

A POLÍTICA DE CONSTRUÇÃO NAVAL DA COREIA DO SUL *VERSUS* A BRASILEIRA

ANDRE RICARDO MENDONÇA PINHEIRO*
Capitão de Fragata (EN)

JEAN-DAVID CAPRACE**
Professor

SUMÁRIO

Introdução
Descrição das políticas industriais de construção naval na Coreia do Sul e no Brasil
Análise crítica comparativa entre as políticas industriais aplicadas ao setor de construção naval: Brasil x Coreia do Sul
Conclusão

INTRODUÇÃO

O debate sobre o papel do Estado na economia tem ganhado amplo espaço, principalmente após o processo de pandemia ocasionado pela Covid-19. É senso comum que o mundo discutirá o papel protecionista do Estado, não somente em áreas

de bem-estar, mas também no processo de recuperação e manutenção das economias nacionais. Nesse contexto, se faz necessário compreender o protagonismo do Estado como o agente principal na promoção do desenvolvimento social num sentido mais amplo, compreendendo o crescimento econômico adicionado à justiça social.

* Doutorando do Programa de Engenharia Naval da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

** Coordenador do Programa de Pós-Graduação de Engenharia Naval da UFRJ.

Provavelmente, Alfred Sauvy¹, quando concebeu a expressão “Terceiro Mundo”, para categorizar países em desenvolvimento, não imaginou que essa hierarquização poderia levar a uma ideia de mudança de patamar. Quando se ordena algo, implicitamente a esse ordenamento está uma quantificação de qualidade. Espera-se, portanto, que haja uma possibilidade de melhoria rumo ao patamar mais avançado. É natural e lícito imaginar que haja uma mobilidade através do desenvolvimento econômico. Reinert (1999) identifica que, historicamente, esse desenvolvimento foi baseado nos países do Primeiro Mundo na atividade industrial. Mesmo considerando determinadas nuances, a acumulação de capital e melhoria das condições sociais vieram através dos processos de produção em massa (CHANG, 2008a, b).

Generalizações são sempre complicadas e difíceis de serem aplicadas como lei universal. Por meio da análise histórico-econômica, o presente artigo pretende abordar o desenvolvimento industrial num setor específico (construção naval), em dois países: Brasil e Coreia do Sul. A delimitação temporal é das últimas quatro décadas, e as ênfases principais são nas políticas industriais aplicadas ao setor em cada país, comparando-as.

O *mainstream* econômico atual, consolidado pelo Consenso de Washington, tem como principal abordagem que a política econômica deve se concentrar em aspectos macroeconômicos (controle da inflação, câmbio flutuante e política fiscal).

Há autores que advogam a tese da não necessidade de uma política industrial, não sendo esta parte das funções do Estado, em que a não intervenção deve ser

vista como base fundamental (PINHEIRO, FERREIRA, *et al.*, 2007).

Na contramão desse conceito, diversos autores citam o sucesso dos países asiáticos que empregam políticas industriais específicas. Apesar dos exemplos na história, a aplicação de política industrial e intervencionismo do Estado era consenso até a década de 60. As crises das décadas de 70 e 80 trariam à tona uma abordagem de não intervenção e a elevação do papel regulador do estado.

Na década de 80 surge o conceito de novo desenvolvimentismo. Autores como Bresser-Pereira (2004) patrocinam um terceiro discurso, entre o desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional:

O novo desenvolvimentismo é um “terceiro discurso” entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional; é um conjunto de ideias, instituições e políticas econômicas por meio das quais os países de renda média tentam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos. Como o antigo desenvolvimentismo não é uma teoria econômica, mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na teoria macroeconômica keynesiana, pela qual esses países poderão gradualmente alcançar as nações ricas. É o conjunto de ideias que permite às nações em desenvolvimento rejeitarem as propostas e pressões das nações ricas por reformas e políticas econômicas, como a abertura total da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que tais propostas são tentativas neoimperialistas de neutra-

1 Alfred Sauvy (Villeneuve-de-la-Raho, 31 de outubro de 1898-Paris, 30 de outubro de 1990) foi um economista, demógrafo e sociólogo francês. É o autor da expressão Terceiro Mundo, que utilizou num artigo para o jornal *L'Observateur*, em 1952.

lizar o desenvolvimento – a prática de *kicking away the ladder* [chutar a escada]. É o meio pelo qual empresários, funcionários governamentais, trabalhadores e intelectuais podem se constituir como uma verdadeira nação para promover o desenvolvimento econômico. Não inclui os países pobres no novo desenvolvimentismo, não porque não necessitem de uma estratégia nacional de desenvolvimento, mas porque ainda precisam realizar sua acumulação primitiva e suas revoluções industriais, e os desafios que eles enfrentam e as estratégias que requerem são diferentes.

O novo desenvolvimentismo considera a política industrial limitada e subsidiária, mas ao mesmo tempo estratégica, sendo seletiva e voltada a exportações (PEREIRA, DATHEIN, 2016). O que veremos a seguir, em relação à Indústria de Construção Naval (ICN), nos casos coreano e brasileiro, é uma política industrial ativa.

A crítica a esse modelo é que, no caso brasileiro, em termos industriais, o País não foi capaz, ou tem dificuldade, de ter um parque industrial baseado em tecnologia. Generalizações não são regras nesse caso. Em particular no caso da ICN, é verificada essa dificuldade após a instalação do parque industrial, o seu natural desenvolvimento. No caso coreano, serão abordados aspectos que vão um pouco além de uma ICN exportadora e quais arcabouços levam ao seu contínuo desenvolvimento tecnológico.

