

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Brenda de Cassia Silva Gomes

**“A VER NAVIOS”: CAPACIDADES ESTATAIS E EFICÁCIA NA  
REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL BRASILEIRA**

Santa Maria, RS  
2019

**Brenda de Cassia Silva Gomes**

**“A VER NAVIOS”: CAPACIDADES ESTATAIS E EFICÁCIA NA  
REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL BRASILEIRA**

Trabalho Final de Graduação, apresentado ao  
Curso de Relações Internacionais, da Universidade  
Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
**Bacharel em Relações Internacionais.**

Orientador: Prof. Dr. Igor Castellano da Silva

Santa Maria, RS  
2019

**Brenda de Cassia Silva Gomes**

**“A VER NAVIOS”: CAPACIDADES ESTATAIS E EFICÁCIA NA  
REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao  
Curso de Relações Internacionais, da Universidade  
Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
**Bacharel em Relações Internacionais.**

**Aprovado em      de dezembro de 2019:**

---

**Igor Castellano da Silva, Dr. (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)

---

**Júlio Eduardo Rohenkohl, Dr. (UFSM)**

---

**Carlos Schmidt Arturi, Dr. (UFRGS/UFSM)**

Santa Maria, RS  
2019

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e às pessoas que a constituem e se empenham para sua excelência como instituição. Sou muito grata a seus servidores, professores e técnicos que, com muito profissionalismo, são responsáveis pela minha formação.

Agradeço à minha segunda casa, o Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP) e a todos os integrantes, pesquisadores e professores com quem pude ter a honra de conviver. Aos professores Igor Castellano, Júlio Rodriguez, Júlio Rohenkohl, Arthur Dornelles e Danielle Jacon, que se empenham e se empenharam para produzir um ambiente de trocas profícuo para a produção coletiva de conhecimento. O grupo foi um ambiente crucial para o meu desenvolvimento pessoal e acadêmico.

Agradeço, em especial, ao Prof. Dr. Igor Castellano da Silva, pelas incontáveis horas de sua vida dedicadas à orientação deste trabalho e, sobretudo, à minha formação. Seu apoio incondicional nesses anos de graduação me estimulou a ser uma estudante melhor e me instigou o prazer pela pesquisa. Sua postura ética, seu profissionalismo e sua dedicação como orientador e professor servirão de exemplo para mim sempre, dentro e fora da academia. Obrigada pela tolerância e paciência diante das minhas falhas e por, sempre, estar disposto a me corrigir e aconselhar quando necessário.

Ao professor Júlio César Cossio Rodriguez, pelas imensas contribuições feitas à minha formação e ao trabalho. Obrigada pelo apoio ao longo da minha trajetória, pelos aprendizados e pela convivência.

Agradeço a meus pais, Susana e Jairo, pelo infindável apoio e amor. Quaisquer palavras que eu possa escolher não são dignas do que fazem por mim. Não fosse o esforço e trabalho árduo de ambos, a conclusão de mais essa etapa da minha vida não seria possível. Obrigada por sempre apoiarem as minhas escolhas e entenderem a distância e as minhas ausências.

À Leonardo Miglioranza Castagna, agradeço pelas inúmeras contribuições, conselhos e correções ao trabalho e à minha pessoa. Pela companhia e paciência nesses anos, por ouvir minhas lamúrias e, com muito amor, me incentivar a não desistir nos momentos de angústia.

Aos amigos de graduação, Kauê, Vitoria, Alisson, Taíse, Diulio e Felipe. Obrigada por compartilharem essa jornada comigo e a deixarem mais alegre e divertida. Esses quatro anos teriam sido infinitamente mais difíceis não fosse a companhia e apoio irrestrito que encontrei na amizade de todos vocês.

Às amigas Bruna Genzler, Gabriela Cardoso, Carol Wobeto, Gabriela Dubou, Camila Pavão, Martina Vasconcelos e Natália Wink, agradeço por me acolherem e tornarem minhas semanas mais leves, sempre dispostas a me ouvir e me aconselhar.

Agradeço a todos os meus amigos e familiares. Em especial a minha amiga de tantos anos, Micaelle Rocha, que mesmo diante da minha ausência em tantos momentos, sempre esteve disposta a me receber de braços abertos. À minhas tias Paula, Marilene e Lourdes, em quem sempre pude encontrar um colo e sempre estiveram disponíveis para me ouvir e me apoiar. E à minha prima querida, Júlia Glenda, por não deixar que nossa amizade infante se perca nas distâncias e ocupações cotidianas.

*We are not students of some subject matter, but students of problems.  
And problems may cut right across the boundaries of any subject matter or discipline.*  
Karl Popper

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Configuração de casos para a variável de resultado “entrega de produtos” em Pires e Gomide (2016).....	21
Figura 2 – Diagrama de condições para a entrega de resultados.....	23
Figura 3 – Linha do tempo de entregas PROMEF 1 e 2.....	35
Figura 4 – Condições para a alta entrega de produtos em Pires e Gomide (2016).....	36
Figura 5 – Diagrama de condições adotadas por Pires e Gomide no período de 2003 a 2013 .....	37
Figura 6 – Gráfico de variação do papel exercido pelo Estado entre 2003 e 2019 .....	41

## **LISTA DE QUADROS E TABELAS**

Tabela 1 – Contratações PROMEF 1 .....	33
Tabela 2 – Contratações PROMEF 2 .....	34
Tabela 3 – Relação geral de embarcações entregues e canceladas do PROMEF 1 e 2 .....	35
Tabela 4 – Variáveis para avaliação das capacidades técnico-administrativas nos diferentes períodos .....	38
Tabela 5 – Esquema de variáveis nos dois períodos .....	42

## SUMÁRIO

<b>1 APRESENTAÇÃO .....</b>	9
<b>2 “A VER NAVIOS”: CAPACIDADES ESTATAIS E EFICÁCIA NA REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL BRASILEIRA.....</b>	14
2.1 INTRODUÇÃO .....	14
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADES ESTATAIS: UMA ASSOCIAÇÃO INEVITÁVEL.....	16
2.3 CAPACIDADES ESTRUTURAIS E INDUSTRIALIZAÇÃO: NOTAS GERAIS E O CASO BRASILEIRO .....	24
2.4 DA REVITALIZAÇÃO À CRISE DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL .....	31
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
<b>3 CONCLUSÕES.....</b>	44
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	46

## 1 APRESENTAÇÃO

A formulação e implementação de políticas públicas é parte fundamental das funções do Estado. As políticas públicas abrangem setores sociais vitais como saúde, educação, segurança pública e infraestrutura, e reverberam para além das fronteiras domésticas, compreendendo a política externa, a defesa e segurança nacional. Os diversos setores dizem respeito ao bem-estar da sociedade, que está condicionado à implementação de políticas públicas eficazes e sustentáveis. Nesse sentido, a compreensão dos fatores que influenciam na obtenção de resultados das políticas públicas é essencial, sobretudo nos casos de países em desenvolvimento, como o Brasil, cujas capacidades são limitadas e os custos econômicos e sociais de políticas inefetivas é muito mais alto.

Analizar as capacidades do Estado brasileiro na condução de políticas públicas, especialmente em um setor estratégico para o desenvolvimento, como o setor industrial, requer o entendimento de capacidades estatais como derivadas das dinâmicas de inserção dos Estados e das economias na sociedade e nas suas estruturas institucionais distintas. Sabe-se que essas dinâmicas desempenham um papel crítico nos resultados econômicos e políticos e que as formulações e reformulações institucionais condicionam a maneira como Estado, sociedade e economia interagem (BLOCK; EVANS, 2005).

A noção de capacidade estatal é abrangente e o conceito pode ser entendido como “[...] a habilidade de formular e implementar políticas [...]”<sup>1</sup> (KJÆR; HANSEN; THOMSEN, 2002, p. 18) ou a capacidade efetiva do Estado de penetrar na sociedade e alterar a distribuição de recursos, atividades e conexões interpessoais (TILLY, 2007). O emprego do conceito tem transitado pelas esferas de extração e construção de recursos materiais a capacidades administrativas e políticas do Estado.

Políticas Públcas podem ser amplamente definidas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 2013, p. 3) ou como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (LYNN; GOULD, 1980). Os estudos de políticas públicas abrangem o caráter social, econômico ou político, a estrutura e as causas e efeitos das ações governamentais diante de desafios sociais. Causas, essas, que envolvem a formulação e a implementação das políticas e a avaliação e análise dos seus efeitos, bem como a dimensão das ferramentas aplicadas e das decisões tomadas. Como exposto por Michael Shires, gira “em

---

<sup>1</sup> No original: “*the ability to formulate and implement policies*”.

torno das ferramentas e processos associados à tomada de decisões públicas e à definição de prioridades”<sup>2</sup> (2004, p. 351).

Celina Souza (2006) aponta para o crescimento exponencial das pesquisas na área de Políticas Públicas a partir dos anos 80 em razão, principalmente, das políticas de restrição de gastos públicos, que levam a necessidade de adequar as políticas econômicas e sociais aos ajustes fiscais. No Brasil, o estudo de políticas públicas tem procedido de amplas áreas e compreende um escopo multidisciplinar, especialmente com pesquisas derivadas das áreas da Ciência Política, Economia e Administração Pública. Tal multidisciplinaridade representa o potencial eclético da disciplina de Políticas Públicas, capaz de dispor de riqueza teórica e metodológica, porém, que na realidade, tem contribuído para a dispersão e afetado a consolidação e institucionalização da disciplina no Brasil (MARENCO; STROHSCHOEN, 2018).

Os estudos sobre políticas públicas, no Brasil, são relativamente recentes e em sua grande parte consistem na “[...] análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas” (FREY, 2000, p. 214) ou “micro abordagens contextualizadas, porém dissociadas dos macroprocessos ou ainda restritas a um único *approach* e limitadas no tempo” (PEREZ, 1998, p. 70 *apud* FREY, 2000, p. 215). Assim, o abrangente espaço ocupado pelos estudos que se destinam a analisar o desempenho das políticas, ou seja, a eficácia, eficiência, impacto e performance de diversas políticas setoriais, contrasta com a ausência de sínteses claras e organizadas sobre as diferentes propostas de mensuração e das análises de fatores estruturais e históricos.

Klaus Frey (2000, p. 230) atribui esse descaso com o caráter estrutural das políticas à tradição da área de *policy analysis*, que procura entender os processos políticos conferindo maior relevância ao conteúdo da política pública que às condições institucionais. Isso se deve, especialmente, à origem e consolidação do campo em países desenvolvidos e institucionalmente estáveis e à natureza quantitativa, em sua maioria, das pesquisas na área. Os desafios da disciplina no Terceiro Mundo<sup>3</sup> são muitos, dada a necessidade de adaptar a pesquisa ao caráter singular dos países em desenvolvimento, que dispõem de instituições ainda em consolidação e democracias recentes e instáveis.

---

<sup>2</sup> No original: “around the tools and processes associated with public decision making and priority setting”.

<sup>3</sup> O termo remete, originalmente, ao grupo de países não alinhados aos blocos de poder durante a Guerra Fria. Entretanto, o seu significado adquiriu amplitude ao longo do tempo e não há um consenso sobre sua definição. Para B. C. Smith (2003), representa a natureza semelhante, embora não idêntica, das experiências nos processos de desenvolvimento dos países da Ásia, África e América Latina, que estão unidos por um conjunto de características específicas porém únicas.

A dissociação encontrada entre as análises de políticas públicas e os processos macro históricos e estruturais gera uma visão reducionista das restrições e incentivos a que as políticas e seus executores estão submetidos. A superação dessa dissociação e a adequação das análises aos diversos contextos pode ser propiciada pelas contribuições da abordagem da Sociologia Histórica Internacional. Quais sejam, a percepção de que os formuladores e executores das políticas públicas, em sua maioria o Estado, são constrangidos e incentivados pela estrutura internacional e social. A abordagem comprehende o contexto internacional enquanto sistemas que impõem restrições estruturais à agência individual ao mesmo tempo em que os sistemas e as estruturas não têm significado fora da compreensão dos atores que os compõem (SPRUYT, 1998). Nesse sentido, os pressupostos da SHI indicam que a disponibilidade e a formação das capacidades do Estado para promoção das mudanças sociais são fruto das dinâmicas interacionais entre os diferentes atores – sociedade, elites, governos – e as estruturas ao longo do tempo.

Anne Kjær, Ole Hansen e Peter Thomsen (2002) apontam que, historicamente, Estados que são capazes de formular e implementar políticas importantes possuem certas características organizacionais e administrativas. Na literatura clássica, o sucesso dos Estados desenvolvimentistas é atribuído a padrões weberianos de burocracia dotados de autonomia e profissionalização (EVANS, 1996; EVANS; RAUCH, 1999; WEISS, 1998). Mas é importante salientar que “esse não é, de forma alguma, um critério exaustivo para o sucesso”<sup>4</sup> (KJÆR; HANSEN; THOMSEN, 2002, p. 22).

