

**DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**RICARDO BORGES DA CUNHA**

**O ESTADO E O SEU PAPEL NA INDÚSTRIA NAVAL BRASILEIRA: UMA  
ANÁLISE DAS AÇÕES DOS ATORES POLÍTICOS TERRITORIAIS E AS  
DINÂMICAS PARA O POLO NAVAL *OFFSHORE* DE RIO GRANDE**

**PORTO ALEGRE  
2020**

**RICARDO BORGES DA CUNHA**

**O ESTADO E O SEU PAPEL NA INDÚSTRIA NAVAL BRASILEIRA: UMA  
ANÁLISE DAS AÇÕES DOS ATORES POLÍTICOS TERRITORIAIS E AS  
DINÂMICAS PARA O POLO NAVAL *OFFSHORE* DE RIO GRANDE**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Geografia

Orientador: Prof. Dr. Aldomar A. Rückert

**PORTO ALEGRE  
2020**

#### CIP - Catalogação na Publicação

Cunha, Ricardo Borges  
O Estado e o seu papel na Indústria Naval  
Brasileira: uma análise das ações dos atores políticos  
territoriais e as dinâmicas para o Polo Naval Offshore  
de Rio Grande / Ricardo Borges Cunha. -- 2020.  
309 f.  
Orientador: Aldomar Arnaldo Rückert.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa de  
Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Indústria Naval. 2. Política Setorial. 3. Polo  
Naval. 4. Pré-Sal. I. Rückert, Aldomar Arnaldo,  
orient. II. Título.

## AGRADECIMENTOS

Ao final dessa jornada é fundamental refletir e agradecer as pessoas e instituições que permitiram a conclusão dessa importante etapa acadêmica de minha vida. Em primeiro lugar desejo agradecer o apoio e amparo da minha família, a qual soube compreender o distanciamento necessário em alguns momentos. Mesmo sem a oportunidade de estudar, meus pais sempre fizeram de tudo para permitir que eu tivesse acesso a educação e sem dúvida essa é um vitória que dedico especialmente a eles.

Agradeço, e muito, ao professor e orientador Aldomar o qual me abriu as portas para o desenvolvimento dessa pesquisa com suas orientações, conversas e compreensão durante toda a construção da tese. Seus ensinamentos foram fundamentais ao longo de todo o processo, porém mais do que contribuir para a pesquisa os momentos de diálogo foram importantes para novas compreensões e novas curiosidades que vão além da pesquisa acadêmica.

Gostaria de agradecer também a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, em especial ao Programa de Pós Graduação em Geografia (POSGEA), a todo corpo docente e principalmente a secretária do programa e os profissionais que ali atuam que sempre estiveram dispostos a auxiliar na solução de eventuais problemas. Agradecer às instituições de fomento a pesquisa CAPES e CNPQ, mesmo sem ter recebido bolsa para a pesquisa, compreendo a importância de tais instituição para o desenvolvimento científico do país.

Cabe um especial agradecimento aos membros da banca, Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa, Prof. Dr. Marcelo Vinicius de La Rocha Domingues e Prof. Dr. Antônio P. Cargnin, ao quais já tinha um grande respeito pelos trabalhos e contribuições acadêmicas. Profissionais a qual tive a honra de escutar importantes contribuições e ponderações que sem dúvida serão muito relevantes para a qualificação do trabalho e da minha formação.

Por fim, gostaria de agradecer aos meus amigos pessoais, profissionais e acadêmicos que contribuíram das mais variadas formas, seja por meio de uma conversa informal, fundamental para ampliar os horizontes, seja pelo incentivo durante os momentos de incertezas e de dificuldade, que foram muitos nessa jornada.

## RESUMO

A pesquisa desenvolveu-se com o objetivo de compreender os processos que levaram à formação, consolidação e estagnação do polo do Rio Grande, reconhecendo as estratégias e ações dos atores em múltiplas escalas, para o setor de petróleo e gás natural, que envolveram a indústria naval brasileira. A metodologia empregada consistiu na análise interpretativa de dados e informações de documentos, textos legais, pesquisas científicas e referenciais bibliográficos. A retomada do setor industrial, a partir dos anos 2000, foi impulsionada pelas ações do Estado brasileiro e a adoção de um projeto político de cunho desenvolvimentista. A descentralização das atividades do setor e a qualificação de fornecedores nacionais fizeram parte das estratégias elaboradas pelo governo federal. A descoberta de volumosas reservas de petróleo e gás natural fortaleceram as ações governamentais e atraiu o interesse de atores de múltiplas escalas. Nesse contexto ocorre a estruturação do Polo Naval *Offshore* do Rio Grande e a formação de um conjunto de estaleiros, no extremo sul do Rio Grande do Sul, que repercutiram nas dinâmicas sociais e econômicas locais. A elaboração de planos de governo estratégicos (Programa de Aceleração do Crescimento, Programa de Mobilização da Indústria de Petróleo de Gás Natural e Programa de Modernização da Frota), a criação de legislação específica e a formação de políticas financeiras e fiscais especiais foram fundamentais para o crescimento do setor naval enquanto a descoberta e exploração das reservas do pré-sal deram à PETROBRAS e suas subsidiárias um papel singular para o desenvolvimento do setor naval no país. O polo naval do Rio Grande foi alicerçado na construção de plataformas e navios de apoio, em estaleiros nos municípios de Rio Grande e São José do Norte. As estruturas navais instaladas na cidade de Rio Grande repercutiram na dinâmica de segmentos sociais e econômicos, em diferentes setores. Do crescimento populacional até atração de amplos investimentos de atores de diferentes escalas, externos a indústria naval, muitas foram as transformações territoriais que acompanharam o ritmo de crescimento e desaceleração das atividades navais na região. Entretanto, a reorientação das políticas do governo federal para o setor de petróleo e gás natural, a partir de uma complexa relação entre atores de múltiplas escalas, levou a estagnação do polo de construção naval e ocasionaram um impacto direto nas dinâmicas locais. A forte dependência do setor naval brasileiro das ações para o setor de exploração dos recursos naturais, explicam a desarticulação do setor industrial e ratificam a falta de projetos de Estado específicos para o setor naval.

**Palavras-chave:** Indústria naval brasileira. Política setorial. Múltiplas escalas.

## ABSTRACT

The research was developed with the purpose of understanding the processes that led to the formation, consolidation and stagnation of the pole of Rio Grande, recognizing the strategies and actions of the actors on multiple scales, for the oil and natural gas sector, which involved the Brazilian naval industry. The methodology used consisted of an interpretative analysis of data and information from documents, legal procedural information, scientific research and bibliographic references. The restarting of the industrial sector, starting in the 2000s, was driven by the actions of the Brazilian State and the adoption of a developmentalist political project. The decentralization of the activities of the sector and the qualification of national suppliers were part of the strategies developed by the federal government. The discovery of large reserves of oil and natural gas strengthened governmental actions and attracted the interest of actors from multiple scales. In this context, the structuring of the Naval Offshore Pole of Rio Grande takes place and the formation of a set of shipyards, in the extreme south of Rio Grande do Sul impacted the social and economic local dynamics. The elaboration of strategic government plans (*Programa de Aceleração do Crescimento*, *Programa de Mobilização da Indústria de Petróleo de Gás Natural* and *Programa de Modernização da Frota*), the creation of specific legislation and the formation of special financial and fiscal policies were fundamental for the growth of the naval sector while the discovery and exploration of the pre-salt reserves has given PETROBRAS and its subsidiaries a unique role in the development of the naval sector in the country. The naval pole of Rio Grande was based on the construction of platforms and support vessels, in shipyards in the municipalities of the Rio Grande and São José do Norte. The naval structures installed in the Rio Grande city impacted the dynamics of social and economic segments, in different sectors. From population growth to attracting large investments by actors of different scales, from outside of the shipbuilding industry, there were many territorial transformations that followed the pace of growth and slowing of naval activities in the region. However, the change of the policies of the federal government for the oil and natural gas sector, based on a complex relationship between actors of multiple scales, led to the stagnation of the shipbuilding pole and had a direct impact on regional dynamics. The profound dependence of the Brazilian naval sector on actions for the sector of exploitation of natural resources, explain the disruption of the industrial sector and confirm the deficiency of specific State projects for the naval sector.

**Keywords:** Brazilian naval industry. Sectoral policy. Multiple scales.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Empregos nos setores da cadeia de produção naval (2005 – 2018).....	201
<b>Gráfico 2</b> - PIB Anual Rio Grande/Pelotas/São José do Norte/RS/BR (2005 – 2017) R\$....	203
<b>Gráfico 3</b> - PIB per capita municipal entre 2010 e 2017 (R\$).....	204
<b>Gráfico 4</b> – Crescimento Demográfico entre 2010 e 2019 .....	205
<b>Gráfico 5</b> - Estabelecimento de Comércio e Serviço Rio Grande – RS (2005 – 2018).....	209
<b>Gráfico 6</b> - Micro Empreendedores Individuais em Rio Grande (2009 e 2018) .....	210
<b>Gráfico 7</b> - Restaurantes e Similares – Estabelecimentos e Funcionários empregados .....	211
<b>Gráfico 8</b> - Hotéis, Alojamento e similares – Rio Grande RS – 2006 - 2018 .....	231
<b>Gráfico 9</b> - Número de Empregos nos Estaleiros Brasileiros entre 1960 e 2018 .....	249

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Resumo dos eixos de ação do PAC-2 .....	85
<b>Quadro 2</b> – Maiores empresas Offshore que atuam na exploração das reservas brasileiras. ....	102
<b>Quadro 3</b> - Estrutura e capacidade de produção dos principais estaleiros brasileiros.....	131
<b>Quadro 4</b> - Estrutura e capacidade de produção dos principais estaleiros de integração brasileiros .....	132
<b>Quadro 5</b> - Atores e processos envolvidos no setor de construção naval nacional.....	157
<b>Quadro 6</b> - Obras do PAC no município do Rio Grande .....	167
<b>Quadro 7</b> - Estaleiro do Polo Naval Offshore do Rio Grande.....	183
<b>Quadro 8</b> - Plataformas da carteira de encomendas dos estaleiros do Polo Naval Offshore do Rio Grande.....	184
<b>Quadro 9</b> - Navios de Apoio encomendados no Polo Naval Offshore do Rio Grande .....	184
<b>Quadro 10</b> – Eixos estratégicos do APL – Rio Grande.....	189
<b>Quadro 11</b> - cursos e vaga oferecidos pelo PROMINP na região de impacto do Polo Naval Offshore do Rio Grande .....	196
<b>Quadro 12</b> - Cursos de nível superior formado entre os anos de 2003 e 2013 com área de atuação dentro dos setores de petróleo e gás natural e de construção naval .....	199
<b>Quadro 13</b> - Hotéis e Pousadas segundo ano de solicitação de abertura ou regularização do CNPJ Rio Grande – RS .....	229



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Vínculo ativo em Rio Grande e São José do Norte no setor de construção e reparo de embarcações entre os anos de 2005 e 2018 .....	202
<b>Tabela 2</b> - Evolução do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - RS (Idese) .....	206
<b>Tabela 3</b> - Número de Vínculos empregatícios Rio Grande - RS por setor (2005 – 2018)...	208

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Variação do preço do barril de petróleo entre 1996 e 2018.....	96
<b>Figura 2</b> – Distribuição dos estaleiros brasileiros - liberados pelo CDFMM.....	130
<b>Figura 3</b> - Sistema de articulação entre os atores da indústria de construção naval brasileira.....	158
<b>Figura 4</b> - Localização do Município do Rio Grande e sua estrutura portuária .....	161
<b>Figura 5</b> - Localização dos estaleiros do Polo Naval Offshore do Rio Grande.....	169
<b>Figura 6</b> - Chegada do casco da P-53 ao estaleiro Honório Bicalho (2007) .....	173
<b>Figura 7</b> - Vista aérea dos estaleiros ERG1 e ERG2.....	176
<b>Figura 8</b> - Ampliação do Cais do Estaleiro Honório Bicalho – Rio Grande/RS .....	177
<b>Figura 9</b> - Plataforma P-55 no estaleiro Rio Grande (ERG1) .....	177
<b>Figura 10</b> - Saída do Casco da P-66 do dique seco do estaleiro ERG.....	179
<b>Figura 12</b> - Plataforma P-74 no estaleiro EBR – São José do Norte.....	182
<b>Figura 13</b> - Parque Tecnológico - OCEANTEC-FURG .....	193
<b>Figura 14</b> - Projeto do Hospital e do Centro de Diagnósticos da Unimed Litoral Sul – Rio Grande/RS .....	212
<b>Figura 15</b> - Praça Shopping Rio Grande .....	213
<b>Figura 16</b> - Projeto inicial do empreendimento comercial e imobiliário .....	215
<b>Figura 17</b> - Projeto inicial e consolidação do Shopping Partage Rio Grande - RS.....	216
<b>Figura 18</b> - Projeto inicial e consolidação do loteamento VÍvea Rio Grande - RS.....	217
<b>Figura 19</b> - Localização das áreas para projetos previstos de empreendimentos imobiliário.....	221
<b>Figura 20</b> - Empreendimentos imobiliários consolidados entre os anos de 2007 e 2015 .....	222
<b>Figura 21</b> - Projeto do Condomínio Residencial para a Praia do Cassino –Rio Grande/RS .....	223
<b>Figura 22</b> - Swan Tower Express e suas instalações – Rio Grande/RS.....	225
<b>Figura 23</b> - Obras da rede Swan Hotels em São José do Norte.....	226
<b>Figura 24</b> - Villa Moura Executivo e suas instalações .....	227
<b>Figura 25</b> - Laghetto Viverone Rio Grande .....	228
<b>Figura 26</b> – Faixada de Hotéis do município do Rio Grande – RS inaugurados entre os anos de 2007 e 2016.....	230
<b>Figura 27</b> - Ciclo de desenvolvimento da Indústria de Construção Naval .....	250

## NOMENCLATURAS

AFRMM	Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante
ANP	Agência Nacional de Petróleo
CMM	Comissão de Marinha Mercante
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
DIRG	Distrito Industrial do Rio Grande
EBN	Empresa Brasileira de Navegação
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FMM	Fundo da Marinha Mercante
FPSO	Floating Production, Storage and Off-Loading Platform
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
IFET's	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IFSul	Instituto Federal Sul-Rio-Grandense
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MPE's	Micro e Pequenas Empresas
ONIP	Organização Nacional da Indústria do Petróleo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDN	Plano de Desenvolvimento Nacional
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
P&G	Petróleo e Gás
PROMEF	Programa de Modernização da Frota
PROMINP	Programa de Mobilização da Indústria de Petróleo de Gás Natural
PROREFAM	Programa de Renovação da Frota de Apoio Marinho
PSV	Platform Supply Vessel
REPRETO	Regime Aduaneiro Especial para Indústria do Petróleo
RICINO	Rede de Inovação para a Competitividade da Indústria Nava e Off-shore
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas empresas
SEDAI	Secretaria de Assuntos Internacionais do Rio Grande do Sul

SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Nacional
SEPLAG	Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
SINAVAL	Sindicato Nacional da Indústria da Construção Naval
SUNAMAM	Superintendência Nacional da Marinha Mercante
SUPRIG	Superintendência do Porto de Rio Grande
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas

## SUMÁRIO

### RESUMO

### ABSTRACT

### LISTA DE GRÁFICOS

### LISTA DE QUADROS

### LISTA DE TABELAS

### LISTA DE FIGURAS

### NOMENCLATURAS

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
1.1	O PROBLEMA DE PESQUISA .....	24
1.2	OBJETIVO PRINCIPAL .....	27
<b>1.2.1</b>	<b>OBJETIVOS ESPECIFICOS</b> .....	<b>27</b>
1.3	HIPÓTESE	28
1.4	MÉTODO E PROCEDIMENTO DE PESQUISA .....	29
<b>1.4.1</b>	<b>Procedimento de pesquisa</b> .....	<b>31</b>
1.5	ESTRUTURA DA TESE .....	33
<b>2</b>	<b>ATORES POLÍTICOS, USOS DO TERRITÓRIO E POLÍTICAS TERRITORIAIS</b>	<b>35</b>
2.1	ATORES: OS USOS E TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS .....	35
<b>2.1.1</b>	<b>Atores político-territoriais</b> .....	<b>37</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Os usos do território pelos atores político-territoriais</b> .....	<b>42</b>
<b>2.1.3</b>	<b>O papel do Estado na regulação do uso do território</b> .....	<b>43</b>
2.2	POLÍTICAS TERRITORIAIS: O PAPEL DAS POLÍTICAS SETORIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL .....	47
<b>2.2.1</b>	<b>Políticas territoriais e a construção de políticas de governo</b> .....	<b>47</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Políticas regionais e suas ações setoriais</b> .....	<b>52</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Os polos industriais e polos estratégicos como política territorial de desenvolvimento</b> .....	<b>59</b>
<b>3</b>	<b>AS BASES PARA A FORMAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO</b> .....	<b>62</b>
3.1	DESCOBERTA DO PRÉ-SAL BRASILEIRO: A REGULAÇÃO PARA EXPLORAÇÃO .....	63
<b>3.1.1</b>	<b>Política de conteúdo local</b> .....	<b>68</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Regulação da exploração das reservas de petróleo e gás natural no Brasil</b> .....	<b>71</b>
<b>3.1.3</b>	<b>Programa de mobilização da indústria nacional de petróleo e gás natural (Prominp)</b> .....	<b>74</b>

3.2 O PAC E A FORMAÇÃO DE UM CICLO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL	88
<b>3.2.1 PAC e o setor de Construção Naval</b> .....	
3.3 ATORES GLOBAIS E O PRÉ-SAL BRASILEIRO.....	91
<b>4 INDÚSTRIA NAVAL: CENÁRIO E ESTRATEGIAS PARA SEU DESENVOLVIMENTO</b> .....	<b>105</b>
4.1 O CENÁRIO MUNDIAL DO SETOR DE CONSTRUÇÃO NAVAL: UM OLHAR SOBRE AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS .....	105
<b>4.2.1 Setor de construção naval offshore</b> .....	<b>109</b>
4.3 ESTRATÉGIAS DE ESTADO PARA O SETOR DE CONSTRUÇÃO NAVAL.....	112
4.4 A INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO NAVAL BRASILEIRA: ESTRUTURAÇÃO E AÇÕES POLÍTICAS DE APOIO .....	117
<b>4.4.1 A formação de uma conjuntura positiva para o setor naval brasileiro</b> .....	<b>123</b>
<b>4.4.2 Programas de apoio e fortalecimento da indústria naval no Brasil</b> .....	<b>125</b>
<b>4.4.3 Financiamento e tributação da indústria de construção naval</b> .....	<b>132</b>
<b>4.4.4 Programa PROGREDIR</b> .....	<b>136</b>
<b>4.4.5 Plano Brasil Maior – Formação dos APLs</b> .....	<b>137</b>
4.4.5.1 Arranjos Produtivos Locais .....	140
<b>4.4.6 Rede PETROS – RS e Programa RS Indústria Oceânica</b> .....	<b>146</b>
<b>5 O MUNICÍPIO DO RIO GRANDE E O POLO NAVAL OFFSHORE</b> .....	<b>159</b>
5.1 ÁREA DE ESTUDO E O PAPEL DO PORTO NA FORMAÇÃO DOS CICLOS ECONÔMICOS LOCAL .....	160
5.2 POLO NAVAL OFFSHORE DO RIO GRANDE .....	169
5.3 REPERCUSSÕES E DINÂMICAS TERRITORIAIS A PARTIR DA FORMAÇÃO DO POLO NAVAL OFFSHORE DO RIO GRANDE.....	185
5.4 APL POLO NAVAL OFFSHORE RIO GRANDE E ENTORNO .....	186
<b>5.4.1 Parque Tecnológico FURG OCENATEC</b> .....	<b>191</b>
5.5 QUALIFICAÇÃO DE MÃO DE OBRA LOCAL .....	194
5.6 REPERCUSSÕES SOCIOECONÔMICAS DO POLO NAVAL OFFSHORE DO RIO GRANDE NOS MUNICÍPIOS DE RIO GRANDE, SÃO JOSÉ DO NORTE E PELOTAS	199
5.7 REPERCUSSÕES DO POLO DE CONSTRUÇÃO NAVAL NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE.....	206
<b>5.7.1 Emprego e serviços</b> .....	<b>207</b>
<b>5.7.2 Centros Comerciais</b> .....	<b>213</b>

<b>5.7.3 Dinâmica habitacional .....</b>	<b>217</b>
<b>5.7.4 Hotelaria e alojamentos .....</b>	
<b>5.7.5 Segurança .....</b>	<b>232</b>
<b>6 O FIM DE UMA POLÍTICA DE GOVERNO .....</b>	<b>233</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>253</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>259</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A proposta apresentada na tese é a análise da construção de políticas de Estado voltadas para o desenvolvimento de setores estratégicos e suas repercussões territoriais. Os processos que envolvem o desenvolvimento do Polo Naval *Offshore* do Rio Grande fazem parte de um conjunto de processos políticos e econômicos que perpassam pela indústria naval e no setor de petróleo e gás natural. Com um olhar direcionado sobre os atores territoriais e a multidimensionalidade poder (BECKER, 1991; RAFFESTIN, 1993) a pesquisa busca compreender como os atores de múltiplas escalas adaptam suas ações e estratégias a partir das ações do Estado.

Alicerçado em uma complexa articulação política, o fortalecimento da cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, orientou a dinâmica do setor naval no país. A Petrobras, junto com a atuação das agências reguladoras, ditou o ritmo das demandas aos estaleiros nacionais. Mesmo com a tentativa da abertura de outras frentes para encomendas navais, como embarcações militares e para o transporte de cargas em geral, foi a estatal nacional e suas subsidiárias as principais responsáveis por movimentar a carteira de encomenda da indústria naval brasileira.

A indústria naval brasileira foi reestruturada com alto grau de dependência da exploração das reservas de petróleo e gás natural nacional, principalmente após a descoberta do pré-sal. A forte relação entre os setores foi ordenada por políticas de Estado, que buscavam aproveitar o potencial energético brasileiro para impulsionar o desenvolvimento econômico e social do país. Entretanto, tal vínculo fragilizou a produção naval a partir dos interesses de atores globais, sobre tais fontes de recursos naturais.

A forte atuação do Estado e suas estruturas institucionais, frente ao segmento da construção naval, certificam o seu caráter estratégico do segmento industrial para o governo federal e sua estratégia para impulsionar o desenvolvimento nacional, tendo como um dos pilares o setor de petróleo e gás natural e seu amplo potencial. Além de suprir a demanda interna outros fatores justificaram o planejamento governamental para a indústria naval, como: a capacidade da indústria naval de gerar emprego, o potencial desenvolvimento tecnológico para suprir as constantes inovações e a movimentação de uma ampla cadeia de fornecedores.

O polo de construção naval do Rio Grande, no extremo sul do país, teve sua estruturação planejada a partir do processo de descentralização da indústria naval, na tentativa de estimular o desenvolvimento do setor em diferentes regiões do país. A construção e a



produção dos estaleiros locais foram diretamente condicionadas pelas atividades da Petrobras e suas subsidiárias, principalmente após a consolidação da produção na camada pré-sal em águas distantes do litoral brasileiro.

O potencial das reservas naturais descobertas, inseriu o território nacional em uma densa geopolítica econômica global do setor de P&G. A ação do Estado brasileiro contrapôs os interesses de múltiplos atores, os quais articularam diferentes estratégias para participar da exploração dos recursos encontrados em grandes profundidades. A reorientação das políticas nacionais do setor de petróleo e gás natural repercutiu diretamente na indústria de construção naval e nos territórios a qual estava inserida. Mudança que foi resultado das múltiplas relações entre atores de diferentes escalas, a partir da multidimensionalidade do poder que envolveram o território nacional. (RAFFESTIN, 1993).

As estratégias traçadas pelos atores acarretam alterações nas representações e nos usos do território, pois segundo Castro (2005), o território e suas estruturas são condições para o alcance destas estratégias. Portanto, os usos territoriais, ou seja, “das formas que o poder econômico e político, ao apropriar-se do território, faz uso dos recursos territoriais” (GUMUCHIAN, PECQUEUR, 2007 *apud* RÜCKERT, 2010, p.19), são moldados tendo em vista as ambições e exigências de cada momento.

As transformações territoriais, nas formas e nos usos, passam pela alteração no papel e nos objetivos dos atores e suas capacidades, isto é a multidimensionalidade do poder reflete na relação entre atores e conseqüentemente na formação de distintas territorialidades (RAFFESTIN, 1993). Esses (re)estruturam o território utilizando representações, políticas, programas estratégicos, gestão territorial, entre outras formas que acarretam novos usos territoriais (RÜCKERT, 2010).

Para autores como Raffestin (1993) e Gottmann (2012) o Estado é o ator com maior poder territorial. A capacidade de elaborar políticas, estratégias e estruturas, coloca-o em uma condição a frente aos demais atores. Além disso, a soberania territorial condiciona as ações territoriais ao seu consentimento, as quais podem ser facilitadas ou impossibilitadas a partir das pretensões de um Estado. Portanto, os Estados são atores incontornáveis do ponto de vista territorial, mas não incontestáveis, principalmente devido à complexidade das relações atuais.

“O uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas, ..., mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p.20), pois o território possui forte influência das atividades econômicas, políticas e sociais. Para Santos (1994) o território é o nosso quadro de vida, fazendo dele um objeto de análise devido

ao seu uso. Ele pode ser reconhecido como o projeto arquitetônico de uma sociedade, a qual ocupa, utiliza e o transforma, a partir de suas relações e demandas por novas estruturas.

Com a elaboração de sistemas globais, direcionados a organização de relações comerciais e econômicas são provocadas transformações de territoriais por todo o globo (SANTOS; SILVEIRA, 2001). A conexão por redes só ocorre entre territórios capazes de suprir as necessidades dos atores em cada período, a dinâmica necessária para participar dessa densa rede seleciona recorte, apagando as zonas que não se adaptam as novas realidades.

A evolução das relações econômicas permitiu o surgimento de atores em escala global, ou seja, aqueles que não possuem as fronteiras territoriais como impedimento para as suas ações. Com capacidade de ocupar, administrar ou instalar-se em um ou mais territórios, somadas a sua capacidade de movimentar recursos, torna esses atores importantes transformadores territoriais. Entretanto, mesmo com o poder assumido pelos novos atores, a partir do crescimento das relações econômicas, é notável a importância do Estado na regulação e estruturação do território. A elaboração de políticas territoriais, compreendidas como estratégias de ação, de médio e longo prazo, que buscam intervir sobre o território ao formular e coordenar estruturas (RÜCKERT, 2010), é sem dúvida uma importante ferramenta utilizada pelos Estados para qualificar seu território.

Para Gorender (1997) o processo de globalização tem como uma de suas marcas a facilidade que as multinacionais têm de atuar no mercado mundial. Ou seja, em diferentes territórios, ultrapassando os movimentos econômicos sobre os limites dos Estados. Fenômeno que foi acelerado com o desenvolvimento da informática e das telecomunicações, os quais refletem na organização das empresas, no modo de produção e nas políticas praticadas pelos governos, a partir das novas demandas territoriais.

A evolução tecnológica possibilitou uma nova dinâmica aos processos de produção das multinacionais, permitindo-as localizar suas operações em pontos mais vantajosos. Assim as empresas multinacionais torna-se questão política tanto para o Estado matriz quanto para os Estados de instalação das subsidiárias e filiais, devido à relevância dessas estruturas para o crescimento econômico e social de um território (GORENDER, 1997).

Entre as ações do Estado utilizadas para fortalecer o território, dentro do contexto econômico global estão à criação de infraestruturas logísticas e a elaboração de políticas intervencionistas em setores estratégicos. Mesmo com o cenário de enfraquecimento do papel estatal, o qual será debatido no decorrer do projeto, a sua atuação é fundamental para o desenvolvimento territorial.

No Brasil as marcas deixadas pelas políticas neoliberais, adotadas durante os governos da década de 1990 até o início dos anos 2000, foram a financeirização da economia e a precarização das relações de trabalho. Os investimentos no setor financeiro tornaram-se mais atrativos do que nas cadeias produtivas, tornando o Estado refém do capital financeiro. O poder político do Estado foi orquestrado para potencializar o uso político do território para fortalecer os agentes econômicos, criando uma cicatriz na sociedade civil revelada pela forte desigualdade social o período.

Com a formulação de estratégias e políticas de governo a partir de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT), o Estado assumiu um novo rumo na busca do desenvolvimento social, político, econômico e territorial. O período em que o PT esteve à frente do governo, entre 2003 e 2010 com Lula e entre 2011 e 2016 com Dilma Vana Rousseff, as políticas governamentais mantiveram forte atuação do Estado em áreas estratégicas para o desenvolvimento do território nacional.

Entretanto, algumas ações adotadas pelo Estado brasileiro, durante os governos de Lula e de Dilma, fortaleceram a burguesia empresarial brasileira, atuando em diferentes setores. Ações como...

... a política muito bem-sucedida de recuperação da indústria da construção naval, a política de financiamento subsidiado do BNDES, a nova legislação que regulamenta as compras do Estado e das empresas estatais de maneira a priorizar a produção local, a política externa Sul-Sul, o arquivamento da Alca e o apoio à conquista de mercados externos pelas grandes empresas brasileiras. (BOITO, 2013, p.175)

Além disso, segundo Boito (2013), durante o período foram criados fóruns para debater estratégias e anseios das empresas de capital nacional. Criou-se assim, uma relação entre os interesses políticos do governo e os objetivos do empresariado nacional, com o aparelhamento estatal disponível, fato que permitiu índices de crescimento significativos das empresas nacionais.

A estabilidade monetária, a retomada do desenvolvimento econômico e as políticas de redistribuição de renda, assumiram centralidade nas políticas de governo no primeiro mandato de Lula. A desconfiança pré-eleitoral, que suscitou uma possível fuga de capital, foi superada a partir das ações políticas do governo e o fortalecimento do papel do Estado na organização do desenvolvimento nacional. Parte da agenda neoliberal não foi abandonada, segundo Paulani (2017) no início do governo Lula ela foi aprofundada, com o objetivo de fortalecer a inserção da economia nacional nos circuitos internacionais de

valorização financeira. Entre as medidas adotadas está a “lei de falências (para aumentar a segurança dos credores do setor privado), a extensão da Reforma da Previdência aos servidores públicos e aprofundamento do processo de abertura financeira” (idem, p.94).

Contudo, junto às políticas de cunho liberal, nos governos do PT foram inseridas políticas sociais, setoriais e territoriais com significativa repercussão no desenvolvimento social e econômico do país. Dentro dessa lógica podemos destacar a elaboração Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o conjunto de ações que visou estruturar medidas para acelerar o desenvolvimento nacional. O programa adotou estratégias similares a outros projetos nacionais, como a implantação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), elaborado durante o governo militar, e dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento do governo de Fernando Henrique Cardoso. A estrutura do programa dava uma nova roupagem para as abordagens anteriores direcionadas para infraestruturas territoriais

Para “alavancar” o território nacional o PAC buscava contornar os obstáculos territoriais e legais existente no país, por meio de projetos setoriais, em infraestrutura e na articulação entre instituições públicas. O Estado assumiu a função de indutor do desenvolvimento econômico, social e territorial, o PAC elaborou novos projetos e ações, mas também deu continuidade e incrementou ações já existentes. Mesmo com ações similares a governos anteriores, que assumiram o neoliberalismo como política de Estado, os governos do PT alteraram o papel do Estado no processo de desenvolvimento nacional, destacando-se principalmente pelas políticas sociais (PAULANI, 2017).

A formação de um novo modelo para a economia brasileira, a partir de 2003, teve entre seus pilares a adoção medidas políticas de proteção à indústria nacional e o investimento de empresas estatais em setores estratégicos. Apesar da construção de um Estado desenvolvimentista com características semelhantes às do estado nacional durante as décadas de 1950 e 1970, o que ocorreu foi uma adequação do papel do Estado. Que adotou posturas mais flexíveis e ajustáveis ao processo de integração internacional das relações econômicas (CASTELLS, 1999) e da conseqüente hierarquização das funções territoriais.

O fim da onda de privatizações, que ocorreu durante o governo de FHC, foi barrado com a formação do governo do PT, a partir da adoção do “novo desenvolvimentismo” como estratégia de governo. A base do modelo político governamental é a forte intervenção estatal, ancorada numa robusta política industrial. O fortalecimento do mercado interno, projeto que consta desde a proposta eleitoral do primeiro governo Lula, e foi estruturada com

políticas de expansão do crédito ao consumidor, a consolidação do crédito consignado<sup>1</sup> e o crescimento de linhas de financiamento contribuíram para o crescimento de importantes setores industriais. (PAULANI, 2017)

A implantação de uma política nacional, denominada de “novo desenvolvimentismo”, foi fundamental para o crescimento da economia brasileira. Na estratégia política elaborada, o Estado assumiu um papel primordial, tendo em vista a sua função de regulador econômico e investidor em áreas estratégicas. Foram utilizados instrumentos, recursos e planejamento político, para impulsionar o desenvolvimento de setores e do território nacional (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012).

O novo guia na busca de “desenvolvimento”, iniciado no primeiro governo Lula (2003 – 2006), é distinto do desenvolvimentismo implantado durante o Governo Vargas e da cartilha neoliberal seguida nos anos 1990. Para Bresser-Pereira (2010) o novo desenvolvimentismo é um ‘terceiro discurso’ entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional. Ele busca unir as características de um Estado forte junto da existência de um mercado forte e com a valorização não apenas do comércio internacional, importante para o país, mas também do fortalecimento interno da economia.

O desenvolvimentismo que se trata é o definido no trabalho de Leda Paulani (2017) como o mais adequado para análise da política nacional estabelecida a partir de 2003, o qual contém “uma forte intervenção estatal, ancorada numa robusta política industrial, a qual deve seguir um projeto nacional” (p.95). A autora deixa claro que a “Carta ao povo brasileiro”, divulgada ainda na pré-candidatura de Lula, foi um sinal de que a política a ser implementada não mudaria o rumo da “acumulação financeira construída nos anos de 1990” (p.93).

Não se trata exatamente de uma teoria, mas de uma estratégia de desenvolvimento com foco na ação dos Estados Nacionais em contextos de globalização. As teorias que fundamentam o novo desenvolvimentismo encontram-se em formulações da macroeconomia keynesiana, na economia do desenvolvimento e no neoinstitucionalismo histórico (NIEDERLE et al., 2016, p.106).

O forte controle da macroeconomia (equilíbrio fiscal, taxas de juros e taxa de câmbio) foi primordial para a consolidação do sistema de proposto. O protecionismo industrial deveria ser paulatinamente substituído pelo incentivo ao avanço da capacidade da indústria nacional e a criação de condições para a competitividade internacional. Entretanto, é

---

<sup>1</sup> O crédito consignado – introduzido, em 2003, pela Lei no 10.820/2003 – possibilitou aos trabalhadores vinculados a determinados sindicatos e aos servidores públicos e aposentados o acesso ao crédito bancário a taxas de juros proporcionalmente mais baixas. (MORAES, 2015)

necessário um protecionismo seletivo e temporário, a ser realizado para a estabilização de setores estratégicos (NIEDERLE et al., 2016).

Dentro do novo desenvolvimentismo o Estado não é um investidor na produção, mas se torna um propulsor das atividades econômicas. “Trata-se de garantir o funcionamento dos mercados de acordo com as necessidades do desenvolvimento nacional, na tentativa de propiciar a geração de lucros e o aumento do emprego” (NIEDERLE et al., 2016, p.108). O Estado atua não como um regulador do mercado, deixando a livre concorrência em alguns setores, mas volta as suas atenções para incentivo ao desenvolvimento tecnológico. A atenção à área social é complementada com o incentivo à geração de emprego e renda. Além disso, cabe ao Estado o investimento em infraestrutura, para atrair investidores e tornar o território dinâmico.

A mudança na organização política do país foi responsável pela inserção de um novo uso territorial. Uma vez que foram adotadas estratégias como: o fortalecimento do mercado interno, a redistribuição de renda, o desenvolvimento territorial e o incentivo ao desenvolvimento tecnológico e industrial. Com os fatores macroeconômicos propícios para o crescimento econômico, o país teve que superar os entraves estruturais, com investimentos e políticas públicas, para obter o desenvolvimento nacional. O direcionamento de ações para setores estratégicos, como logística e infraestrutura, somados a conjuntura internacional e o fortalecimento do mercado interno permitiu uma evolução econômica e social superior ao período anterior, porém com problemas no que se refere aos altos gastos do Estado (BRESSES-PEREIRA, 2011).

O projeto de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) se distanciava de gestões anteriores, comandada pelo PSDB, também no que se refere adoção de políticas sociais de alto impacto. Porém, são as políticas voltadas para o desenvolvimento de setores econômicos e a adequação das infraestruturas, que impactaram de forma significativa no desenvolvimento territorial e na tentativa de adequar o país as necessidades de uma economia globalizada competitiva.

Os investimentos em infraestrutura (energética, urbana e logística) a partir do PAC, foram parte importante do projeto de governo brasileiro entre 2003 e 2016. Além de investimento de recursos financeiros o programa foi composto por: políticas de estímulo ao financiamento e ao crédito; a reorientação dos investimentos; a desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e da adoção de medidas fiscais de longo prazo. Esse conjunto de ações buscava retomar a capacidade orientadora do Estado no desenvolvimento

do país, com a atuação no direcionamento dos investimentos e da regulação da economia (DIESE, 2007).

A partir disso, a logística e setores industriais, foram objetos de distintas ações políticas e investimentos de recursos. Nessa lógica os portos nacionais foram merecedores de vultosos investimentos, seja de recursos para melhorias em infraestrutura ou de revisão e readequação da legislação que envolve as atividades portuárias. O objetivo para as áreas portuárias era a melhoria da capacidade da movimentação de cargas, adequação para o recebimento de navios de grande porte, melhoria nas conexões entre modais e a redução da burocracia, fundamental para a consolidação dos portos brasileiros nas grandes rotas mundiais de navegação.

A atenção direcionada para o setor portuário é justificada pela sua relevância econômica. Segundo Yun e Choi (1999) 90% da movimentação de carga mundial é realizada por vias marítimas. No Brasil quase a totalidade das exportações e importações são realizadas da mesma forma, além do significativo papel no transporte de mercadorias no mercado interno do país. As áreas portuárias também são atrativas para construção de complexos industriais, que necessitam de ligação marítima para o seu pleno desenvolvimento.

A eficiência e a dinâmica de um porto não se limitam apenas às instalações e à capacidade dos navios, mas principalmente ao seu entorno, dadas as atividades produtivas que fazem uso dos seus serviços, ou seja, sua hinterlândia (MONIÉ; VIDAL, 2006, p.977).

O papel de um Porto não é apenas para a movimentação de produtos, mas as estruturas portuárias são parte do processo de produção. Suas funções são exploradas por atores distribuídos em distintos pontos do território, fator que torna fundamental a sua conexão com outros modais de transporte. Além disso, as áreas portuárias são pontos de interesse de diferentes Reis Ramos de produção, devido à facilidade no deslocamento de matérias-primas e no escoamento da produção. A instalação de parques industriais em zonas portuárias é recorrente desde o início do processo de industrialização, pois as áreas portuárias não são apenas ponto de movimentação de cargas e sim local de atração para atividades de transformação.

O objetivo do PAC era o de ampliar as suas repercussões para o desenvolvimento econômico e social de todo o território nacional. Assim dentro do direcionamento de investimento financeiros e políticas em diferentes setores, algumas partes do território foram privilegiadas em virtude de seu potencial de beneficiar uma maior delimitação territorial,

entre elas o Complexo Portuário do Rio Grande/RS. O complexo recebeu ações do Governo Federal voltadas para o setor de construção naval e para a melhoria na infraestrutura portuária.

Além, do papel para a circulação de mercadorias e atração industrial, as áreas portuárias receberam um novo olhar por parte do governo federal, eleito em 2002. Foi inserida no projeto do governo a reestruturação do setor naval brasileiro. Fortalecido pela estratégia de demanda nacional, principalmente para atender as necessidades da Petrobras, o governo federal orientou a consolidação de políticas e estratégias para as atividades navais.

Entre os setores que tiveram ações e estratégias políticas direcionadas para a sua organização destaca-se o de petróleo e gás natural e toda a sua cadeia produtiva. A indústria naval foi diretamente beneficiada por esse processo e foi capaz de alterar a sua concentração, na região sudeste, e transformar distintos recortes territoriais a partir da sua reestruturação. A formação de polos de construção naval alterou a dinâmica territorial de municípios em que foram inseridos estaleiros navais. Colaborando para o desenvolvimento econômico e social, porém a forte dependência das ações estatais deixam essas regiões vulneráveis à alteração ou fim das políticas de governo. Assim, a mudança na orientação das políticas de Estado tem a capacidade de alterar a orientação dos investimentos estatais, mas também podem deixar cicatrizes territoriais, mediante reorientação das ações estratégicas.

## 1.1 O PROBLEMA DE PESQUISA

Políticas direcionadas ao setor de petróleo e gás natural geraram, em algumas zonas portuárias do Brasil, uma nova reorientação das atividades industriais com a instalação ou ampliação de estaleiros navais. A reestruturação do setor de construção naval no país, com uma demanda significativa a nível mundial, foi impulsionada pelo descobrimento e consolidação da exploração das reservas do pré-sal (RODRIGUES; RUAS, 2009).

Trata-se da revitalização da indústria naval brasileira que, com o crescimento das atividades petrolíferas *offshore* (ao longo da costa), experimenta um movimento de reavivamento que se reflete na retomada de investimentos e na expansão da capacidade produtiva, com o conseqüente aumento da produção de embarcações. Tais fatos seriam inimagináveis não fosse a adoção de políticas explícitas de desenvolvimento da indústria nacional adotada pelo Estado brasileiro. (PIRES *et al.*, 2014, p.69)

Mesmo com o potencial para o crescimento do setor de construção naval no Brasil, seja pelas reservas em alto mar ou pela grande movimentação de *commodities* via



transporte marítimo, a indústria naval possui a característica de um forte demanda da atuação do Estado para a sua consolidação. A capacidade do setor de movimentar uma ampla cadeia de produção o torna fundamental para a geração de emprego e renda, e os vultosos recursos envolvidos atraem a atenção de diferentes atores, os quais utiliza-se de distintas estratégias para atingir seus objetivos.

Os altos custos que envolvem a estruturação do setor, a necessidade de mão de obra qualificada e a alta competitividade internacional, justificaram a forte participação do Estado na reconstrução do setor. O projeto de governo para o desenvolvimento nacional teve na indústria de construção naval uma ferramenta. O potencial das reservas do pré-sal, descobertas durante a elaboração dos primeiros projetos para o setor, facilitaram a descentralização dos estaleiros navais para diferentes recortes territoriais, fortalecendo um dos objetivos do PAC que era o de impulsionar o desenvolvimento regional.

O crescimento da indústria naval nacional passou a beneficiar algumas regiões do país, as quais foram privilegiadas no direcionamento dos investimentos e estratégias do PAC voltadas para o setor energético (BRASIL, 2007). A escolha dos locais para a instalação de novos estaleiros (Rio Grande do Sul, Pernambuco e Rio de Janeiro), foi diretamente ligada à capacidade da cadeia produtiva naval, das regiões em que foram inseridos os projetos para o setor.

Os investimentos do PAC realizados no principal porto gaúcho foram fundamentais para o crescimento na movimentação de cargas e na redução dos processos de embarque e desembarque (PORTO DO RIO GRANDE, 2018). Esses investimentos ratificaram o porto como a principal porta de acesso ao comércio internacional para o Rio Grande do Sul, e batendo recortes de movimentação em um período de restrição econômica no país. Porém, foi à instalação do complexo naval, destinada à produção de plataformas *offshore* e navios de apoio que levou a maiores repercussões territoriais. A entrada de novos atores, a criação de um complexo industrial naval e o volume de relações econômicas, reflexo desse novo momento, ocasionou um novo formato no papel do complexo portuário do Rio Grande. Não apenas como porta de acesso ao comércio internacional, mas também como um polo industrial com repercussão nacional.

O porto do Rio Grande e todo o seu entorno são reflexos das distintas fases econômicas e da ação de diferentes atores políticos territoriais. As marcas deixadas no território refletem as transformações das estruturas e das dinâmicas no uso do território, com destaque para o papel de projetos de Estado e a estruturação do nó estratégico que é o porto. O período analisado reflete mais um desses ciclos, o Polo Naval *Offshore* fez parte de um

projeto nacional desenvolvimentista, que sofreu com a mudança do governo e a alteração na política de Estado.

O desenvolvimento do polo de construção naval reconfigurou o território, não apenas com a instalação de estaleiros que tornaram o recorte territorial uma referência no processo de construção de plataformas e navios de apoio. Foram reconfigurados os processos econômicos e sociais. O município do Rio Grande foi significativamente transformado a partir da instalação do Polo Naval *Offshore* e assim como a sua consolidação foi importante para a reorganização econômica e social do município a sua estagnação teve relevantes consequências para o território.

A formação de uma ampla política de governo, voltado para o setor de petróleo e gás natural e sua cadeia produtiva, a qual foi fortalecida a partir da descoberta das reservas do pré-sal brasileiro. As novas reservas atraíram o interesse de diferentes atores, os quais confrontam com as estratégias elaboradas pelo Estado nacional. Para atingir seus objetivos esses atores utilizam-se de distintos recursos, que inclusive perpassam por alterar o papel do Estado.

Mesmo com a consolidação de políticas econômicas globalizadas, em que os atores econômicos globais ultrapassam o poder dos Estados, a hegemonia do Estado em determinados setores ratifica a singularidade do poder desse ator. Entretanto, a capacidade dos atores globais em influenciar nas ações de governos coloca em cheque a condição soberania do Estado em seu território.

Assim, mais do que compreender as ações, estratégias e orientações do Estado, construídas a partir da formação de um novo governo são fundamentais compreender como diferentes atores políticos atuam para atingir os seus objetivos. A reestruturação da indústria naval brasileira ocorreu diretamente relacionada ao setor de petróleo e gás natural, fato que conectou as medidas tomadas para as reservas naturais com o segmento industrial. O interesse na exploração das reservas naturais nacionais e na cadeia produtiva do setor, por atores internacionais, levaram a adoção de políticas de proteção e fortalecimento de atores nacionais.

Porém, a capacidade de atores multi-escalares de elaborar e desenvolver suas estratégias dá a esses atores um poder que se sobrepõem aos interesses do Estado. Da articulação entre atores até a força política de outros Estados nacionais são mecanismos utilizados para alcançar seus objetivos. Portanto, mais que reconhecer os processos que levaram a reestruturação da indústria naval brasileira é de relevante interesse compreender os processos envolvidos em sua desarticulação.

## 1.2 OBJETIVO PRINCIPAL

A partir do exposto, a tese tem como objetivo central compreender as ações e estratégias envolvidas no processo de reestruturação da indústria naval brasileira, tendo como pilar a atuação dos atores políticos territoriais. Busca-se traçar não apenas os caminhos que levaram ao crescimento do setor naval brasileiro, mas também reconhecer as mudanças nas dinâmicas políticas e setoriais que entrelaçam o setor que levaram a estagnação de suas atividades no território nacional.

A implantação, consolidação e crise do Polo Naval *Offshore* do Rio Grande será a base de análise para reconhecer as repercussões das ações e estratégias dos atores sobre o território. O conjunto de alterações das dinâmicas sociais e econômicas, impulsionadas a partir de políticas federais e do comportamento dos múltiplos atores, será a orientação para compreender como esse processo repercutiu no território, nas diferentes etapas do processo de estruturação do polo de construção naval.

Como recorte territorial de estudo foi delimitado o município de Rio Grande localizado na região sul do Rio Grande do Sul. Selecionado devido à inserção de diferente estratégia do Governo Federal, a partir formação do polo naval. A formação de estaleiros navais com estruturas que foram capazes de impactar nacionalmente o setor de construção refletiu não apenas na composição portuária, mas também nas dinâmicas do território local.

### 1.2.1 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Compreender a importância da descoberta de reservas de P&G dentro de um cenário mundial dos países produtores de petróleo;
- Identificar as políticas de governo que levaram a distintos momentos para o setor naval no país e principalmente para a região sul do país;
- Reconhecer quais estratégias elaboradas para que os atores nacionais do setor naval superassem a concorrência com os atores internacionais;
- Observar as mudanças nas dinâmicas territoriais do município do Rio Grande a partir da formação do polo de construção naval;
- Elencar mecanismo de articulação entre os atores nas diferentes escalas;
- Avaliar a atuação dos Estados na consolidação dos principais *players* de construção naval mundial;

- Identificar os atores globais interessados na cadeia produtiva de petróleo e gás natural brasileira suas estratégias e articulações;
- Reconhecer os processos e atores que contribuíram para a estagnação da indústria naval brasileira;

### 1.3 HIPÓTESE

A revolução dos meios técnicos e informacionais alteraram as relações econômicas, sociais e políticas e reorganizaram os papéis dos atores territoriais. O Estado tem o seu poder político readequado a partir da ação de atores globais e sua capacidade de agir em múltiplos territórios, os quais impõe uma nova forma de agir para esse ator hegemônico.

A tensão sobre o papel do Estado é recorrente, porém dentro do cenário econômico global, o papel do Estado é singular para a dinâmica territorial que envolve a ação dos demais atores. O papel de organizador das ações territoriais é substituído pela função de articulador das condições territoriais, assim o Estado passou a compartilhar o uso político do território com demais atores. Porém, a sua capacidade de induzir estratégias e criar estruturas torna-se fundamental para o desenvolvimento de recortes territoriais de baixo interesse e para a consolidação de setores estratégicos como infraestrutura e a produção industrial.

A retomada do crescimento econômico e da melhora nos índices sociais no Brasil, após 2003, é um exemplo de como a atuação do Estado pode impulsionar mudanças nas estruturas territoriais e alterar as relações entre os atores. A utilização de estratégias e ações direcionadas para setores como o de petróleo e gás natural e toda a sua cadeia produtiva possuem a capacidade de alterar a dinâmica de determinados recortes territoriais. As ações e estratégias do Estado tem a capacidade de gerar reações e alterações nas ações e interesses dos demais atores, os quais podem utilizar de suas formas de poder para reorientar as políticas de governo.

Assim a hipótese central da tese é de que o Polo Naval *Offshore* do Rio Grande foi estruturado dentro de um projeto político setorial, direcionado para a cadeia produtiva do petróleo e gás natural, o qual possui capacidade de gerar repercussões territoriais, que podem ser impulsionadas a partir da elaboração de estratégias e ações de atores políticos. No entanto, a indústria naval brasileira foi inserida em uma lógica global sob o interesse de atores políticos de múltiplas escalas (local, nacional e internacional), que tem a capacidade de orientar e reorientar as ações do governo, fator que torna a indústria naval dependente de

processos e relação que extrapolam os limites territoriais e os interesses inicialmente projetados.

#### 1.4 MÉTODO E PROCEDIMENTO DE PESQUISA

Para a compreensão dos processos dinâmicos envolvidas nas transformações territoriais é fundamental reconhecer como os diferentes processos políticos, sociais e econômicos são afetados a partir das ações e relação de atores políticos. Assim para a construção da pesquisa foi utilizado o método indutivo, o qual permite que a partir da análise de dados particulares seja observada uma verdade universal ou geral que não contém nas observações particulares. (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Ao adotar esse caminho permite reconhecer por meio da observação de elementos as relações e correlações existentes entre processos distintos, mas que são influenciados por um mesmo fenômeno. Para Suertegaray (2005) o método indutivo ...

(...) parte da observação induz leis de coexistência e de sucessão e deduz fatos novos que escapam à observação direta. Trata-se de um método que privilegia o processo de indução, que parte da observação dos fenômenos através dos sentidos para deduzir teorias. (Idem, p. 15)

Com a observação dos fatos e fenômenos, bem como a sua quantificação separadamente não se é capaz de chegar a uma conclusão além da que está exposta nas individualidades de cada, porém a análise do conjunto cria condições que permitem interpretar fenômenos que estão além da compreensão particularizada. Para Gil (2008), “de acordo com o raciocínio indutivo, a generalização não deve ser buscada aprioristicamente, mas constatada a partir da observação de casos concretos suficientemente confirmados dessa realidade” (p.28).

Assim compreender as ações dos múltiplos atores na reestruturação da indústria naval nacional e as repercussões territoriais pode ocorrer, a partir da observação das ações e estratégias elaboradas pelos atores. A interpretação das escalas de análise foi incorporada como método, o qual é característico dos estudos geográficos e que ultrapassam a visão dimensional do espaço (CASTRO, 2000).

A utilização das escalas como método de análise “facilita o uso de construções teóricas e interpretações sobre as tendências contemporâneas das transformações territoriais” (RÜCKERT, 2004, p. 152). A observação das relações entre atores de múltiplas escalas é

utilizada para reconhecer as transformações territoriais decorrentes das ações e estratégias utilizadas para orientar o uso do território.

Os elementos componentes do espaço "agem em conjunto para definir uma situação geográfica, reforçando-se ou contrariando-se uns aos outros" (GEORGE, 1969 apud SILVEIRA, 1999, p. 24). A situação decorreria de um conjunto de forças, isto é, de um conjunto de eventos delimitados territorialmente, os quais se refletem em materialidade. Muda, paralelamente, o valor dos lugares porque muda a situação, criando uma nova "geografia". Assim, ao longo do tempo, os eventos constroem situações geográficas que podem ser demarcadas em períodos e analisadas na sua coerência. (SILVEIRA, 1999)

O Estado é um reflexo do momento e do grupo que forma o governo, o qual organiza as ações a partir da ideologia e objetivos. Além disso, o Estado não pode ser visto de forma isolada em seu território e nem como um ator imutável, o fortalecimento das conexões globais e o crescimento do papel de novos atores territoriais demandaram do Estado adequações que devem ser observadas.

O método empregado reconhece a importância da quantificação de dados e informações, como base para uma abordagem qualitativa e crítica do objeto de estudo. Para reconhecer o papel dos atores territoriais a valorização é um ponto inicial, identificar investimentos de recursos financeiros, direcionamento de políticas e atores de múltiplas escalas envolvidos, são ferramentas fundamentais para iniciar a observação de um território em transformação. As construções das relações capitalistas marcam a área de estudo, a qual é modificada a partir de cada processo histórico ocorrido e materializado no território.

Requer aqui, portanto, um trabalho prévio de investigação ("escavação" e "garimpo"), de maturação do objeto, de sua captação com detalhes, de suas formas de evolução, de suas conexões íntimas, para depois expor adequadamente, sistemático e criticamente, a sua lógica interna; vale dizer, é preciso um esforço intelectual de investigação, de apropriação do conteúdo, de apreensão do movimento interno, efetivo, do real, e de exposição, de expressão, ideal desse conteúdo, para livrar-se do "envoltório místico", da "crosta idealista", extraindo o núcleo, o "caroço racional" de dentro das coisas, pois, afinal de contas, "a pérola não sai sozinha da ostra" (CHAGAS, 2011, p 58).

A análise dos diferentes momentos econômicos e seus reflexos na organização do uso do território, em especial as áreas portuárias, permite a formação de um entendimento dos atores que atuante e a conjunturas de cada período. A observação dos atores e situações que desencadeiam cada ciclo econômico permite reconhecer alguns processos invisíveis em um primeiro momento. As formações econômicas e sociais contribuem para compreender as

estruturas materializadas no território como cicatrizes das repercussões de cada processo e fase históricas da sociedade e suas relações. (OPOLSKI; LEME, 2016)

O papel do território e dos atores em utilizar o território como recurso a cada momento histórico corrobora para a escolha desse método de análise. A cadeia de acontecimentos que influenciaram para a transformação das relações territoriais, políticas e sociais envolvidas na elaboração do estudo. A transformação funcional do território é diretamente ligada a divisão do trabalho, as quais passam por processos constantes de mutação, e do acúmulo de capital (SANTOS, 1996).

Assim o método indutivo ao possibilitar uma visão de processos de formação e transformação das dinâmicas territoriais de fenômenos como o mais propício para a realização da pesquisa. Compreender as relações econômicas, políticas, sociais e territoriais, que envolvem o problema estudado, devem ser compreendidos conectados e contextualizados com o momento histórico.

#### **1.4.1 Procedimento de pesquisa**

Pedro Demo (1995) ao expor as metodologias para as ciências sociais definiu que “não há teoria final, prova cabal, prática intocável, dado evidente” (p.11). Assim, nenhuma técnica de pesquisa possui a capacidade de reconhecer todas as variáveis existentes em uma problemática e totalizar o seu entendimento. Os procedimentos metodológicos permitem ao pesquisador atingir os objetivos e marcar o caminho percorrido no desenvolvimento de um estudo (DEMO, 1995), mas não esgotar o conhecimento sobre o tema. A metodologia empregada consistiu da análise interpretativa de dados e informações de documentos, textos legais, pesquisas científicas e referenciais bibliográficos.

As condições e situações encontradas no decorrer da investigação originam novos caminhos e obriga a adaptação dos procedimentos metodológicos (MORIN, 2005). As abordagens teóricas e conceituais sobre território, atores, uso do território e Estado, conceitos balizadores para a pesquisa, são o primeiro passo para a elaboração da pesquisa e são fundamentais para compreender o cenário a ser analisado. Assim como a análise do potencial das políticas setoriais para o desenvolvimento territorial. Autores com Raffestin (1993), Rosiére (2007), Castro (2005), Gottmann (2012), Font e Rufí (2006), Haesbaert (2004), são as bases para a fundamentação teórica da pesquisa.

Após a fundamentação teórica, que teve como principal função orientar o caminho conceitual para analisar o setor da indústria de construção naval, foi elaborado um panorama

sobre a conjuntura nacional que formou a base para a reestruturação dessa cadeia produtiva. O papel das descobertas das reservas de petróleo e gás natural na camada pré-sal, e seu potencial para impulsionar o desenvolvimento nacional e atrair interesses de atores globais foi desenvolvido a partir de pesquisas que revelam tais movimentações.

Foi elaborado um breve panorama da indústria de construção naval, ressaltando-se os principais *players* globais do setor e as estratégias de Estado utilizadas para a manutenção e fortalecimento do setor nos distintos países. A reestruturação do setor indústria nacional e as políticas, ações e estratégias de governo que envolveu a retomada do setor a partir de 2003, foram apresentadas para reconhecer o cenário e atores que participaram desse processo. As ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as mudanças legais e a elaboração de planos estratégicos que envolveram ações do Estado foram elencadas buscando revelar o cenário e seus atores.

Para o estudo de caso foi realizado uma análise dos ciclos econômicos do território do Porto do Rio Grande que antecederam a formação do polo de construção naval. Esse processo destacou as transformações territoriais e os atores que utilizaram o recorte territorial selecionado, as relações formadas no complexo portuário e seu entorno refletem os anseios e necessidades dos atores sobre um território. Assim, o porto, como um nó estratégico, ao passar por momentos de crescimento e decadência que revela processos econômicos, políticos e sociais que atuam diretamente na organização do território.

A descrição da formação do polo de construção naval na região sul do Rio Grande do Sul, sua estruturação e projetos desenvolvidos foram elencadas com a finalidade de revelar a rápida dinâmica de inserção do setor na região. As ampliações de projetos bem como a cronologia das ações foram fundamentais para avaliar os impactos desses processos em indicadores socioeconômicos e na ação de diferentes atores de múltiplas escalas.

A adoção de procedimentos quantitativos e qualitativos teve como função reconhecer os investimentos e as ações dos atores sobre o território, bem como os reflexos em diferentes escalas. Para compreender as mudanças nas dinâmicas territoriais foram utilizados estudos, pesquisas e informações contidas em reportagem de jornais que relatam pontos que corroboram para o desenvolvimento da análise territorial. O cruzamento de tais informações permitiu a formação de um cenário, identificando as diferentes etapas e variáveis que foram afetadas durante o processo de surgimento, consolidação e crise do polo de construção naval.

A coleta de dados de investimentos públicos e políticas de Estado, para o setor naval, tiveram a finalidade dimensionar as ações da Petrobras, Transpetro e demais empresas estatais e privadas, envolvidas no segmento industrial. Para tanto, foi consultado materiais e



banco de dados produzidos pelo Governo Federal, pela Petrobras, do Tribunal de Contas da União (TCU) e de sindicatos ligados à indústria de construção naval brasileira.

As medidas e ações propostas através do PAC foram avaliadas por meio dos diversos relatórios do Ministério do Planejamento e do site oficial do PAC e que permitiu compreender os recursos e a execução dos projetos. Para complementar os dados, consultamos o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), e Fundação de Economia e Estatística (FEE), os quais produzem dados sociais e econômicos de diferentes escalas, que possibilitam a percepção da mudança das dinâmicas territoriais.

O comportamento dos atores, a partir da elaboração de políticas de Estado, como governos de outros países planejando estratégias para explorar recursos do território brasileiro para suprir os interesses de empresas transnacionais em projetos no território nacional, são informações que colaboraram para formar a conjuntura que envolve a transformação territorial. A mudança nas estratégias dos atores deve ser um ponto de interesse no estudo, as consequências geradas por esses atos e as semelhanças com processos anteriores, irão permitir indicar como o recorte territorial analisado foi transformado a partir da entrada de novos investimentos e de ações para melhorar as estruturas nele existentes.

Por fim buscou-se criar um cenário, ainda em formação, que permita reconhecer os processos que alteraram as políticas do setor de petróleo e gás natural e sua cadeia produtiva, revelando os meandros que resultaram na crise do setor de construção naval. A análise dos relatórios das investigações criminais que afetaram diferentes segmentos do país, entre eles a indústria de construção naval, bem como o cenário político que reorientou os marcos legais da cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, foram realizados para compreender os processos e atores que levaram o país a desarticular as políticas setoriais deixando assim cicatrizes territoriais relevantes.

## 1.5 ESTRUTURA DA TESE

A tese está estruturada em sete capítulos, incluindo esta introdução e as considerações finais. O capítulo dois tem como objetivo orientar o processo teórico escolhido para a construção da pesquisa. Utilizando os conceitos de atores políticos territoriais, uso político do território e a reestruturação do papel do Estado (ROSIÈRE, 2007; RAFESTTIN,

1993). Ainda no capítulo foi proposta uma breve abordagem sobre o papel das políticas territoriais e setoriais para a transformação do território.

O terceiro capítulo foi dedicado à apresentação Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com ênfase nas ações destinadas para o setor de petróleo e gás natural a partir da descoberta do pré-sal. Logo em seguida foi abordado as alterações legais na exploração das reservas naturais nacionais e como a descoberta dessas importantes reservas atraíram um conjunto de atores globais, que perceberam nas novas descobertas oportunidades para toda a cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural.

No Quarto capítulo é abordada a indústria de construção naval, onde é feito um breve panorama dos principais players mundiais e as estratégias de Estado utilizadas para a proteção do setor industrial. Após é descrito o cenário da construção naval brasileira, as ações e estratégias adotadas pelos atores nacionais para o fortalecimento do setor no país. A articulação de instituições, a formação de políticas e a inserção do projeto para a construção naval em planejamentos estratégicos do governo federal. Além disso, foi abordada ações de diferentes escalas de governo para qualificar atores locais e regionais.

O quinto capítulo deu fôca ao recorte territorial, o município do Rio Grande, atingido por projetos voltados para a indústria de construção naval. Detalhando os processos que levaram a sua formação, os empreendimentos e obras desenvolvidas no Polo Naval do Rio Grande. As repercussões territoriais são abordadas no capítulo, inicialmente as estruturas criadas para fortalecer os atores locais e o desenvolvimento de tecnologia na região. O impacto da indústria naval na: geração de emprego, no comércio local, na dinâmica habitacional e no setor de hospedagem foram abordados como forma de demonstrar as modificações na dinâmica local a partir da instalação do polo de construção naval. No final do capítulo é destacada alguma das cicatrizes deixadas na região em decorrência da estagnação da construção naval nacional.

O processo que levou ao fim da política nacional para o setor de petróleo e gás natural e que atingiram diretamente a indústria de construção naval foi elencado no sexto capítulo. A mudança no rumo das ações do Estado e o fim da nacionalização das encomendas das estatais brasileiras para o setor foram listados para compreender o conjunto de ações que deixaram um lapso no processo de desenvolvimento da cadeia produtiva e a possibilidade de desenvolvimento nacional. Por fim as considerações finais buscam reconhecer o papel dos atores dentro do contexto analisado.

## **2 ATORES POLÍTICOS, USOS DO TERRITÓRIO E POLÍTICAS TERRITORIAIS**

O capítulo tem por objetivo delimitar os principais referenciais teóricos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa bem como traçar o caminho escolhido para a delimitação dos conceitos e definições empregados no estudo. A intenção não é a de esgotar as possibilidades de abordar um conceito, mas sim de reconhecer a visão teórica utilizada na pesquisa.

Para o desenvolvimento do estudo os conceitos de usos políticos do território, atores territoriais foram balizadores, uma vez que o objetivo é reconhecer a relação existente entre transformações territoriais e a ação dos atores. Além disso, o capítulo busca apresentar a possibilidades das políticas setoriais para o desenvolvimento territorial.

### **2.1 ATORES: OS USOS E TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS**

Território é delimitado como um recorte espacial, controlado e construído a partir de relações de poder entre atores (RAFFESTIN, 1993; SOUZA, 2012). Apesar da extensa produção sobre o tema, pouco se investiga sobre a atuação dos atores na transformação do território, sem o necessário controle do mesmo. A modificação funcional de um recorte territorial, mediante o interesse ou ação dos atores envolvidos, pode revelar uma relação de poder, sem necessariamente ocorrer o conflito entre as partes.

Antes de aprofundar sobre o papel dos atores territoriais e a capacidade desses em alterar o território, suas estruturas e funções, é necessário compreender a formação de um território. As relações, suas transformações e formas de poder são fundamentais para compreender o papel dos atores para o território. A formação de um recorte espacial primitivo, onde a função é habitar e ter segurança, ganha novos formatos e escalas ao ser estabelecido uma lógica global.

Para Raffestin (1993) “O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator...” (p.143). Entre as intenções de um ator estão: suas relações com o território e outros atores, apropriação de recursos ou estruturas e a conquista de uma localização privilegiada. A mutação espacial constitui um processo longo e atribulado, que passa por interesses e necessidades dos envolvidos.

A passagem da natureza especificamente ecológica para aquela mais complexa e propriamente política desses espaços, isto é, a transformação de um espaço qualquer em um espaço político e deste em território, constitui um processo singular que não deve, por isso, ser diluído nas considerações de ordem geral da geografia ou das ciências políticas (COSTA, 2005, p.7).

Para Costa (1988) “... toda a sociedade delimita um espaço de vivência e produção e se organiza para dominá-lo, transforma-o em território. Ao demarcá-lo, ela produz uma projeção territorializada de suas próprias relações de poder” (p.18). A fixação de grupos e a dominação dos recursos espaciais, característico de cada delimitação, levou a formação de organizações territoriais diferenciadas. Com tessituras espaciais particulares, que refletem nos “valores” distintos entre os recortes espaciais.

A composição territorial ocorre a partir da relação entre atores, cada um com seus objetivos e necessidade. A intenção é retirar a maior vantagem das condições encontradas e não disputando o controle do território. O estabelecimento de redes, circuitos e fluxos modelam o recorte espacial e forma representações que marca a atuação dos atores.

(...) território como uma porção do espaço geográfico, ou seja, espaço concreto e acessível às atividades humanas. (...) o espaço geográfico é contínuo, porém repartido, limitado, ainda que em expansão, diversificado e organizado. O território é fruto de repartição e de organização. Tal como todas as unidades do espaço geográfico, ele deve ser, em teoria, limitado, embora seu formato possa ser modificado por expansão, encolhimento ou subdivisão (GOTTMANN, 2012, p.525).

A construção de espaços políticos passa pela consolidação do poder, individual ou coletivo, que permite exercer o controle e regulação sobre um território. Gottmann (2012) delimita o território como uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. A conexão entre espaço e política, torna o território um reflexo de ações praticadas em diferentes momentos políticos, organizados pelas ações de quem comanda a partir de suas intenções.

O território possui forte influência das atividades econômicas e política, as quais refletem na forma de organização da sociedade. Para Santos (1994) o território é o nosso quadro de vida, fazendo dele um objeto de análise devido ao seu uso. Ele pode ser reconhecido como o projeto arquitetônico de uma sociedade, a qual ocupa e utiliza um recorte espacial, transformando constante devido novas relações que demandam a reformulação de estruturas.

As características naturais de um território são importantes para o pleno desenvolvimento de uma sociedade, porém esse ponto pode ser superado mediante a

implantação de técnicas e práticas capazes de dominar as forças da natureza (SANTOS; SILVEIRA, 2004). Porém, é necessário salientar que mesmo com a elaboração de técnicas que tenham capacidade de superar barreiras a localização de um território é fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade.

As relações territoriais estabelecem formas de organização do território a partir do desenvolvimento de novos interesses, que resultam na reorganização da produção, do consumo e na distribuição de cadeias produtivas. Situação que atribui funções diferenciadas para os atores e coloca o Estado na obrigação de se adaptar as demandas que surgem com o capital flexível.

### **2.1.1 Atores político-territoriais**

A delimitação de atores territoriais e a capacidade deles de transformar o território são abordadas por atores como: Raffestin (1993) Santos (2000) e Rosière (2007). No estudo os atores são apresentados em caráter geográfico, como entidade que elabora representações territoriais, com práticas que utilizam o território, formações e estruturas, e das relações com outros atores para atingir seus objetivos.

Santos (2000) classifica os atores em duas categorias: os hegemônicos e os hegemonzados, os primeiros com maior capacidade de atuação sobre o território em relação ao segundo. Para os atores hegemônicos o território usado é um recurso que garante a realização de seus interesses particulares. Desse modo a reorientação de suas ações conduz a constante adaptação do uso do território e das estruturas nele existente.

Enquanto os atores hegemônicos alteram o território os atores hegemonzados têm o território como abrigo e estão constantemente se adaptando as condições impostas, e elaborando estratégias para sobreviver. Dentro da proposição de Santos (2000) compreende-se que o grupo de atores hegemônicos possuem instrumentos e estratégias diferentes para modelar o território os quais variam em função da capacidade de cada um. Além disso, as relações dos atores com o território são desiguais, alguns atores extrapolam as fronteiras territoriais com suas ações, imprimindo condições e alterações a diferentes territórios em um mesmo período.

Com adição de uma materialidade funcional ao exercício das atividades exógenas ao lugar, aprofunda a divisão social e territorial do trabalho, mediante a seletividade dos investimentos econômicos que gera um uso corporativo do território. Os atores não possuem o

mesmo poder de comando levando a uma multiplicidade de ações, fruto do convívio dos atores (SANTOS, 2000).

Raffestin (1993) destaca os atores a partir de sua capacidade de criar representações territoriais. Representações essas que são reflexos das ações ou comportamento dos atores, os quais modelam o território mediante sua intencionalidade. É a ação deles que transformam o espaço em território, os objetivos dos atores criam representações que simbolizam o poder sobre determinado recorte territorial, poder que não deve ser confundido com soberania.

“O território (...) é a cena do poder e o lugar de todas as relações (...)” (RAFFESTIN, 1993, p.58). O poder não é exclusividade de uma instituição, mas sim de todos os atores, as representações e as relações de poder com e no espaço são diferenciais entre os atores, atuando com práticas variadas e conseqüentemente compondo recortes territoriais singulares. As estratégias utilizadas por cada ator revelam a objetividade e a capacidade de impor suas ações e políticas ao território e aos outros atores. “O ator age sobre o território em interação permanente com outros atores” (ROSIÈRE, 2007, p 283).

A multidimensionalidade do poder (Raffestin, 1993; Becker, 1983, 1988) reforça o entendimento que diferentes atores produzem o território, elaborando estruturas através do emprego de ações que tenham um caráter orientador para alcançar os seus objetivos. A capacidade em elaborar as representações territoriais delimitam novos usos ao território (RÜCKERT, 2004), condição que transforma não só as estruturas, mas também o comportamento dos atores.

Para Raffestin (1993) do Estado ao indivíduo e as diferentes organizações são capazes de criar representações territoriais, ou seja, são atores territoriais. Delimitação similar à de Rosière (2007), que entende como ator, toda entidade que elabora representações territoriais e práticas espaciais, que expressa essas representações (ou se for o caso, suas reivindicações) e age sobre o espaço, estruturando redes e territórios.