DESCRIÇÃO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DE CONSTRUÇÃO NAVAL NA COREIA DO SUL E NO BRASIL

Não é objetivo deste artigo apresentar uma análise econômica extensa sobre as políticas industriais da Coreia do Sul

e do Brasil antes da década de 70. Será delimitado um marco histórico de início da análise: a segunda crise do petróleo, em 1979.

Contextualizando, Brasil e Coreia do Sul eram politicamente governados por ditaduras. Na prática, significavam, em termos econômicos, estados fortes, centralizados, com baixa participação popular e com caráter de Estados desenvolvimentistas.

Política de Construção Naval na Coreia do Sul (1979-2019)

No final da década de 60, a Coreia do Sul não figurava entre os principais construtores navais do mundo. Os estaleiros eram pequenos, voltados para produção de barcos pesqueiros. A década de 70 foi o período das crises do petróleo, um momento turbulento no setor de navegação, que levou a um grave declínio e, consequentemente, a uma grande reorganização do mercado de construção de navios (HASSINK, SHIN, 2005).

Segundo Bruno e Tenold (2011), novos entrantes significantes no mercado de construção naval se valeram de crises no mercado, custos de trabalhos comparados menores, baixa sindicalização e apoio estatal. A Grã-Bretanha e o Japão se estabeleceram quando houve uma demanda por navios assintoticamente crescente, e a Coreia do Sul, de certa forma, também (novo tipo de navio, o porta-contêiner). A Grã-Bretanha e o Japão se valeram de grandes mercados internos, e a Coreia do Sul sempre trabalhou para uma demanda estrangeira. Os países asiáticos também se valeram de forte ajuda estatal com planos detalhados de expansão, trabalhando com grandes conglomerados industriais nacionais, garantindo que as metas planejadas fossem alcançadas.

Apesar do rápido crescimento da Indústria de Construção Naval (ICN) sul-coreana, evidenciado nas décadas de 80 e 90, as bases desse processo são bem mais antigas. A península coreana foi dividida na década de 50, num conflito com milhões de mortos, logo após a Segunda Guerra Mundial. Ao final do conflito, a região sul, um país extremamente pobre, ficou sobre influência norte-americana. Problemas sociais complexos relacionados a baixa escolaridade, falta de saneamento e dificuldades de um país rural são alguns exemplos das questões observadas na Coreia do Sul. Adiciona-se a isso o fato de aquela ser uma região desprovida de matéria-prima.

O pensamento neoliberal irá explicar que o sucesso da transformação desse cenário foi possível como resultado de políticas amigáveis do mercado. Pensamentos mais progressistas ligados ao desenvolvimentismo (AMSDEN, 2003, CHANG, 2008a, b, HASSINK, SHIN, 2005, SHIN, CICCANTELL, 2009) darão especial atenção aos setores generativos com apoio do Estado, em especial às indústrias ligadas, num primeiro momento, à fabricação de aço e bens de consumo duráveis.

Num prazo muito curto, cerca de 30 anos, a Coreia do Sul se tornou o principal construtor mundial de navios. O foco principal das análises é o papel do estado forte, focado em subsídios diretos como sendo a principal fonte desse sucesso, (HASSINK, SHIN, 2005).

Tae-Woo Lee descreve que uma política de industrialização voltada para o mercado externo trouxe rápido crescimento das exportações, o que, por sua vez,

aumentou as importações de matérias-primas na Coreia desde o início dos anos 1960. Como resultado, a grande expansão do comércio exterior foi alcançada e fez com que o governo acelerasse o aumento da frota mercante – estavam criadas as bases da nascente Indústria de Construção Naval coreana, ou seja, demanda que justifica a implantação dessa atividade.

Um modelo de análise mais completo leva em conta uma sinergia entre os grandes construtores navais e a indústria de navieças, além da participação ativa da universidade na formação de engenheiros e dos institutos de pesquisa públicos voltados para aplicação direta de novas tecnologias – tudo isso com controle central do governo.

As políticas públicas não eram meros incentivos locais. Elas eram integradas num grande objetivo de desenvolvimento nacional. O papel do Estado no início do processo industrial foi essencialmente

intervencionista e, com o passar do tempo, mudou para um papel de suporte, pois a robustez do complexo industrial possibilitou que as empresas pudessem caminhar sozinhas. Esse é, sem dúvida, o principal argumento utilizado pelo economista sul-coreano Chang (2008b). Em seus diversos livros, ele enfatiza a importância que o Estado teve como um pai a guiar seu filho nos primeiros passos. Na maturidade, o pai vira um consultor, mas no início o pai é o grande incentivador, principalmente financeiro. Em momentos de dificuldade, o papel paternalista do Estado é de garantidor, tão importante quanto nos primeiros passos.

**Num prazo muito curto,
cerca de 30 anos, a Coreia
do Sul se tornou o
principal construtor
mundial de navios**

O modelo de desenvolvimento coreano é bem conhecido. Ele começa com indústrias de base, principalmente ligadas ao aço. A Coreia do Sul recebe externamente a matéria-prima e se beneficia ao agregar valor. Essa estratégia foi, primariamente, utilizada pelo Japão no pós-guerra. Nas décadas de 60 e 70, a Coreia do Sul começa a se industrializar, mas, por ter um mercado interno muito pequeno, naturalmente a internacionalização não era uma opção, tornou-se uma necessidade.