Por sua vez, Roberto Pires e Alexandre Gomide (2016), em análise de oito programas federais brasileiros, contribuem para o avanço da análise das políticas no Brasil ao integralizar à dimensão burocrática e administrativa do conceito, a capacidade nominada como político-relacional. A pesquisa parte do entendimento, por parte dos autores, de que, em contextos democráticos, a demanda por capacidades do Estado vai além da necessidade de uma burocracia weberiana clássica. Já que é necessária a construção de certos consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento e a formação de coalizões políticas que apoiem as estratégias a serem adotadas, “como no caso brasileiro, são necessárias, também: a existência de capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, a negociação de interesses” (GOMIDE; PIRES, 2012, p. 27).

Em estudo avaliativo do resultado de políticas públicas no Brasil contemporâneo, os autores comparam oito programas federais no período 2003 a 2013, por meio de variáveis

---

<sup>4</sup> No original: “*this is by no means an exhaustive criterion for success*”.

técnico-administrativas e variáveis político-relacionais. As primeiras se dividem em (i) a presença de burocracias profissionalizadas, o (ii) funcionamento de mecanismos de coordenação governamental, e (iii) a existência de procedimentos de monitoramento da implementação da política. As variáveis político-relacionais adotadas pelos autores são: (i) interação institucionalizada entre atores burocráticos e do sistema político, (ii) existência de mecanismos institucionalizados de participação social e (iii) presença da fiscalização de agências de controle (PIRES; GOMIDE, 2016).

A presença e a ausência de tais atributos foram utilizadas como verificadores do nível das capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, conforme arranjos de implementação de cada programa. Assim, o grau de capacidade de cada dimensão foi associado aos resultados observados. Os resultados indicaram que a presença de burocracias profissionalizadas e o funcionamento de mecanismos de coordenação governamental estão associados à alta entrega de resultados em forma de produtos. Do mesmo modo, a relação das burocracias estatais com agentes políticos e a existência de canais de participação da sociedade civil tendem a ampliar o potencial de inovação nas políticas brasileiras. Portanto, os resultados indicaram “em primeiro lugar, que altas capacidades técnico-administrativas estão relacionadas com a alta entrega de produtos. Em segundo lugar, que médias e altas capacidades político-relacionais estão relacionadas com a alta inovação” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 139).

Embora concorde com o modelo analítico apresentado por Pires e Gomide, o argumento deste trabalho sugere que as variáveis explicativas adotadas pelos autores são insuficientes para a avaliação dos resultados de políticas públicas, sobretudo a médio e longo prazo, visto que não prevê a possibilidade de mudanças mais estruturais no Estado, que não estejam relacionadas, necessariamente, a gestão direta da política pública específica. Mudanças no papel adotado pelo Estado nas relações Estado-sociedade e no tipo de intervenção adotada têm influência nos resultados das políticas públicas.

Especificamente, observa-se que a posição das variáveis técnico-administrativas como condição necessária e suficiente para a alta entrega de resultados (produtos) identificada na análise de Pires e Gomide (2016) entre 2003 e 2013, não permanece em um período posterior. Como assinalado por Charles Tilly (1996, p. 16), não se pode ignorar “o modo como o tempo e o lugar fazem diferenças nos processos em estudo”. Assim, argumento que, além do um aparato técnico-administrativo, o tipo de intervenção desempenhada pelo Estado é determinante para a eficácia das políticas voltadas para a industrialização.

Dessa maneira, a presente pesquisa deriva, sobretudo, da análise feita pelos autores acima citados, já que as políticas de Revitalização da Indústria Naval (RIN) caracterizam um

dos oito programas por eles avaliados. A contribuição que esta monografia, em formato de artigo científico, visa proporcionar consiste na elaboração de um modelo analítico que possibilite compreender se a entrega de resultados na RIN se mantém diante da ausência de apoio estatal expresso às políticas industriais do setor. Ou seja, é possível implementar políticas industriais sem o efetivo ativismo estatal? Para responder a esse questionamento, busca-se resgatar o foco em estruturas e papéis do Estado, identificados por Evans (1995), como condições necessárias para a consolidação de um Estado desenvolvimentista capaz de promover grandes transformações industriais.

A pesquisa consiste em um estudo explicativo que adota procedimento de estudo de caso, fazendo uso do método de abordagem hipotético-dedutivo. A técnica de pesquisa adotada é a de revisão bibliográfica, baseando-se sobretudo em análises de dados qualitativos, mas utilizando dados numéricos para a mensuração da entrega de produtos e eficácia da política pública. Além desta apresentação, a monografia conta com um artigo científico e a conclusão final. Os resultados sugerem que o papel ativo e deliberado do Estado e a vontade política expressa em políticas caracterizadas por uma intervenção do tipo parteira, aliada a alta capacidade técnico-burocrática, são condições necessárias, mas insuficientes, de uma interseção necessária e suficiente a alta entrega de produtos de políticas públicas da Revitalização da Indústria Naval.

## 2 “A VER NAVIOS”: CAPACIDADES ESTATAIS E EFICÁCIA NA REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL BRASILEIRA

### Resumo

Com base nas literaturas existentes, este artigo analisa a relação entre capacidades estatais e a eficácia das políticas de Revitalização da Indústria Naval (RIN) entre os períodos 2003-2013 e 2014-2019. Acredita-se que a presença de capacidades do Estado tenha uma influência positiva nos resultados políticos e econômicos de políticas públicas. No entanto, disposições burocráticas e técnico-administrativas, um indicador de sucesso como capacidade do Estado que incentiva políticas eficazes, não foi suficiente para explicar e sustentar os resultados no setor industrial, especificamente, na RIN. O que sugere que outras variáveis são necessárias. O argumento do trabalho consiste em que além do um aparato técnico-administrativo, o tipo de intervenção desempenhada pelo Estado é determinante para a eficácia das políticas voltadas para a industrialização. Os resultados sugerem que o papel ativo e deliberado do Estado e a vontade política expressa em políticas caracterizadas por uma intervenção do tipo parteira, aliada a alta capacidade técnico-burocrática, são condições necessárias, mas insuficientes, de uma interseção necessária e suficiente a alta entrega de produtos de políticas públicas da Revitalização da Indústria Naval.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Capacidades Estatais; Indústria Naval; Brasil.

### 2.1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa aborda a relação entre capacidades do Estado e políticas públicas no Brasil, no que concerne às capacidades necessárias para a efetiva atuação, implementação e oferta de serviços públicos e políticas voltadas para a promoção do crescimento econômico e social. O trabalho foca nas políticas de Revitalização da Indústria Naval (RIN) do país entre 2003 e 2019 e parte da preocupação principal em explicar o alcance – ou não – dos resultados previamente estabelecidos, a entrega de produtos no setor.

A presença e a ausência de tais atributos foram utilizadas como verificadores do nível das capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, conforme arranjos de implementação de cada programa. Assim, o grau de capacidade de cada dimensão foi associado aos resultados observados. Os resultados indicaram que a presença de burocracias profissionalizadas e o funcionamento de mecanismos de coordenação governamental estão associados à alta entrega de resultados em forma de produtos. Do mesmo modo, a relação das burocracias estatais com agentes políticos e a existência de canais de participação da sociedade civil tendem a ampliar o potencial de inovação nas políticas brasileiras. Portanto, os resultados indicaram “em primeiro lugar, que altas capacidades técnico-administrativas estão relacionadas

com a alta entrega de produtos. Em segundo lugar, que médias e altas capacidades político-relacionais estão relacionadas com a alta inovação” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 139). Embora concorde com o modelo analítico apresentado por Pires e Gomide, o argumento deste trabalho sugere que as variáveis explicativas adotadas pelos autores são insuficientes para a avaliação dos resultados de políticas públicas, sobretudo a médio e longo prazo, visto que não prevê a possibilidade de mudanças mais estruturais no Estado, que não estejam relacionadas, necessariamente, a gestão direta da política pública específica. Mudanças no papel adotado pelo Estado nas relações Estado-sociedade e no tipo de intervenção adotada têm influência nos resultados das políticas públicas.

A discussão sobre a avaliação dos programas e projetos de políticas públicas tem sido cada vez mais recorrente na literatura e se apresenta como uma fase fundamental. Em particular diante dos contextos de crises em que há demanda por ajustes fiscais e questionamento dos gastos públicos. Isso ocorre especialmente em regimes democráticos, onde a transparência e a avaliação dos gastos públicos são cada vez mais requeridos (COTTA, 1998). Não apenas como resposta à sociedade, mas a avaliação é fundamental como um dispositivo orientador, além de útil para coordenar e gerenciar os processos de políticas públicas.

A capacidade estatal é indispensável para a condução de políticas públicas e o conceito é tido aqui como a capacidade ou habilidade de conduzir políticas públicas que gerem desenvolvimento, por isso a importância da compreensão de sua incidência sobre o alcance das políticas. Entretanto, há espaços abertos para a discussão sobre quais capacidades estatais atuam como condição necessária e suficiente para o sucesso de políticas públicas voltadas para a transformação econômica estrutural, tais como a promoção da industrialização (EVANS, 1995).

Dessa forma, busca-se responder à pergunta: como e quais capacidades estatais têm afetado a entrega de produtos das políticas de Revitalização da Indústria Naval no Brasil entre 2003 e 2019? Parto da hipótese de que as capacidades estatais se apresentam como condição necessária para a eficácia de políticas públicas, em especial no setor industrial. Mediante capacidades de caráter estrutural relacionadas a disposições burocráticas e administrativas e ao papel ativo do Estado como promotor do desenvolvimento.

Assim, a pesquisa objetiva analisar a relação entre as capacidades estatais e políticas públicas mediante a avaliação de como variáveis relativas ao tipo de intervenção adotada pelo Estado e as suas capacidades técnico-administrativas condicionam a entrega de resultados nas políticas de Revitalização da Indústria Naval brasileira. Assim, busca-se analisar como tem se desenvolvido a literatura que trabalha a relação entre capacidade estatal e a eficácia de políticas públicas e identificar quais capacidades estatais são mais relevantes para a eficácia de políticas

públicas no Brasil. Além de comparar diferentes momentos de implementação das políticas de Revitalização da Indústria Naval no Brasil e de seus resultados. E construir um esquema causal que associe as condições explicativas e possibilite a análise da entrega de resultados.

Além dessa introdução, o artigo conta com uma seção de revisão de literatura, em que aborda os conceitos mais relevantes no que concerne as políticas públicas e em como avaliá-las, incluindo as principais variáveis explicativas, encontradas na literatura, para a sua eficácia. A seção seguinte aborda o papel do Estado nas políticas públicas e os tipos de intervenção que podem ser adotadas, busca-se compreender como as capacidades estatais são utilizadas como variável de causalidade e relacionadas aos resultados de políticas públicas. A última seção trata em específico dos resultados das políticas de Revitalização da Indústria Naval obtidos ao longo do tempo e apresenta caminhos para futuros estudos.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADES ESTATAIS: UMA ASSOCIAÇÃO INEVITÁVEL

A avaliação de políticas públicas pode ser definida como a avaliação “[...] da eficácia geral de um programa nacional no alcance de seus objetivos, ou a avaliação da eficácia relativa de dois ou mais programas no cumprimento de objetivos comuns”<sup>5</sup> (WHOLEY, 1970, p. 25). Trata-se do “[...] exame objetivo, sistemático e empírico dos efeitos que as políticas e os programas públicos, em andamento, têm sobre seus alvos, em termos das metas a serem atingidas”<sup>6</sup> (NACHMIAS, 1979, p. 4).

A esse respeito, Adrienne Windhoff-Héritier (1987, p. 7 *apud* FREY, 2000) assinala que a análise de políticas não deve se restringir “meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. E visando à explanação das leis e princípios próprios das políticas específicas”. Importa, sim, “analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da Ciência Política”.

O campo das Políticas Públicas se desenvolveu nos anos 50 e 60, derivado sobretudo da Ciência Política, como resultado da necessidade de tornar as políticas e os massivos gastos do

---

<sup>5</sup> No original: “*of the overall effectiveness of a national program in meeting its objectives, or assessment of the relative effectiveness of two or more programs in meeting common objectives*”. (WHOLEY, 1970, p.25).

<sup>6</sup> No original: “*the objective, systematic, empirical examination of the effects ongoing policies and public programs have on their targets in terms of the goals they are meant to achieve*”. (NACHMIAS, 1979, p. 4).

governo, especificamente dos Estados Unidos, mais eficientes. Assim, “limited financial resources force local government to become more professionalized [...] the application of business management methods to local administration has become increasingly widespread” (JONES, 1988, p. 1300). Isso explica porque a *policy analysis* tradicional - americana - é caracterizada por estudos comprometidos com o esforço do aumento da eficácia e eficiência. A análise de políticas com foco nas práticas e procedimentos é marcada pela associação à administração pública, apesar de as áreas se diferenciarem no que se refere, respectivamente, aos problemas que precisam ser resolvidos e o processo de resolução dos mesmos. As Políticas Públicas, campo interdisciplinar mais amplo, mantêm a Administração Pública como “[...] um dos conjuntos de recursos disponíveis para resolver problemas<sup>7</sup>” (SHIRES, 2004, p. 351).

