

1864

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A VER NAVIOS? A REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL DEMOCRÁTICO

Roberto Rocha C. Pires
Alexandre de Ávila Gomide
Lucas Alves Amaral

A VER NAVIOS? A REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL DEMOCRÁTICO

Roberto Rocha C. Pires*
Alexandre de Ávila Gomide**
Lucas Alves Amaral***

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest/Ipea.

*** Bolsista da Diest/Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 A TRAJETÓRIA DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL.....	9
3 O ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL PARA A REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL.....	14
4 O ARRANJO E SUAS CAPACIDADES E DEBILIDADES.....	23
5 CONCLUSÕES: O ARRANJO DE IMPLEMENTAÇÃO, SUAS CAPACIDADES E OS RESULTADOS DA POLÍTICA	43
REFERÊNCIAS	47
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	49
APÊNDICE	50

SINOPSE

Este artigo analisa a política de revitalização da indústria naval no Brasil desde meados dos anos 2000, sob a perspectiva de seu arranjo político-institucional. Para avaliar as capacidades políticas e técnico-administrativas do arranjo foi elaborada uma comparação entre o atual arranjo, vivido dentro de um contexto democrático pós-1988, e o arranjo político-institucional da indústria naval entre as décadas de 1960 e 1980, período marcado por um desenvolvimentismo burocrático-autoritário. Em 1980, ocorreu forte crise no setor, seguida de um declínio significativo na década de 1990, provocando a quase inexistência desta indústria no país, retomada nos anos 2000 com o apoio de iniciativas, tais como o Programa de Modernização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás (PROMINP), o Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMEFL) da Petrobras Transporte S. A. (Transpetro) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), frutos do ativismo estatal com vistas ao desenvolvimento do país. O estudo buscou mapear os principais atores e processos da atual política da indústria naval brasileira, descrevê-los na medida de sua importância para o arranjo político-institucional que sustenta a sua implementação, bem como observar sua estruturação formal e seu funcionamento prático. O objetivo deste trabalho é entender como e em que medida o arranjo atual contribui (ou obstaculiza) a execução da política voltada para a revitalização da indústria naval no país.

Palavras-chave: indústria naval; arranjo político-institucional; implementação.

ABSTRACTⁱ

The article examines governmental policies for the revitalization of the shipbuilding industry in Brazil since the mid-2000s. It analyzes such policies from the perspective of their political-institutional arrangements. In order to evaluate both the political capacities and technical-administrative capacities produced by such arrangements, we compare the contemporary policy efforts, implemented under a democratic environment (post-1988), with those that supported the emergence of the shipbuilding industry in the past (between the 1960s and 1980s), a period characterized by authoritarian rule. After a strong crisis in the sector during the 1980s, the domestic industry was

ⁱ *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

nearly extinguished in the 1990s. However, in the 2000s, the industry reemerges due to a series of government-led initiatives, such as the Program for the Modernization of the Oil and Gas Industry (PROMINP), the Program for the Modernization and Expansion of Naval Fleet (PROMEF), and the Program for the Acceleration of Growth (PAC). The analysis mapped out the main actors and processes involved with current efforts to promote the national naval industry. We describe the implementation processes, both from the perspective of the formal rules and institutions and of their actual operation. Our goal was to understand to which extend the implementation arrangements, and their interfaces with democratic institutions, contribute (or impose obstacles) to the execution of governmental policies targeting the revitalization of the Brazilian shipbuilding industry.

Keywords: shipbuilding industry; institutional arrangements; implementation.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento, realizada por meio da colaboração entre técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.¹ A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV); o projeto de transposição e revitalização do Rio São Francisco; o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Plano Brasil Maior; o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Ao analisar como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraíndo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo, são doze textos para discussão publicados ao longo do ano de 2013.

1 INTRODUÇÃO

Em 7 de maio de 2010, ocorreu a solenidade de lançamento ao mar do navio petroleiro João Cândido, 23 anos após a última encomenda da Petrobras a um estaleiro do Brasil para a construção de um navio daquele porte. Durante esse período, observou-se a quase extinção da indústria naval brasileira. O João Cândido é um entre dezenas de navios petroleiros, plataformas, sondas e outras embarcações que foram encomendadas para estaleiros brasileiros desde o início dos Programas de Modernização e Expansão da Frota (PROMEFs) da Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), empresa subsidiária da Petrobras.

1. A pesquisa é coordenada por Alexandre A. Gomide e Roberto R. C. Pires, Técnicos de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

Trata-se da revitalização da indústria naval brasileira que, com o crescimento das atividades petrolíferas *offshore* (ao longo da costa), experimenta um movimento de reavivamento que se reflete na retomada de investimentos e na expansão da capacidade produtiva, com o conseqüente aumento da produção de embarcações. Tais fatos seriam inimagináveis não fosse a adoção de políticas explícitas de desenvolvimento da indústria nacional adotada pelo Estado brasileiro. O ativismo estatal, nesse caso, se revela na atribuição de prioridade ao setor e utilização de instrumentos de incentivo em moldes que se assemelham às políticas desenvolvimentistas do passado.² A indústria naval é intensiva em capital e força de trabalho. Além de gerador de empregos, o desenvolvimento desse setor traz externalidades positivas para toda sua cadeia fornecedora, nomeadamente à indústria de navieças, incentivando a geração de novas tecnologias e reduzindo a remessa de divisas por fretes.

Este estudo de caso, por conseguinte, objetiva compreender como se dá a implementação de uma política desenvolvimentista em contexto democrático, ou seja, na vigência de instituições reestabelecidas e inauguradas após o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), como a descentralização de políticas, as instituições de participação da sociedade civil e os sistemas de controle burocrático (interno e externo), além das exigências de transparência pública e de autorizações submetidas ao Legislativo.

Usualmente, os debates na literatura são permeados por questões gerais, conceituais ou abstratas, sobre os conflitos ou sinergias que se processam no encontro entre ativismo estatal e democracia – por exemplo, a polêmica entre White (1998) e Leftwich (1998). Porém, diferentemente, este estudo volta-se para a análise empírica de um caso concreto. Tal análise é orientada pelo referencial analítico-conceitual proposto por Gomide e Pires (2012) sobre capacidades estatais e os arranjos político-institucionais para a implementação de políticas públicas.³

O foco analítico deste estudo incide sobre as ações governamentais recentes, executadas nos últimos dez anos, e integram o que se denominam “iniciativas de

2. A adoção de políticas governamentais de desenvolvimento do setor naval nacional não foi praticada como estratégia de industrialização apenas pelo Brasil, mas também por países como a Coreia do Sul e o Japão, na década de 1970, seguidos pela China (Kubota, 2013).

3. Segundo Gomide e Pires (2013), arranjos políticos-institucionais são o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.

revitalização da indústria naval”, compreendendo, especialmente, o Programa de Modernização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás (PROMINP) – lançado em 2003 – e os PROMEFs I e II, de 2004 e 2008, respectivamente. O estudo baseou-se em análise de dados oriundos de fontes documentais (atos normativos, relatórios, atas de reuniões etc.), publicações sobre o tema (artigos científicos, revistas e jornais) e entrevistas com um conjunto variado de atores envolvidos (listados no apêndice). Esse conjunto de informações permitiu não apenas a compreensão e descrição do caso mas também a confrontação de perspectivas e opiniões entre os diferentes agentes, permitindo uma avaliação multifacetada do caso.

Este artigo está organizado da forma descrita a seguir. Além desta introdução, a seção 2 contextualiza a trajetória do setor no Brasil desde os anos 1960 aos dias atuais. A seção 3 descreve o arranjo político-institucional que dá sustentação à implementação das ações atuais voltadas para a revitalização da indústria naval no país. A seção 4 compreende duas partes. Na primeira, o arranjo político-institucional atual é comparado com aquele que vigorou no passado, entre os anos 1960 e 1980, quando o governo brasileiro também incentivou a emergência e expansão dessa indústria no período burocrático-autoritário. Tal comparação tem por finalidade ressaltar as semelhanças e diferenças nos processos de implementação das políticas no setor. Na segunda parte, compara-se o arranjo atual entre sua previsão formal, tal como prescrito nos atos administrativos, e sua operação concreta e cotidiana, a fim de avaliar a efetividade dos seus processos. Por fim, traçam-se algumas conclusões sobre como as características do arranjo atual influenciam os resultados observados da ação governamental.⁴

2 A TRAJETÓRIA DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL

A indústria naval compreende a atividade de fabricação de embarcações e veículos de transporte aquático em geral, envolvendo desde navios de apoio marítimo, portuário, petroleiros, graneleiros, porta-contêineres e comboios fluviais até a construção de estaleiros, plataformas e sondas de perfuração para produção de petróleo em alto-mar, além de toda a rede de fornecimento de navieças.

4. Nesta análise, os resultados são entendidos como os produtos das ações governamentais em termos de metas físicas (*outputs*) e não os impactos destes produtos sobre as condições ambientais mais gerais do setor (*outcomes*).

Historicamente, a adoção de políticas explícitas para desenvolvimento do setor no Brasil iniciou-se com o Plano de Emergência de Construção Naval (1969-1970) e os 1º e 2º Programas de Construção Naval (1971 e 1980, respectivamente). Com esses planos e programas, surgiram os primeiros estaleiros nacionais que, utilizando-se de tecnologia estrangeira (japonesa, holandesa, alemã e inglesa), operavam com um índice de nacionalização próximo a 60% (Lacerda, 2003; Rodrigues e Ruas, 2009; Favarin *et al.*, 2010). No auge desse período (final da década de 1970), a indústria de construção naval brasileira chegou a representar cerca de 4% da produção mundial de embarcações e a ocupar a segunda posição no *ranking* mundial de encomendas para construção de navios, empregando diretamente 40 mil trabalhadores (Dieese, 2012).

Contudo, nos anos de 1980, com a recessão mundial e a crise da dívida, esse cenário mudou, iniciando-se uma trajetória decadente da indústria que iria perdurar por quase duas décadas – quadro reforçado pelo atraso nos processos de modernização, de gestão e de atualização tecnológica, além do esgotamento da capacidade financeira do Estado. Com a liberalização econômica dos anos 1990, a desregulamentação do transporte marítimo de longo curso expôs os armadores brasileiros à concorrência internacional. Como resultado, diminuiu-se a frota nacional, com o respectivo aumento dos afretamentos de embarcações estrangeiras, e contraiu-se a construção naval no Brasil (Motta, 2006).

Ainda no final dos anos 1990, observaram-se os primeiros sinais da retomada da atenção governamental para o setor de construção naval com o Plano Navega Brasil, o qual se baseava predominantemente na navegação fluvial e contava com volume relativamente baixo de recursos. No entanto, foi somente a partir de 2003 que políticas ativas voltadas para a revitalização da indústria naval brasileira passaram a ser desenvolvidas. Naquele momento, o governo Lula pôs em marcha uma de suas promessas de campanha: a de fazer renascer o setor no país, trazendo as encomendas da Petrobras para produção de plataformas (inicialmente com as P-51 e P-52), navios e embarcações, com o duplo objetivo de ampliar a autonomia no transporte marítimo e apoiar a indústria de petróleo e gás.⁵ Nesse contexto, o soerguimento da indústria

5. Em diversos discursos realizados durante a campanha presidencial de Lula, em 2002, foi possível identificar menções à retomada de construção de embarcações no país, em especial no discurso realizado em Niterói (Rio de Janeiro), em 2002. Além disso, em uma das peças publicitárias mais bem-sucedidas da campanha presidencial de 2002, o então candidato Lula foi até Santos, no litoral paulista, gravar entre navios petroleiros da Petrobras. A ideia era mostrar que a estatal brasileira estava gerando empregos em Cingapura e não no Brasil. De maneira didática, o petista criticou a opção de contratar estaleiros de outros países e defendeu que o Brasil criasse o seu próprio parque naval (Venceslau, 2012).

naval, submetido a requerimentos de conteúdo nacional, passou a ser entendido como um componente estratégico de uma política industrial para o Brasil, com alto potencial de estímulo à produção e ao emprego.

Tal orientação política do então novo governo se alicerçou, inicialmente, no PROMINP, uma articulação do governo brasileiro, por meio do Ministério de Minas e Energia (MME), com as entidades empresariais da indústria e operadoras de petróleo com atuação no Brasil, especialmente a Petrobras. O PROMINP foi lançado em dezembro de 2003 pela então ministra Dilma Rousseff, com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional fornecedora de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de investimentos do setor de petróleo e gás.⁶ Envolve um conjunto de iniciativas nas áreas de qualificação profissional, desenvolvimento tecnológico, apoio à cadeia de fornecedores e acompanhamento e certificação do cumprimento das exigências de conteúdo local estipulados nas concessões da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para exploração de campos de petróleo.⁷ Nos anos seguintes, com a descoberta dos campos do pré-sal, o programa se ampliou com a crescente expansão do plano de negócios da Petrobras.⁸ Além disso, com o PROMEF, encetado em 2004, iniciou-se um novo ciclo de investimentos no setor.

6. O Decreto nº 4.925, de 19 de dezembro de 2003, criou o PROMINP com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior. O PROMINP conta com a participação do MME e do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Petrobras, do BNDES, do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) – que congrega todas as operadoras brasileiras – e da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP). Participam, também, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e associações de classe do setor de petróleo e gás: Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE), Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), Associação Brasileira de Engenharia Industrial (Abemi), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal (Abitam) e Sindicato Nacional da Indústria da Construção Naval (Sinaval). Fonte: <<http://www.prominp.com.br/data/pages/8A95488830FCBBOC013123EAF3432F2B.htm>>.