No Brasil se observa o contrário. Por possuir um mercado interno grande, a internacionalização se tornou secundária e muitas vezes negligenciada, ou seja, o inverso da Coreia do Sul. Os objetivos nacionais coreanos sempre estiveram ligados ao mercado externo, inicialmente voltados para o Sudeste Asiático e a África, lentamente se voltando para Américas e Europa. Nesse momento, tanto as indústrias de base quanto as indústrias automobilística, naval e eletroeletrônicas foram apadrinhadas pelo Estado. Grandes conglomerados tiveram suas produções reorientadas por políticas estatais. Todas elas estavam baseadas numa indústria de transformação consolidada e iniciada 25 anos antes (SHIN, CICCANTELL, 2009).

Os referidos autores advogam que o modelo de setores generativos pode nos fornecer fundamentos para entendermos esse processo de crescimento, pois servem como bases para os padrões institucionais na Coreia do Sul. Os padrões institucionais, as relações com o Japão e o lugar da Coreia do Sul na ascensão mais ampla da Ásia foram moldados de forma crítica pelo desenvolvimento destes dois setores industriais: Aço e Construção Naval.

A companhia de aço coreana Posco² sempre foi estatal e dirigida durante a maior parte de sua história, mas a indústria de construção naval é privada, e essas empresas frequentemente negociavam com o Estado sobre políticas de desenvolvimento.

Os sindicatos trabalhistas e as organizações políticas tiveram papéis importantes na definição da distribuição dos ganhos e na abertura política gradual na Coreia do Sul, fatores que não são enfatizados de forma adequada nos modelos existentes.

De maneira mais geral, essas negociações, acomodações e conflitos refletem a importância de manter a tensão dinâmica para sustentar a ascensão econômica. Esta “tensão dinâmica” formou e sustentou as políticas de desenvolvimento, que eram flexíveis o suficiente para acomodar mudanças domésticas e globais na estrutura da indústria.

Um alto nível de participação na economia global tornou as indústrias coreanas de aço e construção naval mais competitivas, globalmente, em termos de negociações de matérias-primas, tecnologias de produção e produção de itens de alto valor agregado.

Como consequência da ascensão da Ásia, emergiram estruturas hierárquicas mais profundas das forças de trabalho (empregos regulares *versus* irregulares), desigualdade entre a região do Leste Asiático e o resto do Sudeste Asiático (ARRIGHI *et al.* 2003), entre o Leste Asiático e seus principais países fornecedores de matérias-primas (Austrália, Brasil e Canadá) e entre Chaebols e empresas subcontratadas que reduziram custos.

Lima (2009) argumenta que a ascensão sul-coreana foi guiada por vantagens

2 A Companhia de Aço e Ferro Pohang, ou Posco (acrônimo, na língua inglesa, para Pohang Iron and Steel Company), em Pohang, Coreia do Sul, é a terceira maior produtora de aço do mundo.

competitivas importantes relacionadas às atitudes do Estado. Chang (2008b, a) e Schumpeter (1942) avaliam as práticas restritivas, num horizonte de longo prazo, como necessárias, se fizerem parte de estratégias mais amplas de concorrência via inovações, não serão apenas práticas predatórias, estas utilizadas em larga escala pelos países desenvolvidos quando em estágios iniciais de desenvolvimento. Assim sendo, a proteção ao mercado adotada pelo governo sul-coreano foi necessária na medida em que elas se tornaram, no futuro, estratégia de desenvolvimento de inovações, mais ampla após o estabelecimento do parque industrial.

Política de Construção Naval no Brasil (1979-2019)

Diferente da Coreia do Sul, a história da construção naval do Brasil é bem mais antiga. Por ter sido uma colônia ultramarina, sempre houve uma necessidade intrínseca de se construírem navios. A construção naval, até o século XIX, sempre foi uma política de Estado, com intervenção, e sempre com forte vertente militar.

Uma forma de estudar a Indústria Naval brasileira é através de ciclos. Pinheiro (2008) identifica essa natureza, e na década de 70 descreve em detalhes o terceiro ciclo. Naquela época, o Brasil figurava entre os três principais construtores navais do mundo. Possuía uma indústria siderúrgica bem estabelecida, um mercado interno de navios em plena expansão, mecanismos de arrecadação e financiamento bem estabelecidos e um histórico secular de construção naval.

Segundo Pinheiro (2008, *apud* VELASCO e LIMA, 1998), as principais

causas que culminaram na crise iniciada no final da década de 70 foram:

– Preço dos navios não compatível com o mercado internacional: a concessão de subsídios estatais sem exigência de incremento em competitividade internacional fez com que o preço do navio nacional ficasse mais caro que no mercado externo. Isso foi agravado pela proibição à importação caso houvesse similares no Brasil. Esse excesso de protecionismo, com excessiva dependência do mercado interno, é, sem dúvida, o grande responsável por essa crise.

– Dificuldades financeiras da Sunaman³: esses problemas financeiros tiveram duas vertentes, uma econômica e outra gerencial. A dificuldade econômica deveu-se a altas taxas de inflação, crises externas e fracassos de planos econômicos internos. Isso tudo, aliado a um período de profunda crise econômica, gerencialmente, levou a Sunaman a um desastre. A má gestão de fundos, aliada à crise de corrupção em que estava imersa, abalou o prestígio e a confiabilidade no setor naval. Em meados da década de 80, a gestão do Fundo de Marinha Mercante (FMM) foi passada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a mesma foi extinta.

– Reflexo da crise mundial do mercado de fretes: com as crises do petróleo na década de 70, o volume dos fretes caiu, em consequência da queda das receitas do FMM.