Não obstante, os processos de avaliação, na prática, ainda enfrentam resistência e diversas barreiras, como o desinteresse dos executores de política e a desconfiança dos gestores. Assim, Ernesto Cohen e Rolando Franco (1993), defendem dois aspectos como cruciais para que seja possível uma avaliação produtiva, (1) o consenso de que a avaliação importa; e (2) o consenso dos critérios que serão utilizados para se definir o sucesso das políticas. À vista disso, a classificação do sucesso proveniente do alcance ou não dos objetivos estabelecidos, no balanço dos custos dispendidos para alcançar tais objetivos, ou seja, baseando-se na sua eficácia ou eficiência é amplamente encontrada na literatura.

No que se refere aos resultados das políticas públicas, importa que estejam claras as definições que dizem respeito a qualificação dos resultados das políticas, a saber: a eficácia, a capacidade de produzir os resultados esperados; a eficiência, a capacidade de produzir os resultados esperados com o menor custo, sejam humanos, materiais ou financeiros; e a efetividade, a capacidade de produzir resultados duradouros, diretos e indiretos, geralmente definidos como impactos, envolvendo a otimização dos recursos despendidos (eficiência).

Não obstante, a avaliação centrada nos resultados assenta sobre o questionamento se uma política ou programa tem produzido os outputs, resultados e impactos pretendidos e em que medida. Esse tipo de avaliação é composto em dois tipos de mecanismos, a avaliação de eficiência e a avaliação de eficácia. Neste nível de observação, o ponto “não é mais apreciar a consistência interna ou a estratégia de implementação de uma dada intervenção, mas indagar sobre as mudanças que ela efetivamente produziu na realidade” (COTTA, 1997, p. 112).

Historicamente, políticas que atingem os resultados pré-estabelecidos são associadas, sobretudo, aos (1) parâmetros da burocracia, visão predominante até o começo do século XX,

---

<sup>7</sup> No original: “one of the sets of resources available to address problems” (SHIRES, 2004, p. 351)

traduzida por recursos de organização weberianos, hierarquização, procedimentos rígidos, profissionalização e rigor na separação entre público e privado (WEBER, 1999), e, posteriormente, pelos (2) parâmetros da Nova Gestão Pública<sup>8</sup>, marcada por um perfil empresarial e modelos gerenciais privados aplicados ao setor público.

Ao utilizar o modelo burocrático como condição para políticas eficazes, Peter Evans e James Rauch (1999) enfatizam dois pontos, caracterizados por Max Weber, como objetivos da avaliação empírica e como promotores de uma burocracia mais coesa. O recrutamento meritocrático e uma carreira previsível, que fornece recompensas a longo prazo para aqueles recrutados na burocracia. Além disso, apontam para a construção de conexões “entre esses recursos e a melhoria organizacional com a capacidade de entregar os bens coletivos que constituem a contribuição potencial do Estado para crescimento econômico”. Assim, quando se trata de investimentos públicos, “a coerência da burocracia deve melhorar sua eficácia”<sup>9</sup> (EVANS; RAUCH, 1999, p. 754).

A partir do fim da década de 70, em decorrência de crises fiscais e das pressões sociais, o papel econômico e social do Estado foi fortemente questionado. Novas perspectivas teóricas sustentaram que o modelo burocrático com ênfase nas atividades-meio não mais atendia às necessidades da administração pública. Esta acabou sendo objeto de profundas reformas administrativas, dando lugar ao modelo gerencial de administração pública, que busca a superação do modelo burocrático de gestão, mediante adoção de mecanismos que visam a excelência administrativa. Ou seja,

trata-se de um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e em instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas (CAVALCANTE, 2017).

Margareth Thatcher e Ronald Reagan são grandes expoentes dessas mudanças, que além de administrativas e econômicas, foram de cunho político e ideológico e objetivavam a transição de um Estado intervencionista para um Estado restrito a promoção da regulação. Todo o movimento reformista que se desencadeou com rapidez no âmbito internacional, tanto em países desenvolvidos quanto em países emergentes, contou com o acentuado reforço de instituições multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. As reformas por

---

<sup>8</sup> *New Public Management (NPM)*.

<sup>9</sup> No original: “*the coherence of the bureaucracy should enhance their effectiveness*”

elas defendidas, chamadas de Ajustes Estruturais, trouxeram diversas mudanças na prestação de serviços das instituições públicas, além da avaliação dos seus impactos e resultados.

Entretanto, essa aparente linearidade da evolução entre parâmetros burocráticos e gerenciais não corresponde à realidade, especialmente no Terceiro Mundo. Como destaca Marenco, sequer modelos gerenciais substituíram os weberianos, tampouco burocracias extinguiram os modelos tradicionais em países em desenvolvimento, visto que “o resultado se apresenta sob a forma de um compósito de perfis *weberianos*, gerenciais e patronagem na configuração de administrações públicas em contexto como o brasileiro.” (MARENCO, 2017).

Ademais, a tentativa de compreensão das dinâmicas das políticas públicas em ambientes democráticos tem levado a análises de arranjos e a associação entre políticas eficazes e as vertentes da governança, que apontam para a inclusão das múltiplas dinâmicas entre os agentes, atores e organizações interessados nos processos de políticas públicas. Associando a entrega de resultados e a inovação à capacidades estatais envolvidas em arranjos institucionais de governança social (GOMIDE; PIRES, 2014; GRISA et al., 2017; PIRES; GOMIDE, 2014, 2016). A utilização de capacidades estatais, em particular, a expansão além de capacidades que dizem respeito à esfera administrativa, para compreensão dos mecanismos de interação e os resultados das ações estatais, demonstram como o conceito acomoda condições da ação de instituições e o resultado de políticas públicas.

A produção científica sobre capacidades estatais acompanhou as mudanças teóricas e empíricas observadas no ambiente das Política Públicas. É possível identificar que a capacidade estatal tem sido vinculada a diversas resultantes, como o crescimento, desenvolvimento econômico e industrialização (EVANS, 1995, 1989; EVANS; RAUCH, 1999), a formação dos Estados (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; TILLY, 1985), inovação (PIRES; GOMIDE, 2016), baixos níveis de corrupção governamental (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; DO NASCIMENTO, 2018), a democracia (TILLY, 2007), entre outros. Em vista de tamanha diversidade, Luciana Cingolani (CINGOLANI, 2013) classifica as produções sobre capacidades estatais em duas gerações: (1) os estudos sobre construção dos Estados e (2) os estudos sobre a ação de instituições na expansão e desenvolvimento de políticas.

As escolas da sociologia política, nos anos 60 e 70, foram marco das discussões de primeira geração. A produção trouxe à tona as discussões sobre a formação dos Estados e sua autonomia, e se tornaram as primeiras conceitualizações sistematizadas, conduzindo o paradigma centrado na sociedade para discussões centradas no Estado, bem como a emergência da possibilidade de autonomia da ação estatal (CINGOLANI, 2013; JESSOP, 2001).

Incluso nesta geração está o trabalho de Peter Evans, Dietrich Rueschemayer e Theda Skocpol (1985), *Bringing the State Back in*. Direcionado a compreensão dos mecanismos pelos quais o poder e a autonomia do Estado operam. Segundo os autores, a autonomia está presente quando “o Estado ou organizações que reivindicam controle sobre territórios e pessoas podem formular objetivos que não são simplesmente reflexo das demandas ou interesses de grupos sociais e classes” (1985, p. 9). Eles apresentam a combinação entre uma autonomia burocrática e níveis adequados de agência estatal, noção que será explorada por Peter Evans (1995) ao conceituar a autonomia inserida (CINGOLANI, 2013).

Por sua vez, incorporado aos estudos da segunda geração, o conceito tem sido utilizado nas discussões acerca de políticas públicas e governança, focalizando a atenção na habilidade de organizações públicas em entregar resultados. Inserem-se nos estudos mais recentes sobre capacidade estatal e sua vinculação à políticas públicas o desenvolvimento de conceitos semelhantes, como é o caso do *state policy capacity* e *governing capacities*, voltados para o contexto político-relacional. Argumenta-se que as capacidades necessárias aos Estados hoje já não são mais semelhantes aos anos 60 e 70, já que os padrões da relação Estado-sociedade se modificaram (PAINTER; PIERRE, 2005).

Autores como Wu, Ramesh e Howlett (2015) procuram produzir uma visão média, convergente com ambas as gerações. Trabalham o conceito de *policy capacity* ao tratar de políticas públicas, por meio de um conjunto de competências e recursos necessários para a produção de ações públicas efetivas. Os autores identificam três tipos de competência – analítica, operacional e política – em três níveis de recursos – sistêmico, organizacional e individual. Assim, as competências analíticas garantem que as políticas públicas sejam tecnicamente sólidas; as competências operacionais permitem o alinhamento dos recursos disponíveis com as ações para que elas possam ser implementadas; e as competências políticas auxiliam na obtenção e sustentação de apoio político para as ações governamentais (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Em sentido semelhante Roberto Pires e Alexandre Gomide (2016), em análise de oito programas federais, contribuem com o avanço das análises das políticas brasileiras ao integralizar à dimensão burocrática e administrativa do conceito, a capacidade nominada como político-relacional. Os autores compararam os programas federais no período 2003-2013, mediante as seguintes variáveis técnico-administrativas: a presença de burocracias profissionalizadas, funcionamento de mecanismos de coordenação governamental, e a existência de procedimentos de monitoramento da implementação da política; e variáveis político-relacionais: interação institucionalizada entre atores burocráticos e do sistema político;

existência de mecanismos institucionalizados de participação social e a presença da fiscalização de agências de controle.

A presença ou ausência de tais atributos foram utilizadas como verificadores da necessidade e/ou suficiência das capacidades para a eficiência de Política Públicas. Assim, o grau de capacidade de cada dimensão foi associado aos resultados observados (Figura 1). Os resultados indicaram que a presença de capacidades técnico-administrativas (burocracias profissionalizadas e o funcionamento de mecanismos de coordenação governamental) estão associados à alta entrega de resultados. Do mesmo modo, capacidades político-relacionais (relação das burocracias estatais com agentes políticos e a existência de canais de participação da sociedade civil) tendem a ampliar o potencial de inovação nas políticas. Portanto, os resultados indicaram “em primeiro lugar, que altas capacidades técnico-administrativas estão relacionadas com a alta entrega de produtos.”. E em segundo lugar, “que médias e altas capacidades político-relacionais estão relacionadas com a alta inovação” (2016, p. 139).

Figura 1– Configuração de casos para a variável de resultado “entrega de produtos” em Pires e Gomide (2016)

Condições (variáveis explicativas)		Variável de resultado	Casos
TEC.ADM-CAP	POL-CAP		
2	0	1	MCMV
2	2	1	PRONATEC, RIN
2	1	1	PNPB, PBF
1	0	0	UHBM
1	2	0	PISF
0	0	0	PBM

Fonte: Pires e Gomide (2016)

Portanto, parte dos estudos voltados para a análise de políticas públicas no Brasil, tem avançado no sentido de irem além da demanda por capacidades estatais relacionadas a burocracias weberianas clássicas. Considerando a avaliação da gestão ou de arranjos de governança, focando no impacto das disposições também políticas e relacionais nos contextos democráticos na determinação da eficácia e da entrega de resultados das políticas.

Souza observa que as políticas irão repercutir “[...] na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.” (2006, p. 25). O avanço na produção brasileira deriva

de uma complexificação na formação e implementação de políticas públicas, a partir do século XXI, em razão das transformações experimentadas pelo Estado e as modificações nos padrões relacionais entre o Estado, a sociedade e o mercado.

Todavia, os avanços na compreensão dos processos institucionais de governança não eliminam a necessidade de compreensão do papel de variáveis explicativas de natureza macroestrutural, vinculadas aos processos macro históricos de construção dos Estados e de suas capacidades para o adequado planejamento e definição de políticas que promovam um desenvolvimento duradouro. A relevância do papel do Estado diz respeito a compreensão da necessidade de adaptação das pesquisas ao contexto singular de países em desenvolvimento, como o Brasil.

Portanto, a literatura recente de análise de Políticas Públicas, ao ignorar ou adotar parcialmente as contribuições da primeira geração dos estudos de capacidade estatal, carece de uma compreensão, além dos impactos de arranjos políticos e disposições burocráticas, do papel do Estado enquanto dotado de autonomia e cumpridor de papéis específicos (EVANS, 1995). É pertinente para o esclarecimento de desafios presentes em políticas setoriais compreender o impacto de tais variáveis estruturais. Especificamente, importa questionar por que em cenários de relativa consolidação da profissionalização das carreiras públicas e de instrumentos de eficiência de governança, programas e projetos de políticas públicas foram interrompidos ou não entregaram os resultados previamente estabelecidos? Especificamente, qual é a importância de variáveis estruturais, tais como o tipo de papel e intervenção adotados pelo Estado, para tal insucesso? Como o interesse político, a estrutura de coalizões de elites e o ativismo estatal condicionam o resultado de políticas públicas, tais como as industriais?