7. A exigência de conteúdo local mínimo nos contratos de concessão dos blocos exploratórios da ANP provocou a necessidade da criação de uma forma única de medição que assegurasse uniformidade, transparência e credibilidade aos diversos agentes atuantes no setor de petróleo e gás natural do Brasil. Foi regulamentado, em novembro de 2007, o Sistema de Certificação de Conteúdo Local, que estabelece, entre outros procedimentos, a metodologia para a certificação e as regras para o credenciamento de entidades certificadoras junto à ANP. Além das exigências de conteúdo local, há também previsão de índice de nacionalização das embarcações, previsto pela Portaria do Banco Central do Brasil (BCB) nº 3.828/2009, o qual considera nos seus cálculos os valores gastos com a mão de obra nacional.

8. Atualmente, um dos maiores planos de negócios do mundo.

Em 2007, a indústria naval foi inserida nos objetivos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como um dos setores de maior relevância para o cumprimento dos objetivos estratégicos de geração de emprego e renda, bem como no Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008, e Plano Brasil Maior (PBM), de 2011, com metas relacionadas ao aumento do conteúdo local, maior representatividade das empresas brasileiras fabricantes de navieças, crescimento da produtividade dos estaleiros e da participação de engenheiros no número de empregos diretos no setor.

Todas essas ações apresentaram resultados bastante expressivos. A Petrobras atualmente se destaca como a maior demandante mundial da construção naval *offshore*. A partir de suas demandas, a capacidade instalada dos estaleiros nacionais aumentou expressivamente, tanto por investimentos em novas unidades quanto por expansões e modernizações de instalações existentes (BNDES, 2012). Se, em 2003, o setor naval empregava 3 mil pessoas no Brasil, em 2012 já contava com 62 mil trabalhadores (Amorim, 2012). De acordo com o Sinaval, a indústria naval brasileira terá, em 2016, 100 mil oportunidades de emprego, número que pode até quadruplicar se forem computados os postos gerados nos setores subsidiários de equipamentos e serviços. Em fase de expansão, o setor tem movimentado mais de R\$ 3 bilhões por ano.

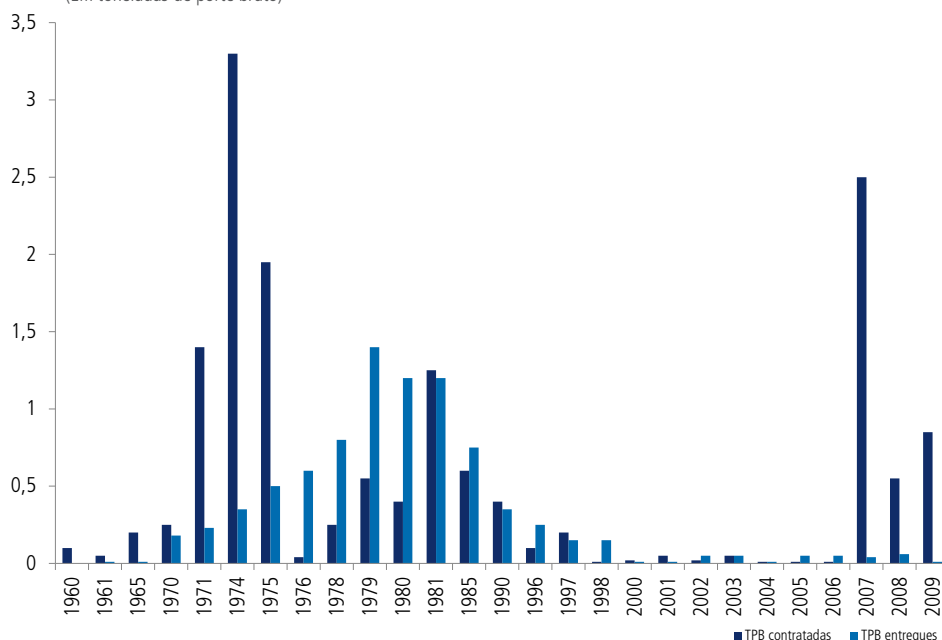
Os gráficos 1 e 2 ilustram a trajetória histórica da indústria naval brasileira, com dados relativos à produção e ao emprego no setor para o período de 1960 a 2009 (portanto, ainda não incorporam os investimentos do PAC-2, os quais chegam a R\$ 31 bilhões a serem investidos entre 2011 e 2014).

Finalmente, conforme análise setorial realizada pelo jornal *Valor econômico*, em 2012, os maiores desafios para o futuro do setor no Brasil estão no fornecimento de navieças, na qualificação da mão de obra e no desenvolvimento tecnológico para o aumento da produtividade (redução de custos e do tempo de entrega). A cadeia fornecedora de navieças no Brasil ainda é incipiente, sendo que a produção de alguns equipamentos no país não é viável por falta de demanda que represente escala para a produção a custos competitivos. Acrescente-se a isso a carência de mão de obra qualificada, decorrente do desinteresse pela formação de pessoas nessa área nos últimos anos no Brasil, pois o nível de investimentos no setor era praticamente nulo (por exemplo, engenheiros navais). Em relação à pesquisa e desenvolvimento (P&D), a crise do setor nas décadas de 1980-1990 interrompeu os investimentos feitos até então, sendo que, quando da retomada

da indústria, nos anos 2000, os estaleiros então instalados não dispunham de estrutura financeira que lhes permitisse investir em atividades nessa área e por isso, passaram a adquirir os projetos e os equipamentos de alto conteúdo tecnológico de fornecedores internacionais. Em relação à baixa produtividade e aos altos custos, estudos realizados por consultorias à época da formulação do PROMEF indicaram que a curva de aprendizado da indústria naval brasileira apresenta declividade de 85%, bem maior que a declividade da curva dos países asiáticos, de cerca de 70% (BNDES, 2012).⁹

GRÁFICO 1
Produção

(Em toneladas de porte bruto)



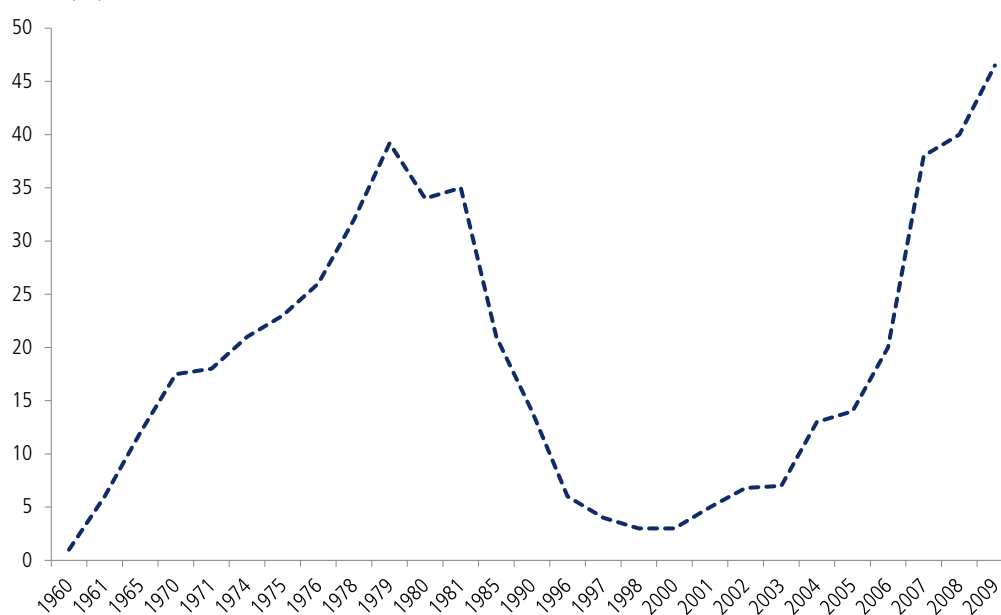
Fonte: Barat (2013).

Assim, desde meados dos anos 2000, é possível dizer que as ações governamentais voltadas para o soerguimento da indústria naval brasileira têm sido bem-sucedidas em termos do estímulo à demanda e da viabilização de investimentos no setor, o que pode ser visto pelo volume de recursos transacionados e de empregos gerados. No entanto, ainda é cedo, e há dúvidas, para se afirmar o sucesso dessas iniciativas no que tange aos objetivos de formar uma indústria nacional com competitividade internacional. Por

9. Isso significa que, toda vez que a produção acumulada dobra, ocorre uma redução de 15% no consumo de mão de obra, medido pelo indicador homem-hora/tonelagem bruta compensada.

esse motivo, a presente análise se deterá nos resultados mais imediatos da política na sua fase atual, com lançamento de seus primeiros marcos a partir de 2003 e 2004.

GRÁFICO 2
Emprego
(Mil)



Fonte: Barat (2013).

3 O ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL PARA A REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL

O arranjo político-institucional que dá amparo às iniciativas governamentais para a revitalização da indústria naval envolve quatro atores centrais no ciclo de definição, execução e monitoramento de projetos: a Transpetro, o Ministério dos Transportes, os agentes financeiros e as empresas do setor (estaleiros e armadores). De forma simplificada, tais atores se envolvem em um fluxo no qual empresas do setor naval (estaleiros e armadores, incluindo a Transpetro) formulam e apresentam projetos de construção de embarcações ao Ministério dos Transportes, pleiteando financiamentos atrativos com recursos do Fundo de Marinha Mercante (FMM). Caso sejam aprovados/priorizados, os projetos podem ser contratados junto aos agentes financeiros, os quais gerenciam o financiamento até a construção e operação da embarcação.

Além destes atores centrais, interferem também na operação do arranjo, em diferentes momentos e processos, atores periféricos, também importantes, cuja atuação pode ter impactos, seja na autorização e aprovação de leis e atos normativos, como o Senado Federal, no controle da gestão e aplicação dos recursos envolvidos, como é o caso do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), na verificação do atendimento às normas de proteção ambiental, social e histórico-cultural e condução dos processos de licenciamento, assim como também é o caso do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), seja no acompanhamento da implementação e gestão dos investimentos pela coordenação do PAC no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O arranjo político-institucional se constitui não só pela existência de vários atores, mas, sobretudo, pelos papéis que estes desempenham e como interagem entre si. A seguir, será descrita em detalhes a atuação de cada um deles.

3.1 O lado da demanda: a Transpetro e as empresas privadas do setor naval

A Transpetro, subsidiária da Petrobras responsável por operações de logística (óleo e gasodutos, transporte marítimo e terminais), tem papel central na montagem e na operação do arranjo para revitalização da indústria naval brasileira. Criada em 1998, a Transpetro, hoje, é a maior empresa de logística do país.

Em 2003, o presidente Lula nomeou para a presidência da companhia o ex-senador Sérgio Machado,¹⁰ do Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Ceará (PMDB-CE), atribuindo-lhe a missão de trazer para a indústria brasileira encomendas de embarcações da Petrobras. A partir de 2004, a companhia deu prioridade aos investimentos em projetos de expansão e modernização da sua frota marítima, com a elaboração e lançamento, em 2005, do PROMEF. Os objetivos do PROMEF buscam: *i)* encomendar, em resposta à demanda do governo, embarcações a serem fabricadas em estaleiros brasileiros, respeitando um índice de nacionalização da produção de 65%; e

10. Empresário cearense filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) desde 1991, Sérgio Machado foi líder do partido no Senado durante o governo Fernando Henrique Cardoso até 2001, quando migrou para o PMDB. Em 2002, concorreu e não foi eleito na disputa pelo governo do Ceará. Com a retomada de investimentos no setor de petróleo e gás, a Transpetro ganhou força e recursos e passou a ser uma "jóia da coroa" para os partidos. Na política, a presidência e as diretorias da empresa são disputadíssimas. O ex-senador teve o apoio de José Sarney e Renan Calheiros (PMDB) para ocupar e se manter na vaga até os dias de hoje.

ii) renovar e expandir a sua frota com o fim de se consolidar como a maior armadora da América Latina, reduzindo assim a dependência da Petrobras de embarcações afretadas.¹¹

Na primeira etapa do PROMEF, em 2007, estavam previstas a construção de quatro plataformas, 40 sondas de perfuração (28 construídas no país) e a construção de 44 navios (dos quais 23 seriam construídos no país e 19 afretados, além de 2 superpetroleiros), possibilitando a geração de 40 mil empregos diretos. Segundo representantes da Transpetro, com essas encomendas “tirou-se a indústria nacional da inércia, garantindo a previsibilidade do investimento e atraindo empreendedores privados” (entrevista em 30 de outubro de 2012). Dado o volume de encomendas e o seu poder de compra, o qual se aproxima de 80% de todo o investimento feito no país no setor de construção naval, a Transpetro acaba atuando como um agente responsável por organizar e coordenar a demanda do setor privado por financiamento para projetos. Ao lançar suas encomendas de embarcações no mercado (via licitação), a companhia estabelece contratos com os estaleiros, garantindo-lhes a compra das embarcações fabricadas, e, junto com os estaleiros, formulam os projetos básicos e pleiteiam o financiamento concedido pelo FMM.¹² Portanto, é a subsidiária da Petrobras, com seu amplo poder de mobilização de fornecedores, que pauta o crescimento do setor e organiza as demandas e expectativas do setor privado, na ausência de um plano governamental ou outro instrumento que dê o direcionamento estratégico para o crescimento do setor naval no país.¹³

3.2 O lado da oferta: órgãos vinculados ao Ministério dos Transportes e os agentes financeiros

No arranjo político-institucional que dá suporte à implementação das ações de revitalização da indústria naval no Brasil situam-se estruturas e instrumentos vinculados ao Ministério dos Transportes: o FMM; o CDFMM; e o Departamento de Marinha

11. Hoje, a Petrobras tem 167 navios, sendo um terço da Transpetro (em geral, em idade avançada e pouco modernos) e dois terços são afretados.

12. Todos os projetos são submetidos ao Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM) pelo estaleiro e armador ao mesmo tempo, de acordo com proporção abaixo: Transpetro entra com no máximo 46%. Dessa parte, 90% é financiável pelo FMM (10% recurso próprio), sendo que 36% são desembolsados durante a construção e 54% são desembolsados na entrega da “chave” (maior parte somente com a conclusão da encomenda). O estaleiro entra com no máximo 54%. Dessa parte, 46% é recurso do FMM e 8% recurso próprio.