– Introdução do porta-contêiner: devido à não internacionalização do setor naval brasileiro, fortemente dependente do mercado interno, nossos

3 Superintendência Nacional de Marinha Mercante, que, nas décadas de 70 e 80, gerenciava os recursos do Fundo de Marinha Mercante (FMM).

estaleiros não acompanharam a evolução do mercado e, no início da década de 80, com a implantação do sistema de containerização de cargas, a maioria dos graneiros produzidos nos nossos estaleiros estava obsoleta.

– Superdimensionamento do II PCN: reflexo do “Milagre Econômico” e de uma política ufanista por parte do governo militar, o II PCN foi ousado e forjado sobre uma base não muito sólida. Com isso, se investiu muito dinheiro na ampliação e criação de fábricas de suporte à atividade naval muito acima das capacidades de demanda do mercado externo e interno.

Lima (2009) aborda o problema sob uma ótica mais abrangente. O final da década de 70 é o início da deflagração da “crise da dívida” latino-americana, marcada pela incapacidade de saldar ou refinar as despesas financeiras por parte dos países da região, muitos dos quais se viram em algum momento compelidos a declarar a moratória.

Em termos internacionais, o setor naval experimentou a retração do comércio internacional, tendo como consequência a diminuição no transporte de mercadorias por meio marítimo. A redução do volume de carga transportada diminuiu os fretes. Com a diminuição dos fretes, a arrecadação do FMM, principal fundo financeiro do setor, diminuiu. O Brasil reduziu significativamente as trocas comerciais, principalmente as importações. O setor de navegação, que é simbiótico ao setor de construção, observou a redução dos volumes de serviço e a queda dos fretes.

Adicionalmente, as “Décadas Perdidas” (80 e 90) foram caracterizadas por graves deficiências técnicas, assunto que será recorrente neste estudo. Isso significaria atrasos nas entregas das embarcações

e maiores preços do que praticava no mercado externo, o que indica defasagem de produtividade. O fechamento do mercado à importação de peças e componentes, e à própria importação de embarcações prontas, e a ausência de concorrência externa, adicionados à redução da escala de produção dos estaleiros, devido à redução das encomendas, são fontes para baixa produtividade, outro problema recorrente do setor (PIRES, PORTUGAL, 2005).

Talvez esta análise continue como a base dos contínuos fracassos da Indústria de Construção Naval Brasileira (ICN-BR). As duas décadas (80 e 90) são de completo desmanche do setor, com falência de inúmeros estaleiros e privatização do parque siderúrgico nacional. Enquanto a Coreia do Sul reforça suas indústrias siderúrgicas públicas direcionando sua produção aos estaleiros privados e indústrias nacionais, vemos nosso parque siderúrgico focar no que era mercadologicamente mais rentável. O resultado foi que a matéria-prima, o aço naval, não era mais produzido a um custo competitivo, e começamos a importar insumos básicos dessa indústria.

Após duas décadas de estagnação, um novo ciclo se ascendeu, ciclo este impulsionado por uma política desenvolvimentista do governo Lula. Goulart Filho (2014, *apud* COUTINHO, 2003) aponta que, nas décadas de 80 e 90, foram perdidas inúmeras oportunidades de fortalecer a ICN-BR. As reformas no setor durante o governo Fernandinho Henrique Cardoso o incapacitaram a tal ponto que, no quarto ciclo, foi necessário um ressurgimento completo do setor a nível estrutural.

Isso demandou tempo e recurso. Criou-se um ciclo anticompetitivo em que as encomendas da Petrobras não eram feitas no Brasil, devido à baixa competitividade, que, ao mesmo tempo, dificultava os estaleiros de reativarem suas atividades produtivas.

A partir de 2002 o cenário muda. Pasin (2002) apontava os novos rumos para o setor e o papel do BNDES. Os estaleiros são fortes geradores de emprego, e o argumento de grande gerador de empregos sempre tem um peso forte no processo decisório de se investir na ICN, adicionado ao argumento da melhoria da balança de pagamentos. É discutida em Pinheiro (2008), como fonte motivadora, a continuidade dos estímulos ao desenvolvimento. Não podemos esquecer a busca da eficiência e da sustentabilidade do setor, patamares importantes que serão, *a posteriori*, vistos como fortes pontos fracos. (PIRES, LAMB, 2008; PIRES, LAMB, *et al.*, 2009; PIRES, PORTUGAL, 2005).

Com apoio governamental e carteira doméstica bem estabelecida, presenciou-se um novo ciclo de construção. Em 2004, foi lançado o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef). Foram escolhidos campeões nacionais, e grandes empreiteiras e novos parques industriais começaram a surgir. Foram encomendadas 146 embarcações de apoio e 49 navios. O programa ainda teve uma segunda edição com a descoberta do pré-sal.

A diferença de novo ciclo era a dimensão, com encomendas de grande porte e uma carteira nacional de encomendas, que se mostrava detentora de uma demanda perene, além da presença de grandes empresas nacionais e de forte financiamento do Estado.

Goulart Filho (2013) destaca que o financiamento via BNDES teve dois padrões bem definidos. O primeiro, nas décadas de estagnação, coordenou o processo de privatização, principalmente nos governos FHC. Concentrou-se no

financiamento de grandes conglomerados multinacionais e nacionais, que compraram as empresas estatais, e foi importante na entrada estrangeira de setores de telecomunicações, energia e transporte. Não houve, por parte desses grupos, interesses na área de ICN. No meio desse processo, a agenda liberal, pensamento governamental predominante à época, mostrava que a falta de uma política industrial impediria o País de renovar seu parque industrial. Em nenhum segmento essa conclusão é tão evidente quanto na ICN. O quadro geral foi desanimador, envolvendo setor de navegação, estaleiro, navieças e armador.