A partir das discussões apresentadas, o argumento deste trabalho sugere que as variáveis de operacionalização utilizadas nos principais trabalhos desenvolvidos no Brasil sobre a relação entre capacidades estatais e políticas públicas, em especial, a análise feita por Pires e Gomide (2016), carece de condições antecedentes que possam explicar os processos específicos de cada política. Isso se deve à adaptação necessária da *policy analysys* à variabilidade de contextos políticos, econômicos e sociais estruturais, conforme perspectiva da Sociologia Histórica, observando características e dinâmicas singulares de países em desenvolvimento, tais como o Brasil.

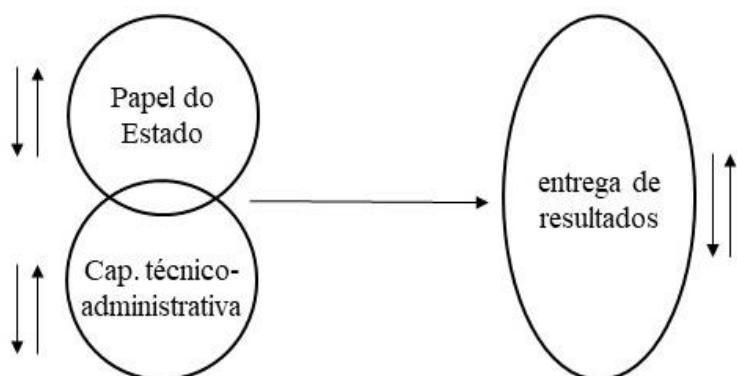
Assim, a variável técnico-administrativa de Pires e Gomide (2016) é condição necessária, mas insuficiente, para sustentar a alta entrega de resultados de políticas públicas ao longo do tempo. Mais especificamente, o argumento se aplica às políticas de Revitalização da Indústria Naval, diante das mudanças no papel do Estado e a vulnerabilidade externa

característica de países como o Brasil, em que o processo de democratização é recente e as suas instituições não são consolidadas (BOSCHI; GAITÁN, 2008; GONÇALVES, 2005).

Assim, o trabalho compara o caso da RIN brasileira de forma diacrônica, a partir do período analisado pelos autores, 2003-2013, e o período mais recente, 2014-2019. Parto da hipótese de que embora as capacidades técnico-administrativas não tenham se modificado nesses dois momentos, o resultado da RIN no segundo período foi de baixo desempenho. O fenômeno sugere que a capacidade técnico-administrativa não pode ser considerada condição suficiente para o sucesso de políticas públicas. Adiciono a hipótese de que é necessária a consideração do papel desempenhado pelo Estado mediante os tipos de intervenção estatal na Indústria Naval. Portanto, lidarei com a avaliação de duas variáveis explicativas: 1) a capacidade técnico-administrativa – a presença de burocracias profissionalizadas e o funcionamento de mecanismos de coordenação governamental – e o 1) papel desempenhado pelo Estado no setor, de acordo com os tipos caracterizados por Peter Evans (1995).

O papel do Estado pode variar com maior ou menor envolvimento estatal e a capacidade técnico-administrativa pode variar entre alta, média e baixa, e ambos impactam na entrega de produtos (variável dependente), que pode ser alta ou baixa. A composição das duas variáveis explicativas sintetiza a hipótese principal de que o tipo de papel desempenhado pelo Estado e a sua capacidade técnico-administrativa são condições necessárias, mas insuficientes, de uma interseção necessária e suficiente a entrega de produtos de políticas públicas (Figura 2). As variáveis serão melhor desenvolvidas e aplicadas nas seções seguintes, sobretudo a exposição da relevância do estudo de capacidades estruturais para a compreensão do sucesso de políticas de industrialização, com destaque para o caso do Brasil.

Figura 2 – Diagrama de condições para a entrega de resultados



Fonte: Elaborado pela autora.

## 2.3 CAPACIDADES ESTRUTURAIS E INDUSTRIALIZAÇÃO: NOTAS GERAIS E O CASO BRASILEIRO

A presente seção tem como objetivo abordar, suscintamente, os paradigmas de transformações do papel do Estado ao longo da história e como tais transformações afetaram a construção de capacidades estatais e os períodos de industrialização do Brasil.

Tradicionalmente, fazer a guerra e garantir a ordem são as funções clássicas do Estado. Em contexto contemporâneo a legitimação do Estado vem por meio da promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar social. O desenvolvimento atua como fator de legitimidade para os governos e a sobrevivência política e a paz interna do Estado dependem da transformação econômica. Fundamentalmente, porque bem-estar e crescimento econômico estão associados, "state must be embedded in some sort of social relation in order to be effective and accepted" (KJÆR; HANSEN; THOMSEN, 2002, p. 13).

Níveis internacionais e domésticos de constrangimento, especialmente de ordem fiscal e financeira exercem pressão para o enfraquecimento das capacidades estatais. No terceiro mundo, especialmente, esses constrangimentos levam a uma desconstrução do poder infraestrutural dos Estados. Ao analisar como as capacidades estatais têm afetado o resultado de políticas públicas no setor industrial no Brasil, em específico o setor da Indústria Naval, é importante atentar para características estruturais do Estado brasileiro que têm impacto sobre a implementação e os resultados, ao se apresentarem como limitações, constrangimentos e incentivos para a entrega de resultados.

As análises anteriores carecem em explicar o caso de forma apropriada ao longo tempo, já que a análise feita por Pires e Gomide (2016) considera que determinadas combinações da relação entre variáveis técnico-administrativas e político-relacionais são condições suficientes para eficácia e inovação das políticas, quando na verdade os resultados das políticas a longo prazo não se sustentam. Assim, que outras variáveis devem ser consideradas? O que explica os resultados subótimos dos projetos de Revitalização da Indústria Naval após 2014 e sua posterior descontinuidade?

Evans, Rueschemeyer e Skocpol apresentam a discussão sobre autonomia do Estado enquanto um ator em si, superando a visão do mesmo como apenas uma arena ou composto de

unidades organizacionais, mas sim, como capaz de implementar e atuar através de políticas independentes da sociedade ou de grupos particulares. Os autores argumentam que capacidades do Estado são condições necessárias para efetiva realização das políticas e que as capacidades são mutáveis ao longo do tempo e não estão presentes em todo o aparato estatal. O Estado pode ser capaz de realizar uma política eficientemente em determinado setor mas não em outro, ideia que será incorporada por Evans em sua análise de intervenções do Estado (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOPOL, 1985).

Segundo Kjaer, Hansen e Thomsen, a discussão sobre o Estado e suas capacidades pode ser descrita em gerações. Uma primeira geração, tratou do Estado e seu desenvolvimento a partir da autonomia, em que a força do Estado é proveniente de seu insulamento e sua capacidade de implementar políticas independente da sociedade. E uma segunda geração que surge como reação a essa relação *top-down* entre Estado e sociedade, e se concentra na interação entre ambos. Esse entendimento contingente da relação entre força e autonomia envolve a questão central do insulamento e da substituição de um Estado isolado, que não necessariamente é efetivo, por um estado menos isolado, talvez mais efetivo, mas que também corre o risco de ser capturado por grupos específicos. Porém, os autores apontam para o reconhecimento de que na verdade a força do Estado diz respeito a como essas trocas ocorrem em diversos contextos sociais e econômicos diferentes.

Michael Mann (1984) é expoente da segunda geração e contribui com a distinção entre um poder infraestrutural e despótico, em que o contexto social atua como condicionante da relação entre autonomia e capacidade do Estado. A implicação da distinção é que os Estados de baixa capacidade dependem principalmente de poderes despóticos enquanto o poder infraestrutural corresponde a capacidade do Estado de penetrar na sociedade e criar administrações eficazes. As teorias da segunda geração compreendem ainda os trabalhos de Peter Evans, *Embedded Autonomy*, e Linda Weiss, *The Myth of Powerless State*, nos quais a percepção do Estado e suas capacidades são moderadas e que a experiência está concentrada mais em um tipo de cooperação do que na coerção.

A existência de uma contínua e longa disputa sobre qual é o melhor tipo de Estado envolve discussões sobre o seu papel e suas prioridades. Essas mudanças institucionais são fruto das inúmeras demandadas direcionadas ao Estado, como promotor da industrialização, da agricultura, infraestrutura, urbanização e modernização. Sua impossibilidade em atender a tantas demandas gerou reações pulverizadoras que reduzem o seu papel ao mínimo possível e acreditam que sua atuação deva se manter afastada da economia.

O desafio do Estado, assim, é o de coordenar as contradições e permitir que os avanços institucionais sejam compatíveis com as necessidades do contexto. Evans argumenta que “mesmo com maior seletividade, é necessário fortalecer as capacidades [do Estado]. A reconstrução, não o desmantelamento, é a ordem do dia”<sup>10</sup>.” (EVANS; HAGGARD, 1992).

Em grande parte da literatura, a política industrial é tida como o principal instrumento para promoção do desenvolvimento e o Estado é responsável pelo papel ativo como agente desenvolvimentista (EVANS, 1995; EVANS; HAGGARD, 1992). O desenvolvimento econômico e a transformação industrial<sup>11</sup> como motor do desenvolvimento, requer o aumento da capacidade empresarial e a criação de novas forças produtivas. Isso não é função exclusiva do mercado, pois requer um envolvimento do Estado na promoção e coordenação do sistema produtivo privado. A importância da eficiência das políticas industriais é central e compete ao Estado a elaboração e execução de políticas ativas em detrimento de políticas voltadas apenas para a regulação e estabilização. Políticas ativas mediante a utilização de instrumentos como subsídios, protecionismo, financiamento e seletividade, cooptando agentes privados para a transformação industrial (FONSECA, 2015; PEREIRA; DATHEIN, 2016)

Diante desse papel como impulsionador do desenvolvimento por meio da transformação industrial, Evans (1995), acrescenta que a qualidade – o tipo – da intervenção estatal, em detrimento da quantidade, é central. É importante desviar da dicotomia estéril entre um debate intervenção *versus* não intervenção, que confundem a questão básica de que a intervenção é um fato. Os tipos de intervenção estão ligados as várias formas que o Estado assume, quais sejam, seus papéis. O autor cria então a caracterização de quatro tipos de papéis que o Estado pode exercer como interventor. Quais sejam, *demiurge*, *midwife*, *husbandry* e *custodian*, na tradução brasileira mais comumente referidos como: demiurgo; parteiro, pastor e custodio.

O papel custódio (*custodian*) consiste na função geral reguladora do Estado. A ideia desse papel é restringir a atuação e o comportamento do setor privado, podendo, entretanto, ter aspectos promocionais. A aplicação de regras pode variar entre regulações voltadas para o estímulo ou para a restrição, mas o central é que “a rubrica ‘custodial’ identifica esforços regulatórios que privilegiam o policiamento ao invés da promoção”<sup>12</sup> (EVANS, 1995, p. 13).

---

<sup>10</sup> No original: “even with greater selectivity, strengthening capacity is necessary. Reconstruction, not dismantling, is the order of the day”.

<sup>11</sup> É digno de nota que a transformação industrial, para Evans, não envolve apenas a criação de um novo cenário industrial por meio da industrialização, mas sim, a transformação da natureza da relação entre os entes privados e o Estado, ou seja, envolve a reconstrução dos laços Estado-sociedade (EVANS, 1995).

<sup>12</sup> No original: “the rubric “custodial” identifies regulatory efforts that privilege policing over promotion”.

Já no papel de demiurgo (*demiurge*), o Estado adota uma função geral de produtor direto. Nesse caso, o Estado irá organizar o capital e a gestão e produzir, tanto bens coletivos, como infraestrutura, quanto bens que competirão no mercado privado, como o aço, por exemplo. A sua adoção implica a hipótese de incapacidade do setor privado em atuar em determinado setor, “pressupõe que o capital privado seja incapaz de sustentar com sucesso o desenvolvimento da gama necessária de produção de mercadorias”<sup>13</sup> (EVANS, 1995, p. 13).

No parteiro (*midwife*) o Estado atua como estimulador do setor privado, para fomentar a entrada em um setor que não havia interesse prévio. A atribuição de incapacidade do setor privado de atuar em determinada área também existe como no demiurgo, mas ao invés de substitui-lo, o Estado procura moldar a camada empresarial. O Estado ajuda na criação de novos grupos ou que grupos já existentes adentrem setores desafiadores. Nele a “promoção, ao invés de policiamento, é o modo dominante de se relacionar com o capital privado”<sup>14</sup> (EVANS, 1995, p. 14). Evans aponta para a variedade de políticas que podem ser utilizadas, como subsídios e a criação de “estufas” para proteger os grupos da concorrência externa. Ou até mesmo a manifestação de que um determinado setor é considerado importante.

O papel de pastor (*husbandry*) envolve uma associação de suporte e estímulo. Não há garantia que após os incentivos criados pelo papel parteiro os atores privados terão condições de manter as atividades nesse setor ou mesmo de competir internacionalmente, em processos de substituição de exportações, por exemplo. Sem o apoio do Estado auxiliando melhorias tecnológicas e organizacionais a transformação industrial pode ser frustrada. Como o parteiro, o pastor pode se utilizar da manifestação da importância do setor a políticas mais complexas “como a configuração de organizações estatais para assumir tarefas complementares e arriscadas, como pesquisa e desenvolvimento. As técnicas do pastor se sobrepõem às do parteiro”<sup>15</sup> (EVANS, 1995, p. 14).