13. Na década de 1970, o governo elaborou o I e II Plano de Construção Naval.

Mercante (DMM) da Secretaria de Fomento para as Ações de Transporte (SFAT). O FMM foi criado em 1958¹⁴ e deu suporte às políticas e planos de apoio à indústria naval no país dos anos 1960 a 1980. Trata-se de um dos poucos fundos setoriais específicos que sobreviveu às reformas dos anos 1990. É um fundo de natureza contábil, constituído de receitas provenientes, principalmente, da arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e dotações orçamentárias. Em 1983, a administração do FMM passou a ser de competência do CDFMM, no processo de reforma que retornava ao Ministério dos Transportes a responsabilidade pelo setor, responsabilidade esta que estava a cargo da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), extinta em 1989. O conselho foi criado em 1983, por decreto, e era composto apenas por representantes governamentais.¹⁵

Em 2004, após períodos de inatividade, lei e decreto¹⁶ reformulam a composição do CDFMM, introduzindo, pela primeira vez, a participação de empresários e trabalhadores dos setores de marinha mercante e de construção e reparação naval, além de incluir novos atores governamentais (Marinha do Brasil e Secretaria Especial de Portos).¹⁷ Além disso, foram reforçadas as competências do conselho relativas à aprovação do orçamento do fundo, a aplicação dos seus recursos e concessão de prioridades de financiamento, além da nova função de assessorar o ministro dos Transportes na formulação e implementação da política nacional de marinha mercante e da indústria de construção naval. Com isso, as decisões sobre investimentos no setor passaram a caber a um órgão colegiado, no qual a avaliação de projetos é feita por representantes do governo e da sociedade civil (empresários e trabalhadores).

14. No governo Juscelino Kubitschek, por meio da Lei nº 3.387/1958. O fundo possuía uma dotação orçamentária própria e se vinculava aos recursos advindos da Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM), que equivalia a 5% do valor do frete gerado por cada importação (Barat, 2013).

15. Decreto nº 88.420, de 21 de junho de 1983.

16. As alterações foram introduzidas pela Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, e pelo Decreto nº 5.269, de 10 de novembro de 2004. Em 2009, o Decreto nº 6.947 introduziu a participação da Secretaria Especial de Portos.

17. O CDFMM é composto por treze conselheiros, sendo oito representantes governamentais (62%) – entre eles o Ministério dos Transportes (MT), o MPOG, o Ministério da Fazenda (MF), o MDIC e o Comando da Marinha –, três representantes de sindicatos de empresas de armação e da indústria de construção naval (23%) – Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Syndarma), Sindicato das Empresas de Navegação Fluvial no Estado do Amazonas (Sindarma) e Sinaval – e dois representantes de sindicatos de trabalhadores do setor (15%) – Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo na Pesca e nos Portos (CONTTMAF).

Além da reforma do conselho, a partir de 2008, o governo federal instituiu novos instrumentos de incentivo, como: *i*) taxas de juros e participações diferenciadas nos financiamentos com recursos do FMM,¹⁸ cujos contratos garantam índices de conteúdo nacional superiores a 60% ou 65% (CMN, 2009); *ii*) criação do Fundo de Garantia à Construção Naval (FGCN), cuja finalidade é afiançar o risco de crédito das operações de financiamento para construção ou produção de embarcações e o risco de performance dos estaleiros brasileiros (Lei nº 11.786/2008); e *iii*) desoneração da cobrança de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre peças e materiais destinados à construção de navios por estaleiros nacionais e redução a zero das alíquotas do Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) sobre equipamentos destinados à indústria naval, estimulando o setor de navieças (Decreto nº 6.704/2008 e Lei nº 11.774/2008). Além dessas medidas, ressalta-se o aporte da ordem de R\$ 10 bilhões ao FMM, o qual contou também com o aumento da arrecadação do AFRMM, ampliando significativamente sua capacidade de investimento. Dessa forma, atualmente, quase a totalidade dos empreendimentos em curso na indústria naval no país é financiada com recursos do FMM.¹⁹

O CDFMM conta com o apoio técnico e administrativo do DMM. Os projetos e pedidos de financiamento submetidos ao Conselho são avaliados por uma equipe de servidores do DMM, os quais redigem um relatório técnico e um parecer sobre o projeto após análise documental e de custos (comparação com preços de mercado).²⁰ Nos últimos anos, o DMM passou a incorporar também uma análise estratégica sobre os projetos, envolvendo sua localização, potencial de desenvolvimento regional, impactos na cadeia produtiva e geração de empregos. Os pareceres são enviados aos conselheiros e entram na pauta das reuniões ordinárias do conselho. Após exame e discussão, os projetos são aprovados (obtendo priorização), revistos ou rejeitados. Com a obtenção de priorização, publicada no *Diário oficial da União* (DOU), os pleiteantes se dirigem aos agentes financeiros.

18. Os recursos dos FMMs não se destinam à construção de plataformas de exploração de petróleo e navios-sonda. Nestes casos, são outros os instrumentos de financiamento mobilizados, como as Sociedades de Propósito Específico (SPes) e uma linha especial de crédito do BNDES.

19. Uma das poucas exceções é o estaleiro Jorong (Cingapura) situado em Aracruz (Espírito Santo).

20. A Portaria MT nº 253/2009 fixa os procedimentos e regras para a liberação de recursos do FMM e os critérios para análise dos projetos.

Os agentes financeiros passaram a atuar no setor na década de 1980, quando se desmantelava o arranjo que vigorou nas décadas de 1960 e 1970, centrado na gestão do FMM pela Sunamam. O Decreto nº 88.420, de 1983, introduziu o BNDES como operador financeiro do FMM. O banco permaneceu como o único agente financeiro habilitado por anos, até que reformas, a partir de 2005, buscaram introduzir os demais bancos públicos no arranjo – Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco da Amazônia S/A (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), estimulando a ampliação das operações e a concorrência entre eles.²¹

Os agentes financeiros entram em cena no momento em que as empresas (estaleiros e armadores) os procuram para contratar empréstimos com os recursos do FMM, após terem seus projetos priorizados pelo CDFMM. Ao receberem as propostas, procedem a uma avaliação creditícia e financeira, envolvendo a análise dos riscos e garantias necessárias à concessão do empréstimo. Tais avaliações tendem a ser criteriosas, uma vez que assumem o risco da operação, tal como estabelecido na Resolução nº 3.828 do Conselho Monetário Nacional (CMN). Isto é, em caso de inadimplência, é o agente financeiro que reembolsa o FMM.²²

Após a publicação da priorização do projeto pelo CDFMM, as empresas têm um ano para contratarem empréstimos junto aos agentes financeiros, e mais um ano para dar início às obras. Caso esse prazo seja superado, o projeto perde prioridade no acesso aos recursos do FMM. Ainda que, tal como estabelecido na Portaria MT nº 260/2005, caiba ao CDFMM a decisão sobre priorização de projetos, os agentes financeiros, por se situarem “à jusante” nesse processo, têm ainda alguma influência na deliberação sobre quem recebe ou não recebe os recursos para investimento, por meio de suas avaliações creditícias. Na opinião de alguns dos entrevistados, o papel do agente financeiro nesse fluxo é central para a redução dos riscos e melhor controle dos empréstimos. Já para outros, isso acaba dando-lhes “poderes” de interferências, uma vez que eles não incorporam em suas decisões de financiamento uma avaliação político-estratégica para o setor.

21. De acordo com um entrevistado, representante do Sinaval, como único operador financeiro do FMM, o BNDES impunha dificuldades e exigências excessivas, provocando lentidão no processo de aprovação dos financiamentos. Após a abertura para os demais agentes financeiros, esses processos se modernizaram e se tornaram mais ágeis.

22. Conforme a mesma resolução, os agentes financeiros ficam com todo o *spread*, enquanto a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) volta para o FMM.

3.3 Monitoramento

Uma vez concebidos, os projetos seguem para a fase de execução pelas empresas e são submetidos a diferentes formas de monitoramento. Ao longo dos últimos anos, o monitoramento dos projetos vem se tornando cada vez mais complexo, envolvendo múltiplos atores e adquirindo novas exigências e formas de verificação.

Em um primeiro nível, o monitoramento da execução dos projetos é conduzido pelo DMM, o qual possui analistas distribuídos nas principais regiões de produção do país.²³ Estes fiscalizam as obras *in loco* e produzem relatórios mensais, que são remetidos ao CDFMM, para apreciação, e aos agentes financeiros, para a liberação das parcelas dos financiamentos (a liberação dos recursos é condicionada à apresentação destes relatórios). Recentemente, o DMM vem implantando a metodologia de *balanced scorecard* (BSC) para aperfeiçoar o monitoramento e acompanhamento da execução dos projetos.²⁴ Os agentes financeiros, por sua vez, além de receberem os relatórios do DMM, conduzem também suas vistorias nos locais de realização das obras, como parte do seu acompanhamento financeiro, gerando relatórios trimestrais.

Além do DMM e dos agentes financeiros, a Transpetro também realiza acompanhamento da execução das suas encomendas. Desde as primeiras encomendas do PROMEF, a companhia tem de dez a quinze funcionários destacados para conduzir medições cuidadosas sobre a evolução da obra (cumprimento de cronograma, fluxo de gastos, metas físicas etc.). Da mesma forma, os desembolsos da Transpetro aos estaleiros são condicionados à aprovação desse acompanhamento. A partir de 2012, o monitoramento tradicional vem sendo sofisticado para abarcar também avaliações sobre o processo produtivo, a qualidade da produção, *layout*, produtividade e novas tecnologias, por meio da criação, na Transpetro, do Setor de Acompanhamento da Produção (SAP). O objetivo deste setor é identificar gargalos e corrigi-los ao longo do processo, garantindo que o produto final tenha o melhor nível de qualidade ao menor custo possível. Esse monitoramento voltado para a produtividade conta com a consultoria de empresa sul-coreana com larga experiência no setor. Assim, o SAP

23. Ao todo são 24 funcionários (sendo 21 da carreira de analista de infraestrutura e 3 especialistas), distribuídos em escritórios regionais localizados em Recife (5), Itajaí (3), Rio de Janeiro (8) e Santos (4), além do escritório central em Brasília (4).

24. De acordo com o DMM, a primeira reunião do CDMM em 2013 terá uma sugestão de indicadores de projetos com base na metodologia BSC.

concilia a verificação tradicional da execução da obra com consultoria para melhoria dos processos produtivos,²⁵ com o objetivo de concretizar a desejada curva de aprendizado no setor naval nacional e a busca por competitividade internacional.

Não menos importante, outra face do monitoramento diz respeito à inclusão dos projetos aprovados pelo CDFMM e contratados junto aos agentes financeiros na carteira de projetos do PAC. A partir de 2007, o PAC passa a acolher os investimentos voltados para a revitalização da indústria no Brasil. Isso significa que tais projetos adquirem prioridade na implementação por parte do governo federal, e os recursos a eles destinados (no caso, o FMM) ficam protegidos contra contingenciamentos orçamentários. As iniciativas abrigadas no PAC são monitoradas por meio de uma “sala de situação”, constituída por representantes do MPOG, do DMM e da Petrobras. Desta atenção dedicada aos projetos, problemas e entraves ao andamento dos mesmos são identificados e solucionados. A solução, em geral, requer a articulação e coordenação de esforços entre órgãos públicos e entre estes e atores privados. Tal articulação se dá em “reuniões executivas”, nas quais representantes dessas organizações discutem os problemas e buscam as medidas necessárias para superá-los. Um exemplo está nos processos de licenciamento ambiental para as áreas de exploração ou construção de estaleiros. Esses processos, usualmente, tendem a ser longos e, em seu trâmite, pode haver falhas de comunicação e entendimento entre as partes (por exemplo, entre Ibama e empresas), provocando atrasos. Os gestores do PAC atuam nessas lacunas, provendo oportunidades de contato direto entre as partes, esclarecendo dúvidas e omissões, otimizando os fluxos de informações e prazos dos procedimentos e acelerando a tramitação dos processos.

3.4 Controles políticos, burocráticos e legais: Senado, TCU, CGU e Ibama

Em torno do núcleo do arranjo político-institucional que dá suporte às iniciativas de revitalização da indústria naval, gravitam outras instituições às quais cabem avaliar e autorizar a operação da política e suas ações, quais sejam: o Senado Federal, o TCU, a CGU e o Ibama.

25. Conforme informações fornecidas pela Transpetro, a equipe do SAP realiza estudos e diagnósticos aprofundados dos processos produtivos nos estaleiros e, a partir deles, propõe mudanças e adequações que podem ir de alterações no *layout* de produção, adoção de novas tecnologias, qualificação de mão de obra até reformas estruturais nos estaleiros – nestes casos, os estaleiros podem contar com recursos do FMM para reforma e modernização de suas instalações.

O Senado Federal teve papel importante na viabilização e montagem do arranjo atual quando a ele coube autorizar politicamente as reformulações legais que permitissem o maior envolvimento da Transpetro e do BNDES no setor. Para que a Transpetro pudesse sustentar as encomendas previstas para os estaleiros, fazia-se necessária uma ampliação substantiva do seu limite de endividamento, em 7.999%, alcançando R\$ 5,6 bilhões. Além disso, outra autorização formal do Senado fazia-se necessária no sentido de permitir que o BNDES superasse alguns normativos da Regra de Basileia, a qual institui limites para a concessão de crédito a um mesmo grupo econômico. Como a Transpetro é uma subsidiária da Petrobras, com a qual o BNDES já possui um volume amplo de financiamentos contratados, a concessão de novos financiamentos para a encomenda de navios exigia que o BNDES flexibilizasse a regra para a estatal, condicionada à anuência do Senado Federal. Ambas as autorizações tramitaram pelas Comissões de Finanças Públicas e de Assuntos Econômicos, permitindo aos senadores o escrutínio das informações prestadas pelo governo sobre os objetivos e formas de operação da política, envolvendo pedidos de esclarecimentos e audiências, antes da aprovação das resoluções necessárias.

