intendencia de los Arsenales de Marina	1820-1845	Marina
Capitanía de Puertos	1845-1873	Marina
Sin órgano definido	1873-1890	Agricultura, Comercio y Obras Públicas
Inspectoría de los Distritos de Puertos Marítimos	1890-1910	Agricultura, Comercio y Obras Públicas

Fuente: Memorias del Ministerio de Marina; Ministerio da Agricultura, Comercio y Obras Públicas.

Cuadro 3
Régimen jurídico de los puertos brasileiros 1846-1903

Decreto/Ley	Fecha	Características
Decreto n° 447	19/05/1846	Crea la Capitanía de Puertos.
Decreto n° 1.746	13/10/1869	Concesión a la iniciativa privada por 90 años.
Ley n° 3.314	16/10/1886	Concesión a la iniciativa privada por 70 años, garantía de interés del 6% al año y tasa de 2% sobre importaciones y 1% sobre exportaciones.
Decreto n° 4.859	08/06/1903	Construcción hecha por el Estado pasando la administración a la iniciativa privada por 10 años y creación de la caja especial.

Fuente: Respectivos Decretos y Leyes. Disponibles en: <http://www.senado.gov.br/servlets>

Traducción de Victoria de la Cal
y Gonzalo Yurkievich

Recibido: 20/05/2009

Aceptado: 07/08/2009