Fabio Erber e José Eduardo Cassiolato (1997) previram, de certa forma, a tragédia anunciada dessa política:

A agenda que pauta a política econômica brasileira é a liberal, mantida com pequenas variações a despeito das grandes transformações da economia internacional e, notadamente da economia brasileira. Dentro dessa agenda, é a corrente mais radical que é heterogênea, em parte porque a visão reformista adotada é muito limitada. A Fortuna está passando e o governo federal está cedo a sua passagem.

No segundo momento, já no governo Lula, o BNDES é utilizado como instrumento de fomento direto para o setor. Sob a égide do argumento da geração de emprego, com o aumento das atividades navais devido ao crescimento econômico, houve maior arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)⁴, que saltou de R\$ 305 milhões em 2001 para R\$ 2,6 bilhões

4 O AFRMM destina-se a atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras e constitui fonte básica do Fundo da Marinha Mercante (FMM).

em 2009. O início da década passada era promissor: havia encomendas, recurso financeiro e geração de empregos.

Então o que explica ter havido em dez anos um novo desmanche do setor? A eleição da Presidente Dilma, em 2010, representava a continuidade de um Estado desenvolvimentista. Sucessivas crises econômicas, problemas fiscais e diversos escândalos de corrupção abalaram as estruturas políticas do poder. Com dificuldades políticas e econômicas, o Estado garantidor financeiro e direcionador da política industrial perde seu protagonismo e sua importância.

A Operação Lava Jato, importante em termos jurídicos, toma dimensões avassaladoras em termos econômicos, pois identifica as grandes empreiteiras como as operadoras dos grandes esquemas de corrupção no País. O ano de 2014 é o início da queda. Impedidas as empreiteiras de participar de licitação, com diversos processos sendo paralisados por escândalos, o setor naval começa a declinar. Outro problema grave identificado é que a política de conteúdo local e a demanda interna não foram suficientes para melhorar a produtividade e a qualidade dos navios.

A ICN mais uma vez não se internacionalizou e, infelizmente, sem encomendas externas, faliu. Por outro lado, a Petrobras anunciava um corte de investimentos e o afretamento de novas plataformas de produção de petróleo em licitação internacional. A eleição de Dilma, em 2014, e seu posterior impedimento deterioraram o quadro com extrema rapidez. Com as denúncias de corrupção, a Petrobras retraiu suas encomendas e voltou a internacionalizá-las. Em 2020, seis anos depois do início da crise, houve uma perda de mais de 75% no nível de empregos, segundo o

Sinaval⁵. Diversos novos estaleiros, que foram inteiramente construídos nesse ciclo, estão completamente paralisados com falta de encomendas.

ANÁLISE CRÍTICA COMPARATIVA ENTRE AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS APLICADAS AO SETOR DE CONSTRUÇÃO NAVAL: BRASIL x COREIA DO SUL

O papel do Estado na promoção da economia é central nos países em desenvolvimento. Reinert (1999) identifica, através da História, que o Estado atua diretamente na produção, e, principalmente, é o elemento gerador de políticas macro e microeconômicas de desenvolvimento.

O debate do papel do Estado é complexo e por vezes confuso. O discurso neoliberal advoga que o principal papel é proteger as “liberdades civis” nos seus diferentes aspectos, relegando um papel secundário na promoção do desenvolvimento econômico. Se desenvolvimento econômico é a soma de crescimento e justiça social, cabe ao Estado papel relevante somente em políticas sociais, que não interfiram no mercado, segundo essa visão.

O problema é que, quando observamos países como a Coreia do Sul, o Estado sempre teve participação relevante na promoção do desenvolvimento. Chang (2008a) critica a visão de não intervenção, hoje um mantra nos países desenvolvidos, que contrasta com séculos de políticas protecionistas feitas por esses países, antes, durante e após processos autóctones de industrialização.

Mariana Mazzucato (2017) acredita que, por meio da articulação de visões ousadas, o Estado estabelece missões

5 Sindicato das Indústrias de Construção Naval.

tecnocômicas executadas pelos mais diferentes instrumentos de políticas públicas. Estas políticas públicas, orientadas por missões, são o que torna um Estado empreendedor. Talvez essa visão explique a dependência do Estado pelas ICN.

A atividade de construção naval está submetida a grandes riscos, devido ao tempo gasto na construção dos navios e às possíveis crises econômicas que possam estar envolvidas nessa linha temporal. Somente com um Estado garantidor e com investimentos de longo prazo é possível fazer o negócio viável. No mundo não se observa esse nível de investimento sem o Estado como parceiro. Talvez a palavra parceria seja muito bem empregada no caso coreano.

O Estado é uma parte interessada em construir navios. Violante (2006) aborda os aspectos estratégicos da construção naval segundo a linha de pensamento do poder marítimo a nível geopolítico (MAHAN, 2010).

Um país das dimensões continentais do Brasil não pode depender da construção de navios no exterior, pois estaria muito exposto a ter dificuldade de projetar seu poder e seus interesses, seja a nível comercial ou militar. Essa ideia é defendida e aplicada há mais de um século nos EUA.

Nesse cenário, será comparado o caso coreano e o brasileiro na ICN nos últimos 40 anos. À primeira vista, numa análise simplificada, a grande diferença entre as duas indústrias é relativa ao nível de internacionalização. Enquanto a Coreia do Sul sempre buscou ser um *player* internacional, a ICN brasileira sempre se voltou às demandas internas. Esse fator é sempre

considerado como o contraste básico entre as duas realidades. Entretanto, nessa análise, está sendo desconsiderado que o Brasil, diferentemente da Coreia do Sul, é um grande produtor de matéria-prima, tem suas reservas petrolíferas no mar e é um Estado continental. A realidade brasileira talvez esteja mais adequada a uma comparação com Rússia, EUA e Índia, que possuem grandes parques industriais de construção naval voltados para o mercado interno.