No que tange ao controle contábil da execução e aplicação dos recursos envolvidos, tanto a CGU quanto o TCU se mostraram atuantes em relação às iniciativas do governo para revitalização da indústria naval brasileira. Dado o volume expressivo de recursos públicos envolvidos, os dois órgãos de controle (interno e externo) têm dedicado atenção à gestão dos recursos do FMM. Verificou-se que a CGU anualmente, de 2005 a 2010, realizou auditorias e processos de aprovação de contas do FMM. Já o TCU realizou auditoria, em 2005, sobre o processo licitatório de estaleiros para construção do primeiro lote de navios do PROMEF e, em 2009, a pedido do Congresso, realizou outra auditoria da aplicação dos recursos do FMM, a qual foi seguida por nova auditoria de monitoramento das recomendações e determinações feitas em 2009 (esta realizada em 2011).²⁶

No que se refere aos processos de licenciamento ambiental para a construção de novos estaleiros, coube ao Ibama avaliar os impactos socioambientais dos projetos e verificar o atendimento às normas de proteção não só ambiental mas social e histórico-cultural. Destaque-se que o licenciamento cria oportunidade de consulta a outros

26. O histórico recente de auditorias do TCU na esfera da indústria naval aponta ainda para auditoria sobre a arrecadação do AFRMM que ocorreu no fim da década de 1990.

órgãos estatais encarregados da proteção e garantia de direitos, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares (FCP), e o Ministério Público (MP). O processo de licenciamento ambiental envolve a realização de audiências públicas, convocadas pelo Ibama ou demandadas pela sociedade civil local, nas quais representantes do governo e empreendedores apresentam o projeto, seus impactos e os planos previstos para mitigação e compensação dos mesmos. Os participantes podem se manifestar, questionar aspectos específicos e propor revisões (no próprio evento ou em um prazo de dez dias após a sua realização). Os empreendedores respondem aos questionamentos e fazem adaptações nos projetos, submetendo-os à avaliação do Ibama. Assim, para além dos esforços de monitoramento dos órgãos diretamente envolvidos com a execução dos projetos de construção naval, outros atores e instituições acompanham e interferem na operação do arranjo. O quadro 1 sintetiza as principais etapas, atores e processos que configuram o arranjo político-institucional para revitalização da indústria naval pós-2005.

QUADRO 1

Etapas	Atores e processos centrais	Atores e processos periféricos
Planejamento	Mercado (demanda espontânea), porém com predominância das encomendas da Transpetro (PROMEF)	Senado Federal autoriza ampliação do limite de endividamento da Transpetro
Decisão	CDFMM Empresas → DMM → CDFMM (prioriza/aprova)	TCU e CGU auditam a aplicação de recursos do FMM
Financiamento	FMM + agentes financeiros (BNDES, CAIXA, BB, Basa e BNB)	
Execução	Estaleiros e armadores privados + Transpetro	Ibama conduz processo de licenciamento ambiental para construção de novos estaleiros
Monitoramento	DMM, agentes financeiros e Transpetro	PAC

Elaboração dos autores.

4 O ARRANJO E SUAS CAPACIDADES E DEBILIDADES

O sucesso ou fracasso de políticas de desenvolvimento estão umbilicalmente ligados à operação dos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos decisórios, de execução e de controle destas. Assim, a depender da forma como tais políticas estão arranjadas – isto é, as regras, as organizações e os processos que definem a forma particular de interação entre atores e interesses em uma política pública específica, em dado momento do tempo –, o Estado possuirá maior ou menor capacidade/debilidade para alcançar seus objetivos.

A partir da identificação do arranjo político-institucional que dá suporte à implementação das ações voltadas para revitalização da indústria naval, cabe analisar as capacidades estatais que ele produz (ou deixa de produzir). Estas, por sua vez, podem

ser trabalhadas em duas dimensões: *i*) as capacidades técnico-administrativas, as quais dizem respeito à existência de organizações, instrumentos e profissionais tecnicamente competentes; e *ii*) as capacidades políticas, as quais estão associadas às habilidades dos atores do Estado em expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e do sistema político-representativo, promovendo a compatibilização de interesses diversos (Gomide e Pires, 2012).

As capacidades técnico-administrativas e políticas criadas pelos arranjos não existem em absoluto e precisam ser avaliadas em perspectiva relativa – isto é, um arranjo político-institucional gera maior ou menor capacidade, sempre, em relação a outro arranjo. Assim, avaliam-se as capacidades estatais do arranjo político-institucional da revitalização da indústria naval em duas etapas: primeiramente, comparando o atual arranjo com o que sustentou as ações do Estado brasileiro no setor nos anos 1960-1970 (subseção 3.1) e, posteriormente, contrastando a sua previsão formal/normativa (*in books*) com a sua operação prática (*in action*) (subseção 3.2).

4.1 Comparação com o arranjo adotado no período burocrático-autoritário

O arranjo político-institucional que sustentou a política de fomento à indústria naval no Brasil nos anos 1960 e 1970 era composto, basicamente, por uma autarquia ligada ao Ministério dos Transportes, a Sunamam, a qual cabia o planejamento do setor, as decisões sobre aprovação e o monitoramento de projetos submetidos por estaleiros e armadores privados, além da gestão do FDMM, posteriormente FMM.

A Sunamam foi criada em 1966, mas é possível dizer que sua história se inicia em 1941, no governo Vargas, quando foi criada a CMM, com o objetivo de formular, executar e supervisionar a política nacional da construção naval. A CMM havia absorvido em sua estrutura o Grupo Executivo da Indústria Naval (Gein),²⁷ responsável por estudar e formular propostas para o desenvolvimento do setor. Portanto, a Sunamam nasceu do acúmulo desenvolvido pelas estruturas anteriores, com a responsabilidade de administrar as políticas para a Marinha Mercante e a construção naval, possuindo autonomia para financiar a armação nacional e fiscalizar e disciplinar o transporte aquaviário brasileiro.

27. O Gein foi criado em junho de 1958, inicialmente denominado Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval (Geicon). A criação do Gein seguiu os moldes do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), também subordinado ao Conselho do Desenvolvimento, durante o governo Kubitschek, como um dos instrumentos para execução do Plano de Metas.

A partir de sua criação, em 1967, foi formulado o Plano de Emergência da Construção Naval (PECN) (Borges e Silva, 2003), que previa a construção de 51 navios. De 1966 a 1969,

os navios passaram a ser construídos em série, com maior porte, com índices elevados de automação. Trata-se de uma fase de amadurecimento da construção naval no Brasil e da consolidação do início da efetiva participação da bandeira brasileira no tráfego internacional (Barat, 2013, p. 13).

De 1970 a 1973, ocorreu a fase mais importante para a indústria naval e a ampliação da frota mercante nacional. O aumento da frota mercante no Brasil atinge seu ápice em 1986. Ao final da década de 1970, o Brasil era mundialmente reconhecido como um dos mais capacitados construtores de navios, alçando o segundo lugar no *ranking* mundial em termos de volume de encomendas (Lima Neto, 2001).²⁸ Em 1971, foi lançado o 1º Programa de Construção Naval (PCN) e, no governo Geisel, o 2º Plano (1975-1979), no contexto da crise internacional do petróleo (Barat, 2013).

Em síntese, o arranjo político-institucional para a promoção da indústria naval nos anos 1960-1970 se organizava da forma apresentada a seguir. O governo, por meio de sua autarquia, formulava os planos de criação e expansão da indústria (PECN e 1º e 2º PCNs), indicando as necessidades de desenvolvimento e de diretrizes para o investimento privado. As empresas privadas (estaleiros, armadores e outras) submetiam os projetos de construção de embarcações à Sunamam, a qual cabia a decisão sobre a aprovação dos mesmos, que seriam financiados com recursos do FMM. Além de financiamentos subsidiados pelo fundo, a regulamentação do período garantia restrições de acesso ao mercado nacional e proteção contra a concorrência externa, exigindo, em contrapartida, a construção de embarcações em estaleiros nacionais, com a criação de novos estaleiros ou a modernização dos já existentes. Além disso, a legislação estabelecia um “prêmio” para cobrir a diferença entre o custo da construção no Brasil e o dos estaleiros mais competitivos do exterior, também a ser pago pelo FMM. Cabia à Sunamam o monitoramento da realização dos projetos e das contrapartidas.²⁹

28. Alguns analistas afirmavam que o Brasil era o segundo maior construtor naval depois do Japão. Embora o país tenha ocupado este lugar, “não se contou com o fato de que muitas encomendas feitas não foram executadas” (Barat, 2013).

29. O arranjo da indústria naval compartilhava muitas características dos processos decisórios das outras áreas do setor de infraestrutura, com políticas conduzidas por órgãos da administração indireta (empresas ou autarquias), presença dos grupos executivos insulados, elaboração de planos setoriais por burocracias restritas e incluindo medidas protecionistas e de reservas de mercado.

Na esteira da crise do Estado nacional-desenvolvimentista, esse arranjo foi desmobilizado. Já no início dos anos de 1980, foi retirada da Sunamam a administração do FMM, que passou para o agenciamento financeiro do BNDES, com administração do Ministério dos Transportes, a partir do CDFMM. Por sua vez, a Sunamam foi extinta em 1989, sob acusações de locupletamento de autoridades governamentais, armadores e industriais. Com a extinção da superintendência, suas atividades deixaram de ser realizadas por organização da administração indireta do Estado, sendo transferida para a administração direta, no caso para a Secretaria de Transportes Aquaviários do Ministério dos Transportes (Gomide, 2011).

Ao se comparar, em sua dimensão formal, o arranjo do período burocrático-autoritário (1960-1980) com o arranjo atual, pode-se perceber algumas semelhanças e continuidades, mas, sobretudo, importantes variações, que permitem julgar as capacidades estatais (técnico-administrativas e políticas) existentes nos distintos momentos (quadro 2). Quanto às continuidades, observa-se que ambos os arranjos de apoio à indústria naval ancoram-se no financiamento público de empresas privadas para a construção de estaleiros e embarcações no país, via FMM, observando-se requerimentos de conteúdo nacional.

Ainda que tais características tenham persistido, alterações importantes ocorreram quanto à incorporação de uma pluralidade de novos atores (para além de burocratas e empresários) e à criação de novos instrumentos e processos, os quais sugerem que tenha ocorrido uma ampliação das capacidades estatais entre os dois períodos em análise (anos 1960-1980 e pós-2003).

QUADRO 2

Etapas	Arranjo burocrático-autoritário	Arranjo atual	
Planejamento	Governo – Sunamam: incorporou o Gein e elabora os PCNs	Mercado – demanda espontânea + predominância da Transpetro (PROMEF)	Senado
Decisão	Sunamam	CDFMM Empresas → DMM → CDFMM (prioriza/aprova)	TCU e CGU
Financiamento	FMM + Sunamam	FMM + agentes financeiros (BNDES, CAIXA, BB, Basa e BNB)	
Execução	Estaleiros e armadores privados	Estaleiros e armadores privados + Transpetro	Ibama
Monitoramento	Sunamam	DMM, agentes financeiros e Transpetro	PAC

Elaboração dos autores.

4.1.1 Ampliação das capacidades técnico-administrativas

O arranjo burocrático-autoritário contava com uma autarquia (Sunamam) dedicada à formulação e implementação da política, a qual herdou estruturas anteriores (CMM e o Gein) e possuía certo grau de autonomia em relação ao Ministério dos Transportes (espírito do Decreto-Lei nº 200, de 1967). Essa organização se mostrou capaz de promover estudos e elaborar planos nacionais para o setor, oferecendo o direcionamento estratégico para as ações do setor público e do setor privado. Além disso, ao longo de quase três décadas, foi capaz de operar financiamentos para o setor, os quais impulsionaram a criação e o crescimento da indústria naval no Brasil.

No entanto, estes fatores não foram suficientes para a constituição de um aparato burocrático “autônomo”, em relação aos interesses privados, nem capazes de prevenir a crise que se abateu sobre a área. Na opinião de todos os depoentes da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou escândalos de corrupção no órgão em 1985, há uma contradição de fundo entre o volume das responsabilidades atribuídas à Sunamam e a sua estrutura deficiente, sobretudo em relação a quantidade e qualidade dos seus recursos humanos.³⁰ A Sunamam e seu corpo técnico não faziam a devida avaliação das empresas e dos estaleiros que requeriam financiamentos, muitas vezes concedendo recursos a empresas que não tinham a capacidade de produzir as encomendas nos prazos e na qualidade requerida. Além disso, relata-se que a autarquia também não realizava nenhum acompanhamento sistemático dos projetos contratados, perdendo a oportunidade de impor as contrapartidas e o cumprimento de requisitos contratuais voltados para o aprimoramento dos produtos e da indústria como um todo. Dessa maneira, mesmo sendo capaz de formular a política e conceder os financiamentos, a superintendência, ao longo do tempo, se tornou refém dos interesses privados do setor, deixando de cumprir seu papel de agente de fiscalização e de exigência de desempenho sobre os beneficiados. “A situação da Sunamam em agosto de 1980 significaria para uma empresa privada, rigorosamente, uma situação de falência” (CPI Sunamam, 1985, p. 2.327). Por isso, muitos atribuem as estas deficiências da superintendência parte da crise que levou à desestruturação do setor de construção naval no país, nos anos 1980 e 1990.

30. Houve tentativas, dos superintendentes, junto ao governo, de transformá-la numa autarquia especial, fundação ou empresa, para criar um quadro especial de salários, mas sem sucesso. Além disso, houve, à época, uma concentração das entregas dos navios; duas maxidesvalorizações do cruzeiro, em 1979 e 1983; uma drástica elevação dos juros externos e internos; e a exigência do pagamento da dívida anterior da Sunamam.