Para o autor não existe um papel de Estado superior ou mais eficiente para promover o desenvolvimento, já que os papéis não são mutuamente excludentes e podem ser mais ou menos adequados de acordo com as características específicas de cada setor industrial. Porém, ao estudar o desenvolvimento do setor de tecnologia da informação no Brasil, Índia e Coreia do Sul, o autor observa que um compósito entre parteiro e pastor promoveu maior desenvolvimento

---

<sup>13</sup> No original: “*It presumes that private capital is incapable of successfully sustaining the developmentally necessary gamut of commodity production*”.

<sup>14</sup> No original: “*promotion rather than policing is the dominant mode of relating to private capital*”.

<sup>15</sup> No original: “*as setting up state organizations to take over risky complementary tasks, such as research and development. The techniques of husbandry overlap with those of midwifery*”

e capacidade competitiva, e que geralmente o jogo entre demiurgo e custodio não são tão efetivos para a industrialização em setores de alta tecnologia.

A Coréia do Sul, se destacou como caso de sucesso ao ter sido capaz de construir uma base de empresas com uma ampla gama de capacidade industrial, promovidas por um papel parteiro. Isso permitiu que o Estado mudasse para uma combinação de parteiro e papel pastor. O Brasil e a Índia fizeram sub-uso do papel parteiro e “ficaram atolados na formulação restritiva de regras e investiram pesadamente na produção direta de bens de tecnologia da informação por empresas estatais<sup>16</sup>”. O jogo entre custodio e demiurgo “foram politicamente caros e absorveram a escassa capacidade do Estado, deixando-os em péssima posição para iniciar um papel pastor que ajudaria a sustentar as indústrias locais que haviam ajudado a criar.<sup>17</sup>” (EVANS, 1995, p. 14)

A escolha inadequada de papéis a serem exercidos em um setor econômico pode ser tão custosa, em termos de transformação industrial, quanto a falta de autonomia inserida. É fundamental perceber que sem a estrutura interna adequada nas relações entre Estado-sociedade. A intervenção estatal pode ser falha e ainda criar situações de busca por renda, atuando contra os objetivos iniciais da transformação industrial. Assim, a autonomia inserida é condição necessária para a representação eficiente de qualquer um dos papéis.

Portanto, para o autor a ideia é que a transformação industrial só é bem-sucedida quando há a presença de uma burocracia weberiana que permite a autonomia e a parceria com os setores privados, a inserção na sociedade. Evans constrói dois arquétipos ideais de Estados – os desenvolvimentistas e os predatórios – e identifica casos intermediários, como o Brasil.

O Estado desenvolvimentista é dotado de burocracias weberianas consolidadas que conferem autonomia e funcionam como barreira para a captura do Estado por agentes particulares. Ao mesmo tempo em que o Estado penetra nas estruturas da sociedade civil e de grupos industriais aptos a investir na transformação industrial. A presença concomitante de ambos os aspectos – autonomia e a inserção – proporcionam ao Estado uma conexão e uma correspondência à grupos sociais e industriais que permite a seletividade da intervenção mediante políticas específicas que permitam o desenvolvimento, atendendo ao direcionamento da transformação industrial.

---

<sup>16</sup> No original: “got bogged down in restrictive rule-making, and invested heavily in direct production of information technology goods by state-owned enterprises.”.

<sup>17</sup> No original: “Their efforts to play custodian and demiurge were politically costly and absorbed scarce state capacity, leaving them in a poor position to embark on a program of husbandry that would help sustain the local industries they had helped create.”.

É importante ressaltar que o Brasil, entre outros países, funciona como um Estado intermediário entre o Estado desenvolvimentista e predatório, pois as relações sociais e as estruturas burocráticas estão dispostas de forma ambígua (EVANS, 1995). O caráter singular de países como o Brasil diz respeito a sua trajetória histórica. Os diferentes padrões da organização administrativa, nem weberiana, nem tradicional, são fruto de uma espécie de fusão entre o poder estatal moderno e o poder oligárquico tradicional. Assim, “projetos de transformação industrial tornam-se oportunidades adicionais para a oligarquia tradicional, agora encapsulada no estado, seguir sua própria agenda clientelista”<sup>18</sup> (1995, p. 63). Mesmo assim, “Estados intermediários mostram que o modelo burocrático básico pode ser esticado ainda mais e ainda entregar”<sup>19</sup> (1995, p. 64).

Apesar de suas singularidades se apresentarem como desafios para a transformação industrial e para o desenvolvimento, o Brasil já obteve e tem obtido sucesso em diversas políticas setoriais específicas. Dentro desse aparato burocrático distinto, há a existência de “bolsões de eficiência” na administração pública brasileira. Evans cita a atuação de destaque do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em políticas voltadas para o desenvolvimento durante o governo Kubitscheck. O grande desafio para o sucesso das políticas diz respeito, porém, a superação de como esses bolsões de eficiência estão sujeitos a uma gama de dinâmicas clientelistas e dependem da proteção pessoal de presidentes e governos.

Face a todos esses desafios, a presente pesquisa adota a noção de que é necessária a configuração de intervenções ativas do Estado para sustentar as políticas de industrialização. Um intervencionismo com estratégia de longo prazo, que cumpra papéis capazes de romper e superar essas dinâmicas históricas de relações nocivas com a sociedade, de elites dependentes e de um estado de quase captura.

A consciência dessa heterogeneidade estrutural e do subdesenvolvimento do Brasil e dos países latino americanos tem gerado frutos próprios da experiência e condição singular dos países. O avanço das discussões sobre o desenvolvimentismo e suas vertentes se apresentam como horizontes de futuro para superação das condições adversas. O trabalho adota o entendimento de Pedro Fonseca, em que se comprehende por desenvolvimentismo a

política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos

<sup>18</sup> No original: “*Projects of industrial transformation become additional opportunities for the traditional oligarchy, now encapsulated within the state, to pursue its own clientelistic agenda.*”

<sup>19</sup> No original: “*intermediate states show that the basic bureaucratic model can be stretched further and still deliver*”.

e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2015, p. 40)

Fonseca (2015) identifica a existência do que parece ser um núcleo comum entre as diversas vertentes desenvolvimentistas. O núcleo compreende a 1) a existência de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro. Esta pode ser associada, com certa licenciosidade, a projeto nacional, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto; 2) A intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do Estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade e a 3) a industrialização, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário (FONSECA, 2015, p. 21–22).

A Indústria Naval exerceu papel chave na industrialização do Brasil ao longo da história e o seu desenvolvimento técnico e tecnológico propicia o avanço industrial de vários outros setores, como siderúrgico e mecânico. Além do seu alto potencial de estímulo à produção e ao emprego, efeitos significativos sobre a formação bruta de capital fixo e a capacidade de conquista de mercados externos. A formulação de políticas para o setor surgiu durante governo de Getúlio Vargas, com a criação da Comissão de Marinha Mercante (CMM). Entretanto, foi no governo Kubistchek que ocorreu, em maior medida, o desenvolvimento do sistema portuário e a ampliação da frota nacional de navios, mediante a criação do Fundo de Desenvolvimento da Marinha Mercante (FDMM) e a criação do Fundo Portuário Nacional (FPN), visando dar sustentação, no longo prazo, aos investimentos (CAMPOS NETO; POMPERMAYER, 2014).

Durante os anos 1960 e 1970, a adoção de políticas explícitas para o desenvolvimento do setor no Brasil abrangeu o Plano de Emergência de Construção Naval (1969-1970) e os Programas de Construção Naval (1971 e 1980). No fim da década de 70 a Indústria Naval brasileira chegou a representar cerca de 4% da produção mundial e ocupar a segunda posição no ranking mundial de encomendas para a construção de navios, empregando diretamente 40 mil trabalhadores. As crises do petróleo e o aumento das taxas de juros internacionais tiveram enormes consequências sobre a economia do Brasil e sobre a Indústria Naval, que foi desestruturada nos anos 1980 e 1990, e só tomou fôlego com a estabilização da economia mundial nos anos 2000 (CAMPOS NETO; POMPERMAYER, 2014; PIRES; GOMIDE; AMARAL, 2013).

No caso das políticas de Revitalização da Indústria Naval, a partir de 2003, houve uma ampla retomada dos estímulos ao desenvolvimento do setor por meio da priorização de conteúdo nacional. Pires e Gomide, ao avaliarem o projeto, salientam que “a entrega de produtos foi considerada alta, uma vez que a política cumpriu os objetivos de estimular a produção industrial nacional e o aumentar a oferta de empregos no setor” (2016, p. 130), mas a constatação deixa de corresponder a realidade a partir de 2014 em consequência dos efeitos da Operação Lava-Jato. A revelação da existência de esquemas de corrupção na Petrobras envolvendo políticos e empreiteiras nacionais causam efeitos que reverberaram para a indústria e geram o desmantelamento das políticas em curso no projeto de Revitalização da Indústria Naval brasileira.

Gomide e Pires (2016) analisam a variação das dimensões das capacidades selecionadas e os resultados distintos. Na presente pesquisa proponho que a capacidade encontrada como suficiente para a alta entrega de produtos – capacidade técnico-administrativa – não se altera nos períodos em análise. Assim, há necessidade da inclusão de outras variáveis explicativas para explicar a variação dos resultados. Partindo da hipótese de que ela se mantém necessária, mas não suficiente para sustentar a alta entrega de produtos, incluindo-se assim a presença dos tipos de papel do Estado, no que diz respeito a necessidade de um papel ativo do Estado na promoção do desenvolvimento industrial mediante políticas de incentivo e sinalização expressa da importância do setor.

Portanto, o argumento no caso da industrialização, é que os projetos e programas no âmbito das políticas públicas necessitam estar inseridos em um projeto de estímulo ao desenvolvimento, já que o caráter da indústria exerce um papel transformador. A variável dependente do modelo de análise proposto é a entrega de produtos e pode ser classificada como alta ou baixa de acordo com entrega dos produtos pré-estabelecidos. E, portanto, são duas as variáveis explicativas propostas: (1) capacidade técnico-administrativa e (2) o papel desempenhado pelo Estado. Mediante isso serão utilizados como indicadores para o tipo de papel desempenhado pelo Estado na Revitalização da Indústria Naval (i) declarações oficiais (de autoridades do executivo, Petrobras e Transpetro) referentes à Indústria Naval (ii) planos e projetos estratégicos voltados para o setor.

## 2.4 DA REVITALIZAÇÃO À CRISE DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL

A Indústria Naval corresponde a fabricação de embarcações, navios e veículos de transporte aquático de diversas naturezas, bem como a construção de estaleiros, sondas de perfuração e plataformas, além de toda a rede de fornecimento de navipeças. Para Pires, Gomide e Amaral (2013), a Revitalização da Indústria Naval compreende diversas iniciativas com o objetivo de impulsionar a participação da Indústria Nacional no setor.

Pires e Gomide (2016) verificaram a alta eficácia da RIN até o último ano analisado, 2013, por meio da entrega dos produtos e geração de empregos no setor até então. A presente pesquisa parte da percepção da descontinuidade da alta entrega de produtos nos anos subsequentes. A partir de 2014 muitos contratos foram rescindidos, deixando navios inacabados e causando demissões em massa nos estaleiros, alguns estaleiros tiveram suas atividades paralisadas ou suas unidades fechadas.

O impacto da ineficácia das políticas em gerar desenvolvimento a longo prazo gera consequências que transpassam as fronteiras do setor. O desencadeamento de demissões em massa gerou um alto nível de desemprego, especialmente porque são trabalhadores que possuem um elevado nível de especialização, pelo setor requisitar uma qualificação muito específica que é impulsionada pela experiência (JESUS; SILVA, 2017). Portanto, são duas as variáveis explicativas propostas: (1) a capacidade técnico-administrativa e (2) o papel desempenhado pelo Estado para os resultados da política.

A presente seção é composta por três subseções que tratam, respectivamente, da ascensão e queda da Revitalização da Indústria Naval, em que trato da implementação das políticas voltadas para o estímulo do setor e sua posterior desestruturação; da continuidade da capacidade técnico-administrativa, em que analiso a presença das subvariáveis que compõem a capacidade; e da crise das capacidades estruturais e da mudança nos papéis desempenhados pelo Estado.

#### *Ascensão e Queda da Revitalização da Indústria Naval Brasileira*

A RIN nasceu de uma orientação política do governo Lula e dá seus primeiros passos por meio do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP). O PROMINP foi instituído pelo Decreto 4.925 de 2003, fruto de coordenação entre Ministério de Minas e Energia (MME) e a Petrobras, servindo como um “fórum permanente de discussão para desenvolvimento de ações que ampliem, de forma competitiva e sustentável, a participação da indústria nacional de bens e serviços na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior” (PROMINP, 2013a). O programa compreendeu

iniciativas voltadas para a “qualificação profissional, desenvolvimento tecnológico, apoio à cadeia de fornecedores e acompanhamento e certificação do cumprimento das exigências de conteúdo local” (PIRES; GOMIDE; AMARAL, 2013, p. 11).