Dentro dos estudos da Geografia Política e geopolítica o Estado é o ator privilegiado entre os atores, destacando-se pela função de organizar o território, e por suas funções políticas e econômicas. “Mas o Estado é uma organização como qualquer outra; simplesmente está investido de um peso enorme” (RAFFESTIN, 1993, p.39).

Entre os diferentes atores envolvidos na transformação do território, é relevante o papel do Estado, devido a sua capacidade de representação territorial e a sua soberania dentro de suas fronteiras (ROSIÈRE, 2007). Apesar de a soberania ser algo em comum entre os Estados, a condição de desenvolver estruturas e ações não é similar. A criação de acordos

internacionais é um exemplo, os Estados com poderes em organizações como ONU, FMI e BM, possuem a condição de atuar em instâncias fora de sua jurisdição. Assim as relações internacionais permitem aos Estados com maior poder diferentes formas de influenciar outros territórios.

A participação de atores econômicos, de diferentes escalas com capacidade de elaborar estruturas e redes, coloca em cheque a soberania estatal. O desenvolvimento tecnológico contribui para o questionamento da soberania (GOTTMAM 2012). Além disso, o território “é a base material na qual se origina e se exerce a soberania dos estados” (COSTA, 2005, p.7). Entretanto, os Estados apresentam diferentes níveis técnicos, políticos, sociais e econômicos, o que leva a uma soberania variável entre os eles, principalmente a partir da inserção dos novos atores territoriais.

Rosière (2007) faz uma distinção entre atores clássicos e “novos” atores. Entre os clássicos encontram-se: o Estado, o qual não deve ser confundido com governo, as Forças Armada e a igreja. Atores que sofrem com a competição dos “novos atores”, como: partidos políticos, as guerrilhas, ONG’s (Organizações não Governamentais), a mídia e os atores econômicos (como empresas transnacionais).

A evolução do direito ao voto, somado a expansão das democracias tornam os partidos políticos fortes atores, pois buscam assumir governos e assim aplicar suas políticas. Os partidos representam grupos sociais que ao assumirem o poder de um Estado representam seus interesses nas estratégias territoriais. A difusão democrática pós 2º Guerra Mundial, definido por Rosière (2007) como a democratização do mundo, elevaram a distinção entre governo e Estado.

O Estado à instituição que dá poder ao governo, as pessoas que ocupam cargos nas instituições estatais constituem o governo (STOREY, 2001). Entre as funções que compete ao Estado estão: regular a economia, prover serviços públicos (saúde, transporte e educação), orientar e legalizar o comportamento dos cidadãos e defender o território e a população de agressões externa ou ameaças internas.

O desenvolvimento de partidos ideologicamente distintos, oriundos de grupos socioculturais diferentes possibilita a formação de políticas de governo (econômicas, sociais e ambientais) que marcam períodos e territórios. Os governos possuem periodicidades e a partir de um processo eleitoral pode ocorrer novas conjunturas políticas e territoriais, devido à alteração de partidos que comando um governo.

A atuação dos sindicatos é fundamental para luto dos trabalhadores. Inserindo nos debates territoriais um grupo que individualmente possuía baixa representatividade, mas que

coletivamente conseguem almejar mudanças na atuação do Estado. Portanto, tanto os partidos políticos, com seus ideais políticos, como os sindicatos surgem como instituições com poder e que geram novos conflitos territoriais (TAYLOR; FLINT, 2002).

Taylor e Flint (2002) reconhecem que as formas de organização social, política e econômica ocorrem através de uma numerosa combinação de instituições, porém o Estado segue sendo um ator chave. Para Rosière (2007) os processos democráticos e econômicos ressaltam a cooperação entre os atores, deixando de existir exclusivamente a disputa entre eles. A relação de poder não ocorre apenas com disputa entre os atores, mas também com processos de sinergia ou de dependência entre os atores e o Estado tem capacidade de agir conforme a formação de novas relações.

Com a alteração das relações entre Estados e os demais atores, os conflitos de interesses entre os envolvidos, quando não resolvidos, podem gerar consequências similares à perda de soberania. Portanto, os Estados são os atores incontornáveis de um ponto de vista territorial, mas não incontestáveis. Porém, a percepção desses como atores hegemônicos dentro de seu território, não corresponde com a complexidade das ações e relações internacionais atuais.

Os novos atores canalizam seus esforços, organizando redes e funções territórios, com a capacidade de ver sem serem vistos. O Estado atua sobre o território ao criar canais de comunicação, impondo fronteiras, elaborando estruturas e projetando políticas. Atuação também realizada por empresas, que constroem sucursais, fragmentam mercados, rompendo barreiras que podem impedir a sua expansão ou criar melhores condições, para o seu pleno desenvolvimento (RAFFESTIN, 1993).

Entre os novos atores, surge aqueles que não possuem uma ligação com um território, fazendo que suas estratégias sejam direcionadas a partir de seus interesses, independentemente do local de instalação (ROSIÈRE, 2007). Sem dúvida os atores econômicos, são os maiores expoentes dessa categoria, atores que competem sobre o território e que tem no Estado um regulador de suas ações. A capacidade de transformação desses atores atinge até mesmo as políticas estatais, manipulando governos para estruturar territórios a fim de atingir seus objetivos.

É importante identificar os atores transestatais, como a Igreja, a mídia e os atores econômicos. A flexibilidade dos mesmos de não atuarem sobre um território exclusivo e de agir em escalas que ultrapassam as dos Estados. Dentre os atores econômicos Rosière (2007) coloca as empresas nacionais e transnacionais, as instituições financeiras internacionais e as máfias. Os atores econômicos são os que mais compreendem o processo de uso do território



de forma flexível. Segundo Harvey (1993) o domínio do espaço é um mecanismo fundamental na busca do lucro e reprodução ampliada do capital. “(...) o capital não cessa de re-territorializar o que ele desterritorializa em primeira mão (...)” (DELEUZE; GUATTARI, p.330).

Os diferentes atores são dotados de poder, em graus variáveis, que influenciam na transformação do território e das relações sociais, econômicas e políticas. O poder é alterado a partir da organização dos novos atores territoriais. “Relações de poder supõem assimetrias na posse de meios e nas estratégias para o seu exercício, e o território é tanto um meio como uma condição de possibilidade de algumas destas estratégias” (CASTRO, 2005, p.95). Com a relação e projeção de poder dos atores ocorrem à lapidação da matéria-prima, o espaço, e a consequente formação/transformação territorial. Ações responsáveis por retirar o caráter natural e dotar a delimitação de representações, as quais são reflexos dos agentes envolvidos no processo (RAFFESTIN,1993).

O território, (...) é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. (...) o verdadeiro Leitmotiv é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? Esse Leitmotiv traz embutida ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influência quem nesse espaço, e como? (SOUZA, 2012, pp. 78-79).

O território não é alterado apenas pela mudança do controle do poder, mas pela capacidade de atores em influenciar na transformação de uma delimitação espacial. “Toda prática espacial, mesmo embrionária, induzida por um sistema de ações ou de comportamentos se traduz por uma produção territorial que faz intervir tessitura, nós e redes” (RAFFESTIN,1993, p.150).

O poder territorial não possui ligação com o controle de um perímetro, mas sim a capacidade de impor suas representações sobre uma delimitação territorial. As diferentes relações territoriais permitem reconhecer as novas formas de interpretar o território, como os processos de territorialização e desterritorialização, e são reflexos dos usos do território Haesbaert (2004).

Mesmo com o poder dos diferentes atores, a partir do crescimento das relações econômicas, é notável a importância do Estado na regulação do território.

... o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações. O mesmo se passa com as empresas ou outras organizações, para as quais o sistema precedente constitui um conjunto de fatores favoráveis e limitantes (RAFFESTIN, 1993, p. 152).

A capacidade de elaborar estratégias territoriais e de controlar as ações dos demais atores, dentro dos seus limites, fortalece a importância de analisar o Estado com ator hegemônico. O Estado adapta o seu comportamento as novas relações econômicas, sócias e políticas, fato que leva a contestação de seu real poder.

### **2.1.2 Os usos do território pelos atores político-territoriais**

Haesbaert (2004) destaca o caráter temporal do território, o contexto histórico insere características e práticas particulares em cada período. Assim como as relações e ações que ocorrem em seus limites, o território é suscetível aos processos econômicos e político, mediante as suas constantes variações. O território para Santos (2000) não é apenas um receptáculo, mas possui uma condição atuante na interação entre sociedade e seu entorno.

Os atores usam o território, ao materializar estruturas, selecionar territórios e elaborar nós e redes, ou seja, a criar representações. A localização influencia diretamente nas ações dos atores, por permitir condições mais eficientes para as diferentes relações. Entretanto, o fortalecimento de atores “desterritorializados”, contribui para o uso territorial temporário, em que as novas demandas acarretam usos de distintas novas delimitações e o abandono das estruturas existentes.

Em geral o Estado tem um grande número de finalidades, assim como certas empresas, mas muitas organizações só possuem um objetivo, que talvez não seja fácil de atingir. Um partido político que queira mudar o contexto político tem um único objetivo, que pode ser muito complicado de se atingir. Uma organização de ecologistas, cujo objetivo seria assegurar um meio ambiente sadio, entraria igualmente na primeira categoria, mesmo que a tarefa seja de extrema dificuldade. As finalidades podem também ser mais ou menos explícitas. Algumas vezes elas são mascaradas, só aparecendo então às finalidades secundárias, e ficando dissimuladas as verdadeiras finalidades (RAFFESTIN, 1993, p.41).

Entretanto, mesmo com constatação da existência de diferentes atores territoriais é necessário salientar que a capacidade de transformação do território é compatível com o poder que cada um possui. Raffestin (1993) coloca que “Há os poderes que podem intervir em todas as escalas e aqueles que estão limitados às escalas dadas” (p.154).

O território pode ser composto por lugares contíguos e/ou lugares em rede (SANTOS, 1994, p.16). A formação de extensas redes possibilita a conexão de pontos

distantes, ao mesmo momento que exclui perímetros que estão fora dos objetivos dos atores. As malhas e redes não são necessariamente visíveis, uma vez que essas podem estar ligadas a decisões e informações que circulam entre territórios.

... o território é o suporte de redes que transportam regras e normas utilitárias, parciais, parcializadas, egoísticas (do ponto de vista dos atores hegemônicos), as verticalidades, enquanto as horizontalidades hoje enfraquecidas são obrigadas, com suas forças limitadas, a levar em conta a totalidade dos atores. (SANTOS, 1994, p. 19).

A organização de redes de informação e de fluxos de mercadorias compõe uma trama amplamente estruturada com significativa atuação e alcance, exploradas por atores territoriais. A dificuldade de perceber as redes no território torna-as invisíveis, mas atuantes na organização e qualificação dos nós. “Uma rede é um sistema de linhas que desenham tramas. Uma rede pode ser abstrata ou concreta, invisível ou visível” (RAFFESTIN, 1993, p.156). As redes concretas tais como: redes rodoviárias, ferroviárias, de navegação fazem parte da infraestrutura territorial e são fundamentais para qualificar um território e torna-lo atrativo para o uso dos atores econômicos.

A dimensão de uma malha nunca é aleatória, pois cristaliza todo um conjunto de fatores, os quais podem ser: físicos, humanos, econômicos, políticos, sociais e/ou culturais. (RAFFESTIN, 1993, p.155). Redes e os nós são fundamentais para reconhecer as transformações territoriais, pois são eles os mais alterados, a partir da inserção de modernas tecnologias e novas relações.

A possibilidade de novos usos do território e na organização das ações dos atores (fragmentação, descontinuidade e seletividade) coloca em questão o papel do Estado. Porém, mesmo com a capacidade dos atores em selecionar os territórios de seu interesse é fundamental o papel do Estado. Ele é, dentro de seus limites, o ator hegemônico está acima dos demais, devido a sua capacidade de elaborar formas, funções e estruturas.

### **2.1.3 O papel do Estado na regulação do uso do território**

Devido à singularidade do papel do Estado, dentro da estruturação do território e perante os demais atores, cabe uma breve análise da formação e da relação desse ator hegemônico e o território. Com destaque para a sua transformação, a partir das novas formações de organização econômica e política.

O Estado Moderno, construído na Europa não deve ser base para o restante do globo, a construção ou evolução dessa instituição política obedeceu a diferentes contextos. O Estado é na realidade uma instituição e como tal está inscrito nos tempos do território e da sociedade. As mudanças que ocorrem na sociedade e no espaço não ocorrem ao mesmo tempo, no Estado, o qual tenta se adequar, a relações políticas e econômicas complexas (CASTRO, 1995).

Assim como a sociedade e o território o Estado não é fixo ou imutável, ele está em constante adaptação às demandas que lhe são apresentadas. Diferente da população e de seu recorte territorial ele possui uma dinâmica distinta, pois está sujeita às formações dos governos. Mesmo que a elaboração de políticas territoriais permite ao Estado um papel não encontrado em outro agente, a suas relações dependem de uma integração com os demais atores.

A capacidade de mutação do Estado, por meio das políticas territoriais, passa até mesmo pelo seu principal marco que são os limites ou fronteiras. Pois, para atender as demandas econômicas e sociais elas são flexibilizadas. Assim é possível compreender que a constante transformação é uma característica fundamental do Estado Moderno, motivo que justifica o seu contínuo estudo.

Cargnin (2014) fez uma reflexão sobre as mudanças que ocorreram e ocasionaram em alterações nas políticas dos Estados. Os Estados assumiram novos papéis a partir da reorganização do mercado mundial, as estratégias nacionais desenvolvimentistas, elaboradas principalmente pós 2º Guerra, sofreram com as crises. Situação que teve como efeito uma nova organização do capital e do mercado, que exigiu um comportamento diferente por parte dos Estados, com regulamentações políticas e flexibilização de suas fronteiras. Processo que levou a uma alteração do papel e da estrutura do Estado, alteração que facilita o desenvolvimento de empresas transnacionais, principalmente com a fomentação de territórios para a inserção de empresas.

Contudo, ao se assumir que a ação do Estado é necessária para o desenvolvimento, não se deve cair na armadilha funcionalista de pensar que ele forçosamente atuará neste sentido. Entre outros motivos, pelo fato de que, a cada novo ciclo de desenvolvimento, exige-se atualização e adequação da estrutura administrativa de Estado e de seus processos e instrumentos de gestão. Por isso, é indispensável retomar a discussão sobre as capacidades e os instrumentos de que o Estado dispõe para promover o desenvolvimento que se pretende para o Brasil neste século XXI. Em outras palavras, “uma reflexão que vincule o tema da administração pública a um projeto de desenvolvimento e a uma nova concepção de Estado” (Cardoso Jr.; Gomide, 2014, p. 35).

O Estado desenvolvimentista é responsável por importantes políticas de bem-estar social foi dando lugar a ações reguladoras e de austeridade, porém muitas das alterações foram impostas à Estados por instituições financeiras mundiais. O Consenso de Washington foi um marco da reforma, e afetou as políticas praticadas no território dos Estados, visando estabelecer regras que permitissem estabelecer os desafios do novo momento da economia mundial. Situação que levou a novas formas de planejamento territorial e não apenas pelo Estado, mas por demais atores, levando a redução da participação estatal (CARGNIN, 2014).

As políticas públicas, praticadas pelos Estados e elaboradas por governos, têm como finalidade o desenvolvimento em setores como economia, saúde, educação e segurança. Entre as diferentes políticas, estabelecidas por um governo, as políticas territoriais destacam-se na organização dos recortes espaciais. Costa (1988) delimita as políticas territoriais como “toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção de espaço nacional e por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas” (p.13).

A elaboração de políticas territoriais, em diferentes momentos e com o intuito de qualificar um território ou parte dele, é reflexo da relação de atores. Políticas direcionadas para diferentes áreas são formuladas a partir da combinação de interesses e estratégias dos atores.

Antes de estruturar territórios e enclaves, o grande projeto estrutura e se estrutura através de grupos de interesses e *lobbies*, coalizões políticas que expressam, quase sem mediações, articulações econômico-financeiras e políticas. O local, o regional, o nacional e o global se entrelaçam e convergem, na constituição de consórcios empresariais e coalizões políticas. Projeto industrial, controle territorial, empreendimento econômico e empreendimento político se misturam nos meandros dos financiamentos públicos, das dotações orçamentárias, das trocas de favores e, como vem à tona uma vez ou outra, da corrupção institucional e individual (VAINER, 2007, p. 12).

Porém, o papel do Estado é diferenciado perante os demais atores. Ele é uma entidade onipresente, pois participa do dia a dia da sociedade e seu território. É impossível elaborar estruturas territoriais sem que ocorra a participação do Estado, mesmo que sua percepção seja dissimulada, através de leis que regularizam o uso de espaços públicos, normas de trânsito, etc.

A atividade política tem um limite territorial definido, e possui diferentes alcances: econômico, social, cultural, militar, entre outros, todos com um componente espacial. O poder político, interesse da geografia e de posse do Estado, permite agir sobre os

objetos e as pessoas, com a utilização da coerção se necessário. Uma autoridade reconhecida e justificada pelo objetivo de visar o bem comum (CASTRO, 2005).

O risco de fragmentação territorial, combatido inicialmente com a descentralização do poder do Estado através formação de escalas de governo, as quais possuem responsabilidades políticas sobre recortes territoriais estabelecidos, agora tem na globalização é o grande questionador dessa organização política, o Estado. A flexibilização espaço-tempo, principalmente devido ao avanço da telecomunicação, permitiu a homogeneização das relações sociais e econômicas e do espaço. O poder de transformação territorial compartilhado com outros atores, principalmente os supraestatais e os econômicos, coloca em questão o papel do Estado.

Saskia Sassen (1998) defende que o Estado está remodelando suas ações, uma vez que o território está cada vez mais interligado. Assim, a globalização e a formação de redes são aprofundamentos das relações capitalistas, que acabam dando uma nova dinâmica aos processos e a organizações dos atores, inclusive ao Estado (FONT; RUFÍ, 2006).

A economia globalizada cria um cenário de descentralização espacial da produção, as empresas localizam-se onde for mais conveniente, criando um fluxo que não permite fronteiras (barreiras). Uma liberalização que foi possível com a perda de parte da capacidade de controle dos Estados, ou seja, uma perda de soberania (FONT; RUFÍ, 2006). Entretanto, essa mudança de comportamento, não é involuntária, ela é necessária para que não ocorra a exclusão do seu território das relações políticas e econômicas.

As relações econômicas, sem dúvida, foram as que mais sofreram com o processo de modernização das redes. As finanças romperam todas as barreiras existentes, movimentando quantias jamais imaginadas em curtos períodos. Os atores econômicos tornando-se tão forte quanto qualquer organização estatal, o Estado controla o movimento de capital através de suas fronteiras, com a capacidade de estabelecer restrições ou facilidades como nenhum ator, entretanto a força do capital induz a flexibilização da ação estatal. (TAYLOR; FLINT, 2002).

A formação de uma economia mundial consiste na composição de um mercado mundial único capitalista, com uma produção destinada a maior obtenção de lucro possível. Mesmo que para isso tenha que se organizar uma ampla cadeia logística, deslocando as etapas da produção por todo o globo. A globalização atual é a expressão do desenvolvimento do mercado mundial (TAYLOR; FLINT, 2002) e da transformação territorial.

Para participar da economia globalizada os Estados tiveram que abrir a suas economias, elaborar estruturar para criar um território atrativo para o capital, agir como

facilitadores. Isso levou a uma redução no papel do Estado, e ao crescimento de outros atores (empresas, investidores, bancos ou grandes corporações), “Ou seja, o mercado financeiro mostra-se como uma combinação de agentes globais e locais, entre os quais o Estado perdeu boa parte de sua capacidade de intermediação e de decisão, mas ele continua, não obstante, a depender em grande parte deste” (FONT; RUFÍ, 2006, p. 112).

Assim dentro do processo de globalização a formação de cidades globais e de novas regiões coloca um alerta sobre as transformações no uso territorial. A composição de redes, nós e tessituras, por atores territoriais, contribuimos para a seleção de recortes espaciais, fatores que contribui e refletem no surgimento de empreendimentos e o esquecimento de outros em um rápido espaço de tempo.

## 2.2 POLÍTICAS TERRITORIAIS: O PAPEL DAS POLÍTICAS SETORIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A desigualdade na formação e no desenvolvimento das dimensões territoriais das regiões brasileiras é uma característica do território nacional. A vigorosa variedade- diversidades ambiental, social, cultural e econômica colaborou para a formação de um país de dimensão continental com regiões distintas, em suas necessidades e não apenas nas características (BRANDÃO, 2019). Condições territoriais essas que justificam elaboração de políticas territoriais.

### 2.2.1 Políticas territoriais e a construção de políticas de governo

Como já mencionado o papel do Estado passou por reconfigurações de suas funções, entre elas o compartilhamento do poder político e a sobreposição de interesses territoriais. As transformações territoriais estão relacionadas ao uso político do território, enquanto a elaboração de políticas de Estado está diretamente ligada às condições do território e das condições nele existente.

Sanchez (1992) destaca a simbiose entre território e política, uma vez que da mesma forma que as políticas dirigem a organização e o ordenamento territorial, o território influencia no rumo das políticas. Assim é necessário ultrapassar a concepção de território quanto uma delimitação do poder político exclusivo do Estado, e inserir a transnacionalização do território e a formação de múltiplos poderes territoriais para a composição de políticas de

Estado. Mais do que as condições existentes no território a observação dos atores e conjunturas são relevantes para a elaboração de políticas.

A crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado, de um modo geral, debilita os centros nacionais de decisão e comandado sobre os destinos de qualquer espaço nacional. No caso específico dos países continentais, desiguais e com marcantes heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais, regionais), como o Brasil, essa situação se revela ainda mais dramática, ensejando um processo de agudização das marcas do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador. (BRANDÃO, 2007, p. 35).

A construção de políticas territoriais enseja na intenção do Estado de inserir todas as regiões na lógica global. O desenvolvimento<sup>2</sup> passa pela conexão dos recortes territoriais as redes de circulação econômica. Portanto, qualificar ou fortalecer as potencialidades de um território tem como objetivo alterar a sua dinâmica econômica e social, a vinculação a processos produtivos setoriais uma estratégia para tal fim.

A composição de políticas territoriais é ferramenta recorrente em governos como estratégia de impulsionar o desenvolvimento do território nacional.

... as políticas territoriais têm sido entendidas no âmbito restrito dos planos regionais de desenvolvimento, isto é, enquanto atividade planejadora do Estado voltada ao enfoque regional específico, resultando comumente em projetos especiais que interessam a uma ou outra região do país ... Entende-se também que as políticas territoriais extrapolam a noção dos planos regionais de desenvolvimento. Elas abrangem toda e qualquer atividade que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional; uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial bem como mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar estas políticas (COSTA, 1988, p.13).

Para Rückert (2011) políticas territoriais são compreendidas como ações de diferentes escalas de poder sobre recortes territoriais. Com recorrentes ações regionais os Estados nacionais passaram por amplas mudanças em sua organização política, que levaram a reorientações para as políticas territoriais. A globalização das relações torna fundamental a qualificação do território ou de seus recortes, uma vez que a seletividade territorial é uma característica desse processo.

No Brasil ocorre ...

... uma vinculação com as políticas de planejamento regional reside em seu gigantismo territorial e na necessidade de desconcentração de riqueza e população, portanto, submetida não aos interesses regionais fragmentados e particularistas, mas

---

<sup>2</sup> Desenvolvimento aqui compreendido como a “transformação social para melhor, propiciadora de melhor qualidade de vida e maior justiça sócia” (SOUZA, 2013, p.264)



num contexto de uma visão estratégica de Estado e de modelo de organização territorial. Contudo, a gestão do território dialoga não apenas com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, mas também com todas aquelas políticas setoriais e macroeconômicas capazes de produzir efeitos territoriais importantes. (RÜCKERT, 2007, p. s/d)

Assim, a política territorial pode ser delimitada como o conjunto de planejamentos estratégicos de ações, com projeção de médio e longo prazo e as suas formas de atuação para transformar a dinâmica territorial, com a finalidade de adequar as estruturas a ponto de assumir formas que sejam adequadas ao conjunto de interesses que controlam o poder político (SANCHEZ, 1992, p. 72). A formação de políticas territoriais passa diretamente pelo projeto de governo, uma vez que Estado e governo não devem ser compreendidos como o mesmo. Para Bobbio (1994) governo pode ser definido como “um conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política” de um Estado (p. 553). Assim o Estado pode ter diferentes orientações políticas a partir do grupo que assume o controle de suas ferramentas de poder.

Para Taylor e Flint (2002) a política intra-estado reflete as diferenças de pensamentos e interesses dos grupos sociais que formam um Estado. Esses representam classes sociais e possuem diferentes objetivos frente às ações das instituições governamentais. Os partidos políticos são representações desses grupos e ganharam poder a partir dos processos de democratização, tornando-se atores territoriais que podem influenciar na organização das políticas de Estado a partir das eleições.

As políticas territoriais devem também ser compreendidas dentro da historicidade do sistema mundial, o peso das relações externas, inseridos nas decisões internas que moldam os Estados. Os projetos nacionais são reflexos dessa interação, ajustando as condições e estruturas dos seus recortes territoriais aos atores multiescalares envolvidos. Apesar do papel do Estado, são os atores econômicos que influenciam nos arranjos territoriais atuais.

... as Políticas Territoriais inserem-se em cenários multiescalares, os quais são, progressivamente, mais evidentes não apenas porque o local pode articular-se ao global, mas porque esses cenários tornam-se mais densos, com múltiplos atores localizados em escalas intermediárias que visam implementar estratégias e ações setoriais e territoriais. (RÜCKERT, 2011, p,7).

As políticas regionais foram um dos mecanismos adotados por diferentes governos para buscar o desenvolvimento equilibrado entre as regiões do Brasil. Entretanto, a falta de recursos destinados para tais políticas inviabilizaram, ao longo dos anos, a alteração da situação desigual entre os recortes territoriais do país. Em contrapartida, as políticas

setoriais, que ganham forças a partir do fortalecimento de atores econômicos globais, muitas vezes não são analisadas a partir de sua repercussão na dinâmica territorial.

Enquanto as políticas setoriais têm a capacidade de transformar a dinâmica de forma indireta, as políticas regionais são elaboradas na tentativa de direcionar ações e estratégias para o desenvolvimento territorial. Entretanto, ambas as políticas de Estados possuem a condição de tornar-se um território, ou parte dele, luminoso. A baixa densidade de capital e relações sociais e comerciais, bem como a pouca fluidez de circulação de espaços opacos (SANTOS; SILVEIRA, 2004) podem ser alterados com a construção de diferentes políticas territoriais.

As políticas territoriais são diretamente ligadas a ações institucionais regionalizadas, porém, é necessário avaliar o papel de políticas setoriais e suas repercussões territoriais. Mesmo que não seja a sua finalidade, as estratégias empregadas para um setor possuem capacidade de alterar a dinâmica de um recorte territorial.

As políticas setoriais com repercussões territoriais são aquelas que, claramente vinculadas a ministérios ou secretarias estaduais tendem, por exemplo, a produzir resultados de concentração ou desconcentração de indústrias, de interiorização do ensino técnico e superior, de inovações tecnológicas que tendem a reconverter cadeias produtivas e a mudar perfis regionais de desenvolvimento, de expansão de redes de atendimento de serviços de saúde, etc. (RÜCKERT, 2019, p. 13).

As políticas setoriais são entendidas como um conjunto de ações e de resoluções tomadas por governos para solucionar problemas considerados de interesse público ou prioritários para uma determinada demanda através de diferentes atores que compõem e formalizam o papel do Estado. Essas políticas são compostas de estratégias/planejamentos, metas, objetivos, orçamentos, etc., destinados a atrair investimentos ou estimular a atuação de atores no desenvolvimento, ou consolidação de projetos. Dentro dessa lógica é possível criar mecanismos que levem desenvolvimento socioeconômico para diferentes regiões ou recortes territoriais.

As políticas setoriais são relacionadas diretamente ao desenvolvimento econômico regional, respondendo os anseios dos atores econômicos. Na abordagem proposta, políticas voltadas para setores produtivos são inseridas como políticas territoriais, destacando-se estratégias como a descentralização produtiva, a criação de Arranjos Produtivos Locais – APL's e os polos de desenvolvimento industriais.

Para Rückert e Albuquerque (2005) as políticas setoriais são capazes de produzir efeitos territoriais importantes, assim como as políticas urbanas e regionais. A construção de

políticas nacionais capazes de articular setores como infraestrutura de transporte, energia, habitação, industrial, o de infraestrutura de transporte, de energia, de habitação, dentre outras possuem relevância significativa para o desenvolvimento territorial.

Boneli e Veiga (2003) destacam que uma das características das políticas públicas brasileiras é a atuação em eixos setoriais, com destaque para as voltadas para o comércio exterior e a indústria. Os autores justificam que essa atuação ocorre devido à estruturação e articulação dos atores interessados, e responsáveis pela interlocução entre os agentes privados e públicos, ocorre a partir de relações setoriais.

Monteiro Neto (2015) destaca a falta da construção da relação de políticas regionais e setoriais no Brasil. Mesmo que tenham ocorrido planejamentos para orientar as ações setoriais na tentativa de produzir repercussões territoriais, ainda são pequenas mediante o potencial de articulação entre políticas públicas setoriais e o desenvolvimento regional. O autor destaca a necessidade de articular as políticas setoriais uma vez que essas são capazes de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico de forma indireta, e repercutir no território no qual estão inseridas.

A política industrial da União Europeia, por exemplo, é orientada a criar condições para impulsionar setores produtivos uma vez que esses são percebidos a partir de sua capacidade de gerar desenvolvimento econômico e emprego. “... para atrair novos investimentos e criar um melhor clima empresarial, a UE necessita de políticas mais coerentes no domínio do mercado interno, incluindo infraestruturas europeias como a energia, os transportes e as redes de informação, os bens e os serviços.” (GOUARDÈRES, 2020, p.3).

A União Europeia utiliza as políticas setoriais como uma das ações para a integração espacial, visão estratégica que busca uma coordenação entre as regiões. A estratégia utilizada demonstra o caráter territorial inserido nas políticas setoriais, levando o desenvolvimento para diferentes segmentos espaciais de forma diferentes das políticas regionais. Mecanismos como a proteção externa, apoio ao desenvolvimento tecnológico e na infraestrutura de suporte, são algumas das ações setoriais utilizadas pelos Estados que repercutem no território (MI, 2006).

O desenvolvimento de uma política setorial contribui para a geração de valor e para que esse valor seja apropriado, de diferentes formas, pelo país. Entendendo valor não apenas no sentido econômico, mas na qualificação de mão de obra, articulação entre atores territoriais, a geração de serviços, qualificação de recortes territoriais e de mais situações que gerem implicações socioeconômicas. Assim, boas políticas setoriais tem capacidade de gerar benefícios não apenas para o setor que recebe as ações públicas, mas para uma ampla rede.

### 2.2.2 Políticas regionais e suas ações setoriais

A inserção do desenvolvimento do território como política de Estado ocorre a partir da República Velha, quando se dirige à estruturação de infraestrutura estratégica (ferrovias e portos). O papel inicialmente orientado pelos governos estaduais, passa a ser somado a ações do governo federal, a partir de 1930 quando às duas escalas de poder político orientaram a qualificação da infraestrutura nacional e fortaleceram as condições territoriais para as atividades de exportação e o incentivo à industrialização (RÜCKERT, 2001)

Após o fim da 2ª Guerra Mundial e a mudança dos Estados nacionais com a elaboração de políticas desenvolvimentistas, reorientou-se o papel das políticas direcionadas para economia e o território. Uma das primeiras iniciativas de políticas setoriais no Brasil foi o Plano SALTE, voltado para um conjunto de setores da área de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia elaborado em 1947. O governo de Getúlio Vargas, à época, atuou com uma forte indução a industrialização nacional destacando, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) e da Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS), ações que buscaram fortalecer setores produtivos nacionais. (CARGNIN, 2014).

As elaborações de políticas territoriais voltadas para o desenvolvimento regional possui um longo percurso no país com ações explícitas do Governo Federal. O foco inicial foi à região nordeste, desde 1909 com a criação da Inspeção Federal de Obras contra as Secas (Ifocs), porém foi a partir do governo de Getúlio Vargas que se elaboram políticas estratégicas. A fundação do Banco do Nordeste (BNB) em 1952 e a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1956 no governo de Juscelino Kubitschek, tendo à frente o economista Celso Furtado, podem ser delimitadas como ações elaboradas para o desenvolvimento planejado da região. (MONTEIRO NETO et al., 2016)

Monteiro Neto e colaboradores (2016) destacam, a fundação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959, seguidas de ações voltadas para outras regiões como a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). O objetivo de tais ações era induzir a industrialização das regiões norte e nordeste, utilizando-se mecanismos de isenção fiscais e financeiros para a redução dos custos e a assim atrair novos investimentos para as regiões buscando levar o desenvolvimento socioeconômico para diferentes pontos do país.

Mesmo com a construção de políticas regionais direcionadas para as regiões norte e nordeste do Brasil, com reestruturação de estratégias em diferentes momentos, os efeitos

ficaram longe do esperado. Muitas das políticas regionais buscavam atrair investimento privados em setores produtivos para as regiões alvo, tendo como finalidade a geração de emprego e renda para contribuir para o desenvolvimento territorial e social.

As crises econômicas da década de 1980 levaram a um enfraquecimento da capacidade do Estado de interferir com políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento territorial. A reorganização do cenário econômico nacional, a partir da reestruturação possibilitada pela implantação do plano real, as novas orientações fiscais e financeiras estabeleceram bases macroeconômicas mais estáveis. Entretanto, as bases mais liberais e a menor participação estatal na econômica inviabilizaram o avanço das políticas regionais. Somado a isso, ocorreu uma reestruturação das verbas destinadas às ações regionais, com a redução dos investimentos do governo federal e a reorientação das bases de arrecadação dos fundos regionais (MONTEIRO NETO et al., 2016).

O período de baixo crescimento da economia brasileira, ocorrido na década de 1980, refletiu no agravamento das desigualdades regionais, culminando no enfraquecimento das superintendências regionais (Sudene, Sudam e Sudeco), que foram substituídas por agências de desenvolvimento com atribuições limitadas. Essa conjuntura contribuiu para a elevação da desigualdade entre as regiões e só deu sinais de serem alteradas a partir dos anos 2000, com a perspectiva de um novo cenário para a economia nacional e internacional.

No Brasil a elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (I e II PNDs) entre as décadas de 1970 e 1980 direcionaram vultosos investimentos em áreas de baixo desenvolvimento. Os investimentos foram realizados principalmente por recursos federais e por empresas estatais, refletindo diretamente na desconcentração produtiva no território nacional, aumentando a velocidade do desenvolvimento das regiões e elevando a participação na produção nacional. Atuando em setores vetoriais os PNDs, foram planejamentos econômicos e de ordenamento territorial que obtiveram significativas repercussões na desconcentração industrial no país (MONTEIRO NETO, 2016; RÜCKERT; ALBURQUERQUE, 2005).

É sabido, contudo, pela literatura especializada, que se a política regional teve papel relevante na modernização de amplos setores produtivos nas regiões Norte e Nordeste, grande diferença foi feita pelas políticas setoriais nacionais. Dito de outra maneira, tem se reconhecido que os impactos produzidos por políticas nacionais mais amplas – como infraestrutura de transportes, energia, comunicações, habitação etc. – afetam em magnitude muito mais relevante as trajetórias e dinâmicas regionais que simplesmente as políticas regionais explícitas. (MONTEIRO NETO, 2016, p.10)

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a redução das desigualdades regionais como uma das funções da União sendo que o planejamento de atividades econômicas seria a estratégia para tal fim. Mesmo com a criação de programas de financiamento para setores das regiões mais desiguais, a alteração nos textos bases refletiram em um baixo investimento real nas regiões norte, nordeste e centro-oeste. (BRANDÃO, 2019). O desenvolvimento econômico e social, na carta magna, estaria associado a planos nacionais e regionais de ordenamento territorial (MI, 2006).

Na década de 90 houve um tratamento diferencial para as políticas setoriais, com tratamento direcionado para determinados setores, como automobilístico, têxtil, calçados e aeronáutico. Entre os mecanismos utilizados estão a proteção tarifária contra os importados, isenção de tributos, condições especiais de financiamentos públicos para investimentos e produção via BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BONELI; VEIGA, 2003).

Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) entre 1995 e 2002, a cartilha neoliberal foi amplamente empregada visando a redução do papel do Estado na intervenção nos setores produtivos, ficando o Estado responsável por estruturar o território e dessa forma amenizar as desigualdades regionais. Nos dois mandatos do governo FHC, foram definidos os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), fragmentados nos programas: Brasil em Ação (Plano Plurianual – PPA 1996-1999), do primeiro mandato, e no Avanço Brasil (PPA 2000-2003), do segundo (BRANDÃO, 2019). Os programas estipulados pelo Governo FHC buscavam uma estruturação das oportunidades para a iniciativa privada, o Estado passa a um papel coadjuvante deixando uma lacuna nas políticas de redução das desigualdades regionais no Brasil.

A retomada da intervenção do Estado em políticas de desenvolvimento, entre elas as regionais ocorreram a partir de 2003 o governo federal buscou superar as limitações que inviabilizaram ações estratégicas para o desenvolvimento regional brasileiro:

- i) às dificuldades para a efetivação de um processo de convergência das rendas per capita estaduais; ii) à recorrente concentração dos recursos da política regional nas grandes áreas metropolitanas das regiões Norte e Nordeste; iii) à incapacidade de atender adequadamente às necessidades de desenvolvimento das populações do semiárido nordestino; e iv) à reconhecida inadequação das propostas de industrialização para as sub-regiões da Amazônia brasileira. (MONTEIRO NETO et al. 2016, p.11)

Na construção de políticas nacionais, com um viés desenvolvimentista, o governo federal assumiu o papel de propulsor do desenvolvimento nacional. Com a elaboração de ações em setores e áreas estratégicas os reflexos regionais surtiram maiores impactos do que as políticas regionais planejadas.

O elevado crescimento da economia brasileira na última década teve importantes rebatimentos sobre suas economias regionais (SIQUEIRA, 2015). No que diz respeito à evolução regional de setores econômicos a ação estratégica para setores da economia refletem no crescimento de regiões de forma impactante do que políticas regionais. Além disso, a maior conexão estabelecida com a economia internacional, com destaque para a produção de *commodities*, assim como o impacto de projetos de governo (infraestrutura, petróleo e gás, entre outros) podem levar ao desenvolvimento regional, sem necessariamente haver uma política regional direcionada (BRANDÃO, 2019).

Durante a década de 1990 e o início do século XXI, o país aprofundou suas especializações, algumas de natureza regressiva, perdeu alguns importantes elos produtivos e passou a ser ainda mais orientado por vantagens competitivas estáticas no grupo de processamento contínuo de recursos minerais, florestais, siderúrgicos, energéticos, agrícolas e pecuários, com a produção de minério de ferro, siderurgia e alumínio (basicamente insumos metálicos semiacabados), petróleo e petroquímica, celulose e papel, alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes, etc.) e têxteis padronizados. São setores fortemente condicionados pela dinâmica da conjuntura externa e pelas variações dos preços internacionais. (BRANDÃO, 2019, p.22)

Durante o segundo governo Lula foi estabelecido o Programa de Aceleração do Crescimento, que entre 2007 – 2015 se transformou em um macroprojeto do governo federal. O programa mobilizou um bloco simultâneo de investimentos em infraestrutura que foram capazes de transformar muitas regiões do país, atuando em diferentes setores estratégicos. O conjunto dos investimentos programados foi organizado em três eixos: infraestrutura logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos) (BRASIL, 2007; BRANDÃO, 2009).

Por sua própria dimensão, natureza estrutural e complexidade, o PAC deveria ter sido concebido em diálogo permanente em um processo de planejamento territorial mais abrangente, para pensar o país em sua totalidade. Só assim poderia ter cumprido seus objetivos declarados (de forma muito generalista) de ativar áreas deprimidas e articular as

mais aptas aos impulsos de crescimento, estimulando a eficiência produtiva e a produtividade dos aparelhos econômicos regionais. O programa poderia ter sofisticado suas ações, que estiveram prioritariamente voltadas ao crescimento econômico, ao mero suporte infraestrutural e à mais rápida e eficiente exploração de recursos naturais. Quando não o fez, perdeu a oportunidade de ter avançado em uma estratégia nacional e latino-americana de desenvolvimento e planejamento territoriais. (BRANDÃO, 2009, p 26-27)

Estudos recentes (MONTEIRO NETO, 2015; JARDIM; SILVA, 2015) destacam que no Brasil a redução de desigualdade regional durante os governo do PT ocorreram devido às políticas não regionais e sim as voltadas para setores como: sociais (Programa Bolsa Família), de infraestrutura (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) e habitação (Minha Casa, Minha Vida – MCMV).

Para o governo federal, o principal agente de desenvolvimento regional tem sido o BNDES, ora pelo montante de recursos, ora pelas escolhas setoriais estratégicas que ele pode mobilizar. Não obstante, deve-se assinalar que sua orientação estratégica fundamental não é a do desenvolvimento regional. (MONTEIRO NETO, 2015, p. 37)

O PAC com uma forte transversalidade e multi setorial, promoveu alterações na legislação tributária; instituiu medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; fortaleceu a capacidade institucional dos órgãos; induziu a organização das administrações públicas subnacionais e removeu obstáculos burocráticos, normativos, administrativos, jurídicos e legislativos, que criavam restrições à execução de projetos estruturantes. Buscando reduzir os gargalos existentes no território nacional, o programa foi suporte para as demais políticas de governo que o seguiram. (FÁLCON, 2011)

Apesar de ser um bloco de investimentos regionalmente desconcentrado suas ações surtiram efeitos em diferentes áreas. O projeto que fortaleceu o modelo de desenvolvimento brasileiro, implementado pelo governo federal, que tratou a política macroeconômica não apenas com o controle da inflação, mas com a redução da dependência externa, fortalecendo o mercado interno com a distribuição de renda e diminuição da pobreza. (FÁLCON, 2011)

Além do PAC, que será detalhado a seguir, outros projetos de governo lançados tiveram entre seus objetivos a qualificação territorial e a redução das desigualdades regionais, e foram complementares ao programa direcionando recursos e ações para setores. O Plano Plurianual 2012-2015 – Plano Mais Brasil – que dispunha de R\$ 43 bilhões para reduzir as



desigualdades no país, não apresentava uma estratégia clara para tal fim e sim um suporte para as ações propostas a partir do PAC (BRANDÃO, 2019).

Entretanto, as políticas sociais, entre 2003 e 2015 surtiram um efeito singular na redução das desigualdades regionais, com ações voltadas para a transferência de renda, através de políticas sociais<sup>3</sup>, aumento real do salário mínimo, previdência rural, crédito consignado, alteraram a pirâmide social no Brasil. Estratégias que levaram à acessão social de 28 milhões de brasileiros a classe média (FÁLCON, 2011).

Em 2011, foi lançado o Plano Brasil sem Miséria, pretendendo alcançar (através de um processo de “busca ativa”) 16,2 milhões de pessoas (aquelas que habitavam lares cuja renda familiar é de até R\$ 70 por pessoa), que constituiriam o núcleo da pobreza extrema no país. Essas metas perseguidas seriam alcançadas através de transferência de renda, acesso a serviços públicos (nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica) e ações de inclusão produtiva (via economia popular, solidária e qualificação profissional).

A educação foi outro setor que mereceu grande atenção por parte das políticas federais, dos governos Lula e Dilma, destacando-se pelo aumento nas vagas de ensino nos níveis superior e técnico. A construção de 14 novas universidades e 126 novos campi universitários permitiu que fosse dobrado o número de vagas em instituições federais de ensino superior (BRANDÃO, 2019). Segundo Barufi (2012) existe uma forte relação entre o número de pessoas com ensino superior e o produto interno bruto (PIB) *per capita* dos municípios. Assim o crescimento das vagas refletiu no aumento do número de municípios que tinham alunos concluintes da educação superior.

É necessário destacar que o número de vagas em instituições privadas de ensino obteve uma ascensão maior que as instituições federais. O total de vagas no ensino superior foi de 1,22 milhões em 2000 para 3,12 milhões em 2010. Da mesma forma a educação

---

<sup>3</sup> “Os resultados (até outubro de 2014) falam por si: 22 milhões de brasileiras e brasileiros superaram a extrema pobreza com o Bolsa Família; 1,35 milhão de famílias que eram extremamente pobres foram incluídas no Cadastro Único pela Busca Ativa, e imediatamente entraram no Bolsa Família; mais de 1,5 milhão de pessoas de baixa renda se inscreveram em cursos de qualificação profissional do Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) Brasil sem Miséria; mais de 400 mil beneficiários do Bolsa Família se formalizaram como microempreendedores individuais; 3,6 milhões de pessoas do Bolsa Família fizeram operações de microcrédito produtivo orientado do Programa Crescer; 349 mil famílias de agricultores de baixíssima renda do semiárido receberam serviços de assistência técnica no semiárido, e 131 mil já estão recebendo recursos de fomento para ajudar a estruturar sua produção; 750 mil cisternas de água para consumo foram entregues, também no semiárido; 69,8 mil famílias foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Verde; 267 mil famílias do Bolsa Família receberam ligações de energia elétrica do Programa Luz para Todos; 702,8 mil crianças do Bolsa Família estão matriculadas em creches; 35,7 mil escolas com maioria de estudantes do Bolsa Família agora têm ensino em turno integral com o Programa Mais Educação; e 388 mil famílias do Bolsa Família foram beneficiadas pelo Minha Casa, Minha Vida” (BRASIL, 2014, p. 27).

profissional, nos cursos técnicos e tecnólogos receberam o acréscimo de vagas e unidades, as instituições federais voltadas para essa modalidade atingiram 644 unidades espalhadas pelo país. Mesmo que a distribuição de vagas e instituições de ensino não seja homogeneia sobre o território, seus reflexos contribuem para o desenvolvimento territorial (BRANDÃO, 2019; BARUFI, 2014).

... a questão real dos desequilíbrios regionais passou a ser tratada a partir de seus atributos sociais, os quais deveriam ser o foco da agenda social brasileira mais ampla. Mudou-se a orientação de políticas essenciais para a construção de uma nova trajetória de bem-estar nas regiões: do seu foco exclusivamente territorial para o do atendimento direto aos cidadãos, isto é, de políticas do tipo centrado no território, place-based approach, para o tipo voltado para a melhoria do bem-estar dos cidadãos, place-neutral approach. (Monteiro Neto 2015, p. 22)

Em uma economia que não cresce torna-se muito difícil enfrentar as disparidades, mas em uma economia em crescimento, é preciso decisão firme, contra a corrente da bonança, para promover políticas compensatórias ao curso dos acontecimentos naturais da reconcentração. É preciso estar sensível ao ambiente econômico de maior ou menor geração de emprego e renda, e aprofundar e articular os estudos regionalizados para armar uma estratégia de maior coesão econômica e sociopolítica para o Brasil, buscando um desenvolvimento inter-regional mais balanceado e uma combinação de equidade e eficiência, apoiando e favorecendo regiões em desvantagem.

O PAC foi estruturado para orientar as ações e estratégias políticas de diferentes escalas de governo, criando arranjos e políticas setoriais que impulsionassem distintos recortes territoriais. O programa criou novas frentes de desenvolvimento social, econômico, industrial e de infraestrutura, gerando significativas transformações territoriais.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), discutida desde o primeiro ano do Governo Lula, foi institucionalizada em 2007. O PNDR I, segundo Monteiro Neto (2015) foi desenvolvido como base no exemplo da União Europeia e a experiência multiescalar da dinâmica territorial, com a identificação e fortalecimento das vantagens competitivas de cada região. O objetivo do PNDR era de reduzir a desigualdade do nível de vida entre as regiões e equiparar as condições na busca de desenvolvimento, com programas e ações federais para atingir tais objetivos.

Entre os princípios que norteavam as distintas fases do PNDR estavam: a transescalaridade territorial, multidimensionalidade e transversalidade das políticas. Uma estratégia adotada pela PNDR II foi o estabelecimento de metas junto de ministérios setoriais.

Entretanto, apesar dos esforços, a política regional não surtiu o efeito esperado, devido a não criação de um fundo nacional para o desenvolvimento regional, a não instalação de uma

governança para o andamento de projetos e não foi uma temática central do governo (BRANDÃO, 2009).

O apanhado de políticas territoriais desenvolvidas no Brasil demonstra que essas são estratégias utilizadas por diferentes governos ao longo da história. Cabe destacar que o Porto do Rio Grande teve direcionado políticas territoriais de cunho estratégicas, em que o Estado agiu de forma atuante para qualificar o nó estratégico para absorver as demandas de atores regionais e globais. A formação do porto local permitiu a construção de diferentes conjunturas locais, porém as ações estatais para a configuração de um polo de desenvolvimento regional tornaram o complexo portuário do Rio Grande um nó com maior relevância para o estado do Rio Grande do Sul.

### **2.2.3 Os polos industriais e polos estratégicos como política territorial de desenvolvimento**

As políticas de desenvolvimento regional, baseadas na estruturação de infraestrutura de apoio a instalação de polos de desenvolvimento assumem diferentes estratégias ao longo dos anos. O modelo de desenvolvimento adotado em diferentes governos brasileiros buscou inserir ou qualificar recortes territoriais para inseri-los na dinâmica economia globalizada. Os polos de crescimento são uma característica marcante do papel do Estado como articulador territorial, nessa proposta esse assume a função de flexibilizar as condições territoriais para atuação de outros atores.

A teoria de Perroux dos “polos de crescimento” orienta uma possibilidade de percepção da relação Estado empresa e território, e é recorrente na análise de políticas territoriais. Nessa concepção o território de interesse não é o da nação e sim é a delimitação territorial que faz parte dos objetivos dos atores detentores de poder. Nesta teoria cabe ao Estado distribuir na sua delimitação espacial as forças motrizes capazes de integrar as regiões ao mercado internacional (EGLER, 2011).

Para EGLER (2011) “poucos foram os países do mundo que levaram tão longe as ideias de Perroux quanto o Brasil” (p. 212). Incorporado durante o Estado autoritário foi utilizada para organização do território nacional. Esse processo fortalece a concepção de desenvolvimento ligado a crescimento econômico e deixa de lado o caráter social do processo de desenvolvimento. Entretanto, a criação de políticas de desenvolvimento exógeno nem sempre criam os objetivos desejados para a região inserida.

Políticas de desenvolvimento exógeno nem sempre atingem seu objetivo de gerar processos de desenvolvimento econômico autossustentado, na medida em que o impulso inicial sofre “vazamentos”, reduzindo assim a capacidade difusora dos investimentos externos, levando então a um desenvolvimento mal sucedido em regiões atrasadas, muito em função do não aproveitamento do potencial local de crescimento, ocorrendo a exportação dos recursos às áreas mais desenvolvidas (BARQUERO, 2001, p. 184)

Até a década de 1960 as teorias de desenvolvimento regional estavam baseadas na qualificação da infraestrutura para chegar aos objetivos esperados. Após isso, se fortaleceu a ideia dos polos de desenvolvimento, com a atração de investimentos exteriores e com base exportadora (DOMINGUES et al., 2013).

Na definição de Perroux, há três diferentes conceitos de espaços econômicos: o espaço de planejamento; o espaço polarizado e o espaço homogêneo. O espaço de planejamento é o território de abrangência do planejador: no setor privado ou no setor público quando delimitada uma região alvo de um plano de desenvolvimento, por exemplo. (DOMINGUES, et al., 2013, p.937)

A instalação de complexos industriais ou de nós estratégicos tem o potencial de atrair mão de obra, e empresas e movimentar serviços ligados ao segmento produtivo ali instalado ou que possam aproveitar a infraestrutura construída. Assim o polo de desenvolvimento ultrapassa as limitações regionais, sendo um exemplo os portos que possuem hinterlândias que superam as fronteiras estaduais. Estruturas essas que devido ao seu caráter estratégico, para a economia globalizada, mereceram recorrentes ações para adequação, ampliação e reconfiguração de suas infraestruturas.

Durante os governos autoritários os Polos Regionais foram reforçados por estratégias de aceleração das exportações e expansão de certos segmentos de mercados internos. A estruturação dos corredores de exportação e a modernização do processo produtivo agropecuário deram ao Porto do Rio Grande um caráter estratégico para toda a região sul do Brasil. A qualificação da infraestrutura portuária e de acesso, somada a instalação de um polo industrial químico, voltado para o setor agrícola, criou um polo de desenvolvimento regional.

As estruturas portuárias e o distrito industrial retro-portuário assume um papel estratégico e inserido na lógica de desenvolvimento regional, com capacidade de gerar impactos e repercussões para todo o estado do Rio Grande do Sul. Neste sentido, Rückert comentou que o “(..) Superporto de Rio Grande é, evidentemente um nó estratégico - ou uma macroestrutura de estruturação do território - na economia de exportação, base da expansão do agribusiness e do capitalismo no campo no Brasil” (RÜCKERT, 2001 p.109).

O processo de evolução das estruturas do porto do Rio Grande será melhor aprofundada nos capítulos seguintes, sendo que nesse recorte da pesquisa o objetivo é observar como as políticas territoriais dotaram a zona de estudo de um papel norteador do desenvolvimento regionalizado. Durante os anos 90 a abertura para o capital privado, explorar os terminais portuários, ampliou significativamente a capacidade de movimentação das mais diversas cargas e elevando a importância do porto do Rio Grande para diferentes cadeias produtivas instaladas no estado.

A adoção da política de polo de desenvolvimento industrial, dentro de suas limitações, ocorreu no processo de descentralização de atividades do setor de construção naval. Organizado dentro do PAC, em que um de seus objetivos era a descentralização de processos produtivos, com a finalidade de gerar emprego e renda em diferentes regiões do país. Para a concretização dos polos de desenvolvimento naval, foi elaborado um conjunto de políticas, ações e estratégias de Estado para viabilizar que diferentes regiões do país fossem beneficiadas com a expansão do setor.

A lógica adotada no governo federal foi a de um ciclo de desenvolvimento baseado no fortalecimento do território e da economia do país.

... o mantra do crescimento econômico como sinônimo de modernização nacional tomava conta dos discursos políticos do Governo Federal ... Como “categoria central dos discursos econômicos modernos” o crescimento passa a ser um objetivo buscado incessantemente por governos de diversos países. Penetra no cotidiano como uma norma e torna-se padrão de reconhecimento internacional. Estilo de vida, consumo e forma de lidar com os recursos naturais e a natureza como um todo são orientados pela dinâmica do crescimento econômico (MARTINEZ; COLACIOS, 2016, p. 155 e 156)

A característica da produção naval é de ser uma indústria de montagem e integração e envolver uma ampla cadeia produtiva torna a sua localização um centro estratégico para o desenvolvimento econômico e de diferentes segmentos industriais (metal-mecânico, químico, móveis). Da construção de casco de embarcações até mesmo o mobiliário naval necessário, a indústria naval movimenta uma rede de indústrias e processo capaz de alterar a dinâmica de um amplo recorte territorial.

Na construção das embarcações, há uma divisão que compreende a montagem do casco e o aprestamento, ou seja, a preparação das estruturas auxiliares e de apoio. Na montagem do casco destaca-se a função de soldagem; no aprestamento, a presença da microeletrônica é maior e parte desse processo ocorre em separado do estaleiro. A etapa da construção propriamente dita do navio é realizada nos estaleiros, que sempre são localizados na orla marítima ou nas margens de rios. A produção das

peças e dos diversos componentes, a navepeças, pode estar localizada em outras cidades próximas ou distantes do estaleiro. (GOULART FILHO, 2014, p. 290)

A ampla cadeia de construção naval possui a capacidade de movimentar a economia e as atividades de produção de uma região e não apenas o local de instalação dos estaleiros. Com isso, a elaboração de projetos voltados para o setor de construção naval insere-se em uma estratégia política de desenvolvimento territorial. Entretanto, o setor demanda de uma série de condições e estruturas para o seu pleno desenvolvimento.

A política para o setor de construção naval deve ser enquadrada como territorial, em virtude das estratégias elaboradas pelas instituições públicas envolvidas para incorporar os atores locais e nacionais no amplo projeto. A qualificação de mão de obra local para inserir a sociedade civil nos empregos gerados pelo setor, a estruturação de arranjos produtivos para qualificar as empresas locais e a criação de percentuais de conteúdo local são algumas das ações governamentais tomadas para inserir diferentes recortes territoriais do Brasil na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural.

Assim a pesquisa vai detalhar algumas estratégias utilizadas pelo governo federal para consolidar a indústria naval brasileira e tornar esse um setor produtivo com capacidade de competir internacionalmente. Destacando o contexto político para a criação de ações voltadas para o setor de construção naval, as relações entre atores em múltiplas escalas, as políticas de proteção ao setor e o processo de desconstrução da política nacional para a indústria de construção naval.

### **3 AS BASES PARA A FORMAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO**

O capítulo aborda à relevância das reservas de petróleo e gás natural, descobertas na camada pré-sal, para o Brasil e quais regulações foram alteradas para que a exploração dos recursos naturais repercutisse no desenvolvimento nacional. Além disso, é feita uma breve apresentação da estruturação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e suas estratégias para impulsionar o desenvolvimento do território nacional.

As ações políticas orientadas para a cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural e as mudanças para o programa após a consolidação das reservas de pré-sal no litoral brasileiro, são destacadas por serem essas diretamente ligadas a indústria de construção naval e o seu processo de descentralização. Em um segundo momento é ressaltado a mudança no

país no cenário internacional do setor de petróleo e o interesse de atores globais sobre a exploração da cadeia produtiva envolvida.

### 3.1 DESCOBERTA DO PRÉ-SAL BRASILEIRO: A REGULAÇÃO PARA EXPLORAÇÃO

A partir do fim da Primeira Guerra Mundial o governo brasileiro decidiu a participar nas atividades de perfuração de petróleo no país, atuando por meio do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGMB), órgão do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, entre 1919 e 1933. O debate legal sobre a exploração dos recursos foi iniciado na década de 1920, onde foi tratada a participação de empresas estrangeira na exploração de petróleo em território nacional. O Decreto-Lei 538 de 1938 criou o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) que tinha entre suas funções a definição e execução da política do petróleo e o controle do abastecimento, as atividades de pesquisa, lavra e industrialização (produção de derivados) (MORAIS, 2013).

Mesmo sem a determinação do monopólio estatal o CNP delimitou a ações de empresas privadas do setor. Após as primeiras descobertas de petróleo em território nacional, ocorreu a demanda da contratação de empresas americanas para avançar a prospecção de novos poços, ao mesmo tempo, em que foram enviados estudantes brasileiros para cursos de engenharia do petróleo nos Estados Unidos. A formação de profissionais brasileiros qualificados facilitou a formação da Petrobras. Durante a década de 1940 ocorreram amplos debates sobre a participação de empresas estrangeiras no setor, sendo assumidas posições contra e a favor de petrolíferas internacionais, por distintos grupos políticos (MORAIS, 2013).

Em 1951 é constituída a proposta de formação da estatal Petróleo Brasileiro S.A., na forma de *holding* com controle mínimo de 51% por parte da União. A partir disso foi amplamente debatido a monopolização do setor pela União e reforçado o debate entre grupos divergentes.

As correntes que apoiavam o modelo de monopólio amplo da União no setor prevaleceram sobre as demais e aprovaram, com modificações no projeto original, o projeto de lei que autorizava a União a constituir a sociedade por ações Petróleo Brasileiro S.A., com a sigla PETROBRAS. Sancionada pelo presidente Getúlio Vargas, em 3 de outubro de 1953, a Lei nº 2.004 instituiu o monopólio da União na pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, na refinação de petróleo nacional e estrangeiro, no transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional e dos derivados de petróleo produzidos no País e no transporte por oleodutos e gasodutos. A distribuição e a comercialização de derivados no varejo não foram incluídas no monopólio. (MORAES, 2013, p.50).

Instituída em 1954 a PETROBRAS a estatal iniciou suas operações com um volume de petróleo inferior à capacidade da única refinaria estatal do período (Refinaria de Mataripe – Bahia). A qualificação profissional (criação de cursos para formação e aperfeiçoamento em áreas afins), investimentos em pesquisas (Centro de Pesquisas e Desenvolvimento - CENPES), o desenvolvimento tecnológico e a parceria com universidades e centros de pesquisas, foram ações desenvolvidas a partir da formação da estatal e que permitiram a contínua evolução do volume de petróleo descoberto e produzido no país.

A criação da PETROBRAS permitiu a contínua pesquisa em território nacional para descoberta de novos poços de petróleo. Da ampliação dos poços em terra até o reconhecimento de volumes expressivos em grandes profundidades a estatal consolidou-se como uma das principais empresas brasileiras no cenário mundial. Sem dúvida a partir da descoberta do pré-sal a PETROBRAS reforçou o seu papel estratégico para o Brasil. Em um curto período a produção de petróleo no Brasil obteve um significativo salto positivo, em 2001 eram produzidos 1.337 MMboe/d (milhões de barris de óleo equivalente por dia) já em 2017 a produção chegou a 2.734 MMboe/d. Em 2017 o Brasil possuía a 15º maior reserva de petróleo do mundo, com uma reserva estimada de 15,6 bilhões de barris. E o 10º país do mundo no ranking de produção, responsável por 3% da produção global, puxado principalmente pelas reservas do pré-sal, iniciada em 2008 (ANP, 2018).

As rochas do Pré-sal estendem-se por cerca de 800 quilômetros da plataforma marítima brasileira, do norte da Bacia de Campos ao sul da Bacia de Santos, compreendendo uma faixa que se estende do litoral sul do estado do Espírito Santo ao estado de Santa Catarina, com largura de até 200 km. Comprimidas abaixo de extensa camada de sal, a 3.000 metros abaixo do solo marinho, as rochas sedimentares do Pré-sal apresentam alto potencial para a exploração de petróleo. (MORAES, 2013, p.219)

Para iniciar as prospecções do potencial das reservas de petróleo da camada Pré-sal a Petrobras junto das empresas consorciadas encomendaram o maior volume mundial, até aquele momento, de informações sísmicas em 3-D. Abrangendo 20.300 km<sup>2</sup>, a escolha da região foi baseada em análises técnicas de geólogos, físicos e engenheiros da Petrobras, os quais se basearam nas características geológicas para concentrar as investigações de novas reservas de hidrocarbonetos (MORAES, 2013).

Os dados sísmicos confirmaram as expectativas da existência de reservas em camadas profundas. Porém, o verdadeiro desafio era superar a grande profundidade dos



reservatórios para certificar a existência de jazidas de petróleo passíveis de produção. O desenvolvimento de tecnologia para superar a camada de sal de até 2.000 metros e as rochas no subsolo, até chegar as possíveis reservas, com características eram desconhecidas foi o principal desafio. As plataformas flutuantes de perfuração localizavam-se a 300 km de distância do litoral e operavam sobre uma lâmina d'água de 2.000 metros, tiveram a missão de superar as barreiras naturais para comprovar o potencial de exploração de petróleo na camada pré-sal (MORAIS, 2013).

Após um intenso debate dentro da estatal sobre a exploração das possíveis reservas, em virtude dos altos custos para a comprovação de algo jamais visto no mundo, foram selecionadas equipamentos e equipes para a perfuração dos primeiros testes. O processo foi a mais complexa perfuração em busca de petróleo realizado no mundo devido às condições físicas e geológicas, a incerteza principal estava se os custos para produção seria suficiente para viabilizar a produção.

Para cumprir a missão de explorar o pré-sal a Petrobras criou uma rede de pesquisas com universidades e empresas privadas, com objetivo de buscar solução para as barreiras naturais impostas. A criação de materiais e técnicas foram desafios que colocaram em dúvida as reais condições de exploração das reservas de petróleo descobertas. Problemas com densidade das rochas, a pressão e corrosão para extrair o petróleo e o gás natural, das reservas em grandes profundidades, soma-se a dificuldade na ancoragem das plataformas e todo um conjunto de condições adversas que necessitaram de um amplo desenvolvimento de técnicas e tecnologia para viabilizar a exploração das novas reservas (MORAES, 2013).

As experiências das três versões do Programa de Capacitação Tecnológica em Sistemas de Produção para Águas Profundas (PROCAP) na capacitação tecnológica para exploração de poços *Offshore*, permitiu a PETROBRAS o desenvolvimento de técnicas, equipamentos e estruturas para a exploração das novas reservas. A parceria com fornecedores de bens e serviços foi fundamental para o desenvolvimento de equipamentos para superar as barreiras físicas.

O Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes), na Ilha do Fundão, que pertence a Petrobras é um dos principais centros de pesquisa de energia do mundo foi fundamental para descoberta e exploração das reservas de petróleo recém-descobertas. Criado em 1963, o centro conta com laboratórios modernos e salas de simulações e imersão em processos da indústria de energia projetados, em 2010 o centro foi ampliado, principalmente para desenvolver projetos voltados para o pré-sal (PETROBRAS, 2020).

A missão do Cenpes é fornecer e antecipar soluções tecnológicas em produtos e processos para a Petrobras. Além de um conjunto de especialistas altamente qualificados o centro busca parceiras tecnológicas com as principais instituições científicas e empresas de base tecnológica no Brasil e no exterior. Entre 1998 e 2018 a estatal investiu cerca de R\$ 13 Bilhões em pesquisa e desenvolvimento, sendo a Petrobras a maior responsável pelo investimento de tecnologia nacional para o setor de petróleo e gás natural (PETROBRAS, 2020).

Com estudos de ponta o centro de pesquisa desenvolveu processos com grande índice de sucesso nas perfurações de poços de petróleo. Com laboratórios capazes de simular as mais adversas situações o CENPES foi fundamenta para o desenvolvimento da produção de óleo e gás natural da camada pré-sal. A Petrobras destaca as seguintes pesquisas que permitiram a exploração do pré-sal: novos materiais para utilização num ambiente de fluidos com maior corrosividade; o desenvolvimento de novas configurações do sistema de coleta submarino (risers, bóias de subsuperfície, equipamentos submarinos), incluindo os métodos de instalação em áreas com condições ambientais severas; e as tecnologias para a garantia de escoamento desses fluidos com alto teor de gases contaminantes (PETROBRAS, 2020).

Outro processo que deu fruto ao desenvolvimento de tecnologia nacional foi a parceria da Petrobras com Universidades e Institutos de Pesquisas (ICTs), que resultaram na construção e ampliação de laboratórios e centros de pesquisa voltados ao setor de petróleo e gás natural. A inserção de outras empresas nas parcerias com as instituições de ensino e pesquisa permitiram um salto no país em inovação tecnológica para o setor (TURCHI et al., 2013).

Para a consolidação das perfurações forem necessários investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), o que possibilitou a criação de equipamento e técnicas capazes de superar os obstáculos encontrados. As presenças de evidências da existência de petróleo levaram a um longo trabalho de exploração, iniciado em dezembro de 2004 obteve a confirmação em julho de 2006. A descoberta de petróleo de boa qualidade e gás, no poço de Tupi, foi a consolidação de um grande projeto de prospecção, que teve próximo de ser encerrado devido ao alto custo e as incertezas de tais descobertas (MORAES, 2013).

A partir da perfuração do primeiro poço foram realizadas novas descobertas e em novembro de 2007 foram anunciadas pela Petrobras, como porta-voz do consórcio com a British Gas e Petrogal–Galp Energia, a existência de reservas com um volume de 5 a 8 bilhões de barris de petróleo. Essa estimativa inicial foi fundamental para impulsionar novas perfurações, que nos anos seguintes possibilitou uma série de descobertas de novas reservas,

que consolidaram o pré-sal como uma mudança na colocação do Brasil no *ranking* mundial de produção de petróleo e gás-natural.

O Programa Tecnológico para o Desenvolvimento da Produção dos Reservatórios do Pré-sal (PROSAL), elaborado pela PETROBRAS em 2007, e teve como objetivo viabilizar os custos da produção e ampliar o conhecimento sobre as estruturas geológicas. Assim, fica claro os altos investimentos da estatal brasileira no desenvolvimento de equipamentos e técnicas para tornar as descobertas em realidade.

Em setembro de 2008 se iniciou a produção de petróleo na camada pré-sal, para isso foi adaptada à plataforma FPSO Juscelino Kubitschek (P-34), com o investimento de US\$ 50 milhões para adaptar os equipamentos as novas condições de produção. Entre 2006 e 2012 foram descobertos 63 campos/poços com recursos disponíveis para extração. (PETROBRAS, 2020). A sequência de descobertas de novos poços de petróleo permitiu a formação de uma nova realidade no setor de petróleo e gás natural no Brasil, mais do que vislumbrar a autossuficiência energética, o pré-sal elevou o país no *ranking* dos maiores produtores globais.

De fato, a descoberta do Pré-Sal foi fruto de uma decisão da Petrobras – resultante dos Planos Estratégicos da empresa, publicados a partir de 2003 – de consolidar a corporação como uma empresa integrada de energia, com base em três pilares: ênfase em Exploração e Produção; valorização do gás natural como substituto do petróleo no mercado interno, visando liberar o petróleo, *commodity* de curso internacional, para exportação, reserva ou evitar importação; (SAUER; RODRIGUES, 2006, p. 195).

Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) a evolução na exploração do pré-sal atingiu a marca significativa na indústria de petróleo tendo, em 2017, representando aproximadamente 50% da produção total do país, marca superada atualmente. A marca de 1,5 milhão de barris de petróleo dia (bpd), atingida em 2018, demonstra a evolução da produção no pré-sal que em 2010 possuía uma média de 41 mil barris/dia (PETROBRAS, 2020).

A tecnologia desenvolvida para a exploração das novas fontes de petróleo e gás natural levou a Petrobras ao reconhecimento mundial, pelo pioneirismo. Além disso, a gradual redução nos custos médios da extração do petróleo, dos poços do pré-sal, tornou-os tão lucrativos quando a exploração no continente ou em águas mais rasas (PETROBRAS, 2020). Fatos que levaram a PETROBRAS a ser uma das maiores empresas petrolíferas do mundo, com destaque para a produção *offshore*.

Para evitar que os recursos naturais recém-descobertos, com alto investimento da Petrobras com capacidade de alavancar o Brasil na produção de hidrocarbonetos, tornando o

país autossuficiente e reverter os benefícios para o desenvolvimento nacional foi alterada a regulação da exploração das reservas naturais. A alteração no marco regulatório foi fruto de estratégias políticas federais que perceberam nas descobertas em alto mar, uma possibilidade para alicerçar a política de Estado implantado com o PAC.

### **3.1.1 Política de conteúdo local**

O impacto da indústria de petróleo e gás natural sobre a economia de um país pode ser reforçado a partir da adoção de mecanismos estratégicos. A política de conteúdo local é uma ferramenta utilizada em diferentes contextos, no setor petrolífero é uma forma de obrigar a utilização de insumos nacionais nas distintas fases de exploração dos recursos naturais. A adoção de tal estratégia é recorrente em diferentes países, para distintos segmentos, e são utilizadas para movimentar as indústrias nacionais (VELOSO, 2006).

A partir de 1995 com a quebra do monopólio da Petrobras sobre as reservas de petróleo no Brasil e a possibilidade da contratação de outras empresas para explorar os recursos nacionais, houve um aumento no volume de produção nacional. A Lei nº 9.478/1997, “Lei do Petróleo”, atribui função regulatória a Agência Nacional do Petróleo (ANP), atual Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis. Ficando essa responsável pela licitação e fiscalização das atividades do setor. A concomitante criação do Conselho Nacional de Política Energética teve como objetivo a elaboração de estratégias para políticas de conteúdo local e contratos concessão e partilha da produção (SENADO FEDERAL, 2017).

Desde a 1ª rodada de licitações dos blocos para exploração e produção de petróleo e gás, em 1999, a cláusula de conteúdo local está em vigor. Os contratos entre a ANP e as empresas vencedoras estimulam a adoção de bens e serviços nacionais. Entretanto, era livre a oferta de conteúdo adquirido de empresas brasileiras na produção e exploração, tal percentual era computado em forma de pontuação das ofertas até a 4ª rodada de licitações da ANP, em 2011, o percentual de conteúdo local oferecido era critério de pontuação para as empresas que disputavam as licitações, a estratégia se manteve até a 4ª rodada de licitações (XAVIER JUNIOR, 2012).