Outro ponto relevante, também objeto de estudos comparativos, refere-se aos resultados de políticas desenvolvimentistas intervencionistas aplicadas na América Latina e no Leste Asiático, áreas onde Bra-

sil e Coreia do Sul se inserem. Pereira e Dathein (2016) identificam que, em ambos os casos, as políticas industriais visavam ao processo de industrialização como força matriz rumo ao desenvolvimento. Embora as estratégias fossem

A construção naval está submetida a grandes riscos. Somente com Estado garantidor e investimentos de longo prazo é possível ser viável

um pouco diferentes, a política industrial foi transformada em uma instituição nacional desenvolvimentista, na medida em que passou a desempenhar um papel central nas políticas de Estado, a partir de um planejamento, objetivando o desenvolvimento econômico no longo prazo. A principal diferença observada é que, na Coreia do Sul, durante o processo de substituição das importações, não foi incentivado o uso do capital estrangeiro, enquanto no Brasil este foi utilizado em larga escala.

Na gênese da formação dessa diferença existe um aspecto crucial na nossa análise. Ao utilizar o investimento estrangeiro no início do seu processo de industrialização,

a vantagem competitiva de ter um mercado interno pujante trouxe um malefício de premiar a ineficiência produtiva, dada a não necessidade de se expor ao ambiente competitivo internacional. A Coreia do Sul, por sua vez, por não possuir um mercado interno de grande porte, não pareceu interessante ao investimento estrangeiro. Ao se utilizar de capital nacional, as políticas industriais de construção naval, mesmo com estaleiros privados, são direcionadas de forma estratégica num primeiro momento, de consolidação do parque industrial. É o que poderíamos chamar de investir onde ninguém quer investir. No segundo momento, com o parque industrial instalado, a partir da década de 80, direciona seus esforços rumo à inovação. Na área de ICN, isso significará navios melhores com menores custos. O desenrolar desse processo leva, em três décadas, à liderança do mercado global de construção naval por parte da Coreia do Sul.

Sem dúvida, a internacionalização da produção e a inovação trouxeram ganhos competitivos extraordinários na ICN da Coreia do Sul. O argumento de que a intervenção estatal com subsídios é maléfico ao desenvolvimento (PINHEIRO, FERREIRA, *et al.*, 2007), pois gera distorções e crises recorrentes, parece, em um primeiro momento, não se aplicar ao caso coreano. Baseados na experiência japonesa, os coreanos sempre atrelaram o dinheiro público a um processo de eficiência produtiva, a partir de um mecanismo de incentivos e punições. No caso brasileiro, ter garantia de demanda e subsídio financeiro não foi suficiente para o desenvolvimento da sua ICN. Os principais críticos da ICN brasileira advogam que a baixa confiabilidade nos empresários do setor, nos últimos anos envolvidos com diversos casos de corrupção, não contribuiu para a manutenção de

um setor rentável que entregue navios com a mínima qualidade, em prazos factíveis.

As ICN são indústrias intensivas em escala. Na Coreia do Sul, as trajetórias tecnológicas estão relacionadas à capacidade de gestão de processos contínuos, complexos e com grau de exatidão cada vez maior, possibilitando a produção em larga escala de mercadorias cada vez mais padronizadas (LIMA, 2009). Dessa forma, observa-se a elevação dos volumes de investimentos em desenvolvimento de projetos compatíveis com as capacidades do estaleiro (PIRES, LAMB, *et al.*, 2009). A inovação atrelada a modernas tecnologias se relaciona com outros estaleiros e indústrias, formando *clusters*. A escala é fundamental, pois possibilita a interação com empresas de maior tecnologia, aplicando-as no seu parque industrial. No caso especial do setor naval, a escala e a padronização do produto possibilitam incremento de pequenas inovações a cada lançamento de um novo navio (PIRES, LAMB, 2008).

Em contraposição, as sucessivas crises fazem com que a curva de aprendizagem e o reestabelecimento de condições tecnológicas mínimas elevem os valores iniciais de ciclo de construção naval. Isso foi observado no último ciclo (2007-2014). Não se fazem operários em meses, e somente a compra de máquinas modernas não garante a produção.

Finalmente, um aspecto já abordado neste estudo é a articulação entre Estado e setor privado. Na Coreia do Sul, ambos são parceiros, e os grandes estaleiros são grandes empresas tecnológicas nacionais. A sintonia entre Estado, universidade e empresa é fundamental para manutenção do ciclo virtuoso de construção naval, para inovação e capacitação de mão de obra e, principalmente, para ações coordenadas que exigem um controle central que afeta a cadeia produtiva.

Ao compararmos a ICN da Coreia do Sul e a do Brasil nos últimos 40 anos, podemos dizer que, no início, ambas tinham muitas coisas em comum. O Brasil possuía vantagem competitiva, mas, infelizmente, não foi hábil em utilizá-la ao seu favor. Além do mais, a necessidade intensiva de capital de longo prazo é fundamental para o estabelecimento e a manutenção desse tipo de indústria. O Brasil, nesse ponto, na década de 50, criou mecanismo de investimento estatal, o Fundo de Marinha Mercante. Infelizmente, o que era uma vantagem se mostrou, ao longo dos anos, um problema.