Em contraste, percebe-se no arranjo atual uma estrutura burocrática enxuta, dotada de instrumentos que podem contribuir para evitar a captura da política por interesses privados e garantir a execução das encomendas/obras financiadas. No que diz respeito ao planejamento dos investimentos do setor, o qual cabia à burocracia estatal no passado, atualmente é feito em parceria entre o governo e o setor privado. A demanda por financiamento é espontânea, isto é, são financiados projetos formulados pelos próprios atores privados, não cabendo mais ao governo direcionar a demanda diretamente. A atuação do governo se dá por meio de sua capacidade de influência política nas decisões da Transpetro que, por sua vez, possui um poderoso instrumento estimulador e organizador das demandas de mercado: o seu poder de compra (as encomendas do PROMEF têm sido o principal indutor de projetos financiados com recursos do FMM).

A recepção e a avaliação desses pedidos de financiamento, por sua vez, têm sido objetos de preocupação, dada a carência de recursos humanos no DMM.³¹ No entanto, percebe-se que, nos últimos anos, esforços têm sido feitos no sentido de expansão da equipe técnica, por meio de concurso público competitivo para carreira de Analista de Infraestrutura, e aperfeiçoamento e adoção de novas técnicas para avaliação dos projetos (parâmetros de custo, bancos de preços, avaliações estratégicas sobre os efeitos dos projetos etc.).

Provavelmente, as duas mudanças que têm tido maior efeito no sentido de proteger os recursos públicos de desvios e predação são aquelas relativas à transferência do risco das operações para os agentes financeiros e aos esforços voltados para o fortalecimento do monitoramento da execução dos projetos. Com relação às primeiras, enquanto no passado o risco dos financiamentos era absorvido pelo próprio FMM, hoje é ele absorvido, em sua totalidade, pelos agentes financeiros. No passado, os casos de inadimplência atingiram

31. Relatórios de avaliação do programa no Sistema de Informações Gerenciais para o Planejamento (Sigplan), coordenado pelo MPOG, já apontavam desde 2004 a carência de recursos humanos e problemas de qualificação como as principais dificuldades de implementação. Atualmente, ao todo, são aproximadamente 250 funcionários no DMM. No entanto, mais de duzentos estão lotados nas funções de arrecadação do AFRMM (são funcionários oriundos de estatais que foram privatizadas nos anos 1990, como a Portobras). A partir de 2012, iniciou-se trâmite para transferência da arrecadação do AFRMM para a Receita Federal. Tal como informado pelo diretor do DMM, Ministério dos Transportes, quando isso ocorrer, um maior número de técnicos estará disponível para as atividades de avaliação de propostas e monitoramento de projetos priorizados.

níveis alarmantes,³² gerando prejuízos ao erário público. Atualmente, em contraste, os agentes financeiros têm se empenhado em análises creditícias e de garantias, pois, em caso de inadimplência, assumirão sozinhos o prejuízo. Ademais, no caso das encomendas da Transpetro, cláusulas contratuais garantem à companhia a possibilidade de assumir obras e transferi-las para outros estaleiros, em caso de falência ou não entrega pelos estaleiros contratados.³³ Esses mecanismos reduzem significativamente o risco de inadimplência para a União/FMM, pois de uma forma ou de outra as encomendas serão realizadas, criando condições para a ampliação dos investimentos.

Já em relação ao monitoramento, registros da CPI que investigou escândalos na Sunamam indicam que a autarquia dedicava pouca atenção ao acompanhamento da execução dos projetos.³⁴ Alguns analistas chegam a afirmar que os subsídios e facilidades governamentais foram desperdiçados por armadores e estaleiros, com a complacência da superintendência (Barat, 2013). A autarquia aprovava “empréstimos a estaleiros quebrados que não construíram navios nem honravam as dívidas” (Bueno Leal, 2010). Além disso, não houve uma efetiva imposição de contrapartidas às empresas financiadas, de forma que estas pudessem ter se tornado mais competitivas e menos dependentes da proteção oficial, capazes de sobreviver no mercado internacional. Ao contrário, os relatos indicam que a indústria nacional persistia com a utilização de motores inadequados, não acompanhando a revolução tecnológica e as demandas do comércio mundial.

No quadro atual, tal como descrito na seção anterior, o monitoramento da aplicação dos recursos e da execução dos projetos envolve um conjunto de atores: técnicos do DMM e dos agentes financeiros realizando inspeções e levantamento de dados *in loco*, funcionários da Transpetro verificando o cumprimento de cronogramas e oferecendo assessoramento para a melhoria dos processos produtivos e técnicos do

32. De acordo com estudo apresentado pelo BNDES, a inadimplência do setor marítimo era alta, da ordem de 30%, quando comparado com os demais setores, da ordem de apenas 2% (Barat, 2013, p. 16). De 1985 a 1989, inúmeros contratos de construção foram paralisados, alguns estaleiros pediram concordata e a maior parte dos armadores tornou-se inadimplente com o FMM.

33. Em caso de falência ou não entrega, o contrato garante que a Transpetro pode assumir a área do estaleiro em comodato para concluir a obra.

34. De acordo com a CPI Sunamam, em 1980 a autarquia contava com apenas um engenheiro naval, mesmo sendo uma instituição que operava US\$ 1 bilhão ou mais por ano. Todos os depoimentos da CPI indicam uma ausência de métodos racionais e de controle, além de pessoal destinado para esse exercício.

MPOG acompanhando e auxiliando nos trâmites burocráticos para implementação das ações, por meio das salas de situação do PAC. Além destes, identificou-se, ainda, a atuação dos órgãos de controle, como a CGU e o TCU, na auditoria da aplicação dos recursos do FMM. Dessa forma, o arranjo atual apresenta instrumentos e processos que são potencialmente mais eficazes na proteção dos recursos públicos e na garantia de seu emprego para as finalidades elegidas.

Tal como afirmou o diretor do DMM:

Hoje, a inadimplência é praticamente zero, e, caso aconteça, o risco cai sobre o agente financeiro e não sobre o Fundo. Além disso, os projetos têm maior qualidade do que os do passado. Fazemos toda uma verificação de preços de mercado, temos mantido um banco de dados por setor para evitar problemas com sobre ou subpreço. Como o agente financeiro assume o risco, ele passa a fiscalizar melhor seus empréstimos, pois tem que garantir o retorno (...). Hoje, se cortou as brechas para que o recurso não seja mal aplicado (...) e o financiamento não é mais a fundo perdido como era na Sunamam. Nesse esquema, o CDFMM cumpre mais um papel de avaliar os projetos. Com isso, o arranjo atual mudou completamente em relação ao passado (entrevista em 10 de outubro de 2012).

4.1.2 Ampliação das capacidades políticas

Certamente, é em relação à dimensão das capacidades políticas que se percebem as diferenças mais marcantes entre o arranjo atual e aquele do passado. No arranjo burocrático-autoritário, identificou-se que os mecanismos de interação entre atores se restringiam aos contatos entre empresários e técnicos da Sunamam, por meio de processos pouco conhecidos do público, prejudicando, assim, a transparência e a legitimidade das decisões e ações governamentais na área.

Já no arranjo atual, conforme descrito, percebe-se significativa ampliação nas relações entre Estado e sociedade no acesso às esferas decisórias ou de controle sobre a política. Primeiramente, destaca-se a necessidade de autorização política (caso do aumento do limite de endividamento da Transpetro) e consequente discussão das iniciativas para o setor no Senado Federal. Em seguida, as decisões sobre financiamento de projetos, antes restritas à burocracia (Sunamam), passam a ser submetidas a um órgão colegiado (CDFMM), com participação de empresários e trabalhadores do setor. Além disso, destaca-se a atuação dos órgãos de controle na produção e publicização de informações sobre a aplicação dos recursos envolvidos. Por fim, verificaram-se possibilidades de consulta à população afetada pelos impactos socioambientais das

intervenções geradas pela política (construção de novos estaleiros), por meio das audiências públicas no processo de licenciamento, implicando a atenção aos direitos e interesses de grupos vulneráveis, como indígenas e outros povos tradicionais.

O arranjo político-institucional que sustentou a política de fomento à indústria naval no Brasil no seu apogeu, entre os anos 1960 e 1980, foi o reflexo do insulamento burocrático e de relações pouco transparentes entre burocratas e elites empresariais que marcou o período burocrático-autoritário (Loureiro, Olivieri e Martes, 2010). Já o arranjo político-institucional estabelecido nos últimos anos apresenta-se permeado pelas instituições e processos que caracterizam a ordem democrática no Brasil pós-1988, incorporando relações com o sistema político-representativo e com as demandas e reivindicações de grupos da sociedade civil, sejam eles empresários, trabalhadores, ou das populações afetadas pelos investimentos. Assim, a retomada das políticas governamentais de apoio e fomento à revitalização da indústria naval no Brasil, nos anos 2000, é marcada por um arranjo que, potencialmente, apresenta maiores capacidades políticas para a compatibilização dos diversos interesses.

4.2 O arranjo formal em contraste com sua operação prática

Até o momento, a análise se concentrou na dimensão formal do arranjo político-institucional constituído para viabilizar a revitalização da indústria naval no Brasil. Uma estratégia de análise relevante é aquela que busca contrastar a definição formal do arranjo, tal como prescrito nos atos normativos (*in the books*), com a sua operação concreta e cotidiana na prática (*in action*). Tal contraste se faz necessário, sobretudo, diante das “novidades” observadas na comparação entre o arranjo atual e o passado. Diante da incorporação ao arranjo político-institucional de processos de autorização política, tomada de decisão participativa e de controle e transparência na gestão de recursos, cabe indagar sobre as formas por meio das quais eles interferem efetivamente no funcionamento da política. Isto é, até que ponto a ampliação de oportunidades para o envolvimento por parte de atores sociais e políticos tem gerado tensões e obstáculos à implementação da política ou tem contribuído para o aprimoramento e qualidade da ação estatal na área?

Assim, nesta subseção, pretende-se aprofundar a análise sobre o papel efetivo que tiveram as instituições democráticas (formas de participação da sociedade civil e relação com o sistema político-representativo) na operação no arranjo atual para

implementação das iniciativas voltadas para revitalização da indústria naval. Em geral, o que se pode ver é que as “novidades” do arranjo atual estão de fato presentes e atuantes, mas ainda encontram várias limitações na realização do seu potencial democratizante. Assim, sua presença e atuação introduzem requisitos de participação, transparência e controle, mas não a ponto de desestabilizar a operação do arranjo e seu controle pelo Executivo. Ao mesmo tempo, isso não quer dizer que não tenham sido capazes de induzir aprimoramentos e revisões para melhoria do processo.

4.2.1 Senado Federal

Para avançar os esforços de revitalização da indústria naval, o governo necessitava de autorização do Senado Federal. Após cinco meses de tramitação, o pedido de autorização foi acatado exatamente como proposto pelo governo. À primeira vista, este resultado poderia sugerir que a atuação de parlamentares no processo tenha se conformado a um padrão de passividade frente às proposições do Poder Executivo. No entanto, uma análise mais detida indica um significativo debate em torno da política para o setor, envolvendo pedidos de esclarecimentos e informações adicionais ao Executivo e lançando bases para as atividades de controle externo sobre a aplicação dos recursos envolvidos.

No dia 28 de julho de 2006, o Senado Federal recebeu requerimento de urgência da Presidência da República (Mensagem nº 204, de 2006) solicitando a autorização do aumento do limite de endividamento da Transpetro em até R\$ 5,6 bilhões para o PROMEF. Como o endividamento requerido superava 10% do ativo permanente da companhia, cabia autorização pelo Senado Federal, de acordo com a Resolução nº 96 de 1989 do Congresso Nacional, ao qual compete dispor “sobre limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelecer limites e condições para a concessão da garantia da União em operações de crédito externo e interno”.

A mensagem presidencial justificava o pedido alegando que, à época, a Transpetro contava com frota envelhecida que atendia apenas a 16% das necessidades de transporte de carga da Petrobras, sendo a demanda restante atendida por afretamentos estrangeiros.³⁵ Assim, a iniciativa visava criar condições para a construção de navios no

35. Em 2006, a Transpetro possuía 51 navios com cerca de 2.500.000 tpb, com idade média de 16,3 anos, os quais deixariam de atender às normas internacionais nos anos seguintes.

país e para sua operação em bandeira brasileira, com repercussões importantes não só para o Grupo Petrobras, mas, sobretudo, para a geração de emprego e ampliação do investimento produtivo em diversas regiões do país.

A discussão do pedido tramitou inicialmente pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), na qual obteve parecer favorável à aprovação pelo relator, senador Romeu Tuma, do Partido Trabalhista Brasileiro de São Paulo (PTB-SP), da base governista.³⁶ Na sequência, o senador da oposição, Tasso Jereissati, do Ceará (PSDB-CE), solicitou à consultoria legislativa do Senado que realizasse um relatório técnico sobre o caso. O relatório recomendou a não aprovação do pedido sob o argumento de que uma série de questões técnicas estavam mal respondidas pela Transpetro. Sugeriu, então, a necessidade de uma audiência com membros da Petrobras, Transpetro e FMM, para respondê-las.

Na verdade, o que não temos informações suficientes é sobre a construção desse projeto. Infelizmente, não obtivemos, por parte da Transpetro, dados para discutir essa questão. Por exemplo, é sabido por informações que não chegam que haverá um déficit do Fundo de Marinha Mercante, que é a dona do dinheiro do qual o BNDES é repassador, de mais de R\$ 1,8 bilhão. (...) A pergunta que fica: Quem cobrirá esse déficit? (...) É justo, como salientou o Senador Heráclito, que todos os recursos do Fundo de Marinha Mercante, que é para financiar a indústria naval brasileira, vão para três estaleiros apenas, sendo que um deles, Sr. Presidente, não existe; trata-se de um estaleiro virtual? (...)