Mesmo que de forma tímida a iniciativa buscou a criação de um incentivo para que as empresas se comprometessem a realizar compras locais e a apoiar o desenvolvimento da indústria nacional. Porém, não era definido mecanismos de fiscalização rígidos para o real cumprimento, apenas relatórios trimestrais que detalhassem os gastos em empresas nacionais e estrangeiras, que foi delimitado a partir de 2001.

Paralelamente, o esforço para desenvolver a indústria brasileira da cadeia produtiva, iniciado pela política de conteúdo local implantada pela ANP, foi reforçado pelas ações da Petrobras, que no ano 2000 lançou o programa de encomendas para a construção de *supply-boats* no Brasil, marco inicial da recuperação da indústria naval brasileira. Como consequência, a indústria naval brasileira, que minguava em função do colapso do início dos anos 90, tinha em 2002 mais que o dobro de empregos do que em 2000. (FIEB, 2015, p.6)

Esforços esses que marcaram a ação do Estado e seus articuladores na tentativa de estimular a indústria nacional a partir da exploração das reservas de petróleo e o seu potencial no litoral brasileiro. A junção da política de conteúdo local e a estratégia adotada pela Petrobras elevaram os níveis de competitividade da cadeia de fornecedores de bens e serviços nacionais.

Já em 2003, na 5ª rodada de licitações foram estabelecidos percentuais mínimos de conteúdo local para os vencedores, os valores eram variados entre 30% e 70% nas fases de exploratório e de desenvolvimento. Dependentes da complexidade da localização dos blocos (terrestre, águas rasas ou águas profundas). Mais que o estabelecimento de percentuais mínimos a ANP determinou o Conteúdo Local como responsável por 40% da nota final das licitações. Situação que elevou os percentuais de uma média de 34%, na Exploração, e 42% na etapa de desenvolvimento da produção, observados até a Rodada 4, para 86% e 89% respectivamente, na Rodada 6 (FIEB, 2015).

Os contratos das licitações estabeleciam multas pelo não cumprimento dos índices de Conteúdo Local, assim como determinavam as formas de certificação do cumprimento das metas. A exigência de Conteúdo Local mínimo nos contratos de concessão dos blocos exploratórios da ANP provocou a necessidade da criação de uma forma única de medição que assegurasse uniformidade, transparência e credibilidade aos diversos agentes atuantes no setor de petróleo e gás natural do Brasil. Neste contexto, foi criada, em 2004, a Cartilha de Conteúdo Local do Prominp. O documento definia uma metodologia de cálculo do Conteúdo Local de bens, sistemas, subsistemas e serviços relacionados ao setor e busca identificar a origem de fabricação dos componentes que compõem cada equipamento, pondera o valor dos insumos importados em comparação ao valor do bem e os consolidam no Índice de Conteúdo Local.

Assim, em 2005 na 7ª rodada, foram realizadas mudanças estratégicas para a política de conteúdo local do setor de petróleo e gás natural brasileiro, onde foram estabelecidos valores mínimos e máximos em uma lista de itens e subitens que podiam ser

ofertados pelas empresas envolvidas na licitação. O edital determinou a Cartilha desenvolvida pelo Prominp como metodologia oficial para a aferição do Conteúdo Local, e determinava a certificação por entidades credenciadas. A adoção de limites máximos foi adotada como a finalidade de não permitir o estabelecimento de metas inalcançáveis, em virtude das condições da cadeia de fornecedores nacionais. (SENADO FEDERAL, 2017)

Em 2007, a Cartilha tornou-se regulamento da ANP (Resolução ANP n° 36), e determinou sua utilização pelas empresas certificadoras credenciadas pela ANP para a emissão dos certificados de Conteúdo Local. Com o objetivo de estabelecer as condições legais para a realização da medição do conteúdo local, foi regulamentado, em 2007, o Sistema de Certificação de Conteúdo Local, que estabeleceu, entre outros procedimentos, a metodologia para a certificação e as regras para o credenciamento de entidades certificadoras junto à ANP. As entidades certificadoras tinham a responsabilidade de medir e informar à ANP o conteúdo local dos bens e serviços contratados pelas empresas concessionárias para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, e utilizam como metodologia a Cartilha de Conteúdo Local (FIEB, 2015).

A partir do estabelecimento do regime de partilha da produção, ocorrido em 2013, o percentual de conteúdo local foi determinado em 37% para a fase de exploração e 15% na fase de teste; e de 55% para os blocos que teriam produção iniciada até 2021 e de 59% para as que iniciassem a partir de 2022. Além disso, era estabelecida a preferência à contratação de fornecedores brasileiros, deste que esses apresentem condições de preço, prazo e qualidade compatíveis com os produtos de fabricantes internacionais. Com isso, buscou-se incrementar a participação da indústria brasileira de bens e serviços nos projetos do setor de petróleo e gás natural. A expectativa era a de impulsionar o desenvolvimento de tecnologias nacionais, a capacitação de recursos humanos e gerar empregos em toda a cadeia produtiva (ANP, 2013).

Segundo relatório do Senado Federal (2017) que avaliou as políticas de Conteúdo Local nacional para o setor de petróleo e gás natural como positiva para a indústria nacional. A comissão responsável apresentou dados que no período de 1999 até 2015 os fornecedores do setor ampliaram em 156,6% o número de postos de trabalho e em 180,8% o valor da produção. Se considerada apenas o período de maior crescimento do setor houve o aumento de 242% em investimentos (SENADO FEDERAL, 2017).

A política de conteúdo local brasileira para o setor de petróleo e gás natural foi fundamental para impulsionar toda a cadeia de produção naval, na construção de plataformas, navios, sondas e demais equipamentos para a exploração e produção. Entretanto, a política de

conteúdo local deve ser articulada com outros instrumentos, com intuito de viabilizar o pleno desenvolvimento da cadeia de fornecedores de bens e serviços nacionais.

### 3.1.2 Regulação da exploração das reservas de petróleo e gás natural no Brasil

Um dos temas que diferenciou os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de governos anteriores foram suas políticas voltadas para a produção e exploração de petróleo e gás natural. Mesmo antes da descoberta das novas reservas de petróleo, no primeiro governo Lula, o potencial da PETROBRAS, em induzir o desenvolvimento da cadeia de petróleo e gás natural já estava presente no planejamento político. A política de Conteúdo Local, já praticada pela estatal, e o seu fortalecimento de fornecedores nacionais, foi reconhecida como estratégia fundamental para o desenvolvimento brasileiro. Ações que foram revigoradas a partir das descobertas do pré-sal e agregou-se a capacidade do setor de impulsionar o crescimento econômico e social do país (MARINGONI; MEDEIROS, 2017).

O fortalecimento do processo de inovação tecnológico estava como meta para o desenvolvimento do setor industrial, com o intuito de fortalecer a competitividade nacional e reduzir a dependência internacional. O aumento na produção de petróleo e seus derivados colocou o país em um novo patamar no *ranking* mundial dos produtores de petróleo. Além disso, oportunizou o desenvolvimento da indústria e da tecnologia nacional, através da ativação da cadeia produtiva do setor, que envolve diferentes segmentos (MARINGONI; JULIANO, 2017).

A mudança no marco regulatório para o petróleo e o gás, em 2010, com normas específicas para o Pré-sal, fez parte da estratégia de desenvolvimento nacional impulsionado pelo setor de P&G. Regulado desde 1997, pela Lei do Petróleo nº 9.478, a exploração das reservas de petróleo ocorriam através de concessões, determinadas por licitações. As empresas vencedoras, públicas ou privadas uma vez que a lei retirou o monopólio da PETROBRAS, detinham o direito extrair e produzir de uma determinada área por determinado período e se apropriavam integralmente dos recursos explorados, ficando responsáveis em pagar os *Royalties* e impostos ao Estado proprietário da reserva.

O ritmo de produção é controlado pelos concessionários, que podem praticar extração predatória a fim de maximizar seus lucros. Esse tipo de contrato é mais favorável aos objetivos das grandes empresas provadas internacionais de petróleo e gás, que adquirem, assim, o controle dos empreendimentos e a possibilidade de gerir de acordo com os seus interesses, nem sempre coincidentes com os interesses dos Estados locais. (MARINGONI; JULIANO, 2017, p.183).

Os *Royalties* são uma forma de compensação financeira para sociedade para a exploração dos recursos naturais não renováveis, paga mensalmente pelos concessionários. Representa uma alíquota entre 5% e 10%, variação que é determinada conforme o contrato e considera os riscos para a exploração. Outra forma de compensação financeira era a Participação Especial (PE), paga a partir do alcance de grandes cotas de exploração e com variação dos percentuais dependentes de uma série de características dos poços.

Com o novo marco regulatório, referendado pela Lei 12.351/10, a Petrobras passa a ser operadora de todos os blocos licitados das áreas do pré-sal e equivalentes, respondendo pelo cumprimento da exigência de conteúdo local nas diferentes fases. Ou seja, a estratégia busca garantir que a cadeia produtiva nacional seja beneficiada com essa regulamentação. A estatal torna-se responsável pela escolha da rede de fornecedores, função primordial para manutenção das atividades navais no país.

Legislação que fugia do padrão dos países produtores de petróleo, os quais adotavam, desde a década de 1960, o regime de partilha ou o controle direto da produção pelas estatais nacionais. Nesse modelo os recursos explorados pertencem ao Estado, o qual controla o ritmo de exploração e o destino da produção. A escolha pela concessão das reservas estava ligada ao alto risco exploratório existente à época da elaboração da lei, em 1997, somado a isso a baixa capacidade financeira do Estado, o reduzido tamanho dos campos de exploração e o baixo preço do barril do petróleo a época. (ZEITOUNE; FRANCISCO, 2018).

As novas reservas do pré-sal e sua alta capacidade de produção foram reconhecidas como estratégicas para o desenvolvimento da Nação e resultou na alteração da legislação de exploração das reservas. O novo regime de partilha foi instituído pela Lei nº 12.351/2010 e aproximou a legislação brasileira das praticadas nos demais países produtores de petróleo. Entre os objetivos do governo para alterar o marco regulatório do petróleo seriam: “i) aumentar o controle governamental sobre as reservas do país; ii) aumentar a arrecadação governamental decorrente da produção petrolífera nacional”. (ZEITOUNE; FRANCISCO, 2018, p.2).

Com o entendimento de que as reservas do pré-sal necessitavam de uma legislação diferenciada para a exploração e o aproveitamento de seus recursos para elaboração de projetos de leis para tal fim. Consolidados pela Lei nº 12.351, de dezembro de 2010, com os seguintes tópicos:



- a) Aumento da arrecadação fiscal por meio do modelo de partilha, em que além dos *royalties*, impostos e bônus de assinatura, a União recebe uma participação em espécie (petróleo e/ou gás) a ser definida com base na proposta mais vantajosa oferecida no processo de licitação, a partir de um mínimo pré-estabelecido;
- b) A Petrobras se torna operadora única de todos os blocos contratados sob o regime de partilha, com participação mínima de 30% nos consórcios;
- c) Cria-se a empresa Pré-Sal Petróleo S.A. para gerir, em nome da União, os contratos de partilha do Pré-Sal;
- d) Criação de um Fundo Social para aplicação da receita pelo Pré-Sal, cujos rendimentos serão aplicados no exterior e os juros obtidos serão investidos em projetos de saúde, educação, inovação científica e tecnológica e sustentabilidade ambiental;
- e) Aumento do capital da Petrobras e da parcela da União na propriedade da empresa, o que ocorreu por meio da emissão de novas ações (a maior capitalização já feita no mundo até aquele ano, 2010). Com a operação, a União aumento sua participação nas ações preferenciais (referentes á propriedade da empresa) de 39% para 48% e nas ações ordinárias (que dão direito a voto) de 57,5% para 64%. (FUSER, 2017, p. 184 e 185)

A nova legislação foi direcionada para os novos blocos do Pré-sal nas rodadas seguintes de licitação da ANP. Os blocos em terra, *offshore* Convencional e pré-sal anteriores ao marco regulatório seguiam orientados pelo Regime de Concessão. O Regime de Partilha pode ser compreendido como uma parceria entre a União e a empresa ou consórcio responsável pela exploração dos blocos, uma vez que o aumento da produção beneficia ambas as partes.

A Petrobras ficou responsável por gerir os contratos de concessão, para tal fim foi criada a Pré-sal Petróleo S.A., vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME) e responsável pela: Gestão dos Contratos de Partilha de Produção, Gestão da Comercialização de petróleo e gás natural e a Representação da União nos Acordos de Individualização da Produção (AIP).

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) teve a importante função de estipular o ritmo da contratação dos blocos sob o regime de partilha de produção, e a capacidade da indústria nacional para o fornecimento de bens e serviços foi um dos critérios estabelecidos para orientar o andamento dos processos licitatórios. Ou seja, a exploração das reservas deveria ser regulada de forma a permitir uma contínua integração entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva nacional de petróleo e gás natural.

A exigência de um percentual de conteúdo local é uma estratégia secular dos Estados nacionais para desenvolver conhecimento técnico próprio, expandir a atividade de empresas do país e também para preservar e ampliar o mercado interno de trabalho. Consiste em definir, para um setor escolhido (no caso, petróleo e gás), a parcela mínima de mão de obra e de componente local, que as empresas operadoras devem utilizar na produção. (GHIRARDI, 2015)

O papel da estatal se estendia a toda à política de compras de insumos e serviços, que permitiria um impulso ao crescimento industrial em diferentes segmentos. Durante o governo Lula o conteúdo local tornou-se um elemento fundamental da estratégia política de desenvolvimento nacional. O lançamento do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), em 2003 fortaleceu a política de impulsionar o desenvolvimento industrial baseado no setor, reduzindo as importações e estimulando o mercado de trabalho interno. Para concretizar a política foi elaborado o Sistema de Certificação de Conteúdo Local, em 2007, fiscalizado por empresas credenciadas junto a ANP. O conjunto de iniciativas resultou de forma positiva, elevando a participação da indústria nacional em todas as etapas, da exploração ao desenvolvimento (MARINGOINI; JULIANO, 2017).

### **3.1.3 Programa de mobilização da indústria nacional de petróleo e gás natural (Prominp)**

O fortalecimento da nacionalização da cadeia produtiva do setor de petróleo e gás foi uma promessa de campanha das eleições de 2002, do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Mesmo com custos mais elevados o direcionamento das compras da Petrobras, foi percebido a partir de seu potencial gerador, capaz de movimentar uma ampla rede de fornecedores nacionais e potencializar o conhecimento científico e tecnológico. No primeiro ano do governo, em 2003, através do Ministério de Minas e Energia (MME), foi o fortalecimento da política de conteúdo local pela Petrobras.

A primeira ação foi à revisão da licitação para construção das plataformas P-51 e P-52, em janeiro de 2003. Porém, foi realizada uma análise cautelosa mediante as reais condições de a indústria nacional ofertar bens e serviços ao setor. Após a realização de um amplo diagnóstico da capacidade dos fornecedores nacionais e das demandas do setor foi elaborado um programa para capacitação de fornecedores e a ampliação da participação dos mesmos em contratos com a Petrobras. Elaborado dentro da Petrobras o programa foi apresentado como um projeto de governo para o MME, após o debate com representantes do governo, das indústrias e da Petrobras foram alinhavadas as bases para a formação do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP). (SILVA; FURTADO, 2006).

Durante muitos anos, as políticas governamentais disponibilizaram escassos incentivos para o desenvolvimento de uma rede nacional de fornecedores de bens e serviços capazes de atender às crescentes demandas do setor de petróleo e gás, este

fato acarretou na importação de muitos serviços que poderiam ser realizados no próprio país. (ABRACO, 2006, p.8)

Lançado em dezembro de 2003, por meio do Decreto n.º 4925/03, O programa foi coordenado pela parceria do Ministério de Minas e Energia e da Petrobras e contou com a participação de diversos atores de diferentes escalas e setores. O programa foi responsável por criar espaços permanentes para discussões 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, 2013)

Com a finalidade de aproveitar a oportunidade de desenvolver uma ampla cadeia produtiva nacional, e traduzir esse desenvolvimento em uma forte geração de emprego e renda. Para tanto foram criadas ...

... iniciativas foram desenvolvidas no âmbito do Programa que promoveram a capacitação de fornecedores nacionais, atraíram empresas estrangeiras para produzirem no país, além de contribuírem para a associação de empresas nacionais e estrangeiras. Tudo isso fez com que parte do que antes era produzido no exterior passasse a ser fabricado no Brasil, melhorando a competitividade do mercado fornecedor nacional. (FGV, 2018, p.61)

Além do MME e da Petrobras, participam do Programa o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP), a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), associações de classe<sup>4</sup>, o SEBRAE e federações de Indústria. O programa foi estruturado em três comitês pelo Decreto n.º 4925/03, compostos por diferentes atores e com as seguintes finalidades:

Comitê Diretivo:

- I - estabelecer as estratégias de desenvolvimento;
- II - determinar as diretrizes de gestão e aprovar a carteira final de projetos;
- III - aprovar os indicadores de desempenho;
- IV - aprovar o orçamento e as fontes de recurso; e
- V - designar o coordenador executivo.

Comitê Executivo:

---

<sup>4</sup> Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE), a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), a Associação Brasileira de Engenharia Industrial (Abemi), a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), a Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal (Abitam) e o Sinaval.

- I - implementar as diretrizes do PROMINP;
- II - propor ao Comitê Diretivo o nome do Coordenador Executivo;
- III - coordenar os Comitês Setoriais e designar seus coordenadores;
- IV - elaborar o orçamento anual e plurianual;
- V - indicar as fontes de recursos;
- VI - propor e revisar indicadores de desempenho;
- VII - validar, priorizar, acompanhar e avaliar a carteira de projetos;
- VIII - designar os coordenadores dos projetos; e
- IX - aprovar o cumprimento das metas dos projetos.

Comitês Setoriais:

- I - propor, acompanhar o desenvolvimento, controlar as metas e implantar projetos;
- II - validar as propostas de alocação de recursos;
- III - gerenciar os recursos alocados;
- IV - indicar os coordenadores dos projetos; e
- V - controlar os indicadores de desempenho.

O decreto do PROMINP estabelecia que os cinco comitês setoriais acompanhassem os seguimentos da cadeia produtiva de petróleo e gás natural:

- Comitê Setorial I - Exploração e Produção;
- Comitê Setorial II - Transporte Marítimo;
- Comitê Setorial III - Abastecimento;
- Comitê Setorial IV - Gás Natural, Energia e Transporte Dutoviário; e
- Comitê Setorial V - Indústria de Petróleo e Gás Natural.

O PROMINP foi organizado para atuar em três frentes: Capacitação (Capacitação Tecnologia, Capacitação Industrial e Qualificação de Mão de Obra); Instrumentos de Política Industrial (Financiamento, Regulação, Política Tributária e Fomento à Micro e Pequena Empresa); e Desempenho Empresarial (Sustentabilidade, Competitividades e SMS). Além disso, o programa buscou apoiar à cadeia de fornecedores e elaborou uma cartilha para estabelecer os percentuais de conteúdo local, além de elaborar as diretrizes para a certificação do cumprimento das exigências estipulados nas concessões da ANP, para a exploração de campos de petróleo nacionais (PIRES et al., 2013).

O conteúdo do programa, elaborado em conjunto com as empresas do setor, prioriza a participação da indústria nacional nos projetos e negócios de petróleo e gás culminando na geração de empregos, riquezas e divisas para o país, além da inclusão, cada vez maior, de técnicos e empresas brasileiras na cadeia produtiva de petróleo, gás e energia. Uma frase que representa bem esta vontade de incentivar a indústria nacional é o próprio *slogan* do programa: “Agora é assim. Tudo que pode ser feito no Brasil, tem que ser feito no Brasil.”. (ABRACO, 2006, p.8)

O programa deu continuidade às ações internas da Petrobras, a qual busca impulsionar os fornecedores nacionais desde 1993. Entretanto, com as novas condições e estratégias adotadas, refletiram em uma elevação significativa na carteira da Petrobras. A principal responsável pela movimentação do programa, como a maior empresa do setor em atuação no país (Prominp, 2016). A percepção de uma ampliação da participação da indústria nacional no fornecimento de bens e serviços e o fortalecer a competitividade dos produtos brasileiros, para os setores envolvidos, no cenário mundial resultou na construção de uma estratégia nacional para impulsionar o desenvolvimento industrial do país.

Com a descoberta do pré-sal em 2007 ampliou de forma significativa as ações relacionadas ao programa e ganhou o apoio de outras políticas de Estado. O relacionamento entre governo, operadoras, associações de classe, instituições financeiras, prestadores de serviço, entidades de ensino, e de toda a cadeia produtiva de petróleo e gás, elaboraram ações para o fortalecimento dos atores nacionais e principalmente para ampliar a participação de atores locais nos projetos voltados para o setor. Além disso, a qualificação de mão de obra estava entre as ações principais do PROMINP.

A retomada da indústria naval brasileira, diante da grande demanda de encomendas por parte da Petrobras. Impulsionou o crescimento na capacidade dos estaleiros instalados no país, com investimento na expansão e modernização das plantas já existente e a implantação de novas unidades. Além da elevada geração de emprego o desenvolvimento do setor naval movimentou uma ampla cadeia de fornecedores e a demanda por novas tecnologias.

O PROMIMP foi responsável por promover a capacitação de fornecedores nacionais, a atração de empresas estrangeiras e a associação de empresas para produzir em território nacional, peças e serviços direcionados ao setor naval. O crescimento das reservas nacionais de petróleo refletiu no crescimento da demanda por bens de capital, aço, navios, sondas exploratórias e uma ampla gama de serviços e tecnologias necessárias para a exploração das novas fontes do pré-sal. Fortalecendo o programa e os arranjos entre os atores elaborados a partir do desenvolvimento do PROMIMP.

Os projetos da Petrobras foram os grandes responsáveis, o aumento do conteúdo, a geração de riquezas para o país e geração de empregos, contrastava com os seus interesses econômicos. Pois, apesar de ser uma indústria estatal, ela estava inserida em um mercado competitivo e a capacidade dos seus fornecedores é fundamental para a manutenção de seu padrão de competitividade (PERES et al, 2014).

A substituição das importações de peças e serviços pela Petrobras, por fornecedores nacionais estava no cerne do desenvolvimento do programa. A qualificação setorial resultou no com o aumento do número de fornecedores nacionais no cadastro da Petrobras. Entre os equipamentos fornecidos por empresas nacionais e que anteriormente eram importados pela Petrobras ROSSI e outros (2015) destacam:

(...) guindastes offshore que equipam as plataformas de petróleo, catalisadores químicos para o processo de geração de hidrogênio das refinarias, hidrociclones, linhas flexíveis para produção de petróleo em vários diâmetros e para diversas lâminas d'água, umbilicais eletro-hidráulicos, kits para conversão de motores do ciclo Otto para gás natural, atuadores elétricos para válvulas de grande diâmetro e muitos outros. (Idem, p. 352).

A qualificação de micro e pequenas empresas (MPEs) nacionais foi coordenado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), através de um convênio com a Petrobras iniciado em 2004. O SEBRAE possuía entre os seus objetivos dentro do acordo: Diagnóstico da cadeia produtiva local e mapeamento de oportunidades para as MPE's; Capacitação, qualificação e desenvolvimento; Redes de cooperação; e Mobilização de grandes fornecedores para o engajamento de MPE como sub-fornecedoras locais (ROSSI et al., 2015).

A política de capacitação de fornecedores da Petrobras destaque-se pela adoção das seguintes rotas:

- Capacitação: qualificação de mão de obra e capacitação de empresas (melhoria de gestão para aumento da produtividade);
- Aumento da capacidade da indústria nacional: para atender a índices de conteúdo local;
- Apoio ao desenvolvimento de empresas nacionais: micro, pequenas, médias e grandes;
- Atração de fornecedores estrangeiros e nacionais para o setor de P&G no país: a escolha depende de uma avaliação estratégica e de desenvolvimento apropriada às características do setor no país;
- Parcerias tecnológicas para inovação e parcerias internacionais: fator-chave de sucesso no desenvolvimento de uma indústria local competitiva;
- Linhas e editais de financiamento e de crédito;
- Cadastramento (ROSSI, et al.2015)

Segundo dados do Prominp, foram capacitadas cerca de 13 mil MPEs e realizadas 135 rodadas de negócio, gerando uma movimentação de cerca de R\$ 6 bilhões em negócios. Destaca-se também o aumento de 5 mil novas MPEs registradas no cadastro corporativo de fornecedores e nos cadastros regionais da Petrobras. Em 2015 o convênio entre o Sebrae e a Petrobras foi cancelado decorrente da crise política que abalou a estatal iniciada com a operação Lava-Jato. Marcando o fim de uma oportunidade de crescimento dos negócios destinados a MPE's brasileiras, que atuavam dentro do setor de petróleo e gás natural prestando os mais diferentes serviços e fornecendo as mais simples ferramentas e equipamentos.

A qualificação profissional foi mereceu estratégias específicas, uma vez que a construção de plataformas e demais estruturas para a exploração e produção de petróleo e gás natural possui uma demanda de pessoal qualificado. Com a crescente demanda foi necessário um projeto nacional de qualificação de mão de obra especializada, uma investigação realizada pelo PROMINP identificou 185 categorias profissionais em situação crítica para dar suporte para a consolidação do programa no Brasil (ABRASCO, 2006).

O programa previa o investimento de R\$ 220 milhões, para a realização de 580 cursos, com 3.800 turmas, em diferentes estados brasileiros. A estimativa inicial era treinar 64 mil profissionais de nível médio e técnico e mais 6 mil de nível superior, envolvendo 40 instituições. A estratégia de qualificação de mão de obra foi estruturado pelo projeto “IND P&G-26”, o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQP), além de cursos gratuitos, nos estado que receberam investimentos ligados ao setor de petróleo e gás natural, o plano previa auxílio mensal para os desempregados que se qualificavam, por meio dos cursos oferecidos. O investimento inicial foi maior que o previsto, sendo gasto R\$ 294 milhões, entre 2006 e 2013 para a qualificação de 97 mil profissionais, e orçado em R\$ 565 milhões para a qualificação de 200 mil pessoas entre 2012 – 2015. Entretanto, essa segunda etapa não foi totalmente consolidada (SANTOS; AVELAR, 2017; ABRASCO, 2006).

Os cursos eram realizados em parcerias entre instituições de ensino, empresas privadas, pertencente a cadeia de produção, a PETROBRAS e órgão públicos, como prefeituras, governos estaduais e sindicatos, entre outros. Foram realizados seis ciclos de seleção pública, entre 2006 e 2011, que ofereceram capacitação conforme a demanda de cada região de instalação dos projetos. Nas seleções publicas os candidatos realizavam provas quando era ultrapassado o número de vagas. Esses candidatos ao final dos cursos eram orientados por ações de empregabilidade nas empresas dos setores na região.

Além da seleção pública os alunos poderiam ser selecionados pelas empresas parceiras, dentro do quadro de funcionários ou através de recrutamento de alunos, os quais tinham um termo de compromisso com a empresa para contratação após aprovação final do curso. Nesse modelo os custos do curso eram divididos entre a empresa e o programa, ficando o PROMINP responsável pelo pagamento das bolsa-auxílio.

O programa foi implementado em 17 estados e qualificou profissionais nos seguintes segmentos: Construção e Montagem, Engenharia Civil, Operação e Manutenção e Engenharia. A criação de simuladores foi outra estratégia criada para o treinamento e capacitação de equipes, qualificação que antes era feito no exterior pode ser realizado em território nacional. Entre os simuladores que se destacam: Simulador de controle de lastro, Simulador de Guindaste Offshore, Simulador de Processos e Facilidade de Petróleo (SANTOS; AVELAR, 2017).

A qualificação de mão de obra permitiu que a cadeia industrial brasileira, ligada ao setor de petróleo e gás natural, obtivesse um aumento na capacidade produtiva. Sem essa qualificação seria impossível cumprir as metas estabelecidas para o percentual de conteúdo local nos projetos voltados para o setor. Entre os resultados do PROMINP se destaca o fortalecimento da indústria local no fornecimento de bens e serviços para a Petrobras, com destaque para a indústria de construção naval.

### 3.2 O PAC E A FORMAÇÃO DE UM CICLO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A apreensão da eleição, em 2002 do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores, criou um momento de tensão no país devido à crença de que com sua eleição o Brasil poderia não cumprir seus contratos nacionais e internacionais. Para acalmar o mercado e a criação de uma crise prévia o então candidato lança a “Carta ao Povo Brasileiro”, apesar do nome ela era destinada principalmente para os atores econômicos e serviu como indicativo que governo nacional seguiria a cartilha econômica já consolidada no país.

O primeiro mandato do governo Lula (2003 – 2007) foi marcado pela continuidade da economia neoliberal, aprofundando o ajuste fiscal, das metas de inflação, câmbio flutuante e o controle da dívida pública. Entretanto, a adoção de um forte incentivo de crédito para a exportação de commodities agrícolas e produtos industrializados de baixa tecnologia, já no primeiro ano de governo, demonstrou uma mudança na política econômica nacional a ser implementada de forma gradual. O governo federal adotou um modelo político



que combinou a agenda neoliberal e políticas que impulsionaram o desenvolvimento social e territorial (PAULANI; 2016; BARBOSA, 2013).

... o declínio das versões mais ortodoxas do liberalismo na primeira década do século XXI ofereceu oportunidade para a revalorização da atuação estatal em várias partes do mundo. No Brasil, a recuperação da capacidade de investimento do Estado e a atualização – ainda que insuficiente – de sua estrutura administrativa revitalizaram os campos do planejamento e do desenvolvimento, outorgando-lhes novos e mais complexos desafiantes objetivos. (CARDOSO JR; SIQUEIRA, 2012, p.944)

Após duas décadas de estagnação econômica o Brasil retomou a sua capacidade de crescimento. As ações econômicas refletiram na evolução econômica do país a partir de 2003, com um aposto no aumento do consumo interno, aproveitando o cenário mundial favorável o país elevou consideravelmente a sua balança comercial. As reformas tributária e financeira deram suporte para a elevação da disponibilidade de crédito. O crédito consignado, uma política de transferência de renda<sup>5</sup> e a valorização progressiva do salário mínimo, foram ferramentas de estimularam a economia interna (CARDOSO JR; SIQUEIRA, 2012; BARBOSA, 2013).

Assim o governo federal adotou, a partir de 2003, um projeto desenvolvimentista, criando uma agenda voltada para o desenvolvimento de diferentes setores. Tendo como base o novo-desenvolvimentismo, fundamentado no fortalecimento da indústria nacional com capacidade de competir em cenário internacional e, ao mesmo tempo fortalece as exportações de manufaturados. Criando um forte mercado interno capaz de movimentar os setores industriais e manter a economia nacional por meio do consumo (BRESSER PEREIRA, 2016).

O Neodesenvolvimentismo, como o chamaram alguns economistas, ou o Lulismo, como ficou conhecido por parte da mídia e de cientistas políticos, foi o reposicionamento do Estado como protagonista das ações infraestruturais e de estímulo econômico do país. Uma quebra, não tão profunda, com o modelo econômico vigente entre 1988 e 2002 (MARTINEZ; COLACIOS, 2016, p. 156).

O Estado torna-se, durante o governo Lula, um ator central nas relações territoriais. Arquitetando projetos e ações que impulsionaram diferentes setores da economia, infraestrutura urbana e social. Para isso estabeleceu áreas prioritárias e criou arranjos entre

---

<sup>5</sup> Iniciado com o programa FOME ZERO e posteriormente com a integração de diferentes ações a formação do Bolsa Família.

atores de múltiplas escalas, o modelo adotado segue os preceitos do neodesenvolvimentismo, com um Estado forte e articulador para a ação dos demais atores.

No caso brasileiro, entre 2003 e 2013 observou-se importante crescimento econômico, puxado inicialmente pela dinâmica exportadora e depois, fortemente ligado à expansão do mercado doméstico, graças ao comportamento do consumo e do investimento. Considerando o investimento, cabe destacar que sua taxa de crescimento nesse período foi superior à taxa de crescimento do consumo e é preciso ainda enfatizar que o mesmo teve importante liderança dos investimentos da União (especialmente após o PAC) e das empresas estatais. Quanto a essas últimas, cabe ênfase especial à Petrobras, que foi uma alavanca fundamental para o crescimento do investimento, gerando importantes efeitos encadeadores. (CARLEIAL et al., 2019, p. 322)

Assim foi organizado a partir de 2005 um programa que permitisse articular as ações do Estado e demais atores na busca do desenvolvimento nacional, com suas ações iniciadas em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento teve como objetivo facilitar e acelerar o desenvolvimento sustentável, o aumento da produtividade e a superação dos desequilíbrios regionais (BRASIL, 2007). O programa foi responsável por reorganização os investimentos setoriais e em infraestrutura na agenda do Estado brasileiro, aproveitando obras em andamento e estruturas já elaboradas. (CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2014).

Com duas versões, o PAC 1 de 2007 e posteriormente o PAC2 de 2010, o programa recuperou a capacidade de planejamento do poder público. Colocou assim o governo federal como responsável por estabelecer as áreas prioritárias para investimento, tendo quebrado a hegemonia do capital financeiro e direcionado recursos e políticas para a geração de emprego e renda, além de qualificar o território nacional (SADER, 2013).

A execução de grandes projetos de infraestrutura sempre foi tarefa complexa para os governos, em todo o mundo, pois, mobiliza interesses diversos e conflitantes, envolve desafios do ponto de vista técnico-operacional, requer volumosas somas de recursos públicos e provoca impactos sociais, ambientais, econômicos e territoriais nada desprezíveis. Em função destes e de outros desafios, a concretização de investimentos em infraestrutura envolve, comumente, atrasos nos cronogramas e aumentos nos custos previstos no início dos empreendimentos. Tais tendências são agudizadas no ambiente político-institucional brasileiro, o qual acrescenta desafios à gestão de políticas públicas, em especial na área de infraestrutura, relacionados à construção e à manutenção da governabilidade, à articulação intra e intergovernamental, à atuação de órgãos de controle, responsabilização e garantia de direitos individuais, coletivos e difusos, e, por fim, às demandas crescentes por participação da sociedade civil na formulação e controle de políticas públicas. (PIRES, p. 35)

Desse modo a alteração no papel do Estado, se comparado com o governo anterior, colocou o PAC sob comando da Casa Civil<sup>6</sup>, uma vez que esse se tornou um carro chefe das ações estatais de nível federal. O alinhando de estratégias, a articulação interinstitucional e a coordenação intragovernamental visaram parte da agenda de construção do programa. A estrutura organizacional foi inicialmente composta por duas instâncias formais de gestão e um sistema de monitoramento e gestão da informação, composta por representantes de diferentes ministérios e de agentes privados.

A partir dessa estrutura de gestão, pode-se dizer que o PAC, para além de seus propósitos econômicos, se constituía como tentativa de reação aos desafios da implementação de políticas de infraestrutura derivados do ambiente político-institucional brasileiro. Isto é, construção de mecanismos de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos para produzir complementaridades e reduzir contradições entre os diferentes segmentos do Estado. (CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2016, p.25)

Baseado em um conjunto de complexas medidas: legislativas, administrativas, políticas de investimentos, desoneração de setores estratégicos, legislação voltada para infraestrutura, energética, social e urbana, o PAC teve como objetivo reorientar o crescimento econômico e social do Brasil. Para isso foram traçadas metas para os ministérios e agentes envolvidos: i) acelerar o ritmo de crescimento da economia; ii) aumentar o emprego e a renda; iii) diminuir as desigualdades sociais e regionais; e iv) superar gargalos de infraestrutura no país (BRASIL, 2007).

A elaboração do PAC buscava não apenas orientar os investimentos públicos para a obtenção de melhores resultados no desenvolvimento econômico e social, mas também, criar condições que induzissem os investimentos privados. Assim o Estado brasileiro assumiu o papel de estruturar e impulsionar os investimentos no país, ao direcionar ações para diferentes recortes territoriais buscou reduzir as desigualdades existentes no vasto território nacional. O resgate do planejamento público no Brasil reforça e atualiza o papel do Estado na coordenação do desenvolvimento do país. “Na perspectiva do PAC, coloca-se o planejamento estratégico de concentrar recursos públicos na reconstituição da infraestrutura econômica e social, abandonada pelo neoliberalismo e depauperada por mais de duas décadas de desinvestimentos” (POCHMANN, 2019, p.153).

A não participação de um território na lógica de produção global, divisão internacional do trabalho (DIT), está ligada entre outras coisas pela falta de infraestrutura

---

<sup>6</sup> O PAC nasceu e se implementou a partir da Presidência da República, tendo na ocasião a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, como líder do processo. Em 2011 o comando do PAC2 ficou sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2014)

territorial. As consequências dessa falta de equipamento é o baixo interesse de empresas multinacionais em instalarem-se no território. No Brasil a formação de espaços opacos gerou um baixo índice de empregos formais para a população. Situação que somada a projetos territorialmente fragmentados, precárias condições urbanas e sociais foram o cenário que justificaram a elaboração do PAC (CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2014).

... do ponto de vista institucional, tal ação recuperou a capacidade de o Brasil induzir, por meio da iniciativa governamental, o desenvolvimento de amplo espectro de setores fundamentais para a modernização da economia. A estratégia do governo federal, pela primeira vez em muitas décadas, foi apoiar a formação de capital por parte do setor privado e, simultaneamente, aumentar o investimento público em infraestrutura. Além do aumento do investimento propriamente dito, o PAC também incluiu uma série de desonerações tributárias para incentivar o investimento privado e o desenvolvimento do mercado de consumo de massa no Brasil. (BARBOSA, 2013, p.79)

Para a concretização do PAC ao governo federal criou um conjunto de alterações normativas e regulatórias, bem como arranjos para gestão e engajamento de agentes públicos e privados que agiram de forma positiva para a realização de empreendimentos em diferentes segmentos. Apesar do maior destaque para as obras físicas implementadas pelo programa, as ações e estratégias burocráticas adotadas dentro do programa merecem destaque, como medidas de gestão; a melhoria do ambiente de negócios e investimentos; estímulo ao crédito e ao financiamento; medidas fiscais de longo prazo; aperfeiçoamento do sistema tributário; e desoneração tributária. Tais ações não ocorreram em virtude exclusiva do PAC, porém o programa deu a capacidade ao governo de alinhar a máquina pública a um objetivo comum. A remoção de obstáculos, burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos juntamente de investimentos em infraestrutura (logística e energética) busca qualificar o território nacional (CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2014). A falta de infraestrutura para o pleno desenvolvimento industrial somado a burocracia brasileira colocou uma barreira na evolução produção industrial do país.

Além das medidas institucionais, acima citadas, o PAC teve como objetivo ações direcionadas para infraestrutura, subdivididas em três eixos, com previsão de investimento, durante o PAC1 (2007 – 2010), de R\$ 503,9 bilhões, distribuídos da seguinte forma: 1) Eixo de Logística – construção e recuperação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias – com estimativa de R\$58,3 bilhões em recursos destinados; 2) Eixo de Energia – geração de e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, mineração e combustíveis renováveis – com R\$ 274,8 bilhões de investimentos; 3) Eixo Infraestrutura Social e Urbano - habitação,

saneamento básico, transporte urbano, luz e água – com orçamento de R\$ 170,8 bilhões (BRASIL, 2007).

Em 2009 os investimentos previstos para o PAC 1 foram elevadas para R\$ 665,2 bilhões, aumento em 79% no eixo de logística, 7% na área de energia e 56% no eixo social e urbano. Os aumentos são decorrentes de atualizações e ampliação dos projetos envolvidos no programa, além da incorporação de novas demandas. É fundamental destacar que a organização da gestão dos projetos e informações levou a uma redução gradual das obras devido a indícios de irregularidade (TCU, 2010; CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2014).

A eliminação dos gargalos em infraestrutura visa melhorar a competitividade do território e da indústria nacional e são fundamentais para o desenvolvimento do país dentro do processo de globalização. Investimentos nos setores de logística e energia são os responsáveis por qualificar o território enquanto os investimentos em infraestrutura social buscam uma melhor qualidade de vida para a população.

O PAC foi planejado para atuar em diferentes frentes e articular esforços entre diferentes atores para atingir os objetivos, os quais são distintos a partir de planejamentos regionais. Mesmo que algumas obras já fizessem parte da agente do governo, a inserção das mesmas no programa ocorre, pois, o programa busca integrar ações e qualificar os investimentos (BRASIL, 2007).

Em 2010 foi lançado o PAC 2, buscou aperfeiçoar as ações da primeira fase do programa, organizando seis áreas complementares. Essa fase do programa tinha previsto, para o período de 2011 e 2014, R\$ 955 bilhões. Já prevendo para após 2014 mais R\$ 631,4 bilhões, informação que evidenciou o planejamento a longo prazo do governo federal, sendo que R\$ 626,9 bilhões desses recursos era destinado a investimento em energia, principalmente para o setor de petróleo e gás natural (BRASIL, 2010).

O PAC2 foi organizado em seis eixos, com recursos e objetivos organizados da seguinte forma:

**Quadro 1 – Resumo dos eixos de ação do PAC-2**

<b>Eixo</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Áreas de ação</b>	<b>Investimentos Previstos</b>
<b>Energia</b>	Assegurar o suprimento de energia elétrica no país, a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas. Promover a exploração das novas jazidas de petróleo e gás natural descobertas na	Tem como áreas prioritárias a geração e a transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, revitalização da indústria naval (marinha	461,6

	camada pré-sal na costa brasileira e a construção de refinarias para ampliar e melhorar a produção de derivados do petróleo no país.	mercante), combustíveis renováveis, eficiência energética e pesquisa mineral (geologia e mineração);	
<b>Transportes</b>	Investimentos em rodovias, portos, aeroportos e ferrovias do país, buscando otimizar o escoamento da produção brasileira e garantir a segurança dos usuários dos modais logísticos.	Obras em hidrovias e a disponibilização de equipamentos para estradas vicinais;	104,5
<b>Cidade Melhor</b>	Ações de infraestrutura social e urbana, com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes cidades brasileiras.	Ações em saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação;	57,1
<b>Comunidade Cidadã</b>	Serviços sociais e urbanos nas grandes cidades brasileiras, com ações de ampliação na cobertura de serviços comunitários nas áreas de saúde, educação e cultura.	Unidades de pronto atendimento (UPAs), unidades básicas de saúde (UBS), creches e pré-escolas, quadras esportivas nas escolas e praças esportivas e de cultura;	23,0
<b>Minha Casa Minha Vida</b>	Programa habitacional para a contratação de unidades habitacionais com prioridade a famílias de baixa renda.	Aperfeiçoamento das regras de financiamento e aprimoramento das moradias em relação à primeira fase (2009-2011);	278,2
<b>Água e Luz para Todos</b>	Investimentos para a universalização do acesso à água e energia elétrica no país.	Programas Luz para Todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos.	30,2

**Fonte:** CHAGAS, 2014; – organizado pelo autor.

Ao comparar a evolução dos investimentos concretizados pelo PAC nas duas etapas destacasse as rubricas de investimentos diretos das empresas estatais e do setor Privado. As empresas estatais elevaram em 48,5% os seus investimentos a primeira e segunda fase do programa, avaliado o período entre 2007 e 2014. No mesmo recorte temporal em comparação do PAC 1 e 2, os investimentos privados aumentaram 54,9%. Porém, é necessário destacar que o programa durante a sua primeira etapa sofreu consequências da crise internacional (CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2014).

O PAC foi de fundamental importância para amortizar os impactos da crise internacional iniciada entre 2008 e 2009. Mesmo com a redução dos investimentos privados durante a crise a manutenção dos recursos públicos permitiram a continuidade das ações planejadas. Somado a isso a redução tributária, implementada pelo governo federal por meio

da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi intensificada durante o período de crise e teve como consequência o aumento da renda empresarial e a manutenção de parte dos investimentos do setor privado.

...as desonerações para o setor produtivo foram efetivadas mediante aproveitamento mais rápido de créditos tributários por investimentos, depreciação acelerada de investimentos, e redução do Imposto sobre Produtos Industriais (IPI) sobre bens de capital. O conjunto PAC-PDP também incluiu incentivos tributários setoriais, especialmente para setores de construção pesada associada à infraestrutura, bem como para setores de maior intensidade tecnológica, como a produção de computadores, semicondutores e equipamentos para TV digital. Houve igualmente uma correção da tabela de imposto de renda sobre pessoas físicas, o que, na prática, funcionou como uma desoneração para a classe média. (BARBOSA, 2013, p.79)

A continuidade do programa e a inserção de novas estratégias fiscais mantiveram a geração de emprego e renda no país, mesmo em um momento desfavorável para a economia global. Mesmo com a redução de recursos internacionais disponíveis para investimento, a queda na exportação e na redução dos preços das commodities, que afetaram diretamente o setor privado, os impactos foram reduzidos devido à continuidade do PAC e da capacidade de investimento do Estado brasileiro, Assim o Programa de Aceleração do Crescimento foi um instrumento necessário para uma política anticíclica de investimento e gastos sociais (BARBOSA, 2013).

A maturidade do programa é perceptível ao observar a evolução gradual dos valores pagos pelo PAC a cada ano.

Ao mesmo tempo, o conjunto de investimentos conduzidos pelo PAC busca alterar a dinâmica regional. Com isso, parte do enorme vazio produtivo e ocupacional nas grandes áreas do país passa a contar com investimentos que fortalecem as estruturas das atividades econômicas, o que contribui para reduzir o grau de concentração da renda nas regiões Centro-Sul. (POCHMANN, 2019, p.175)

O padrão de crescimento adota, pelo governo federal, centralizada na produção e no consumo de massa, produziu impactos diferenciados para as regiões do país. O PAC com ações para setores estratégicos colaborou significativamente para a geração de emprego e renda. Com ações para setores como habitação e a indústria de construção naval, bons geradores de empregos formais o programa.

### **3.2.1 PAC e o setor de Construção Naval**

O anúncio, em 2008, por parte do Governo Federal da descoberta de grandes reservas de petróleo e gás natural em águas profundas fez com que as atenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) fossem direcionadas para o setor. O potencial dos recursos, até então desconhecidos, e toda a complexa cadeia produtiva relacionada a exploração em alto mar impuseram uma nova postura para o Estado brasileiro, a fim de aproveitar a totalidade dos reservatórios do pré-sal.

Uma empreitada como a da exploração da camada pré-sal – com a participação de mais de 60 companhias de petróleo (entre brasileiras, estrangeiras, além da própria Petrobras) e a perspectiva de duplicação da atual produção brasileira de petróleo e gás em poucos anos – exige investimentos em ampliação de portos e aeroportos, nos setores naval, hoteleiro e imobiliário, em todo tipo de atividade de apoio *offshore* e marítimo. (ERNST & YOUNG TERCO, 2011, p,58)

A perspectiva da movimentação de toda a cadeia de petróleo e gás natural, para a exploração de reservas em profundidade com processo produtivo ainda não desenvolvido criou as necessidades como: a produção de tecnologia para exploração das reservas, a capacitação de mão de obra qualificada e o crescimento da rede de fornecedores de bens e serviços para o setor.

As ações do PAC voltadas para o setor de petróleo e gás natural estavam ligadas diretamente a descoberta das reservas do pré-sal brasileiro. O governo federal utilizou o programa, para criar uma conjuntura favorável ao aproveitamento de toda a cadeia industrial conectada a produção de hidrocarbonetos. A indústria de construção naval foi merecedora de ações prioritárias em virtude do seu potencial na geração de emprego e renda, a consolidação das descobertas de petróleo em águas profundas impulsionou a produção de navios de apoio e plataforma de *Offshore* inserindo uma rede de peças e serviços capazes de modificarem a dinâmica em recortes territoriais a partir de sua inserção.

Dentro do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, os investimentos destinados ao eixo de energia e mais especificamente para o setor de petróleo e gás natural são fundamentais para compreender o processo que alterou a dinâmica desse setor no país e todos os desencadeamentos para a indústria de construção naval.

No PAC1 o setor em questão teve investimento inicial previsto de R\$179 bilhões, representando 35,5% do total de recursos destinados ao programa. Dos recursos destinados para investimentos futuros programas, após o fim do PAC 2 em 2014, tinham R\$ 626,9 que representava quase a totalidade dos R\$ 631,4 previsto para a continuidade das ações dos eixos de energia (CHAGAS, 2014).



O motivo que levou o direcionamento de grande volume de recursos para o setor de energia foi o do papel singular do Pré-sal para a consolidação do projeto político nacional. Martines e Colacios (2016) definiram o papel das reservas de petróleo e gás natural para as ações do Governo Federal.

O Pré-sal significava a possibilidade de retomar a política econômica desenvolvimentista no Brasil. Abandonado nos anos 1990, nas administrações Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, quando foi implantada a agenda neoliberal, o desenvolvimentismo de Estado amalgamado à extração do petróleo foi o carro-chefe da política do governo Lula de 2007 em diante. Uma política de renovação e estímulo da indústria nacional, do consumo e da distribuição de renda. Todos pontos nodais do chamado atraso brasileiro. (IDEM, p. 147)

A importância do PAC para a consolidação de um projeto político voltado a explorar todas as possibilidades, oriundas da descoberta do pré-sal, está no arranjo institucional estabelecido pelo programa. A articulação entre diferentes ministérios, instituições públicas, agentes financeiros, iniciativa privada e demais atores deram ao programa um importante papel para o desenvolvimento de toda a cadeia produtiva ligada ao setor de petróleo e gás natural.

Porém, a importância das novas reservas de petróleo e gás natural justificaram a significativa atenção direcionada pelo PAC para essas fontes de energia. O pré-sal colaborou para a consolidação do programa desenvolvimentista nacional, dando uma nova base de sustentação e dotando o Estado brasileiro de uma importante independência da importação de petróleo. “O PAC recebia com o Pré-sal a entrada de novos investimentos e uma ampliação de seus objetivos iniciais para prover a infraestrutura necessária para a exploração do petróleo” (MARTINES; COLACIOS 2016, p.157).

As ações do PAC destinadas a setor a exploração as reservas do pré-sal se destacam em duas frentes: 1- a desburocratização e sistematização dos processos de licenciamento, uma vez que as áreas a serem exploradas são de alta complexidade e com alto risco de contaminação do meio ambiente; e 2- para a revitalização da indústria naval nacional (SCHUTTE, 2012).

O acompanhamento do licenciamento ambiental ...

... no âmbito do PAC, por meio de salas de situação, permite desburocratizar a comunicação interna. Isso se refere, em particular, às licenças ambientais emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), mas o problema também existe para as autorizações da Secretaria do Patrimônio Público para os gasodutos no mar territorial (até 12 milhas náuticas da costa). (SCHUTTE, 2012, p.45)

No PAC as ações voltadas para a indústria de construção naval foram estimuladas e impulsionadas por mecanismos inseridos no programa. A criação de uma organização institucional para estimular a construção de embarcações e estaleiros no âmbito do processo de revitalização da indústria naval tinha como pilar principalmente atender a demanda nacional para exploração e produção do pré-sal. A dinâmica desse setor industrial levou a incorporação pelo PAC de política e programas destinados à modernização e expansão da naval brasileira.

O exemplo mais claro foi a absorção pelo PAC dos Programas de Modernização e Expansão da Frota: PROMEF I de 2004 e PROMEF II de 2008. Dentro do Programa de aceleração do Crescimento, as ações estavam direcionadas para o projeto de 218 embarcações e 2 estaleiros durante o PAC 1 e no PAC 2 foram contempladas mais 426 embarcações e 13 estaleiros. O aumento significativo se deu pela consolidação dos processos de exploração e produção de petróleo e gás natural na camada pré-sal após 2008.

A capacidade da geração de emprego e renda pela indústria de construção naval foi de encontro aos princípios norteadores da formação do PAC, além disso, a grande demanda de embarcações permitiu a descentralização do setor naval brasileiro. A construção de novos estaleiros, em regiões sem um potencial naval já instalado foi planejada tendo em vista a formação de uma ampla cadeia de produção naval nacional.

O PAC e sua estrutura permitiram a articulação de atores políticos centrais, envolvidos com o programa, que desencadeou a elaboração de ações, estratégias e políticas que organizaram o território nacional para a formação de um complexo *player* produtivo naval, capaz de responder às necessidades do setor de petróleo e gás natural em franca expansão no Brasil.

No caso da Petrobras, duas de suas políticas foram alteradas: a de compras e a de expansão de refinarias. A política de compras passou a ser usada para estimular o setor produtivo nacional, com destaque para a aquisição de sondas e navios, o que fez renascer a indústria naval no Sudeste (especialmente no Rio de Janeiro) e no Sul (Rio Grande do Sul) e levou estaleiros para Pernambuco, Alagoas, Bahia e Maranhão. (ARAUJO, 2019, p.163)

Assim, a atuação do PAC para o setor de petróleo e gás natural teve um papel de articulador das ações dos atores institucionais. Participando desde a etapa de planejamento até o monitoramento das obras e projetos desenvolvidos o programa caracterizou-se pela elaboração de estratégias e conjunturas políticas que consolidaram o projeto para o setor naval e realocou o Brasil entre os maiores *players* de construção naval mundial.

O potencial dos projetos ligados ao Pré-sal para impulsionar a indústria nacional fez com que em 2011 o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) a criar o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia de Fornecedores de Bens e Serviços Ligados ao Setor de Petróleo e Gás Natural, reforçando. O renascimento da indústria naval, após a abertura do setor a concorrência internacional, gerou um elevado número de empregos em estaleiros ampliados ou criados com recursos oriundos do BNDS e retomaram a produção nacional de navios de grande porte. (MARINGOINI; JULIANO, 2017)

Todo esse cenário, criado durante os governos do PT, repercutiram no desenvolvimento territorial brasileiro e contribuindo para o crescimento econômico e social de recortes territoriais excluídos dos grandes centros produtores. A partir de políticas de descentralização das atividades industriais foi possível impulsionar amplas cadeias produtivas que transformaram as condições econômicas e sócias de regiões brasileiras.

Situação que permitiu diagnosticar as políticas setoriais voltadas para a exploração e produção de petróleo e gás natural como políticas que repercutiram no desenvolvimento regional. Mesmo que esse não seja o seu fim, as políticas setoriais elaboradas nos governos de Lula e Dilma corroboraram significativamente para a melhoria das condições econômicas e sócias em amplos recortes regionais. Assim o trabalho busca analisar como essas políticas setoriais foram singulares para o desenvolvimento regional brasileiro, sendo as suas repercussões mais significativas que políticas regionais implementadas no mesmo período.

Entretanto, desde a descoberta do pré-sal diferentes atores internacionais demonstraram interessados em participar da exploração das novas reservas. A dimensão das descobertas colocou o país no centro das atenções das grandes empresas do setor de petróleo e gás natural. Além dos atores ligados a exploração dos recursos, o Brasil atraiu a atenção de toda a cadeia de produção e exploração Offshore e torna-se fundamental compreender alguma das intenções e ações dos atores de múltiplas escalas direcionados ao pré-sal.

### 3.3 ATORES GLOBAIS E O PRÉ-SAL BRASILEIRO

As novas reservas atraíram olhares de diferentes atores externos, e não apenas de agentes privados interessados na exploração dos recursos brasileiros, mas também atraiu a atenção de outras nações. As possibilidades que envolvem as reservas do pré-sal colocaram em cena não apenas as empresas produtores de petróleo, mas também toda a cadeia produtiva, com destaque para a indústria de construção naval, voltada para a produção de embarcações

de apoio e plataforma de petróleo Offshore. O marco regulatório e as exigências de conteúdo local buscaram antecipar aos interesses externos e proteger a cadeia de produção nacional.

“Ao longo dos últimos anos, a política de exploração das reservas do pré-sal emergiu como uma peça central da estratégia de desenvolvimento nacional contemporaneamente perseguida pelo Estado brasileiro” (CEDRO, 2014, p.106). A estratégia do governo federal para explorar os recursos do pré-sal foram baseados em 4 pontos:

- i) evitar as chamadas “maldição dos recursos naturais abundantes” e “doença holandesa”; ii) reconstruir e expandir a cadeia de fornecedores locais, internalizando a indústria de bens/equipamentos e serviços; iii) agregar valor ao petróleo e gás brutos, de forma a se gerar e exportar produtos de maior qualidade, retomando investimentos em refino e indústria petroquímica; iv) assegurar que os recursos oriundos do pré-sal sejam usados para os investimentos que são necessários para acelerar o combate à pobreza, prover educação de qualidade e expandir investimentos em inovação científico-tecnológica e em infraestrutura (BRASIL, 2009, p. 40).

Mais ainda, com a exploração do pré-sal e o fomento nacional às cadeias produtivas associadas (incluindo o suprimento de equipamento, navios e outros materiais necessários), estima-se que o valor econômico gerado pelo setor de petróleo e gás no Brasil poderá alcançar até 20% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2020, subindo do patamar de 10% verificado em 2010. (FUSCO; STEFANO, 2009 *apud* CEDRO, 2014).

Para o aproveitamento das novas reservas para o desenvolvimento sócio espacial do país o governo federal alterou a política de exploração de petróleo no Brasil, valorizou por meio da Petrobras e suas subsidiárias dos serviços e produtos produzidos no país (diferente da orientação do governo anterior, em que o menor preço deveria ser priorizado), entre outras ações que serão abordadas ao longo do trabalho.

A demanda por petróleo cresce em um ritmo que pressiona a produção, chegando a expectativas de falta de recursos mediante alto consumo de petróleo. Segundo dados da *Wood Mackenzie*, apresentados pela Petrobras (2013), o declínio da produção impulsionará a exploração de novas reservas de petróleo e a descoberta de novas fontes podem modificar o *ranking* dos países produtores de petróleo e formar novos ciclos econômicos em diferentes partes do mundo.

No Brasil, a descoberta de novas fontes de hidrocarbonetos gerou a expectativa de um novo momento para o país, com reflexo para o desenvolvimento econômico, social e espacial. A crença de que o novo achado seria capaz de solucionar muitas macelas do país, com capacidade de recuperar serviços públicos e torna-los adequados a fornecer serviços de

qualidade à população, tornaram o pré-sal um grande projeto de governo que orientou a elaboração de política e estratégias nacionais (SAUER; RODRIGUES, 2016).

A descoberta das reservas na camada pré-sal passam por fatores e setores que extrapolam a capacidade de um país em explorar tais recursos e inserem-se em um projeto nacional que é diretamente observado por atores de múltiplas escalas:

O debate efetivo se situa no campo político: há conflitos de interesses entre os vários atores envolvidos: a população, os acionistas ou controladores da Petrobras e de outras empresas interessadas e os próprios consumidores de derivados de petróleo no país. Esse debate se transfere para a esfera da organização da indústria de petróleo, do modelo regulatório, dos regimes de produção que apresentam variações vinculados a cada perspectiva de interesses defendidos. (SAUER; RODRIGUES, 2016, p.186)

Além do interesse de atores nacionais para o setor de P&G, uma oportunidade para o desenvolvimento socioespacial baseado nas novas descobertas. As grandes reservas naturais atraíram olhares de atores transnacionais ou globais os quais reconheceram oportunidades no Brasil. Não só as reservas de petróleo atraem a atenção dos atores, mas também toda a tecnologia desenvolvida pela Petrobras para a exploração em grandes profundidades.

O poder político alicerçado no setor de petróleo pode ser observado com a capacidade de movimentação de recursos e influência política de Estados nações e de grandes empresas globais. A relevância pode ser observada com a forte concorrência entre as empresas do setor, que representam claramente a disputa de um fator determinante para a economia global. E a atuação do Estado nesse seguimento se fortalece com a participação direta de companhias estatais na exploração e controle das reservas naturais.

A indústria do Petróleo hoje comporta companhias, ditas “internacionais” ou “independentes” (IOC – International Oil Companies), de capital privado e cotadas em bolsa, e empresas com controle pelos Estados Nacionais, de capital total ou majoritariamente público, ditas “nacionais” (NOC – National Oil Companies). As NOC produzem cerca de 75% do petróleo global e detém cerca 90% das reservas provadas. Arábia Saudita, Argélia, Angola, Emirados Árabes, Equador, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, Qatar, Venezuela são países membros da Opep, cuja indústria petrolífera está a cargo de NOC, sendo as operações conduzidas exclusivamente pelas mesmas ou em associação com outras companhias. Fora da Opep, Statoil na Noruega, Petrobras no Brasil, Gazprom e Rosneft na Rússia, Sinopec, CNPC e CNOOC na China, ONGC na Índia, Petronas na Malásia, são NOC. (SAUER; RODRIGUES, 2016p. 190)

O crescimento das empresas nacionais na exploração das reservas de hidrocarbonetos pelo mundo reflete o caráter estratégico. Papel que coloca evidência uma disputa global por esses recursos e a utilização de diferentes estratégias para obter acesso e controle a importantes reservas.

Diferentemente de uma empresa privada, as NOCs possuem uma restrição orçamentária mais suave, não sendo expostas aos riscos de aquisição e/ou falência. Porém, essas empresas estão sujeitas a pressões políticas em um grau maior. Essas condições básicas têm implicações fundamentais na capacidade de gerenciamento de riscos. Primeiro, porque o link entre elas e o governo pode restringir suas capacidades de levantar capital de risco ou executar outras operações para o gerenciamento do risco. (JESUS JUNIOR et al., 2016, p.543)

Independente do modelo das empresas, controladora da produção de petróleo no país, elas são instrumentos de políticas multi-escalar. A relevância estratégica do setor pode ser reconhecida pelo fortalecimento das empresas estatais, em uma escala que inverte completamente o controle do percentual das reservas de petróleo. Assim, em 1960, quando foi fundada a OPEP, 85% das reservas eram controladas pelas companhias internacionais, fato segundo especialista pode ter dificultado o controle dos choques econômicos de 1973 e 1979, devido ao baixo controle dos países. Em 2010 as reservas de petróleo concentravam 88% sob controle de companhias nacionais. Situação que permitiu em crises econômicas recentes, como a de 2008, uma manutenção nos preços e na produção de petróleo, reduzindo assim os impactos econômicos. (SAUER; RODRIGUES, 2016).

As empresas nacionais, do setor de petróleo, apesar de forte influência de preços internacionais e da orientação da OPEP, possuem a capacidade de atuarem como agentes das políticas públicas em seus países. As empresas estatais...

... adotando medidas que dizem respeito aos objetivos de seus respectivos governos, e que vão muito além da maximização e da extração de lucros, envolvendo, entre outras coisas, a redistribuição da renda nacional, a geração de receitas fiscais e a promoção do desenvolvimento. Ao procederem desta forma, as NOCs entram em conflito com a lógica e os interesses dos dois outros grandes atores do cenário petrolífero internacional, as CIPs e os países consumidores. Por isso, os investidores privados costumam fazer oposição aos processos de nacionalização ou de aumento da presença do Estado no setor (BARROS, 2012, p. 18)

A Geopolítica do setor do petróleo e gás natural é composta por estratégias de Estado e atores econômicos com forte poder multiescalar. O fortalecimento das empresas estatais entra em conflito com o interesse de Estados que atuam no setor em conjunto com os atores privados. Um exemplo é os Estados Unidos que em sua política energética de 2001,

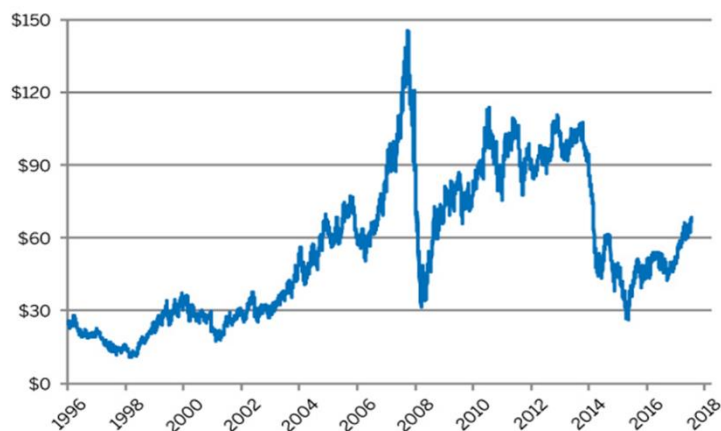
segundo Barros (2012), estipula como meta o “esforço de longo prazo das autoridades para ampliar seu controle sobre as reservas de hidrocarbonetos existentes no exterior ou, ao menos, persuadir os governos dos países dotados de recursos energéticos a permitir os investimentos estrangeiros necessários para aumentar a produção e expandir as exportações” (p.17).

A descoberta de novas reservas de petróleo reorientaram os interesses globais do setor, principalmente em países fora da OPEP. Em 2014 a produção de petróleo nos países fora da OPEP representaram 59% do total mundial. Enquanto a exploração de antigas reservas é reduzida devido ao esgotamento, novas descobertas são fundamentais para a manutenção da alta demanda do recurso. Assim o Brasil e a descoberta das reservas do pré-sal entraram no foco de interesse geopolítico ligado ao setor de petróleo e gás natural (SAUER; RODRIGUES, 2016).

De acordo com dados informativos da Petrobras S/A em seu Plano Estratégico 2030 e do Plano de Negócios e Gestão 2014-2018 o Brasil é o país com maior volume de produção de petróleo de novos projetos implantado em todo o mundo. Isso ocorre devido à capacidade produtiva impulsionada a partir descoberta das reservas de petróleo na camada pré-sal. Com uma projeção de produzir uma média de 4 milhões de barris de óleo por dia, no período entre 2020 e 2030, a Petrobras busca orientar seus projetos para alcançar tal meta. Para alcançar tal meta a aquisição dos direitos de exploração de áreas é fundamental para a viabilidade desse objetivo (ANP, 2018).

Com um custo médio variando entre US\$ 3 e US\$ 20, para a produção de um barril, valor influenciado pelas condições das reservas, capacidade dos poços e a tecnologia envolvida, é possível reconhecer o potencial das novas reservas brasileiras. A produção de petróleo no pré-sal, em 2014 tinha o custo de US\$ 9,1 o barril, com a acumulação de conhecimento e a inovação tecnológica esse valor foi reduzido para US\$ 7 em 2018, alcançando em 2019 o valor de US\$ 6, demonstrando a redução constantes nos custos de produção do pré-sal. Esse valor, alcançado pela Petrobras na exploração de reservas em águas profundas, aproxima a estatal de da média dos custos de produção das grandes empresas internacionais do setor de petróleo. Shell, ExxonMobil, BP, Chevron, Eni e Total apresentam um custo de US\$ 5,40 por barril em 2019 (PETROBRAS, 2020; JORNAL DO COMÉRCIO, 2019).

**Figura 1** – Variação do preço do barril de petróleo entre 1996 e 2018.



Fonte: PUTNAM, 2018.

Mesmo com a variação no preço do barril de petróleo, como pode ser observada na Figura 1, a produção de petróleo é rentável mediante o custo de exploração, o qual ocorre de acordo com a localização das reservas. Assim reservas que atingem um baixo custo na produção entram na rota de interesse dos principais atores internacionais atuantes no setor. Os valores alcançados pela Petrobras para a exploração de petróleo estão distantes do custo médio de US\$ 3,20 dos poços do Oriente Médio, conforme levantamento do *Rystad Energy Ucube*, porém as reservas brasileiras se destacam pela capacidade produtiva (JORNAL DO COMÉRCIO, 2019).

As reservas de petróleo e gás natural o pré-sal se destaca pela alta produtividade dos seus poços. A capacidade de produção da Petrobras com as reservas do pré-sal deram um salto de anos, segundo dados da empresa foram necessários 49 anos para atingir a produção de 1,5 milhões de barris por dia em 2002, sem as reservas do pré-sal. Em 2018, com a exploração de 77 poços da cama pré-sal, a estatal brasileira produzia mais de 1,5 milhões de barris por dia, número diário muito superior a 2010, em que as reservas produziam 41 mil barris por dia. A grande acumulação de óleo leve e a tecnologia desenvolvida para sua exploração deram uma posição estratégica para o Brasil, frente a crescente demanda do mercado global (PETROBRAS, 2020).

Com as reservas de petróleo e gás natural, da camada pré-sal, a Petrobras tornou-se uma das maiores empresas no ramo de extração de petróleo em alto mar. A estatal se destaca pelo dominando na produção de petróleo em alto mar e pelo desenvolvimento de tecnologia para a exploração em águas profundas e ultras profundas. Um exemplo é o avanço



no conhecimento da geologia, que permitiu o desenvolvimento de técnicas e equipamentos que refletiram na maior eficiência na exploração dos poços de petróleo. Os projetos da Petrobras conseguiram atingir a marca de 127 dias para a construção de um poço no pré-sal em 2018, duas vezes e meia mais rápida que em 2010 (PETROBRAS, 2020).

Assim, o interesse de atores internacionais ultrapassa o potencial das reservas de petróleo brasileiras, atingindo o conhecimento tecnológico elaborado para exploração das reservas do pré-sal, que permitiu em poucos anos um salto na produção da estatal brasileira. Aguçando o apetite das petroleiras internacionais e o interesse dos principais estaleiros mundiais, voltados ao setor petrolífero, e dos fornecedores de peças e serviços da cadeia de naviepeças. Situação que levou a organização de ações e estratégias de Estados nacionais, na tentativa de inserir tais atores na exploração das reservas brasileiras.

O governo dos Estados Unidos da América foi um dos primeiros a demonstrar conhecimento sobre as reservas do pré-sal. O interesse norte-americano foi ressaltado com o discurso em 2003, em visita ao Brasil do então vice-presidente estadunidense Joe Biden, oportunidade em que o mesmo destacou o conhecimento de seu país sobre as reservas de petróleo e corroborou com a ideia de parcerias entre o Brasil e os EUA na exploração das novas reservas de petróleo e gás natural.

Durante a visita do político norte americano, foi realizada uma reunião com diretores da Petrobras e grupos de empresários dos dois países. Uma das empresas mais interessadas foi a Chevron – que atua no ramo de energia – e no Brasil já atua na exploração de petróleo desde 1997, com a abertura do governo brasileiro ao investimento privado no setor. Outro objetivo do governo dos EUA era a abertura da exploração do pré-sal a empresas norte-americanas.

No *Blueprint For a Secure Energy Future*, documento de 2011 que trata de um plano na busca da independência dos EUA na produção de energias, é dado destaque para energias renováveis e a busca de novas reservas energéticas. No projeto o governo norte-americano estabelece o Brasil como um país fundamental para a produção de petróleo, estabelecendo uma parceria entre os dois países para explorar as reservas nacionais. O governo americano demonstrou interesse sobre a tecnologia desenvolvida para a perfuração e exploração das reservas em águas profundas (SAUER, 2015).

Além dos Estados Unidos, França, Noruega e China colocaram no centro de suas políticas energéticas a entrada no segmento do pré-sal brasileiro. Empresas como a europeia Shell e a asiática CNPC também ampliaram seus investimentos em exploração e produção no Brasil. Não é exagero afirmar que nesse momento boa parte da grande imprensa nacional atuou como porta-voz das operadoras estrangeiras interessadas em ingressar no pré-sal brasileiro (NOZAKI, 2018, s/d).

O governo inglês que fez *lobby* para que o governo brasileiro flexibiliza-se a política de conteúdo local e a exigência da prevalência da Petrobras na exploração dos recursos do pré-sal. Tal tática tinha como objetivo abrir o mercado brasileiro para a exploração das empresas inglesas, não apenas as voltadas para extração e produção de petróleo e gás natural, como a Shell e a British Petroleum (BP), mas também toda a cadeia de fornecedores para a cadeia de produção ligada ao setor petrolífero (LEÃO; NOZAKI, 2017).

A inglesa Shell, em 2013 deixou claro através de entrevista de seu presidente, Bem Van Beurden, que o Brasil era uma área estratégica para repor as reservas de petróleo da petrolífera. A ação do governo inglês não foi exclusiva para entrada das operadoras estrangeiras na exploração e produção de petróleo e gás, mas passa pela abertura do mercado brasileiro a entrada de toda a cadeia produtiva de fornecedores britânicos. Assim não só a flexibilização da lei de exploração dos recursos foram questionadas, mas também as políticas de conteúdo local elaborada pelo governo brasileiro sofreram com ataques para o seu fim (NOZAKI, 2018).

Assim o crescimento de setor de petróleo e gás no Brasil era percebido como uma oportunidade dentro do setor. Inicialmente buscando se inserir no território nacional os atores internacionais utilizaram de diferentes estratégias para flexibilizar o controle nacional. As nações estrangeiras produtoras de petróleo visaram ampliar sua participação nas reservas do pré-sal e também das suas empresas fornecedores de bens e serviços para o setor (LEÃO; NOZAKI, 2017).