Em 2004 foi criada a Cartilha de Conteúdo Local do PROMINP e o edital da Sétima Rodada de Licitação de blocos exploratórios da ANP, de 2005, determinou a Cartilha desenvolvida pelo PROMINP como metodologia oficial para a aferição do Conteúdo Local, sendo anexada aos contratos. Em 2007, a Cartilha foi retirada dos contratos e incorporada a um regulamento da ANP (Resolução ANP nº 36), que determina que esta seja utilizada pelas certificadoras credenciadas pela ANP para emitir os certificados de Conteúdo Local (PROMINP, 2013b).

Outro marco dos investimentos direcionados a esse objetivo consiste no Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMEF), ocorrido em duas fases, PROMEF 1 (2004) e PROMEF 2 (2008). No ano seguinte à criação do PROMINP, com a descoberta de recursos de petróleo exploráveis na camada pré-sal do Atlântico Sul e a expansão do plano de negócios da Petrobras, ocorreu a ampliação das iniciativas, concretizada na criação do PROMEF, para modernização e expansão da frota da Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), empresa subsidiária da Petrobras, e para “atingir 100% do transporte de cabotagem da Petrobras e 50% do transporte marítimo de longo curso” (CAMPOS NETO, 2014, p. 119). Os programas PROMEF 1 e 2 tiveram como objetivo “encomendar, em resposta à demanda do governo, embarcações a serem fabricadas em estaleiros brasileiros, respeitando um índice de nacionalização da produção de 65%” (PIRES; GOMIDE; AMARAL, 2013, p. 15) e “renovar e expandir sua frota com o fim de se consolidar como a maior armadora da América Latina, reduzindo assim a dependência da Petrobras de embarcações afretadas.” (2013, p. 16).

Pode-se observar as encomendas feitas pela Transpetro nas tabelas abaixo. As entregas feitas por ano e a relação dos navios constam na figura 3.

Tabela 1– Contratações PROMEF 1

<b>Tipo de embarcação</b>	<b>Navios (unidade)</b>	<b>Estaleiro contratado</b>
Suezmax	10	Atlântico Sul (EAS/PE)
Aframax	5	Atlântico Sul (EAS/PE)
Panamax	4	Ilha S/A (Eisa/RJ)
Produtos	4	Mauá (RJ)
<b>Total</b>	<b>23</b>	-

Fonte: Adaptado pela autora com base em Campos Neto, (2014).

Tabela 2 – Contratações PROMEF 2

<b>Tipo de embarcação</b>	<b>Navios (unidade)</b>	<b>Estaleiro contratado</b>
Suezmax (DP)	4	Atlântico Sul (EAS/PE)
Aframax (DP)	3	Atlântico Sul (EAS/PE)
Gaseiros	8	Promar (PE)
Produtos	8	Ilha S/A (Eisa/RJ)
Bunker	3	Llicitação não concluída
<b>Total</b>	<b>26</b>	-

Fonte: Adaptado pela autora com base em Campos Neto, (2014).

Investigações sobre as movimentações financeiras do doleiro Alberto Youssef chegaram ao ex-diretor de Abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa, e posteriormente a Petrobras. A deflagração da Operação Lava-Jato encontrou desvios de fundos da Petrobras e, a partir de 2014, a Petrobras e diversos grupos empresariais brasileiros enfrentaram problemas jurídicos e financeiros.

A crise afetou o setor naval e as políticas em curso na Revitalização da Indústria Naval. Em 2015 o estaleiro Vard Promar, foi informado do cancelamento de dois dos oito navios gaseiros encomendados pela Transpetro no âmbito do PROMEF. A estatal alegou quebra contratual devido aos atrasos nas entregas das primeiras embarcações (SINAVAL, 2015a). Em 2016 foram cancelados outros sete navios que foram encomendados junto ao EAS. Além disso, a Transpetro também rescindiu os contratos de oito navios de produtos com o estaleiro Eisa Petro-Um, de Niterói (RJ).

Os cancelamentos e a provável falta de novas encomendas de navios pelo sistema Petrobras geraram um clima geral de receio entre os estaleiros brasileiros e o vislumbre da descontinuidade das operações, provocando demissões coletivas dos empregados. Vários estaleiros foram construídos diretamente para atender à demanda da Transpetro e essa demanda começou a ser encerrada. Em nota, a Transpetro afirmou que “O sistema Petrobras está revisando seu planejamento para o ano de 2015, implementando uma série de ações voltadas para a preservação do caixa, de forma a viabilizar seus investimentos.” (SINAVAL, 2015b)

Além das mudanças nas contratações do PROMEF, em Resolução de 11 de abril de 2017, foi definido o novo modelo de conteúdo local a ser aplicado nas rodadas de licitação. Além de deixar de ser considerado como fator de pontuação das ofertas, houve simplificação dos compromissos e redução dos percentuais mínimos. No dia 12 de abril de 2018, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Resolução ANP nº 726/2018, que regulamenta os

mecanismos contratuais de isenção, ajuste e transferência de excedente, e que trouxe a possibilidade de aditamento dos contratos com novas exigências de conteúdo local, ou seja, modificação dos contratos já em curso (ANP, 2018).

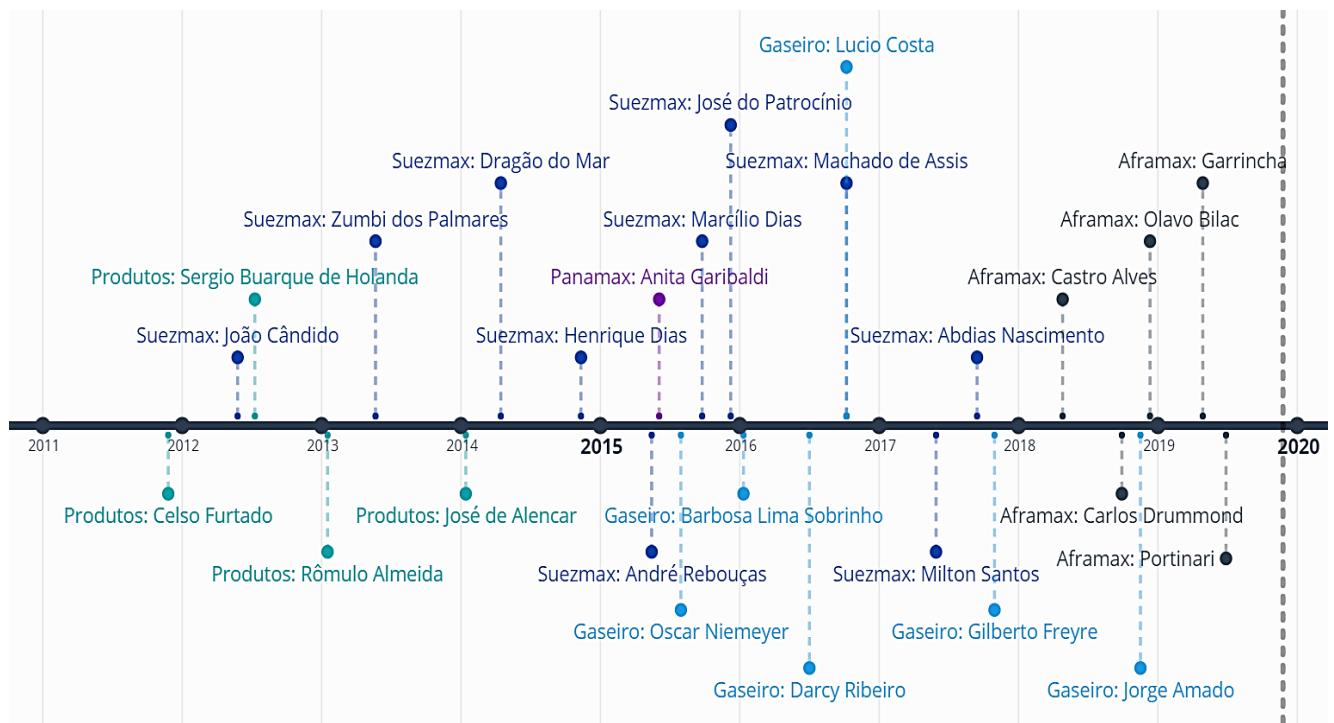
Na tabela 4 pode-se verificar a relação geral dos navios cancelados e entregues.

Tabela 3– Relação geral de embarcações entregues e canceladas do PROMEF 1 e 2

<b>Tipo</b>	<b>Contratados</b>	<b>Entregues</b>	<b>Cancelados</b>	<b>Estaleiro</b>
Suezmax	14	10	4	Atlântico Sul (EAS/PE)
Aframax	8	5	3	Atlântico Sul (EAS/PE)
Panamax	4	1	3	Ilha S/A (Eisa/RJ)
Gaseiros	8	6	2	Promar (PE)
Produtos	4	4	-	Mauá (RJ)
Produtos	8	-	8	Ilha S/A (Eisa/RJ)
Bunker	3	-	3	Não licitados
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	

Fonte: Elaborada pela autora baseado em informações da Transpetro e Sinaval.

Figura 3 – Linha do tempo de entregas PROMEF 1 e 2



Fonte: Elaborada pela autora.

A linha do tempo inclui os navios entregues e colocados em operação. O Panamax Irmã Dulce, encomendado para a empresa Ilha S/A (Eisa/RJ), foi lançado ao mar (penúltima etapa para entrega) em 2014, mas ainda hoje se encontra no estaleiro com 95% das obras concluídas. Da mesma maneira, o Panamax Zélia Gattai, lançado ao mar em 2015, que está com 89% das obras concluídas. O terceiro Panamax encomendado não chegou a ser nomeado e conta com cerca de 60% das obras concluídas. A Transpetro rescindiu os contratos em 2015 alegando atrasos na entrega e afirmou que "os navios não foram entregues à Transpetro, portanto a companhia não tem nenhuma responsabilidade quanto à manutenção [das embarcações]" (PORTOS E NAVIOS, 2018). Foram investidos cerca de 900 milhões nos navios e não há previsão para que o estaleiro volte a operar, a Transpetro e a empresa Eisa estão em disputa judicial até o presente ano.

#### *A Continuidade das Capacidades Técnico-Administrativas*

Se tratando da variável explicativa da capacidade técnico-administrativa, a mesma é composta pelas seguintes subvariáveis: i) presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA); (ii) funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental (COOR) e (iii) a existência de procedimentos de monitoramento da implementação (MONI). Na análise comparativa dos programas federais, Pires e Gomide (2016) entendem que para um alto grau de capacidade técnico-administrativa, é necessária a presença de três das três subvariáveis. Quando a política tem ao menos a presença de duas das subvariáveis, o grau de capacidade é médio. Um baixo grau significa que uma ou nenhuma estava presente.

Na comparação dos casos, os autores também verificaram a suficiência da presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA) e do funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental (COOR) para a alta entrega de resultados. Como demonstrado pela Figura 4, o resultado permanece quando há ausência de procedimentos de monitoramento da implementação (MONI). Isolando-se as duas as condições ORGA e COOR como indicadores de capacidade técnica-administrativa para a alta entrega de produtos (Figura 5).

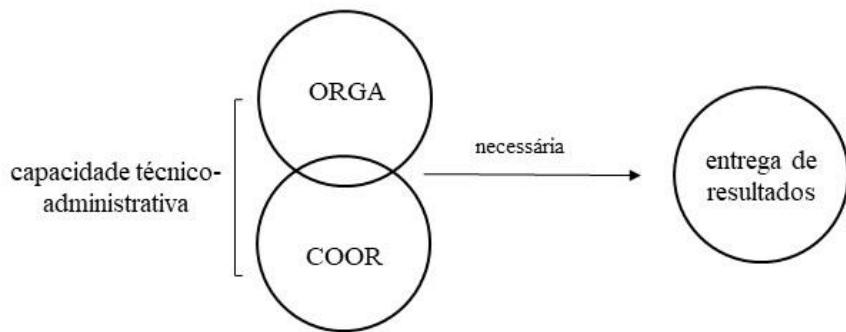
O presente trabalho utiliza a entrega das encomendas feita pelo PROMEF 1 e 2 (tabela 2 e 3) como mensuração para a alta – ou baixa – entrega de produtos. A verificação das entregas foi feita por meio de publicações sobre o tema em notícias, artigos, sites oficiais e jornais.

Figura 4 – Condições para a alta entrega de produtos em Pires e Gomide (2016)

Condições			Resultado	Configurações
ORG A	COOR	MONI	OUTPUT_DEL	
1	1	1	1	MCMV, PRONATEC, PBF, PNPB, RIN
0	1	1	0	PISF
1	0	1	0	UHBM
1	0	0	0	PBM

Fonte: Pires e Gomide (2016)

Figura 5 – Diagrama de condições adotadas por Pires e Gomide no período de 2003 a 2013



Fonte: Elaborado pela autora.