Há mais um ponto: o juro é subsidiado. Quem é que vai cobrir a diferença desse juro subsidiado? Juro de 2% é um juro que não existe no Brasil para ninguém: nem para os Estados do Nordeste, nem para os Estados do Norte, nem para os Estados do Centro-Oeste, nem para a agricultura, para ninguém. Ora, contrapõe-se: é justo dar juro subsidiado para a indústria naval? É. Queremos desenvolvimento. Por que é que é mais justo do que para a agricultura, para a indústria automobilística, para a indústria de confecção, que emprega mais mão-de-obra, por exemplo? (CAE, Tasso Jereissati, PSDB-CE).

Diante da aprovação do pedido pela CAE, outro senador da oposição, Heráclito Fortes, do Partido da Frente Liberal do Piauí (PFL-PI), apresentou requerimento³⁷ para

36. Um dos principais argumentos favoráveis na análise da comissão foi "que o financiamento pretendido junto ao Fundo da Marinha Mercante (FMM) representa importante mecanismo de apoio à construção de navios no Brasil e sua operação em bandeira brasileira, pois seus encargos financeiros são bastante atraentes, com juros que variam de 2,5 a 5% ao ano e prazos de pagamento de longo prazo, em até 20 anos, com carência de até quatro anos" (Senado Federal, 2006a, Parecer, nº 1.005).

37. Requerimento nº 977 de 2006.

que o pedido também fosse analisado pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), alegando ainda permanecer dúvidas sobre o mesmo. Na CI, o pedido teve como relator o então senador Sergio Guerra, de Pernambuco (PSDB-PE),³⁸ o qual solicitou ao Tesouro Nacional uma nota técnica (STN, 2006), que foi incorporada ao parecer do relator:

De acordo com a Nota da Secretaria do Tesouro Nacional, a Transpetro apresenta boa estrutura financeira, ratificada pelos índices de liquidez corrente e geral e um baixo nível de alavancagem em sua estrutura de capital. Por fim, os saldos de caixa deverão ser crescentes após 2007 para fazer face aos serviços do financiamento.

Assim sendo, a Secretaria do Tesouro Nacional não se opõe à contratação do referido financiamento pela Transpetro. Exige, tão somente, com manifesto na Nota nº 1.580, que o Grupo Petrobras proceda à compatibilização de seus investimentos com o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela LDO para os próximos exercícios e que seja, oportunamente, concedida, pelo Ministério da Fazenda, excepcionalidade para permitir a Transpetro contratar o referido financiamento, haja vista os limites de contingenciamento de crédito estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (Senado Federal, 2006b, Parecer nº 1.322).

O referido parecer foi então transformado em projeto de resolução e submetido à votação em plenário, após aprovação de requerimento de urgência. Na ocasião, a senadora Heloísa Helena, do Partido Socialismo e Liberdade de Alagoas (PSOL-AL), foi a única a votar contra, mas alguns senadores, como Aloízio Mercadante, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT-SP), da base governista, e Heráclito Fortes (PFL-PI) e José Agripino, do Rio Grande do Norte (PFL-RN), da oposição, ressaltaram a responsabilidade do Senado no monitoramento da aplicação dos recursos:

Trata-se de preocupação baseada no histórico do setor da construção naval e no antigo Fundo da Marinha Mercante, objeto de vários desperdícios de recurso público, de má administração e de prejuízos ao Erário, que todos aqui conhecem. Essa é uma história que o Brasil não pode voltar a repetir. (...) O Senado tem a obrigação de acompanhar muito de perto todo esse processo (Aloízio Mercadante, PT-SP).

38. Apesar de presidente do principal partido de oposição ao governo, o senador Sergio Guerra tem sua base eleitoral em um dos estados (PE) que vieram a receber grandes volumes de investimento, a partir das encomendas da Transpetro. Em seu discurso durante a reunião da CI, ele declarou: "Sr. Presidente, quero fazer duas ponderações. A primeira: esse programa inclui a construção de um grande estaleiro em Pernambuco. Entendemos que investimentos, como, por exemplo, o da refinaria em Pernambuco tem grande alcance econômico, relevante efeito fiscal, mas praticamente não tem efeitos sociais. Contudo, a construção de um estaleiro multiplica muitas vezes o emprego, pois é capaz de aproveitar mão-de-obra local e de integrar a produção local. Portanto, no mérito, eu não alcançaria nenhum projeto melhor para Pernambuco do que a construção desse estaleiro".

O que quero sugerir a V. Ex^{as}? Que se crie, na Comissão de Infraestrutura, uma Subcomissão para acompanhamento permanente. Na medida em que o empréstimo seja tomado, atendendo ao limite de endividamento que já aprovamos, que uma Comissão ou uma Subcomissão do Senado vinculada à Comissão de Infraestrutura faça o acompanhamento dos empréstimos tomados, das licitações feitas e dos navios realizados, e, inclusive, da quantidade de empregos gerados e de navios produzidos para atender ao interesse nacional (José Agripino, PFL-RN).

Assim, o acompanhamento da tramitação do projeto nos revela duas faces do papel exercido pelo Senado na configuração da política de revitalização da indústria naval brasileira. Por um lado, observa-se que o projeto foi debatido, autoridades do Executivo foram chamadas a prestar informações e esclarecimentos e levantaram-se propostas de controle e monitoramento da aplicação dos recursos, o que mostra um papel ativo da casa legislativa nesse processo que contribui para a montagem do arranjo político-institucional da política, papel que não foi exercido no passado, no período autoritário-burocrático. Por outro lado, ao se observar bem os argumentos feitos por alguns senadores anteriormente citados, apresentando dúvidas, problemas e deficiências da proposta e ao se considerar o fato de que o projeto foi aprovado com apenas um voto contrário, sem nenhuma alteração à proposta original, identifica-se um controle limitado exercido pelo Senado no processo analisado. Além disso, as propostas citadas de monitoramento futuro sobre a aplicação dos recursos que contribuiriam para a transparência e a lisura do projeto votado não aconteceram, o que reforça este argumento. Identifica-se apenas um pedido de auditoria pelo TCU no DMM, como se verá adiante.

4.2.2 Órgãos de controle: TCU e CGU

O TCU e a CGU têm sido fiscalizadores ativos das iniciativas governamentais votadas para a revitalização da indústria naval, buscando cumprir tanto as solicitações de auditoria feitas pelo Congresso Nacional, no caso do primeiro, como também os seus mandatos como órgãos de controle externo e interno.³⁹ Tais esforços de auditoria têm cumprido papel importante no sentido da identificação de falhas, limitações ou até irregularidades nos processos de gestão, as quais em alguns casos envolveram processos

39. O TCU exerce papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Desde a CF/1988, o TCU vem expandindo sua atuação, antes focada no controle puramente contábil e, posteriormente, envolvendo também esforços de avaliação (auditorias operacionais), levando em consideração a eficácia, eficiência e efetividade dos atos administrativos. Já no caso da CGU, observa-se forte incremento da atuação do órgão nos anos 2000, com o aumento da transparência pública e os processos regulares de tomada de contas junto aos órgãos do Poder Executivo.

de aprimoramento das práticas de implementação pelos órgãos gestores no Ministério dos Transportes. Essas avaliações e as consequentes indicações de melhoramento, associadas a penalizações no caso de descumprimento, têm contribuído gradualmente, avalia-se, para a ampliação das capacidades técnico-administrativas do arranjo atual.

No caso do TCU, destaca-se processo de auditoria conduzido em 2009 sobre a aplicação de recursos do FMM, o qual teve retorno, em 2011, para monitoramento da implementação das recomendações e determinações expedidas anteriormente.⁴⁰ Tal pedido originou-se de requerimento do então senador Raimundo Colombo, dos Democratas de Santa Catarina (DEM-SC), submetido à CAE, no qual se questionava se estava havendo prejuízo ou não nas contas do FMM, já que, somente em 2007, em um ano, havia-se investido o valor previsto para três anos.

O Acórdão nº 2.471/2009 do TCU, resultante da auditoria, indicou uma série de pontos que requeriam providências pelos gestores, como: *i*) o reduzido quadro de técnicos responsáveis pela análise de projetos;⁴¹ *ii*) a precariedade dos pareceres técnicos elaborados para subsidiar as deliberações do CDFMM, prejudicando o julgamento de prioridades pelos conselheiros; *iii*) ausência de um banco de dados estruturado ou sistema de informações sobre as concessões de financiamento, capazes de gerar relatórios gerenciais; e *iv*) necessidade de maior interação e troca de informações entre agentes financeiros e o DMM para o acompanhamento das concessões.⁴²

A auditoria do TCU ensejou mudanças importantes na estruturação e práticas de gestão do DMM que puderam ser verificadas pela auditoria de monitoramento

40. Além destas, foram realizadas outras auditorias, tais como aquela conduzida, ainda no final dos anos 1990, sobre a arrecadação do AFRMM, e aquela que avaliou o edital de pré-qualificação ao processo licitatório de estaleiros para a construção do primeiro lote de navios do PROMEF/Transpetro, em 2005. O alvo desta auditoria foram os critérios de seleção utilizados pelo edital, mas, principalmente, a inclusão no resultado final de participantes que não haviam conseguido a pontuação necessária conferida pela comissão de licitação da pré-qualificação por ato de gestão da diretoria da Transpetro. O Acórdão Legado nº 5.5971/2005 (TCU, 2005) gerado pelo processo alega que o processo não obedeceu a princípios importantes da Lei nº 8.666/1993, tais como o princípio da competitividade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório. A Transpetro vem recorrendo judicialmente contra estas interpretações do TCU.

41. No momento da auditoria, apenas "dois técnicos foram responsáveis pela análise de cerca de 40 projetos aprovados em 9 de outubro de 2008, na 15ª reunião ordinária do CDFMM, última reunião realizada para apreciação dos projetos, cujo total aprovado montou a quantia de US\$ 4.575.405.692,76 (quatro bilhões, quinhentos e setenta e cinco milhões, quatrocentos e cinco mil, seiscentos e noventa e dois dólares e setenta e seis centavos)" (TCU, 2009, p. 6).

42. Alguns desses pontos também foram identificados em CGU (2008, 2009).

conduzida pelo próprio TCU em 2011 (TCU, 2011). As entrevistas realizadas pela pesquisa com os auditores e funcionários do Ministério dos Transportes também corroboraram tal avaliação. A maior parte das determinações foi cumprida (total ou parcialmente) ou estão em fase de cumprimento. Quanto à questão de pessoal, o DMM passou a poder contar com mais vinte profissionais provenientes do concurso de Analista de Infraestrutura de 2010, dos quais dez, com formação em Engenharia, passaram a se dedicar a avaliação de projetos e elaboração de pareceres técnicos. Previa-se, também, curso de especialização para capacitação desses engenheiros na elaboração de pareceres sobre projetos de construção naval. Além disso, os normativos que especificam os critérios de avaliação das propostas foram revistos. Finalmente, o DMM veio a adotar metodologias modernas para aprimorar a coleta de informações e acompanhamento dos pedidos de financiamento. A percepção de empresários e trabalhadores do setor entrevistados para esta pesquisa é a de que, nos últimos anos, a equipe do DMM não só cresceu como vem melhorando suas análises de projetos.

Assim, conclui-se, a atuação dos órgãos de controle tem demonstrado a importância do escrutínio do processo por atores externos. Tais atividades têm produzido informações públicas sobre a atuação dos órgãos gestores da política, ampliando a transparência do processo, mas, sobretudo, contribuindo para o aprimoramento crescente dos instrumentos de gestão e implementação da política.

4.2.3 CDFMM

A partir de 2004, o arranjo político-institucional que viabiliza a implementação das ações de revitalização da indústria naval passou a contar com a participação de representantes dos interesses de empresários e trabalhadores do setor nas decisões sobre os projetos a serem financiados com recursos do FMM. Assim, o CDFMM se tornou o principal fórum de interação e debate entre os atores diretamente interessados. É bem verdade que a participação dos sindicatos de empresários e trabalhadores do setor é minoritária (38%) quando comparada à dos representantes de órgãos governamentais (62%). Porém, tal como mencionado por um entrevistado que acompanha o conselho desde antes da introdução dos atores não governamentais, “quando o Conselho era só governo, a visão era só governo. Hoje temos a visão mais completa, diversificada, envolvendo a indústria, armadores e trabalhadores. Ele não tem um desejo único mas sim uma visão multifacetada, envolvendo o governo e o mercado” (entrevista em 15 de outubro de 2012). Desse modo, o conselho tem a capacidade potencial de aumentar

a transparência e o compartilhamento de informações para um conjunto variado de atores, qualificando os projetos e as decisões tomadas sobre financiamento.

No entanto, é possível identificar que, em seu processo de estruturação e institucionalização, alguns limites se interpuseram à realização desse potencial. Por exemplo, até pouco tempo as reuniões do CDFMM não eram frequentes – o conselho chegou a ficar mais de um ano sem se reunir. Isso acarretou baixa previsibilidade para a concessão de prioridade para os financiamentos, como também fez com que as poucas reuniões realizadas ficassem sobrecarregadas com o volume de pedidos, prejudicando a adequada avaliação dos mesmos. Como revela a tabela 1, somente a partir de 2012, o DMM assumiu o compromisso de realizar as reuniões do CDFMM a cada três meses.

TABELA 1
Número de reuniões do CDFMM por ano

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de reuniões realizadas	2	1	1	0	2	4

Fonte: CDFMM (2007-2012).

