

A VER NAVIOS? A REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL DEMOCRÁTICO**Roberto Rocha C. Pires**

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

Alexandre de Ávila Gomide

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest/Ipea.

Lucas Alves Amaral

Bolsista da Diest/Ipea.

O objetivo deste trabalho é compreender as tensões e sinergias resultantes da implementação de políticas de caráter desenvolvimentista em ambientes político-institucionais caracterizados pela vigência de regimes democráticos, marcados por requisitos de transparência, participação social, controles e maior envolvimento de atores políticos. Para tal, analisa-se o caso das políticas de apoio e fomento à indústria naval a partir da década de 2000, setor que também ocupou lugar central nas experiências de desenvolvimentismo do passado. Por meio da comparação entre os arranjos político-institucionais – entendidos como o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular de interação entre atores e interesses na implementação de uma política pública – do presente e do passado revelam-se as semelhanças e diferenças na implementação de políticas desenvolvimentistas nos contextos democrático e autoritário.

O arranjo político-institucional que deu sustentação à política de apoio à indústria naval no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980 estava inserido num contexto burocrático-autoritário e caracterizava-se pela concentração das atividades de planejamento, gestão de recursos, tomada de decisões e monitoramento de projetos pela Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), autarquia ligada ao Ministério dos Transportes, a qual contava com ampla autonomia para execução da política. Se, por um lado, essa concentração de competências facilitava a coordenação e integração das diversas etapas do processo, por outro, sobrecarregava a agência com tarefas que iam além da sua capacidade técnico-administrativa, evidenciando déficits na gestão, avaliação e monitoramento dos projetos financiados com recursos públicos. 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. Tais características criaram condições e oportunidades para desvios e má utilização de recursos observados no período.

Já o arranjo político-institucional atual é marcado pelo envolvimento de um conjunto de atores e pela desconcentração de atribuições entre eles. Percebe-se a presença significativa do Poder Legislativo no processo que contribuiu para configurar o arranjo dos órgãos de controle e da sociedade civil representada no Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), espaço formado por representantes de trabalhadores, empresários e atores estatais. No arranjo atual, a aprovação dos projetos cabe ao Departamento de Marinha Mercante (DMM) Ministério dos Transportes, e a gestão do risco e operação dos financiamentos fica a cargo de agentes financeiros, os quais conjuntamente monitoram a execução das atividades de fabricação das embarcações.

Argumenta-se que o arranjo atual, quando comparado ao do passado, apresenta maiores capacidades políticas e técnico-administrativas. Isto é, o arranjo atual tem criado oportunidades para a participação de um conjunto amplo de atores (políticos e sociais), contando com instrumentos e processos de implementação mais robustos e eficazes, além da maior publicização

e transparência das informações. Assim, percebe-se uma tendência de que os recursos públicos sejam melhor aplicados, prevenindo desvios, não execução dos projetos financiados (*rent-seeking*) e captura dos agentes públicos pelos interesses privados, críticas comuns às iniciativas de intervenção do Estado na economia ou de políticas públicas de caráter desenvolvimentista.

O estudo também indica limitações no exercício do potencial pleno dos mecanismos voltados a tornar a burocracia executora mais aberta aos interesses da sociedade, seja na relação do governo com os membros do CDFMM, nas arenas deliberativas do Congresso Nacional, seja nos processos de licenciamento, voltados a garantir direitos e proteção a grupos minoritários. Contudo, ainda que tais instâncias tivessem uma atuação mais intensa, avalia-se que os níveis de conflitos de interesse (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).

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. 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. O texto está organizado da forma descrita a seguir. Após a 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 implantação 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, comparou-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.

SUMÁRIO EXECUTIVO