Na observação empírica do comportamento capacidade técnico-administrativa para a RIN entre 2003 e 2013, os autores destacam o seguinte: a (i) presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORG A) já que “o Ministério dos Transportes dedicou uma unidade técnica para a gestão da política (o Departamento de Marinha Mercante), composta por funcionários públicos de carreira e especializados em políticas de infraestrutura.” (2016, p. 130); o (ii) funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental (COOR) mediante a designação de um conselho diretor “composto por representantes de várias burocracias federais” e que serviu “como um instrumento de articulação das ações entre governo e setor privado” (2016, p. 130); e (iii) a existência de procedimentos de monitoramento da implementação (MONI) já que “diversos atores monitoraram a execução dos projetos e o uso dos empréstimos de financiamento” (2016, p. 130).

No período posterior, 2014-2019, por meio da observação dos mesmos indicadores, pode-se verificar que a capacidade técnico-administrativa da RIN permanece alta. A despeito das mudanças no governo e alterações nas pastas ministeriais, os mecanismos e disposições atuantes na política não se alteraram. O Departamento da Marinha Mercante continua como unidade técnica responsável e o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM) continua existente e atuante no Ministério da Infraestrutura (antigo Ministério do Planejamento).

O CDFMM, instituído pelo Decreto nº 5.269, de 10 de novembro de 2004, é um órgão colegiado que integra a estrutura do Ministério da Infraestrutura e é responsável por

supervisionar a arrecadação de AFRMM, a partilha e destinação do seu produto; deliberar sobre a aplicação dos recursos do FMM; deliberar sobre a concessão de prioridade de apoio financeiro do FMM; e definir critérios para a liberação dos recursos financeiros das contas vinculadas. (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2019).

Além do monitoramento do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos diversos atores envolvidos na execução e no financiamento dos projetos, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Ou seja, conforme Tabela 4, apesar das mudanças conjunturais, hoje, as variáveis analisadas anteriormente continuam presentes. A presença de três das três subvariáveis aponta para a permanência de altas capacidades técnico-administrativas. Argumento, assim, que a alta capacidade técnico-administrativa não é suficiente para sustentar a alta entrega de produtos, já que o grau parece não se alterar e a sua manutenção não é compatível com os resultados negativos de entrega de produtos identificados a partir de 2014.

Tabela 4 – Variáveis para avaliação das capacidades técnico-administrativas nos diferentes períodos

<b>Caso</b>	<b>Capacidades técnico-administrativas</b>		
	<b>ORG</b>	<b>COOR</b>	<b>MONI</b>
<b>RIN</b>			
<i>t<sup>1</sup> 2003-2013</i>	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)
<i>t<sup>2</sup> 2014-2019</i>	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)

Fonte: Elaborada pela autora.

### *A Crise das Capacidades Estruturais e Mudança nos Papeis do Estado*

No primeiro período de análise, é importante ressaltar o papel ativo e deliberado do Estado mediante vontade política manifesta, voltada para a criação de uma política de caráter desenvolvimentista, que envolveu a iniciativa de articulação do Estado entre vários atores, públicos e privados, para promover a transformação industrial. Gomide e Pires ressaltam que

Tais fatos seriam inimagináveis não fosse a adoção de políticas explícitas de desenvolvimento da indústria nacional adotada pelo Estado brasileiro. O ativismo estatal, neste 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. (PIRES; GOMIDE; AMARAL, 2013, p. 8)

No segundo período, 2014-2019, os envolvimentos dos presidentes da Transpetro e Petrobras e as sucessivas mudanças na gestão da estatal e da sua subsidiária foram acompanhadas de mudanças na visão da importância do programa e das políticas de incentivo à construção de navios nacionais. As mudanças nos planos de negócios e gestão demonstram como as políticas de conteúdo local e a exigência mínima de nacionalização do setor e da exploração de petróleo passam a ser vistas como obstáculos para a empresa.

Em 2016, a Petrobras anunciou uma revisão de seu Plano de Negócios e Gestão (PNG) para o período 2015-2019, reduzindo em 24,5% os investimentos inicialmente projetados, de US\$ 130,3 bilhões para US\$ 98,4 bilhões. Segundo a companhia, o ajuste foi decorrente da otimização do portfólio de projetos, com uma redução de US\$ 21,2 bilhões, e do efeito cambial (O GLOBO, 2016).

O novo Presidente da Petrobras, Roberto Castello Branco, em seu discurso de posse deixou explícita a manutenção dos principais eixos estratégicos das gestões anteriores (Pedro Parente e Ivan Monteiro) assentadas na: (i) na desalavancagem financeira (redução da relação dívida líquida/LTM EBITDA); (ii) no foco em atividades de exploração e produção (E&P) em águas profundas do pré-sal em detrimento das outras atividades; e (iii) no desinvestimento (venda de ativos operacionais) em atividades não vinculadas ao pré-sal destinado a geração de recursos para redução do endividamento.

Segundo o plano de negócios da Transpetro para o período 2019-2023, a empresa contratará 13 navios até 2023, retornando ao regime de afretamento de embarcações. As embarcações serão quatro Suez com posicionamento dinâmico (DP) e dois MR (Medium Range) em 2021, três gaseiros e um Suez DP em 2022 e quatro Suez DP em 2023. O regime

das contratações será pelo modelo de afretamento a casco nu, que dá ao afretador a posse e o uso dos navios por tempo determinado.

A estratégia da Petrobras de concentrar suas atividades na produção e exploração de petróleo e gás natural em águas profundas (pré-sal), em detrimento de outras áreas da cadeia de energia, sinaliza o direcionamento da empresa no sentido da ampliação das exportações de petróleo cru para o mercado internacional. Isso não só desestimula a indústria nacional, mas aumenta a exposição da empresa a variáveis externas, como a taxa de câmbio, aumentando riscos e reduzindo valor agregado da cadeia de petróleo e gás brasileira.

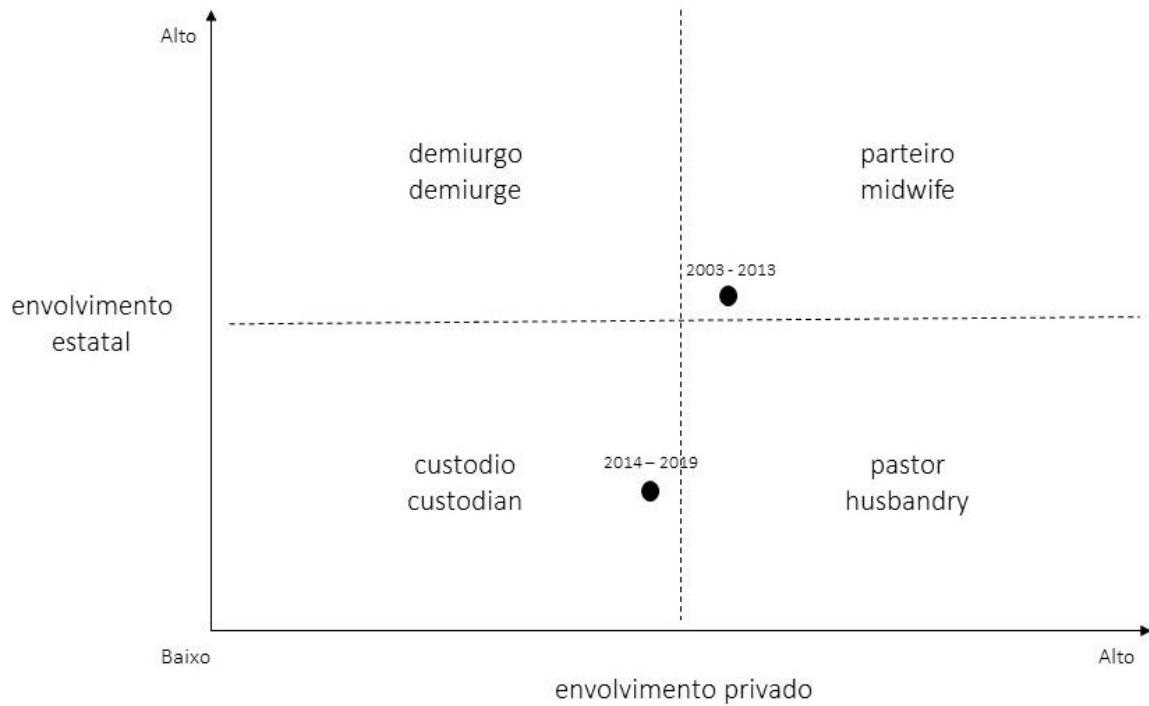
Os atrasos, utilizados como justificativa para a rescisão contratual podem ser considerados normais dada a complexidade de uma indústria em ressurgimento e a grande curva de aprendizagem. O desenvolvimento e a consolidação dos estaleiros e das empresas leva tempo e as políticas de estímulo são necessárias para que, posteriormente, a indústria se torne competitiva internacionalmente e se adapte as mudanças globais.

As capacidades técnico-administrativas continuam presentes, mas são direcionadas pela vontade do Estado e pelo entendimento do seu papel no setor. A adoção de políticas de desinvestimentos por meio da venda de ativos, as declarações e políticas de restruturação para atender ao equilíbrio fiscal da Petrobrás foram decisivas para o rompimento dos contratos, visto que os atrasos iniciais, anteriormente, não tinham sido motivo para rescisão contratual, até a mudança de gestão em 2015, e as multas pelos atrasos sempre foram aplicadas.

Os atrasos ocorreram com os primeiros navios, o navio João Cândido, primeiro da frota, entregue em 2012, deveria ter sido entregue em 2010. Em 2013 o navio Rômulo Almeida foi entregue com três meses de atraso e o estaleiro Mauá foi multado. Em declaração à imprensa durante a cerimônia de entrega do navio, Sérgio Machado, presidente da Transpetro de 2003 a 2014, afirmou “estamos em um processo de desenvolvimento da indústria [naval]. Foi um atraso pequeno, o estaleiro foi multado”, disse, “Só fada [madrinha] faz o primeiro [pedido] rigorosamente em dia, e nos livros, a vida real é diferente” (AGÊNCIA BRASIL, 2013).

A mudança pode ser observada mais uma vez na ocasião do anúncio da rescisão contratual de 17 navios em 2016. O então presidente da Transpetro, Antônio Rubens Silva, em palestra na feira Rio Oil & Gás, explicitou a decisão em abandonar as diretrizes para contratar a construção de navios próprios com estaleiros nacionais, usando a demanda da Petrobrás para impulsionar a indústria naval. “A Transpetro está estruturada para a busca de novas oportunidades no mercado. Estamos em processo acelerado de otimização de custos e gestão. A empresa está determinada a ser cada vez mais competitiva”, disse (ESTADÃO, 2016).

Figura 6 – Gráfico de variação do papel exercido pelo Estado entre 2003 e 2019



Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, é clara a transição na adoção de políticas de caráter desenvolvimentistas para a restrição a um papel regulador (Figura 6). Bem como a baixa entrega dos produtos previamente estabelecidos, visto que o número de navios cancelados foi semelhante ao de navios entregues (Tabela 3), mesmo diante da alta capacidade técnico-administrativa (Tabela 4).

## 2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

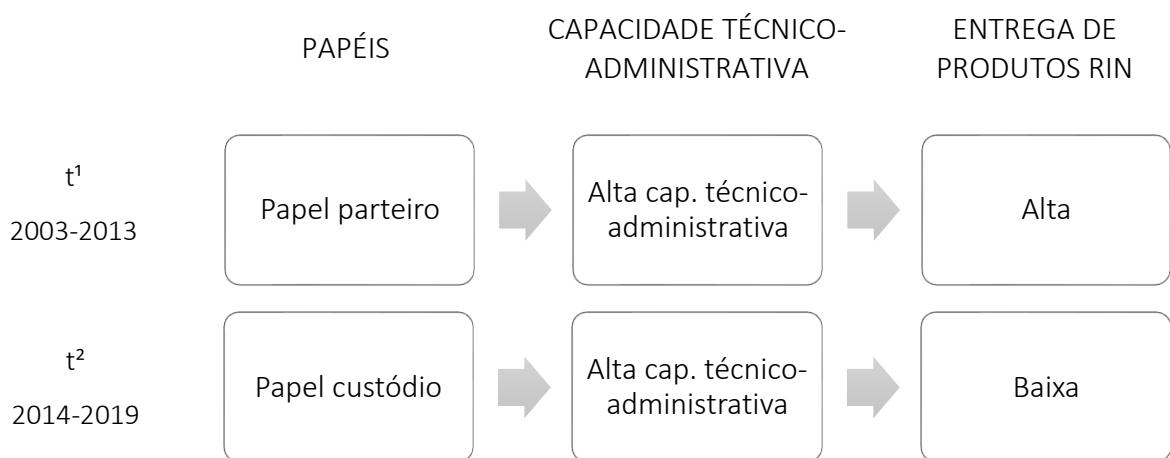
A compreensão dos fatores que influenciam na obtenção de resultados das políticas públicas de Revitalização da Indústria Naval é essencial para a adequada formulação e implementação de políticas para o setor no futuro. Os custos econômicos e sociais de políticas inefetivas são muito altos e, apesar de não determinísticas, as trajetórias construídas ao longo do tempo limitam e abrem possibilidade para novas mudanças. A mudança brusca em tão curto espaço de tempo culmina em um processo de deterioração contínua das infraestruturas do país e o descompasso frente ao crescimento da demanda. O investimento público aplicado na construção de toda a infraestrutura dos estaleiros, das demais estruturas industriais em diversas cidades brasileiras e a mão de obra qualificada estão inutilizadas e dilapidadas.