Em 2009, a auditoria do TCU constatou que, entre 2007 e 2009, o conselho “concedeu prioridades de financiamento a *todos* os projetos que, após analisados pelo DMM, foram encaminhados” (TCU, 2009, p. 7, grifo nosso). Além disso, a mesma auditoria identificou que, em 2006, os pedidos submetidos pela Transpetro para a construção das 26 embarcações, relativas ao primeiro pacote de encomendas do PROMEF, não foram “devidamente analisados” pelo CDFMM. Ao encaminhar o pedido, a Transpetro informou no processo que “os projetos já tinham cumprido todos os trâmites legais exigidos e que possíveis alterações fundamentadas no artigo 9º da Portaria 90/2005 poderiam inviabilizar todas as negociações até então realizadas” (TCU, 2009, p. 17). Estas informações foram tomadas com estranheza pelos auditores, o que indicaria uma incapacidade do CDFMM em realizar avaliações criteriosas dos pedidos de financiamento e em explicitar as tensões entre os seus conselheiros, os quais, teoricamente, deveriam representar interesses distintos (por exemplo, armadores, estaleiros, trabalhadores, governo etc.).

No entanto, por meio de entrevistas para esta pesquisa, pôde-se identificar que a plena aprovação dos pedidos no CDFMM se deve, em grande parte, ao fato de que estes são discutidos, revistos e aprimorados antes de serem submetidos ao colegiado. Segundo relatou um representante dos armadores, o projeto entra no DMM um ano antes de ser

discutido na reunião do CDFMM. A equipe do DMM analisa, pede revisões, chama para reuniões. Assim, quando chega ao conselho, o projeto está maduro, pois se o projeto for rejeitado, não obtém a priorização e fica mais difícil conseguir o empréstimo sem isso (entrevista em 30 de outubro de 2012).

Além disso, o secretário executivo do CDFMM relatou que, nas reuniões, há sempre tensão entre armador e construtor (estaleiro): “armadores querem que as embarcações sejam construídas a menor custo para serem compradas com melhor preço no momento da entrega; estaleiros querem elevar sua margem de lucro na construção da embarcação”. Além deles, há também a visão dos trabalhadores, que se preocupam em garantir que a tripulação seja de brasileiros, em face da internacionalização do setor. Contudo o interesse de todos na viabilização dos projetos é maior. “São poucos *players*, eles se complementam e uns precisam dos outros” (entrevista em 10 de outubro de 2012).

A análise do conteúdo das atas das reuniões do CDFMM realizadas entre 2007 e 2012 permitiu verificar que os pedidos de vistas ou de esclarecimentos sobre os pedidos de financiamento são frequentes, sobretudo nos anos recentes. Isso indica que o conselho tem criado oportunidades para os diferentes atores questionarem os projetos a partir de suas distintas perspectivas. Além disso, em praticamente todas as reuniões, funcionários do DMM apresentam o fluxo de caixa do FMM, indicando os compromissos já realizados e os recursos disponíveis para os próximos anos. Assim, verifica-se que o CDFMM tem permitido que atores estratégicos do setor (trabalhadores, empresários e burocratas de diferentes áreas) tenham acesso a informações críticas e possam participar das decisões sobre a aplicação dos recursos. Conforme relatou um representante de sindicato de trabalhadores,

Uma vez pedimos para entender melhor os custos de um estaleiro. Daí, o Sinaval se comprometeu a apresentar um panorama comparativo Brasil *versus* mundo de custos para podermos acompanhar a curva de aprendizado. O conselho serve para este tipo de diálogo. (...) O conselho discute também os aspectos contábeis e financeiros do FMM, para vermos a disponibilidade de recursos e aprovarmos novos compromissos ou não (entrevista em 31 de outubro de 2012).

Dessa forma, percebe-se que o CDFMM, ainda que enfrentando dificuldades, está a caminho de realizar o seu potencial como órgão participativo e deliberativo, responsável pela análise de projetos para a tomada de decisões compartilhadas sobre a

concessão de financiamentos. Aprimoramentos são perceptíveis e têm garantido com que o conselho cumpra, no mínimo, o papel de viabilizar o diálogo entre atores do setor e atores governamentais, ampliando a transparência e publicização de informações. Tal como constatado pela auditoria do TCU,

podemos conclusivamente afirmar que para todos os projetos para os quais foram concedidos financiamentos, foi dada a devida publicidade dos feitos. São publicadas Resoluções no Diário Oficial da União, onde consta um resumo dos valores envolvidos no projeto, o favorecido e o local de construção das embarcações (TCU, 2009, p. 7).

4.2.4 Ibama/licenciamento

A instalação de empreendimentos como um estaleiro naval tem o potencial de provocar impactos socioambientais negativos. Neste sentido, a legislação atual prevê a obrigatoriedade do licenciamento ambiental, um processo que analisa as características da instalação e da operação desses empreendimentos, observando seus impactos e verificando o cumprimento de normas de proteção ambiental e direitos das populações envolvidas. No nível federal, cabe ao Ibama a concessão de tais licenças em três modalidades – prévia, de instalação e de operação – após a análise dos Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) e de Relatórios de Impacto Ambiental (Rimas) encaminhados pelos empreendedores.⁴³

O processo de licenciamento cria oportunidades para que projetos de instalação de grandes infraestruturas, comumente baseados em considerações técnicas e econômicas, sejam avaliados a partir de uma perspectiva que valoriza a proteção ambiental, o uso sustentável dos recursos naturais e a garantia de direitos das populações imediatamente afetadas. Para além do exame dos EIAs-Rimas pelos técnicos do Ibama, esta avaliação envolve também a realização de audiências públicas com a população local e consultas a outros órgãos estatais responsáveis por políticas e garantia de direitos em segmentos específicos. Assim, o processo de licenciamento confronta interesses econômicos com direitos e proteções ambientais, sociais e culturais. Tal como descrito por uma técnica do Ibama: “Todas as expectativas e interesses deságuam no processo de licenciamento”.

43. “O EIA é um documento técnico-científico composto por: diagnóstico ambiental dos meios físico, biótico e socioeconômico; análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e elaboração de medidas mitigadoras dos impactos negativos; e programas de acompanhamento e monitoramento. O RIMA é o documento público que reflete as informações e conclusões do EIA e é apresentado de forma objetiva e adequada a compreensão de toda a população” (Ibama, acessado em: 28 jan. 2013, disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento>>).

A audiência pública tem por finalidade “expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” (MMA, 1987).⁴⁴ Participam das audiências públicas a comunidade local, empresários, o MP e outros atores afetados pelo – ou interessados no – empreendimento. Após a audiência, o órgão licenciador poderá solicitar esclarecimentos ao empreendedor.

Críticas ao processo de audiências públicas dizem respeito: *i*) à ausência de critérios quanto à metodologia a ser utilizada; e *ii*) ao fato de elas ocorrerem após a produção do EIA, impedindo que a população debata sobre o que deve ser estudado, as informações relevantes que devem ser apresentadas pelo empreendedor ou as ações mitigatórias dos empreendedores que interessam à comunidade. Assim, a sociedade civil e o Ministério Público Federal (MPF) têm considerado as audiências um “mero exercício de formalidade processual, servindo exclusivamente para legitimar decisões anteriormente deliberadas” (Omoto, 2005). No entanto, como alegam técnicos do Ibama entrevistados para esta pesquisa, as audiências têm funcionado bem no seu papel de informar à população sobre os empreendimentos e promovem um espaço aberto para exposição de opiniões divergentes.⁴⁵

Além das audiências, outros órgãos estatais são chamados a se manifestar e apresentar posicionamento quanto ao estudo ambiental de cada projeto sob licenciamento, entre eles: *i*) a Funai para o componente indígena; *ii*) a FCP para o componente quilombola; *iii*) o Instituto Chico Mendes (ICM-Bio) para questões atinentes a unidades de conservação; *iv*) o Iphan; *v*) o Instituto Nacional de Colonização

44. Segundo a legislação, a audiência deve ocorrer em local acessível ao público; deve ser dirigida pelo representante do órgão licenciador, que deve fazer uma exposição objetiva do projeto e do seu respectivo Rima. Após esta exposição, abrem-se as discussões aos interessados presentes. Como produto final, a audiência gera uma ata, na qual são anexados todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção. “A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto” (MMA, 1987). Após a realização da audiência, inicia-se uma análise da viabilidade ambiental, visando à emissão da licença prévia ao empreendimento. A análise é realizada “por uma equipe multidisciplinar que contempla as áreas de conhecimento envolvidas (meios físico, biótico e socioeconômico) e considera-se também, nesta análise, as contribuições colhidas nas audiências públicas” (Ibama, 2012).

45. Além das audiências públicas, há o mecanismo da consulta prévia aos povos indígenas e comunidades quilombolas, quando afetadas por decisões administrativas ou legislativas do Estado nacional ou por empreendimentos que possam gerar impactos em seus territórios. Trata-se de um compromisso assinado pelo Brasil na Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e que passou a ser mandatório, em 2004, por força de decreto presidencial (Decreto nº 5.051, 19 de abril de 2004).

e Reforma Agrária (Incra) para questões envolvendo assentamentos; e *vi*) a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Ministério da Saúde (MS). As manifestações desses órgãos devem apontar a existência de óbices que impeçam o prosseguimento do processo de licenciamento ou indicar as medidas e condicionantes considerados necessários para suplantar os problemas identificados. Além deles, observa-se um papel ativo do MPF.⁴⁶ No entanto, somente a partir de 2011, a Portaria Interministerial nº 419 (Brasil, 2011) regulamentou a atuação desses órgãos e entidades no processo de licenciamento de modo que suas contribuições e posicionamentos pudessem ter um papel mais claro no processo.

Observa-se que, na prática, o licenciamento ambiental é efetivo em promover mudanças nas propostas originais e pode vetar determinados empreendimentos por não corresponderem às exigências ambientais e socioeconômicas. Um caso recente no campo da indústria naval é o do Estaleiro Eisa, em Alagoas. Vários atores participam do seu processo licenciamento em curso (entre eles o MPF, a Procuradoria Geral da República, o instituto ambiental estadual, a sociedade civil ambientalista local, grupos políticos e econômicos interessados nos benefícios econômicos do empreendimento etc.). Por meio de uma ação do MPF, o Ibama passou a ser o órgão licenciador no lugar do instituto ambiental estadual que, até então, havia conferido o licenciamento prévio ao estaleiro. O Ibama não conferiu a licença prévia, pois a proposta locacional original afetava importantes áreas de mangue. Assim, o empreendedor precisou transferir sua proposta original para outro local e apresentar um novo EIA-Rima. Atualmente, o Ibama está avaliando a nova proposta.

Como visto, o processo de licenciamento ambiental cria oportunidades para que os projetos sejam confrontados com suas repercussões nas dimensões ambientais, sociais e étnico-culturais. Contudo, questões relativas a disputas de competência entre o governo federal e os estados⁴⁷ e limitações na implementação dos requisitos do processo

46. Além da fase da licença prévia, a legislação prevê a participação dos órgãos envolvidos no processo de licenciamento nas fases da licença de instalação e operação, caso o Ibama solicite.

47. No que tange à construção de estaleiros, num primeiro estágio do licenciamento, é realizada uma avaliação de competências para verificar se o órgão responsável pelo licenciamento será o órgão federal ou os órgãos estaduais. No entanto, a maioria dos casos de licenciamento de estaleiros cabe aos órgãos estaduais, de acordo com técnicos do Ibama. "O IBAMA atua, principalmente, no licenciamento de grandes projetos de infra-estrutura que envolvam impactos em mais de um estado e nas atividades do setor de petróleo e gás na plataforma continental" (Ibama, acessado em: 30 jan. 2013). "O licenciamento é basicamente uma atividade a ser exercida pelo Poder Público estadual. As autoridades federais somente podem atuar em casos definidos, ou supletivamente à autoridade estadual. Os municípios poderão complementar, no que couber, as exigências dos órgãos estaduais para atender necessidades locais" (Antunes, 2010, p. 104).

têm restringido o impacto concreto da etapa do licenciamento sobre os investimentos do setor de construção naval.

5 CONCLUSÕES: O ARRANJO DE IMPLEMENTAÇÃO, SUAS CAPACIDADES E OS RESULTADOS DA POLÍTICA

O arranjo político institucional de implementação das ações de revitalização da indústria naval brasileira foi descrito e analisado comparativamente nas seções anteriores. Pôde-se identificar que o arranjo atual, quando comparado ao que vigorou no passado, apresenta maiores capacidades, tanto políticas quanto técnico-administrativas. Além disso, ao comparar o desenho formal do arranjo e sua operação prática, verifica-se que, apesar de as novas capacidades políticas adquiridas encontrarem dificuldades na realização plena do seu potencial, sua operação, de fato, tem criado oportunidades para a participação de um conjunto mais amplo de atores (políticos e sociais) na implementação da política, além da publicização e transparência das informações.

Conclui-se este estudo com reflexões acerca da relação entre as características de operação do arranjo e seus efeitos sobre os resultados produzidos (*outputs*). Isto significa que as características do atual arranjo e sua operação concreta têm implicações para os resultados da política em tela? É certo que ainda é cedo para uma avaliação compreensiva dos resultados das iniciativas de revitalização da indústria naval no Brasil, pois esta ainda está em curso e, com o tempo, é que se poderá dizer se os objetivos de estimular uma indústria nacional com competitividade internacional foram alcançados. No entanto, é possível tirar algumas conclusões por meio da comparação entre a relação do arranjo do passado e seus resultados com a relação entre as características de operação do arranjo atual e os resultados observáveis até o presente.

Como se pôde observar nas seções anteriores, o arranjo do passado era marcado pela concentração das atividades de planejamento, gestão do fundo, tomada de decisões e monitoramento de projetos na Sunamam, autarquia ligada ao Ministério dos Transportes, a qual contava com ampla autonomia para execução da política. É verdade que, por um lado, essa concentração de competências facilitava a coordenação e integração das diversas etapas do processo. Mas, como se viu, por outro lado, sobrecarregava a agência com tarefas que iam além da sua capacidade técnico-administrativa existente. Relatos históricos

ressaltam déficits de capacidade na gestão dos planos, na avaliação e monitoramento dos projetos agraciados com financiamento público e na gestão do FMM.