O governo do Reino Unido elaborou, assim como o governo americano, um documento orientando ações para o setor de petróleo e gás natural para a região e as suas empresas. O *UK Oil and Gas Business and Government Action*, de 2013, destaca a internacionalização da cadeia de suprimentos britânica. O documento dá atenção especial à cadeia de fornecedores ligados ao setor de petróleo e gás natural. Voltado não apenas aos maiores consumidores dos serviços e equipamentos, e sim para mercados de alto valor agregado e com ampla expansão e com possibilidade para a inserção das companhias britânicas voltadas para a cadeia de suprimentos. Entre os mercados orientados no documento para entrada dos seus fornecedores, o governo britânico colocava o Brasil como um mercado de pleno crescimento (LEÃO; NOZAKI, 2017).

A petroleira francesa Total, também fez *lobby*, para explorar as reservas do pré-sal, demonstrando interesse na participação ativa na extração e produção de petróleo e gás no Brasil. A petroleira é a quinta maior do mundo, em 2011 cobrou a abertura do mercado

nacional para participação majoritária nas rodadas de licitação de empresas internacionais. Em 2010 a Total já havia adquirido 20% da licença para explorar reservas da Bacia de Santos (AGÊNCIA REUTERS, 2011).

É importante destacar que as empresas internacionais da área de petróleo participaram de rodadas de licitação, mesmo o regime de partilha não sendo a melhor opção, se comparado com o regime de concessão. O controle por obrigatório por parte da Petrobras e a necessidade de parte do petróleo extraído ser da União foram motivos para o forte lobby das empresas internacionais, buscando a abertura do pré-sal brasileiro. No primeiro leilão sob o regime de partilha as empresas norte-americanas (ExxonMobil e Chevron) e inglesas (BP e BG) não participaram como uma forma de boicote a modalidade escolhida pelo governo federal. Entretanto, as Empresas interessadas e habilitadas a participarem dos leilões do pré-sal sob o novo modelo de concessão: ExxonMobil (EUA), Petrogal (Portugal), Petronas (Malásia), Repsol (Espanha), Shell e BP (Reino Unido), Statoil (Noruega), Total (França), CNODC (China) e QPI (Catar) (NOZAKI, 2018).

Já a Technip, empresa francesa fornecedora de serviços e equipamentos para a Petrobras, investiu de forma significativa no Brasil. A empresa no país arrendamento de um terminal em Angra dos Reis/RJ em 2009, abriu uma fábrica no Espírito Santo (voltada a serviços e equipamento para exploração Offshore) e elaborou um projeto para criar a maior e mais moderna fábrica do mundo destinada à fabricação dutos, específicos para extração de petróleo. Segundo o presidente mundial da Technip, Thierry Pilenko, os investimentos planejados para o país foram estimados de mais de R\$ 300 milhões.

Outras multinacionais, que atuam em setores ligados a exploração e produção de petróleo e gás natural buscaram se estabelecer no Brasil para desfrutar do significativo potencial do pré-sal brasileiro. Algumas dessas empresas atuaram diretamente no desenvolvimento de tecnologia para a exploração em águas profundas.

A perspectiva do pré-sal e as exigências de conteúdo local e para P&D provocaram um movimento inédito por parte das empresas globais líderes em serviços de alta tecnologia para o setor petrolífero para instalar capacidade de P&D no Rio de Janeiro, no parque tecnológico da Ilha do Fundão, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Schlumberger, FMC Technologies e Baker Hughes já estavam operando em 2012 e oito outras empresas anunciaram juntarem-se até 2014, entre as quais IBM, General Electric (GE), Halliburton, Tenaris Confab e Siemens (Chemtech). Outro exemplo foi a decisão do Grupo BG de construir em Rio de Janeiro um polo de excelência tecnológica mundial de petróleo e gás, nesse caso ligado ao fato de a BG ser uma das maiores produtoras estrangeiras no Brasil (SCHUTTE, 2012. p. 41 e 42).

A falta de estrutura financeira para investir na construção ou readequação dos estaleiros e, ao mesmo tempo desenvolver tecnologia de ponta e atender aos requerimentos dos contratantes, fez com que os estaleiros nacionais buscassem parceiros internacionais. A atuação como acionistas, fornecedores e consultores foi fundamental para que os estaleiros nacionais tivessem acesso a tecnologias utilizadas na construção naval em todo o mundo (DORES et al. 2012). A introdução de conhecimentos já existentes, pelos atores internacionais parceiros, permitiu o desenvolvimento de tecnologias específicas para o pré-sal brasileiro e suas necessidades peculiares.

Um marco do interesse de grandes empresas internacionais no pré-sal brasileiro foi o investimento dessas para desenvolver tecnologia para atender os desafios da exploração dessas reservas de petróleo. Com o objetivo de dar suporte as atividades de prospecção e exploração diversas multinacionais instalaram centros de pesquisa e desenvolvimento em território nacional. O Parque Tecnológico da Universidade Federal do Rio Janeiro, inaugurado em 2003, tornou-se um grande centro de desenvolvimento de tecnologia e pesquisas, voltadas para o setor de petróleo e gás natural. Em 2016 o parque tecnológico contabilizava 12 grandes empresas globais, 9 pequenas e médias, 6 laboratórios e 18 *start-ups* (UFRJ, 2016).

Entre as empresas instaladas no centro de pesquisas destacam-se

- **Schlumberger:** Multinacional especializada na área de petróleo e gás e na prospecção geofísica, que assinou acordo com a Petrobras e UFRJ para construção do primeiro centro internacional de pesquisas para tecnologias do pré-sal.
- **Baker Hughes:** Empresa norte-americana fornecedora de equipamentos, serviços e softwares para a indústria de petróleo e gás, firmou acordo de cooperação tecnológica para implantação do Centro de Tecnologias do Rio (RTC), no Parque Tecnológico.
- **FMC Technologies:** Líder mundial em soluções de exploração e produção submarinas para a indústria de óleo e gás.
- **Halliburton:** Empresa norte-americana prestadora de serviços para exploração e produção de petróleo. Voltada para o desenvolvimento de caracterização e o monitoramento de reservatórios; a produtividade, construção e completação de poços de petróleo.
- **Tenaris Confab:** A fabricante de tubos de aço parceria com o centro para desenvolver pesquisas voltado para os setores de P&G, mineração, construção civil e automobilística. O objetivo é desenvolver novas tecnologias para soldagem de tubos, testes e simulações para tubos de grande diâmetro e estudos de revestimentos metálicos de polímeros.

- **Siemens:** Se instalou no parque tecnológico para desenvolver pesquisas nas áreas de tecnologia offshore e submarina, tecnologias sustentáveis, energias renováveis e desenvolvimento de software.

A defasagem de empresas fornecedoras de peças e serviços no Brasil foi justificativa para inúmeras políticas para o desenvolvimento para atores nacionais. Porém, o alto custo para o domínio da tecnologia de alguns componentes e a forte pressão em iniciar a exploração das novas reservas brasileiras, abriram o mercado nacional para a entrada de companhias globais especializadas em diferentes segmentos envolvidas na produção de petróleo e gás natural nas reservas do pré-sal brasileiro.

Nos estaleiros nacionais foram firmadas parcerias com empresas internacionais para compartilhar conhecimento tecnológico na construção de plataforma e navios de apoio. Entre os grupos que se destacam estão: *Keppel* (Cingapura) no estaleiro BrasFels (RJ); *Jurong Shipyard* (Cingapura) nos estaleiros Mauá-Jurong (RJ) e *Jurong Aracruz* (ES); *Aker Yards* (Europa) no estaleiro Aker Promar (RJ); *Chouest* (EUA) no estaleiro Navchip (SC); *Hyundai Heavy Industries* (Coreia do Sul) no Estaleiro OSX (RJ); *Kawasaki Heavy Industries Ltd.* (Grupo japonês) no estaleiro Enseada do Paraguaçu (BA); *Ishikawajima-Harima Heavy Industries* (Grupo japonês) no Estaleiro Atlântico Sul – EAS (JESUS, 2013).

Além de atração de diversos grupos internacionais, a demanda aquecida do setor de óleo e gás por embarcações e plataforma de petróleo e ações estratégicas de incentivos adotadas pelo governo federal, como a política de conteúdo local e o fortalecimento do financiamento ao setor de construção naval, atraiu investidores nacionais de outros segmentos para a construção de embarcações, como as construtoras Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, OAS e Odebrecht e as empresas de engenharia UTC e Engevix (JESUS, 2013).

**Quadro 2** – Maiores empresas Offshore que atuam na exploração das reservas brasileiras.

<b>Exploração e Produção</b>	<b>Perfuração</b>	<b>Prestadoras de Serviços Offshore</b>
Petrobras	American Drilling do Brasil	2H Offshor
Anadarko	Archer	Aker Solutions
Barra Energia	Delba Perfurações	Amerada Hess
BG E&P Brasil Ltda	Diamond Offshore/Brasdrill	Andrade Gutierrez
BHP Billiton	Dolphin Drilling Brasil	Aster Petróleo
BP do Brasil	ELFE	Baker Hughes
Chevron	ENSCO/Pride	Brasil Supply
Engevix	Etesco	Braskem
Exxon Mobil	EtX Drilling	Brastech
HRT	Five Star	Camargo Correa
Karoon	Noble Corp	Cameron
Maersk Oil	Deep Water	Carioca Engenharia
Nord Oil and Gas	Odebrecht Óleo e Gás	Cegelec Brasil
OGX	Odfjell	CGG Veritas
PetraEnergia	Pacific Drilling	Chemtech
Petróleo de Venezuela	Perbras	Clariant
Petroreconcavo	Queiroz Galvão	Concremat
Premier Oil	Saipem	Conoco Philips
Queiroz Galvão Exploração e Produção	San Antonio Internacional	Cosan
Repsol Sinopec	Schahin	Delta Engenharia
Shell	Seadrill/Seawell	Eagle Brasil
Starfish Oil & Gas	Sete Brasil	Engepet
Statoil	Sevan Drilling	Expro
Total E&P do Brasil	Stena Drilling	Falcon Macaé
	Transocean	Flexibras
	Tuscany Drilling	Fluke Engenharia
	Ventura/Petroserve	FMC
		FMC TI
		Fugro
		Galp Energia
		GDK
		GE Oil and Gas
		Genpro Engenharia
		Grupo Dantas
		Grupo MPE
		Halliburton
		Hochtief
		IESA
		Industec Óleo e Gás
		Intermoon do Brasil
		Ipiranga
		Keppel Fels Brasil (BRASFELS)
		Maersk
		Marítima e Petróleo

		Engenharia Mendes Junior MODEC Nord Oil and Gas Norse Energy do Brasil NOV Oceaneering PCP Engenharia PETROENGE Pipeway Engenharia Pride International Queiroz Galvão Óleo e Gás Raízen Rolls Royce San Antonio Internacional Schahin Petroleum Schlumberger Silver Marlin Skanska Subsea 7 Technip Thyssenkrupp UTC Engenharia Vale Weatherford
--	--	--

**Fonte:** SHELTER, 2016.

Conforme o quadro acima foi forte a inserção de empresas internacionais na exploração dos recursos *Offshore* no Brasil. O interesse de atores multiescalares acabou repercutindo na política brasileira, envolvendo diretamente a exploração das reservas de petróleo e gás natural. Toda a estratégia construída pelo governo brasileiro, e que será detalhada nos próximos capítulos, para consolidar o pré-sal como uma oportunidade para o crescimento econômico e social do país sofreu um desmonte paulatino que envolveu uma série de atores internacionais.

A ampla demanda de serviços e bens voltados para prospecção, extração, exploração e distribuição destinadas ao setor de petróleo e gás natural coloca em evidência uma ampla cadeia produtiva no Brasil. Fator que torna o país um mercado cobiçado por empresas fora do setor de petróleo, atraindo fabricantes de equipamento e prestadores de serviços voltados para a exploração em águas profundas. A demanda crescente de serviços e embarcações de apoio naval redirecionou os olhares dos maiores produtores navais globais para a carteira de encomenda que vou impulsionada pelas reservas em águas profundas.

Todas as descobertas do pré-sal ampliaram a necessidades de plataforma e navios de apoio da estatal brasileira. Assim, as novas reservas permitem a construção de uma ampla

política de fortalecimento da indústria de construção naval. Além da aproximação da autonomia na produção de petróleo, o pré-sal permitiu ao Brasil a propulsão de um amplo setor, capaz de gerar repercussões sócias espaciais.

Entretanto, a forte competitividade internacional da área de construção naval demanda de um complexo arranjo político, formando uma rede de atores e estratégias para garantir a nacionalização da produção naval. A indústria naval ganha além de uma demanda do setor de petróleo e gás natural, também abre suas ações outros mercados como o de transporte naval e de embarcações de combate. As descobertas *Offshore* influenciam em novas necessidades e estratégias de defesa dos recursos naturais.



## **4 INDÚSTRIA NAVAL: CENÁRIO E ESTRAGIAS PARA SEU DESENVOLVIMENTO**

O capítulo trata da indústria naval e as estratégias elaboradas para o seu desenvolvimento. Inicialmente é realizado um panorama mundial do setor, com destaque para o segmento *Offshore*. São elencadas as estratégias de diferentes Estados para o fortalecimento do setor produtivo e o para manter a competitividade internacional dos principais players globais, ressaltando a relevante dependência do apoio governamental, tendo em vista os altos custos produtivos.

Em um segundo momento é especificado a indústria de construção naval brasileira e as ações políticas institucionalizadas por diferentes governos para o seu fortalecimento. São salientadas as ações políticas e arranjos institucionais, realizados por diferentes escalas de governo para consolidar o setor industrial em território nacional. Ações que buscaram inserir diferentes atores de escalas locais na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural e conseqüentemente na indústria de naval.

### **4.1 O CENÁRIO MUNDIAL DO SETOR DE CONSTRUÇÃO NAVAL: UM OLHAR SOBRE AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS**

A aceleração das relações financeira e comerciais foi facilitada pela elevação da capacidade dos meios de transporte, em deslocar grandes cargas em tempo reduzido. A navegação apesar de ser uma alternativa utilizada a centenas de anos, para o comércio intercontinental, passou por importantes transformações no que toca a produção de embarcações. Assim como demais produtos a produção dispersou pelo mundo visando reduzir os custos de produção para os armadores, responsáveis pelos transportes.

A indústria de construção naval apresenta duas importantes características que lhe conferem um perfil bastante singular. Em primeiro lugar, por estar alicerçada na fabricação de um bem de capital de elevado valor unitário, feito sob encomenda e com longo prazo de maturação, possui um nível de atividade marcado pela inconstância. Em segundo lugar, por ser fornecedora de um bem que não apenas constitui a base do comércio mundial, como também é essencial para a hegemonia militar dos países, ela não é norteada exclusivamente pelas forças de mercado (BNDES, 2015 p.3).

A construção naval demanda um planejamento antecipado, pois necessita de longos prazos para entrega, significativa organização logística e programação das etapas produtivas. Integrada ao setor metalomecânico e eletrônico, a indústria utiliza diversos materiais na construção, tendo assim uma significativa cadeia produtiva. A qual foi fortemente ampliada com o avanço tecnológico, que foi incorporado às embarcações (FILHO, 2014).

A relevância das relações comerciais impulsiona uma dinâmica à indústria de construção naval, mesmo que essa seja sujeita aos interesses de outros processos além dos econômicos. Porém, o setor de construção naval é formado, em sua história moderna, por constantes ciclos produtivos, ligados diretamente às demandas de cada período e ao crescimento das relações comerciais internacionais, a queda ou manutenção de tais relações repercutem na estagnação, ou retração do setor. Entretanto, a cada novo ciclo é perceptível um aumento na demanda de produção de embarcações no que se refere a capacidade de aço processado, ou seja, não é necessariamente o aumento no número de embarcações e sim em seu tamanho e tecnologia (STOPFORD, 1997).

Além disso, a resposta do setor, as novas demandas, não ocorre de forma imediata, uma vez que o processo de construção de um navio pode levar de um a três anos. Situação que depende da disponibilidade dos estaleiros e da tecnologia necessária em cada especificidade dos navios ou estrutura navais. Assim o setor depende das estimativas dos armadores em lerem e interpretarem o mercado mundial, erros de planejamento podem acarretar tanto a defasagem de embarcações em períodos de pico de demanda, bem como a capacidade de serviços serem maiores que a necessidade vigente, situação que acarreta a redução das encomendas nos estaleiros e comportamentos que afetam diretamente na variação dos preços do setor (SANTOS, 2011).

A indústria naval teve uma mudança geográfica nos seus principais centros de produção, segundo a SINAVAL (2014) a alteração em direção ao leste asiático foi fruto de um conjunto de processos e ações. Inicialmente as políticas de proteção industrial tornaram os países com maior circulação marítima os detentores dos maiores centros de construção naval. Em uma segunda etapa o baixo custo movimentou o mercado naval, direcionando para países com maior disponibilidade de mão de obra a maior parte das encomendas da indústria naval.

A fragmentação da produção industrial levou a novas mudanças na produção naval, a segmentação e diferenciação na produção qualificaram a indústria em determinados países em detrimento a outro. Atualmente a produção naval ocorre a partir de nichos

produtivos, em que cada país ou região é especializada em determinadas nichos, com alto valor agregado e com reduzidas plantas industriais (SINAVAL, 2014).

Mesmo com a fragmentação global da indústria de produção naval, ainda se mantém a concentração do setor de construção naval entre a Coreia do Sul, Japão, China e países da Comunidade Europeia (FMI, 2003). Entretanto, a reordenação espacial da indústria de construção naval mundial é constante, permitindo assim que a atual configuração seja alterada e países que atualmente possuem uma pequena parcela do setor se tornem grande produtores mundiais, apesar da alta competitividade do setor.

O primeiro país a se destacar no processo de produção naval foi à Inglaterra, com 60% do mercado mundial, os britânicos com o avanço das técnicas na I Revolução Industrial dominaram a construção de navios com cascos de aço e movidos a vapor. Tecnologia que colaborou para expansão da frota marítima de forma significativa entre 1850 e 1914, a supremacia econômica britânica corroborava para o domínio de 40% da frota naval global, com intensa movimentação de matéria-prima de suas colônias e a exportação de manufaturados (SÁ, 2016).

O aumento de capacidade de transporte e o crescimento de tecnologia nas embarcações impuseram ao setor naval importantes mudanças, ampliando a cadeia de fornecedores ao inserir novos equipamentos e serviços na construção naval. A produção artesanal de embarcações de madeira deu lugar a complexos projetos de engenharia “que envolve inúmeras atividades multidisciplinares, desempenhadas em um longo período de tempo, que mobiliza quantitativos vultosos de recursos de diversas naturezas e é suportado por um volume expressivo de dinheiro” (Santos, 2011, p.1).

Mesmo com a evolução tecnológica, ocorrida a partir da utilização do motor a combustão, as guerras mundiais levaram a uma mudança estrutural na economia mundial, com a redução do fluxo marítimo e o enfraquecimento da hegemonia britânica. Na década de 1990 a produção naval britânica representava apenas 2% do total global, atrelado à perda de poder econômico está a inserção de novos concorrentes na produção naval (CUNHA, 2006).

Após a II Grande Guerra, observou-se uma tendência de mudança da localização geográfica da indústria naval dos países com maiores custos do trabalho, como os da Europa Ocidental e os Estados Unidos, para países com menores custos, como o Japão e, posteriormente, a Coreia do Sul (LACERDA, 2003, p.42).

Após o fim da 2ª Guerra Mundial o domínio tecnológico da produção naval no continente europeu foi substituído gradualmente por outros players, entre as justificativas

estava o alto custo da mão de obra. Primeiro surge à indústria naval americana, com uma forte atuação na construção de navios de guerra. Realidade que perdurou até o final dos anos 1950, momento em que a produção naval Japonesa, competindo com uma produção de baixo custo, conquistou a liderança do mercado mundial, já em 1965 o país detinha 50% da produção do setor (SANTOS, 2011).

Já na década de 1970, mesmo com as crises econômicas e uma redução da demanda por novas embarcações, surgem novos países com significativo potencial na para a construção naval. Brasil e Coreia aproveitando a constante queda na participação dos estaleiros europeus, tais países aproveitam o baixo custo da mão de obra e a estabilidade dos padrões tecnológicos. A partir desse período foram criadas estratégias governamentais voltadas para o setor de construção naval (SANTOS, 2011).

A crise do petróleo, em 1979, levou a um novo momento de redução da demanda por novas embarcações e gerou uma forte concentração da produção nos países com o setor mais consolidado internacionalmente. Além disso, a especialização em nichos de produção foi uma característica consolidada após o fim dos anos 1980. A partir desse período os estaleiros dos países asiáticos (Coreia do Sul, China e Japão) se consolidaram como os maiores produtores navais responsáveis por cerca de 80% da produção do setor (KUBOTA, 2017).

As duas últimas décadas testemunharam uma revolução na indústria naval, em meio à sociedade como um todo. De acordo com perspectivas históricas, compreende-se que a indústria de construção naval pode se considerar bem dinâmica e demasiadamente relacionada ao ciclo econômico mundial, conforme nos trazem os autores Pires Junior e Estefen (2007) (GALANTIER; MACHADO, 2015).

A alta demanda por embarcações de grande porte após consolidação das relações econômicas internacionais foi abalada com as crises econômicas no início da década de 1970. A produção naval está distribuída por diversas regiões do globo, com estaleiros com distintas capacidades e variação em sua carteira de encomendas. Porém Coreia do Sul, Japão, China e países da Comunidade Europeia se destacam na produção naval (CUNHA, 2006).

A capacidade de geração de emprego e renda, a demanda por peças e serviços levou que países, em diferentes momentos, percebessem no setor de construção naval um potencial impacto positivo para economia. Com isso a competitividade global foi crescente e não exclusivamente pelo custo da mão de obra, sendo inseridos outros fatores que tem capacidade de influenciar na competição, como técnicas e recursos utilizados na produção (GALANTIER; MACHADO, 2015).

Cabe destacar que mesmo os armadores europeus detendo 40% da frota naval, o que poderia garantir uma significativa cadeia de produção naval, os estaleiros europeus continuam perdendo mercado. O baixo custo de produção e serviços dos estaleiros asiáticos atraem os armadores europeus (SANTOS, 2011). O alto custo da mão de obra nos países europeus elevou os custos de forma significativa, deixando no continente apenas a construção de embarcações de nichos específicos como: turismo, militar e pesca. Porém, mesmo de forma fragmentada entre os países a indústria naval europeia é representativa, principalmente na produção de embarcações com alto índice tecnológico.

Mesmo com a redução da participação dos estaleiros europeus na produção naval, a sua significativa cadeia de fornecedores mantém o continente dominante no setor de construção naval. Fornecendo suprimentos e serviços para estaleiros asiáticos, dos Estados Unidos e demais países. A cadeia de fornecedores europeia detém tecnologia de ponta e uma capacidade singular para a modernização de equipamentos e serviços de engenharia que mantém o continente ativo na produção naval (SANTOS, 2011).

#### **4.2.1 Setor de construção naval offshore**

O setor de construção naval é formada não apenas pelos estaleiros, como já mencionado, mas também por uma ampla cadeia de fornecedores de peças e serviços. Segundo estudos (NEGRI et al., 2009; JESUS, 2013) é possível identificar dois grupos de produtores de navipeças no Brasil de acordo com sua estratégia competitiva:

- a) Grupo 1: segmentos de menor diferenciação ou de produção de commodities (como chapas de aço planas ou tubulares, componentes de metal, válvulas, conexões, tubos, compressores, motores elétricos, etc.)
  - existe um grande número de fornecedores nacionais e estrangeiros (concentram-se neste mercado as firmas de capital nacional);
  - os preços são determinados por concorrência entre as firmas atuantes no mercado e ligados à capacidade de oferta e demanda.
- b) Grupo 2: sistemistas e firmas que produzem máquinas e equipamentos para o setor naval.
  - a concorrência é oligopolista, as tecnologias são proprietárias e a necessidade de redes para prover assistência técnica em nível mundial é uma barreira à entrada especialmente relevante;
  - os preços são administrados e a oferta mundial é relativamente rígida no curto prazo. O exemplo típico deste grupo é o de produção de motor dois tempos para navios que são fabricados por duas multinacionais a MAN-Diesel e a Wartsila (JESUS, 2013, p.75 e 76).

A construção naval se distingue em dois segmentos: os transportes marítimos e a área *offshore*. A primeira voltada para distintas cargas, atualmente 80% do comércio global ocorre via transporte marítimo, demonstrando o potencial desse segmento. Já o setor *offshore*, vem ganhando maior relevância com as descobertas de importantes reservas de petróleo e gás natural e o consequente investimento de empresas para prospectar e explorar novos campos. A migração da exploração de petróleo e gás natural, para águas profundas e ultra profundas, elevou significativamente a demanda no segmento *offshore*. Assim como, a necessidade de novas tecnologias que permitam superar os desafios que surgem com a exploração de reservas em profundidade cada vez maiores e com características particulares do assoalho oceânico (STOTT, 2013 *apud* GALANTIER; MACHADO, 2015).

A grande demanda da construção naval *Offshore* no mundo vem crescendo a partir dos anos 2000. No início da década o aumento do preço do petróleo e o crescimento da exploração de reservas em alto mar impulsionaram projetos para esse segmento da construção naval. Além da costa brasileira o mar da China foi local de descobertas contemporâneas de importantes reservas de petróleo (KUBATO, 2013). A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) fez em 2015 um mapeamento da construção naval global e destacou os seguintes pontos em relação a produção naval *offshore* global. No relatório foi constatado os seguintes pontos sobre o cenário global do seguimento naval:

- Plataformas tipo FPSO, navios-sonda, unidades flutuantes de LNG – Liquefied Natural Gás: prossegue a liderança dos estaleiros coreanos na construção.
- Módulos de processamento *topside*: equipamentos permanecem com maior demanda.
- Navio petroleiro: é o único tipo de navio para o qual se prevê uma diminuição nas entregas até 2030. Domínio de mercado pela China de 44% a 55%, Coreia do Sul de 25% a 27%, e países emergentes de 8% a 20% em 2030.
- Navios gaseiros: o total de entregas irá subir até 2030 e a Coreia do Sul perderá sua participação de mercado para a China, que deve alcançar até 53% em 2030.
- Os estaleiros da Europa sugerem aos governos maior apoio para ampliar sua participação no segmento *offshore*.
- A redução do preço do barril de petróleo impacta a atratividade dos projetos offshore, o que deve provocar uma desaceleração desse mercado no mundo.

Conforme ABDI (2009) a expansão das encomendas de navios de apoio à exploração de petróleo ocorrem logo após as campanhas exploratórias no mar. Enquanto o

primeiro ciclo de exploração de reservas em alto mar ocorrem ainda na década de 1980, no mar do Norte e no Golfo do México. A segunda onda ocorre a partir dos anos 2000, com a exploração de reservas na Ásia, na África e no Brasil, aquecendo de forma significativa o mercado de construção naval. Além da demanda das novas reservas descobertas, a renovação dos navios de apoio também compunha a carteira dos estaleiros, uma vez que segundo Pires e Lima (2008), a frota utilizada no início dos anos 2000 ainda era predominantemente dos anos oitenta.

Alguns países se destacam na produção *Offshore*, esse segmento específico tem como seus principais produtores a Noruega, China (JESUS, 2013). Atualmente países como Cingapura<sup>7</sup> e Brasil, mesmo não fazendo parte dos grandes produtores navais, ocupam um papel singular na construção naval *offshore*.

Na segunda metade dos anos 2000, uma das grandes demandas do setor naval no mundo tem sido a produção voltada para a exploração de petróleo em alto mar (*offshore*). A demanda acentuou-se com a elevação dos preços do petróleo e a exploração do combustível em águas profundas. Apesar da queda dos preços do petróleo por conta da crise internacional, as expectativas de demanda futura ainda permanecem positivas (KUBATO, 2017, p.6).

As novas descobertas demandaram não apenas um número maior de embarcações, mas também um melhor desempenho das funções, possível através de inserção de tecnologia de ponta. Com isso, a produção naval necessitou de um amplo investimento em inovação, voltado à especialização das embarcações e plataformas *offshore*. Mesmo com a elevação dos custos a encomenda de embarcações foi significativamente elevada nos anos 2000 em comparação com a década passada. Permitindo com isso, a ampliação e reconstrução do setor de naval em diferentes países como o Brasil (ABDI, 2009).

Rodrigues e Ruas (2009) destacam que a produção naval offshore cresceu em regiões fora dos grandes centros produtores. A abertura de uma janela de possibilidade para o desenvolvimento da indústria naval brasileira foi baseada na descoberta de importantes reservas de petróleo e na articulação entre o Estado e a Petrobras e suas subsidiárias. A construção de um arranjo político buscou criar um cenário positivo para o desenvolvimento do setor, atraindo diferentes atores e aproveitando o potencial existente para movimentar uma ampla rede econômica. Assim como o Brasil outros Estados criaram estratégias para

---

<sup>7</sup> Estaleiros de Cingapura estão presentes no Brasil - SembCorp / Keppel Fels e o Jurong - atraídos pela demanda da indústria de petróleo *offshore*, uma especialidade da construção naval daquele país. São cinco estaleiros principais em operação em Cingapura: -PPL Shipyards Private Limited; -Yantai Raffles; -Keppel FELS Energy & Infrastructure Ltd; -Sembawang Shipyard PTE Ltd.; Jurong Consultants, controlado da JTC Corporation.

desenvolver, consolidar e proteger a indústria naval da concorrência internacional, demonstrando assim o significativo papel do setor para o desenvolvimento socioeconômico.

#### 4.3 ESTRATÉGIAS DE ESTADO PARA O SETOR DE CONSTRUÇÃO NAVAL

São utilizadas diferentes estratégias por parte de governos para manter o setor de construção naval entre as quais se encontram: o estabelecimento de percentuais de cargas destinadas a embarcações com bandeiras do país de origem, o financiamento das construções e parceria público privado na construção de estaleiros especializados.

Para a indústria de construção naval ter competitividade no mercado mundial é necessário desenvolver uma cadeia de navipeças nacional capaz suprir a produção nacional. Os principais *players* mundiais possuem uma cadeia produtiva forte que possibilitam a exportação de navios com valores competitivos e que impulsionam a produção nacional. Um exemplo é Japão e Coreia do Sul que apresentam níveis de conteúdo local de 98% e 90% respectivamente, esse processo não só fortalece a indústria naval nesses países como gera empregos e envolve amplas estratégias políticas (SINAVAL, 2018).

A utilização de política de conteúdo local é recorrente pelo mundo, em levantamento apresentado pelo *United States Trade Representative*, cerca de 75% dos países em desenvolvimento e 30% dos países desenvolvidos utilizaram-se dessa estratégia política para fortalecer a suas indústrias de construção naval. Países como Estados Unidos, Noruega, Reino Unido, Arábia Saudita, entre outros, estabeleceram percentuais mínimos de conteúdo local no setor industrial, principalmente por reconhecerem o potencial da cadeia produtiva naval para repercutir nas condições socioeconômicas. Em contra partida, países produtores de petróleo e gás que não adotam regras claras e bem definidas de conteúdo local como Angola, Bolívia, Equador, Líbia e Venezuela são exemplos de má utilização das possibilidades, a partir da exploração de seus recursos naturais para enfrentar os problemas socioeconômicos (SINAVAL, 2018).

China, Coreia do Sul e Japão respondem por 80% do total de encomendas mundial a partir do início dos anos 2000. Entre as características em comum que tornam esses países potências na construção naval mundial está o amparo governamental desses países. Além disso, a formação de densas cadeias de fornecedores de navipeças, que atuam em conglomerado e dão suporte a forte indústria naval dos países asiáticos (DORES, 2012). Segundo Lacerda (2010) Japão e Coreia do Sul tiveram grande sucesso na elaboração de políticas nacionais de proteção ao setor naval. Entretanto, tal prática é recorrente em outros



países como EUA e nações europeias, todas visando à manutenção da proteção à indústria naval local.

Entre os exemplos mais conhecidos está o dos Estados Unidos da América (EUA), o país utiliza de uma política de reserva do tráfego de cabotagem para navios de bandeira americana, construído e reparados no país, além de ser de propriedade e tripulado por cidadãos americanos, graças a lei de 1920 – *Jones Act*. Além disso, as cargas pertencentes ao governo norte-americano assim como as cargas financiadas por meio do Exim-bank, tanto importação como exportação, devem ser transportadas por navios de bandeira dos EUA. Os estaleiros estadunidenses contam com mecanismos econômicos para fortalecer a produção naval: programas de garanti de financiamentos para a construção de navios e um fundo fiscal para investimentos.

Segundo estudo da *Transportation Institute* a indústria naval americana em 2019 gerava em torno de 650 mil empregos e contribuía anualmente com US\$ 154 bilhões, fruto da *Jones Act*. Na Europa a industrial naval possui uma sistemática ajuda operacional para a sua proteção, sendo uma dos setores que mais recebe benefícios durante a década de 1990. Enquanto os demais setores receberam auxílio que gira em torno de 2,3% do valor adicionado no setor<sup>8</sup> em contrapartida o setor naval recebeu entre 20% e 206% do valor adicionado (OLIVEIRA, 2019).

A Comunidade Europeia estruturou o auxílio desde a década de 1970, a partir de 1987 foi adotada uma política de fortalecimento do setor naval, com o objetivo de aumentar a eficiência e a competitividade internacional. A estratégia tinha como finalidade uma redução paulatina dos recursos direcionados para o auxílio aos estaleiros, porém a voracidade de novos mercados inviabilizou tal redução. “Mas hoje, muitos construtores navais europeus estão diante do desafio de se manterem no mercado de maneira competitiva, após a (a) eliminação dos subsídios, (b) a redução dos incentivos fiscais para a indústria marítima local com a finalidade de reduzir o déficit orçamentário, e (c) a redução das isenções tributárias” (SILVA, 2019).

Apesar da forte competição internacional os estaleiros europeus dominando o mercado de navios de cruzeiro. No início dos anos 2000 foram reforçadas algumas medidas de apoio aos estaleiros, voltadas ao auxílio para: a reestruturação dos estaleiros, ao investimento regional, a pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para o setor e na proteção ambiental em atividades do setor. A exploração de reservas de petróleo no mar do Norte

---

<sup>8</sup> O valor adicionado é em cima do valor dos contratos

permitiu a manutenção de estaleiros voltados para a construção naval *offshore*, uma vez que tais estruturas possuem mão de obra qualificada fundamental para esse segmento naval (CUNHA, 2006).

A localização estratégica dos países asiáticos, próximo do centro de maior movimentação de trocas comerciais propicia. A formação de uma rede de agentes e clientes que movimentam uma infinidade de cargas e necessitam de embarcações maiores e modernas (NEGRI, 2009).

O domínio desses países é fruto de estratégias planejadas e amparadas pelo Estado, demandante, financiador, promotor de laços inter-setoriais, do comércio exterior e do desenvolvimento tecnológico, o que permitiu que os estaleiros asiáticos se aproveitassem de momentos oportunos na conjuntura mundial para ocupar espaços na oferta mundial. A atuação em conglomerados privados ou *holdings* estatais também tem sido utilizada por estes países como forma de adequar a produção de insumos, navieças e tecnologia às necessidades dos estaleiros, além de proporcionar maior alavancagem financeira. Cabe lembrar que o desenvolvimento do setor siderúrgico também é altamente correlacionado com a construção naval e, nos países asiáticos teve importância estratégica (JESUS, 2013, p.16 - 17).

A indústria naval coreana, além de contar com uma mão de obra qualificada, possui entre suas vantagens competitivas o rigoroso cumprimento de metas e prazos dos contratos, fundamental para o setor que visa responder às demandas constantes. Atualmente as maiores construtoras mundiais são coreanos<sup>9</sup>, com apoio tecnológico europeu os estaleiros do país assumiram um papel singular (KUBATO, 2013).

A Coreia do Sul atingiu uma alta capacidade produtiva, com valores de até 14% menores que os estaleiros europeus, levando a acusações de que foram utilizados recursos do FMI para subsidiar o setor (JESUS, 2013). A estratégia do governo sul-coreano de construir uma indústria naval voltada para o mercado mundial, através de um forte aporte financeiro estatal, o projeto alavancou o setor no país rapidamente. Impulsionando toda a cadeia de indústria pesada e química do país, o setor naval transformou a marinha mercante do país em uma das maiores frotas e abriu a carteira de encomenda para armadores internacionais (KUBATO, 2013).

Com o financiamento inicialmente realizado através do Fundo Nacional de Investimento e do Banco de Desenvolvimento da Coreia, os quais foram substituídos, após a consolidação do setor e do comércio exterior, pelo *Korea Eximbank* (Agência Oficial de

---

<sup>9</sup>Daewoo Shipbuilding, Machinery and Engineering (DSME) Hyundai Heavy Industries (HHI) e Samsung Industries (DHI) as duas últimas tiveram interesse em participar da indústria naval brasileira, participando no compartilhamento de conhecimento técnico específico e na participação econômica nos estaleiros nacionais.

Crédito para Exportação). Além disso, as empresas do setor dispõem de uma série de subsídios e incentivos fiscais. Outra atuação do governo foi na reestruturação do setor no país, regulando fusões e aquisições, permitindo a entrada de novas empresas e a cooperação internacional, ações voltadas para reduzir os subsídios dados ao setor e manter a competitividade internacional (KUBATO, 2013).

A projeção de projetos com amplas janelas temporais destaca o papel do setor como um dos mais relevantes para a exportação coreana. O incentivo para o setor permitiu o desenvolvimento tecnológico, a automação dos processos e modernas técnicas de gestão e produção. A formação de uma ampla rede de fornecedores de peças e serviços possibilitou somada os demais fatores já citados permitiu a formação de um setor de produção naval de ponta e que ocupa a posição de maior produtor mundial a partir dos anos 2000.

No Japão o esforço do governo para articular com as instituições bancárias, do país, linhas de créditos especiais direcionadas para as empresas de construção naval. A importância do setor naval ocorre devido à dependência do país em importações de diferentes produtos, sendo assim fundamental uma frota consolidada. A demanda do mercado interno deu início ao projeto de expansão da construção naval, objetivam reduzir os custos do transporte marítimo e da construção naval (GALANTIER; MACHADO, 2015; KUBATO, 2013).

A mão de obra abundante não é uma característica do Japão, diferente de seus vizinhos asiáticos que atuam no setor naval, assim o desenvolvimento de tecnologia de ponta foi fundamental para manter a competitividade internacional. Assim como na Coreia do Sul o governo japonês orientou a reestruturação do setor, visando a redução de crises no setor e o grande impacto causado na econômica de eventuais colapsos das empresas do ramo. O governo japonês estruturou duas linhas de créditos para o setor: Uma voltada para exportação através *Exim Bank* e outro direcionado para o mercado interno financiado pelo Banco nacional de desenvolvimento do Japão. O Estado foi o garantidor dos seguros dos financiamentos, garantindo as variações cambiais. Atualmente o financiamento é realizado majoritariamente através do *Maritime Credit Corporation* (MCC) capitalizado pelo governo, porém desde a década de 1990 vem se reduzindo o auxílio governamental para o setor. Mantendo-se deduções fiscais para o setor e mecanismos de apoio para pesquisa e desenvolvimento. A proteção do setor está mais voltada para a cadeia de navieças. A formação de uma rede de fornecedores nacionais levou a adoção de taxas extras sobre a importação de peças e serviços, em contrapartida a importações de embarcações é isenta (KUBATO, 2013).

A estatização dos estaleiros chineses foi fundamental para impulsionar o setor no país, a partir de 1950, ocorreu um amplo programa de expansão industrial. Inicialmente voltada para as necessidades da frota mercante do país, mas que papel de destaque na produção mundial após o crescimento dos estaleiros chineses que compensam a falta de domínio tecnológico e da cadeia produtiva, com uma abundante mão de obra de baixo custo (STOTT, 2013; GALANTIER; MACHADO, 2015).

Apesar de o benefício inicial estar diretamente ligado no baixo custo de mão de obra chinesa, o setor de construção naval recebeu fortes investimentos voltados para pesquisa e desenvolvimento. Entre as vantagens do país para a consolidação do setor naval estão: o suporte de setores complementares como metalurgia e de equipamento, a grande demanda do mercado interno por embarcações e o acesso à capital para fortalecer a capacidade produtiva e tecnológica. O mercado externo acabou se tornando uma possibilidade para os estaleiros chineses, uma vez que o custo da produção é relativamente menor que outros *players* (KUBATO, 2013).

A forte atuação do Estado é marcante em todos os setores industriais chineses e não é diferente na construção naval:

*A National Development and Reform Commission (NDRC) normalmente é responsável pelo planejamento industrial chinês. A Commission of Science, Technology and Industry for National Defence (COSTIND), subordinada ao Conselho Estatal, é responsável por introduzir políticas, implementar o desenvolvimento industrial, elaborar leis, regulamentos e padrões, supervisionar operações das empresas e proporcionar coordenação e serviços entre indústrias ligadas à defesa. Se por um lado a COSTIND não se envolve com as operações de firmas individuais, por outro ela toma uma série de medidas para prevenir sobreinvestimentos e segue mecanismos de mercado com o intuito de mantê-lo em ordem. O Ship Management Office, uma unidade independente sob a COSTIND, é responsável pela formulação de políticas industriais e tecnológicas e de planos para embarcações comerciais e militares. O Office, colaborando com 26 escritórios provinciais, compila estatísticas, divulga relatórios anuais e calcula a produção e capacidade da indústria de CN (TSAI, 2011 apud KUBATO, 2013 p 14).*

Além do forte controle do governo para que não ocorra colapso do setor, a redução de tarifas para a importação de componentes chaves para embarcações de alta tecnologia, medidas de cooperação internacional, assistência financeira, melhorias na produção e no gerenciamento das atividades, controle de riscos e a proteção ao mercado doméstico. A limitação da participação de empresas estrangeiras, dentro do setor de construção e de componentes navais, em no máximo 49% das ações, faz parte do planejamento estatal. A grande capacidade de produção do país, devido ao número de

estaleiros existentes, e a mão de obra de baixo custo e qualificada. Segundo estimativas de Jiang e Strandenes (2011), os custos de mão de obra correspondem a 10% do valor da embarcação na China, contra 19% na Coreia do Sul e 22% no Japão.

Outro país que utiliza de ações governamentais para fortalecer o setor de construção naval é o Vietnã, com o planejamento de desenvolver um parque industrial de exportação o país busca atrair investimentos de empresas estrangeiras. Com forte presença da agência estatal *Vinashin Business Group*, proprietária de grande parte dos 60 estaleiros do país, a estratégia de ampliar o conteúdo local na produção é um objetivo traçado. A meta é atingir entre 60 e 70% de nacionalização da produção, para isso a aposta é a busca de investimentos e a qualificação técnica para o setor, com destaque para o setor de engenharia (KUBATO, 2013).

Com esse apanhado sobre a indústria naval global, principalmente na estratégia política adotada por diferentes países pelo mundo é possível constatar que o protecionismo estatal e a elaboração de estratégias financeiras são recorrente nos maiores *players* internacionais. A ação estatal busca não apenas manter a volume de empregos gerados em toda a cadeia produtiva ligada o setor de construção naval, mas também visa reduzir os custos para a aquisição e reparo de embarcações nacionais e inserir as empresas no cenário mundial que se amplia a cada novo ciclo.

#### 4.4 A INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO NAVAL BRASILEIRA: ESTRUTURAÇÃO E AÇÕES POLÍTICAS DE APOIO

A indústria naval possui uma significativa capacidade de movimentação de capital e na geração de empregos formais, direta e indiretamente. A cadeia de fornecedores que atuam no setor de construção naval, indústrias de navipeças, causa impacto na economia das regiões de instalação e no setor de inovação tecnológica. Com a adoção de um projeto de governo baseado no novo desenvolvimentismo, a partir de 2003 (BRESSER PEREIRA 2004), contribui para o fortalecimento de políticas nacionais que incentivaram a produção industrial no Brasil e tiveram no setor naval um importante pilar para o desenvolvimento econômico e social do país.

O Estado assume o papel de um ator territorial (RAFFESTIN, 1993; ROSIÉERE, 2007) protagonista, atuando diretamente na transformação do território. O planejamento do governo federal foi destinado a diferentes setores e buscou equilibrar o desenvolvimento econômico e social no país. Para a indústria naval as medidas políticas, ações fiscais e

investimentos diretos foram fundamentais para o crescimento do setor naval. Os projetos encomendados, principalmente por estatais, e estruturas territoriais construídas colocaram o Brasil em uma posição singular na produção e reparação de navios e plataformas Offshore.

A história da construção naval brasileira está diretamente ligada ao período colonial, para Telles (2004) em 1531 foram construídas as primeiras embarcações no país, em estilo europeu. A necessidade de embarcações e da manutenção das mesmas para o deslocamento entre metrópole e colônia, deu origem aos primeiros estaleiros, situação que ressalta o papel da construção naval desde a colonização brasileira.

Ao longo da história a indústria naval passou por distintos momentos, passando por momentos de produção de significativo volume de produção, destacando-se no cenário internacional, e outras de decadência e insípida produção naval. O sinuoso trajeto percorrido pela indústria naval brasileira passa pela iniciativa de diferentes atores e fundamentalmente os momentos de ascensão estão ligados à cooperação entre agentes governamentais e privados.

A consolidação da indústria naval nacional, com a construção de embarcações em estrutura metálica, ocorreu em 1846 com o Estabelecimento de Fundação e Estaleiros da Ponta d'Areia, localizado na cidade de Niterói – Rio de Janeiro. Empreendimento pioneiro na América Latina foi fruto de investimentos privados nacionais e internacionais mobilizados pelo Barão de Mauá, registrando por volta de 1850 um total de 350 empregados, o estaleiro atuou até 1890 construindo 70 embarcações (PASIN, 2002; ARAUJO, 2011; JESUS, 2013).

Com a consolidação do Brasil como economia agrária exportadora no cenário internacional e com os investimentos, no setor naval, restritos não foi possível, nesse primeiro momento, consolidar a indústria naval ficando marcada por ações pontuais (PASIN, 2002). A estagnação do setor naval, o qual ainda não havia atuado em grande escala, foi reflexo da política econômica nacional, que deixou os setores industriais na inércia por um longo período. Até 1955 a construção naval brasileira era representada por estaleiros com capacidade para a construção de pequenas embarcações e reparos. Entretanto, a capacidade de geração de emprego e renda, além de toda a movimentação, nos demais setores industriais pertencentes a cadeia produtiva da indústria naval, fizeram com que o governo se interessasse pela expansão do setor (JESUS, 2013).

A elaboração de um projeto nacional proposto pelo governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o Plano de Metas (1958) tinha como um dos seus objetivos o incentivo à produção industrial, com a função de acelerar a economia (JUNQUEIRA, 2003; FAVARIN, 2008, ARAÚJO, 2011). Assim dentro das metas estabelecidas para o desenvolvimento dos setores industriais estava o reaparelhamento da indústria naval nacional.

A meta 28 estipulava a readequação de 14 pequenos estaleiros e a criação de dois novos, adequados à construção de grandes unidades, junto dessa meta cabe destacar a meta 11, a qual estabelecia a renovação e ampliação da frota da Marinha Mercante. O plano era criar uma carteira de encomenda para os estaleiros brasileiros, destinando a construção de embarcações nacionais voltadas ao transporte na costa brasileira (BRASIL, 1958).

A baixa representatividade da frota naval nacional de longo curso e na navegação de cabotagem demonstravam a demanda por embarcações nacionais capazes de disputar com a concorrência internacional. Situação que vinha sendo amenizadas em anos anteriores com a aquisição de embarcações, encomendadas de estaleiros poloneses. Entre as encomendas destinadas inseridas na meta estavam: navios de longo curso, destinados ao transporte de carga geral, expansão da frota especializada para transporte de minério e carvão; navios petroleiros, navios cargueiros e de três navios para 500 passageiros cada um, para serviços de cabotagem. Para a navegação fluvial e lacustre, 6 rebocadores, dois navios salineiros, um navio misto, um dique flutuante, uma barca oficina, 30 alvarengas e oito armazéns flutuantes, além da recuperação de 10 navios mistos (BRASIL, 1958, p.51).

Cabe destacar que dentro do programa era destacada a relevância da industrial naval devido a sua capacidade de movimentar demais setores industriais. Porém, foi a capacidade instalada de setores como siderúrgico e eletro-metal-mecânico, para o fornecimento de aço e componentes elétricos, que permitiram o pleno desenvolvimento dos projetos para o setor de construção naval (FILHO, 2011).

Para a consolidação da indústria naval nacional foi fundamental a criação do Fundo de Marinha Mercante (FMM), fruto de estudos e planejamentos governamentais para estruturar o setor. Junto do FMM foi criada a Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM<sup>10</sup>), ambos criados pela Lei nº 3.381, de abril de 1958, em 1972 a TRMM foi transformada em Adicional do Frete Para Renovação da Marinha Mercante, com a alegação que não seria um imposto e sim uma fonte de recursos que retornaria para os próprios armadores, responsáveis pelo pagamento das taxas (PASIN, 2002).

Além do FMM, duas importantes organizações auxiliaram na consolidação dessa primeira fase da indústria de construção naval, o Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval (Geicon) formada a partir do Decreto Nº 43.899, de 13 de junho de 1958 e a Comissão de Marinha Mercante (CMM), criada pelo Decreto-lei nº 3.100, de 7 de março de 1941, e que

---

<sup>10</sup> Tributo específico incidente, originalmente, sobre os fretes de importação e exportação. Embora não abrangesse as exportações, o imposto hoje alcança, além dos fretes de importação, a cabotagem, guardando ainda relação com a movimentação de grãos líquidos nas regiões Norte e Nordeste.

em 1969 seria transformado na Superintendência Nacional de Marinha Mercante (Sunamam). Os recursos do FMM eram depositados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e administrados pela Comissão de Marinha Mercante (CMM). O projeto elaborado para o setor tinha como objetivo: prover recursos para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional; evitar a importação de navios; diminuir despesas com afretamento de navios estrangeiros; assegurar a continuidade das encomendas de navios e estimular a exportação de embarcações (PASIN, 2002).

A consolidação do fundo deu condições para estruturar os projetos do setor naval, a criação do Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval permitiu a análise de propostas de firmas do Japão, Holanda e dos Estados Unidos. Dois projetos estrangeiros foram escolhidos para receber os estímulos financeiros oriundos do projeto, o Estaleiro Ishibrás, de origem japonesa, e do Estaleiro Verolme, de origem holandesa, para o Estado do Rio de Janeiro (FILHO, 2011).

Os estaleiros nacionais que receberam aporte para ampliação e reestruturação de suas unidades foram: “Estaleiro Só, fundado em 1850, o Estaleiro Caneco, de 1886, o Estaleiro Mauá, 1907, e o Estaleiro EMAQ, 1914, todos de capital nacional, sendo que o primeiro se localizava no Rio Grande do Sul e os demais, no Rio de Janeiro” (FILHO, 2011, p. 310). Para cumprir com estes objetivos, foi essencial a conjugação de dois fatores: a participação do capital estrangeiro, através de investimentos diretos na produção e a instalação de empresas multinacionais, e; o papel do Estado como planejador e organizador do processo (MATTEI; SANTOS JUNIOR, 2005).

As políticas e investimentos para o setor de construção naval repercutiram na geração de emprego e na capacidade produtiva dos estaleiros, calculada pela quantidade de aço processado. Entre 1960 e 1969 o número de mão de obra saltou de 1.430 para um total de 16.500, o volume de construção passou de 79 mil toneladas de aço bruto em 1960 para um milhão em 1969 (JESUS, 2013).

Os organismos e instrumentos instaurados no governo Kubitschek mantiveram-se com pequenas alterações ao longo dos governos Jânio Quadros (1961), João Goulart (1961-1964), dos interregnos de Ranieri Mazilli (em 1961 e 1964) e do governo Castelo Branco (1964-1967). Nesse período (1961-1967), os estaleiros nacionais, concentrados no Estado do Rio de Janeiro, conseguiram manter níveis relativamente estáveis de produção e empregados contratados (PASIN, 2002, p. 125 e 126).

Porém, foi na década de 1970 que o setor deu o grande salto de produção, o desenvolvimento do setor passou pelo incremento de políticas como o Plano de Emergência



de Construção Naval (PECN de 1969 a 1970) e os Programas de Construção Naval (PCN), o primeiro estabelecido entre os anos de 1971 e 1975, era orçado em US\$1 bilhão e a produção de 200 embarcações; já o segundo entre os anos 1975 e 1979, tinha o investimento previsto em US\$ 3,3 bilhões e a produção de 765 navios. A estruturação do setor, impulsionado por ações do governo federal, permitiu que o Brasil alcançasse o posto de segundo maior parque industrial naval do mundo, na década de 1970, atrás do Japão em volume de processados de aço (JESUS, 2013; FILHO, 2011).

Os dispositivos políticos deram acesso aos armadores a financiamentos e investimentos para a compra de embarcações, porém para dispor de tais recursos os mesmos deveriam seguir orientações da SUNAMAM para a aquisição de embarcações. Além dos recursos econômicos o estabelecimento de medidas protetivas para o frete de armadores nacionais nos portos brasileiros foi fundamental para a consolidação do setor naval nacional. A proteção dos armadores nacionais nos fretes ocorreu a partir do estabelecimento de percentuais, o transporte de cargas de longo curso foi regulamentado garantindo 40% dos fretes para empresas brasileiras, 40% para bandeira estrangeira e 20% para livre concorrência. No final da década de 1970, a geração de empregos no setor industrial brasileiro chegou a 40 mil e foi o ápice de entrega de embarcação nessa primeira onda de políticas voltadas para o setor. Todo o cenário levou ao país ao topo da produção naval no período, a indústria naval nacional manteve-se no topo graças à mão de obra qualificada, o aço barato (produzido no país) e o acesso a crédito junto ao FMM (SABATTINI, 2007; JESUS, 2013).

Entretanto, na década de 1980 a indústria naval mundial passou por um momento de dificuldades, decorrente das crises do petróleo. Essa crise originou uma série de novos cenários para o setor naval. Entre eles: a consolidação de novas rotas comerciais, a entrada de construtores do mar do norte, e o fortalecimento do setor de construção naval na Ásia, amparado por forte apoio governamental, que atraíram os armadores de todo mundo para construir na região (BORGES; SILVA, 1993; JESUS, 2013).

No Brasil a crise levou a uma série de gargalos que inviabilizaram o crescimento da indústria nacional devido à falta de investimento em pontos estratégicos (energia, transporte, entre outros) devido à legislação e arranjos federativos obsoletos. No período ganharam força as políticas de curto prazo, as quais não correspondem às necessidades de setores industriais e a demanda dos mesmos por estratégias de longo prazo, principalmente em um momento de reorganização das relações e dos processos de produção (BARAT et al., 2014).

Mesmo com a elaboração do Plano de Permanência de Construção Naval (PPCN: 1981-1983) para evitar o desmonte da indústria de construção naval, dando aos armadores mais autonomia nos investimentos e especificidades das embarcações, o setor foi atingido de forma significativa. A dificuldade econômica, com redução da arrecadação de recursos para o FMM, e falhas na administração dos recursos pela Sunamam, contribuíram para o enfraquecimento do setor. Os indícios de fraude na instituição levaram a uma modificação na gestão financeira do fundo, passando em 1983 para a responsabilidade do BNDES (PASIN, 2002).

Em 1987 a SUNAMAM foi extinta e o conselho do FMM ficou responsável pela aprovação dos projetos e o ministério do transporte ficou com a incumbência de aprovar o financiamento a partir da orientação do BNDES. Outra mudança na questão naval foi a abertura do mercado de navegação, com o fim da conferência de frete a partir de 1990, levou a uma competição dos armadores nacionais com agente internacionais, principalmente na navegação de longo curso.

O declínio da indústria naval foi consequência de uma série de acontecimentos:

- Concessão indiscriminada de subsídios por um longo período de tempo (mais de 20 anos), sem nenhuma exigência de aumento de produtividade que obrigasse o aumento da competitividade internacional da indústria;
- Início da desregulamentação do transporte marítimo internacional;
- Fim dos planos de construção naval (demanda espontânea);
- Queda no volume de encomendas;
- Excessivo direcionamento das atividades para o mercado interno, dada a disponibilidade dos recursos financeiros cativos;
- Dependência de encomendas do setor estatal (Petrobrás, Companhia Vale do Rio Doce e Lloyd Brasileiro), associada a um excessivo número de renegociações de prazos e de preços contratuais (o que se constituiu em fator inibidor do aumento da eficiência e da produtividade);
- Ausência de mecanismos que atuassem coercitivamente, limitando a proliferação de práticas não-mercantis no relacionamento entre estaleiros e armadores privados;
- Longo período de instabilidade econômica e inflação elevada, o que afetou toda a indústria de bens de capital sob encomenda e, em especial, a construção naval, que demanda dois anos, em média, por obra e administra centenas de fornecedores;
- Deficiências gerenciais nos segmentos financeiro e administrativo dos estaleiros, que terminaram por anular os sucessos obtidos nos setores técnico e produtivo;
- Intermitência – e mesmo paralisação – na concessão de prioridades pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), entre março de 1990 e julho de 1994, que desbalanceou os fluxos produtivo e financeiro dos estaleiros, e
- Falta de confiabilidade com relação ao cumprimento dos prazos contratuais de entrega: dos 61 navios financiados no período 1985-94, apenas 15 foram entregues rigorosamente dentro do prazo contratual, sendo que o atraso médio dos demais superou 24 meses, período maior que o previsto para a própria construção (FILHO, 2011, p.105 e 106).

Entre as repercussões do declínio da indústria naval está a redução na mão de obra diretamente empregada, chegando a menos de 2 mil trabalhadores no final dos anos 1990 atuando nos estaleiros. O fim do protecionismo econômico ao setor naval deixou clara a falta de exigência da estruturação da indústria naval para a competitividade de produção em cenário internacional. Apesar da qualificação da produção naval no Brasil o alto custo na produção impediu a manutenção de um setor competitivo em relação aos demais estaleiros mundiais (PASIN, 2002).

Cabe destacar que o arranjo político-institucional criado para alavancar e consolidar o setor de construção no país foi fundamental para o país alcançar uma singular posição no cenário internacional de produção naval. Capitaneada pelo Ministério do Transporte a criação de formas de arrecadar recursos, para investir no setor, e a elaboração de mecanismos legais para garantir a carteira de encomendas navais são exemplos de ações do Estado para fortalecer o setor.

Apesar de a retomada da indústria naval brasileira ter seus primeiros movimentos no início dos anos 2000, com ações da Petrobras/Transpetro, a atuação política fomentada pelo primeiro governo Lula (2003-2007), principalmente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi fundamental para o crescimento do setor. Entretanto, a descoberta e consolidação do pré-sal foi o trampolim dos projetos de governo para a produção naval e consolidou a descentralização das atividades do setor para regiões fora do eixo sudeste.

#### **4.4.1 A formação de uma conjuntura positiva para o setor naval brasileiro**

A formação de um cenário propício para o renascimento da indústria naval no país ocorreu a partir de ações da Petrobras e da Transpetro, em virtude do crescimento das atividades petrolíferas *Offshore* e da necessidade de modernização de suas frotas marítimas. O governo federal, compreendendo a oportunidade de geração de empregos e renda, gerados pelo setor, atuou lançando medidas de política industrial.

Enquanto as empresas estatais foram responsáveis pela demanda de grandes encomendas aos estaleiros e armadores. A atuação do governo federal foi a de elaborar um cenário propício ao desenvolvimento do setor naval no país, para tanto foram elaboradas as seguintes políticas ou ações: 1) preferência às empresas de bandeira brasileira nas operações portuárias, marítimas e de cabotagem; 2) concessão de benefícios fiscais a embarcações registradas no Registro Especial Brasileiro (EBR); 3) exigência de percentual mínimo de

conteúdo local na construção e modernização das frotas e equipamentos; 4) diferentes incentivos fiscais para o setor construção navais e navieças; 5) criação de um fundo garantia à indústria a construção naval, com a finalidade de garantir o risco de crédito aos empreendimentos do setor naval; 6) concessão de crédito via Fundo de Marinha Mercante (FMM)<sup>11</sup>, o qual tem o BNDES com agente financeiro; e 7) criação de programas para a construção e manutenção naval no Brasil, os quais serão detalhados a seguir (DORES et al., 2012; DOMINGUES et.al., 2013; NETO, 2014).

Entretanto, a descoberta e consequente exploração da camada pré-sal, foi o grande diferencial para o crescimento do setor naval no Brasil nos últimos anos. Os primeiros indícios foram obtidos a partir de 2001, após uma ampla análise de dados de áreas de exploração, obtidas em licitação de 2000 e 2001. Técnicos da Petrobras indicaram em 2003 a existência de reais possibilidades de recursos nas camadas profundas do perímetro analisado. Apesar de expectativas ainda eram pequenas, pois a produtividade deveria compensar os altos investimentos para exploração em camadas ultra-profundas (MORAES, 2013).

Após o investimento em tecnologia para superar as barreiras naturais, foram encontrados em 2005 indícios da existência de hidrocarbonetos, que levaram à continuidade da exploração em busca de maiores reservas. Em 2006 foram confirmados os primeiros poços com petróleo de boa qualidade e a partir de então foram reconhecidas a dimensão das reservas de petróleo e gás natural (MORAES, 2013). O cenário mundial da indústria naval em 2004, período de reestruturação da cadeia de produção naval, era marcado por uma vigorosa carteira de encomendas nos principais estaleiros globais. Com o crescimento da economia mundial e com desafios para atender a produtividade logística do fortalecimento da globalização as empresas de transporte marítimo iniciaram um forte processo de modernização de suas frotas. Como consequências as primeiras licitações da Transpetro, em 2006, para a construção de 22 petroleiros, apresentaram um valor 50% acima da expectativa. As estimativas haviam sido baseadas em levantamentos anteriores a 2004 e com o aquecimento do mercado naval houve a elevação dos preços praticados (SINAVAL, 2006).

Os estaleiros mundiais, com as carteiras de encomendas tomadas até 2008, sinalizavam o aumento do preço da construção e refletiram na redistribuição das encomendas mundiais. Assim a carteira de encomendas dos estaleiros de todo o mundo estava em franca expansão do número de embarcações entre 2002 e 2009. No primeiro ano estavam

---

<sup>11</sup> O FMM tem como principal fonte de recursos o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), instituído em 1987, com a finalidade arrecadar fundos para encargos da União com o setor naval (BNDES, 2017).

encomendas ou em construção um total de 2.437 embarcações já em 2009 eram contabilizadas 11.071 projetos, sendo que a partir de 2004 as encomendas apresentaram acréscimo de mais de mil embarcações ao ano. Como mencionado à indústria de construção naval está diretamente relacionada ao comércio marítimo internacional. Assim a crise econômica de 2008 e a consequente retração do comércio internacional refletiram diretamente nos estaleiros de todo o globo, a partir de 2010 com a redução gradual que em 2012 já havia diminuído as encomendas de embarcações para 6.308 (DORES, 2012).

Porém, no mesmo período de decréscimo das encomendas navais, os estaleiros brasileiros mantiveram o crescimento gradual de sua carteira de encomendas. Fazendo assim que o Brasil eleva-se a sua participação no percentual de encomendas de embarcações mundiais, saindo de 0,6% em 2002 para 2,0% em 2012. Além disso, as encomendas dos estaleiros brasileiros por serem direcionadas para atuar na exploração (plataformas) e apoio das reservas de petróleo em águas profundas, demandam de mais tecnologia. Uma vez que grande parte das encomendas mundiais era destinada a navios de transporte (DORES, 2012).

O pré-sal que inicialmente gerou incertezas, devido à profundidade e a necessidade de uma tecnologia especial para a exploração, se tornou um passo sem precedentes para a indústria petrolífera e naval do Brasil. A consolidação da exploração do pré-sal e a descoberta do seu real potencial fez com que a Petrobras e a Transpetro fortalecessem as suas encomendas de plataformas e navios de apoio, situação que refletiu diretamente no crescimento da indústria naval brasileira, devido ao cenário estratégico elaborado pelo Governo Federal.

#### **4.4.2 Programas de apoio e fortalecimento da indústria naval no Brasil**

A partir de 1999, a Petrobras inicia um programa de apoio a indústria naval *Offshore* e navieças (contratação de embarcações de apoio marítimo a plataformas), motivado pelos altos custos com afretamento de embarcações, que se tornou um pilar para o reerguimento do setor naval. O potencial da estatal em investir e contratar embarcações e plataformas, que até 2020 estima-se em 135 bilhões<sup>12</sup>, torna-a estratégica para o desenvolvimento da construção naval no país (DOMINGUES et al., 2013; NETO, 2014).

A demanda por embarcações, ao nível mundial, crescente em virtude da ocorrência maior volume de trocas comerciais, ao utilizarem a navegação oceânica como

---

<sup>12</sup> O valor do investimento foi mantido, mesmo após os casos de corrupção envolvendo a estatal e indícios de redução nas encomendas da Petrobras.

principal via, coloca a construção naval como um centro de atenção para diferentes países costeiros. Entretanto, com o domínio do mercado de construção naval, por Coreia do Sul, Japão e China (GARCIA, 2013), a tecnologia e capacidade de produção acumulada pelos estaleiros e indústrias desses países inviabiliza a competitividade natural de novos empreendimentos, sendo a atuação do Estado fundamental para mudar essa realidade.

Com a demanda da Petrobras, a partir de 2000, o governo federal elaborou uma série de medidas de incentivo à produção industrial naval nacional. A exigência de percentuais mínimos de conteúdo local nas atividades de exploração e produção, juntamente de incentivos fiscais, criação de um fundo garantidor à indústria e concessão de crédito com juros reduzidos através do Fundo de Marinha Mercante (FMM), foram as principais estratégias políticas que impulsionaram o setor naval brasileiro (NETO, 2014).

A criação de programas para incentivar a indústria naval no Brasil foi a principal ferramenta elaborada pelo Estado para amparar o setor. Destacam-se as ações voltadas para a fabricação de navios de apoio como: Programa de Renovação e Ampliação da Frota de Apoio Marítimo (Prorefam); Empresa Brasileira de Navegação (EBN); Programa de Modernização e Ampliação da Frota de Petroleiros (Promef), administrado pela Transpetro. O Prorefam lançado em 1999 foi o primeiro passo para o renascimento da indústria naval no Brasil. Segundo Costa (2008) o programa foi responsável “pela primeira etapa de reestruturação da indústria naval brasileira, a qual fora posicionada em segundo lugar no *ranking* mundial na década de 1970, mas entrou em decadência a partir dos anos 1980” (p.133).

O objetivo inicial da Petrobras, com o Prorefam, era montar uma frota nacional capaz de atender a demanda crescente das operações *Offshore* na Bacia de Campos. A contratação de novas embarcações para apoio marítimo pela Petrobras levou a um novo rumo à indústria naval brasileira. O programa estava dividido em três fases (DAS DORES; LAGE; PROCESSI, 2012):

- Prorefam I (1999) – 19 embarcações e 20 modernizações;
- Prorefam II (2003) – 30 embarcações e 21 modernizações;
- Prorefam III<sup>13</sup> (2008) – 146 embarcações.

O Programa Empresa Brasileira de Navegação (EBN), lançado pela Petrobras em 2008, destinado à construção de embarcações para à navegação de cabotagem<sup>14</sup>. Tinha como

---

<sup>13</sup> Essa fase do programa contou com o requerimento de conteúdo local mínimo na construção das embarcações.

<sup>14</sup> Navegação entre protos do mesmo país.

objetivo fugir da alta concorrência para o afretamento de navios petroleiros e gaseiros a Petrobras lançou o programa visando à contratação, por 15 anos, de 39 embarcações (DAS DORES, et.al. 2012).

O Programa EBN foi dividido em duas etapas: EBN1 (2008) com 19 embarcações e EBN2 (2010) com o contrato de 20 embarcações. Os contratos do programa forma firmados com a condição de exclusividade das construções e da manutenção das embarcações fosse realizada em solo brasileiro, fortalecendo os armadores privados nacionais e reduzindo a dependência do mercado externo para realização de fretes (NETO, 2014).

Cabe ressaltar que tanto Prorefam quanto o EBN são programas de afretamento de embarcações pela Petrobras, com contratos<sup>15</sup> de longo e médio prazo, ficando a cargo dos armadores e estaleiros a fabricação dos navios. Os programas possuem quatro elos envolvidos: armadores, estaleiros, Petrobras e mecanismos financeiros (NETO, 2014).

O terceiro programa foi intermediado pela Transpetro, que lançou no ano de 2005 a primeira etapa do Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef) e em 2008 o Promef II. A empresa é subsidiária da Petrobras, responsável pelo transporte e logística de combustível no Brasil, atuando com oleodutos e navios. A necessidade de modernização e expansão da frota da Transpetro, fez com que fosse firmada a contratação para a fabricação de 49 navios de apoio logístico e transporte de combustíveis. Os contratos firmados pelo programa estabeleceram um percentual mínimo de 65% na primeira etapa e 70% na segunda de conteúdo nacional nas embarcações (NETO, 2014).

O Promef teve um desdobramento denominado de PROMEF Hidrovias, direcionado à construção de 20 empurradores e 80 barcaças, para o transporte de etanol. Produzidos pelo Estaleiro Rio Tietê (ERT), construído para dar suporte a essa demanda da Transpetro. Os três programas citados foram financiados com recursos do Fundo de Marinha Mercante (FMM), através do BNDES e Caixa Econômica Federal e demais bancos públicos e privados.

A demanda da Petrobras não foi apenas por novas embarcações, mas também por de plataformas de petróleo e sondas foram impulsionadas pela descoberta do pré-sal em 2005. As novas reservas de petróleo ampliaram significativamente a capacidade de produção da estatal e conseqüentemente a demanda de novas embarcações e equipamentos.

A Petrobras estabeleceu a necessidade de 33 sondas, em virtude do pré-sal e a importância das mesmas para a exploração de petróleo em camada profundas. As quais foram

---

<sup>15</sup> Os contratos incluem a embarcação, a tripulação, os víveres, tarifas portuária e combustíveis;

licitadas em 2011 com a obrigação de conteúdo local entre 55% e 65%, conforme e especificação do modelo de embarcação. A Sete Brasil<sup>16</sup> ficou responsável pela contratação da produção e posterior operação de 29 sondas, ao final de 2012. A empresa ficou encarregada por negociar com os estaleiros para a construção e de contratar empresas operadoras (NETO, 2014).

A Sete Brasil formou contrato de 15 anos de afretamento com a Petrobras, ficando a estatal com os custos do afretamento, assim como nos navios de apoio. As sondas foram licitadas de forma conjunta, deflagrando uma demanda em larga escala para a indústria naval nacional, e viabilizando o investimento em estaleiros, dos cinco estaleiros contratados em 2012 dois foram construídos para a produção das sondas e os demais ampliados para suportar a demanda (DORES et.al. 2012; NETO, 2014).

A descoberta do pré-sal fortaleceu a Petrobras no primeiro lugar em exploração de petróleo em águas profundas e ultra-profundas, com 22% do total mundial. O pré-sal fortaleceu a posição da empresa não apenas na produção de petróleo, mas também na produção de tecnologia para extrair petróleo em grandes profundidades (MORAIS, 2013). O crescimento da exploração de petróleo gerou uma demanda de plataformas, assim como de navios de apoio.

A produção de 22 plataformas foi programada para entrar em operação entre 2012 e 2018. Sendo 14 inteiramente construídas no país e oito com cascos convertidos em estaleiros internacionais, mas com a construção e integração dos módulos em território nacional. A estimativa era que ao entrarem em funcionamento, as 22 plataformas, iriam acrescentar em 3,5 milhões de barris por dia<sup>17</sup> (bpd) a produção brasileira. Nos contratos firmados tem como cláusula a obrigatoriedade de conteúdo local varia entre 65% e 75% (NETO, 2014).