Cerca de 95% do comércio mundial é realizado por via marítima ou por hidrovias e a Indústria Naval é, também, um elo vital no processo de inserção do país na economia mundial, como parte da logística de transportes. A adoção de políticas regulatórias em detrimento dos incentivos diretos se apresenta como um obstáculo para o alcance dos objetivos desenvolvimentistas e impossibilita a transformação da posição do Brasil na divisão internacional do trabalho.

Assim, a pesquisa buscou, a partir do trabalho de Roberto Pires e Alexandre Gomide, contribuir para compreensão dos processos de implementação de políticas públicas no Brasil, mediante o teste do poder explicativo das variáveis independentes adotadas nos resultados das políticas de Revitalização da Indústria Naval. Por meio da comparação entre os períodos distintos, 2003-2013 e 2014-2019, analisou-se o papel exercido pelo Estado no setor e as capacidades técnico-administrativas presentes (Tabela 5).

Os resultados sugerem que o papel ativo e deliberado do Estado e a vontade política expressa em políticas caracterizadas por uma intervenção do tipo parteira, aliada a alta capacidade técnico-burocrática, são condições necessárias para a eficácia e continuidade das políticas de Revitalização da Indústria Naval.

Tabela 5 – Esquema de variáveis nos dois períodos



Fonte: Elaborado pela autora.

Além dos impactos na entrega dos produtos das políticas, pode-se perceber que o ativismo estatal impacta na continuidade do programa. Semelhante ao que é apontado por Evans, em 1995, apesar do sucesso de capacidades técnico-administrativas, os bolsões de

eficiência da administração pública brasileira estão sujeitos a necessidade de proteção política pessoal de cada presidente ou partido. Evans ainda destaca que quando há a escolha por exercer o papel custodio em um novo setor, a preocupação regulatória sobrepõe-se ao potencial de desenvolvimento das políticas e as possibilidades de transformação são frustradas.

A descontinuidade observada acompanha a literatura corrente de políticas públicas, que aponta para a necessidade de uma coalizão de apoio e altos custos para modificação da política como fatores de resiliência que garantem a sua continuidade<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Ver COUTO; LIMA (2016). Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa? **Dados**, v. 59, n. 4, p. 1055–1089, 2016.

### 3 CONCLUSÕES

O intuito desta monografia, em formato de artigo científico, foi contribuir para o entendimento do efeito que a eventual presença de capacidades do Estado tem sobre a entrega de resultados de políticas públicas no setor industrial, em especial a Indústria Naval brasileira em período recente. Para tal, o trabalho analisa o problema à luz de questões levantadas por duas vertentes da literatura. Por um lado, aquele referente à análise de políticas públicas que se ocupa particularmente do problema da eficácia, por outro, a produção teórica que lida com a questão do desenvolvimento.

Abordo os conceitos mais relevantes no que concerne as políticas públicas e em como avaliá-las, incluindo as possíveis causas, encontradas na literatura, para a sua eficácia. Além da compreensão de como as capacidades estatais são utilizadas como variável de causalidade e relacionadas aos resultados de políticas públicas. Bem como os paradigmas de transformação do papel do Estado e da sua relação com a sociedade ao longo da história e como tais transformações afetaram a construção de capacidades estatais e a implementação de políticas públicas no Brasil.

Como variáveis explicativas para a entrega de produtos foram utilizadas a 1) capacidade técnico-burocrática, mediante a presença de burocracias profissionalizadas e o funcionamento de mecanismos de coordenação governamental, e 2) o papel do Estado na política pública, por meio de declarações oficiais referentes à Indústria Naval e planos e projetos estratégicos voltados para o setor. Os resultados sugerem que o papel ativo e deliberado do Estado e a vontade política expressa em políticas caracterizadas por uma intervenção do tipo parteira, aliada a alta capacidade técnico-burocrática, são condições necessárias para a eficácia e continuidade das políticas de Revitalização da Indústria Naval. A comparação dos períodos mostrou que diante da ausência de um papel parteiro, há a ausência de alta entrega de resultados. Sendo um interseção entre o papel parteiro e a alta capacidade técnico-administrativa condição necessária e suficiente para a alta entrega de produtos.

O maior desafio, para países como o Brasil, parece ser a compatibilização mínima de coalizões políticas capazes de equacionar o planejamento de políticas públicas aptas a impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social. As políticas desenvolvimentistas do passado ocorreram em uma conjuntura autoritária e a implementação de políticas efetivas em contexto democrático, parece depender de um consenso, nem que diminuto, sobre um projeto desenvolvimentista para o país.

É importante, para melhor compreensão do tema, a realização de estudos que possam verificar a possibilidade de constitucionalização de políticas industriais como mecanismo garantidor da continuidade das políticas quando há perda ou ausência dos fatores de resiliência. Além da possibilidade de teste do esquema analítico para outros setores.

A expectativa é que a monografia possa constituir um ponto de partida analítico tanto para o estudo dos tipos de intervenção estatal adotada nas políticas públicas – pouco explorado pelos estudiosos brasileiros – bem como sobre os mecanismos de garantia da eficácia em contextos distintos. Serão fundamentais estudos que testem e aprimorem o modelo proposto. Ademais, em linha com os argumentos aqui apresentados, creio que há muito o que se compreender no que concerne as variáveis externas e domésticas que condicionam a escolha e o exercício de cada papel, seja na indústria ou em outros diferentes setores de políticas públicas no Brasil e em países em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. **Transpetro pode multar Estaleiro Mauá por atraso na entrega de navio** | Agência Brasil. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-01-17/transpetro-pode-multar-estaleiro-maua-por-atraso-na-entrega-de-navio>>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- ANP. **Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - Resolução N°726 de 11.04.2018.** Disponível em: <<http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2018/abril&item=res-726-2019>>. Acesso em: 19 nov. 2019.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance**, v. 30, n. 1, 2017.
- BLOCK, F.; EVANS, P. B. The state and the economy. In: **The handbook of economic sociology**. 2. ed. [s.l.] Princeton University Press, 2005. p. 505–526.
- BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. **Cadernos ENAPaderno CRH**, v. 21, n. 53, p. 303–319, 2008.
- CAMPOS NETO, C. A. DA S. Investimentos e Financiamentos na Indústria Naval Brasileira 2000-2013. In: **Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2014. p. 109–150.
- CAMPOS NETO, C. A. DA S.; POMPERMAYER, F. M. **Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2014.
- CAVALCANTE, P. P 27 Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao Pós-NPM. p. 1–40, 2017.
- CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures: Institutions and Economic Growth**. Maastricht: 2013.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **A Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1993.
- COTTA, T. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública**, v. 2, 1998.
- COTTA, T. C. Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural. **Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP**, p. 1–14, 1997.
- DO NASCIMENTO, L. N. More state capacity, less corruption? An analysis for Latin America (1996-2015). **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 68, p. 95–120, 2018.
- DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 14. ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2013.

ESTADÃO. **Transpetro cancela a construção de 17 navios - Economia - Estadão.** Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/transpetro-cancela-a-construcao-de-17-navios,10000084919>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1119–1132, 1996.

EVANS, P. B. Predatory, developmental, and other apparatuses: A comparative political economy perspective on the Third World state. **Sociological Forum**, v. 4, n. 4, p. 561–587, 1989.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In.** 1. ed. New York, NY: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P.; HAGGARD, S. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. v. 3, n. 3, 1992.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748, 1999.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, p. 1–66, 2015.

FREY, K. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211–259, 2000.

GOMIDE, A. Á.; BOSCHI, R. **Capacidades estatais em países emergentes : o Brasil em perspectiva comparada.** [s.l: s.n.].

GOMIDE, A. DE Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 1, p. 25–30, 2012.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira: interseções analíticas. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**, p. 85–104, 2018.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. **Governança e Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**, 2014.

GONÇALVES, R. Poder e Vulnerabilidade Externa. In: **Economia Política Internacional. Fundamentos Teóricos e Relações Internacionais do Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier Ltd, 2005. p. 1–18.

GRISA, C. et al. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 13–38, 2017.

JESSOP, B. Institutional re(turns ) and the strategic-relational approach. **Environment and Planning A**, v. 33, n. 1, p. 1213–1235, 2001.

JESUS, C. G. DE; SILVA, R. D. DA. Trabalhadores a ver navios: reflexões sobre o mercado de trabalho na indústria naval na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 38, p. 225–248, 2017.

JONES, M. Efficiency and Participation. In: **International Encyclopedia of Public Policy and Administration**. 3. ed. New York, NY: Routledge, 1988.

KJÆR, A. M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. **Conceptualizing State CapacityResearch Report No. 6**. Aarhus: 2002.

LIMA, G. D. M. R.; COUTO, C. G. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa? **Dados**, v. 59, n. 4, p. 1055–1089, 2016.

LYNN, L. E.; GOULD, S. G. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica, California: Goodyear Pub. Co., 1980.

MANN, M. The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185–213, 1984.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1025–1058, 2017.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. ¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016). **Estado Abierto**, v. 3, n. 1, p. 47–76, 2018.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. **Conselho Diretor - CDFMM**. Disponível em: <<http://www.infraestrutura.gov.br/conteudo/3853-sobre-o-cdfmm.html>>. Acesso em: 3 nov. 2019.

O GLOBO. **Petrobras reduz em 24,5% previsão de investimentos até 2019 | Empresas | Valor Econômico**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2016/01/12/petrobras-reduz-em-245-previsao-de-investimentos-ate-2019.ghtml>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Challenges to State Policy Capacity. **Challenges to State Policy Capacity**, 2005.

PEREIRA, A. J.; DATHEIN, R. Política industrial como instituição desenvolvimentista: Uma crítica ao “novo desenvolvimentismo” baseada nas experiências de Brasil e Coreia do Sul. **Revista de Economia Contemporanea**, v. 20, n. 1, p. 28–57, 2016.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do Processo de Implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (Ed.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: [s.n.]. p. 65–73.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE Á. Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -**, v. 53, n. 9, p. 1-70, 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE Á.; AMARAL, L. A. A Ver Navios? A Revitalização da Indústria Naval no Brasil Democrático. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA**, v. 53, n. 9, p. 1-58, 2013.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE ÁVILA. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PORTOS E NAVIOS. **Navios do Promef estão inacabados no Estaleiro Mauá**. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/noticias/ind-naval-e-offshore/navios-do-promef-estao-inacabados-no-estaleiro-maua>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

PROMINP. **Sobre o Prominp**. Disponível em: <[http://www.prominp.com.br/prominp/pt\\_br/conteudo/sobre-o-prominp.htm](http://www.prominp.com.br/prominp/pt_br/conteudo/sobre-o-prominp.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2019a.

PROMINP. **Conteúdo Local**. Disponível em: <[http://www.prominp.com.br/prominp/pt\\_br/conteudo/conteudo-local.htm](http://www.prominp.com.br/prominp/pt_br/conteudo/conteudo-local.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2019b.

SHIRES, M. Public Policy. In: **Encyclopedia of public administration and public policy**. [s.l: s.n.]. p. 545.

SINAVAL. **SINAVAL – Transpetro reduz pedidos e atinge Vard Promar**. Disponível em: <<http://sinalval.org.br/2015/12/transpetro-reduz-pedidos-e-atinge-vard-promar/>>. Acesso em: 18 nov. 2019a.

SINAVAL. **SINAVAL – Plano da Transpetro corre risco de ficar incompleto**. Disponível em: <<http://sinalval.org.br/2015/04/plano-da-transpetro-corre-risco-de-ficar-incompleto/>>. Acesso em: 20 nov. 2019b.

SMITH, B. C. **Understanding Third World Politics: Theories of Political Change and Development**. 2. ed. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 2003, p. 20-45, 2006.

SPRUYT, H. Historical sociology and systems theory in international relations. **Review of International Political Economy**, v. 5, n. 2, p. 340-353, 1998.

TILLY, C. War Making and State Making as Organized Crime. In: **Bringing the State Back In**. [s.l: s.n.]. p. 169-191.

TILLY, C. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo, SP: Universidade de São Paulo, 1996.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. v. 23

WEISS, L. **The Myth of the Powerless State**. 1. ed. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

WHOLEY, J. S. **FEDERAL EVALUATION POLICY: ANALYZING THE EFFECTS OF PUBLIC PROGRAMS**. Washington, DC: Urban Institute, 1970.

WINDHOFF-HÉRITIER, A. **Policy-Analyse: eine Einführung**. Frankfurt am Main/New York: Campus: [s.n.].

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 2015.