Além disso, o arranjo do passado não dispunha de mecanismos de interação com atores políticos e sociais diretamente interessados (como sindicatos de trabalhadores e populações locais afetadas) e outros atores burocráticos (como órgãos de controle, regulação etc.). Isso fazia com que a implementação da política corresse de forma insulada, envolvendo relações pouco transparentes entre técnicos da burocracia e empresários do setor, prejudicando a publicização de informações e o acompanhamento público. Mesmo que não possam ser tomadas como causas únicas ou primordiais,⁴⁸ essas características criaram condições e oportunidades para os desvios e má utilização de recursos observados. Não foram poucos os casos em que empréstimos foram concedidos a estaleiros já inadimplentes e que não tinham condições de executar os projetos. Além disso, a precariedade do monitoramento da execução dos financiamentos contribuiu para que muitos projetos não gerassem os frutos pretendidos, provocando prejuízos não desprezíveis ao erário. Isso tudo resultou em acusações de locupletamento de autoridades governamentais, armadores e industriais que derivaram em CPI no Congresso Nacional e a consequente extinção da autarquia no final da década de 1980.

Diferentemente, o arranjo atual é marcado pelo envolvimento de um conjunto de atores e pela desconcentração de atribuições entre eles. Uma autarquia da administração indireta não é mais responsável pelo planejamento setorial, tal como nos moldes do passado. O mecanismo de estímulo e coordenação das demandas do setor privado são as encomendas da Transpetro. As demais etapas do processo, envolvendo a avaliação de pedidos e tomada de decisão sobre financiamentos, a gestão do FMM e o monitoramento da execução financeira e física dos projetos, encontram-se distribuídas entre os atores envolvidos no arranjo. Isto é, ainda que as avaliações técnicas dos pedidos de financiamento sejam responsabilidade do DMM, cabe ao CDFMM as decisões finais sobre a priorização de projetos. Além disso, compete ao conselho o acompanhamento, verificação e aprovação das contas do FMM. Já o monitoramento, por sua vez, passa a ser conduzido por múltiplos atores – DMM, agentes financeiros e Transpetro – garantindo que todos os projetos estejam sob a observação de distintos olhares. Finalmente, o risco das operações passou a ser plenamente assumido pelos agentes financeiros, protegendo o erário no caso de eventual inadimplência.

48. A crise do setor nos anos 1980 e 1990 foi também muito influenciada pelo contexto macroeconômico e fiscal do país (CPI Sunamam, 1985).

No que tange às características do arranjo atual que lhe permitem maior capacidade política, destaca-se, como fatores de transparência e abertura ao escrutínio público, o fato de o programa ter sido submetido à discussão e aprovação do Senado, a atuação dos órgãos de controle e a participação de representantes dos sindicatos de trabalhadores e empresários no CDFMM. Esse conjunto de características faz com que a implementação da política no contexto atual ocorra, não só envolvendo vários atores e suas distintas capacidades mas, sobretudo, sob a atenção e observação de atores governamentais (acompanhamento do PAC), órgãos de Estado (CGU, TCU, Ibama etc.) e organizações da sociedade civil (como sindicatos e associações locais). Assim, somados os fatores associados à ampliação das capacidades técnico-administrativas e políticas, há razões para esperar que os recursos públicos sejam mais bem aplicados, prevenindo desvios e a não execução dos projetos financiados (*rent-seeking*) e a captura dos agentes públicos pelos interesses privados, críticas comuns às iniciativas de intervenção do Estado na economia ou de políticas públicas de caráter desenvolvimentista.⁴⁹

O presente estudo sobre o arranjo político-institucional da revitalização da indústria naval no Brasil se motivou pela compreensão sobre como se dá a implementação de uma política com traços tipicamente desenvolvimentistas em um contexto democrático, marcado por requisitos de transparência, participação social, controles burocráticos e maior envolvimento de atores políticos. Na literatura atual, pode-se encontrar posições que advogam pelas sinergias existentes entre instituições democráticas e desenvolvimento, ressaltando a qualidade e legitimidade de decisões compartilhadas; e argumentos que enfatizam os conflitos, impasses e obstáculos ao desenvolvimento acelerado decorrente da incorporação de um amplo conjunto de atores nos processos decisórios e da multiplicação dos pontos de veto (controles políticos e burocráticos).

O estudo do caso da revitalização da indústria naval sugere abordar estes argumentos teóricos com maior cautela, no sentido de se entender melhor as condições sob as quais são provocadas “sinergias” ou “conflitos”. Por um lado, a investigação

49. É perceptível, hoje, a existência de atrasos nas encomendas de embarcações aos estaleiros nacionais. Estes atrasos têm provocado repercussões negativas e alguma insegurança no setor. No entanto, ainda não existem casos de quebra de contratos de financiamento e construção. Além disso, a presente análise não enfoca os impactos das ações governamentais sobre a produtividade e competitividade do setor nos próximos anos. Assim, não podemos avaliar em que medida se realizará ou não a desejada curva de aprendizado da indústria naval nacional. Outro projeto do Ipea – da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais (Diset) – tem se debruçado sobre essas análises.

demonstrou que a vigência de mecanismos de controle político e burocrático, participação e transparência não têm criado obstáculos à implementação das ações. Apesar de serem submetidas ao escrutínio do Senado Federal, às auditorias dos órgãos de controle e à participação dos sindicatos (empresas e trabalhadores) na tomada de decisão, as ações de apoio à revitalização da indústria naval têm sido executadas em nível bastante satisfatório, dado o volume de investimentos e recursos transacionados nos últimos anos, além do crescimento da produção e do emprego no setor. Além disso, em alguns casos, observou-se que a interferência desses processos tem deflagrado melhorias e aperfeiçoamentos na gestão da política (como, por exemplo, o fortalecimento dos processos de avaliação e monitoramento). Assim, é certo falar que, em relação ao passado, verifica-se maior “oxigenação” da burocracia estatal e sinergias nas suas relações com atores políticos, sociais e econômicos. A criação de mecanismos complexos de coordenação e implementação, com a constituição de espaços de negociação entre atores, novas formas de monitoramento e suas imposições de transparência e as exigências de prestação de contas e controle por parte da sociedade civil impostas pelo contexto político-institucional brasileiro pós-CF/1998, no caso em estudo, resultou na ampliação das capacidades do Estado.

Por outro lado, a pesquisa também indicou limitações no exercício do potencial pleno desses mecanismos voltados a tornar a burocracia executora mais aberta aos interesses de diversos atores na sociedade, seja na relação entre governo e sociedade civil no CDFMM, nas arenas deliberativas do Congresso Nacional, ou nos processos regulatórios, como no caso do licenciamento, voltados a garantir direitos e proteções a grupos minoritários. Tal como relatado, todos apresentaram desempenho que pode ser considerado aquém ao previsto nas suas competências estatutárias. Ainda que tais instâncias tivessem uma atuação mais intensa, avalia-se que os níveis de conflito de interesse (seja no caso dos partidos de oposição no Congresso, nas tensões entre estaleiros, armadores e trabalhadores no conselho, ou das associações e grupos locais nas audiências públicas) não resultariam em impasses, bloqueios ao processo e paralisações, dado que o tipo de política em questão tende a produzir resultados de soma positiva (ampliação do investimento, do emprego e promoção de desenvolvimento em diversos estados).

Compreender em maior profundidade as relações entre a vigência de instituições democráticas e a implementação de políticas de desenvolvimento requer, assim, comparações entre diferentes políticas e suas condições de execução. Estas tendem a

variar de setor para setor, em função das diferentes trajetórias históricas, instituições, bases econômicas, atores e coalizões políticas. Este estudo de caso é uma contribuição nesse sentido.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Maíra. Indústria naval se recupera no Brasil. **O globo**, Economia, 16 set. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/emprego/industria-naval-se-recupera-no-brasil-6110258#ixzz2IvJdDxT3>>.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12^a ed. amp. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010.

BARAT, Josef. **Visão histórica da implantação da indústria naval no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. No prelo.

BORGES, José C.; SILVA, Carlos R. L. Indústria da construção naval: a crise e recuperação. **Conjuntura setorial**, p. 47-50, jul. 2003.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **A retomada da indústria naval brasileira**. BNDS 60 anos: perspectivas setoriais. 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro60anos_perspectivas_setoriais/Setorial60anos_VOL1ConstrucaoNaval.pdf>.

BRASIL. **Portaria Interministerial n° 419**, 2011.

BUENO LEAL, E. P. **Indústria naval brasileira**, 19 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/tecnologia/industria-naval-brasileira/45745/>>.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de auditoria de gestão de contas**, 2008.

_____. **Relatório de auditoria de gestão de contas**, 2009.

CMN – CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução CMN n° 3.828/2009**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2009&numero=3828>>.

CDFMM – CONSELHO DIRETOR DO FUNDO DA MARINHA MERCANTE. **Atas das reuniões (2007-2012)**. Brasil: Ministério dos Transportes, 2007-2012.

CPI SUNAMAM. **Relatório final**, 1985. Disponível em: <http://books.google.com.br/books/about/CPI_Sunamam.html?id=xkXmZwEACAAJ&redir_esc=y>.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Diagnósticos complementares, com base no diálogo social, das demandas com atores para as políticas públicas de emprego, trabalho e renda, em especial a da qualificação profissional: setores naval e siderúrgico do estado do Rio de Janeiro. **Relatório**, 2012. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/projetos/MTE/qualificacaoProf/20102012/5cDiagnosticosnavalsiderurgico.pdf>>.

FAVARIN, Julio Vicente Rinaldi *et al.* **Balço entre oferta e demanda na construção naval brasileira**. Rio de Janeiro, 2010.

GOMIDE, Alexandre. **A política das reformas institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2011.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Capacidades estatais para o desenvolvimento nacional no século XXI. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, Ipea/ Diest, v. 2, 2012.

_____. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília: Ipea/ Diest, v. 3, 2013.

KUBOTA, Luis Claudio. **Indústria naval: um cenário dos principais *players* mundiais**. Brasília: Ipea, jan. 2013 (Nota Técnica IPEA, n. 7).

LACERDA, Sander Magalhães. Oportunidades e desafios da construção naval. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 41-78, 2003.

LEFTWICH, Adrian. Forms of the democratic developmental state: democratic practices and development capacity. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Org.). **The democratic developmental state: politics and institutional design**. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 52-83.

LIMA NETO, Oswaldo (Coord.). **Transportes no Brasil: história e reflexões**. Recife, PE: Ed. Universitária da UFPE, 2001. 512 p.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina (Ed.). **Burocracia e política: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 9**. Conama, 1987.

MOTTA, Andrea Limani Boisson. **A regulação do transporte aquaviário de mercadorias**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Rio de Janeiro, Universidade Candido Mendes, 2006.

OMOTO, João Akira. **Processo de decisão, informação e participação**. Possibilidades e limites da legislação. Comunicação oral. Mesa-redonda: processos de decisão, planejamento e estruturas institucionais – experiência brasileira. I Encontro de Ciências Sociais e Barragens, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

RODRIGUES, Fernando H. Lemos; RUAS, José Augusto. **Perspectivas do investimento em mecânica** – naval. Perspectivas do investimento no Brasil, sistema produtivo 07. Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Economia e Universidade Estadual de Campinas (Coord.)/Instituto de Economia, Campinas, jan. 2009.

SENADO FEDERAL. **Parecer nº 1.005**. Comissão de Assuntos Econômicos. Brasília: Senado Federal, 2006a.

_____. **Parecer nº 1.332**. Comissão de Serviços de Infraestrutura. Brasília: Senado Federal, 2006b.

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Gerência de Análise da Concessão de Garantias da União a Estados, DF e Municípios (Gerfi)/Coordenação-Geral de Responsabilidades Financeiras e Haveres Mobiliários (COREF). **Nota nº 1.580**, de 1º de agosto de 2006.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão Legado nº 2.471/2009**.

_____. **Acórdão Legado nº 2.835/2011**.

VENCESLAU, Pedro. No rastro do pré-sal. **Revista fórum**, 22 jun. 2012. Disponível em: <<http://revistaforum.com.br/blog/2012/06/no-rastro-do-pre-sal/>>.

WHITE, Gordon. Constructing a democratic developmental state. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Org.). **The democratic developmental state: politics and institutional design**. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 17-51.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Balanco quatro anos: 2007-2010**. Governo federal, 2010.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Ibama autoriza distribuição do Rima do empreendimento Eisa/Alagoas**, 20 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/publicadas/ibama-autoriza-distribuicao-do-rima-do-empreendimento-eisa/alagoas>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal**: relatório de conclusão da pesquisa. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participação>.

SÁ e SILVA, Fabio; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto (Org.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão Legado nº 55.971/2005**.

APÊNDICE

Lista de Entrevistados

- Gestor do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (7 de fevereiro de 2012).
- Gerente de planejamento da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) (10 de fevereiro de 2012).
- Gestor do PAC – MPOG (14 de fevereiro de 2012).
- Gestores do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (23 de fevereiro de 2012).
- Coordenador-geral de Petróleo e Gás do PAC – MPOG (27 de julho de 2012).
- Analista de Infraestrutura do MME (4 de setembro de 2012).
- Analista de Infraestrutura do DMM (28 de setembro de 2012).
- Diretor do DMM (10 de outubro de 2012).
- Vice-presidente Syndarma (10 de outubro de 2012).
- Vice-presidente do Sinaval (15 de outubro de 2012).
- Analista da Secretaria de Controle Externo (Secex)/TCU (17 de outubro de 2012).
- Técnicos do Departamento de Orçamento do BNDS (30 de outubro de 2012).
- Gerente do PROMEF – Transpetro (30 de outubro de 2012).

- Diretor-presidente da CONTTMAF (31 de outubro de 2012).
- Coordenadora da Coordenação de Portos, Aeroportos e Hidrovias (COPAH), Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) – Ibama (6 de novembro de 2012).
- Técnica da COPAH/DILIC – Ibama (6 de novembro de 2012).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