Fora das encomendas para o setor petrolífero, porém dentro de agências estatais pode ser citado o papel da Marinha do Brasil (MB). Primeiramente com o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), que estipulava a construção de um estaleiro, uma base naval e quatro submarinos convencionais e um nuclear, contrato de 2009. O Programa de Obtenção de Meios de Superfície (Prosuper), também de responsabilidade da MB, visa a produção de 5 navios-patrolha, contratados entre 2009 e 2011. Ações voltadas a

---

<sup>16</sup> Empresa de investimento em atividades relacionadas ao pré-sal, formada por Petrobras, que detém 10% do capital social da empresa; Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros); Fundação dos Economistas Federais (FUNCEF); Instituto de Previdência e Assistência (Previ); Fundação Vale do Rio Doce de Seguridade Social (Valia); Bradesco; Banco BTG Pactual; e Banco Santander.

<sup>17</sup> Em 2013 a produção era de 2 milhões de bpd;



fortalecer e modernizar a capacidade da MB na proteção dos recursos marítimos e da costa brasileira (NETO, 2014).

Empresas como a Log-In Logística Intermodal, coligada à Vale e à Aliança Navegação, pertencente ao grupo internacional Hamburg Süd, firmaram contratos significativos para os estaleiros nacionais. A primeira com o contrato para a construção de 7 navios (5 porta contêineres e 2 graneleiros) e a segunda de 4 navios porta-contêineres, todos ficaram a cargo do Estaleiro Ilha S/A (Eisa-RJ).

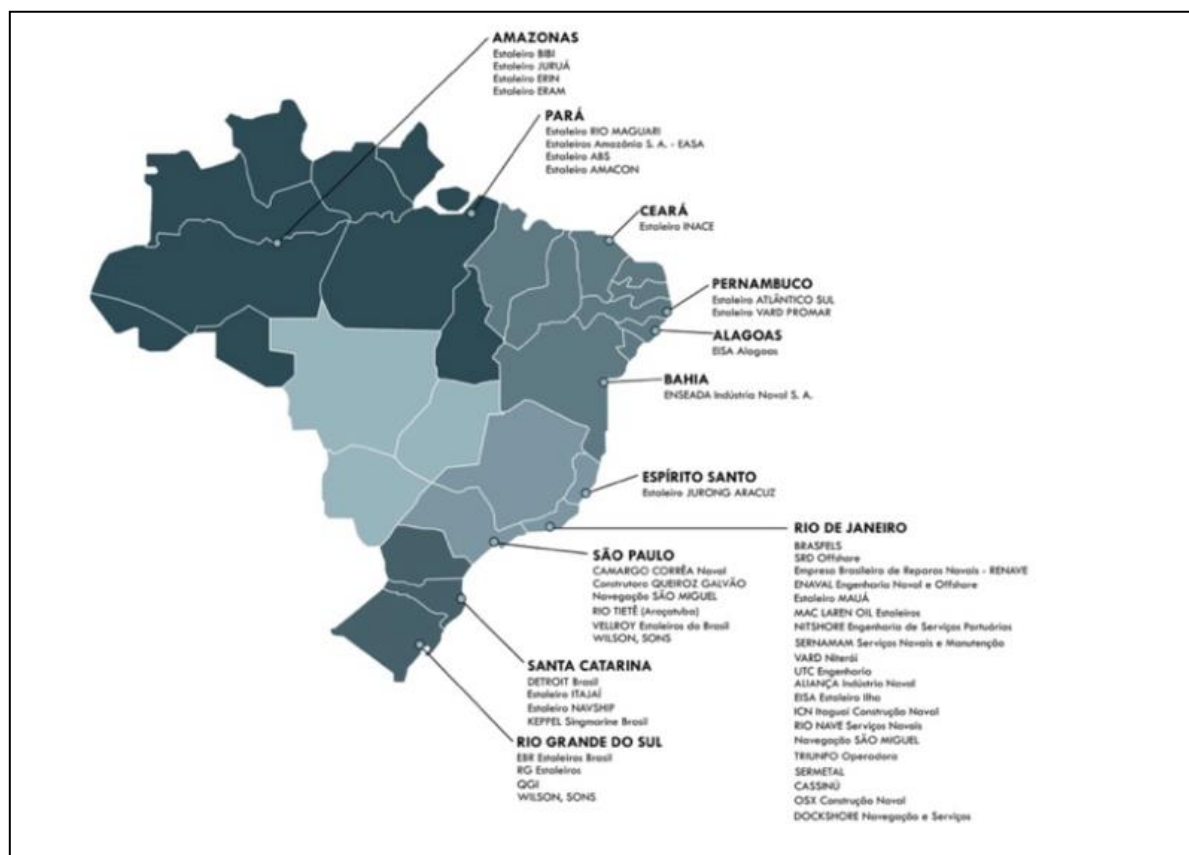
O crescimento das encomendas para a indústria naval brasileira é parte de uma política de nacionalização da frota naval. Porém, com a descoberta e efetivação da exploração de petróleo na camada pré-sal, a carteira de encomendas aos estaleiros existentes no país foi superior à capacidade dos mesmos. Assim, a ampliação dos estaleiros existente e a construção de novas estruturas foram fundamentais para o setor naval brasileiro.

Entre 2005 e 2012 foram 51 projetos de construção, ampliação e modernização aprovados pelo DCFMM, responsável por liberação dos projetos para o setor (NETO, 2014). Nem todos esses saíram do papel, uma vez que alguns tiveram seus projetos elaborados para concorrer a licitações, denominados de estaleiros virtuais<sup>18</sup>. Segundo dados do SINAVAL (2018) o Brasil conta com 42 estaleiros, distribuídos por 10 estados, com capacidade de produzir as seguintes estruturas: equipamentos offshore (sondas e plataformas); embarcações de apoio marítimo; navios de grande porte de diferentes segmentos de carga; embarcações fluviais e para operações portuárias, reparo de navios; navios militares e navios para cabotagem.

---

<sup>18</sup> Os “Estaleiros Virtuais” são construídos a partir da contratação dos serviços, um fato que provoca atrasos nas entregas das encomendas uma vez que a construção dos estaleiros ocorre dentro do prazo de desenvolvimento dos navios ou plataformas.

**Figura 1** – Distribuição dos estaleiros brasileiros - liberados pelo CDFMM



Fonte: SINAVAL (2012)

A descentralização da indústria naval brasileira foi fundamental para expandir a capacidade de produção nacional, processo que fez parte da política de Estado. A dispersão dos estaleiros com capacidade para a produção naval e *offshore*, concentrados no estado do Rio de Janeiro, buscou inserir novos territórios produtivos no país, impulsionados pela construção naval, com destaque para os estados do Rio Grande do Sul e de Pernambuco e a formação de polos produtivos navais.

Contabilizando apenas os estaleiros destinados à produção naval e *offshore*, em 2003 o Brasil contava com 3 estaleiros com capacidade de construir ou reparar embarcações de grande porte, sendo que um deles estava desativado. Todos os estaleiros estavam localizados no estado do Rio de Janeiro. Em 2014 o país já possuía 14 estaleiros navais divididos em oito estados no litoral brasileiro. Entre 2003 e 2015 foram entregues pelos estaleiros brasileiros 199 embarcações de apoio marítimo (SINAVAL, 2018).

**Quadro 3** - Estrutura e capacidade de produção dos principais estaleiros brasileiros

<b>ESTALEIROS</b>	<b>ATLÂNTICO SUL (PE)</b>	<b>BRASFELS (RJ)</b>	<b>RIO GRANDE (RS)</b>	<b>INHAUMA (RJ)</b>	<b>ENSEADA PARAGUAÇU (BA)</b>	<b>JURONG ARACRUZ (ES)</b>	<b>MAUÁ (RJ)</b>	<b>ISA (RJ)</b>
<b>Área Total (mil m<sup>2</sup>)</b>	1.620	513	1.157	370	1.600	825	80	150
<b>Processamento de Aço (mil t/ano)</b>	160	50	132	52	36	48	6	2
<b>Carreiras</b>	0	3	1	0	0	0	1	1
<b>Compr. Carreira Maior (m)</b>	N/D	320	230	N/D	N/D	N/D	70	80
<b>Boca Carreira Maior (m)</b>	N/D	70	40	N/D	N/D	N/D	1	6
<b>Diques</b>	1	2	1	1	1	1	0	0
<b>Compr. Dique Maior (m)</b>	400	125	350	350	261	250	N/D	N/D
<b>Largura Dique Maior (m)</b>	73	70	133	65	85	50	N/D	N/D
<b>Berços</b>	4	5	3	2	2	2	2	2
<b>Comprimento de Cais (m)</b>	1.450	1.642	950	659	823	740	86	30

Fonte: SINAVAL (2016) organizado pelo autor.

Ao observar o quadro 3 é possível reconhecer a capacidade dos principais estaleiros brasileiros, os quais foram ampliados ou contruídos dentro do processo de reestruturação da indústria naval. Estaleiros que colocaram o país como uma potência em ascensão na cadeia produtiva naval global, com equipamentos e estruturas que viabilizaram a construção de uma ampla carteira de embarcações destinadas as mais variadas funções (de navios de transporte até complexas plataformas de petróleo em águas profundas).

**Quadro 4** - Estrutura e capacidade de produção dos principais estaleiros de integração brasileiros

<b>CANTEIROS</b>	<b>EBR TOYO SETAL (RS)</b>	<b>BRASA (RJ)</b>	<b>QGI (RS)</b>	<b>OSX (RJ)</b>	<b>TECHINT TECHNIP (PR)</b>	<b>VARD PROMAR (PE)</b>
<b>Área Total</b> (mil m <sup>2</sup> )	1.500	76	20	N/D	N/D	800
<b>Processamento de Aço</b> (mil t/ano)	11	12	9	9	9	18
<b>Número de Berços</b>	2	2	2	1	1	2
<b>Comprimento Total de Cais</b> (m)	820	640	20	400	350	300

Fonte: SINAVAL (2016) organizado pelo autor.

Com a capacidade produtiva instalada, o conjunto de estaleiros brasileiros alcançaram índices anuais próximos aos principais players mundiais. Além disso, os estaleiros nacionais obtiveram uma estrutura de custos e qualificação de mão de obra capaz de suportar as demandas internas e disputar em cenário internacional as encomendas de armadores, de forma competitiva.

Segundo estimativas da ANP (2017) até 2027 os estaleiros teriam uma carteira de encomenda ativa, movimentada principalmente pelo aumento exponencial do setor de petróleo e gás natural. O crescimento das explorações do pré-sal demandaria aproximadamente 89 plataformas de petróleo e 195 embarcações, com investimento estimado em US\$ 83,6 bilhões. Entretanto, a forte dependência dos estaleiros brasileiros do setor de petróleo e gás natural torna-se um risco para o futuro do setor. Não apenas pelas possíveis mudanças das estratégias de governo, como o ocorrido, mas também pela limitação futura da demanda. O aproveitamento do forte comércio exterior naval, a navegação de cabotagem e o fortalecimento do transporte hidroviário poderiam ser soluções para ampliar a carteira de encomenda dos estaleiros nacionais.

#### **4.4.3 Financiamento e tributação da indústria de construção naval**

Um dos pilares para o desenvolvimento da indústria de construção naval é o sistema de financiamento do setor. A relevância levou os principais players mundiais adotarem processos que tenham a direta participação dos Estados, seja no direto financiamento ou regulação das ações correlatas. A capacidade produtiva e a competitividade

internacional passam diretamente pelas condições financeiras das empresas ou do suporte dados às mesmas (MUNIZ; MARTINS, 2007).

Para a reativação da indústria de construção naval o governo brasileiro adotou algumas medidas para o financiamento do setor. Iniciativa que foi fundamental para o pleno desenvolvimento das atividades em território nacional. Os altos custos e as taxas de jutos inviabilizariam a elaboração e execução dos projetos, principalmente os tocantes a construção ou modernização dos estaleiros e embarcações destinados à produção e exploração de petróleo e gás natural.

A primeira estratégia utilizada para o financiamento foi o fortalecimento do Fundo de Marinha Mercante (FMM). Administrado pelo Ministério dos Transportes, através do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM, tem como principal fonte de recursos o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM<sup>19</sup>. Incidente sobre o frete cobrado pelo transporte aquaviário de carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro, ou seja, sobre as atividades de cabotagem e importação de mercadorias. O FMM é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval nacional (BNDES, 2016).

O BNDES é responsável por administrar os recursos do FMM, ficando com o papel de regular e avaliar a viabilidade e prioridades dos projetos liberados pelo CDFMM. A agência de fomento ajusta as condições dos contratos, de aprovar e contrata as operações financeiras e responsáveis por fiscalizar o andamento dos projetos. Os recursos do fundo foram fundamentais para o processo de fortalecimento da indústria de construção naval brasileira. O FMM foi fundamental para financiar as encomendas dos programas de aquisição de embarcações em estaleiros nacionais: PROREFAM, PROMEF, EBN e para a aquisição de Sondas para exploração do pré-sal. Em relação ao parque de estaleiros nacionais o fundo foi de significativa relevância para a sua ampliação, entre 2005 e 2012 período de maior crescimento das instalações de construção naval foram contemplados 38 projetos de reforma, construção ou ampliação dos estaleiros nacionais. Sendo liberado pelo BNDES mais de US\$ 6,2 bilhões no período para a execução das obras localizadas em sete estados brasileiros (DORES et al., 2012).

---

<sup>19</sup> O AFRMM é um tributo que foi instituído pelo Decreto-Lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987. Sua natureza jurídica é a de contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE, e tem como objetivo atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao setor naval brasileiro.

Além da atuação do BNDES na contratação de estaleiros e embarcações o banco elaborou um programa especial para auxiliar o fortalecimento da cadeia de fornecedores de navieças, que é fundamental para a reestruturação da indústria de construção naval.

Destaque-se o esforço do BNDES em fomentar a indústria de navieças. O Banco lançou, em 2011, o Programa BNDES de apoio ao Desenvolvimento da Cadeia de Fornecedores de Bens e serviços relacionados ao setor de Petróleo e Gás (BNDES P&G), o qual tem como principais objetivos criar e ampliar a capacidade produtiva das empresas fornecedoras de bens e serviços de petróleo e gás, nos quais se inserem os fornecedores de navieças; aumentar sua competitividade doméstica e internacional; e desenvolver sua capacidade inovativa (DORES et al., 2012, p.294).

Em 2005, no início do processo de retomada da indústria de construção naval o BNDES reduziu a taxa de juros para o setor e inseriu a reforma e construção de estaleiros em sua carteira de projetos financiáveis pelo FMM. Na resolução o banco estabeleceu uma variação entre 2,5% a 5% ao ano para a construção de embarcações, 3% a 5% para a produção nos estaleiros e para reforma e construção de estaleiros no país, a variação dependia das características do projeto, uma redução média de 2% ao ano (BNDES, 2005).

Além das taxas de juros, outros mecanismos adotados pelo BNDES para realizar os empréstimos do FMM foram outras estratégias. Como a carência de até quatro anos para o início do pagamento das parcelas e a amortização em até 20 anos. Uma forma de garantir a melhor aplicação dos recursos foi à adoção de critérios rígidos para a concessão do financiamento. Assim, uma série de aspectos<sup>20</sup> das empresas envolvidas nas propostas são avaliados, para que ocorra a liberação dos recursos (MUNIZ; MARTINS, 2007).

A portaria do Ministério dos Transportes nº 090/2005, estabelece como ocorreria a liberação dos recursos em cada etapa do projeto. A comprovação das etapas e usos dos recursos é critério para a liberação de novas etapas e seus respectivos valores de contrato. A exigência de relatórios comprobatórios e o acompanhamento das obras buscava reduzir a má aplicação do FMM, uma dos principais problemas enfrentados durante o primeiro ciclo de crescimento da indústria naval brasileira, ocorrido entre as décadas de 1960 e 1980. Além do BNDES outros agentes financeiros foram credenciados para gerenciar o financiamento do setor de construção naval com os recursos do FMM. São eles: o Banco do Nordeste, o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia, e a Caixa Econômica Federal. As instituições bancárias seguiam os mesmo protocolos que o BNDES, estabelecidos pelo Ministério dos Transportes. Além disso, foram elevados os recursos disponíveis para financiamento via FMM, com o

---

<sup>20</sup> Situação econômica da empresa e a viabilidade dos projetos diante da estrutura e histórico das empresas contratantes dos financiamentos.

aporte de R\$ 10 bilhões, aumentando a capacidade de projetos beneficiados via FMM (DORES et al., 2012).

Em 2009 a Resolução nº3828, que dispõe sobre a aplicação dos recursos do FFM, elaborada pelo Conselho Monetário Nacional, determinou índices de juros diferenciados entre itens nacionais e importados, além de especificar os prazos de carência e amortização para cada tipo de projeto a ser contratado. O documento também inseriu projetos de pesquisa e desenvolvimento, dentro das linhas de créditos via FMM. A ação uma medida articulada para fortalecer o aumento do conteúdo nacional nos projetos navais e garantir uma carteira de encomenda para os estaleiros brasileiros. Cabe destacar que plataforma de petróleo não foram inseridas nos projetos financiáveis via FMM, enquanto os navios sondas tiveram a sua liberação após 2013.

Segundo relatório do Ministério dos Transportes, as ações de fomento a indústria naval brasileira foi fundamental para ampliar a competitividade do setor. A ampliação da carteira de ofertas aos estaleiros nacionais contribuiu também para a consolidação dos novos polos navais nos estados do Rio Grande do Sul, Pernambuco e Bahia. Entre os anos de 2007 e 2015 a carteira de crédito concedido via recursos do FMM evoluiu de R\$ 2,5 bilhões no primeiro ano para R\$ 20,4 bilhões em 2015. Após um longo período de aumento da carteira de crédito em 2016 foi registrado uma redução, passando para aproximadamente R\$ 19,7 bilhões (BNDES, 2016).

Ao analisar os investimentos priorizados pelo FMM na construção, modernização e ampliação dos estaleiros brasileiros é possível reconhecer um elevado crescimento entre 2005 e 2013, totalizando mais de 6,5 bilhões de dólares. Direcionados principalmente para estaleiros de médio e grande porte voltados para construções *offshore*. Entretanto, a partir de 2014, como reflexo da crise política e econômica do país, o setor de construção naval foi diretamente atingido sendo que entre 2014 e 2018 foram priorizados pouca mais de US\$ 2 milhões para a construção de novos estaleiros.

No Brasil, a demanda de navios não é exclusividade das petroleiras, já que outros setores da economia nacional também estão aquecidos. Como exemplo disso, tem-se os setores de mineração e logística, especificamente com a Vale e a Log-In. Outro setor com enorme potencial de crescimento é o de hidrovias (CERQUEIRA JUNIOR, 2014, p. 10).

Entretanto, a demanda de embarcações voltadas para o setor de petróleo e gás natural e plataforma de petróleo foram as principais encomendas que movimentaram a reestruturação do financiamento dos estaleiros nacionais. Outros importantes mecanismos financeiros de apoio para a indústria de construção naval brasileira foi o Fundo de Garantia

Para Construção Naval – FGCN e isenções fiscais a estaleiros e as indústrias de navipeças. Criado a partir da Política de Desenvolvimento Produtivo do governo federal em 2008, o fundo tem como objetivo garantir o risco de crédito das operações de financiamento à construção ou à produção de embarcações, e o risco decorrente do desempenho de estaleiros brasileiros (DORES et al., 2014).

Administrado pela Caixa Econômica Federal, o FGCN é uma garantia do pagamento de eventuais quebras nos contratos, a Lei nº 11.786/2008 instituiu o fundo e autorizou a União participar como cotista do fundo com investimento de recursos próprios. Englobando a construção de todo o tipo de projeto naval, inclusive plataforma de petróleo o fundo. Em 2009 a Lei nº 12.058 destinou de R\$ 5 bilhões para formação do patrimônio do fundo e retirou a cobrança de imposto de renda das aplicações financeiras para manutenção do fundo.

Em relação à redução da carga ações como a desoneração da cobrança de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre peças e materiais destinados à construção de navios por estaleiros nacionais (Decreto no 6.704/2008). A alíquotas do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) foram zeradas assim como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) sobre equipamentos destinados à indústria naval, estimulando o setor de navipeças (Lei no 11.774/2008).

Assim os mecanismos criados pelo governo federal atingia toda a cadeia envolvida na indústria de construção naval. Armados, estaleiros e indústria de navipeças foram beneficiados com linhas de créditos especiais, amortização dos financiamentos, articulação dos agentes financeiros e redução das cargas tributárias com o objetivo de fortalecer toda a cadeia de construção naval nacional e formar um ambiente econômico favorável ao pleno desenvolvimento do setor.

#### **4.4.4 Programa PROGREDIR**

Lançado em 2011, o programa PROGREDIR foi desenvolvido junto do PROMINP, e visava liberar uma linha de crédito especial para as empresas da cadeia de suprimento da PETROBRAS e de suas subsidiárias. O fortalecimento com aporte financeiro visava criar um ambiente favorável para o pleno desenvolvimento da cadeia de fornecedores nacionais (LIMA, 2011).



Foram credenciados bancos e fundos que tinham como garantia dos empréstimos os contratos de fornecedores com a Petrobras. Os pedidos de crédito/antecipação de faturas eram realizados em um portal e os agentes financeiros lançavam propostas para realizar tais operações, fato que estimulava a competição entre os bancos e reduzia as taxas. A dificuldade das pequenas e médias empresas em captar recursos foi amenizada com a estrutura montada para vincular os bancos e fundos aos projetos desenvolvidos por empresas nacionais fornecedoras de bens e serviço a PETROBRAS.

A disputa entre os bancos, a garantia de quitação dos contratos e a transparência das informações buscou reduzir os custos para as empresas fornecedoras. O financiamento tinha como finalidade dar um suporte financeiro para as empresas desenvolverem os projetos contratados pela PETROBRAS e consolidar sua participação no setor de petróleo e gás natural. Todo o processo era realizado via eletrônica, facilitando o acesso ao crédito para os fornecedores. Segundo dados do portal Progredir entre 2012 e 2017 foram antecipados mais de R\$ 35 bilhões, o crédito não envolveu recurso da estatal (LIMA, 2011).

Segundo a Petrobras a redução média dos custos para as companhias participantes, alcançou valores que variaram entre 20% e 40% a menos nos financiamentos para os fornecedores da estatal (PETROBRAS, 2014). O mecanismo que estimulou e facilitou o acesso a financiamento, criando um processo eletrônico transparente e com garantias seguras de pagamento através dos contratos da Petrobras com as empresas fornecedoras, teve como função dotar os fornecedores de bens e serviços nacionais a competirem com as grandes companhias internacionais. Além disso, o PROGREDIR foi uma ferramenta que auxiliou no cumprimento dos percentuais estabelecidos pelas políticas de conteúdo local.

#### **4.4.5 Plano Brasil Maior – Formação dos APLs**

A política de governo desenvolvimentista impulsionou a adoção de políticas para o fortalecimento de setores produtivos, com a articulação de atores e a criação de arranjos produtivos. A Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2003-2007) – e a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008-2010) foram seguidas pelo Plano Brasil Maior (2011 – 2014) que se destaca pelo estímulo a uma reorganização espacial da produção industrial brasileira e o fortalecimento de atores locais.

O Plano Brasil Maior, estabelecido em 2011, que era uma política industrial, tecnológico, de serviços e comércio exterior, direcionado ao estímulo e a inovação para alavancar a competitividade industrial. Tinha como uma das metas a descentralização das

atividades industriais orientando ações e articulando os atores em diferentes escalas. Dava continuidade das outras políticas industriais da parceria público privado e regulado por um comitê gestor formado por:

PNDR (coordenada pelo Ministério da Integração Nacional – MI); Territórios da Cidadania (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA); Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos locais (GTP-APL) (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC); Rede Nacional de Informações sobre Investimentos (Renai) (MDIC); e Rede Nacional de Política Industrial (Renapi) (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI) (BRANDÃO, 2019, p. 24).

Com o plano a organização espacial da econômica foi reorganizada espacialmente, com ações coordenadas entre entes privados e estatais setores econômicos movimentaram os arranjos econômicos e a força de trabalho de muitas regiões. Com forte atuação do BNDES setores como o agroindustrial, o automobilístico, da indústria extrativa mineral, da indústria automobilística e da infraestrutura receberam investimentos que inseriram ou fortaleceram esses setores no cenário internacional (ROSSI; ALONSO; GUIMARÃES, 2010).

Junto da estratégia de desenvolver os setores produtivos, estava a intenção de incorporar todas as cadeias produtivas envolvidas, fortalecendo a produção nacional ao nível internacional. Para consolidação do Plano Brasil Maior (2011) foi estabelecida uma série de medidas para impulsionar os setores produtivos:

- Desoneração dos investimentos e das exportações;
- Ampliação e simplificação do financiamento ao investimento e às exportações;
- Aumento de recursos para inovação;
- Aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação;
- Estímulos ao crescimento de pequenos e micro negócios;
- Fortalecimento da defesa comercial;
- Criação de regimes especiais para agregação de valor e de tecnologia nas cadeias produtivas; e
- Regulamentação da lei de compras governamentais para estimular a produção e a inovação no país.

O plano foi orientado a partir de um comitê gestor, composto por cinco ministérios, que tinha entre as funções: aprovar programas relativos ao plano, bem como suas

metas, acompanhar a efetiva implementação dos programas realizando os ajustes necessários, e articular as ações transversais do governo federal. Para um melhor funcionamento do plano foram criados comitês executivos com o objetivo de focar suas ações em setores específicos, entre os setores que tiveram suas ações organizadas por um comitê específico estava o de petróleo e gás natural atrelado ao de construção naval.

O Comitê Executivo de P&G e o Naval são constituídos por 43 membros (entre titulares e suplentes), coordenados pelo MDIC e pelo BNDES, com representantes do governo federal, das associações de classe empresariais, das centrais representativas dos trabalhadores e das empresas do setor (BARAT, et al., p.60).

O setor de construção naval, impulsionado pelas descobertas das reservas de petróleo e gás natural, foi fundamental para movimentar uma ampla cadeia produtiva, estimulando principalmente a produção nacional. “... com metas relacionadas ao aumento do conteúdo local, mais representatividade das empresas brasileiras fabricantes de navipeças, e crescimento da produtividade dos estaleiros e da participação de engenheiros no número de empregos diretos no setor.” (PIRES; GOMIDE; AMARAL, 2014).

O projeto de incentivo à produção indústria nacional consistia no desenvolvimento de tecnologia nacional e competitividade internacional. Em setores como o de Petróleo e Gás Natural foram adotadas experiências internacionais como referência para a organização das atividades setoriais. Entre os pontos que orientaram as ações do setor estão:

- Incentivo às empresas-âncoras que se constituem elos;
- Incentivo à inovação por meio da interação entre indústria e universidades;
- Incentivo ao conteúdo local;
- Incentivos à concentração geográfica (apoio a APLs);
- Fortalecimento de grandes grupos locais;
- Incentivo ao investimento estrangeiro para aumento de competitividade dos fornecedores locais; e
- Continuidade da política industrial.

O Conselho de Competitividade de Petróleo, Gás e Naval (P, G &N), do Plano Brasil Maior, buscou articular projetos de desenvolvimento e qualificação de fornecedores com um enfoque sistêmico e territorial. “Com metas relacionadas ao aumento do conteúdo local, mais representatividade das empresas brasileiras fabricantes de navipeças, e

crescimento da produtividade dos estaleiros e da participação de engenheiros no número de empregos diretos no setor.” (PIRES et al., 2014, p,73).

A demanda de bens e serviços do setor, bem como os investimentos necessários para o seu desenvolvimento internacional competitivo, obrigam a uma articulação de ações políticas inter-escalar. A dimensão territorial dos projetos do setor de energia, nesse caso os voltados para petróleo e gás natural, levam a uma reestruturação da produção industrial nacional. O desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais APLs, foi possibilidade que se somada a qualificação e capacitação dos fornecedores nacionais buscou dar autonomia para a indústria naval nacional.

O território é fundamental para a elaboração e atuação de uma APL, uma vez que seus arranjos atuam em uma delimitação territorial. As APLs possui um caráter de desenvolver um território de forma conexa, coordenar as ações aproveitando a capacidade produtiva de uma delimitação territorial. As APLs buscam inovação e interação entre os atores locais e as possibilidades de desenvolvimento de parceiras e para a formação de cadeias de fornecedores.

#### 4.4.5.1 Arranjos Produtivos Locais

O Ministério da Integração Nacional insere a criação dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) como um dos mais importantes instrumentos de geração de emprego e renda para a estratégia de redução das históricas desigualdades regionais brasileiras. O papel dos APLs para o desenvolvimento regional tem como objetivo organizar os atores regionais e a geração de emprego e renda, assim os arranjos tornam-se instrumentos catalisadores de políticas públicas, em geral.

Entre os objetivos da implementação de um APL está em combater possíveis gargalos que impedem o desenvolvimento de uma região. A delimitação de APL aplicado no Brasil foi elaborada na década de 1990 dentro do Ministério da Ciência e Tecnologia e englobava as diferentes formas de organização de polos de desenvolvimento. A delimitação de APL como ...

... um espaço social, econômico e historicamente construído através de uma aglomeração de empresas (ou produtores) similares e/ou fortemente inter-relacionadas, ou interdependentes, que interagem numa escala espacial local definida e limitada através de fluxos de bens e serviços. Para isto, desenvolvem suas atividades de forma articulada por uma lógica sócio-econômica comum que aproveita as economias externas, o binômio cooperação-competição, a identidade sócio-cultural do local, a confiança mútua entre os agentes do aglomerado, as organizações ativas de apoio para a prestação de serviços, os fatores locais

favoráveis (recursos naturais, recursos humanos, cultura, sistemas cognitivos, logística, infraestrutura etc.), o capital social e a capacidade de governança da comunidade, construindo, assim, as bases de um efetivo pacto territorial em prol do desenvolvimento da localidade e da região (COSTA, 2017, p.42).

Já a Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist) define APL como “um conjunto de agentes econômicos, políticos e sociais localizados no mesmo território, desenvolvendo atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem” (SIMONETTI; KAMIMURA, 2017, p.73)

A definição coloca os APLs conectados com o conceito de território, o qual necessita de uma organização para o seu pleno desenvolvimento. A formação de uma cadeia de produção regional e não apenas uma visão individualista de uma empresa, situação que necessita da cooperação entre diferentes atores para o seu pleno funcionamento e real capacidade de competitividade com centros produtivos mais avançados. A cooperação coordena direcionada para um determinado processo produtivo, com a participação de fornecedores de matéria-prima, máquinas e equipamento, peças e assistência técnica, serviços especializados, entre outros. Com a concentração de uma atividade produtiva é possível à formação de um contingente de mão de obra qualificada que contribui para a capacidade produtiva e competitiva. Entre os agentes participantes dos APLs pode-se arrolar:

I – atores econômicos (clientes, parceiros e competidores; fornecedores de insumos, componentes, ou equipamentos; fornecedores de serviços técnicos); II - atores do conhecimento (consultores, universidades e institutos de pesquisa); III - atores de regulação (órgão gestor do APL, governos em seus vários níveis); e IV - atores sociais (sindicatos, associações empresariais, organizações de suporte e organizações do chamado terceiro setor, entre outros) (SIMONETTI; KAMIMURA, 2017, p. 21).

Segundo Simonetti e kamimura (2017) para que ocorra o pleno desenvolvimento de um APL é necessário que ocorra “uma sinergia do conhecimento, da regulação nas relações criadas pelos atores econômicos e sociais, amparados por sistemas institucionais voltados aos interesses e às necessidades das atividades desenvolvidas na região” (p.21). A geração de emprego e renda, o desenvolvimento econômico e social, e a maior relação entre os atores locais e regionais, são algumas das vantagens para o Estado a partir da implementação de um APL. Entretanto, o Estado deve atuar na melhoria da infraestrutura local e regional, visando melhorar o acesso e as condições do território para suportar a demanda dos atores econômicos e sociais.

O interesse pelos APLs está na capacidade de impulsionar o desenvolvimento regional e local, o entendimento entre atores privados e o poder público permite a exploração das potencialidades de recorte envolvido. A consolidação dos APLs traz vantagens para os atores e para o território de sua instalação, pois o conjunto de ações planejadas entre os envolvidos permite um maior crescimento das possibilidades de desenvolvimento em suas distintas esferas (econômica, social e política). A ação dos APLs busca integrar as pequenas e médias empresas dentro de um território em pleno desenvolvimento. “Arranjos produtivos locais (APLs) de uma forma mais integrada com outros temas do desenvolvimento, como macroeconomia e economia regional” (REDESIST, 2004, p.153).

Os Arranjos Produtivos Locais podem ser comparados com políticas elaboradas para o desenvolvimento de determinados recortes do território nacional. Políticas de substituição das importações, nas décadas de 1950 e 1960, que tinham como uma das ferramentas a industrializar de capitais estaduais menos desenvolvidas. As políticas de desenvolvimento regional eram apoiadas por teorias desenvolvimentistas cepalianas. Cabe destacar que os APLs não são objetivos das políticas públicas, mas são meios e instrumentos para impulsionar o desenvolvimento em sentido amplo, econômico, social e tecnológico (CASSIOLATO; LASTRES, 2003). A APL é inserida como prioridade para o governo federal nos Planos Plurianuais desde 2000.

A inclusão de APLs como prioridade do governo federal formalizou-se nos seus Planos Plurianuais (PPA), desde 2000; no Plano Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (PNCT&I), 2007-2010; na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), 2008-2013; no Programa Brasil Maior (PBM), 2013-2015, entre outros. Destacam-se as ações pioneiras desenvolvidas pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), assim como a criação de uma instância de coordenação das ações de apoio a APLs no país, o Grupo de Trabalho Permanente em APLs (GTP APL), responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (BRANDÃO, 20019, p.24).

Dentro da formação de um APL as empresas âncoras são as responsáveis por direcionar a formação do arranjo, atraindo novas empresas e orientando as instituições envolvidas em suas ações. As universidades, instituições de pesquisa e técnicas são beneficiadas com a geração de novas demandas e o fortalecimento de suas relações com a comunidade empresarial ao desenvolver novas tecnologias para os setores produtivos atuantes na região. Para COSTA (2010) a “geração de novas receitas, no fortalecimento das instituições, na aplicação (incorporação) de pesquisas e projetos acadêmicos, no

direcionamento de seus cursos para as necessidades das empresas e do mercado” (p.130) são outros benefícios para as instituições de ensino envolvidas em um APL.

Dentro de um APL o núcleo industrial atrai outros segmentos da cadeia produtiva, como fornecedores de serviços e equipamentos. Bem como conta com a presença de organismos externos, órgãos do governo, representações empresariais, instituição de crédito ensino e inovação. O papel das empresas “âncoras” é fundamental para o desenvolvimento de um APL, mas são as micro e pequenas empresas, que se inserem nesse cenário, que mais ampliam a sua atuação. A ampliação da carteira de clientes, o aperfeiçoamento de suas ações, melhoria nas suas estratégias de produção e a eliminação de barreiras são alguns dos benefícios das micro e pequenas empresas em participar de um APL.

Os arranjos produtivos proporcionam às empresas participantes subsídios para enfrentar o mercado acirrado, superar os desafios, as dificuldades de acesso ao crédito e até mesmo as barreiras impostas pelo excesso de burocracia, bem como discutir as características e as vantagens relacionadas a esse modelo de estrutura organizacional. Um grupo de empresas fortalecidas gera uma externalidade positiva, na geração de emprego e renda, tornando-se um atrativo a outras empresas para que se instalem na região. Consequentemente, há um desenvolvimento regional (SIMONETTI; KAMINURA, 2017, p. 26 e 27).

Assim é crescente a ação do governo, na escala federal, estadual e municipal e de entidades representativas e de apoio as empresas, em apoiar políticas públicas para as APLs. Uma vez que já é reconhecida a capacidade desses arranjos em promover o desenvolvimento regional, destacando a redução de desigualdade sócias, por meio da geração de trabalho, emprego e renda.

Ressaltando a importância da forma da participação do poder público na promoção dos APLs, Schmitz (2005) sugere que as instituições governamentais não podem implantar uma estrutura industrial que se desenvolva por meio da eficiência coletiva (os governos não criam APLs). No entanto, uma vez que os produtores locais tenham alcançado um mínimo de concentração da atividade e de conhecimentos e habilidades específicas, a ação pública pode cumprir função importante na consolidação da aglomeração, subsidiando a indústria a se expandir e a inovar, de maneira articulada com as ações privadas de ajuda mútua.

As políticas federais e estaduais tem a capacidade de sinalizar estratégias para os atores, os quais a partir desses sinais elaboram seus planos de ação e integração aos demais atores. O ritmo de criação de APL adotado no Brasil, a partir de 2004, juntamente de ações políticas federais e estaduais com políticas setoriais articuladas, uma vez que apenas ações

dos atores econômicos e sociais não são suficientes para o pleno desenvolvimento de um APL.

Costa (2010) destaca que os arranjos produtivos locais brasileiros só conseguem consolidar-se mediante a ação do Estado, que tem com função planejar o desenvolvimento regional, coordenar as ações dos atores e inibir possíveis interesses nocivos aos atores ou aos objetivos do Estado. Para o autor é fundamental que se arquitetem forças centrípetas que colaborem no progresso do capital social local, da capacidade de governança local, do desenvolvimento econômico, de acordos territoriais e de dinamizar toda a ampla região inserida no APL.

Entre as ações públicas que visam estruturas um APL está: I-oferecer a base de infraestrutura adequada para o desempenho dos arranjos; II- incentivar a formação de trabalhadores capacitados e qualificados; III - estimular as atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D); IV-oferecer subsídio fiscal; e V-investir em projetos, programas e ações mediante uma base institucional promotora de desenvolvimento de produtos e processos (SANTOS et al., 2004; CERVIERI, 2008).

Com a elaboração da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais o Estado brasileiro adota uma política nacional de desenvolvimento regional. A política nacional para a formação de APLs possui cinco eixos estruturantes: I) crédito e financiamento, a fim de suportar o processo de especialização produtiva localizada; II) governança e cooperação, para consolidar as relações interfirmas; III) tecnologia e inovação, para a promoção da capacidade tecnológica endógena; IV) formação e capacitação, para a construção de capital humano diferenciado nos APLs; e V) acesso aos mercados nacional e internacional, para a sustentabilidade do arranjo produtivo (BRASIL, 2006).

A elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) teve como objetivo “a redução das desigualdades regionais e o apoio ao desenvolvimento das regiões brasileiras, na busca de melhor exploração dos potenciais que emergem da exuberante diversidade cultural, social e econômica do nosso país” (GALVÃO, 2007, p. 338). A PNDR buscou as singularidades de cada região e a possibilidade de distribuir em diferentes regiões formadas por fatores sociais, culturais, institucionais, morfológicos, históricos, geográficos, políticos, microeconômicos, mesoeconômicos e macroeconômicos (Idem).

O governo federal passou a organizar o tema sobre APLs por meio das seguintes medidas: i) incorporação do tema no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, por meio do Programa 0419 – Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas; e ii) instituição do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL).



Devido à capacidade de impulsionar o desenvolvimento regional, com vantagens para diferentes atores, o governo federal brasileiro a partir de 2004 buscou articular ações, com intuito de potencializar o desenvolvimento dos APLs. A relevância do assunto para o desenvolvimento regional pode ser percebido pela quantidade de órgãos federais envolvidos no grupo de articulação governamental elaborado para facilitar o desenvolvimento dos APLs<sup>21</sup>. A organização de políticas pode contribuir para fomentar e estimular os processos que envolvem o desenvolvimento de um APL. Castro (2009) define alguns conceitos que conectados aos APLs como: território; especialização produtiva; aprendizagem e inovação; cooperação; e atores locais.

- 1) Território: o APL compreende um recorte do espaço geográfico (parte de um município, um conjunto de municípios, bacias hidrográficas, vales, serras, entre outros) e é passível de uma integração econômica e social no âmbito local.
- 2) Especialização produtiva: além da produção, esta característica leva em consideração o conhecimento que pessoas e empresas têm sobre a atividade econômica principal.
- 3) Aprendizagem e inovação: acontece quando há um intercâmbio sistemático de informações produtivas, tecnológicas e mercadológicas. Interação com outras empresas, por meio de cursos, feiras.
- 4) Cooperação: há cooperação produtiva, que visa à economia de escala, e cooperação inovativa, que diminui riscos, custo e tempo, dinamizando o potencial inovativo dos APLs.
- 5) Atores locais: são instituições de promoção de financiamento e crédito; instituições de ensino e pesquisa; centros tecnológicos; associações empresariais; prestadores de serviços; organizações do terceiro setor; e governos em todos os âmbitos (SIMONETTI, KAMIMURA, 2017, p. 23).

A partir disso, é possível reconhecer que a formação de APLs possui a capacidade de impulsionar o desenvolvimento regional, porém é necessária a atuação direta do Estado para proporcionar plenas condições, como regras, controle e estrutura para que a consolidação de um APL. Portanto, o projeto de APL ao ser adotado por um Estado como uma política de desenvolvimento regional amplia a exploração das singularidades regionais, cabendo as diferentes escalas de governos elaborarem estratégias junto aos demais atores.

No Brasil a descoberta de grande de reservas de petróleo e gás natural na camada pré-sal, permitiu a construção de um novo modelo de desenvolvimento nacional. A projeção da Petrobras era que essas novas reservas dobrariam a capacidade de produção de petróleo até

---

<sup>21</sup> Ministério da Indústria, Comércio Exterior, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Integração Nacional, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério de Minas e Energia, Ministério de Educação, Ministério do Turismo, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Caixa Econômica Federal, BNDES, CNPq, SEBRAE, Basa, IPEA, FINEP, Banco do Nordeste Brasileiro, Banco do Brasil, Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), Inmetro e Embrapa. Posteriormente entraram no grupo: IEL, Conselho Superior do Movimento Brasil Competitivo, Codevasf, Banco Bradesco, Suframa, CNI, Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), SENAI e Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assuntos de Ciência e Tecnologia.

2020 no Brasil, com uma capacidade de 5,0 milhões de barris de petróleo por dia (bpd) (ROSSI, et al., 2015).

O volume de investimento no setor de petróleo e gás, necessários para explorar essas reservas, são capazes de movimentar um amplo conjunto de setores industriais. Os investimentos no setor de construção naval, com objetivo de garantir a capacidade de exploração das novas reservas, fazem parte de um amplo plano para mobilizar a indústria nacional de bens e serviços. A demanda por plataformas, sondas de perfuração, navios tanques e navios de apoio foi fundamental para a elaboração de um projeto nacional voltado para a construção naval. O estabelecimento de um percentual mínimo de conteúdo local nas estruturas de apoio ao setor de exploração de petróleo e gás natural permitiu um novo rumo para o setor naval no país. Cenário que impactou em oportunidades para o desenvolvimento de uma cadeia produtiva, com o crescimento para o setor industrial nacional e atração de investimentos estrangeiros no país.

#### **4.4.6 Rede PETROS – RS e Programa RS Indústria Oceânica**

Assim a formação de redes de atores capazes de potencializar as suas “forças” e qualificar-se para acessar ao novo mercado que se abre é fundamental. A formação de uma rede de fornecedores para o setor de petróleo e gás já havia sido estruturada no estado do Rio Grande do Sul, anteriormente a descentralização dos polos navais pelo Brasil. A Rede PETRO-RS, que envolvia além de empresas, outros atores como universidades, centros tecnológicos, instituições financeiras e o governo do Estado (BALESTRO, 2004).

Fundada em 1999 a Rede PETRO-RS, foi desenvolvida pela Secretaria de Ciências e Tecnologia do Estado, com o intuito de qualificar as empresas gaúchas a fornecer bens e serviços ao setor de petróleo e gás natural. A crise no setor agrícola levou a empresários e empreendedores buscarem novas alternativas, e a obra de expansão da Refinaria Alberto Pasqualine (Refap) da Petrobras, abriu uma oportunidade para o empresariado gaúcha, uma vez que grande parte dos produtos e serviços necessários era fornecido por empresas de outros estados (BRITO, 2010).

O objetivo da rede era elevar a participação das empresas gaúchas na cadeia de fornecedores da Petrobras. A Rede foi elaborada a partir da demanda de empresas gaúchas e a possibilidade de competir dentro do setor de petróleo e gás natural. As empresas

proponentes<sup>22</sup> faziam parte de Reis Ramos diferente e não possuíam relação entre si, porém reconheceram a oportunidade de crescimento econômico e tecnológico que poderia ser facilitado com a criação de uma rede entre os atores envolvidos (empresas, universidade, Petrobras, etc.) (PELLEGRIN, 2005).

Entretanto, a ideia só foi consolidada com a atuação direta do governo do estado, através da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (SCT-RS). Para o fortalecimento da rede foram agregados atores como: diferentes instâncias do governo, universidades, agentes financeiros, a Petrobras e novas empresas. Para Pellegrin (2005) pode-se considerar um movimento impulsionado pelo governo em conjunto com empresas, capazes de atuar na rede de fornecedores do setor de petróleo e gás natural.

Com articulação da SCT-RS e da Secretaria de Ciência e Tecnologia do estado, é lançado em dezembro de 1999 a Rede PETROS-RS, que tinha como finalidade estimular a relação entre os atores para formar uma cadeia gaúcha de fornecedores de bens e serviços para a cadeia de produção de petróleo e gás natural. No primeiro momento a secretaria responsável articulou os seguintes atores: PETROBRAS, Universidades Gaúchas, Agentes financiadores (FINEP, BRDE e BANRISUL) e outras Organizações de apoio (SEBRAE, FEDERASUL e FIERGS) e empresas de diferentes seguimentos (PELLEGRIN, 2005).

Assim o governo do estado torna-se o principal ator dessa rede, com apoio da Petrobras/REFAP. A Rede PETROS-RS tinha entre seus objetivos:

- Ampliar as possibilidades de mercado para as empresas gaúchas, obtendo-se com isso o fortalecimento dessas empresas e a diversificação dos seus negócios;
- Desenvolver tecnologia no Rio Grande do Sul adequada às necessidades das empresas produtoras de petróleo, com vistas inicialmente as empresas nacionais (PETROBRAS, Ipiranga, Manguinhos, etc.) e posteriormente com objetivo de obter fatias do mercado internacional do setor;
- Aproximar as empresas gaúchas dos centros de pesquisa locais e das agências de fomento, visando o desenvolvimento ou consolidação de tecnologias de ponta, com alto valor agregado, para estas empresas;
- Estimular a formação de grupos de trabalhos entre empresas e centros de pesquisa, com o objetivo de otimizar custos operacionais, incrementar trocas de conhecimento e obter redução de custos nas empresas locais. Dessa forma, viabiliza-se o fornecimento de sistemas para as empresas, conforme tendência de compras do setor;
- Qualificar e equipar os centros de pesquisa gaúchos, principalmente através do desenvolvimento de pesquisa aplicada;
- Contribuir para a manutenção da liderança tecnológica da PETROBRAS na exploração de petróleo em águas profundas; e

---

<sup>22</sup> Altus S.A., Coester Automação Ltda., Cordoaria São Leopoldo S.A., Hidrover Equipamentos Óleo Dinâmicos S.A., Kock Metalúrgica S.A., Produttore Consultores Associados Ltda., Valmicro Lupatech S.A., Weatherford Sistema de Completação (Caxias do Sul) e Weatherford Sistemas de Elevação Artificial (São Leopoldo Geremia).

-Gerar empregos no Rio Grande do Sul através da substituição da importação de materiais e serviços, de forma compatível com os objetivos da Agência Nacional do Petróleo (ANP) explicitados no documento “Mecanismos de Estímulo ao Suprimento Nacional no Setor de Petróleo” (PELLEGRINI, 2005, p.224).

Inicialmente houve o cadastramento de 36 empresas, interessadas em participar da rede e 10 laboratórios de pesquisa e desenvolvimento. A comparação com experiências de outros países (como Noruega, Inglaterra e Canadá) fortaleceu as expectativas em relação à organização da rede, tendo em vista a evolução de setores econômicos e do desenvolvimento tecnológico gerado a partir da interação entre empresas e centros de pesquisas.

A primeira ação executada foi a de apresentar a Rede Petros-RS para o setor de compras da Petrobras, demonstrando o início da articulação entre os atores, a primeira organizada no Brasil, e prospectar futuras demandas para o setor de petróleo e gás natural. Junto da estatal foram traçados caminhos a serem seguidos para o desenvolvimento da capacidade dos fornecedores no estado. Voltados principalmente a dimensionar a capacidade dos centros de pesquisas e das empresas em fornecer bens e serviços ao setor. O papel do Estado nessas primeiras ações é destacada por Pellegrin (2005), uma vez que a rede era uma estratégia inovadora era necessário um ator capaz de articular com a Petrobras as primeiras tratativas.

Para atender as orientações da área de compras da Petrobras foi elaborado uma cartilha informando todas as empresas cadastradas e seus produtos, os laboratórios e centros de pesquisas capazes de produzir e desenvolver novas tecnologias. A demanda de desenvolvimento tecnológico impõe uma difícil barreira a ser superada por pequenas e médias empresas, que ao se unirem em grupos e junto de centro de pesquisas, conseguem desenvolver sistemas e produtos destinados a toda cadeia produtiva do setor de petróleo.

A Rede PETROS-RS e seus atores mantiveram contato direto com o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes) responsável por desenvolver de tecnologia para superar desafios e demandas na exploração de petróleo e gás natural. A intensão era compreender as principais demandas de inovação que a estatal possuía no período e reconhecer possíveis áreas de atuação para os atores da rede. Assim, mais que a organização dos atores a rede tinham como objetivo qualificar o estado com polos de desenvolvimento tecnológicos.

A construção de parcerias com visão futura parece ser pré-condição essencial do desenvolvimento da capacidade relacional necessária à condução da redefinição das fronteiras no interior de uma rede ou de outro tipo de arranjo interorganizacional (BALASTRO et al., 2004, p.186).

A rede era organizada a promover a participação de todos os atores envolvidos. Para isso, os projetos foram desenvolvidos por grupos de trabalho, formado por representantes da rede de diferentes segmentos. Os projetos eram abertos a todos os membros da rede, após a definição do tema e de seu coordenador o projeto era planejado entre os membros envolvidos.

A obra de ampliação da REFAP<sup>23</sup>, que deu início ao planejamento da Rede PETROS – RS foi tema de um Workshop que buscou aproximar as empresas gaúchas das necessidades para a ampliação da refinaria. A partir disso, foram estabelecidos os primeiros contatos entre as empresas gaúchas e os responsáveis pelo projeto de ampliação da refinaria. O cadastramento de empresas gaúchas no cadastro de fornecedores resultou no contrato fechado com a empresa responsável pelas obras: com a KOCH Metalúrgica de Cachoeirinha (US\$ 630mil), com a TRAFÓ – Equipamentos Elétricos de Gravataí (US\$ 825 mil), com a RECRUSUL – Implementos Rodoviários e refrigeração de Sapucaia do Sul (US\$ 266 mil), com a ALSTOM – Energia localizada em Canoas (US\$ 2,5 milhões), entre outros (PELLEGRIN, 2005).

A partir disso, foram estimuladas ações para promover as empresas gaúchas em eventos ligados ao setor de óleo e gás natural, bem como capacitações e cartilhas para as empresas acessarem as redes de financiamentos disponíveis. Um avanço foi a participação de centros de pesquisas gaúchos nos editais do Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor Petróleo e Gás Natural – CTPETRO, por meio de parcerias entre empresas e universidades, com cerca de R\$ 8.200.000,00 investidos no estado em pesquisa no setor de Petróleo e Gás Natural.

O primeiro projeto firmando entre a Rede PETRO-RS e a Petrobras foi a Ancoragem, destinado a duas áreas fundamentais para a Petrobras: cabos sintéticos e acessórios da linha de ancoragem como gancho e manilha. Duas ações decorreram dessa relação:

(i) A de estruturação do laboratório POLICAB na Fundação Universidade de Rio Grande (RS), projeto que envolveu além daquela universidade a Cordoaria São Leopoldo e o CENPES; e

(ii) o de desenvolvimento do gancho KS com a UFRGS/LAMEF, Fundação Dambroz e CENPES.

Ambos com recursos do CTPETRO, de R\$ 701.000,00 e R\$ 606.264,24, respectivamente (PELLEGRIN, 2005, p.230).

---

<sup>23</sup> O projeto de ampliação da capacidade de refino de petróleo, saindo de 20 mil para 30 mil metros cúbicos por dia. O investimento previsto para a ampliação era de US\$650 milhões, o projeto foi financiado por um banco japonês e ficou sob responsabilidade da empresa de engenharia japonesa *Toyo Engineering Corporation*.

Outro papel da rede foi de estimular a parceria entre as empresas gaúchas, alicerçando composições de empresas com capacidade de concorrer com prestadores de bens e serviços de diferentes regiões do país e até mesmo internacionais. A união e cooperação entre os atores foram fundamental para o reconhecimento da Rede PETROS-RS. A articulação entre atores criadas no Rio Grande do Sul impulsionou a replicação dessa estrutura em diferentes setores dentro e fora do estado, tornando-se a experiência gaúcha um marco nacional.

Um dos grandes exemplos do reconhecimento da rede foi à instalação de um escritório para o cadastramento de fornecedores para a Petrobras. O cadastramento realizado junto a SERMAT, que era realizado apenas no Rio de Janeiro, foi aberto na REFAP em virtude do reconhecimento do setor de material da Petrobras ao papel da Rede PETROS-RS. Processo que resultou no cadastro de 30 novas empresas no cadastro da estatal nacional.

A assinatura de um Protocolo de Intenções entre a Secretaria da Ciência e Tecnologia - RS e a Gerência da Unidade de Negócios do rio Grande do Norte e do Ceara da Petrobras abriu uma nova forma de articulação dos atores da rede. A parceria tinha como finalidade somar os esforços para fortalecimento da nacionalização da produção de equipamentos. Segundo Pellegrini (2005) os principais projetos que se desenvolveram dessa parceria foram:

- O desenvolvimento do sistema de geração de energia a gás metano veicular, elaborado entre a Petrobras e a empresa gaúcha FOCKINK – Soluções Inovadoras, com sede em Panambi-RS, com orçamento de 309 mil reais;
- O contrato entre a Petrobras e a Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS), para desenvolver um modelo de simulação computacional para estudos de evacuação de pessoas em situação de emergência, com investimentos de mais de 192 mil reais;
- Parceira para o desenvolvimento e qualificação de fornecedor de hastes de bombeio, contanto com a empresa FORJAS TAURUS, de São Leopoldo-RS, e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Com investimento por parte da Petrobras de R\$ 2.280.400,00;
- Termo de cooperação foi com a Fundação Luiz Englert (UFRGS), que tinha como finalidade o desenvolvimento e produção de protótipos e realização de testes de qualificação em 10 Unidades de bombeio. Projeto que teve parceria das empresas: DAMBROZ – que atua na área de fundição e mineração, situada em Caxias do Sul e

EBERLE – Aviaamentos Metálicos, do município de Caxias do Sul – RS. Para o desenvolvimento do projeto a Petrobras investiu R\$ 952 mil. O fruto do projeto foi o desenvolvimento de uma patente para unidade de bombeamento, uma vez que a solução encontrada foi inovadora a nível internacional;

Além das empresas, laboratórios e centros de pesquisas de 7 universidades do Rio Grande do Sul e secretarias estaduais, outros atores fizeram parte da rede como: a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), o SEBRAE/RS, a FIERGS, a FEDERASUL, o Banco Regional de Desenvolvimento Econômico (BRDE) e a própria PETROBRÁS, por meio da Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP). A ação da Rede PETROS-RS na capacitação e qualificação de fornecedores da cadeia de Petróleo e Gás Natural no estado, ação que foi fundamental a participação do SEBRAE-RS, da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP) e da PETROBRAS/Refap.

A partir de 2003 com o fortalecimento de políticas da PETROBRAS voltadas ao crescimento no número de fornecedores de bens e serviços nacionais, foram lançados editais buscando o desenvolvimento de materiais e equipamentos fornecidos por empresas do exterior. A estratégia foi elaborada a partir do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), através da Rede Brasil de Tecnologia, a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), demonstrando a ação do Governo federal para estimular o crescimento do setor industrial voltado para a produção e exploração de Petróleo e Gás Natural.

Entre os projetos analisados, 13 foram selecionados, dos quais 6 eram de atores pertencentes a Rede PETROS-RS, destacando assim a capacidade de articulação e consolidação das estratégias desenvolvidas pela gestão de rede entre os atores. Porém, mesmo com um cenário favorável para a inserção das empresas gaúchas no fornecimento de bens e serviços à PETROBRAS o temor era a concorrência internacional, a qual as empresas nacionais não possuem capacidade financeira e estrutural de competir. A pouca experiência das empresas gaúchas no setor de petróleo e gás natural obrigavam uma margem de segurança no valor estipulado nas licitações da estatal brasileira. A construção de um diálogo aberto, com a direção da PETROBRAS deixa claro o plano da estatal de privilegiar a compra de fornecedores nacionais, fato que seria realizado com base na Lei 8.666 de licitações e contratos (PELLEGRIN, 2005).

A apresentação do PROMINP (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás), com toda a estruturação de uma rede de financiamento e uma ampla carteira de ofertas destinadas à indústria de construção naval o programa foi uma ação do governo federal que visava fortalecer a inserção da indústria nacional em toda cadeia do setor de Petróleo e Gás Natural. A articulação entre os atores da Rede PETROS-RS e a parceira de qualificação das empresas gaúchas envolvidas apresentou-se como uma maior oportunidade de inserir-se nesse amplo mercado nacional que se ergueu por meio da ação do governo federal.

Ao estabelecerem relações mais próximas com a PETROBRAS, além das relações de mercado *strictu sensu*, essas empresas têm acesso a informações qualificadas, que contribuem para o seu processo de adaptação e reconfiguração de habilidades organizacionais necessárias para a obtenção de vantagem competitiva sustentada na cadeia de suprimento. Em outros termos, os recursos informacionais obtidos por meio da rede contribuem para o desenvolvimento das capacidades dinâmicas das empresas (BALESTRO et al., 2004, p. 195).

A capacidade da PETROBRAS, como uma das maiores empresas de petróleo do mundo, impulsionado pela descoberta de reservas de petróleo e gás natural em águas profundas, abriu um imenso mercado para o fornecimento de bens e serviços com a consolidação dos estimulas as empresas nacionais de participar do setor. E a ação do governo do Rio Grande do Sul foi fundamental para o fortalecimento da Rede PETROS-RS, pois permitiu a chegada em camadas gerenciais da estatal e estabeleceu parcerias entre os atores que foram capazes de desenvolver uma segurança operacional, ainda não encontrada nos fornecedores nacionais para o setor.

A qualificação das empresas e a consolidação das relações dos atores da Rede PETROS-RS, foram fatores relevantes para a inserção do estado do Rio Grande do Sul no processo de descentralização da indústria naval no país. Desde o processo de instalação da industrial naval, até a construção das primeiras plataformas de petróleo houve a participação de empresas gaúchas cadastradas pela rede na consolidação do setor naval na região sul do estado.

A instalação e consolidação de estaleiros, de grande porte, nos municípios de Rio Grande e São Jose do Norte fez com que o governo estadual elaborasse projetos para ampliar a produção naval no estado. Com o objetivo de aproveitar o potencial do setor na criação de emprego e renda, o plano era ampliar as áreas de atuação da indústria naval, não



especificamente a exclusivo o número de estaleiros, mas de áreas para a fabricação de estruturas navais.

O governo do Estado do Rio Grande do Sul estruturou uma ampliação da indústria de Petróleo e gás natural gaúcha junto à costa da lagoa dos patos. Tendo como fator favorável a cadeia produtiva estadual estruturada, que é capaz de direcionar a sua produção ao setor naval, além de um amplo sistema de instituições de ensino, como escolas técnicas e universidades. O potencial do setor no país surgiu como um ponto determinante para ampliar a produção industrial.

O governo gaúcho reconheceu que o crescimento do setor naval brasileiro era uma oportunidade que deveria ser aproveitado para alavancar a produção industrial no Rio Grande do Sul. Representando cerca de 8% do PIB no Brasil o estado era responsável de apenas com 2% da indústria nacional de petróleo e gás natural, segundo a AGDI.

Como alternativa para aumentar a produtividade do setor de construção naval, o governo do estado do Rio Grande do Sul buscou atrair empresas internacionais para se instalarem no estado. A cadeia produtiva estadual era capaz de dar apoio à produção do setor de petróleo e gás, porém é necessária a inserção de atores internacionais os quais dominam a tecnologia. Segundo informações da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), estaleiros da Ásia, Mediterrâneo e Norte da Europa foram consultados, em 2014, para instalarem plantas produtivas junto à lagoa dos patos. O projeto consistia em criar uma rede produtiva capazes de atender não apenas a demanda nacional, mas inserir do estado em uma cadeia global do setor de petróleo e gás natural, com destaca para a construção naval.

Em 2010 foi instituído o Programa de Estruturação, Investimento e Pesquisa em Gás Natural, Petróleo e Indústria Naval do Rio Grande do Sul – PGPIN, sob a lei estadual N.º 13.710, de Abril de 2011, e tinha entre seus os objetivos:

I - ampliar e potencializar os benefícios econômicos e sociais que as atividades relacionadas ao gás natural, ao petróleo e à indústria naval poderão gerar no território do Rio Grande do Sul, tais como o fortalecimento da indústria gaúcha, a geração de emprego e renda, o avanço tecnológico, o fortalecimento empresarial, a qualidade de vida e o bem-estar social;

II - ampliar a participação da indústria gaúcha no fornecimento dos componentes necessários à realização de investimentos em gás natural, em petróleo e na indústria naval;

III - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias envolvendo a cadeia produtiva do gás natural e petróleo e da indústria naval;

IV - reduzir os impactos ambientais que possam ser causados pelo desenvolvimento das atividades referidas; e

V - articular as políticas públicas existentes no âmbito federal e estadual vinculadas à cadeia produtiva do gás natural e petróleo e da indústria naval. (AL, 2010, p.01).

Aumentar a competitividade das empresas localizadas em território gaúcho, para que essas elevem sua participação no fornecimento de insumos e serviços. Formar e preparar profissionais qualificados para trabalhar no setor, atrair novas empresas para o Rio Grande do Sul com destaque para a área de construção naval e montagem da cadeia de fornecedores. Além disso, o programa buscava impulsionar o desenvolvimento de pesquisas e inovação tecnológica para promover ganhos competitivos, ações fundamentais para inserir o território gaúcho no cenário internacional do setor. Outra preocupação do programa era a redução e eliminação dos impactos ambientais e sociais que sejam decorrentes das atividades ligadas à produção de petróleo e gás natural ou construção naval (SCHERER, 2013).

Para atingir o pleno desenvolvimento dos setores o governo do estado estruturou um conjunto de ações que consistia na formação de ambiente que interligam a ação de múltiplos atores. Estratégia similar à traçada pelo governo federal para o pleno desenvolvimento dos setores envolvidos na produção de petróleo e gás natural no país. O comitê gestor do programa era formado por representantes de diferentes secretaria e instituições do estado, na tentativa de otimizar as ações dos mesmos.

Direcionado para a indústria de construção naval foi elaborado o Programa RS Indústria Oceânica, desenvolvido pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, coordenado pela Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI). A estrutura do programa foi um arranjo setorial criado pelo governo gaúcho por meio do Decreto 51.103/14.

O programa foi elaborado com o intuito de aproveitar o potencial da industrial gaúcha, capaz de produção em todas as pontas da cadeia produtiva do segmento de construção naval. No território estadual encontravam-se uma série de indústrias, com capacidade produtiva significativa, dos segmentos metal-mecânica, eletroeletrônica e automação. As quais são essenciais para a cadeia de construção naval, que vinha sendo consolidado na região sul do estado. O crescimento da indústria de petróleo e gás no Brasil impôs um desafio a todo o país, o de aproveitar os recursos naturais para alavancar a indústria nacional foi um processo complexo e que ocorreu de forma fragmentada no país.

Assim, o governo do estado adotou um conjunto de estratégias institucionais com o objetivo de priorizar projetos e ações que permitissem o desenvolvimento da cadeia produtiva naval. O significativo potencial para geração de emprego fez com que o governo gaúcho estruturasse uma série de condições para atrair para o estado empresas que atuem junto a indústria naval, seja na prestação de serviço ou principalmente na fabricação de peças e equipamentos.

Entre as estratégias realizadas pelo governo estadual é possível destacar a articulação entre atores, instituições de pesquisa, agende financeiros, agencias públicas e empresas foram reunidas para fortalecer a cadeia produtiva estadual. Uma das preocupações foi compreender as demandas da Petrobras para assim direcionar o foco das ações dos atores envolvidos. A qualificação de fornecedores foi uma política adotada pelo governo do estado, ação realizada em parceria com instituições como SEBRAE e Petrobras. Não se trata apenas de orientação a produção ou prestação de serviços especializados, a ação das instituições passa por ações na regulação financeira e da documentação das empresas, exigência da Petrobras para seus fornecedores.

O potencial da rede hidroviária do Rio Grande do Sul foi colocado como um ponto chave para o desenvolvimento do projeto do governo do estado. Através de hidrovias é possível a interligação pelo sistema navegável das Lagoas dos Patos e Mirim. A navegação interna permite a conexão dos portos de Pelotas, Porto Alegre e Estrela, bem como os terminais portuários localizados nos rios Jacuí, Taquari, Sinos, Caí e Gravataí com o complexo portuário do Rio Grande o único porto marítimo do estado. Cabe destacar que esse sistema é inserido em de projetos multimodais de ligação entre Brasil e Uruguai, os projetos buscam reativar a navegação lacustre e fazem parte da a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Nesses projetos o porto do Rio Grande é considerado um ponto estratégico e de integração entre os diferentes modais que formariam uma das redes de ligação dentro do Mercosul (SOUZA, 2015).

O mapeamento de área ao longo da costa doce do estado levou em consideração não apenas as características físicas, como o calado e espaços adequados, foram consideradas também a força de trabalho disponível nos municípios situados junto à hidrovia gaúcha. A escolha desses ocorreu devido ao entendimento de tais condições permitiram a produção de grandes estruturas, destinadas à indústria naval, as quais poderiam ser deslocadas facilmente por vias fluviais até o porto do Rio Grande (SCHERER, 2013).

O Rio Grande do Sul possui aproximadamente 300 quilômetros de hidrovias, com uma população de 4 milhões de pessoas ao longo da costa doce. Porém a densidade

demográfica é concentrada em algumas áreas. A aproximação com a serra gaúcha é um fator favorável a ampliação da indústria de produção naval junto a hidrovía gaúcha, uma vez que a região gaúcha concentra o maior número de indústria de setor estratégicos para prestação de serviços e o fornecimento de peças para o setor naval.

Dentro dessa política de desenvolvimento industrial, foram desenvolvidos dois outros polos navais no Rio Grande do Sul. O primeiro foi o Polo naval do Jacuí, concentrado no município de Charqueadas e abrangem outra cinco municípios da região. No polo que fica a aproximadamente a 40 quilômetros de Porto Alegre, foi instalada a Iesa Óleo & Gás, que ficou responsável pela construção de módulos de compressão de gás destinado à aos cascos de FPSOs. Para a execução do contrato, a Iesa O&G está construindo uma fábrica de módulos às margens do rio Jacuí, em um terreno de 350 mil metros quadrados e 19 mil metros quadrados de área construída em Charqueadas. Próximo à Iesa, a Metasa abriu uma fábrica de grandes estruturas metálicas (OLIVEIRA, 2014).

Outro Polo naval projetado para o estado foi o de Guaíba, abrangendo os municípios de Porto Alegre e Guaíba. Áreas do polo receberam interesse de empresas que tinham como objetivo a construção de instalações para a fabricação de peças e componentes direcionados ao setor naval. Segundo a AGDI a Ecovix, acionista do Estaleiro Rio Grande, mostrou interesse em adquirir espaço para construção de módulos no porto da capital. Dentro do polo, a Koch Metalúrgica em parceria com a Palfinger Dreggen, demonstraram interesse de construir estruturas destinadas a cumprir um contrato para o fornecimento de 28 guindastes marítimos. Além dessas, as empresas TMSA e Petrosul, ambas atuando em atividades ligadas a atividade naval, demonstraram interesse em adquirir áreas junto ao polo para construir seus empreendimentos (KLEIN, 2014).

Além dos dois polos criados por lei estaduais, o município de Pelotas foi inserido na carteira de projetos do Governo do estado como local propício à instalação de empresas prestadoras de serviços e peças ao polo naval do Rio Grande. Entretanto, mais do que a elaboração de novos O direcionamento de diferentes empresas para a produção voltada para o setor de construção naval fez parte do projeto estadual para o setor.

Entretanto, o declínio da indústria naval brasileira desarticulou os projetos de desenvolvimento dos demais polos navais planejados pelo governo do estado do Rio Grande do Sul. Além do Polo Naval *Offshore* do Rio Grande, apenas o polo de Jacuí teve atividade realizadas a partir da instalação de empresas voltadas para o segmento naval, porém as operações os contratos com as presas lá instaladas não foram totalmente cumpridos, levando o polo ao seu fechamento mesmo antes da entrega de alguns dos projetos lá iniciados.

Dentro de todo o cenário elaborado até aqui, é possível reconhecer a formação de uma conjuntura positiva, para o setor de construção naval, foi baseada em ações e estratégias articuladas a partir de uma ampla política de Estado, voltadas para os setores de P&G e para a indústria naval. Estrutura que foi significativamente ampliada pela descoberta das reservas do pré-sal e o potencial desse processo repercutir em parte do território nacional, principalmente nos municípios portuários com capacidade de receber a construção de estaleiros navais. Mesmo com o interesse de atores globais, sobre toda a cadeia produtiva de petróleo e gás natural, a articulação entre os atores nacionais surtiram significativos efeitos para o desenvolvimento social e econômico do país.

A formação do PAC e demais programas criou uma rede de atores e processos que permitiram a reestruturação da indústria de construção naval. O arranjo entre atores, de diferentes segmentos, levou a rápida formação de um dinâmico processo de produção industrial, capaz de incorporar tecnologia nos processos produtivos e transformar-se, em um curto período, em um pujante centro de produção naval global.

**Quadro 5** - Atores e processos envolvidos no setor de construção naval nacional.

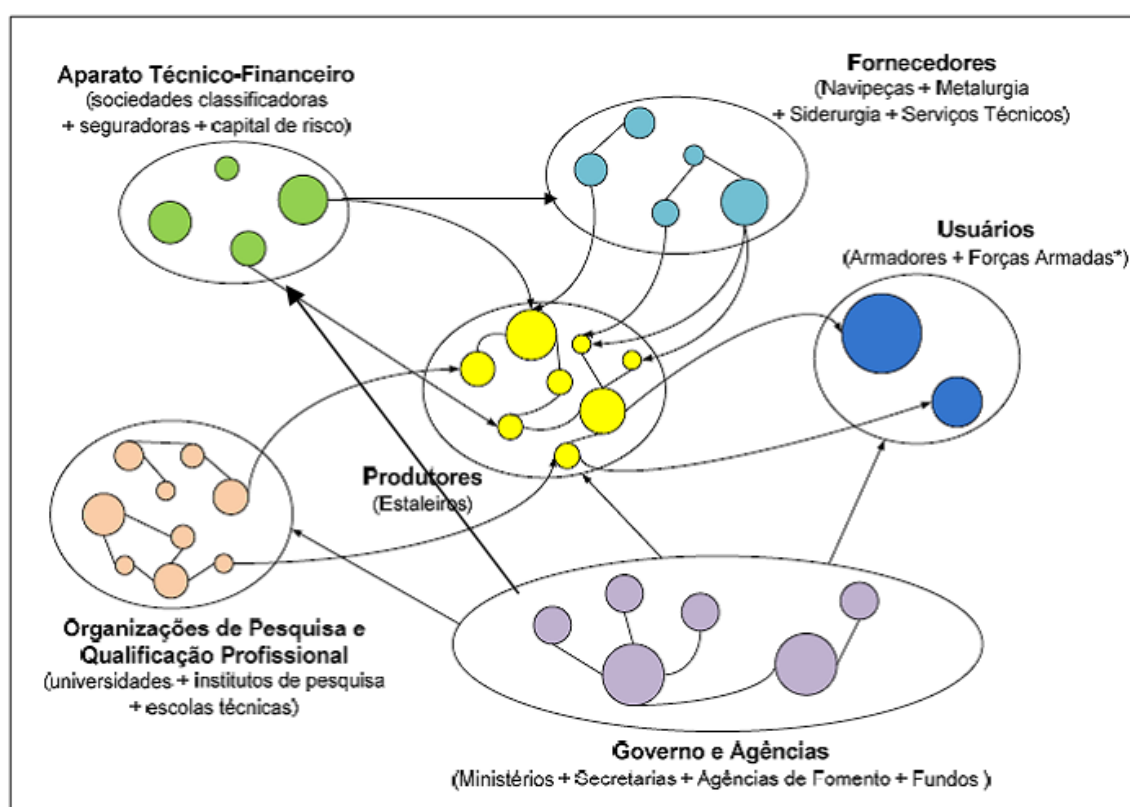
<b>Etapas</b>	<b>Atores e processos Centrais</b>	<b>Atores e processos periféricos</b>
<b>Planejamento</b>	Mercado (demanda espontânea), porém com predominância das encomendas das Transpetro (PROMEF)	Senado Federal autoriza ampliação do limite de endividamento da Transpetro
<b>Decisão</b>	CDFMM Empresas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

**Fonte:** APL (2007).

Mais do que a construção de estaleiros e a formação de uma carteira de encomendas, a indústria naval destacou-se pela incorporação de processos tecnológicos. Muitos dos quais desenvolvidos por centros de pesquisas localizados em território nacional,

principalmente devido a atuação da PETROBRAS. O papel da estatal e de suas subsidiárias foi fundamental para movimentar o setor naval e toda a cadeia de fornecedores. A estruturação de arranjos em diferentes escalas, qualificou uma série de atores e deixou claro a capacidade nacional de tornar-se um grande player de produção de navios, plataforma e demais estruturas navais.