O Brasil não conseguiu quebrar o paradigma da construção voltada somente ao mercado interno. O País não aproveitou os anos de bonança para investir em capacitação de mão de obra e inovação. Já a Coreia do Sul foi hábil em, nas suas fraquezas, gerar vantagem. No estabelecimento da ICN, houve uma sinergia entre o setor siderúrgico (principal gerador de matéria-prima) com amplo subsídio sob coordenação do Estado. Uma vez estabelecida a ICN, o país asiático sempre investiu pesadamente em capacitação de mão de obra e inovação, se firmando internacionalmente, pois seu mercado interno não comportava a sua necessidade de demanda para o tamanho de indústria que, com planejamento central, foi projetada.

Na década de 90, quando países em desenvolvimento seguiam a cartilha do Consenso de Washington, a Coreia do Sul era denunciada na Organização Mundial do Comércio (OMC) por prática abusiva de subsídios à sua ICN. Resultado: o

Brasil teve dois desmanches do seu parque de construção naval, com perda de milhares de empregos e de capital nacional, enquanto a Coreia do Sul emergiu, no início da década passada, como o principal construtor mundial de navios junto ao Japão e à China.

CONCLUSÃO

A euforia gerada nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no setor naval, entre os anos de 2007 e 2014, foi substituída por uma profunda depressão. Cidades como Rio de Janeiro, Macaé e Rio Grande, que no passado eram o eldorado do emprego industrial naval, vivem crises sem precedentes. Por conta das encomendas do setor

naval, essas cidades viveram momentos de investimento em mobilidade urbana e imobiliário. Hoje, parques industriais como os Estaleiros Atlântico Sul, Paraguaçu e Rio Grande são sinônimos de

completo abandono, diante da inexistência de carteira de construção.

A Operação Lava Jato foi um divisor de águas. As empresas envolvidas em casos de corrupção eram as mesmas que operavam o setor, ou seja, as grandes empreiteiras. O atraso nos acordos de leniência e novos requisitos de *compliance* acabaram por inviabilizar o setor. Esse episódio demonstrou que o problema não é eleger campeões nacionais (a Coreia do Sul fez isso de forma sistemática), e sim que não havia por parte dessas empresas real interesse em construir navios. Esse processo era apenas um instrumento para ter acesso a linhas de crédito facilitada. Não havia

O capital de longo prazo é fundamental para o estabelecimento e a manutenção da indústria de construção naval

compromisso com a construção naval, e investiu-se nas empresas sem nenhuma contrapartida em termos de *performance*. Houve uma perda de capital nacional, pois os investimentos não foram recuperados, ou seja, o risco não foi compartilhado.

As necessidades de navios e plataformas ainda persistem. Quando são feitas encomendas à China, perdemos empregos e retornos diretos do capital investido na nossa sociedade. Se a inovação sempre foi uma força motriz para a exploração em águas profundas, surgida da natureza do nosso tipo de exploração, ela é completamente negligenciada na construção dos nossos navios.

Isso cria um clima de desconfiança e incerteza no setor. Apesar de serem variáveis quantitativas, possuem um impacto psicossocial que, hoje, dificulta qualquer discussão sobre uma política industrial para o setor. Talvez, trazer confiança para a ICN-BR seja o maior desafio em termos das políticas públicas futuras. Adiciona-se que a ICN-BR, com sua escala restrita e seu baixo grau de internacionalização, de acordo com Lima (2009), não tem condições de viabilizar investimentos em inovação que a permitam acessar ganhos de eficiência significativos.

Sem uma política pública de fundo perdido, em que o Estado seja o grande empreendedor deste segmento, não se vislumbra se tornar um *player* de um setor ou navio específico. Por exemplo, o País tem uma vocação *offshore* e poderia ser um vetor de tecnologia em exploração, mas, atualmente, plataformas e unidades flutuantes de produção, armazenamento

e transferência, as FPSO (sigla do inglês Floating, Production, Storage and Offloading), estão sendo construídas na China.

O grande desafio para o País será a questão da política industrial e do papel do Estado. Utilizando um setor específico (ICN) e comparando o caso nacional com um caso de sucesso, foi observada a importância do Estado parceiro, um Estado paternalista, que apoia e educa seu filho. O futuro da indústria naval depende de política industrial, uma política que contemple compartilhamento de risco entre estaleiros e governo, uma política que requisitos de *performance* sejam levados em conta. Temos duas grandes fontes de encomendas: navios militares para a Marinha do Brasil e navios e plataformas para a

Petrobras. Podemos usar da nossa influência geopolítica dentro da América Latina e na África e iniciar uma carteira internacional. Todas essas proposições dependem de liderança e coordenação do Estado.

Abandonar o setor não parece ser uma atitude inteligente. Precisamos, como nação de dimensões continentais e com grande população, entender quais são os recursos industriais estratégicos e importantes num processo de mobilização nacional. Talvez essa seja a grande lição da pandemia de Covid-19. Nesse contexto, a Indústria de Construção Naval, como atividade estratégica sob diversos aspectos, pode prevenir o País de eventual distorção no mercado de fretes internacional e projetar poder econômico e militar sobre a nossa área de influência.

O último ciclo de expansão da ICN brasileira (2008-2014) mostrou dificul-

O futuro da indústria naval depende de política que contemple compartilhamento de risco e que leve em conta requisitos de *performance*

dades de uma política mais ampla de coordenação do Estado numa Política Industrial Nacional, não apenas setorial. Evidenciaram-se erros observados em ciclos anteriores (PINHEIRO, 2008). As ações do governo, como foi exaustivamente questionado na época, evidenciaram encomendas incompatíveis com a capacidade da indústria, falta de visão estratégica, desconsideração da engenharia/tecnologia como elemento do processo, falta de metas de desempenho nas suas ações (Petrobras, FMM e Ministério da Ciência e Tecnologia) e investimentos pautados em estratégias privadas com alta propensão ao risco, considerados, *a posteriori*, na Operação Lava Jato, uma outra face da corrupção.