**Figura 2** - Sistema de articulação entre os atores da indústria de construção naval brasileira.



Fonte: Araújo et al. (2009) adaptado pelo autor

A figura acima foi elaborada para demonstrar a análise de sistemas setoriais de inovação, como o de construção naval. Porém, ela pode ser utilizada para demonstrar a articulação entre os atores, principalmente ao conectar as instituições públicas com todos os conjuntos de atores. A organização de políticas públicas, proteção do mercado e qualificação de empresas e da mão de obra nacional foram fundamentais para qualificar os recortes territoriais que receberam os estaleiros nacionais. Assim, é possível reconhecer que mais do que um projeto setorial, o que se organizou foi um plano estratégico que perpassa por diferentes segmentos e cria um conjunto de atores articulados e fortalecidos dentro da rede de ação.

## 5 O MUNICÍPIO DO RIO GRANDE E O POLO NAVAL OFFSHORE

A partir das estruturas e estratégias construídas para o setor de construção naval e debatidas nos capítulos anteriores é necessário analisar as repercussões territoriais decorrentes da articulação das ações políticas. Com a consolidação do Polo Naval *Offshore* do Rio a geração de emprego e renda, a atração de trabalhadores em busca de oportunidade de emprego e o conseqüente crescimento populacional e urbano repercutiram nos municípios que receberam a instalação de estaleiros destinados à fabricação de plataforma e navios de apoio.

A observação dos processos ocorridos no município do Rio Grande representa um panorama dos processos que atingiram os demais recortes espaciais incorporados pelas políticas de descentralização da indústria naval. Inicialmente é realizada uma apresentação da área de estudo e da ligação direta entre ciclos econômicos locais e o porto, buscando reconhecer como a transformação das relações alterou as dinâmicas sociais, urbana e econômica do perímetro observado. Ressaltando as obras do PAC na qualificação do território, em especial as ações voltadas a qualificar o nó estratégico local, o Porto. Em seguida é descrito a formação do polo de construção naval, as estruturas navais construídas na região de abrangência do polo, as empresas envolvidas e a carteira de encomenda dos estaleiros locais ao longo dos anos.

Em um segundo momento é apresentado a formação do Arranjo Produtivo Local e a sua contribuição para compreender o potencial e as fragilidades da região para o desenvolvimento das atividades navais. Para demonstrar a mudança na dinâmica territorial são destacados dados socioeconômicos que refletem parte das transformações ocorridas a partir da formação de estruturas voltadas para o desenvolvimento de atividades ligadas ao setor de construção naval. Nessa etapa da pesquisa foram analisados fatores como: PIB municipal, geração de emprego em diferentes setores, crescimento dos valores imobiliários, os serviços de hotelaria e hospedagem, elevação do índice de criminalidade e a redução do número de beneficiados com programas assistências e a construção de novos empreendimentos no município como forma de reconhecer as alterações nas dinâmicas sociais e econômicas locais.

Após reconhecer o processo de formação e consolidação do polo naval do Rio Grande são analisadas as repercussões territoriais e sociais ocorridas no município do Rio Grande decorrente da consolidação, funcionamento e declínio das atividades no polo de construção naval local. Da articulação de atores até desistência de projeto habitacionais, os

caminhos de formação, consolidação e retração das atividades navais deixaram no município e na região de entorno cicatrizes que são decorrentes das mudanças políticas para o setor de construção naval nacional.

### 5.1 ÁREA DE ESTUDO E O PAPEL DO PORTO NA FORMAÇÃO DOS CICLOS ECONÔMICOS LOCAL

Localizado no sul do Rio Grande do Sul, o município do Rio Grande foi formado a partir de um conjunto de investimentos estatais e privado, direcionado ao desenvolvimento portuário. Consolidando com os diferentes ciclos econômicos, como um importante ponto estratégico, em relação a interesses econômicos, políticos e militares da região sul do país. Um polo de desenvolvimento, com períodos de crescimento baseados em distintos produtos e impulsionados por diferentes atores territoriais.

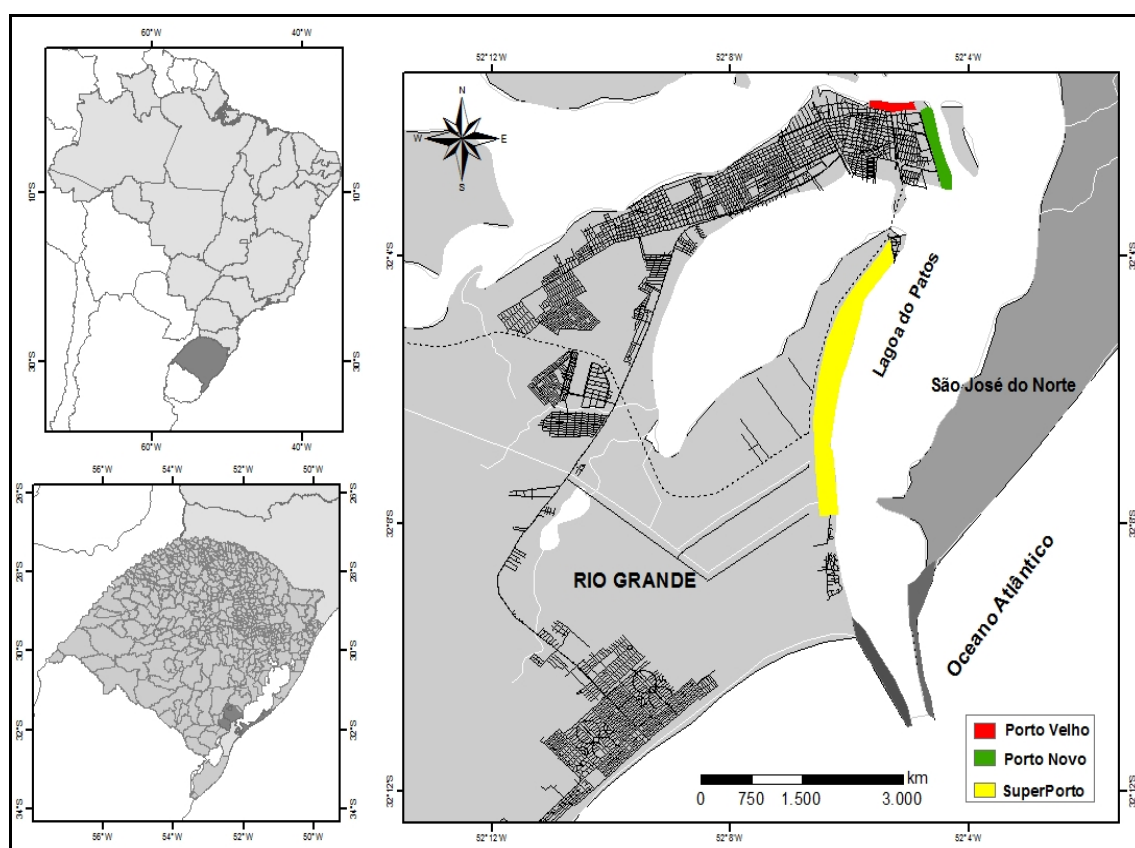
O porto do Rio Grande é o quarto maior, em movimentação de carga, do Brasil, após os portos de Santos (SP), Itaguaí (RJ) e Paranaguá (PR). Ele apresenta uma elevação significativa nos últimos anos, um crescimento de 24,9% no total de movimentação entre os anos de 2015 e 2016 (SECRETARIA NACIONAL DE PORTOS, 2017). O complexo portuário é dividido entre uma área de porto administrada pelo governo do estado e alguns Terminais de Uso Privado (TUP), transportando diferentes tipos de cargas.

Até atingir o volume de movimentação atual foi necessário um longo processo de desenvolvimento das estruturas portuárias. A instalação do porto criou arranjos políticos, sociais e econômicos estabelecidos a partir relação dos atores envolvidos, na construção da complexa estrutura territorial. Composta não apenas pela composição marítima, mas também por uma extensa malha de diferentes modais que articulam a ligação entre diferentes pontos.

A Figura 4 apresenta a localização do município do Rio Grande, destacando as estruturas portuárias estruturadas, a partir dos ciclos econômicos que alteraram as características do complexo portuário local em cada período. A adequação de novas estruturas é decorrente da entrada de atores territoriais e da demanda de uma dinâmica maior na movimentação ou na organização do setor portuária.



**Figura 3 - Localização do Município do Rio Grande e sua estrutura portuária**



Fonte: IBGE – 2012, elaborado pelo autor.

O processo de formação do município, e do porto, é diretamente ligado à ocupação portuguesa na América do Sul. A localização junto ao oceano atlântico, na entrada da Lagoa dos Patos, acesso navegável em direção ao interior do Rio Grande do Sul, e no caminho entre a região platina e a Europa, tornou do município um ponto fundamental na ocupação portuguesa no estado. A posição privilegiada, em relação aos interesses no sul do continente, fez com que, entre os anos de 1763 e 1776, a então vila fosse dominada pelos espanhóis, após combate com as tropas portuguesas, perdendo a função de capital da província.

Após a retomada portuguesa do controle territorial, e um período como função de demarcação do controle português na América, o crescimento do município ocorreu baseado nas atividades econômicas ligadas ao porto, por meio do comércio de produtos oriundos da pecuária. Segundo Pesavento (1985), no século XIX o Rio Grande do Sul se tornou o principal fornecedor de charque para o mercado brasileiro e exportava o couro, para a Europa.

Com a instalação de comércios e residência de negociantes, oriundos de diferentes partes da Europa, em Rio Grande e a cidade de Pelotas como fonte de charque, couro e

destino de sal, foram possíveis à expansão da econômica da região baseada na circulação desses produtos via porto. A necessidade dos comerciantes de melhores estruturas para o comércio, com o acesso seguro para navios maiores e com menor dependência das condições climáticas, revelava primordial a construção de uma melhor estrutura portuária.

O interesse de atores econômicos levou a busca junto à coroa portuguesa de investimentos para melhorar as condições para realização das atividades comerciais. Ao mesmo tempo ocorre o crescimento das relações comerciais atraiu o interesse português para o porto. Em 1804 foi instalada a Alfândega do Rio Grande, deixando para trás a função de demarcação territorial e consolidando-se como entreposto comercial. A abertura dos portos brasileiros, a partir de 1808, permitiu novas relações comerciais com as nações amigas (FERREIRA, 2015).

A falta de estrutura para o recebimento de grandes embarcações foi amenizada em 1823, com a construção do Porto Velho e a dragagem do canal de acesso, permitindo a atracação de navios com mais de 200 toneladas, dinamizando o comércio (BITTENCOURT, 2001). Obras que atendendo a demanda dos comerciantes locais e foi realizado com recursos do Estado. Entretanto, navios maiores continuavam com dificuldade para acessar o porto, devido ao seu canal sinuoso, dando vantagens aos portos platinos na concorrência com o porto gaúcho (REIS RAMOS, 2002).

A concorrência platina aliada a alta carga de impostos cobrados nos portos brasileiros, levou ao descontentamento dos proprietários de estâncias e charqueadores, culminando na Revolução Farroupilha (1835 – 1845), guerra do Rio Grande do Sul contra o Império brasileiro. Durante os confrontos o controle do porto de Rio Grande foi fundamental, pois ao não conseguir controlar o porto os revolucionários tiveram sua principal fonte de renda reduzida, a venda de charque. O desgaste dos confrontos armados e a dificuldade de manter o comércio de charque foram fundamentais para o fim do conflito (MARTINS, 2006).

O crescimento da movimentação portuária, para suprir a província, atraiu mais comerciantes, sendo fundada em 1844, a Associação Comercial do Rio Grande, a primeira do estado e 4º do Brasil, que tinha como um dos seus objetivos a melhoria do canal de acesso ao porto (MARTINS, 2006), a instituição voltada à busca por melhores condições para o comércio. A consolidação da conexão comercial local ocorre com a expansão do capitalismo comercial, ao nível mundial, e a ligação das casas comerciais, instaladas no município, com centros os comerciais europeus (SALVATORI et al., 1989).

O enfraquecimento do comércio de charque, ocasionado pelo avanço tecnológico, como a refrigeração e o desenvolvimento dos meios de transporte mais rápidos, permitiu uma

nova forma de organização territorial. Harvey (2005) coloca que as revoluções tecnológicas são processos que podem solapar a coerência estrutural dos espaços regionais, por liberaram tanto a produção quanto o consumo de espaços limitados, superando barreiras espaciais e reduzindo significativamente a variável tempo.

Contudo, o porto possibilitou a instalação, no município, de um conjunto de indústrias, formando no século XIX um importante parque fabril e uma nova organização territorial. Assim, é reorganizada a estrutura produtiva local baseada no capitalismo industrial, impulsionado pelo capital acumulado com o comércio (PESAVENTO, 1985; MARTINS, 2006). Os atores iniciaram uma fase de reformulação do território local, orientada por investimentos estatais em infraestrutura e a atuação privada na implantação industrial.

A instalação de diferentes indústrias, como: têxtil, beneficiamento de alimentos e bens de consumo levou o município à condição de 3º maior economia do país no período (MARTINS; PIMENTA, 2004). A partir de 1890 foram realizadas melhorias no setor portuário, como o aprofundamento do canal e a construção dos molhes<sup>24</sup>, como alternativa para solucionar o problema do acesso de navios, juntamente da construção do Porto Novo, entre 1911 e 1917, uma moderna estrutura para a época.

As obras de construção do Porto Novo e dos molhes ficaram a cargo da Cie. Française de Porto do Rio Grande do Sul, e ampliou de forma significativa a capacidade portuária (MARTINS, 2006). As estruturas foram financiadas pelo governo federal e pela concessão da exploração da estrutura pela construtora durante 20 anos. Entretanto, a exploração pela Cia. Francesa durou pouco tempo, os altos valores cobrados em imposto e taxas, em relação aos portos platinos, resultou em uma baixa movimentação em relação ao esperado, a empresa francesa chegou a um acordo com o governo federal e o porto foi repassado ao governo estadual.

A ampliação da estrutura portuária ocorreu paralela à expansão das linhas ferroviárias por todo o estado do Rio Grande do Sul, reflexo do arrendamento das estradas de ferro ao capital privado. A unificação de linhas e a sua maior extensão, somadas com o crescimento da capacidade portuária de Rio Grande serviram de estímulo para as atividades econômicas do centro sul do estado (RÜCKERT, 2001).

---

<sup>24</sup> Apesar de uma natural proteção das áreas em que se encontra a infraestrutura portuária, o canal de acesso ao Porto do Rio Grande necessita de uma maior proteção, visando garantir a entrada e saída de navios da barra. Assim em 1911 foram construídos os molhes, uma extensão do canal de acesso fixada com blocos de granito e atualmente ampliada com tetrápodes de concreto, a construção estabilizou a entrada do canal de acesso, fixando-a e tornado a entrada menos suscetível as condições climáticas.

A permissão, por parte do governo estadual, da entrada de capital estrangeiro resultou, entre os anos de 1917 e 1918, na instalação de três grandes frigoríficos no estado, sendo um deles em Rio Grande. A Cia. Swift S.A. do Brasil, uma empresa norte-americana que atuava no beneficiamento e processamento de carnes, atuando no modelo taylorista de produção, encontrou em Rio Grande concessões dadas pelo governo estadual e municipal para a sua instalação, entre as quais está a revogação das taxas de exportação de matéria-prima (MARTINS, 2006), assim é notável a atuação de escalas de poder de diferentes níveis no fortalecimento das atividades portuárias.

Com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) as industriais instaladas em Rio Grande mantiveram um elevado índice de produção, possibilitado pela capacidade de escoar a sua produção via porto. Porém, as crises mundiais, principalmente pela estreita relação com o comércio europeu, contribuíram para a falência de muitas indústrias locais e o fim das atividades de muitas no século XX (FERREIRA, 2015). Alguns dos fatores que contribuíram para a decadência das indústrias locais no cenário nacional esta a defasagem tecnológica, em relação à produção paulista e a concorrência dos produtos fabricados na serra gaúcha, porém o porto manteve-se importante escoando a produção do estado.

Entre os anos de 1950 a 1970 ocorreu à estagnação do parque industrial local, recuperando-se parcialmente a partir do desenvolvimento da indústria pesqueira, impulsionada pelo financiamento pelo governo federal (MARTINS, 2006). Entretanto, esse setor não refletiu nas atividades portuárias, mas na instalação de um conjunto de fábricas de processamento de pescado e a formação de uma frota de barcos pesqueiros. Com o fim dos incentivos fiscais para a produção pesqueira, baseada na redução do papel do estado na economia, e a decréscimo da matéria-prima ocorreu o declínio da atividade pesqueira em Rio Grande (RENNER, 2012).

Durante a ditadura militar (1964-1985), o município do Rio Grande foi definido como Área de Segurança Nacional, condição estabelecida pela política praticada pelos militares no comando do país, em que as capitais estaduais e cidades estratégicas, com importância para a segurança e o desenvolvido econômico nacional, passaram a ser administradas por interventores. A formação de um planejamento estratégico voltado para o desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul passava pelo porto. “O porto de Rio Grande foi um dos que mais investimentos recebeu do governo federal tanto nos anos setenta como nos anos oitenta” (DOMINGUES, 1995, p. 8-9). Investimentos que não estavam voltados exclusivamente para o porto, mas também para toda a infraestrutura necessária para o pleno funcionamento da logística, como nas rodovias de ligação entre modais.

Como ponto-chave para os planos de desenvolvimento do estado, na década de 1970, o porto de Rio Grande recebeu significativos investimentos oriundos do Estado. O objetivo de transformar o porto em um corredor de exportação para a produção do sul do país, teve como consequência a construção do SuperPorto, iniciada em 1972, juntamente de melhorias no canal de acesso, na capacidade de armazenagem, ampliação e modernização dos terminais portuários. Na construção do Superporto e do Distrito industrial (área próximo à zona portuária destinada à instalação industrial), e no Corredor de Exportação do estado foram investidos mais de quatro bilhões de dólares (DOMINGUES, 1995).

A construção das novas estruturas portuárias foi financiada com recursos públicos, com objetivo atender as novas demandas. O capital privado foi direcionado a implantação de indústrias de fertilizante, óleo vegetal e em armazéns e silos para graneis sólidos. Os investimentos em rodovias, ferrovias, energia elétrica, telecomunicação e abastecimento de água, voltados ao complexo portuário e para o distrito industrial totalizaram mais de 4 bilhões de dólares, aplicados através de recursos estatais (DOMINGUES, 1995).

Com a abertura ao capital privado foram instaladas no município indústrias relacionadas ao desenvolvimento agrícola do estado e o porto tornou-se fundamental para economia gaúcha (MARTINS, 2006). O projeto político e econômico, embasado na Revolução Verde, atraiu grupos multinacionais que forneciam insumos agrícolas. A modernização da agricultura e o aumento da monocultura, voltado ao mercado externo, elevaram à dependência as conexões marítimas. As indústrias de bens intermediários aproveitaram o porto para seu desenvolvimento, uma vez que os componentes químicos, dos fertilizantes, são importados, e a soja e seus derivados são exportados, via porto do Rio Grande.

No início da década de 90, uma série de medidas fiscais baseadas no Consenso de Washington (1989) e políticas econômicas neoliberais forçaram os processos de privatizações e abertura do mercado nacional, situações que afetaram diretamente Rio Grande, e principalmente a movimentação portuária (MARTINS, 2013). A privatização de terminais portuários, baseado na lei de modernização de 1993<sup>25</sup>, iniciou no Brasil uma reestruturação portuária. Em Rio Grande a implantação de terminais privados destinados a grãos e contêineres, ocasionou uma mudança no perfil das exportações nos anos 90. O salto no volume de movimentação de cargas, crescente a cada ano, levou a uma separação entre o

---

<sup>25</sup> Lei no 8.630/1993 - Lei dos Portos.

crescimento porto e o desenvolvimento do município, fruto do novo modelo portuário mais acelerado.

Já nos anos 2000 se destaca um novo momento para o Porto do Rio Grande e todo o seu entorno. O desenvolvimento de um polo industrial de construção naval orientou um novo momento de crescimento econômico e social de toda a região. Um exemplo da dimensão do complexo instalado na zona portuária do Rio Grande é a rápida evolução econômica do município do Rio Grande, sendo que no início da construção da primeira plataforma de petróleo (P-53) em 2007, o município era a 7º economia do estado, já em 2008 com o processo de consolidação do setor naval na região Rio Grande tornou-se a 4º economia gaúcha (CASTRO, 2011).

A construção do novo cenário de desenvolvimento regional foi ancorada por uma série de medidas políticas e estratégias de governo que permitiram a criação de uma conjuntura favorável. A constituição de ações como, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a política de descentralização industrial, a determinação de percentuais de conteúdo local, nas diferentes etapas de exploração e produção de petróleo e gás natural, e o fortalecimento de políticas setoriais, foram fundamentais para a consolidação da indústria naval no sul do país.

Além disso, o PAC alterou o funcionamento do Porto do Rio Grande, com a informatização dos sistemas portuários (Porto Sem Papel), dando agilidade às operações portuárias (Portlog), entre outras ações. Somadas com as obras de ampliação das estruturas portuárias os terminais portuários tiveram suas operações qualificadas, reduzindo os processos burocráticos, aumentando a capacidade de operações. O porto possui um papel singular para todo o estado do Rio Grande do Sul, como já mencionado, e a qualificação da estrutura somada com a inserção do polo de construção naval deram nova dinâmica a toda a região sul do estado tendo a zona portuária do Rio Grande como um pilar fundamental.

O município recebeu ações e obras do PAC nas diferentes infraestruturas, planejada pelo programa:

**Quadro 6** - Obras do PAC no município do Rio Grande

<b>Infraestrutura</b>	<b>Obras</b>
Infraestrutura social	Construção de 2 Unidade de Pronto Atendimento (UPA);
	Ampliação de 4 Unidade Básica de Saúde (UBS);
	Construção de anéis viários, ciclovias e estruturação de vias;
	Construção de 4 quadras esportivas em escolas;
	Construção de 10 creches e pré-escolas;
Infraestrutura Logística	Ampliação do Cais do Porto Público;
	Dragagem do Canal de acesso ao Porto;
	Ampliação e manutenção dos molhes de entrada do Porto;
	Duplicação das BR – 392 e BR- 116 – principais rotas de acesso ao Porto de Rio Grande;
Infraestrutura Energética	Construção de 9 grupos de torres geradoras de energia elétrica;
	Construção replicada de 6 plataformas de petróleo;
	Construção de 2 estaleiros navais;

**Fonte:** Relatórios regionais do PAC, organizado pelo autor

A qualificação de um território ou ponto estratégico visa atingir objetivos traçados pelos atores envolvidos. As novas estruturas iluminam e flexibilizam o território e permitem uma maior circulação de produtos, pessoas e informações (SANTOS E SILVEIRA, 2002). Assim o PAC surge como mais um momento de crescimento não só do Porto do Rio Grande, mas o município como um todo.

No Porto do Rio Grande, o programa foi responsável pela formação de um novo ciclo econômico, capitaneado pela indústria naval. Porém, os investimentos e ações direcionados para qualificação da logística do Estado do Rio Grande do Sul tem o objetivo de qualificar as estruturas do porto ou na melhoria dos modais de conexão. Entre as ações destinadas ao porto do Rio Grande estão seis projetos que buscam qualificar o trabalho dos portos brasileiros, refletindo nos trâmites burocráticos e administrativos. Ações como digitalização dos processos de documentação das mercadorias, investimentos em estudos para adequar a logística para conexão às áreas portuárias e da navegação, melhora no tratamento

dos resíduos dos portos e na gestão ambiental (Brasil, 2007). Os outros três projetos do PAC destinados ao Porto do Rio Grande são:

A ampliação do Cais público do Porto Novo de Rio Grande, a obra concluída em dezembro de 2017. O projeto buscou modernizar 1.125 metros, e ampliar em 11 mil metros quadrados devido ao aumento da área operacional em 11 metros em relação à linha do cais antiga (PORTO DO RIO GRANDE, 2017). Outra obra é a dragagem do canal de acesso ao Porto do Rio Grande, que teve como objetivo melhorar as condições de segurança na operação dos navios (BRASIL, 2013).

A ampliação dos molhes, estrutura quebra mar responsável por estabilizar a entrada do canal de acesso ao Porto do Rio Grande, foi concluída como uma obra do PAC. A obra teve início em 2001 e foi interrompida em 2002, retornando no final de 2007 já com recursos do PAC. Em 2014 foi entregue o prolongamento da estrutura, com o acréscimo de 370 metros na parte leste e o aumento de 700 metros na porção oeste. Junto da dragagem do canal de acesso, a obra de ampliação dos molhes permitiu melhorar a navegabilidade, dando segurança para a navegação no canal (BRASIL, 2013).

Além das obras diretamente ligadas ao porto é possível destacar as obras de duplicação das BR-392 (Rio Grande – Pelotas) e BR-116<sup>26</sup> (Porto Alegre Pelotas), principais rotas de acesso ao Porto de Rio Grande. As obras buscam reduzir o tempo e os custos de deslocamento entre o Porto e as demais regiões do estado, beneficiando o estado como um todo.

Os investimentos em logística, direcionados ao complexo portuário local pelo governo federal elevaram o potencial portuário, qualificando as estruturas já existentes e melhorando os modais de conexão ao Porto. Além disso, os terminais privados qualificaram as suas estruturas mediante o aumento da demanda e maior capacidade na entrada de navios. Porém, foram as ações voltadas para o setor naval que estabeleceram um novo marco no desenvolvimento da região.

Apesar do significativo investimento e crescimento nas distintas infraestruturas englobadas pelo PAC, as ações para o setor naval surtiram um efeito singular para o desenvolvimento nacional e principalmente para o município do Rio Grande. Para Barbosa (2013) “o PAC refletiu diretamente na economia brasileira, e as ações da Petrobras somadas dos investimentos públicos no setor de petróleo e gás natural teve efeito de arrasto” (p.77).

---

<sup>26</sup> As obras da BR-116 ainda não foram totalmente concluídas.

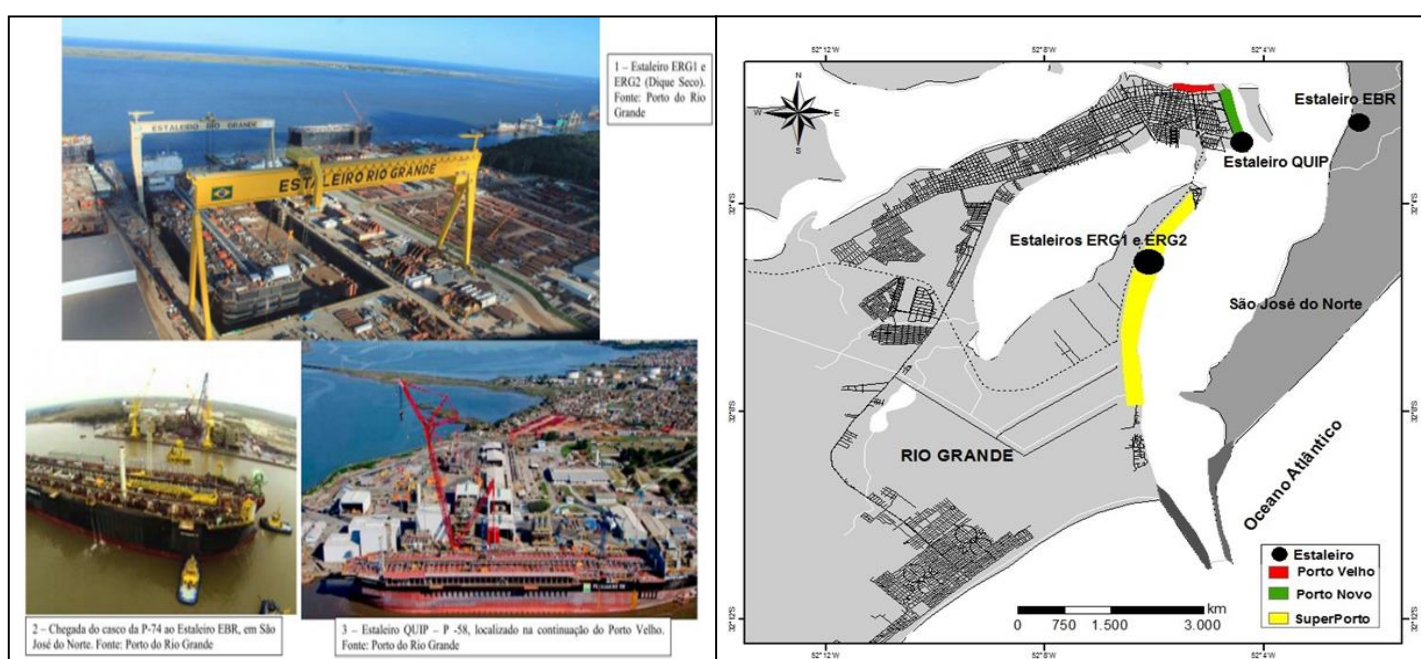


A adoção de uma política de descentralização da produção naval no país foi fundamental para implantação de um polo de construção naval no sul do Rio Grande do Sul (DOMINGUES et al., 2013). Entre os motivos que levaram a indicação do Rio Grande do Sul para receber o polo naval está o forte setor industrial no estado e a capacidade de movimentar a economia de uma ampla região. A descoberta de petróleo e gás natural nas camadas do pré-sal, a Petrobras e o governo federal reformularam as ideias iniciais para o setor naval no país e consequentemente na região (DOMINGUES, 2009). O desenvolvimento do projeto esteve diretamente ligado ao papel da Petrobras nos investimentos do PAC para o setor de energia.

## 5.2 POLO NAVAL OFFSHORE DO RIO GRANDE

As ações do PAC direcionadas aos projetos de desenvolvimento do setor naval no município foram destinadas ao financiamento, facilitando o acesso à linha de crédito, a redução dos tributos e na fluidez dos processos para obtenção das licenças necessárias. A criação de mecanismos legais e a elaboração programas de encomenda de plataforma de petróleo e navios de apoio naval pela Petrobras e Trasnpetro, que asseguravam a produção em território nacional, foram os pilares para o renascimento do setor naval no país e responsáveis pela formação de novos polos de construção naval, entre os quais é possível destacar os de Suape – PE e Rio Grande -RS.

**Figura 4** - Localização dos estaleiros do Polo Naval Offshore do Rio Grande



Fonte: IBGE (2012) – adaptado pelo autor

A figura acima apresenta as estruturas e a localização dos estaleiros que compõem o Polo Naval *Offshore* de Rio Grande. E permite dimensionar os empreendimentos construídos nos municípios de Rio Grande e São José do Norte, com capacidade produtiva que qualifica a região com uma dos maiores parques indústrias naval do país, formado a partir de 2005. As áreas são localizadas junto à costa da Laguna dos Patos e fazem parte do Complexo Portuário do Rio Grande.

Entre os motivos que levaram a indicação do Rio Grande do Sul para receber o polo naval está o forte setor industrial no estado, com destaque para os setores de mecânica, metalúrgica, química e eletroeletrônico, fundamentais para o apoio a indústria naval. A Região Metropolitana de Porto Alegre e a região da Serra Gaúcha concentram as indústrias, e teriam potência para suprir parte das demandas de bens e serviços do polo naval na região sul do estado (DOMINGUES et al., 2013).

Em 2005 houve as primeiras tratativas para a formação do Polo Naval do Rio Grande. Com a qualificação de dois projetos para a construção de estaleiros em Rio Grande, pré-classificados há participar de licitações para construção de navios petroleiros. Sendo esses: o Estaleiro Aker-Promar, projeto do consórcio formado entre o Grupo Promar do Rio de Janeiro e o parceiro tecnológico *Aker*, da Noruega, maior construtor naval europeu; e o segundo o Estaleiro Rio Grande, proposto pelo consórcio entre o Grupo Transnave, do Rio de Janeiro, tendo como parceiro tecnológico *Ishikawajima Harima*, um dos maiores construtores navais japoneses. O primeiro empreendimento seria voltado à construção de embarcações de grande porte, destinadas ao transporte de cargas e o segundo tinha em seu escopo inicial, operações voltadas à construção e reparação naval e *Offshore* (AL-RS, 2006; DOMINGUES, 2009).

Entretanto, processos judiciais, no Rio de Janeiro, movido pelo sindicato dos trabalhadores da indústria naval do Rio de Janeiro juntamente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparo Naval *Offshore* (SINAVAL), alegando irregularidades na participação de “estaleiros virtuais<sup>27</sup>” nos processos licitatórios, levaram a desistência dos consórcios de atuar na região sul do país (DOMINGUES, 2009). As disputas judiciais estavam relacionadas à proibição da participação de alguns estaleiros do Rio de Janeiro, com pendências legais, nas licitações da Petrobras e Transpetro, enquanto estaleiros futuros, que

---

<sup>27</sup> Assim chamados por terem suas primeiras encomendas antes mesmo da existência de estruturas físicas. E estavam diretamente ligados ao programa de ampliação de aquisição de navios de apoio e plataforma de petróleo pela Petrobras e Transpetro. É possível destacar os estaleiros Estaleiro Atlântico Sul (PE), Estaleiro Rio Grande (RS), e o Jurong Aracruz (ES) entre os principais estaleiros virtuais do país.

contavam apenas com projetos de construção, participavam desses processos licitatórios legalmente.

O planejamento do governo federal para reativar a indústria naval nacional de forma descentralizada, foi fundamental para implantação do Polo Naval gaúcho (DOMINGUES et.al. 2012). As condições naturais dos municípios de Rio Grande e São José do Norte, junto ao estuário da Laguna dos Patos e a estrutura do porto do Rio Grande, contribuíram para a escolha da região como um polo de desenvolvimento da indústria naval brasileira.

Antes mesmo do início das instalações dos empreendimentos navais na região de atores políticos e representantes de instituições da região sul realizaram reuniões com distintos órgãos do governo federal e empresas na tentativa de consolidar o polo de construção naval do Rio Grande. Ações que ocorreram a partir da divulgação do Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro, empresa subsidiária da Petrobras, com a participação do presidente da Transpetro, Sérgio Machado, em 18 de janeiro de 2005 em Rio Grande (AL-RS, 2006).

Entre as principais ações dos atores estava a inserção no Programa Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp). A articulação entre as instituições de ensino da zona sul, Petrobras e Transpetro, foi fundamental para delimitar as demandas de mão de obra para os novos empreendimentos e a formação de cursos para capacitação. A união dos atores locais buscou tornar a região atrativa a novos empreendimentos. Da liberação de áreas portuárias para a instalação dos estaleiros até a qualificação de mão de obra para atuar nos novos empreendimentos foram estratégias que tinham como objetivo superar a economia deprimida da região de instalação do polo naval (AL-RS, 2006).

Uma ação das escalas de governa estadual e municipal para consolidar os possíveis investimentos, foi à tratativa com os empresários responsáveis pelo empreendimento para futuros benefícios fiscais. A proposta do governo estadual do período seguiu o padrão de diferimento – adiamento do pagamento – de 100% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – durante o período das obras. Já a prefeitura de Rio Grande reduziu imposto para os estaleiros locais, em virtude do potencial de geração de emprego pelos mesmos. Impostos, taxas de aprovação de projetos e isenção de taxas de cunho municipal foram reduzidos ou zerados para diferentes etapas de construção e funcionamento dos estaleiros (PMRG, 2005).

A desistência do grupo norueguês *Aker Yards*, que integrava o consórcio Aker Promar, ainda em 2005, colocou em dúvida a consolidação das atividades navais no porto do

Rio Grande e as intenções do grupo Promar, que buscou formar uma nova parceria com a Samsung, como parceira tecnológica (AL-RS, 2006). O grupo acabou direcionando suas atividades para o polo naval de Suape (PE), outra região do Brasil com intensa inserção da indústria de construção naval a partir de 2005.

O início da consolidação do Polo Naval do Rio Grande ocorreu com a encomenda da plataforma de petróleo P-53, ao consórcio QUIP S.A., inicialmente o formado pela Queiroz Galvão, UTC engenharia e IESA Óleo e Gás, que depois recebeu a Camargo Corrêa e a PJRM. A plataforma representava a maior e mais moderna do tipo FPU (Floating Production Unit<sup>28</sup>), da Petrobras e estava inserida na política de conteúdo local com meta de 65% de construção nacional. As ações da empresa foram desenvolvidas no estaleiro Honório Bicalho, construído dentro de uma área de 200 mil metros quadrados do Porto Público do Rio Grande junto ao cais, o estaleiro foi destinado à montagem de módulos e blocos em navios e plataformas *Offshore* (DOMINGUES, 2008; LOPO, 2015).

O contrato para a construção dos módulos da P-53 foi assinado em abril de 2005, entre Petrobras e QUIP, entretanto as ações do consórcio começaram no primeiro semestre de 2006, com a elaboração da estrutura necessária para a realização das atividades de montagem dos módulos e blocos. Construída a partir da conversão do casco de navio-petroleiro *Settebello*, ocorrido no estaleiro *Keppel Shipyard*, em Cingapura, o casco da P-53 chegou em território gaúcho em setembro de 2007, consolidando o início da nova fase da indústria naval no estado e dando início as atividades dos estaleiros locais na indústria de construção naval. (LORENZI, 2005; PETROBRAS, 2008). Com 346,5 metros de comprimento, 57,3 metros de largura e altura de 76 metros, o casco se tornou a maior embarcação a entrar no Porto do Rio Grande até então.

---

<sup>28</sup> Unidade de Produção Flutuante

**Figura 5** - Chegada do casco da P-53 ao estaleiro Honório Bicalho (2007)



**Fonte:** Governo de Estado RS - 2007

A FPU P-53 deixou o estaleiro Honório Bicalho em outubro de 2008, marcando o fim da construção da primeira plataforma do Polo naval do Rio Grande. O estaleiro que construído com um investimento de R\$ 20 milhões pela QUIP, chegou a marca de 3,5 mil empregos diretos durante a construção da P-53, e realizou aproximadamente R\$ 200 milhões em compras dentro do estado do Rio Grande do Sul: (Governo de Estado RS, 2007). Porém, antes do fim da construção da P-53, em janeiro de 2006 se deu início as tratativas da construção de um dique seco no município do Rio Grande, fato que alterou significativamente a capacidade do polo naval gaúcho.

Após licitação o Estaleiro Rio Grande foi o vencedor, e ficou responsável pela construção do projeto inicial, estratégico para a indústria nacional de Petróleo. O novo empreendimento tinha capacidade de tornar o polo naval do Rio Grande um grande centro de produção de plataformas de petróleo e navios de apoio, que tinha um cenário favorável a partir da orientação da nacionalização das compras das estatais brasileiras que atuam no setor de petróleo e gás natural. Além disso, um acordo de 2005, entre Brasil e Venezuela, previa o investimento de US\$ 3 bilhões para encomenda de 36 grandes embarcações pelo governo venezuelano (AL-RS, 2006).

A orientação do Governo Federal nas tratativas com a Venezuela foi a descentralização dos investimentos pelas empresas, como forma de incluir economicamente todas as regiões com capacidade de produção, existindo uma possibilidade concreta de que parte dos navios venha a ser construída em portos como o de Rio Grande, no Rio Grande do Sul (Idem, p. 17).

A licitação foi vencida pelo grupo WTorre, de S, para construir o estaleiro Rio Grande com dique seco, inicialmente projetado para construção e reparo de navios. A construção do estaleiro Rio Grande, foi viabilizada através de uma parceria entre Petrobras que encomendou a estrutura e a WTorre, no contrato a empreiteira arrendaria o estaleiro por um período de 10 anos para exploração. A empresa tinha como objetivo a realização de parcerias com outras operadoras de petróleo mundiais, para não ficar dependente das demandas da Petrobras.

A obra para a construção do estaleiro Rio Grande, na área do Super Porto, iniciou em 2006 e tinham previsão de termino para o final de 2008. Com o projeto inicial, nas seguintes dimensões: 130 metros de largura por 140 metros de extensão e profundidade de 14 metros. Porém, com a descoberta de grandes reservas de petróleo e gás natural nas camadas profundas, fez com que Petrobras e o governo federal alterassem os projetos iniciais para o setor naval (DOMINGUES, 2008).

Em 2008 a Petrobras estrutura a ampliação do projeto inicial do dique seco do estaleiro Rio Grande, visando à transformação do estaleiro em um centro não só de reparação e construção de plataformas offshore, mas, também, de construção de cascos de plataformas da classe FPSO em série. Sendo a primeira fábrica do mundo para tal atividade, para isso a Petrobras planejou a construção do maior dique seco da América Latina, com 133 metros de largura, 350 metros de comprimento e 13,8 m de profundidade no estaleiro Rio Grande (BUENO, 2008; CREA-RS, 2010; DOMINGUES et al., 2013).

Junto da proposta de ampliação do dique seco, houve a iniciativa de se construir um novo estaleiro, com a finalidade de aumentar a capacidade de processamento de aços, de 1,8 mil/toneladas mês do estaleiro Rio Grande para aproximadamente 6 mil/toneladas mês. A proposta de construção da unidade ao lado do dique seco tinha a finalidade de capacitar o volume de processamento de aço para a produção de duas plataformas ao mesmo tempo, condição possível devido à ampliação do dique. Esse plano tinha como objetivo atender a demanda de chapas para navios encomendados a partir do PROMEF (Transpetro), situação que deu origem ao Estaleiro Rio Grande 2 (ERG2) situado ao lado do Estaleiro Rio Grande (ERG1) (BUENO, 2008).

Com uma área de 550.000 m<sup>2</sup>, tendo além do dique seco dois cais de acabamentos com 150 e 305 metros de comprimentos cada, infraestrutura de suporte e 19 mil metros quadrados de oficinas. Para apoio as operações realizadas no dique o estaleiro Rio Grande possui dois pórticos: com capacidade de 2000 toneladas e outro com capacidade de 600 toneladas e uma porta-batel de 130m, a qual possibilitará o alagamento ou o esvaziamento do

dique. O dique possui a capacidade de reparos em até dois navios ou plataformas simultaneamente, a construção de plataformas com mais de 70 metros de largura e casco de plataformas semissubmersíveis, o empreendimento teve o custo de R\$ 1,3 bilhões para a Petrobras. Ao ser finalizado o estaleiro colocou o país em outro patamar no setor naval mundial, uma vez que o empreendimento permitiu a construção de cascos, serviços até então realizados no exterior (SENGE-RS, 2010; CREA-RS, 2010; TCU, 2016).

A construção da estrutura do dique seco transformou o polo naval do Rio Grande, em Polo Naval *Offshore* do Rio Grande<sup>29</sup> (DOMINGUES, 2009). Ao ser finalizado o estaleiro colocou o país em outro patamar no setor de construção naval mundial, uma vez que o empreendimento permitiu a construção de cascos de plataformas, serviços até então realizados no exterior. Em junho de 2010 a WTorre vendeu a suas duas subsidiárias a WTorre ERG Empreendimentos Navais e Portuários, detentora Estaleiro Rio Grande (ERG1) e a WTorre Óleo e Gás Construções Navais, a qual detinha os direitos sobre áreas próximas ao ERG1. A negociação foi realizada com a Engevix Engenharia S.A. e a Fundação dos Economistas Federais (Funcef) por R\$ 410 milhões (ZIEBELL, 2010).

Em novembro 2010 o consórcio entre o grupo paulista Engevix e a empresa Sueca GVA (a empresa que participou dos projetos de desenvolvimento das plataformas de petróleo para exploração da cama da pré-sal junto da Petrobras) venceram a licitação da Petrobras para construir oito cascos de plataformas marítimas tipo FSPO (*Floating Production Storage Offloading*) no ERG1. Com um valor de US\$ 3,748 bilhões a Engevix Construções Oceânicas - Ecovix, assumiu o primeiro contrato da Petrobras em pacote de plataformas, referente à construção e montagem em série dos cascos, para isso foram assinados dois contratos um para as unidades P-66, P-67, P-68, P-69, P-70 e P-71 e o segundo para a P-72 e P-73<sup>30</sup>, o contrato determinava que tais construções deveriam ser realizadas no estaleiro Rio Grande, independente do vencedor (JORNAL DO COMÉRCIO, 2010; TCU, 2016).

---

<sup>29</sup>O A diferença entre polo naval e polo naval *Offshore*, é que enquanto o primeiro é exclusivo para a construção e reparação de navios, já o segundo abrange a construção de e reparo de plataformas e navios de apoio marítimo para as atividades *Offshore* da indústria petrolífera (CARVALHO, 2011, p 480).

<sup>30</sup> O consórcio Tupi BV contratou a Ecovix para a construção de seis cascos (P-66 a P-71) e a Petrobras Netherlands BV (PNBV) contratou a empresa para a construção de outros dois cascos (P-72 e P-73).



**Figura 6 - Vista aérea dos estaleiros ERG1 e ERG2**

Fonte: TCU, 2016

Em novembro de 2011 a Ecovx-Engevix-inicia a construção do ERG2 implantado em uma área do Superporto, com 231.769,00 m<sup>2</sup> e área total construída de 42.000,00 m<sup>2</sup>, ao lado do ERG1, destinado à fabricação de painéis e blocos com acabamento avançado (escadas, plataformas, tubulação, etc.) pronto para serem integrado nos cascos, atuando de forma coordenada com as operações da construção dos cascos no ERG1. Em 2012, a Ecovix foi contratada pelo SETEBrazil, para a construção de três navios sonda de perfuração. Assim a produção naval no estaleiro estava garantida até 2020, data do contrato para a entrega do último navio sonda. Em 2013 um consórcio de cinco empresas japonesas, liderado pela Mitsubishi Heavy Industries<sup>31</sup> (MHI) tornaram-se detentores de 30% da empresa de construção naval ENGEVIX/ECOVIX, a um custo de U\$ 300 milhões (ZIEBEL, 2010b; SINAVAL, 2013; AZEVEDO, 2014; KLEIN, 2016).

Além da P-53 o consórcio QUIP foi responsável pela integração de outras três plataformas P-58 e P-63 do modelo FPSO e da P-55 do tipo semi-submersível, todos os contratos foram para fabricação e integração de módulos. Em 2011 o estaleiro Honório Bicalho teve projeto para ampliação do cais liberado, o projeto era estruturado em duas etapas: 1) era a extensão do cais; e a construção de um segundo cais lateral, ampliando assim a capacidade do estaleiro para construção da carteira de encomendas. O investimento total das duas obras era de aproximadamente R\$180 milhões (PMRG, 2011).

---

<sup>31</sup> Também fizeram parte do consórcio a MC Corporation, Imabari Shipbuilding, Namura Shipbuilding e Oshima Shipbuilding.



**Figura 7** - Ampliação do Cais do Estaleiro Honório Bicalho – Rio Grande/RS

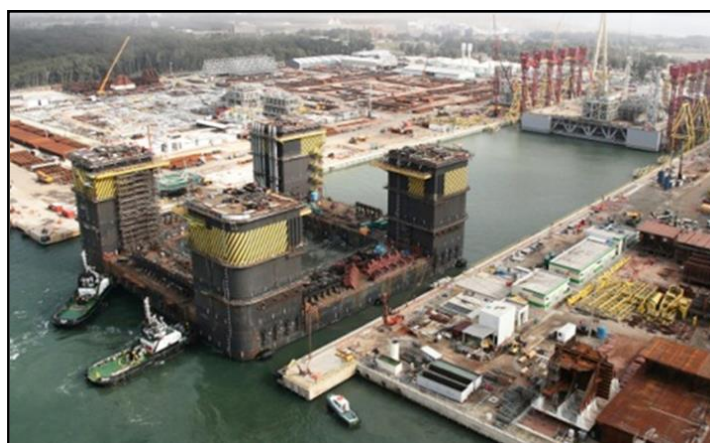


Fonte: PMRG, 2011e QUIP, 2012;

A primeira fase do projeto foi iniciada logo após a sua liberação, tendo em vista a demanda das construções já contratadas pela Petrobras, que consistiu no prolongamento do cais em 220 metros. Com capacidade de suportar a movimentação de grande volume de cargas a extensão permitiu a operação em duas plataformas ao mesmo tempo, duplicando a capacidade inicial do estaleiro e foi concluída em 2012 (SIMON, 2012). A segunda fase do projeto que tinham prazo inicial de construção para 2013 não foi realizada.

A P-55 teve o seu acordo firmado em 2008 com a Petrobras, sendo o casco construído no estaleiro Atlântico Sul (EAS), em Pernambuco. O mesmo chegou ao Porto do Rio Grande em 2012, sendo suas obras realizadas no dique seco do ERG, sob responsabilidade da QUIP, em virtude das condições específicas da plataforma e do projeto. Em Rio Grande foram feitas as instalações do convés e dos módulos, bem como a integração dos sistemas da plataforma. A P-55 deixou o porto do Rio Grande em outubro de 2013, a plataforma P-55, que deixou o estaleiro rumo à bacia de Campos, mereceu destaque nacional por ter alcançado o índice de conteúdo local de 79%, um marco para a construção naval nacional (ZIEBELL, 2010b; LOPO, 2015; SINAVAL, 2013b).

**Figura 8** - Plataforma P-55 no estaleiro Rio Grande (ERG1)



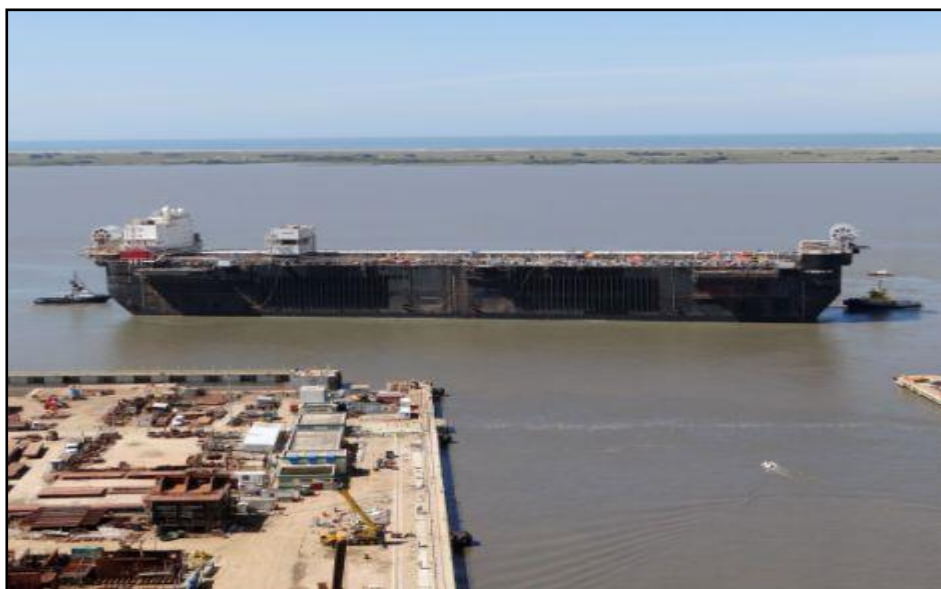


ratificado o contrato para manutenção da montagem das plataformas (VALLE, 2013; AMRAL, 2015; CARVALHO, 2016).

A P-75 chegou à costa do Rio Grande do Sul em agosto de 2018, para finalização da integração dos módulos, o processo foi realizado em alto mar sendo apenas a montagem das estruturas realizadas no estaleiro Honório Bicalho. A operação foi finalizada ainda em 2018 e em novembro a plataforma já estava operando no campo de Búzios, na Bacia de Santos. Já os módulos da P-77 foram transportados para a China em março de 2018, onde foi realizada a integração na plataforma, alterando assim o contrato pré-estabelecidos entre QGI e Petrobras. A P-77 entrou em operação em março de 2019, no campo de Búzios (SINAVAL, 2018; SINAVAL, 2019).

O estaleiro ERG, que tinha em sua carteira de encomendas a replicagem dos cascos FPSO<sup>32</sup> (P-66 a p-73), todas para atuar no pré-sal, além de três navios sonda. Dos oitos cascos contratos o estaleiro entregou em dezembro de 2014 a P-66 com mais de um ano de atraso. Já a P-67 deixou o estaleiro Rio Grande em abril de 2015, porém para a redução do atraso de entrega teve dois terços do casco feito no estaleiro Cosco, na China. O casco da P-67 deixou o porto em setembro de 2015 (GASPARETTO, 2013).

**Figura 9** - Saída do Casco da P-66 do dique seco do estaleiro ERG



Fonte: Petrobras (2014).

A entrega da plataforma P-68, em dezembro de 2016, decretou o fim das atividades do estaleiro Rio Grande e a demissão de 3,2 mil trabalhadores que tralhavam tanto

<sup>32</sup> Tem as seguintes características: comprimento total de 288 metros, largura de 54 metros e altura de 31,6 metros, com capacidade para processar de 150 mil barris de petróleo, 6 milhões de metros cúbicos de gás e 28.600 metros cúbicos de injeção de água por dia, além de uma capacidade de armazenamento de 1,6 milhão de barris de óleo, com previsão de ser ancorado em profundidade de água de 2.200 metros

na conclusão da P-68, quando nos demais projetos existentes no estaleiro. Já a P-69 foi construída no estaleiro Cosco, em Zhoushan, na China e a P-70 tomou o mesmo rumo, em direção aos estaleiros chineses, sob responsabilidade da *China Offshore Oil Engineering Corporation* (COOEC) (SINAVAL, 2015; EXAME, 2016; VIECELI, 2018).

Mesmo com uma sólida carteira de encomendas, que levaram a criação de um projeto de um ERG 3 a ECOVIX enfrentou uma grave crise financeira no início de 2014. Agravada pelo atraso da liberação do financiamento do FMM para construir o ERG2 e para pagar despesas geradas pela aquisição do ERG1, que inviabilizou o pagamento de fornecedores. Com a “Operação Lava Jato” e o envolvimento de empreiteiras e administradores do estaleiro, no mesmo ano, impediu em definitivo o acesso ao FMM e rende empréstimos e financiamentos menos favoráveis. O acúmulo de dívidas levou ao cancelamento dos contratos do estaleiro com a Petrobras e a SETE Brasil (contratante dos três navios sondas). Em 2015, o Banco Brasil Plural assumiu a gestão da conta vinculada relativa ao contrato com a Petrobras para a construção dos cascos dos FPSOs replicantes. O Grupo Japonês JB Minovix que havia entrado como sócio da Ecovix em 2013 vendeu sua para Jackson Empreendimentos, que é controlador dos ativos da Engevix e já possuía 70% da Ecovix, a venda foi realizada em 2016. No final do mesmo ano a empresa responsável pelo estaleiro protocolou pedido de recuperação judicial, com objetivo de negociar uma dívida de R\$ 8 bilhões (SINAVAL, 2015; TCU, 2016; VAZ, 2018).

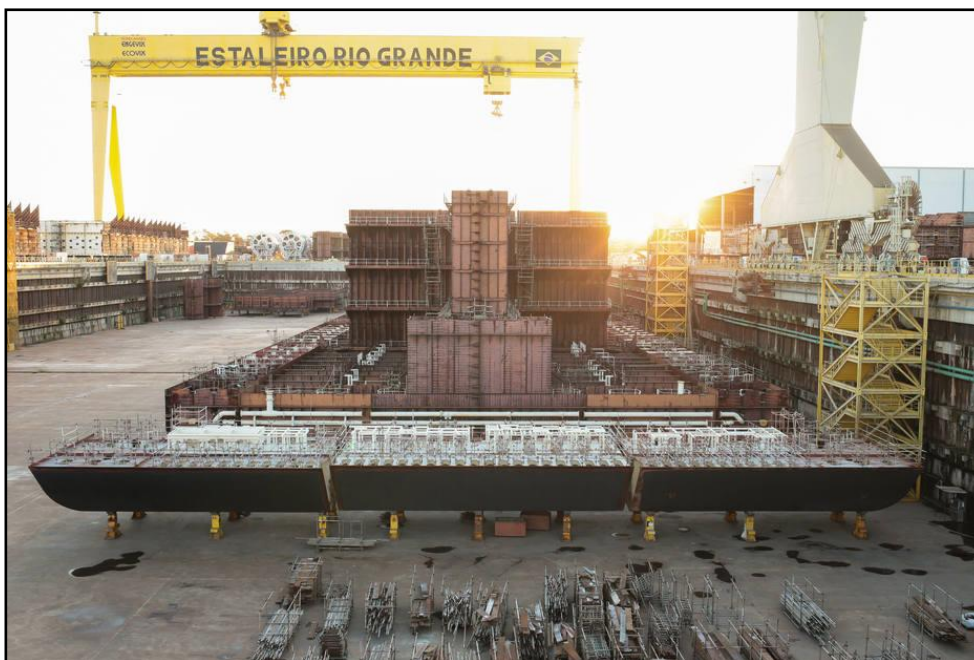
Os cascos da P-71 e P-72, que já estavam com as chapas de aço para serem montadas, tiveram o seu contrato cancelado. A P-71 que já tinha aproximadamente 50% do casco montado, fato que não impediu a sua transferência, em 2018, para o estaleiro chinês CIMC Raffles, para começar do zero. A porcentagem construída em Rio Grande será vendida como sucata, rendendo menos de 10% do valor investido<sup>33</sup>. Em 2017, foram vendidas 152 mil toneladas de aço que seriam utilizadas pela Ecovix, no estaleiro Rio Grande, para a construção das plataformas de petróleo P-71 e P-72. O material, vendido como sucata, já estava estruturado em peças prontas para a montagem, descartando não apenas a matéria-prima, mas também horas de trabalho e planejamento. A GERDAU adquiriu por R\$ 70 milhões as peças de ações (FUP, 2017; VAZ, 2018; NUNES, 2018).

---

<sup>33</sup> O valor estimado para gasto para a fabricação de 50% da P-71 foi de US\$ 150 milhões, sendo necessários mais US\$ 200 milhões para a sua conclusão. Com a venda do material como sucata a Petrobras recebeu algo em torno de R\$ 12 milhões e a Ecovix R\$ 3,2 milhões. (SINAVAL, 2018)



**Figura 10** - Plataforma P-71 no dique seco do estaleiro ERG – 1



**Fonte:** SINAVAL (2018)

Um quarto estaleiro foi projetado para Rio Grande o estaleiro Wilson Sons Rio Grande, empreendimento proposto pelo grupo brasileiro Wilson & Sons. A proposta era voltada para a construção de embarcações de apoio marítimo em geral e também destinada para operações Offshore (DOMINGUES, 2008). Apesar de possuir uma área, no distrito industrial, onde o grupo possui um terminal de contêineres, o empreendimento não foi iniciado. Além disso, não constam projetos encomendados para o estaleiro nos relatórios da Petrobras.

O último estaleiro construído a partir de 2013 na região foi o Estaleiro Brasil (EBR), situado no município de São José do Norte, um empreendimento *Offshore*. A EBR é administrada pelo *holding* TS Participações, que tem como sócios a brasileira Setal Óleo e Gás e japonesa Toyo Engineering. Com um cais de 780 metros e calado de 12 metros de profundidade, o estaleiro é destinado à integração de módulos e blocos e possui a capacidade de montar duas unidades ao mesmo tempo. O grupo responsável pelo estaleiro chegou a possibilitar a construção de um dique seco, similar ao do ERG1, porém o mercado não demonstrou propício a esse novo investimento. Em 2015 o estaleiro teve o financiamento junto o FMM cancelado, os recursos seriam investidos na construção do estaleiro, o qual foi financiado com recursos da própria EBR (SINAVAL, 2013).

A primeira encomenda ao estaleiro de São José do Norte foi a construção e integração de módulos da Plataforma P-74 (FPSO). O casco da plataforma, adaptado no

estaleiro Inhaúma (RJ), chegou ao estaleiro em agosto de 2016. O estaleiro EBR entregou a plataforma P-74, em fevereiro de 2018, mesmo que o projeto tivesse data prevista de ser finalizado em abril do mesmo ano (PORTAL MARITIMO, 2018).

**Figura 11** - Plataforma P-74 no estaleiro EBR – São José do Norte



Fonte: ABEMI, 2018

Com a entrega do projeto sem atraso da programação o estaleiro EBR conquistou em 2018 o prêmio de melhor fornecedor da Petrobras. O fim da integração dos módulos da P-74 levou o estaleiro passar a não contar com novos contratos até janeiro de 2019, quando assinou contrato para fabricar e montar módulos de processo da FPSO Guanabara. Os módulos foram entregues dentro do prazo de 12 meses do contrato firmado com a MODEC, o destino foi a China onde a plataforma estava sendo construída (SINAVAL, 2019; ANGELIN, 2020).

Com a conclusão dos modulas da FPSO Guanabara, em janeiro de 2020 o estaleiro EBR foi um dos últimos manter o canteiro de obras em funcionamento. Além dele apenas o Jurong Aracruz (ES), responsável por integrar a P-68, e o Brasfels (RJ), contratado para fabricar e integrar os skids de recuperação de vapor e do sistema do flare do FPSO Carioca (campo de Sépia), mantinham contratos em ativos em 2019. Os demais grandes estaleiros nacionais, Mauá (RJ), Vard Promar (PE), QGI (RS), Renave (RJ), Brasa (RJ), Enseada (BA), Rio Grande (RS) e o Eisa (RS), estavam sem contratos de construção o (SINAVAL, 2019).

Segundo dados do SINAVAL, os estaleiros da região chegaram a empregar 19.954 trabalhadores diretamente no ano de 2013, período do auge da produção naval em Rio

Grande. Com as quatro empresas que gerenciavam os estaleiros do porto de Rio Grande investigadas na Operação Lava-Jato iniciou-se um processo de demissão e redução da carteira de encomenda do polo naval.

A partir disso, é fundamental compreender a ação de diferentes atores territoriais e a consequente transformação territorial. Reconhecendo esse processo como um todo e não apenas com as relações aparentes, relações globais e interesses de atores de outras escalas podem levar a uma mudança no uso do território. Os fatores que levaram ao desenvolvimento do Polo Naval são frutos de políticas de governo e de uma série de fatores que colaboraram para sua consolidação, porém merece maior atenção a conjuntura que levou a prematura decadência do setor naval no Brasil e em especial na região sul. A seguir são apresentados quadros resumo, revelando valores e período de entrega e carteira de encomendas dos estaleiros localizados no polo naval do Rio Grande, entre 2005 e 2020.

**Quadro 7 - Estaleiro do Polo Naval Offshore do Rio Grande**

<b>Unidades</b>	<b>Construção</b>	<b>Valor Investido</b>	<b>Município</b>
Estaleiro Honório Bicalho	2005 – 2006	R\$125 milhões	Rio Grande
Estaleiro Rio Grande 1	2008 – 2010	R\$ 800 milhões	Rio Grande
Estaleiro Rio Grande 2	2011 – xxxx	R\$ 243 milhões	Rio Grande
Estaleiro Rio Grande 3	xxxx	R\$ 120 milhões	Rio Grande
Estaleiro EBR	2015 – 2016	R\$ 720 milhões	São José do Norte
Estaleiro Wilson Sons*	xxxx	US\$142,6 milhões	Rio Grande

**Fonte:** Petrobras, SINAVAL e IPEA organizado pelo autor.

**Quadro 8** - Plataformas da carteira de encomendas dos estaleiros do Polo Naval Offshore do Rio Grande

Projeto	Entrega	Valor do Contrato	Estaleiro	Etapa	Situação
P-53	2008	US\$ 1,3 bilhão	Honório Bicalho	Módulos	Entregue
FPSO P-63	2013	US\$ 1,3 bilhão	Honório Bicalho	Módulos	Entregue
FPSO P-58	2013	US\$ 1,34 bilhão	Honório Bicalho	Módulos	Entregue
SS P-55	2013	US\$ 1,3 bilhão	ERG	Módulos	Entregue
FPDO P-75*	2018	US\$ 1,6 bilhão	Honório Bicalho	Módulos	Entregue
FPSO P-77*	2018		Honório Bicalho	Módulos	Parcial
FPSO P-74	2018	US\$ 1,4 bilhão	EBR	Módulos	Entregue
FPSO Guanabara	2019	-----	EBR	Módulos	Entregue
FPSO P-66	2014	US\$ 4 bilhões <sup>34</sup>	ERG	Casco	Entregue
FPSO P-67**	2015		ERG	Casco	Entregue
FPSO P-68 *	2016		ERG	Casco	Entregue
FPSO P-69	----		ERG	Casco	Transferida
FPSO P-70*	----		ERG	Casco	Transferida
FPSO P-71*	---		ERG	Casco	Transferida
FPSO P-72*	---		ERG	Casco	Cancelado
FPSO P-73*	---		ERG	Casco	Cancelado

**Fonte:** Petrobras, SINAVAL e IPEA organizado pelo autor. \*Contratos cancelados - P-71 – 50% do casco concluído e P-72 – de 30% a 40% concluída. A construção dos cascos foram transferidos para outros estaleiros; \*\*Dois terços do projeto foi construído na China;

**Quadro 9** - Navios de Apoio encomendados no Polo Naval Offshore do Rio Grande

Projeto de Navio Sonda	Previsão de Entrega	Valor do Contrato	Estaleiro	Situação
Cassino	2016	R\$ 1,9 bilhão	ERG	Contratos cancelados
Curumin	2017	R\$ 1,9 bilhão	ERG	
Salinas	2018	R\$ 1,9 bilhão	ERG	

**Fonte:** Petrobras, SINAVAL e IPEA organizado pelo autor.

<sup>34</sup> A construção dos cascos representou 41% do valor das plataformas (TCU, 2016)



O Polo Naval *Offshore* do Rio Grande fez parte de um ambicioso projeto do Governo Federal que tinha como principal objetivo a nacionalização da indústria de construção naval e sua descentralização, para a geração de emprego e renda em diferentes recortes territoriais do país. A descoberta das reservas do pré-sal brasileiro, ampliaram os planos do governo e repercutiram nos planos iniciais da formação do polo naval de Rio Grande.

Os estaleiros localizados nos municípios de Rio Grande e São José do Norte obtiveram em suas carteiras de encomendas 19 projetos, todos ligados a Petrobras e a exploração do pré-sal. Com um alto valor nos projetos envolvidos, as encomendas tinham capacidade de manter as atividades do setor na região até 2020, ano da entrega do último navio sonda contratado. Porém, a crise política e econômica que se instalou no Brasil, colaborou diretamente para a paralisação das atividades navais na região.

O setor de petróleo e gás natural e consequentemente a indústria de construção naval estavam diretamente envolvidos em investigações, a formação de um amplo esquema de corrupção, investigado pela polícia federal, que passava pelos contratos da Petrobras com os estaleiros nacionais, além de fraudes nas licitações dos projetos da estatal, que serão detalhadas no último capítulo. Situações que foram fundamentais para uma mudança na política setorial do país.

Mais do que os estaleiros locais todo esse processo de desmonte da indústria de construção naval nacional deixou um passivo em diferentes segmentos. Em Rio Grande as mudanças alteraram completamente as dinâmicas do território, redução de emprego e renda, estabelecimentos com capacidade ociosa, foram algumas das cicatrizes deixadas pela interrupção das atividades navais na região.

### 5.3 REPERCUSSÕES E DINÂMICAS TERRITORIAIS A PARTIR DA FORMAÇÃO DO POLO NAVAL OFFSHORE DO RIO GRANDE

Da elaboração do projeto inicial até a saída da plataforma P-53 dos molhes da barra do Rio Grande o Polo Naval *Offshore* local foi uma incerteza que se consolidou rapidamente. Com uma carteira de encomendas de plataformas e navios de apoio pré-contratadas juntos da Petrobras, com duração prevista de 20 anos, o município tornou-se um polo de referência nacional no setor de construção naval devido à capacidade de produção dos empreendimentos construídos na região. Instituições da administração pública de diferentes

escalas de governo, entidade de classe e instituições de ensino e pesquisa esperavam significativas repercussões da instalação do polo naval em Rio Grande.

Estimava-se, assim, que entre 2010 e 2020 a população de Rio Grande saltaria de 200 mil para 450 mil habitantes. A arrecadação do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) passaria de R\$ 35 milhões para R\$ 130 milhões em 2020. O PIB deixaria de ocupar o sexto lugar no estado do Rio Grande do Sul para assumir a segunda ou terceira posição, isto é, de R\$ 4,4 bilhões chegaria até R\$ 12 bilhões. O orçamento do município teria um salto de R\$ 301 milhões para R\$ 800 milhões em 2020. Em termos de empregos, em dez anos, de 3 mil ter-se-ia 60 mil postos de trabalho. A frota de veículos de 78 mil aumentaria para 220 mil (D'AVILA; BRIDI, 2018, p. 5).

A construção dos estaleiros e a chegada de trabalhadores em busca de oportunidade de emprego alteraram as dinâmicas econômicas e sociais do município. Transformando Rio Grande em um polo de atração de investidores de diferentes segmentos, que buscaram desfrutar das oportunidades criadas pelo setor naval na região. Entretanto, o envolvimento de grandes empresas ligadas aos estaleiros em esquemas de corrupção, a mudança nas políticas de proteção do setor e a transferência de parte da carteira de encomendas da Petrobras para o exterior, repercutiram de forma negativa em diferentes setores do município.

#### 5.4 APL POLO NAVAL OFFSHORE RIO GRANDE E ENTORNO

A identificação da demanda de um APL para Rio Grande e região ocorreu em 2005, onde o mesmo entrou para lista de arranjos prioritários do Rio Grande do Sul, a serem contemplados com ações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) através do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL). Entretanto, a atividade principal identificada para a região, em um primeiro momento era o transporte marítimo (CAMPOS et al., 2009).

Em 2008, com a formação do polo de construção naval a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (Sedai) solicitou um estudo para a Universidade Federal do Rio Grande (FURG), sobre as potencialidades da cadeia metal-mecânica do polo naval para a região. No relatório da Redesist de 2009, essa ação aparece como parte do processo de um APL, voltada para o setor naval, sendo o estudo uma como medida para a avaliação de políticas estaduais que auxiliasse o desenvolvimento da cadeia produtiva na região.

Porém, a proposta de um Arranjo Produtivo Local em Construção Naval e *Offshore* no Rio Grande do Sul foi iniciada a partir do painel “Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento de Fornecedores” ocorrido em 2012 durante o IX Encontro Nacional do PROMINP, em Belo Horizonte. Na ocasião foram apresentados 5 territórios precursores para a instalação de APL’s no setor de Óleo, Gás e Naval, entre os quais estava a região de Rio Grande e Entorno (PAES, 2014).

A possibilidade da formação do APL foi percebida, pelos diversos atores do estado, como uma oportunidade para aperfeiçoar a articulação entre poder público, indústrias e universidades. O objetivo de projeto era o de alinhar o adensamento da cadeia produtiva local e o desenvolvimento regional, conectando assim os processos industriais com o planejamento de ações urbanas, políticas e sociais na região.

Em 2013 foi consolidado o APL Polo Naval e de Energia de Rio Grande e Entorno, planejado com base no projeto PROMINP Ind P&G 75 “Propostas de Política para Mobilização e Desenvolvimento de APLs para o Setor de Petróleo, Gás e Naval”, o qual era coordenado MDIC, ABDI, Petrobrás, BNDES, CNI, SEBRAE e ONP. Sob a coordenação da Universidade Federal do Rio Grande – FURG deu-se início a mobilização de atores locais e regionais para a constituição do APL.

Induzido pelo Plano Brasil Maior, no âmbito do programa de fortalecimento de cadeias produtivas, o presente APL tem como principal objetivo aumentar a eficiência produtiva das empresas localizadas no arranjo, no sentido de aumentar a agregação de valor na própria região, coibindo práticas desleais de competição, em especial com produtos importados (Plano de Desenvolvimento do APL, p.8).

As primeiras ações regionais do APL ocorreram ainda em 2013 durante um workshop em Rio Grande, durante a II Feira do Polo Naval, no encontro foi estabelecida a delimitação territorial de atuação do APL, a Aglomeração Urbana do Sul do RS (Rio Grande, Pelotas, São José do Norte, Arroio do Padre e Capão do Leão), articulada com as demais regiões do estado. Além disso, foram organizados de Grupos de Trabalhos – GTs, delimitados por cinco dimensões baseadas nas Políticas de Entorno de Projetos do BNDES: Desenvolvimento Econômico, Educação e Formação de Recursos Humanos, Infraestrutura, Planejamento Territorial e Modernização da Governança (PAES, 2014).

O trabalho dos GT’s foi apresentado ainda em 2013 e focalizaram nos seguintes pontos:

- GT 1: O projeto de um “Plano Diretor para o Polo Naval”, buscando orientar possíveis ampliações do polo, a partir da implantação de empreendimentos. Sendo analisadas as

possibilidade existentes, em consonância com planejamentos já existentes para o município e a zona portuária, buscando fornecer subsídios para atraís novas empresas e desenvolver a região;

- GT 2: Tinha como finalidade identificar a demanda de mão de obra para suprir as necessidades dos projetos em andamento na região sul do estado;
- GT 3: Focado na infraestrutura regional e local, seja ela de transporte, habitação, saneamento básico e serviços;
- GT 4: Identificar as necessidades de formação e qualificação de mão de obra destinada para atender o Polo Naval de Rio Grande;
- GT 5: Tinha como objetivo avaliar os bens e serviços contratados pelo polo naval, assim como a qualidade e perfil das empresas de região sul como potenciais fornecedores.

A mobilização dos atores no APL facilitou que o arranjo fosse beneficiado pelo edital 01/2003 da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento – AGDI, no âmbito do Projeto de Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais do Rio Grande do Sul. Com a FURG como entidade gestora foi iniciado a elaboração de um plano de desenvolvimento do APL e a formação de uma entidade associativa para atuar como gestora (PAES, 2014).

A Associação APL tem como principal objetivo fomentar e facilitar a interação organizada e estruturada entre pessoas físicas ou jurídicas, de direito público interno ou privado, do setor de construção naval e *offshore* e respectiva cadeia produtiva, no território de Rio Grande e entorno como os limites geográficos dos municípios de Rio Grande, São José do Norte, Pelotas, Arroio do Padre e Capão do Leão, aumentando a eficiência das empresas localizadas no arranjo, promovendo o adensamento produtivo na região e mitigando as externalidades negativas do desenvolvimento econômico. (PAES, 2014, p. 19)

O modelo de governança do APL foi composto por três níveis: Comitê Gestor, Comitê Executivo e Secretaria Executiva. E as unidades possuem a função de organizar e orientar os atores na elaboração de projetos e ações conjuntas para a execução dos mesmos. Estes projetos visam solucionar ou apontar soluções urgentes para promover o adensamento da cadeia, o desenvolvimento regional com qualidade social, ambiental e a competitividade da atividade de Construção Naval na região (APL, 2014).

O APL estruturou alguns objetivos estratégicos para serem desenvolvidos a curto e longo prazo destacada no quadro a seguir:

**Quadro 10** – Eixos estratégicos do APL – Rio Grande

Eixos	Objetivos Estratégicos
Infraestrutura e Logística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular a realização de estudos e investimentos em infraestrutura econômica no sentido de estimular uma configuração espacial compatível com os princípios de coesão territorial;</li> <li>• Articular estratégias de localização dos investimentos produtivos que proporcionem impactos positivos sobre o território (efeitos disperso na meso-região), tanto do ponto de vista econômico, social e ambiental, visando à promoção de uma rede urbana meso-regional mais integrada e coesa.</li> <li>• Implementar o planejamento estratégico do desenvolvimento regional sustentável utilizando-se de metodologias de Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico (ZSEE)</li> </ul>
Tecnologia e Inovação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico;</li> <li>• Articular a inserção de ambiente inovativos do território de forma e estimular a pesquisa aplicada;</li> </ul>
Recursos humanos e Formação da Mão de Obra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar a qualidade e a oferta de mão de obra;</li> <li>• Fortalecer a rede de educação e formação técnica e superior;</li> </ul>
Cadeia de Suprimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar o fornecimento de produtos e serviços locais;</li> <li>• Diversificar a matriz industrial local;</li> <li>• Articular a integração com outros APLs consolidados (metal mecânica, moveleira e eletroeletrônica);</li> </ul>
Financiamento, Investimento e Tributação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar as condições de acesso a financiamentos ao longo da cadeia, em particular a flexibilização de garantias;</li> <li>• Fortalecer canais de interlocução entre governo, indústria e instituições financeiras de maneira a melhorar o acesso ao crédito;</li> <li>• Promover a discussão de uma política tributária clara sobre os encargos dos setores envolvidos no segmento naval.</li> </ul>
Desenvolvimento Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer a gestão pública e a garantia de direitos por meio da melhoria do sistema de licenciamento;</li> <li>• Envolver e construir a participação da população nos processos de tomada de decisão, além de criação de estratégias de reconhecimento e participação das populações artesanais e tradicionais do Polo Naval;</li> <li>• Desenvolver soluções inovadoras para Gestão Ambiental das empresas do Polo Naval de forma a atender requisitos dos órgãos legais;</li> </ul>
Responsabilidade Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar a participação de empresas inseridas no arranjo, em ações ou projetos que visem à melhoria das condições sociais da população residente no APL;</li> </ul>
Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar e consolidar a Governança Local;</li> <li>• Apoiar o desenvolvimento de projetos estratégicos;</li> </ul>

Fonte: APL (2014).

Entre os levantamentos realizados pelo APL é possível destacar os levantamentos direcionados a diagnosticar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para o polo de

construção naval. Entre que as forças: estavam as políticas federais desenvolvidas para o fortalecimento do setor de construção naval, a infraestrutura e capacidade de processamento de aço dos estaleiros locais, as condições físicas do porto, o potencial de crescimento do polo em áreas adjacentes as já ocupadas, entre outros pontos. As fraquezas estavam concentradas na falta de infraestruturas (urbana, de transporte, energética e saneamento) local, a cadeia de suprimentos ainda não desenvolvida, a falta de mão de obra qualificada, etc. Entretanto, as políticas e ações federais também foram percebidas como ameaça uma vez que os estaleiros locais mantinham forte dependência das mesmas. (APL, 2014)

A entidade que chegou a contar com 85 associados participantes da cadeia produtiva da construção naval e do setor de energia<sup>35</sup>, porém a crise do setor de construção naval inviabilizou o desenvolvimento de projetos estruturados dentro do APL. Como alternativa houve uma reorientação das suas atividades focos, em 2019, ao incluir os setores de navegação aquaviária, operações portuárias, logística, pesca e aquicultura, dentre outros assuntos. Passando a ser denominado de APL Marítimo e atuando na promoção do porto do Rio Grande e visando ampliar debates e pesquisa para incrementar a navegação nas hidrovias (ZENOBINI, 2019).

Entre as principais ações do APL é possível destacar a foi a parceria com a Technomar Engenharia Oceânica de São Paulo, para a construção do Simulador Marítimo Hidroviário, um simulador de navegação pioneiro no sul do país. Construído com a finalidade de simular as condições de navegabilidade, oferecendo capacitação para manobrar com diferentes situações. O projeto teve o custo de aproximadamente R\$ 1 milhão e serviu inicialmente para treinar as manobras para a saída da P-66 (FURG, 2017).

Assim o APL não teve tempo hábil para dar continuidade de projetos elaborados a partir do complexo diagnóstico realizado sobre o recorte territorial e a indústria naval. O projeto de estímulo e desenvolvimento de parque tecnológico, realizado pelo APL, culminou com a articulação para a construção de um centro de pesquisa dentro do campus da universidade (FURG).

---

<sup>35</sup> Petrobras, estaleiros, indústrias de diversos segmentos, fornecedores de bens e serviços, instituições de ensino e pesquisa, associações empresariais e sindicatos.

#### 5.4.1 Parque Tecnológico FURG OCENATEC

O desenvolvimento de tecnologia nacional, para os setores produtivos nacionais, estava entre as metas estipuladas pelas políticas federais de desenvolvimento. Apesar da carência de mão de obra qualificada para o setor, foram buscadas alternativas para aumentar a produtividade e a competitividade nacional. Além de parcerias com players internacionais, como a chinesa COSCO *Shipyards* e empresa *Mitsubishi Heavy Industry*, nos estaleiros do município do Rio Grande, foram fundamentais as relações de cooperação entre instituições de ensino e os estaleiros nacionais (APL, 2014).

A iniciativa da Universidade Federal do Rio Grande – FURG elaborou a criação do parque tecnológico OCEANTE. Registrado no Programa Gaúcho de Parques Científicos e Tecnológicos (PGTEC) em 2010 e teve seu regimento aprovado em 2013 pelo Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração da FURG (Coepea), e inaugurado no mesmo ano. A elaboração do parque foi planejada para criar um ambiente que permitisse a articulação entre os atores (universidade, governo e empresas), sediando empresas, laboratórios, empresas incubadoras, entre outros, voltados ao desenvolvimento tecnológico para atividades costeiras e oceânicas (PAES, 2014).

Incentivado por políticas públicas que incentivavam...

... o estabelecimento de ambientes de inovação, dentre elas a Lei do Bem, a Lei Estadual da Inovação, o Programa Gaúcho de Parques Tecnológicos, entre outros, criou um cenário ideal para que se desenvolve-se um Parque Tecnológico ancorado na matriz produtiva da região e nas competências da Universidade, mediada por políticas públicas operacionalizadas pelos Governos Federal, Estadual e Municipal. (RAVANELLO, 2017, p.104)

O parque reforçava o papel da FURG no desenvolvimento de projetos voltados para o setor *Offshore*, uma vez que a universidade mantinha parceria para o desenvolvimento e pesquisas com empresas. Projeto esses financiados por diferentes agências de fomento a pesquisas de escala federal e estadual. O desenvolvimento de projetos de P&D entre estaleiros e instituições de ensino surtiram efeitos no Polo Naval do Rio Grande com projetos voltados para: Controle dimensional (nuvem de pontos); Solda automática não-linear e solda automática linear; uso de ensaios não destrutivos com o uso de “tartarugas”; pintura com uso de “tartarugas”; desenvolvimento de impressoras de chapas; uso de tecnologia de RFID para rastreamento; além do desenvolvimento de laboratório de calibração e teste (PAES, 2014).

Segundo relatório da Rede de Inovação Tecnológica para Competitividade da Indústria Naval e Offshore – RICINO, os objetivos da implantação do parque tecnológico OCEANTEC são:

- Identificar oportunidades de negócios em Inovação Tecnológica associada a Processos e Produtos associados ao Polo Naval e Offshore de Rio Grande, viabilizando sua criação e desenvolvimento;
- Articular políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento regional;
- Promover o encontro entre a oferta e a demanda por produtos, serviços, recursos físicos e financeiros, conhecimentos científicos e tecnológicos;
- Promover e apoiar o desenvolvimento de políticas de inovação, absorção e transferência de tecnologias;
- Oferecer acesso dos empreendedores locais a equipamentos, laboratórios, conhecimento e outros fatores disponíveis nas instituições de ensino e pesquisa associadas a Rede RICINO;
- Promover a competitividade e o desenvolvimento tecnológico dos empreendimentos navais e offshore da região;
- Criar e fortalecer mecanismos de promoção do empreendedorismo na região sul do Estado do Rio Grande do Sul, associados ao Cluster Marítimo-portuário do Sul;
  - Intensificar a participação da Indústria Gaúcha na cadeia produtiva de Petróleo, Óleo e Gás, sobretudo através da customização das empresas dos polos metal-mecânico e eletro-eletrônico do RS as demandas do Polo Naval e Offshore de RS e;
  - Gerar emprego e renda por meio do estímulo e apoio à criação de empresas de base tecnológica com foco nas Ciências e Tecnologias do Mar, mais precisamente no segmento naval e offshore. (RIBEIRO et al., 2012, p.5)

A criação de um espaço não apenas de desenvolvimento de tecnologia, mas que aproxime as empresas, a informação, os recursos físicos, financeiros e a capacitação técnica e estratégica. Uma verdadeira teia de apoio e parceiros na busca de desenvolver as atividades relacionadas às atividades navais. O OCEANTEC inicialmente foi estruturado em cinco eixos e tinha objetivo de gradualmente expandir suas atividades para outras regiões.

... a) Eixo Científico-Tecnológico Naval e Offshore; b) Eixo Científico-Tecnológico em Biotecnologia; c) Eixo Científico-Tecnológico em Energia e Mineração; d) Eixo Científico-Tecnológico Costeiro e Oceânico; e e) Eixo Científico-Tecnológico em Logística. Áreas voltadas ao desenvolvimento de tecnologias portadoras de futuro numa área de abrangência geográfica que compreende inicialmente a Bacia de Pelotas e a Elevação do Rio Grande, e, futuramente, toda a Amazônia Azul e o Atlântico Sul/Antártida. (CARVALHO, 2012, p.14)

Para a busca do desenvolvimento sustentável da região com a atração de novos investimentos e proporcionar o desenvolvimento de projetos da região o parque tecnológico foi elaborado com uma estrutura singular para atingir seus objetivos. Localizado dentro do campus da universidade, dispõe de uma área de 5 hectares, dotada de espaços de para o desenvolvimento de pesquisa e interação entre as empresas envolvidas, além de toda a infraestrutura necessária. O projeto teve investimento inicial de R\$ 11 milhões por meio de



convênios com a Secretaria de Ciência, Inovação de Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Sul (SCIT-RS) para construção de três prédios (FURG, 2013).

Construído com recursos do Ministério da Educação, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, da Prefeitura Municipal do Rio Grande e da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. O parque tecnológico é parte do processo de desenvolvimento do setor naval no país, em que todos os polos de construção naval no Brasil, foram elaborados estruturas para o estímulo a empresas que busquem atuar na promoção de desenvolvimento endógeno. Criando ferramentas para fixar os investimentos oriundos da produção naval na região impactada pelo polo, fortalecer os atores locais e regionais e buscando o desenvolvimento sustentável do polo.

O OCEANTEC-FURG foi elaborado com o intuito de “atrair novos investimentos e proporcionar o desenvolvimento de projetos locais que tenham por base o conhecimento científico e tecnológico de alto valor agregado, com foco na inovação e no desenvolvimento sustentável da região”. Colocando o parque com um papel fundamental no processo de desenvolvimento e fortalecimento dos atores econômicos regionais e locais, dotando-os de capacidade de produzir tecnologia para o setor.

O estaleiro Ecovix chegou a assinar em 2014 um contrato para criar um centro de pesquisa dentro do OCEANTC, sendo considerada a primeira ancora do projeto. A empresa tinha como objetivo reduzir a dependência de tecnologia internacional ao desenvolver pesquisa e desenvolver. Mesmo sem a infraestrutura as ações do parque tecnológico já eram executadas, principalmente na prospecção de potenciais parceiros (HAMMES, 2014).

**Figura 12** - Parque Tecnológico - OCEANTEC-FURG



Fonte: FURG, 2020.

O Parque Científico e Tecnológico - Oceantec tem, atualmente, o objetivo fomentar novas economias da área da tecnologia, orientada pelo empreendedorismo inovador, e auxiliar no desenvolvimento sustentável da região. Inaugurado em novembro de 2017, o Oceantec abriga empresas nas áreas de Tecnologia da Informação, Computação, Automação e Engenharias, Tecnologias para Indústria, Comércio, Serviços e Energias renováveis. Atualmente o parque conta com quatro empresas (OCEANTEC, 2020, s/d).

A estagnação das atividades no polo naval reduziu o potencial inicial do parque tecnológico. A Ecovix que teve parte de seus contratos cancelados e passou por uma crise financeira, com altas dívidas com fornecedores, não concretizou o projeto de instalar um centro de pesquisa junto ao parque tecnológico. Mesmo com isso o OCEANTC segue com suas atividades, buscando ampliar as áreas de atuação dentro do parque e consolidando-se como uma referência para o desenvolvimento de tecnologia da região.

## 5.5 QUALIFICAÇÃO DE MÃO DE OBRA LOCAL

O setor de construção naval demanda de mão de obra qualificada uma vez que os processos de produção das plataformas são complexos e com demanda de alta precisão nas etapas de construção. O surgimento da construção naval na região, a qual não possuía a mão de obra qualificada, atraiu um significativo contingente de trabalhadores de outras regiões do país.

Os investimentos de mais de 10 bilhões de reais no Polo Naval do Porto do Rio Grande, a partir de 2006, geraram uma oferta superior a 30.000 empregos diretos e indiretos. Entretanto, a baixa qualificação da mão-de-obra rio-grandina ocasionou a migração de diversos trabalhadores para a cidade a fim de preencher os cargos disponíveis, o que resultou em um aumento da demanda por residências na região. (SILVA et al., 2012)

A demanda por mão de obra especializada gerou um grande fluxo de pessoas de outras regiões do país para ocupar tais postos de trabalho. Segundo estudo de Pinto (2014) entre 2013 e 2014 aproximadamente 15.000 trabalhadores de outras regiões do país encontravam-se em Rio Grande. O número correspondia a mais de 7% da população do município estimada para o período.

Porém, a disputa de vagas de trabalho dentro dos estaleiros estabeleceu uma tensa relação entre os imigrantes e a população local. Além do choque cultural, causou conflitos os níveis dos postos de trabalhos assumidos pelos imigrantes em comparação a população local. A experiência dos novos “moradores” do município levou aos mesmos assumirem os

principais cargos dentro das linhas de produção, deixando a população local com postos de trabalho inferiores (hierárquica e econômica).

Situação que levou a tentativa de autoridades locais para estabelecer percentuais de mão de obra local nos projetos desenvolvidos na região. Em 2016 o STIMMERG protocolou junto ao Ministério Público um documento pedindo apoio para fortalecer a contratação de mão de obra local. Também em 2016 a prefeitura do Rio Grande publicou a lei municipal 8.037, de 21 de setembro de 2016, que trata sobre o tema. A Lei orientava sobre as empresas prestadoras de serviços no polo industrial, bem como, as indústrias de produção de energia do município a contratar e manter em seu quadro de funcionários, prioritariamente trabalhadores domiciliados no Município.

A qualificação da mão de obra junto com a ação dos atores locais possibilitou que os estaleiros locais trabalhassem com índices de aproximados ou superior dos 70% estabelecido pela lei municipal. Cabe destacar que muitos trabalhadores de outras regiões se instalaram no município de Rio Grande e foram incorporados pelos percentuais de trabalhadores locais que atuavam dentro dos canteiros de obra local.

A tentativa dos atores locais de inserir a comunidade nas atividades dos estaleiros, já durante o declínio das atividades navais na região, decorria do contingente de mão de obra local qualificada que estava ociosa no período. Uma vez que a região fez parte do projeto do PROMINP para a qualificação de mão de obra local, ação que tinha como objetivo dar suporte as empresas na especialização de trabalhadores para o setor de construção naval.

Para a consolidação de todos os projetos voltados para o setor de petróleo e gás natural no Brasil foi necessário superar a falta de mão de obra qualificada. Como já mencionado, o Programa de Mobilização Da Indústria Nacional De Petróleo E Gás Natural – PROMINP articulou com as empresas atuantes nos setores envolvidos e agentes públicos com o objetivo de qualificar mão-de-obra para atender às demandas da indústria nacional de petróleo e gás, em especial as da Petrobras.

A busca de qualificação local foi tema de uma comissão de deputados estaduais que buscou garantir investimentos do PROMINP para a região sul do Rio Grande do Sul. O Governo Federal previu o investimento inicial de R\$ 160 milhões para a capacitação de mão de obra de nível médio e superior em todo o Brasil. À inserção de polos navais sem a devida capacitação da comunidade local fugiria do objetivo de descentralização e o potencial de desenvolvimento social e econômico das atividades do setor.

Os cursos do programa foram voltados para todos os níveis de ensino (básico, médio, técnico e superior) e organizados em 13 estados em que encontravam-se empresas

privadas, atuante nos setores envolvidos, que poderiam ter a demanda dessa mão de obra. Com a instalação do polo naval *offshore* do Rio Grande e São José do Norte a região sul do Rio Grande do Sul foi contemplada com ações para a qualificação da mão de obra local. Os cursos foram realizados junto a instituições de ensino públicas e privadas, com a atuação das três escalas de governo em diferentes, com vagas disponíveis para os municípios de Rio Grande e Pelotas.

Em Rio Grande a parceria entre prefeitura municipal, governo Federal, empresas do setor naval e instituições de ensino profissionalizante, qualificaram aproximadamente 5 mil trabalhadores. A partir dos editais do PROMINP, foi possível reconhecer que o programa teve seis ciclos de capacitação com a abertura de nove editais públicos de vagas. O polo naval do Rio Grande foi contemplado a partir do segundo ciclo no terceiro edital de 2007. As vagas foram destinadas para diferentes cursos em seis editais diferentes, o quadro a baixo demonstra os cursos e vagas disponíveis entre 2007 e 2012.

**Quadro 11** - cursos e vaga oferecidos pelo PROMINP na região de impacto do Polo Naval Offshore do Rio Grande

Nível de escolaridade	Curso	2007 -		2008		2010		2012	
		Rio Grande	Pelotas	Rio Grande	Pelotas	Rio Grande	Pelotas	Rio Grande	Pelotas
Básico	Pintor	-	-	240	-	326	-	-	-
	Caldeireiro	13	3	539	-	526	16	64	32
	Encanador Industrial	11	5	206	-	334	4	48	-
	Mecânico ajustador	6	-	44	-	80	-	64	32
	Mecânico montador	-	-	41	-	112	-	-	-
	Montador	-	-	288	--	352	-	64	-
	Soldador de estrutura naval	12	5	512	-	718	-	80	-
	Soldador de tubulação	12	10	171	-	350	-	80	-
Médio	Encarregado de Elétrica	-	-	20	-	-	-	-	-
	Encarregado de Instrumentação	-	-	20	-	-	-	-	-
	Encarregado de Montagem Mecânica	-	-	20	-	-	-	-	-
	Encarregado de Solda	-	-	40	-	-	-	-	-
	Eletricista Força e Controle	4	-	16	--	-	40	-	60
	Eletricista –	10	-	23	-	-	40	-	91

	Montador								
	Instrumentista Montador	12	-	36	-	-	40	-	40
	Instrumentista Sistemas	5	-	29	-	-	40	-	40
	Assistente De Logística	-	-	-	-	-	-	-	40
	Eng - Desenhista Projetista De Arquitetura Naval	-	-	-	-	-	-	-	20
	Projetista	-	-	-	-	-	-	16	-
	Eng - Desenhista Projetista de Automação	-	-	-	-	-	-	20	-
	Eng - Desenhista Projetista de Elétrica	-	-	-	-	-	-	20	-
	Eng - Desenhista Projetista De Instrumentação	-	-	-	-	-	-	20	-
	Eng - Desenhista Projetista De Tubulação	-	-	-	-	-	-	20	-
	Eng - Desenhista Projetista De Estrutura Naval	-	-	-	-	-	-	20	-
Superior	Engenheiro de campo - construção e montagem	-	-	-	-	-	30	-	-
	Engenheiro de planejamento	-	-	-	-	-	30	-	-
	Engenheiro naval	-	-	-	-	-	30	-	-
	Eng - Engenheiro De Automação E Instrumentação	-	-	-	-	-	-	30	
	Eng - Engenheiro De Elétrica	-	-	-	-	-	-	30	
Total por Ano		1088		2245		3068		576	

Fonte: Editais de seleção do PROMINP entre 2006 e 2012 – organização do autor

Cabe destacar que além dos cursos de qualificação oferecidos de forma institucionalizados pelo PROMINP, as empresas do setor naval que absorviam essa mão de obra realizavam cursos de aperfeiçoamento interno. O objetivo era qualificar os profissionais recém-contratados e com pouca experiência no setor, tendo em vista que os salários e a consolidação do setor na região atraíram trabalhadores de diferentes segmentos.

A forte atração de trabalhadores de outras regiões do Brasil fez com que a mão de obra local fosse preterida, uma vez que os “imigrantes” tinham na bagagem a experiência necessária para desenvolver os projetos em andamento no município. Situação que levou a intervenção da prefeitura municipal e do sindicato local a negociarem com as empresas instaladas no Polo Naval do Rio Grande para ampliar a contratação de mão de obra local.

A qualificação do PROMINP ocorreu em todos os níveis de ensino, uma vez que a defasagem de mão de obra nacional para o setor era significativa frente às demandas criadas com a implantação do projeto de governo para a indústria naval. Além das ações do PROMINP, outro programa federal foi desenvolvido no município do Rio Grande para a qualificação de mão de obra para o polo naval local.

O Plano Setorial de Qualificação Profissional (Planseq) para Construção Naval é um programa do Governo Federal com uso de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O programa qualificou mão de obra em diferentes setores produtivos, mediante a demanda de cada região. No município os cursos do Planseq Naval foram ministrados pelo Sistema Nacional de Aprendizagem na Indústria (Senai) e formaram profissionais qualificados para a Indústria naval e Construção Civil.

Para o desenvolvimento do curso foi firmada uma parceria entre O Planseq Naval foi promovido pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Rio Grande do Sul (SRTE/RS), em parceria com a Prefeitura do Rio Grande, a Comissão Municipal de Emprego, a Comissão de Concertação do Planseq Naval e o como entidade executora SENAI. Sendo estipuladas 1450 vagas para o município do Rio Grande, em 2009. O programa foi mais uma tentativa de qualificar a mão de obra local para reduzir introduzir os trabalhadores do município nos projetos navais da região (TEM, 2009; PMRG, 2009).

As instituições de ensino de nível federal ampliaram a oferta de cursos de nível superior voltados para o setor de petróleo, gás natural e de suporte ao setor naval. A configuração de um polo de desenvolvimento centrado nesses setores produtivos permitiu a criação de cursos de nível superior na tentativa de suprir a falta de mão de obra especializada na região.

**Quadro 12** - Cursos de nível superior formado entre os anos de 2003 e 2013 com área de atuação dentro dos setores de petróleo e gás natural e de construção naval

Curso	Universidade	Vagas/Anual	Início
Engenharia Civil, Costeira e Portuária	FURG	25	2009
Engenharia Mecânica Naval	FURG	25	2009
Engenharia Mecânica	IF – Campus Rio Grande <sup>36</sup>	50	2015
Engenharia de Petróleo	UFPEL	25	2010
Engenharia de Controle e Automação	UFPEL	50	2012
Engenharia Geológica	UFPEL	50	2009
Química Industrial	UFPEL	39	2008
Engenharia Química	IF- Sul (PELOTAS)	50	2013

**Fonte:** Instituições Federais de Ensino de Rio Grande e Pelotas, organizado pelo autor.

As instituições de ensino federais localizadas nos municípios de Rio Grande e Pelotas abriram oito novos cursos de nível superior, entre o período de 2009 e 2015. Com o total de 314 vagas por ano, destinadas a atuar em setores ligados aos empreendimentos instalados na região. A criação dos cursos superiores busca qualificar a mão de obra e alimentar todo o setor de construção naval voltado para a exploração offshore.

A exploração das reservas *offshore* em águas profundas demandam de inovação e a elaboração de processos produtivos padronizados, que até o momento estavam em elaboração. Produzir com qualidade e cumprindo prazos de entrega, necessitam de projetos de engenharia, além de muita mão de obra. Assim a formação de cursos de qualificação de mão de obra tiveram a funcionalidade de qualificar a sociedade local para atuar nos novos projetos industriais que se instalaram na região.

## 5.6 REPERCUSSÕES SOCIOECONÔMICAS DO POLO NAVAL OFFSHORE DO RIO GRANDE NOS MUNICÍPIOS DE RIO GRANDE, SÃO JOSÉ DO NORTE E PELOTAS

<sup>36</sup> Em 2015 também foram criados dois cursos de nível técnico na instituição federal que possuem ligação com o setor industrial de construção naval, Automação Industrial e de Fabricação Mecânica.

Segundo, dados do SINAVAL (2011), os três principais polos de construção naval nacional, considerando a tonelagem construída e emprego direto gerado, estão no Rio de Janeiro, Pernambuco e no Rio Grande do Sul. A instalação do polo de construção naval e o investimento em estaleiros de grande capacidade produtiva geraram a expectativa de impulsionar o desenvolvimento social e econômico da região sul do estado, através da geração de emprego e renda.

Assim, foram avaliadas possíveis repercussões dos empreendimentos navais, localizados no complexo portuário do Rio Grande, nos indicadores econômicos e sociais dos municípios do entorno e no estado do Rio Grande do Sul. É fundamental salientar que o objetivo foi reconhecer as dinâmicas e não mensurar a grandeza dos valores observados, para tanto o “comportamento” das variáveis foi analisado em comparação com as variações estaduais e nacionais e entre os municípios selecionados, durante os anos de 2005 e 2019<sup>37</sup>. Os municípios analisados no primeiro momento foram: Rio Grande, São José do Norte e Pelotas, sendo os dois primeiros atingidos pela instalação dos estaleiros e o segundo que além da proximidade foi integração em projetos e ações do polo naval.

O primeiro indicador analisado é o da geração de emprego na cadeia produtiva de construção naval, nos três municípios e no estado do Rio Grande do Sul. Para mensurar a cadeia produtiva, foram avaliados os cinco setores industriais de navieças e do setor de construção naval. O levantamento dos postos de trabalho da cadeia de produção naval seguiu a metodologia desenvolvida por Neto et al. (2014) que delimitou os setores produtivos para o segmento de navieças na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Para a cadeia de fornecedores de navieças foram utilizados os CNAE's 24, 27, 28, 29 e 31<sup>38</sup> e para mensurar os empregos nos estaleiros foi utilizada a classificação CNAE - 351<sup>39</sup>.

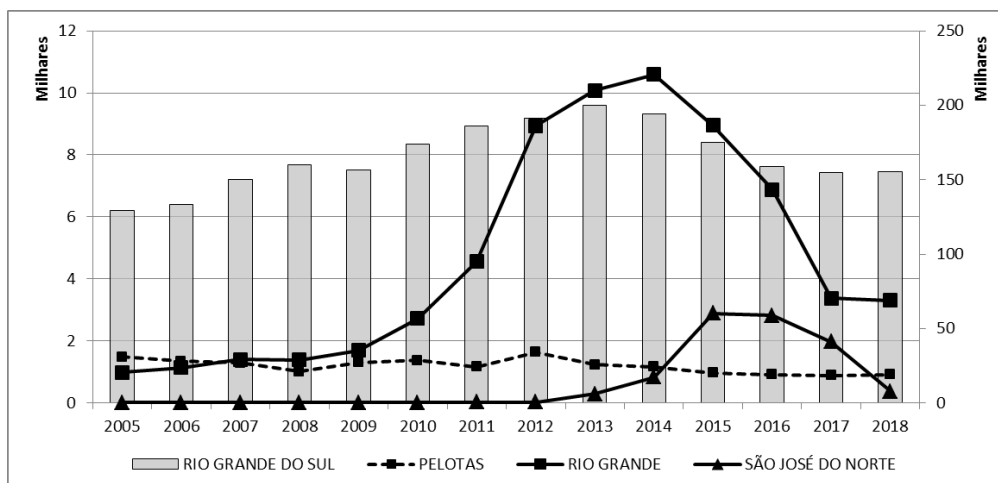
---

<sup>37</sup> A variação temporal foi dependente da disponibilidade dos bancos de dados utilizados para a pesquisa.

<sup>38</sup> Setores inseridos na cadeia de navieças: Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos (CNAE 31); Metalurgia básica (CNAE 27); Fabricação de produtos de metal exceto máquinas e equipamento (CNAE 28); Fabricação de máquinas e equipamentos (CNAE 29); fabricação de produtos químicos (CNAE 24) – os quais segundo Neto (2014) são os mais representativos entre os 11 segmentos que compõe a cadeia de navieças;

<sup>39</sup> Manutenção e reparação de embarcações



**Gráfico 1** - Empregos nos setores da cadeia de produção naval (2005 – 2018)

Fonte: RAIS (2020)

A primeira observação dos dados é possível reconhecer que a escala estadual acompanhou o movimento de crescimento e declínio similar aos municípios de concentração das atividades navais. Porém, é necessário salientar não ser possível afirmar que todos os empregos estão diretamente relacionados à presença de estaleiros no estado, uma vez que os setores analisados possuem a capacidade de compor múltiplas cadeias produtivas.

Entre os recortes territoriais analisados é notável a maior geração de empregos nos municípios de Rio Grande e São José do Norte, prioritariamente no setor de construção e reparo de embarcações, os quais acompanham o período de maior produção dos estaleiros locais. O primeiro, apesar de ter as primeiras ações ligadas à construção naval em 2006, teve o ápice das atividades navais entre os anos de 2012 e 2015, decorrente da construção de módulos e cascos de plataformas nos estaleiros QUIP e ERG. Enquanto o município de São José do Norte teve a maior geração de emprego, em setores ligados a construção naval, a partir de 2015, ano de início das operações no estaleiro EBR.

Além dos pontos observados é importante relatar a aparente falta de inserção do município de Pelotas nas atividades do setor de construção naval ou navieças. A partir do reconhecimento da geração de empregos relacionados diretamente ao setor de construção naval, é possível avaliar como esse movimento repercutiu no desenvolvimento econômico dos recortes territoriais selecionados.

Segundo dados do SINAVAL (2015), os estaleiros da região chegaram a empregar 19.954 trabalhadores diretamente no ano de 2013, período do auge da produção

naval em Rio Grande. Em 2019 a estimativa do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Rio Grande e São José do Norte (STIMMERG) era de pouco mais de 200 trabalhadores nos estaleiros locais. Enquanto obras ligadas ao PAC e empreendimentos privados impulsionados pelo desenvolvimento do setor naval no município foram responsáveis pela elevação no número de empregos formais na construção civil.

**Tabela 1** - Vínculo ativo em Rio Grande e São José do Norte no setor de construção e reparo de embarcações entre os anos de 2005 e 2018

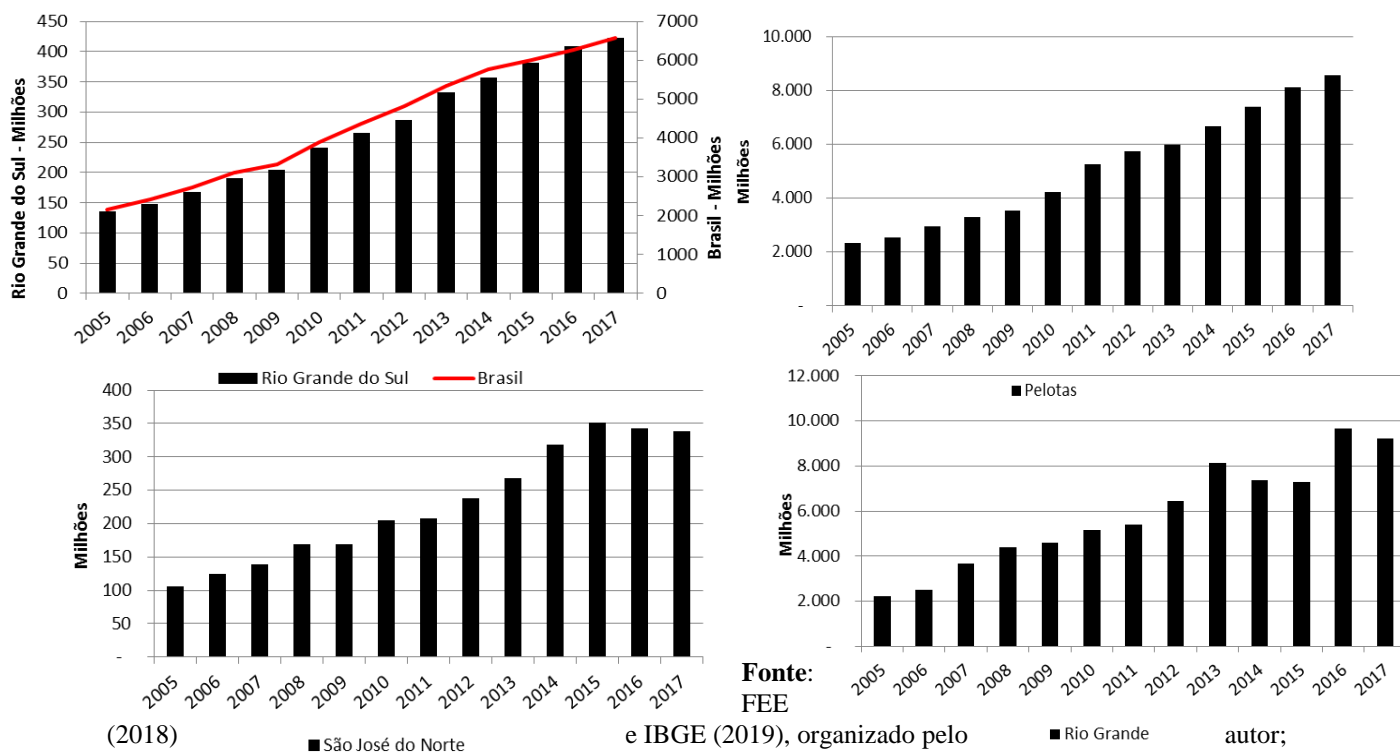
<b>Ano</b>	<b>Rio Grande</b>	<b>São José do Norte</b>
<b>2005</b>	13	5
<b>2006</b>	73	4
<b>2007</b>	159	4
<b>2008</b>	57	5
<b>2009</b>	158	8
<b>2010</b>	572	7
<b>2011</b>	2.312	13
<b>2012</b>	6.499	14
<b>2013</b>	7.233	278
<b>2014</b>	7.483	817
<b>2015</b>	6.008	2.883
<b>2016</b>	4.215	2.742
<b>2017</b>	534	1.836
<b>2018</b>	244	248

Fonte: RAIS (2020).

Como a cadeia as empresas de fornecedores abrangem uma gama significativa de Reis Ramos é necessário analisar apenas os empregos gerados para o setor de construção e reparo de embarcações. Dados que são relevantes apenas nos municípios de Rio Grande e São José do Norte, sendo possível reconhecer que os picos de empregos gerados no setor acompanham os anos com maior atividade dos estaleiros locais, ocorridos entre os anos de 2011 e 2016 em Rio Grande e 2013 e 2017 em São José do Norte. É necessário lembrar que as últimas atividades nos estaleiros locais, como observados no capítulo anterior, são de construção de módulos, que demanda um número menor de trabalhadores em relação à construção de casco e a integração de plataformas.

O primeiro indicador econômico a ser analisado é o Produto Interno Bruto (PIB), que representa todos os bens e serviços finais produzidos no período.

**Gráfico 2 - PIB Anual Rio Grande/Pelotas/São José do Norte/RS/BR (2005 – 2017) R\$**



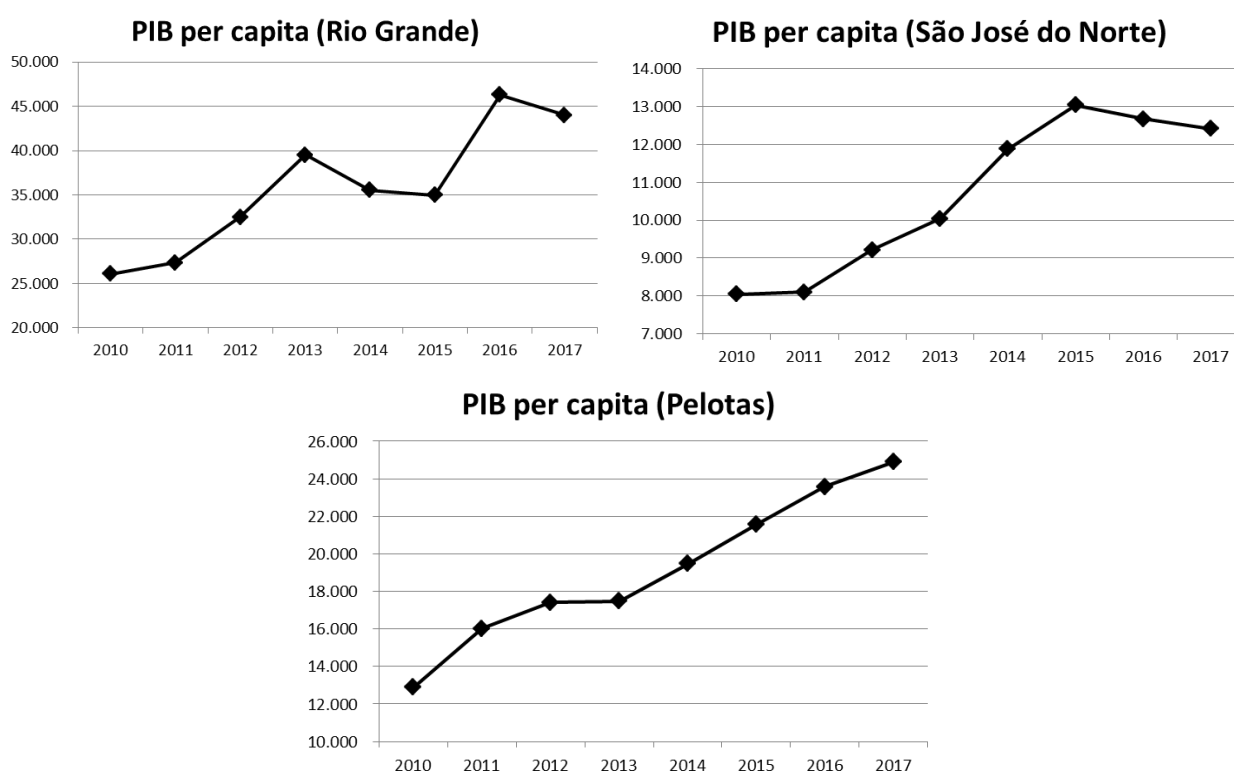
O PIB reflete o desenvolvimento da economia de um território e a partir dos dados observados foi possível reconhecer um crescimento, de modo geral, dos recortes territoriais analisados. Entretanto, é perceptível que nos municípios de Rio Grande e São José do Norte ocorrem oscilações negativas, do indicador econômico, no final do período, diferente situação que não é visível para os demais territórios. Em São José do Norte ocorre uma aceleração em 2014 e uma redução em 2016, processos que coincidiram com os anos de instalação e o intervalo entre as operações do estaleiro EBR, localizado no município. Já o PIB de Rio Grande apresenta um ritmo de crescimento maior que as demais unidades analisadas. Além disso, o indicador municipal passa por dois processos de redução, o primeiro em 2013 e o segundo após 2016. A primeira queda ocorre em 2014 após um ano de significativa entrega de três plataformas em 2013 (P-55, P-58 e P-63) fruto das atividades nos estaleiros locais.

A produção das plataformas de petróleo ocorria de forma fragmentada entre a construção de módulos e dos cascos e posteriormente a integração entre os mesmo. O setor de construção naval é formado de processos sazonais, uma vez que a distintas etapas de produção demandam de um número e qualificação diferenciada de trabalhadores e possuem capacidades

produtivas diferenciadas. A segunda queda, em 2016 ocorre de forma conjunta ao encerramento das operações nos estaleiros locais e a consequente paralisação das atividades.

O declínio do PIB, ocorrido em 2014, é uma marca dos primeiros entraves na produção naval nacional que gerou reflexos significativos para os estaleiros localizados no sul do país. A importância do setor naval para o PIB local ocorre devido à expressiva geração de emprego e renda no município, que leva a elevação na movimentação da economia local. O impacto ocorre em vários segmentos econômicos, os quais alguns serão aprofundados a seguir. O PIB *per capita* dos três municípios, entre 2010 e 2017, reflete claramente a diferença de realidade na região, os distintos momentos da construção naval, em Rio Grande e São José do Norte, repercutem diretamente no comportamento da variável, situação que não é reconhecido na variação do indicador no município de Pelotas, demonstrando assim a baixa relevância do setor naval para o município de Pelotas.

**Gráfico 3 - PIB per capita municipal entre 2010 e 2017 (R\$)**

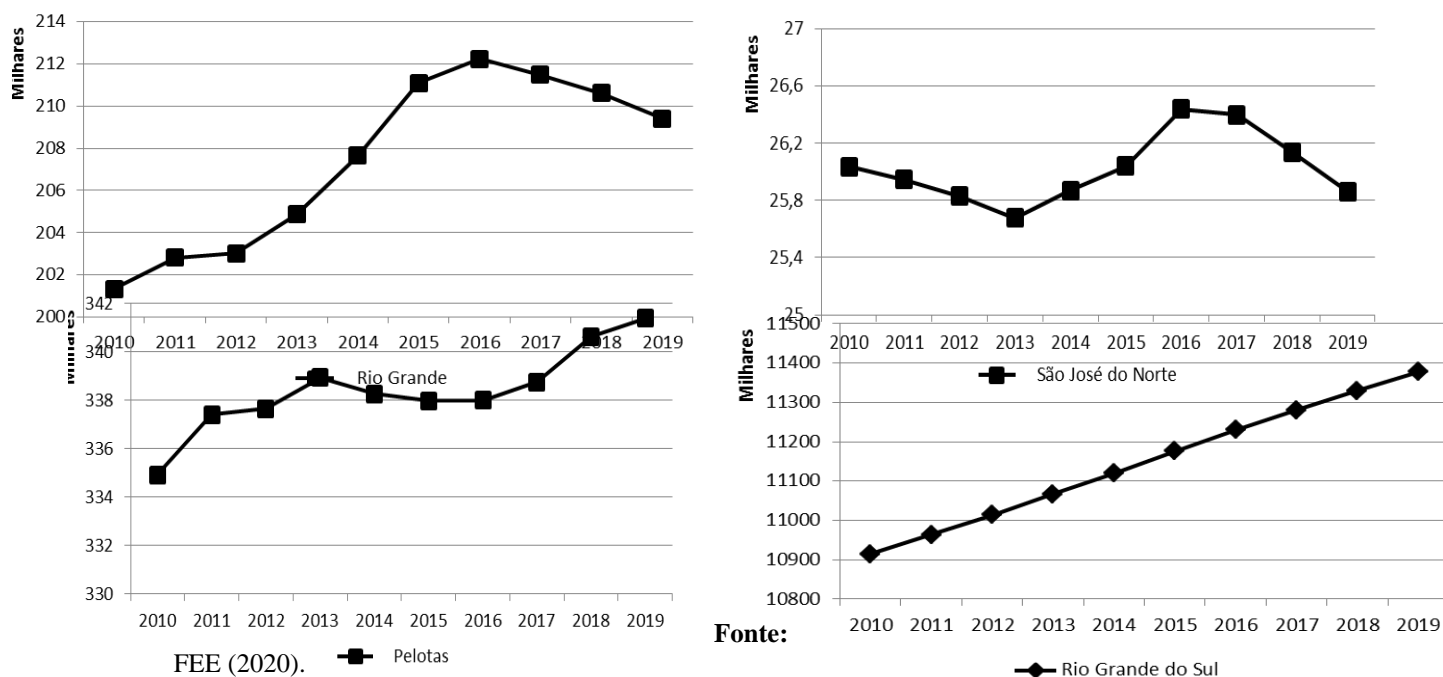


**Fonte:** FEE (2018).

Mesmo que o PIB *per capita* não represente a real distribuição de renda, nos municípios com a presença de estaleiros é notável a relação entre as atividades na indústria de construção naval e a elevação, e redução do indicador econômico. A geração de emprego nos

estaleiros locais conseguiu gerar um movimento em todos os segmentos da economia local. Outro indicador social que permite reconhecer alteração na dinâmica dos recortes territoriais aqui analisados é o crescimento população estimada. A instalação de atividades produtivas é um fator de atração populacional.

**Gráfico 4 – Crescimento Demográfico entre 2010 e 2019**



A estimativa populacional dos municípios de Rio Grande e São José do Norte apresentam uma dinâmica distinta dos valores do estado do Rio Grande do Sul, mas acompanham as oscilações positivas e negativas da geração de empregos da construção naval nos estaleiros locais. A atração de trabalhadores em busca de oportunidade de emprego nos estaleiros locais, principalmente de trabalhadores de outros estados que possuem qualificação e experiência na indústria naval. Assim como nos demais indicadores apresentados o município de Pelotas não demonstrou variações que acompanhe o “comportamento” das atividades navais na região.

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) é um índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. O IDESE é o resultado da agregação de três blocos de indicadores (educação, saúde e renda) e considera aspectos quantitativos e qualitativos do processo de desenvolvimento (PESSOA, 2017).

**Tabela 2 - Evolução do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - RS (Idese)**

<b>Ano</b>	<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>Rio Grande</b>	<b>São José do Norte</b>	<b>Pelotas</b>
<b>2007</b>	0,6978	0,6851	0,5338	0,6487
<b>2010</b>	0,7199	0,7030	0,5562	0,6757
<b>2013</b>	0,7467	0,7280	0,6199	0,6822
<b>2016</b>	0,7537	0,7182	0,6590	0,7008

Fonte: FEE (2020)

Ao comparar o Idese dos recortes territoriais selecionados é possível perceber o avanço do indicador em todas as delimitações geográficas, entretanto os municípios mantiveram um índice menor que os valores estaduais representando assim um baixo desenvolvimento socioeconômico da região. O município do Rio Grande foi o único a apresentar uma queda entre o período analisado, que ocorreu no último ano de disponibilidade do índice, em 2016.

A partir dos indicadores apresentados é possível constatar que o município do Rio Grande foi impactado diretamente pelas atividades de construção naval, assim como São José do Norte. Porém, o segundo de forma mais amena uma vez que a operação do estaleiro EBR ocorreu a partir de 2015, momento que os estaleiros de Rio Grande estavam com redução acentuada de suas operações. Fator que levou a migração dos trabalhadores do setor naval para atuar o município vizinho, devido à proximidade dos municípios. Portanto, para uma abordagem mais detalhada de variáveis econômicas, sociais e urbanas na tentativa de reconhecer as repercussões territoriais do projeto de Estado voltado para o setor naval, foi selecionado o município do Rio Grande.

## 5.7 REPERCUSSÕES DO POLO DE CONSTRUÇÃO NAVAL NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE

A economia local que antes do desenvolvimento tinha na movimentação portuária a grande engrenagem motriz da economia local foi sumariamente inundada por outras atividades de bens e serviços que não existiam no recorte territorial em análise. As atividades ligadas ao setor agrícola, alimentício, madeireiro e químico ganham companhia de parte da cadeia produtiva de construção naval. Cabe destacar parte das atividades instaladas no município do Rio Grande estão diretamente ligadas ao porto e a capacidade do modal de transporte marítimo em reduzir os custos do escoamento da produção ou o recebimento de matéria-prima.

A instalação dos estaleiros navais, com uma robusta carteira de encomendas, deu ao município do Rio Grande a condição de um dos maiores produtores navais do país. A formação de estruturas que qualificaram a capacidade nacional de produzir plataformas de

petróleo e navios de apoio em larga escala, criaram uma conjuntura local favorável ao desenvolvimento econômico, social e urbano do município.

Assim como, a instalação de empreendimentos transformou a realidade local, o declínio da indústria de construção naval no município, decorrente da crise do setor ao nível nacional, deixou cicatrizes territoriais. A alteração das estratégias do governo levou ao encerramento das atividades dos estaleiros locais e repercutiu de diferentes formas para o município do Rio Grande.

### **5.7.1 Emprego e serviços**

Além da geração de empregos na cadeia produtiva da construção naval, observado anteriormente, houve no município uma movimentação nos demais setores econômicos em relação à geração de postos de trabalho. Entre os objetivos da descentralização das atividades de construção naval era o da geração de emprego em outras áreas da economia. A estimativa é de que cada uma vaga de emprego no setor naval, outras quatro vagas são geradas em demais setores econômicos. Um dos motivos do significativo para a geração de empregos em outros setores é a alta remuneração dos empregos gerados pela indústria de construção naval.

No Brasil a instalação de novos polos de construção naval, como o caso de Rio Grande, levaram a movimentação de distintos setores econômicos e não apenas o industrial. Derivado principalmente da elevação dos salários pagos nos estaleiros locais, que elevaram a média salarial do município de R\$ 1.372, 99 em 2005 para R\$ 2.800,02 em 2016, valores corrigidos pela inflação, elevando assim a capacidade de compra da população, que somados a redução de impostos federais (IPI) e flexibilização das linhas de crédito reforçaram a economia local.

A tabela 3 demonstra o número de empregos do município do Rio Grande entre 2005 e 2017. Foram observados os setores econômicos na tentativa de demonstrar a variação, a partir dos períodos de maior movimentação nos estaleiros locais.

**Tabela 3** - Número de Vínculos empregatícios Rio Grande - RS por setor (2005 – 2018)

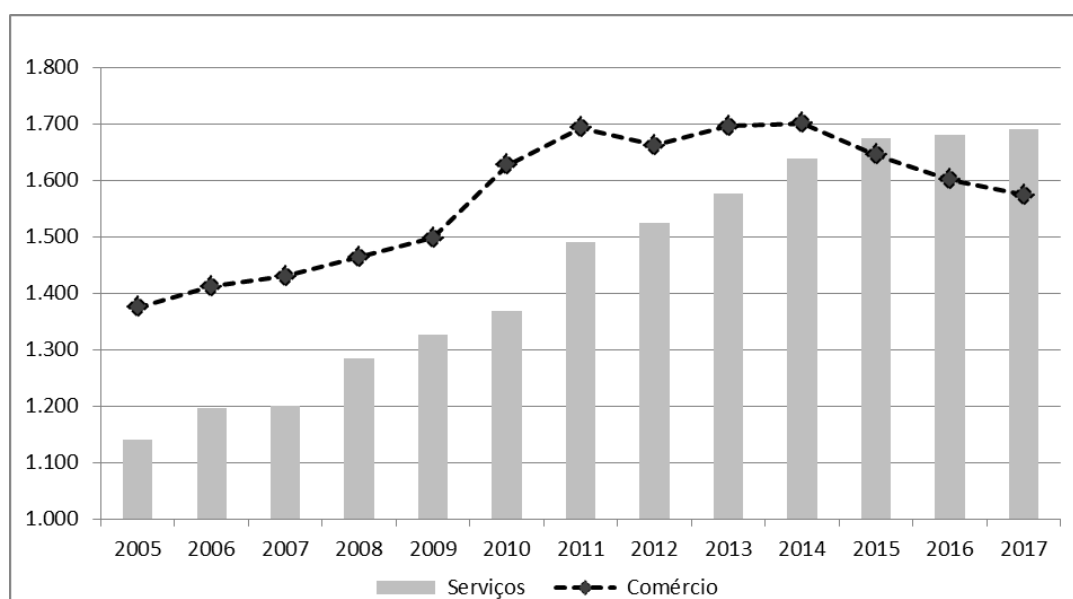
<b>Setor Ano</b>	<b>Indústria</b>	<b>Construção Civil</b>	<b>Comércio</b>	<b>Serviços</b>	<b>Todos os Setores</b>
2005	5.038	767	7.711	19.300	33.745
2006	5.959	1.128	7.606	19.588	35.093
2007	5.934	1.150	8.187	19.951	36.073
2008	5.489	1.118	8.321	20.506	36.334
2009	5.830	1.542	8.712	20.382	37.303
2010	6.725	1.583	9.572	21.060	39.859
2011	8.564	2.185	10.318	22.987	44.976
2012	13.743	3.002	10.494	24.833	52.897
2013	14.231	3.765	11.051	26.471	56.354
2014	14.948	1.875	11.792	27.311	56.870
2015	12.996	1.758	11.211	26.390	53.259
2016	11.082	1.163	10.913	26.068	50.069
2017	7.192	1.150	10.545	25.113	44.917

**Fonte:** Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2020)

Todos os setores obtiveram um aumento gradual do número de postos de trabalho a partir de 2005, com exceção da agropecuária, mantendo o crescimento até ápice no ano de 2014, a construção civil obteve o seu melhor resultado em 2013. A partir de 2015 todos os setores reduzem o número de postos de trabalho, mantendo a queda nos anos seguintes. A variação do número de empregos é acompanhada pelos gastos com salários e outras remunerações, segundo dados do Cadastro Geral das Empresas do IBGE (2018).

Além do setor industrial, diretamente ligado às atividades de produção naval, os setores de serviços e comércio refletiram na geração de emprego a mesma oscilação dos empreendimentos navais locais. Assim cabe uma análise sobre o número de estabelecimentos destinados a esses setores, na tentativa de reconhecer como esses setores foram atingidos com os processos de abertura e fechamento dos estaleiros no município.



**Gráfico 5** - Estabelecimento de Comércio e Serviço Rio Grande – RS (2005 – 2018)

Fonte: RAIS - Estabelecimentos (2020)

Ao observar o número de estabelecimentos dos setores de serviços e comércios é possível reconhecer um comportamento diferente em relação ao número de postos de trabalho para o primeiro. Mesmo com a redução do número de empregados e uma estagnação da economia, como observados nos indicadores econômicos anteriormente apresentados, o número de estabelecimentos do setor mantém o ritmo de crescimento.

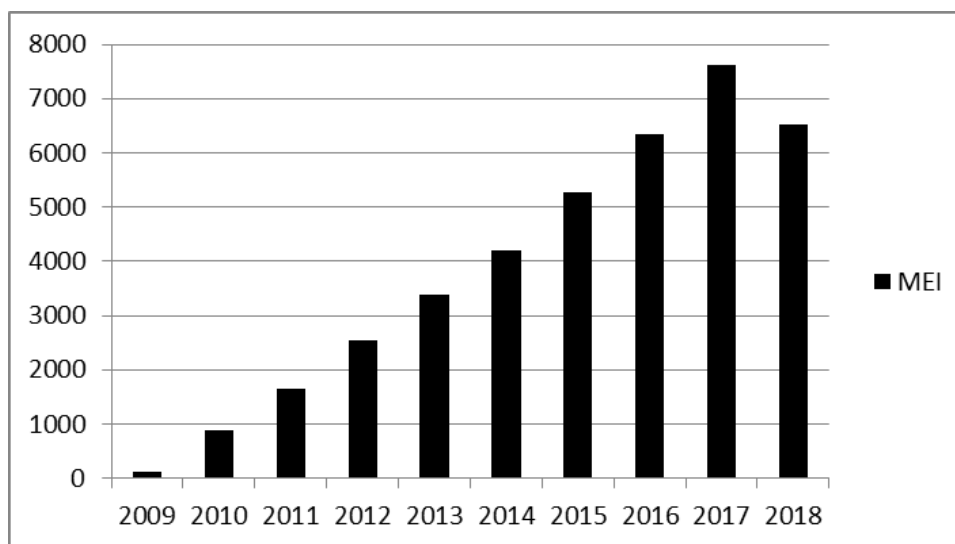
Segundo informações da Câmara do Comércio de Rio Grande, associação que reúne empresas de Reis Ramos de comércio e serviços, apenas entre seus sócios havia uma dívida de R\$ 16 milhões em 2015, deixado por companhias que prestaram serviço no polo naval. Para o presidente da Câmara dos Dirigentes Lojistas do Rio Grande (CDL), em 2015 com os primeiros anos da crise do setor naval em Rio Grande, as perdas para o comércio representavam uma redução de 50% das vendas em determinados setores (QUEIROZ, 2015).

A arrecadação de ISSQN, imposto sobre serviços de qualquer natureza, alcançou em 2013, ano de maior movimentação do polo do Rio Grande, a arrecadação de R\$ 140 milhões. Situação que reduziu significativamente em 2017, atingindo o valor de R\$ 91 milhões, uma perda de R\$ 49 milhões no prazo de dois anos. Já a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS teve o seu valor reduzido de R\$ 215 milhões alcançados em 2015 para R\$140 milhões no ano em 2017 (DUTRA, 2018).

Outro dado que chama atenção no município do Rio Grande é que após a paralisação das atividades do polo naval local o número de Micro Empreendedores

Individuais (MEI), atuando em diferentes segmentos, cresceu de forma significativa se comparado com anos anteriores.

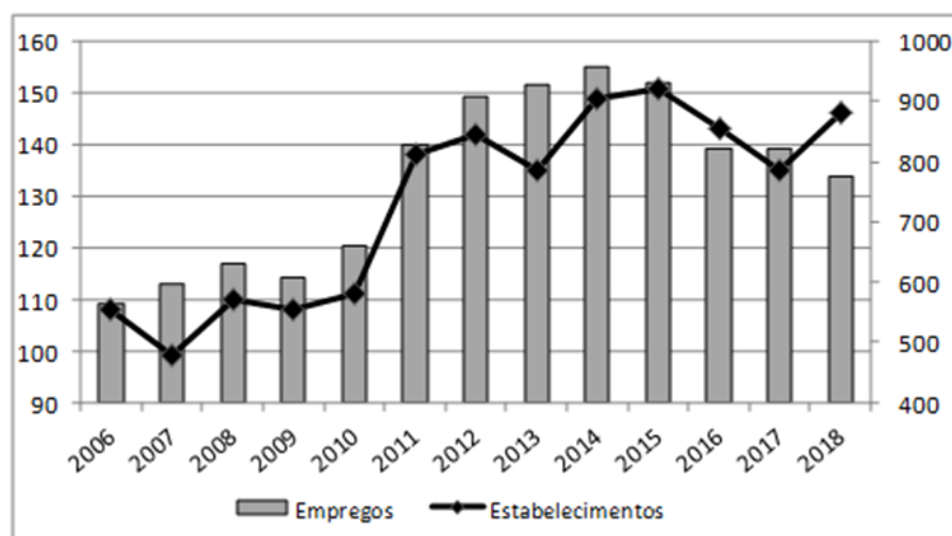
**Gráfico 6** - Micro Empreendedores Individuais em Rio Grande (2009 e 2018)



Fonte: Portal do Empreendedor 2020

Enquanto as demais atividades de diferentes setores tiveram seu pico entre os anos de 2013 e 2015, em relação ao número de estabelecimento, as MEI's mantiveram o crescimento até 2017. Uma explicação para esse fato foi crescimento de ações do SEBRAE/RS para a regularização de trabalhadores autônomos. Em 2017 fora 7.623 empreendedores individuais contra 108 em 2009, a redução ocorre a partir de 2018. O empreendedorismo individual e as atividades informais, difíceis de mensurar, foram significativamente percebidos no município como uma alternativa para reduzir os impactos da estagnação do polo naval.

Um ramo de serviços que foi diretamente afetado pelas atividades do polo naval foi o de alimentação. As filas espalhadas por diferentes estabelecimentos deram lugar a portas fechadas e trabalhadores demitidos, restaurantes que serviam 200 refeições diárias passaram a ser 50, ainda em 2015 (DALTO, 2018). O encerramento da atividade de estabelecimento ou a redução do número de funcionário foram as alternativas encontradas para remediar os impactos do fim do polo naval.

**Gráfico 7** - Restaurantes e Similares – Estabelecimentos e Funcionários empregados

Fonte: RAIS (2020)

As empresas que prestavam serviço de transporte foi diretamente atingido pela interrupção das atividades navais, com a redução significativa da demanda de ônibus após 2016, no município do Rio Grande. A empresa Universal Turismo, que atua no fretamento de ônibus, possuía antes da instalação do polo naval, nove ônibus para atender algumas empresas do município. A consolidação das atividades navais no município fez a empresa investir gradualmente aumento na frota, chegando a 90 ônibus próprios e afretando outros 70 para prestar serviços a empresas diretamente ligadas ao polo naval local. Com o fim a estagnação das atividades no setor naval a companhia passou por dificuldade para pagar o empréstimo realizado junto ao BNDES para ampliar a frota. Em 2017 dos 90 ônibus da empresa, 40 estavam parados no estacionamento, servindo como reposição de peças para os demais e virando sucata. Além disso, a empresa teve uma drástica redução do número de funcionários e buscou a renegociação das dívidas mesmo eu com juros maiores (QUEIROZ, 2015; PEREIRA, 2017).

Um serviço que foi afetado pela instalação dos estaleiros navais no município do Rio Grande foi o de serviço de saúde suplementar. A instalação de empresas em que entre os benefícios trabalhistas a concessão de planos de saúde, levou a um rápido crescimento do número de beneficiários dos planos de saúde local. Entre os anos de 2004 e 2014 houve um crescimento de 131% de beneficiários, no mesmo período o crescimento dos beneficiários no

estado do Rio Grande do Sul foi de 60%, segundo dados da Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS).

O crescimento da demanda pelos serviços privados de saúde, que contemplava trabalhadores e suas famílias gerou a elaboração de projetos de expansão das atividades do setor. Entre os quais é possível destacar o plano elaborado pela Confederação Nacional das Cooperativas Médicas – Unimed/Litoral Sul, a maior operadora de sistemas de saúde do município do Rio Grande e com a prestação de serviços de abrangência nacional.

O projeto tinha como objetivo ampliar a capacidade de atendimento e procedimentos realizados pela cooperativa de médicos Unimed. O empreendimento previa o investimento de R\$ 25 milhões, em uma área em já pertencendo ao grupo. A construção teria 6 mil m<sup>2</sup> de área construída, com a seguinte estrutura: 80 leitos de internação; 12 leitos de UTI e 11 salas integrando o Centro de Diagnósticos (análises clínicas, Raio X telecomandado, Ultrassonografia, Densitometria Óssea, Mamografia, Tomografia e Ressonância Nuclear Magnética) (Pacheco, 2012).

**Figura 13** - Projeto do Hospital e do Centro de Diagnósticos da Unimed Litoral Sul – Rio Grande/RS



Fonte: PMRG (2012b).

O empreendimento buscava suprir a demanda crescente da região, principalmente dos usuários de planos de saúde da cooperativa, vinculados a empresas com atividade relacionadas ao polo na naval da região. Com a pedra fundamental do Hospital e do Centro de Diagnósticos da Unimed Litoral Sul foi lançado em 2012, com previsão inicial de conclusão em 2014. Segundo dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em 2014 os

planos de saúde local atingiram a marca de 75.648 beneficiários, número que foi reduzido para 53,717 no final de 2017. A redução das atividades navais e a consequente redução dos clientes do plano de saúde, fez com que as obras ligadas ao projeto de construção do hospital da Unimed – Litoral Sul foi desacelerado em virtude da diminuição da demanda dos clientes.

### 5.7.2 Centros Comerciais

O desenvolvimento das atividades navais impulsionou o investimento em outros segmentos econômicos entre eles hotéis, supermercados e centros comerciais. Entre os empreendimentos inaugurados no período de atividades na área de construção naval se destacam a inauguração de dois shoppings centers em Rio Grande. O primeiro foi inaugurado em abril de 2014, o Praça Shopping Rio Grande foi construído com um investimento de R\$ 150 milhões de reais. O shopping tem 25 mil m<sup>2</sup> de área bruta locável (ABL), quatro lojas âncoras, um hipermercado, seis semi-âncoras, 96 lojas-satélite, um complexo de lazer, salas de cinema e 1,7 mil vagas fixas de estacionamento. Com sua arquitetura em estilo náutico, busca conectar com a história do município e sua ligação com as atividades portuárias e navais, conforme é possível observar na Figura 15.



**Figura 14** - Praça Shopping Rio Grande

Fonte: 5R Shopping Centers.

O shopping foi construído pela 5R Shopping Centers, a empresa paulista tinha no seu projeto inicial a construção de um complexo imobiliário composto por um Shopping Center, dois hotéis, quatro torres comerciais, outras quatro residenciais e um centro cultural (KLEIN, 2012<sup>40</sup>). Entretanto, o arrefecimento da indústria naval fez que a maior parte dos projetos não saísse do papel, o terreno de 190 mil m<sup>2</sup> destinado para as edificações foi ocupado pelo shopping.

O município do Rio Grande recebeu a construção de um segundo Shopping Center inaugurado em novembro de 2015, o Partage Shopping teve um investimento inicial de R\$ 200 milhões (aquisição do terreno e construção de 26 mil metros de ABL), contando com uma arquitetura moderna. No projeto inicial o espaço comercial era destinado a três lojas âncoras, 170 lojas diversas, praça de alimentação (com três restaurantes e 15 operações de *fast-food*), pista de boliche, espaço de jogos, academia - cinco salas de cinema (LAMPERT, 2012<sup>41</sup>).

Em uma área de 106 mil metros quadrados, situados junto à estrada que leva ao balneário cassino (RS/743), o empreendimento envolvia a construção do shopping, um Hotel Ibis e um novo bairro totalmente planejado, com prédios comerciais e lotes para casas. O projeto buscava ocupar um novo espaço no município, dando uma dinâmica para a área ocupada, voltado para o público de trabalhadores da área portuária e naval, além de captar o fluxo turístico durante o verão (LAMPERT, 2012).

---

<sup>40</sup> <https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=90590>

<sup>41</sup> <https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=109723>



**Figura 15** - Projeto inicial do empreendimento comercial e imobiliário



**Fonte:** Jornal do Comércio (2012).

Entre os atores envolvidos no empreendimento destacasse a figura de Iboty Ioschpe, sócio e conselheiro da multinacional fabricante de autopeças e componentes para a indústria ferroviária Iochpe-Maxion, presente em 14 países. O investidor é dono da Aquário Empreendimentos Imobiliários e fez a aquisição o terreno tento como perspectiva o futuro crescimento econômicos do município com a ascensão do polo naval local (JORNAL DO COMÉRCIO, 2012)

Os outros parceiros do empreendimento foram: a Cipasa Urbanismo, empresa paulista que atua no ramo de loteamento no país, presente em 21 estados - a empresa pertence a fundo Private Equity Prosperitas especializada no investimento imobiliário em diferentes segmentos; O outro parceiro é o Grupo Partage, sediado em São Paulo o grupo atua no desenvolvimento e administração de shopping centers e empreendimentos imobiliários. Pertencente da família Baptista, sócia do laboratório Aché, o grupo administra atualmente sete shoppings em diferentes estados do Brasil.

A parceria gerou a consolidação de dois empreendimentos: o shopping, fruto da associação da Aquário Empreendimentos e o Grupo Partage, ficando a primeira com um terço do espaço comercial e a segunda com dois terços e a administração da estrutura.

**Figura 16** - Projeto inicial e consolidação do Shopping Partage Rio Grande - RS



**Fonte:** Partage 2016

Outra parte do projeto consolidado foi o loteamento, desenvolvido com a parceria entre a Aquário empreendimento e a Cipasa – junto com a empresa local Concórdia – ficaram responsáveis pela construção do loteamento Vivea com 190 lotes residenciais, com espaços de lazer, infraestrutura urbana e um amplo projeto ambiental sustentável. Entretanto, o projeto inicial teve de ser reduzido em relação à finalização das obras, conforme a figura 18.



**Figura 17** - Projeto inicial e consolidação do loteamento VÍvea Rio Grande - RS



**Fonte:** Cipasa Urbanismo - 2019

Projetado para a construção de três tipos de produto distribuídos imobiliários: 600 unidades de apartamentos, 300 a 400 lotes de médio padrão (de 250 m<sup>2</sup> a 300 m<sup>2</sup>) e mil unidades de padrão médio-alto (lotes de 360 m<sup>2</sup> a 450 m<sup>2</sup>). O projeto teve de se adequar a realidade, e limitar-se a construção de loteamento padrão médio-alto, a competição imobiliária e o enfraquecimento da indústria naval estão entre os principais motivos de tal alteração.

### 5.7.3 Dinâmica habitacional

A consolidação do Polo Naval *Offshore* do Rio Grande gerou entre tantas repercussões a mudanças na dinâmica habitacional. Afetando diretamente parte do setor habitacional no município do Rio Grande: com a remoção de famílias de áreas de interesse para os projetos e estruturas instalados no município; o crescimento de empreendimentos imobiliários; e aumento dos valores de aluguel e venda de imóveis no município.