Como questão final para reflexão, temos: esses problemas são inerentes ao estágio histórico brasileiro de orga-

nização governamental e empresarial ou é possível conceber e implantar uma política industrial setorial (ICN) alinhada a uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento (END)?

O exemplo da Coreia do Sul nos leva a uma conclusão de que uma política de ICN só pode ser possível no contexto de uma política nacional de desenvolvimento industrial. Diante do nosso contexto político, para o Brasil voltar a pensar em desenvolvimento industrial, será necessária uma reorientação política do pensamento econômico vigente, hegemonicamente liberal (PINHEIRO, FERREIRA, *et al.*, 2007). Será possível? São questões de difíceis soluções, cujas respostas são condição *sine qua non* para o estabelecimento de um Estado em que o desenvolvimento econômico seja prioridade na agenda governamental.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<APOIO>; Construção Naval no Brasil; Indústria Naval;
<ÁREA>; Coreia;

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMSDEN, A. H. *Asia's Next Giant*. [S.l.: s.n.], 2003.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. "Proposta de Desenvolvimento para o Brasil", *Brazilian Journal of Political Economy*, 2004. DOI: 10.1590/0101-35172004-1601.
- BRUNO, L.; TENOLD, S. "The basis for south korea's ascent in the shipbuilding industry, 1970-1990", *Mariners Mirror*, 2011. DOI: 10.1080/00253359.2011.10708948.
- CHANG, H. J. "Bad samaritans: rich nations, poor policies and the threat to the developing world", *Economic Affairs*, 2008a. DOI: 10.1111/j.1468-0270.2008.836_4.x. .
- CHANG, H. J. "Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica". Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2004, *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, n. 1, 2008b. DOI: 10.21057/repam.v2i1.1478.
- COUTINHO, L. *et al.* "Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio", Brasília: MDIC/Finep/MCT Campinas: IE/Unicamp, 2003.
- ERBER, Fábio; CASSIOLATO, José Eduardo. "Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE", *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2, 1997.

- GOULARTI FILHO, A. “Empresas estatais e a consolidação da indústria da construção naval brasileira”, *H-Indústri@*, v. 7, n. 12, 2013.
- GOULARTI FILHO, A. “Estado, crédito e planejamento no desempenho da indústria da construção naval brasileira 1990-2010”, *Economia e Sociedade*, v. 23, n. 2, 2014. DOI: 10.1590/s0104-06182014000200001.
- HASSINK, R.; SHIN, D. “South Korea’s shipbuilding industry: from a couple of Cathedrals in the desert to an innovative cluster”, *Asian Journal of Technology Innovation*, 2005. DOI: 10.1080/19761597.2005.9668611.
- LIMA, G. P. S. de. *O soerguimento da construção naval brasileira nos anos 2000 – uma análise neo-schumpeteriana*. 2009.
- MAHAN, A. T. *The Influence of Sea Power upon History, 1660-783*. [S.l.: s.n.], 2010.
- MAZZUCATO, Mariana. “O Estado Empreendedor”, *Journal of Chemical Information and Modeling*, 2017.
- PASIN, J. A. B. “Indústria Naval do Brasil: panorama, desafios e perspectivas”, *Revista do BNDES*, v. 9, n. 18, pp. 121-148, 2002.
- 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 Contemporânea*, 2016. DOI: 10.1590/198055272012.
- PINHEIRO, A. R. M. *Ciclos da construção naval do Brasil: análise crítico-comparativa das políticas públicas aplicadas ao setor*. 2008. 165 f. UFF, 2008. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=130308.
- PINHEIRO, M.; FERREIRA, P.; PESSÔA, S. *et al.* “Por que o Brasil não precisa de política industrial”, *Economics Working Papers (Ensaios Econômicos da EPGE)*, 2007.
- PIRES, F. C. M.; LAMB, T. “Establishing performance targets for shipbuilding policies”, *Maritime Policy and Management*, v. 35, n. 5, 2008. DOI: 10.1080/03088830802352129. .
- PIRES, F. C. M., LAMB, T., SOUZA, C. “Shipbuilding performance benchmarking”, *International Journal of Business Performance Management*, 2009. DOI: 10.1504/IJBPM.2009.024372.
- PIRES, F. C. M., PORTUGAL, G. T. “Análise estratégica de formas alternativas de custeamento na construção de navios”. *Anais do Congresso Brasileiro de Custos – ABC*. [S.l.: s.n.], 2005.
- REINERT, E. S. “The role of the state in economic growth”, *Journal of Economic Studies*, 1999. DOI: 10.1108/01443589910284903.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. [S.l.: s.n.], 1942.
- SHIN, K.; CICCATELL, P. S. “The Steel and Shipbuilding Industries of South Korea: Rising East Asia and Globalization”, *Journal of World-Systems Research*, 2009. DOI: 10.5195/jwsr.2009.316.
- TAE-WOO LEE. “Korean shipping policy: the role of government”, *Marine Policy*, v. 14, n. (5), pp. 421-437, 1990.
- VELASCO, Luciano de; LIMA, E. “Construção naval no Brasil: existem perspectivas?”, *Revista do BNDES*, v.10, pp. 1-23, 1998.
- VIOLANTE, A. R. “A teoria do Poder Marítimo de Mahan: uma análise crítica à luz de autores contemporâneos”, *Revista da EGN*, v. 21, n. 1, 2016.