Para Santos e Machado (2013) o crescimento do Polo Naval teve como uma de suas consequências o deslocamento de comunidades carentes de suas moradias. Moraes (2007) reforça em seu relatório sobre a moradia em Rio Grande, que a situação não é

decorrente apenas a indústria naval, mas também de todo um projeto de expansão portuária. No relatório as comunidades diretamente afetadas pelo polo naval estão: Barraquinhas (destina a construção do Dique Seco do Estaleiro Rio Grande 1) e Santa Tereza (área destina para o projeto de ampliação do cais do estaleiro QUIP). Já as comunidades dos bairros: da Barra, Getúlio Vargas e Vila Mangueira teriam o seu deslocamento justificado pela expansão das atividades portuárias, sendo dessas apenas famílias do bairro Getúlio Vargas deslocadas, para dar lugar a expansão da área portuária, sendo as mesmas encaminhadas para conjuntos habitacionais nas proximidades do referido bairro.

O conjunto de projetos tinha como estimativa a remoção de aproximadamente 1.000 famílias, que tinha na pesca a principal fonte de renda. Todas as áreas de moradia em questão são áreas públicas, destinada às atividades portuárias, porém a estagnação econômica do município e o crescimento populacional atrelado à falta de políticas públicas de habitação levaram a ocupação de tais áreas. Além disso, a proximidade com a lagoa facilita a prática de atividades pesqueiras artesanais. (CHAGAS, 2014)

A comunidade mais afetada no processo de formação do Polo Naval do Rio Grande foi a comunidade das Barraquinhas. O bairro que não contava com infraestrutura básica de serviços, como energia elétrica, água encanada, telefone, transporte urbano, saneamento, escola, posto de saúde, era habitado por 12 famílias que foram deslocados para outro bairro para dar lugar à instalação do Dique Seco do estaleiro Rio Grande (SANTOS; MACHADO, 2013; MORAES 2007).

A metade das famílias foram reassentadas no Bairro Barra Velhas, em casas construídas pela prefeitura. Além disso, a SUPRG entregou um trapiche e galpões para a manutenção da atividade de pesca pelos moradores da antiga Vila das Barraquinhas. O restante das famílias, que não aceitaram a proposta da prefeitura, foi indenizada com valor de R\$ 150.000,00 cada, como forma das mesmas deixarem a área de interesse (GORSDORF, 2012).

Outro bairro diretamente afetado pela expansão dos empreendimentos voltados para o Polo Naval Offshore do Rio Grande, foi parte da Comunidade da Santa Tereza. Inicialmente com a previsão do deslocamento de 186 famílias, que teriam a área de suas moradias destinadas à ampliação das instalações do estaleiro Quip localizado ao lado da comunidade. Dessas, 50 famílias foram reassentadas no Bairro Cidade Águeda, localidade com características completamente diferentes do bairro de origem, não contemplando principalmente os pescadores artesanais que habitavam a área (GORSDORF, 2012). A falta de ajustes nos projetos de remoção das demais famílias e o cancelamento do projeto de

crescimento do estaleiro fizeram que não houvesse mais a retirada da comunidade da referida área.

... o fato de se viver atualmente em Rio Grande um grande boom de especulação imobiliária, ocasionando um aumento astronômico nos preços de terrenos, imóveis e aluguéis, inviabilizando a vida de boa parte da população, para a qual era, a todo o momento, proferido o discurso das possibilidades do desenvolvimento (SANTOS; MACHADO, 2013, p.98 e 99).

Outro problema enfrentado no município foi à rápida demanda de imóveis de aluguel, ocasionada pela chegada um significativo contingente de trabalhadores de diferentes regiões do Brasil, em busca de uma oportunidade de emprego no polo naval local. Com experiência em outras empreitadas, essa mão de obra foi absorvida pelas empresas responsáveis pelas obras nos estaleiros locais, e pressionou o setor imobiliário que não foi preparado para suportar os projetos instalados no município.

Em um estudo de Silva e outros (2012), em que foi realizada a comparação dos valores de imóveis entre 2006 e 2012, chegou-se ao valor de um aumento de até 330% no período. Como forma de comparação no período anterior à consolidação do polo naval do Rio Grande (2000 – 2006) o crescimento foi de 30%. Na pesquisa fica destacado que os imóveis com três e dois dormitórios o crescimento no segundo período foi maior que 600%, uma justificativa para tal movimento de ascensão é a falta de alojamentos adequados que será trato a seguir. A elevação da demanda foi fundamental para a especulação imobiliária, saltando os valores de casas em diferentes pontos da cidade (CHAGAS, 2014).

A elevação dos valores de aluguéis gerou um aumento da população de rua do município, mesmo de pessoas empregadas. A disparada dos preços dos imóveis levou pessoas com remuneração próxima a um salário mínimo não conseguissem manter as despesas de um aluguel, recorrendo a morar na rua ou alojar-se nos abrigos públicos. Muitos desses moradores são oriundos de outras regiões do Brasil e a oportunidade de empregos atraiu os mesmo, que se mantiveram no município na esperança de uma vaga nos estaleiros (CHAGAS, 2014).

Segundo o Sindicato dos Corretores Imóveis de Rio Grande no auge do Polo Naval, em 2013, alguns imóveis tiveram os valores aumentaram em até 1.000% na região, devido à capacidade dos mesmos de atenderem não apenas uma família e sim um grupo de trabalhadores. A sublocação, improvisação de moradias, surgimento de alojamentos improvisados e o deslocamento para cidades próximas foram às alternativas encontradas pelos trabalhadores para sanar temporariamente o déficit habitacional no município. A construção

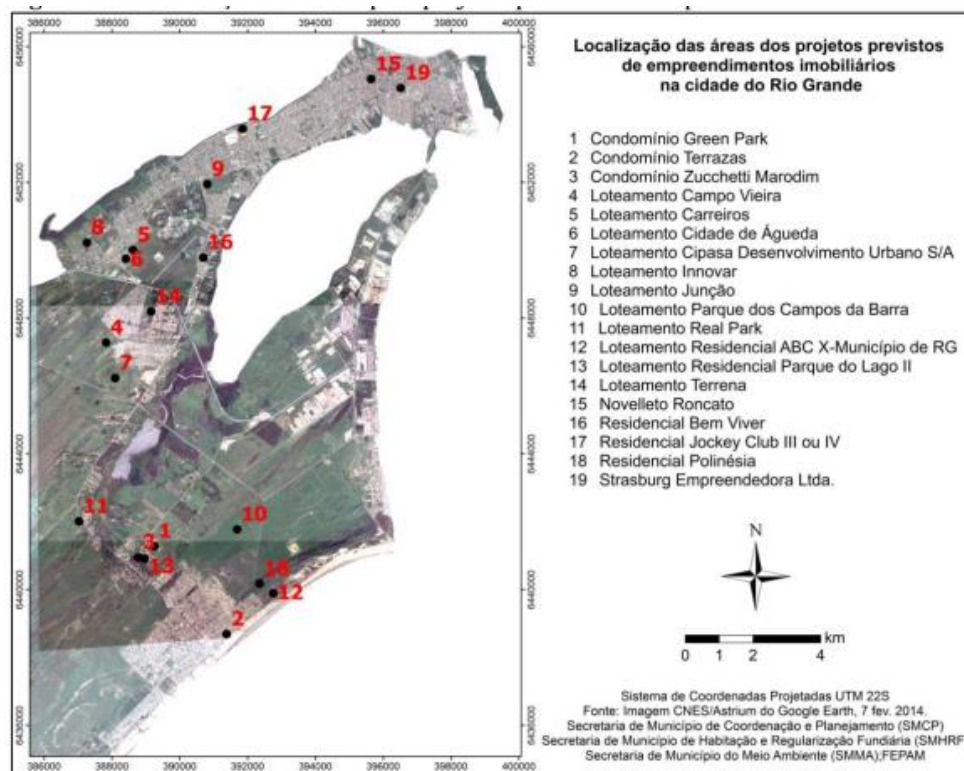
de novas moradias foi uma alternativa em longo prazo, projetos habitacionais foram inseridos no município a partir da ação de atores públicos e privados.

O aumento dos valores imobiliário ocorre não apenas nos contratos de locação, os proprietários de imóveis aproveitaram a conjuntura formada com o polo naval e inflacionaram os preços dos imóveis à venda. Como exemplo é possível citar apartamentos antigos com dois quartos e garagem que custavam aproximadamente R\$ 150 mil ante do polo naval, passaram a ser comercializados por mais de R\$ 250 mil reais. Situação que atraiu incorporadores que tinha como objetivo a aquisição de terrenos e imóveis, para a construção de imóveis para venda, locação e construção de alojamentos (SALLES, 2016; SILVA; GONÇALVES, 2014).

Reis Ramos e Martins (2017) analisaram o comportamento das construções imobiliárias a partir da inserção do polo naval, avaliando tanto os empreendimentos privados quando as ações governamentais voltadas para a construção de moradias, tendo como base o ano de 2006. Na pesquisa os autores avaliaram os projetos licenciados e os que realmente foram concluídos, uma vez que o enfraquecimento das atividades no setor naval repercutiu em todos os seguimentos econômicos.

O primeiro levantamento destacado na pesquisa de Reis Ramos e Martins (2017) foi o dos projetos imobiliários que solicitaram licenciamento de órgãos municipais e estaduais para a sua elaboração. Foram registrados 69 empreendimentos, privados e governamentais, com estimativa de construção de 19.000 unidades habitacionais distribuídas por todo o município, conforme a Figura 19.

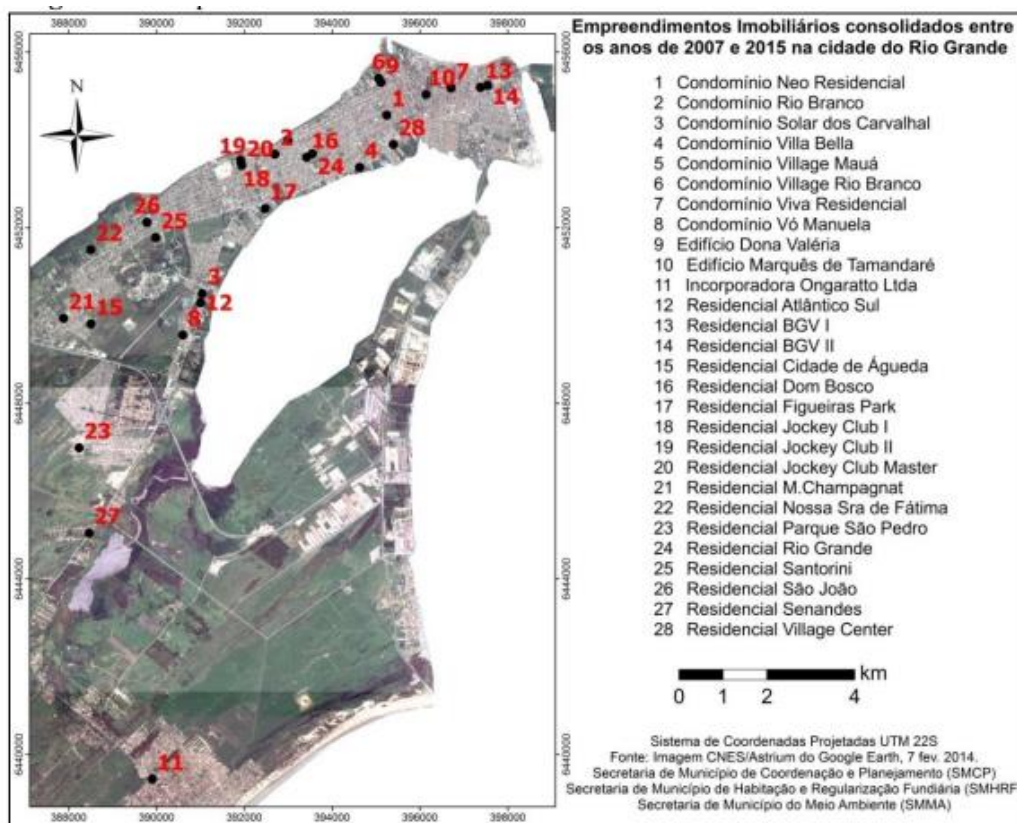
**Figura 18** - Localização das áreas para projetos previstos de empreendimentos imobiliários



Fonte: Reis Ramos e Martins (2017)

Os autores destacam que entre 2007 e 2015 apenas 3.068 unidades habitacionais saíram do papel (2.201 construídas e 867 em construção), as mesmas foram distribuídas em 28 empreendimentos, conforme Figura 18. Cabe ressaltar que 14 desses empreendimentos são frutos de ações governamentais, como: o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do convênio da Caixa Econômica Federal com a prefeitura municipal.

**Figura 19** - Empreendimentos imobiliários consolidados entre os anos de 2007 e 2015



**Fonte:** Reis Ramos e Martins (2017)

Os programas governamentais para habitação estão em grande parte ligados ao PAC, que voltaram seus projetos para famílias com renda menor que R\$ 1.600,00 e R\$ 5.000,00. No município oito empreendimentos vinculados ao programa foram consolidados no período, sendo alguns ainda em construção. Na pesquisa de Reis Ramos e Martins (2017) destacam a existência de empreendimentos imobiliários que não constam nos documentos municipais e estaduais utilizados para o levantamento, sendo esses realizados de forma autônoma pelos proprietários privados.

A incorporadora Novelletto-Roncatto, do Rio Grande do Sul, foi atraída para o município para investimentos em empreendimentos imobiliários. Em Rio Grande foram construídos dois edifícios residenciais e um comercial. Com investimento inicial de aproximadamente R\$ 50 milhões o grupo percebeu a demanda que surgiu no município com a consolidação do polo de construção naval (KLEIN, 2015). As torres residências construídas em Rio Grande, eram destinados às classes A e B segundo a empresa, sendo o primeiro inaugurado em 2012 com 60 apartamentos<sup>42</sup> e o segundo teve suas obras concluídas em 2017,

<sup>42</sup> O edifício fez parte do estudo de Reis Ramos e Martins (2017)



e conta com 128 unidades e ampla estrutura que deram a condição de maior prédio residencial do município.

Enquanto o prédio comercial, Porto de Gale Business Center, conta com 176 salas comerciais e 14 lojas, concluído em 2017 e foi diretamente afetada pela desaceleração das atividades navais no município. Além desses empreendimentos, a incorporado está finalizando um terceiro edifício na região central do município com 50 unidades. Um projeto ambicioso para o município foi à construção de um grande residencial no Balneário Cassino, o Terrazas - Beira Mar Cassino tinha o objetivo de dispor de 104 unidades e grande estrutura de lazer.

**Figura 20** - Projeto do Condomínio Residencial para a Praia do Cassino –Rio Grande/RS



**Fonte:** Gruporoncato 2013

O projeto foi tema de amplo debate no município, juntamente com outros dois que também tinham o objetivo de construir edificações junto à praia do cassino: Portal do Cassino, da Edificatore de Porto Alegre e Costa Mar, do Grupo Guanabara de Rio Grande. As construções estavam diretamente ligadas às novas demandas do município, somados os projetos poderiam chegar a 1647 unidades residências. Entretanto, uma série de entraves na liberação dos empreendimentos imobiliários inviabilizou os projetos<sup>43</sup>, em 2013. Com a desaceleração das atividades navais não houve interesse das empresas em adequar os projetos para dar início às construções.

O setor habitacional, mesmo com a flexibilização da política de crédito habitacional sofreu forte consequência com a elevação do preço dos imóveis, causadas pela expansão do polo naval do Rio Grande. Ou seja, o aumento do valor dos imóveis afastou a população com menores condições financeiras de acessar a casa própria. A especulação

<sup>43</sup> <https://tucotucorg.wordpress.com/2013/11/23/audiencia/>

imobiliária e a supervalorização do solo urbano beneficiaram classes sociais privilegiadas e impediu que o programa habitacional do governo atingisse parte de seu objetivo inicial. Dentro do processo de ampliação do número de moradia cabe destacar o papel de diferentes atores:

Conforme os dados da razão social das empresas, disponibilizados nos documentos de licenciamento ambiental, podemos destacar a ação de diversos atores no incremento da produção habitacional, como incorporadoras, multinacionais, construtoras locais, assim como também de outras localidades como de Pelotas, Marau, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro, governo federal, prefeitura, e até agentes civis individuais que, ao vender terrenos para habitação ou ao parcelar os seus lotes, fizeram parte desta construção habitacional. Como atores indiretos, citamos a Universidade Federal do Rio Grande, o balneário Cassino, o Distrito Industrial e, obviamente o Polo Naval, estes dois últimos podendo ter a dupla função de ator indireto e direto na produção habitacional. (REIS RAMOS; MATINS, 2017, p.70)

A dinâmica de atração de novos atores ocorreu em diferentes seguimentos a partir da implantação do Polo Naval do Rio Grande. Dentro do setor imobiliário não foi diferente, o rápido crescimento econômico no município levou a uma elevação no número de empreendimento imobiliário no município, porém a demanda impediu que a significativa oferta reduzisse o preço dos imóveis. O crescimento na oferta de trabalho que atrai trabalhadores elevou o preço dos imóveis e principalmente dos novos empreendimentos, tanto privado quando dos programas habitacionais. Porém, assim como o declínio das atividades do Polo Naval os empreendimentos imobiliários sofreram as consequências do fechamento dos postos de trabalho.

#### **5.7.4 Hotelaria e alojamentos**

Além dos trabalhadores da linha de montagem dos estaleiros os altos investimentos no setor naval atraíram executivos e empresários de diferentes Reis Ramos da cadeia de construção naval, que buscavam no município, oportunidade de negócios. Situação que elevou a necessidade de hospedagem, destinada a diferentes públicos e períodos de estadia. A ampliação das redes de hotéis foi uma das repercussões visíveis no município a partir da implantação do polo de construção naval.

Segundo Fernandes (2011) os investimentos em hotelaria no município do Rio Grande levaram a abertura de 440 novos leitos. Apenas em 2011 foram inaugurados dois hotéis de grande porte: O Swan Tower Express e a nova unidade da rede local Vila Moura. A rede Swan Hotels, com empreendimento nas cidades de Canoas, Porto Alegre e Nova



Hamburgo, chegou a Rio Grande buscando aproveitar o bom momento para o setor na região (UCHA, 2010).

**Figura 21** - Swan Tower Express e suas instalações – Rio Grande/RS



Fonte: Jornal Agora (2011)

Localizado na área central o Hotel Swan Express possui 126 leitos, divididos em 112 apartamento e 24 suítes. Já a nova unidade do Hotel Vila Moura foi voltado para executivos e teve o investimento de R\$ 8 milhões para a construção de 88 apartamentos. Situado em uma área privilegiada da cidade o empreendimento possui 180 leitos, com suítes voltadas para atender um público específico (com todos os aparatos de um escritório). Além dos apartamentos a dependências do hotel são compostas por: espaço para eventos - quatro salas e auditório para 500 pessoas, espaço fitness, massoterapia, restaurante para 250 pessoas (com estrutura para qualquer tipo de evento) e garagem. (PREFEITURA DO RIO GRANDE, 2014).

Além da unidade de Rio Grande a rede Swan Hotels realizou a construção de outra unidade no município de São José do Norte, entretanto a unidade teve suas obras paralisadas com aproximadamente 90% finalizada. Animada com a ocupação de 90% dos leitos no auge da construção das plataformas, rede hoteleira investiu R\$ 15 milhões na construção de um hotel executivo, mas a obra ficou inacabada (DALTO, 2018).

**Figura 22** - Obras da rede Swan Hotels em São José do Norte



**Fonte:** Volks, 2018

O edifício de oito andares, divididos em blocos, possui 180 apartamentos, destinados a abrigar hóspedes que trabalhariam em atividades no estaleiro situado no município de São José do Norte. Entretanto, a Rede Swan Hotéis, compreendeu que seria melhor paralisar as obras, mediante os indícios de fim das atividades navais na região. Os custos para realizar os acabamentos necessários, mobiliar e manter uma equipe de profissionais no hotel, foram consideração para paralisar as obras, que seriam retomadas mediante uma reativação do setor de construção naval na região (DALTO, 2018).

**Figura 23 - Villa Moura Executivo e suas instalações**



Fonte: Jornal Agora.

Em 2014, no ápice das atividades do Polo Naval *Offshore* do Rio Grande, foram apresentados seis projetos de construção de grandes hotéis em Rio Grande. Segundo Soares (2014) os projetos são de redes que já atuam em outras regiões do país e foram atraídas pelo crescimento da indústria naval no município e a perspectiva de mais investimentos:

- **Hotel Ibis Budget Rio Grande**, hotel para a classe econômica para receber executivos, a edificação tinha o projeto para 7 pavimentos com 138 apartamentos;
- **InterCity Express Rio Grande**: o empreendimento previa a construção de 10 pavimentos com 126 apartamentos;
- **Viverone Rio Grande**: Com 18 pavimentos e 168 apartamentos;
- **Hotel Plaza Rio Grande**: na edificação seriam construídos 185 apartamentos em 13 pavimentos;
- **Hotel Super 8**: projetado para possuir 100 quartos em 4 pavimentos;
- **Travelodge**: com previsão de 78 quartos e será um hotel mais acessível monetariamente,

Os dois últimos projetos pertencentes ao grupo Wyndham Hotel Group, rede de hotéis com empreendimentos em diferentes partes do mundo. Dos seis projetos apresentados em 2014 apenas Laghetto Viverone Rio Grande tornou-se realidade, com o investimento de R\$ 50

milhões. O empreendimento foi realizado pela Forma Espaços Imobiliários e administração da Rede Laghetto, com 18 andares e 168 apartamentos, foi inaugurado em 2018 (JORNAL DO COMÉRCIO, 2018).

**Figura 24** - Laghetto Viverone Rio Grande



Fonte: Rede Laghetto Hotéis

Além dos grandes empreendimentos de redes hoteleiras já consolidadas, o município do Rio Grande recebeu a instalação de hotéis e pousadas de menor porte. Voltados a estadia de trabalhadores, executivos e turistas, uma vez que alguns desses estavam localizados no Balneário do Cassino, o qual teve a rede de hotéis e pousada completamente ocupadas por trabalhadores do polo naval.

**Quadro 13 - Hotéis e Pousadas segundo ano de solicitação de abertura ou regularização do CNPJ Rio Grande – RS**

<b>Hotel</b>	<b>Abertura do CNPJ</b>
Pousada São Paulo	2007
Nelson Praia Hotel	2008
Tiradentes Apart Hotel Ltda	2008
Pousada Blumengarten	2009
Hotel Car	2010
Hotel Vento Sul	2010
Hotel Arpini	2010
Hotel Almanara	2011
Rio Grande Hotel	2012
Barramar Hotel	2013
Hotel Costa Doce	2013
Pousada Condomínio Taquaras	2014
Pacific Hoteis	2014
Pousada Villa Del Sur	2014
Pousada Vista da Barra	2016

Fonte: Receita Federal (2020) organizado pelo autor.

O quadro acima apresenta os hotéis e pousadas de médio porte que tiveram o processo de abertura junto à Receita Federal entre o período de 2007 e 2016. Dispersos em diferentes pontos do município os empreendimentos preencheram parte da demanda ocasionada pelo setor de construção naval, alguns dos estabelecimentos foram reabertos ou regularizados. Entretanto, foram diretamente afetados pelo fim das atividades dos estaleiros locais, com a redução das estadias em aproximadamente 60% segundo o gerente de uma das redes de hotéis atuantes no município (DALTO, 2018).



**Figura 25** – Faixada de Hotéis do município do Rio Grande – RS inaugurados entre os anos de 2007 e 2016



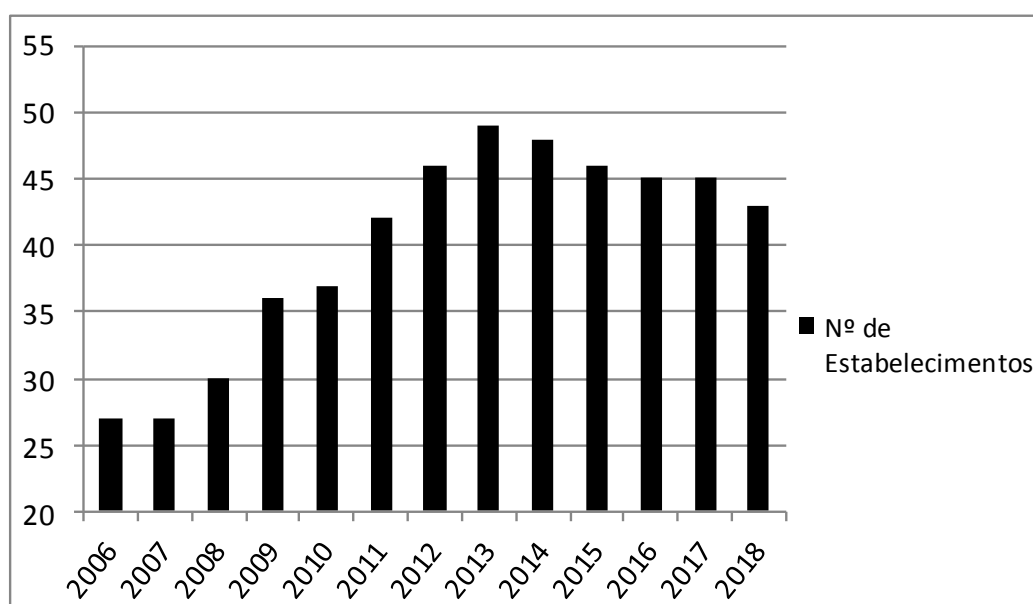
**Fonte:** Acervo do autor;

É necessário destacar que alguns dos empreendimentos já possuíam um histórico de atividades no município, porém encontravam-se fechados ou com o seu CNPJ desativado, assim para o levantamento foi considerado o processo de abertura ou regularização do cadastro junto a Receita Federal. Em Rio Grande o setor de hotelaria que antes do Polo Naval trabalhava com cerca de 1.500 leitos atingiram 2.800 leitos em atividade e mais 700 que deixaram de ser construídos a partir da piora na crise do setor naval na região.

Uma alternativa para a falta de vagas em hotéis foi à formação de alojamentos, voltados principalmente para os trabalhadores envolvidos nas diferentes etapas de construção dos estaleiros e plataformas de petróleo. Aproximadamente 6.000 imóveis residenciais foram transformados em alojamentos, seja através da sublocação ou adequação das moradias segundo a Associação dos Proprietários de Alojamentos (ZERO HORA, 2005).

Em 2013, chegaram a existir 215 alojamentos e hospedarias, nem todos regularizados e em boas condições. Muitas casas foram simplesmente transformadas em alojamentos, sem a estruturação de espaços próprios e meios de evitar eventuais acidentes. Das 6.000 casas e estabelecimentos que presaram serviços de estadia poucas possuíam registros junto a órgão competentes. Parte das legalizações ocorreu após 2012, momento que se início uma fiscalização mais rígida sobre tais empreendimentos, decorrente de acidentes que poderiam ser evitados se fosse obedecidas às legislações de segurança. Em 2015 ainda resistiam 80 hospedarias, sendo que menos de 20 estavam ocupadas (ZERO HORA, 2015).

**Gráfico 8** - Hotéis, Alojamento e similares – Rio Grande RS – 2006 - 2018



**Fonte:** Relação Anual de Informações Sociais 2020

O gráfico acima destaca que o ápice dos estabelecimentos registrados como, hotéis, alojamentos, albergues e pensões, que buscavam atender os mais variados públicos de trabalhadores e executivos ligados à construção naval até turistas que frequentavam a cidades e o balneário Cassino. É possível perceber que o segmento teve o seu comportamento similar ao processo de aceleração e desaceleração das atividades ligas ao polo naval do Rio Grande, fato compreensível que a demanda do setor foi exponencialmente impulsionada pelo setor.

Assim é possível reconhecer que a economia local foi diretamente influenciada pelos empreendimentos navais situados na região. Como nos demais ciclos econômicos locais (capitaneados pelas indústria têxtil, frigorífica e pesqueira) a indústria naval atraiu para a

região um significativo contingente de trabalhadores imigrantes na busca de oportunidades nos estaleiros locais.

### **5.7.5 Segurança**

A partir das primeiras movimentações para a formação do polo naval do Rio Grande a chegada de novos moradores, a construção de empreendimentos e diferentes segmentos e a expectativa pela consolidação da construção naval no município alteraram a dinâmica social, econômica e territorial. A estagnação das atividades navais levou a paralisação ou desistências de projetos em diferentes áreas e índices socioeconômicos voltassem a diminuir, refletindo uma desaceleração do desenvolvimento local.

Entretanto, diferentes da economia indicadores sobre segurança não apresentaram o mesmo comportamento, após o fim dos trabalhos nos estaleiros de Rio Grande. O aumento da população está direta ligação com a elevação com os índices de criminalidade, porém no município mesmo com uma redução populacional a criminalidade se manteve presente no município. A elevação no número de roubos e furtos, delitos com armas de fogo e roubo a veículos tiveram o seu ápice junto ao período de “ouro” do polo naval do Rio Grande (BARTZ et al., 2017).

Segundo dados estatísticos da FEE (2018) o número de homicídios e latrocínios do município do Rio Grande entre 2002, antes das primeiras atividades do polo de construção naval, e 2017 houve um aumento de 300%, representando um crescimento duas vezes maior que os indicadores do estado do Rio Grande do Sul. Apreensões de drogas, seja tráfico ou posse, também tiveram uma significativa elevação a partir de 2005 e tinham direta ligação com a elevação de crimes violentos no município, segundo investigações da polícia civil. O amplo desemprego dos trabalhadores do polo naval foi apontado como uma das causas da elevação dos índices de criminalidade no município (KERVALT, 2017).



## 6 O FIM DE UMA POLÍTICA DE GOVERNO

Para compreender a desestruturação da indústria de construção naval brasileira que deixou repercussões territoriais marcantes é fundamental entender o contexto de desarticulação das políticas voltadas para o setor de petróleo e gás natural nacional. Assim o capítulo final busca construir um paralelo das mudanças ocorridas nas políticas de exploração das reservas naturais brasileiras e suas consequências para o setor naval, principalmente no que tange ao desmonte da política de conteúdo nacional. Além, das mudanças políticas o capítulo busco reconhecer os atores envolvidos nas reorientações setoriais e seus interesses, dentro de suas múltiplas escalas e estratégias.

A escolha do governo federal, a partir de 2003, de investir recursos e elaborar ações em setores estratégicos mostrou-se como um importante mecanismo para movimentar a economia do país, fortalecido após a importante descoberta do pré-sal brasileiro. Ao utilizar estratégias com a descentralização de atividades produtivas, por meio de políticas e investimento de recursos, para regiões economicamente estagnadas. O projeto de Estado alcançou parte de seus objetivos, fortalecendo a economia de diferentes regiões do país e potencializando a indústria de construção naval, porém a partir de 2014 todo o projeto político foi paulatinamente sendo desfeito, o que havia sido planejado para ser um marco para o desenvolvimento nacional se tornou um breve ciclo industrial.

As descobertas do pré-sal elevou a produção de petróleo no Brasil, levando o país a autossuficiência no início dos anos 2000. As novas reservas de petróleo brasileiras foram responsáveis por aumentar a produção e torna-se um país exportador de tal *commodities*. Fruto de um relevante investimento, principalmente da Petrobras, para a aquisição de navios (sondas e de transportes) e de plataforma o crescimento do setor de petróleo e gás natural e seus impactos diretos no renascimento da indústria naval brasileira, refletiu na dinâmica economia e social principalmente nas regiões costeiras do país a partir da instalação ou reativação dos estaleiros navais no país<sup>44</sup> (COSTA, 2014).

A crise financeira da Petrobras e os casos de corrupção das empresas atuantes na cadeia produtiva de construção naval levaram a suspensão de contratos bilionários. Embarcações e plataformas foram abandonadas em plena construção. Mais de R\$ 17 bilhões investidos ficaram parados nos estaleiros nacionais em projetos inacabados. Os R\$ 34,4

---

<sup>44</sup> Costa (2014) destaca que o Brasil deve investir na marinha para proteger não apenas o extenso litoral, mas também toda a cadeia de recurso que encontram-se junto a faixa de domínio nacional no atlântico Sul.

bilhões de créditos subsidiados via FMM, investidos na produção de embarcação e na construção de novos estaleiros, exclusivos para atender as demandas da Petrobras e a política de conteúdo local, tornaram-se cicatrizes de norte a sul do litoral brasileiro (ORDOÑEZ E ROSA, 2018).

Cabe destacar que a crise financeira da Petrobras foi detectada em 2012, e foi fruto do rápido endividamento<sup>45</sup> da estatal e dos prejuízos com a comercialização de combustíveis e a alta no preço das importações de gasolina e diesel da Petrobras. Em 2014 a estatal realizou investigações para contabilizar os prejuízos e os projetos em desacordo, buscando ações para recuperar a credibilidade e a capacidade de investimento. Cabe destacar que no mesmo ano que as ações da Lava Jato atingiram a Petrobras a produção de petróleo no Brasil apresentou maior crescimento. Entre os anos de 2006 e 2013 o crescimento anual foi de 2,2% ao ano, após isso o crescimento foi significativo chegando a taxa de 7,3% em 2016, crescimento reflexo dos investimentos realizados nos campos do pré-sal nos anos anteriores (MORAES, 2017).

A Petrobras foi um pilar para o desenvolvimento industrial e tecnológico do país e o pré-sal permitiu a expansão do projeto nacional ao mesmo tempo, em que demandou um novo marco regulatório, para que seus recursos fossem aproveitados integralmente para o desenvolvimento de toda a cadeia produtiva nacional. Fica claro a relação entre industrialização e as reservas descobertas em águas profundas, quando analisado a fundo o marco legal da exploração e partilha do pré-sal (Lei 12.351/2010) que entre outras providências estabelecia o ritmo da contratação dos blocos a partir da capacidade da indústria nacional de fornecer bens e serviços para o setor. Além disso, a obrigatoriedade da participação majoritária da Petrobras nas operações garantia um controle nacional sobre a exploração e produção do pré-sal. Portanto, o forte controle estatal foi à forma encontrada para consolidar o domínio estratégico e geopolítico do setor de petróleo e gás natural durante os governos petistas (SHUTTE, 2019; SAUER; RODRIGUES, 2016).

A reestruturação do setor de construção naval enquadra-se como uma das ações consequentes da política de fortalecimento do setor de petróleo e gás natural e de toda a sua cadeia produtiva. A capacidade de gerar emprego e renda, da indústria naval, de forma direta e indireta, foi fundamental para impulsionar o desenvolvimento de diferentes regiões do país. Movimentaram um amplo espectro de atores econômicos que ultrapassam o recorte territorial

---

<sup>45</sup> A Petrobras endividou-se pesadamente: de 2006 a 2014, sua dívida líquida elevou-se de US\$ 8,7 bilhões para US\$ 106,2 bilhões – recursos que seriam utilizados para alavancar projetos para tornar a estatal uma das cinco maiores empresas globais do setor de petróleo e gás natural (MORAES, 2017).

nacional. A estruturação de um complexo plano de proteção a indústria naval e o projeto nacional intitulado o “Petróleo é Nosso” que tornava a Petrobras a principal detentora da exploração dos recursos naturais, possibilitaram um sólido campo para a consolidação dos estaleiros nacionais.

O fim do projeto do governo federal para o setor de petróleo e gás envolveu um complexo sistema internacional, que envolve além da exploração do pré-sal uma série de processo políticos internos. Além disso, o cenário econômico internacional acabou influenciando diretamente para o desmonte do arranjo político industrial estabelecido no país com base no setor de petróleo e gás natural.

O desmonte do projeto de governo reuniram situações que extrapolam o território nacional, cabe destacar que esses não são motivos absolutos para a desregulação que desencadeou em drásticas mudanças nas políticas setoriais. Porém, fazem parte de um amplo contexto que envolveu atores de múltiplas escalas. Situações que envolveram diretamente o roubo de informações sigilosas da Petrobras (ainda não compreendidas), as quais revelavam a potencialidade das reservas do pré-sal brasileiro; a possível influência do FBI (*Federal Bureau of Investigation*), nas investigações da Lava Jato, que atingiu diretamente toda a cadeia de produção envolvida no setor de petróleo e gás natural brasileiro - que enfraqueceu o plano de tornar o Brasil uma potência na produção de petróleo e no setor de construção naval; além da relação entre o candidato a presidência, em 2014, José Serra (PSDB) com uma empresa americana do setor de petróleo a qual desistiu de participar dos primeiros leilões por não concordar com o regime de partilha estabelecido em 2010, cabe destacar que foi sob a gestão do então candidato, no Ministério das Relações Exteriores, que houve as principais mudanças na política do setor de petróleo e gás natural (MARETTI, 2017; NOZAKI, 2018).

O apoio do Governo Federal entre os anos de 2003 e 2010, segundo Costa (2019), permitiu a ao Brasil alcançar a tão sonhada autossuficiência na produção de petróleo, por meio da ampliação das atividades da Petrobras e a consolidação da exploração do pré-sal. Sendo o direcionamento de estratégias políticas uma singular ferramenta para atingir esse tão importante objetivo nacional. Porém, a política de conteúdo local que inicialmente impactou positivamente em diferentes segmentos de industriais nacionais, ao estipular percentuais obrigatórios de até 75% de conteúdo local, também contribuiu para a desarticulação do projeto de governo.

Todo o crescimento do setor de petróleo e gás foi arquitetado para impulsionar a produção industrial nacional, tendo em vista a ampla cadeia produtiva do setor, e o potencial do setor para a geração de emprego e renda como já discutido ao longo da tese. Entretanto

nem todas as estratégicas foram benéficas para o projeto nacional, uma vez que o país pode ter perdido a janela de oportunidade de exploração das reservas naturais.

As estratégias elaboradas pelo governo brasileiro para tirar o maior proveito da exploração do pré-sal, por meio da proteção de setores estratégicos envolvidos, fez com que o Brasil limitasse a exploração das reservas devido à baixa capacidade da indústria nacional de atender a demanda do setor. Condição produtiva que gerou relevantes atrasos na entrega de plataformas de petróleo e navios de apoio, e afetou diretamente na exploração das novas reservas naturais. Assim, o país que poderia aproveitar um momento de altos preços do barril de petróleo e de um cenário de aparente redução das reservas globais, ficou atrelado ao desenvolvimento do setor naval brasileiro.

A indústria naval nacional, que estava praticamente estagnada, foi reerguida e rapidamente tornou-se responsável por uma das maiores carteiras de encomendas mundiais. Sendo necessária a criação de estaleiros e empresas fornecedoras de bens e serviços do setor de navieças, fator que abriu espaço para filias de multinacionais especializadas no fornecimento para o setor. Porém, a necessidade da construção de estaleiros de grande porte, como os instalados no Polo Naval *Offshore* do Rio Grande, ou a ampliação dos já existentes demandaram de tempo e relevantes investimentos. Falta de estruturas, que teve ser suprida, fez com que parte da carteira de encomendas da Petrobras fosse concluída com atraso e retardou a exploração das reservas do pré-sal e levou a prejuízos a estatal brasileira.

Esse atraso na exploração do pré-sal fez com que a produção de petróleo encontrasse outras realidades e não mais a da sua descoberta. A demanda mundial de petróleo foi alterada nos últimos anos, entre os motivos é possível destacar: primeira a descoberta de novas fontes do recurso natural. Países altamente dependentes de reservas externas tornaram-se grandes produtores de petróleo a partir da descoberta de novas reservas, viabilizadas a partir do desenvolvimento de novas tecnologias para a exploração de tal recurso. Um exemplo é o dos Estados Unidos, que nos últimos anos aumentou a sua produção de petróleo, tornando-se um dos maiores produtores mundiais, situação atingida devido ao desenvolvimento tecnológico que permitiu a melhoria na exploração de suas reservas. O país continua sendo o maior importador mundial de petróleo, devido à capacidade de refino das refinarias de petróleo do país não permite a autossuficiência dos EUA (PECEQUILO; JAEGER, 2019).

Assim ocorre com o Brasil, ter petróleo em seu território é apenas parte do processo de exploração desse valioso recurso, para o seu total aproveitamento toda a cadeia produtiva deve estar em sintonia. No caso brasileiro a oportunidade de crescimento da exploração e produção de petróleo, que levou a integração desse processo com o desenvolvimento

industrial. Segundo Costa (2019) o crescimento do setor industrial no PIB brasileiro vinha sendo reduzido nas últimas três décadas, com destaque para a indústria de transformação e a de bens de capital (máquinas e equipamentos). Para o autor a competitividade internacional impulsionada pela globalização, o não investimento no desenvolvimento tecnológico e o baixo aproveitamento dos investimentos em pesquisa e educação deixaram o país vulnerável a dependência externa. Ao mesmo tempo, esses fatores inviabilizam a total exploração dos recursos naturais e o seu potencial para desenvolver as cadeias produtivas como um todo.

Apesar de toda a evolução obtida com o desenvolvimento de pesquisas e tecnologias, realizados pela Petrobras, a cadeia produtiva nacional não conseguiu alimentar a grande demanda de forma a manter a operação em conformidade com as novas descobertas. A estatal brasileira, realizou uma significativa evolução nos processos de exploração e produção das reservas do pré-sal. A estratégia adotada foi a de aproximar as etapas de pesquisa, engenharia e produção, dentro do CENPE, conjuntura que permitiu um saldo na capacidade de exploração de petróleo e gás *offshore*. Para Moraes (2013) a empresa brasileira conseguiu transformar todo o processo de pesquisa em valor, ao inserir as atividades de engenharia junto ao centro de pesquisa, foi possível transformar os projetos em equipamentos e processos aplicáveis em campo, que levaram a estatal a ser uma das maiores empresas mundiais do ramo de petróleo e gás natural.

A Petrobras compreendeu a necessidade de mesclar o crescimento de ações internas, para o fornecimento de equipamento e o desenvolvimento tecnológico próprio, e a busca de parcerias e pacotes tecnológicos no exterior. O conhecimento técnico e os equipamentos para a exploração das reservas *offshore*, amplamente dominado por empresas internacionais foram percebidos como fundamentais para suprir a defasagem nacional. As parcerias internacionais e a aquisição de serviços de empresas estrangeiras, foram ações adotadas pela Petrobras desde a exploração de reservas em águas profundas, no início da década de 1980 (COSTA, 2019).

O cenário em que se inicia a exploração do pré-sal era de um alto valor do barril de petróleo e de pressão do governo brasileira pela busca da autossuficiência na produção de petróleo. Fatores que levaram a aceleração nas encomendas da estatal de plataformas e equipamentos para a exploração e produção. As ações da Petrobras foram diretamente influenciadas por estratégias políticas, seja com o fim do monopólio no meio da década de 1990 e a quebra de seu monopólio sobre o setor de petróleo e gás, que obrigou a um avanço devido a um mercado mais competitivo internamente, ou as medidas elaboradas para a exploração do pré-sal que deram a estatal um papel singular na exploração dos recursos (COSTA, 2019).

O ambicioso plano de governo foi afetado por outros pontos, como...

... a desaceleração no ritmo de investimentos sob os efeitos da crise internacional e da forte recessão econômica do país (redução de 25% no período 2015-2019), a violenta queda dos preços internacionais do petróleo (60% desde o início de 2014 ao final de 2015) e a deflagração da Operação Lava Lato em 2014, além do atraso na entrega de plataformas e equipamentos, afetaram a execução do cronograma e o alcance das metas de produção (COSTA, 2019, p s/n).

Mesmo com o crescimento da produção de petróleo, a queda nos preços do barril de, valor que tinha alcançada US\$ 140 em 2008 chegou ao valor mais baixo em 2016 com a cotação de US\$22, somada a uma estratégia política de utilizar a Petrobras como forma de controlar a inflação, levaram a uma queda abrupta da capacidade de investimento da Petrobras. Um fator que influenciou a queda dos valores praticados pelo barril de petróleo, foi à crise financeira dos EUA, em 2008, que levou a ruptura da expansão econômica mundial. A crise econômica norte americana levou a uma desaceleração das atividades econômicas globais e conseqüentemente da produção industrial e das trocas comerciais internacionais. Fator que levou a uma queda brusca no preço do barril de petróleo já em 2009 para US\$ 40. Somado a isso, a elevação da produção global de petróleo, que somada à redução da demanda, devido à recessão econômica mundial e o crescimento de políticas de geração de energia renováveis e a conseqüente redução do consumo de combustíveis fósseis (COSTA, 2019).

Documentos da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA), de 2013, entre outras informações os documentos divulgados faziam referência à empresas estadunidenses do setor energético, como Exxon-Mobil, Chevron, e El Paso, que buscavam junto ao governo de seu país, desde 2006, a solução de problemas de suas operações no Brasil. Reclamações que estavam diretamente ligadas aos entraves burocráticos impostos pelo governo brasileiro para a exploração das reservas nacionais. Entre as estratégias, para flexibilizar a exploração em território nacional para os atores econômicos globais, sugeridas estava o apoio ao então candidato a presidência da república, nas eleições de 2010, José Serra (PSDB), além de parcerias com empresas nacionais Foi revelado que o candidato havia se comprometido, em 2009, com executivos da petrolífera norte-americana Chevron, a mudar as regras de exploração das reservas do pré-sal acabando com o controle da Petrobras. A proposta do então candidato era a retomada do modelo de concessão das reservas de petróleo nacional e não mais o regime de partilhas (TEIXEIRA; DATYSGELD, 2016).

A operação Lava-Jato atingiu diretamente a Petrobras e toda a cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural no país, a partir de 2014. Revelando uma série de esquemas de corrupção e desvio de verbas públicas, cometidos tanto por políticos, empresários e

funcionários da estatal brasileira. Fator que impactou diretamente nos valores das ações da Petrobras, no mercado financeiro, que somado aos prejuízos financeiros decorrente da regulação dos preços do barril de petróleo levaram a balanços financeiros negativos. Assim, a carteira de investimento, que em 2016 chegou a US\$ 380 bilhões, foi interrompida e iniciada um processo de recuperação da estatal. Situação que levou uma drástica redução nos investimentos em projetos e empreendimentos (COSTA, 2019).

Uma medida de natureza corporativa e de impacto técnico explícito na trajetória tecnológica de sucesso liderada até aqui pela empresa foi a de retirar a área de Engenharia Básica do CENPES o que poderá comprometer o ciclo completo de Pesquisa & Desenvolvimento de novas tecnologias. Ainda nesse escopo do desenvolvimento tecnológico e industrial, a decisão do governo que retira a exigência do índice mínimo de conteúdo local para a aquisição de bens e serviços pelas empresas de exploração e produção afeta diretamente os projetos em curso e os planos de investimentos em toda a cadeia produtiva da indústria de equipamentos e suprimentos em geral do setor de petróleo e gás. Neste caso, a justificativa é que, sobretudo nos casos dos equipamentos de maior complexidade como sondas e plataformas, é mais vantajoso para as petroleiras do país importá-los que os adquirir junto à indústria local, levando em conta aspectos como preços, cumprimento de prazos de entregas e qualidade final do produto (COSTA, 2019, p s/n).

Tais ações repercutiram de forma singular nos recorte territoriais nacionais que haviam sido alterado pela mudança política para o setor de petróleo e gás natural no país. A ruptura do amplo projeto da Petrobras travou o processo de crescimento de toda a cadeia produtiva do setor de petróleo e gás no país. A desconcentração do fornecimento de bens e serviços, que estava dando os primeiros sinais positivos, principalmente pela a instalação de filiais estrangeiras em território nacional na tentativa de aproveitar a política de conteúdo local nacional. As redes de pesquisa e desenvolvimento tecnológico que estavam se desenvolvendo no país, com atuação direcionada para o setor foi diretamente afetada, a partir do enfraquecimento das empresas envolvidas.

A operação Lava Jato, levou a investigações que extrapolaram o território nacional, ao descobrir uma série de estratégias utilizadas para desviar dinheiro das atividades relacionadas a operações de petróleo e gás natural no país. Fato que levou a punição de empresas brasileiras no exterior, mesmo que as atividade tenha sido realizadas em território nacional. Os EUA utilizou-se de sua legislação específica para punir as empresas envolvidas, principalmente a Petrobras, a qual prevê a Foreign Corrupt Practices ...

... uma lei americana que permite que o Departamento de Justiça (DOJ) investigue e puna nos Estados Unidos atos de corrupção praticados por empresas estrangeiras mesmo que não tenham acontecido em solo americano. Foi com base nessa lei que o governo americano investigou e puniu com multas bilionárias empresas brasileiras alvos da Lava Jato, dentre elas a Petrobras e a Odebrecht, que se comprometeram a desembolsar mais de US\$ 4 bilhões em multas para os EUA, Brasil e Suíça (VIANA; NEVES, 2020, p, s/d).

De todos os desdobramentos da operação da polícia federal a atuação de agências americanas envolveram ações contra a Petrobras e a Odebrecht. Junto da consolidação das investigações da Lava Jato ocorreu o início de debates referentes à flexibilização da Lei do Petróleo e do controle da Petrobras sobre as reservas do pré-sal, a principal justificativa para os questionamentos era a real capacidade da estatal explorar as novas reservas de petróleo.

A Operação Lava Jato investigou uma série de esquemas de corrupção envolvendo contratos de instituições públicas com empreiteiras nacionais, envolvendo, políticos, partidos políticos e agentes públicos. A manipulação das licitações em obras públicas, a liberação de aditivos nos contratos e a facilitação nas prestações de contas das empreiteiras eram algumas das ações que corroboraram para os desvios de dinheiro público. Com desdobramentos para obras em todo o Brasil, as investigações da Polícia Federal atingiram diretamente o setor de construção naval nacional, uma vez que todas as obras para o fornecimento de bens e serviços à Petrobras estavam envolvidas (MPF, 2018).

De acordo com documentos da investigação do Ministério Público Federal, em que são relatados os depoimentos de envolvidos nos casos de corrupção dos contratos da Petrobras, estavam envolvidas as empresas: OAS, Odebrecht, UTC, Camargo Correa, Techint, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, Promon, MPE, Skanska, Queiroz Galvão, IESA, Engevix, Toyo Setal, GDK e Galvão Engenharia. Essas empresas organizaram um esquema para fraudar a competitividade das licitações das obras da Petrobras, entre 1998 e 2014. Entre as ações por elas praticadas estavam: a organização das empresas vencedoras, a determinação dos valores a serem cobrados e a distribuição das obras entre as empreiteiras participantes (MPF, 2016; MPF, 2018).

Diferentes diretorias da estatal participavam do esquema criminoso e envolvia diretamente empregados públicos de alto escalão da Petrobras. Assim todas as obras da estatal em que houve a participação de tais empreiteiras foram fraudadas. Os contratos e respectivos aditivos eram sobrevalorizados e com base nesses eram pagos percentuais entre 1% e 2% ou mais do valor total da execução das obras, que eram divididos entre agentes públicos, políticos e partidos políticos.



Os contratos da SETE BRASIL com os estaleiros nacionais, para a construção de sondas fizeram parte do sistema de corrupção assim como os contratos da Petrobras para a construção das plataformas e navios de apoio. O sistema organizado garantia o pleno fluxo das prestações de contas dos contratos vigentes, garantindo o interesse dos estaleiros. Assim como era facilitado os processos para liberação dos aditivos dos contratos entre Petrobras e os estaleiros responsáveis pelas obras (MPF, 2016).

Em relação aos contratos para a construção de Sondas houve uma “associação” entre representantes dos estaleiros Jurong, Enseada Do Paraguaçu, Rio Grande E Keppel Fels. A organização foi estruturada ...

... com o fim de dividirem os contratos de sondas atrelados a licitação da PETROBRAS e, assim, terem irrestrita liberdade na fixação dos respectivos preços. Ao dividirem entre si as sondas licitadas e estabelecerem o preço que seria apresentado como proposta para a contratação, os estaleiros, constituindo cartel, fixaram valor acima do mercado, de forma a assegurar que todos os envolvidos obtivessem altos lucros em detrimento da Petrobras (MPF, 2016, p. 17).

Os contratos das empresas envolvidas na Lava Jato de obras no Rio Grande do Sul totalizavam R\$ 38,5 bilhões em 2014, sendo majoritariamente (92%) referente aos contratos dos estaleiros do polo naval do Rio Grande. É fundamental lembrar que os estaleiros localizados no município do Rio Grande são controlados por grande empreiteiras nacionais, as quais estavam diretamente envolvidas em casos de corrupção. Ao serem denunciadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), as empresas ficaram impossibilitadas de participar de futuras licitações e tiveram dificuldades para reivindicar aditivos dos contratos.

Com forte consequência para o setor de construção naval desde o início das investigações a gerou desemprego e a paralisação das atividades de parte da indústria naval brasileira, uma vez que as empresas envolvidas ficaram impedidas de participar de licitações e tiveram dificuldade para manter os contratos ainda vigentes com a Petrobras. A cada nova fase da Operação Lava Jato foi fortalecido o clima de instabilidade para a indústria de construção naval e a descoberta das irregularidades foi utilizada como justificativa para a gradual transferência das encomendas da Petrobras para estaleiros no exterior (D’AVILA; BRIDI, 2017).

A derrota eleitoral de José Serra em 2010 havia imposto um adiamento da proposta de mudança na forma de exploração do pré-sal, a qual foi retomada com a eleição do político do PSDB para senador da república, nas eleições de 2014. Em 2015 ele apresentou o Projeto de Lei no senado de número 131/2015, no Senado que tinha como proposta alterar a Lei da Partilha, a alegação era que a Petrobras e o governo brasileiro deveriam abrir mão de

tal política e liberando a exploração ao setor privado, que teria condições de explorar tais reservas.

Em 2014, quatro anos após o estabelecimento da Lei 12.351/2010 que estabelecia as diretrizes para a exploração do pré-sal ...

... o mundo tinha mudado radicalmente, atingindo a Petrobras em cheio: a Operação Lava Jato; a queda dos preços internacionais de petróleo; a desvalorização; a recessão com queda da demanda interna por derivados e a instabilidade política a partir de novembro 2014. Ao longo do segundo governo Dilma as críticas se avolumaram, focando no excesso e nas falhas da política de Conteúdo Local para desmontá-la por completo e no monopólio da Petrobras nas operações no campo do pré-sal. Na verdade, a crítica ao marco regulatório do pré-sal e a gestão da Petrobras faziam parte do processo mais amplo de desmoralizar o governo Dilma, e – portanto – valia tudo, inclusive questionar a viabilidade do pré-sal, sugerindo tratar-se de uma megalomania de Lula à qual Dilma estava dando continuidade (SHUTTE, 2019, p. 214).

O desgaste inicial levou a adoção de medidas mais cautelosas ainda no governo Dilma (PT), como o debate sobre o conteúdo local e a prioridade da Petrobras na exploração do pré-sal. Já em 2015 a estatal iniciou uma mudança em sua política de investimento e mesmo havendo outras possibilidades, como uma maior injeção de recursos do governo federal para superar as perdas econômicas da empresa, uma vez que esse era um problema com graves consequências para a nação, porém o clima político não permitia tal intervenção. Na mesma linha deu-se início a um debate sobre a possibilidade de flexibilização da política de conteúdo local e da cláusula de obrigatoriedade da participação da Petrobras na exploração das reservas do pré-sal (SHUTTE, 2019).

Entretanto, a crise política nacional e econômica do país, que passou diretamente pelos casos de corrupção que envolvia a Petrobras e todo o setor de construção naval, levou ao impeachment de Dilma Rousseff da presidência da república. O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva coloca o Pré-sal e toda a sua cadeia produtiva como um dos motivos que levaram a retirada da presidente Dilma Rousseff do poder. (Silva *et al.*, 2018). As acusações contra os governos do PT, envolvendo os casos de corrupção na principalmente na estatal brasileira, serviram como cenário ideal para a organização de um novo rumo político para a exploração do pré-sal.

Mesmo antes da concretização a retirada de Dilma da presidência, já havia um novo plano político em construção. O documento ‘Uma ponte para o futuro’ elabora pelo Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do então vice-presidente Michel Temer, tinha como cerne a volta de uma agenda neoliberal. A desarticulação dos direitos estabelecidos pela Constituição de 1988 estava em pauta (PAULIANI, 2017).

Somada a destruição daqueles direitos, a passagem da Petrobras (uma das maiores petrolíferas do mundo) ao controle privado parece ter conformado o conjunto das verdadeiras razões que motivaram o assalto ao poder. Essa centralidade explica-se de um lado pelo interesse despertado pelo Pré-sal nas grandes empresas petrolíferas internacionais, e, de outro, pelo incômodo do setor privado com a mudança que Lula tinha promovido, em 2010, no regime de exploração e produção de petróleo e gás, do modelo de concessão para o modelo de partilha (PAULIANE, 2017, p.97).

Já no governo de Michel Temer (PMDB), que assumiu a presidência da república, houve uma completa ruptura do plano político dos governos petista. Após o impeachment de Dilma Rousseff, a orientação das políticas voltadas para os setores de petróleo e gás natural e consequentemente para a indústria de construção naval foram completamente alterados. A mudança de rumo das políticas para o setor apresentou um interesse no enfraquecimento da participação da Petrobras e da proteção da indústria nacional envolvida nos projetos ligados a exploração de óleo e gás natural. Organizando uma gestão política destinada a orientar um novo caminho para a exploração dos recursos naturais brasileiros.

Com Pedro Parente à frente da Petrobras e Décio Oddone da ANP, as prioridades eram: a) uma drástica redução e flexibilização do conteúdo local (Resolução 07 do CNPE, de abril 2017<sup>46</sup>), inclusive editando contratos existentes; b) aprofundamento dos corte de investimentos, que resultou em uma queda dos investimentos efetivamente realizados pela Petrobras de 85,83 bilhões de dólares no biênio 2013-2014 para 30,86 dólares no biênio 2016-2017; c) ampliação do processo de venda de ativos mantendo a meta de 15,1 dólares para 2015-2016, com ampliação para 19,5 dólares em 2017-2018. O que até então poderia ser visto como desinvestimento ganhou cada vez mais o caráter de um verdadeiro programa de privatização em partes (SHUTTE, 2019, p. 215).

Além da mudança nos ministérios realizados pelo governo de Michel Temer, as mudanças nas políticas nacionais marcaram a sua passagem pelo governo federal. A primeira ação foi a Medida Provisória 727/2016 que previa a implementação do programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que tinha como objetivo ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização. A medida foi aprovada em 2016, como lei nº 13.334/2016, pelo senado federal e marcou o início do processo de flexibilização do território nacional as ações de empresas estrangeiras (AGÊNCIA DO SENADO, 2016).

Já projeto de Lei nº 4567/16<sup>46</sup> propôs a mudanças nas regras do regime de partilha de produção para a exploração de blocos das reservas de pré-sal, abrindo espaço para a competição de empresas internacionais, retirando a obrigatoriedade da participação da

---

<sup>46</sup> Inicialmente Projeto de Lei nº 131/2015;

Petrobras na exploração dos blocos a serem leiloados. O projeto de autoria do então senador José Serra (PSDB), retirava a obrigatoriedade e dava prioridade da estatal frente as outras operadoras, assim havendo o interesse da Petrobras a mesma fica com um percentual mínimo de 30% no consórcio responsável pela exploração das reservas leiloadas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

A proposta foi abertamente defendida como uma forma de atrair empresas estrangeiras para exploração do pré-sal, alegando que essas teriam condições de um maior investimento na exploração dos recursos naturais e gerariam mais empregos no país. Cabe salientar que a Petrobras foi a grande responsável pela descoberta e o desenvolvimento de tecnologia capaz de explorar as reservas de petróleo e gás natural em águas profundas, dando assim a oportunidade para a exploração das demais empresas a um custo menor que o das primeiras atividades nas áreas de prospecção.

Com a aprovação do então presidente o projeto de lei entrou em vigor em novembro de 2016, sancionado como Lei nº 13.365/16. A legislação deu ao presidente o poder de decisão, ficando a escolha da estatal sob controle da presidência a república, cabendo a esse vetar ou autorizar eventuais interesses da Petrobras em participar dos blocos a serem contratados (BRASIL, 2016). Essa mudança retirou da estatal a estabilidade de suas ações, ficando assim a exploração de importantes reservas de petróleo não mais no controle do Estado e sim do governo, o qual pode ter uma mudança de postura a partir do grupo que compõe a base do mesmo. Cabe destacar que no período de aprovação da proposta o então senador José Serra (PSDB), oposição do governo Dilma, assumiu o ministério das Relações Exteriores durante o início do governo de Michel Temer.

A retirada da exigência da participação da Petrobras, com percentual mínimo de 30%, o novo regime de partilha abriu espaço para investimentos de empresas privadas multinacionais. A norte-americana Chevron foi uma das empresas internacionais que concretizou com o novo regramento do setor de exploração do pré-sal a oportunidade de ampliar suas operações no Brasil. Até 2018 a empresa possuía um campo de exploração em parceria com a Petrobras, após a nova política de licitação a empresa incorporou outros 11 campos/bacias. Segundo levantamento realizado pela DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) para a FUP (Federação Única de Petroleiros), as empresas multinacionais estrangeiras do setor de petróleo controlavam, em 2019, aproximadamente 75% das reservas licitadas após a aprovação da lei - 13.365/16. Empresas com a Statoil, da Noruega, que já havia expressado a necessidade do Brasil alterar o marco regulatório do pré-sal e a norte-americana Chevron fortaleceram as suas operações no Brasil.

Apenas a empresa Chevron adquiriu participação em 11 blocos de exploração da acamada pré-sal a partir da mudança legal.

Mesmo com a tentativa de sindicatos de barrar tais manobras, a gestão Temer atuando dentro da Petrobras, do Ministério de Minas e Energias e da ANP as estratégias utilizadas pelos governos anteriores foram paulatinamente desmontadas. A pressão de oligopólios internacionais para participar da exploração dos recursos do pré-sal surtiram efeitos, abrindo as rodadas de licitação sem a necessidade de participação da Petrobras na exploração. Além disso, foi renovado o programa de isenção fiscal para a importação de equipamento para a exploração de petróleo o Repetro<sup>47</sup> (SHUTTE, 2019).

Outra estratégia política que sofreu desmonte foi a que trata do percentual de Conteúdo Local, estratégia que criada para desenvolver a indústria nacional foi severamente alterada. Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) flexibilizou as regras de conteúdo local, chegando a desobrigar as empresas, que escolhida na licitação de utilizar máquinas e equipamentos nacionais, como na 4ª rodada de licitações de Acumulações Marginais. Com o estabelecimento de índices 50% menores que o que estavam em vigor o governo retirou totalmente o amparo da cadeia produtiva nacional, afetando diretamente os estaleiros nacionais e a cadeia de bens e serviços nacionais. Os percentuais estabelecidos foram: para blocos em mar, o mínimo é de 18% na fase de exploração, 25% para a construção de poços e 40% para sistemas de coleta e escoamento. Já nas plataformas marítimas, o percentual será de 25% (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2017). Mudança que levou a quebra de contratos já estabelecidos. Situação que impactou diretamente na redução da produção industrial nacional, principalmente na cadeia produtiva do setor naval.

---

<sup>47</sup> “O Repetro e o regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados as atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural. O regime foi instituído pelo Decreto 3.161, de 02 de setembro de 1999, no governo FHC, para baratear os investimentos em uma época de preços baixos e poucos interesses na exploração no Brasil. A ampliação do seu escopo foi dada pela MP 795/2017. Na exposição de motivos, o governo insistiu na necessidade de ampliar os incentivos fiscais para Incentivar investimentos na indústria petrolífera do Brasil” (SHUTTE, 2019, p.216).

Quadro 14 - Alteração nos percentuais de Conteúdo Local

Fase	Bloco		C.L. - 2010	C.L. - 2017
Exploração	Terra		70%	50%
	Mar		37%	18%
Desenvolvimento	Terra		77%	50%
	Mar	Construção	55%	25%
		Coleta e Escoamento	55%	40%
		UEP (Plataforma)	55%	25%

Fonte: Senado Federal (2016)

As principais justificativas utilizadas para o estabelecimento de novos índices estava à baixa capacidade produtiva e altos valores praticados pelos fornecedores nacionais, fato que reduziria o potencial de exploração das reservas nacionais e o crescimento do setor de petróleo e gás natural. Assim, a baixa competitividade na produção de máquina e equipamentos teria motivado o acelerado crescimento nas multas às petrolíferas, pelo não cumprimento dos percentuais estabelecidos, desde sua ampliação em 2010.

A redução dos percentuais de conteúdo local, principal mecanismo de apoio a cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, paralelamente a aceleração, por parte do governo federal, das rodadas de licitação das reservas de petróleo e gás natural. Para Leão e Vilain (2017) as ações do governo Temer não foram apenas para o fim da política de conteúdo local, mas a instauração de uma política de favorecimento ao conteúdo internacional. Outra ação adotada pelo governo foi a MPP 777/2017<sup>48</sup> que tratou de alterações do sistema financeiro nacional, como a elevação dos juros de contratos com o BNDES, fato que atingiu diretamente os futuros financiamentos com recursos do FMM por parte das empresas nacionais. Assim como a exploração dos poços do pré-sal foi alterado, as políticas de conteúdo local foram modificadas e com isso impactaram diretamente em toda cadeia da indústria naval brasileira,

<sup>48</sup> Lei nº 13.483

saindo de 83 mil empregos diretos para aproximadamente 30 mil em 2016, durante o governo Temer (LEÃO; NOZAKI, 2017; MARETTI, 2017).

Tanto o setor de petróleo e gás natural, quando a indústria de construção naval foram temas políticos das últimas três eleições presidências, disputadas por grupos com estratégias bem diferentes para os setores. Enquanto o Partido dos Trabalhadores (PT) fez campanhas prometendo fortalecer a nacionalização das atividades, partidos de direita adotavam uma postura neoliberal apostando que a maior competitividade de empresas internacionais impulsionaria do desenvolvimento, principalmente do setor de petróleo e gás natural. Em 2018, foi forte a campanha em defesa da indústria naval e das políticas para o setor de petróleo e gás natural. A ameaça de um retomada do PT ao governo federal já existente em 2017, com uma possível candidatura do ex-presidente Lula, mostrava que poderia ser curto o prazo para o governo de Michel Temer (PMDB) ratificar as mudanças estruturadas. Assim, em 2017, após quatro anos sem a realização de Rodadas de Licitações de Petróleo e Gás, foram realizadas novas rodadas tanto de campos e bacias sedimentares quanto na camada pré-sal.

Em 2018 com uma nova rodada de licitação da camada pré-sal o TCU entrevistou e retirou dois blocos do processo. Com a alegação que uma licitação dentro do modelo adotado pelo governo federal poderia gerar prejuízos estimados em R\$ 2,37 bilhões ao longo de 35 anos, orientando que os dois blocos fossem concedidos em regime de partilha para evitar tais perdas aos cofres públicos (SILVA, 2018). Às duas rodadas de licitação foram fortemente marcadas pela aquisição de direito de exploração de petrolíferas estrangeira.

O interesse de atores internacionais teve mais peso nas mudanças adotadas no país do que a justificativa, utilizada pela Petrobras e pelos políticos responsáveis e pelos políticos responsáveis pelas propostas, que alegavam que os preços elevados para produção naval brasileira como entrave para o desenvolvimento econômico do setor no país. A pressão das empresas internacionais que exploram petróleo no país teve a intenção de acabar com o conteúdo local e possui um objetivo que é comprar e importar os equipamentos de seus próprios países. Criando empregos e renda em seus territórios e contando com subsídios do país de origem (Peres, 2017).

Peres (2017) destaca que junto da importância da indústria de construção naval para a exploração das reservas de petróleo e gás natural do pré-sal outras circunstâncias deveriam ser consideradas para se manter o setor ativo no país. O autor destaca os seguintes pontos para justificar a manutenção das políticas voltadas para o setor naval:

- A formação do parque industrial que custou bilhões de dólares em financiamento público;
- A mão de obra qualificada e tecnologia nacional disponíveis, desenvolvida ao longo dos últimos anos.
- A disponibilidade de recursos financeiros disponíveis através do Fundo de Marinha Mercante, que permite a manutenção dos investimentos no setor sem a ampliação de custos;
- A demanda crescente de embarcações para dar suporte a exploração de petróleo nacional, tende em vista que a necessidade não será reduzida e tais embarcações serão produzidas em outros *players* internacionais.

Entre as ideias centrais da política nacional neodesenvolvimentista desenvolvida a partir do primeiro governo Lula, esteve a de capacitar os setores industriais a competir no cenário internacional de forma autônoma. Entretanto, tal realidade é inviável para o setor de construção naval, alcançar tal competitividade sem, atuação direta de políticas e estratégia de Estado, uma vez que os maiores *players* produtores possuem forte dependência de política de incentivo fiscal e econômico, como observado nos capítulos anteriores.

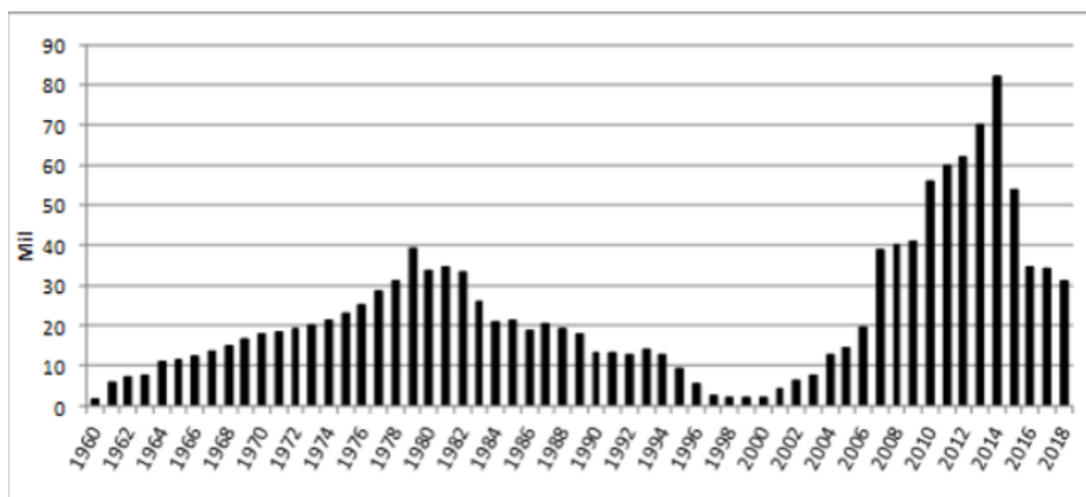
Um exemplo recente do papel do Estado na proteção do setor de construção naval, ocorrido devido a sua significativa capacidade de geração de emprego e renda em toda a sua cadeia produtiva, foi à ação do governo francês. A intervenção ocorreu no governado de Emmanuel Macron e suas políticas liberais, que estatizou o estaleiro *STX France*, o maior e mais importante da Europa. O empreendimento estava em processo de compra pela estatal italiana *Fincantieri*, que iria adquirir o percentual majoritário de 66% do grupo sul-coreano STX, o governo francês que detinha 34% das ações exerceu o poder de compra para manter o controle do estaleiro especializado na construção de navios transatlânticos de passageiros, e com capacidade de produzir porta-aviões para a Marinha de Guerra. O objetivo declarado para pelo governo francês foi de que tal ação foi necessária para manter o estaleiro em território nacional (PERES, 2017; ASSUMPÇÃO, 2017).

A transferência para a China de parte da carteira de encomendas dos estaleiros do Polo Naval *Offshore* do Rio Grande deixou uma lacuna não apenas nos estaleiros, mas em diferentes segmentos de setores econômicos e retraiu o crescimento socioeconômico que foi capaz de gerar a partir da primeiras ações. A redução da exigência de conteúdo local pelo Conselho Nacional de Política Energética que estabeleceu um percentual de 25% de conteúdo



local nas obras do setor naval, índice que estava sendo mantida entre 60% e 75% nos governos anteriores ao de Michel Temer (PMDB), foi a principal responsável para drástica redução no número de empregos no setor naval brasileiro.

**Gráfico 9** - Número de Empregos nos Estaleiros Brasileiros entre 1960 e 2018



Fonte: SINAVAL (2017); atualizado pelo autor.

Os reflexos das mudanças políticas são perceptíveis ao se observar os empregos gerados nos estaleiros nacionais. Segundo dados do SINAVAL (2017) em 2003 os estaleiros brasileiros empregavam 7.465 trabalhadores, enquanto que no auge do setor naval do país em 2014 trabalhavam 82.136 pessoas. Porém, a partir de 2015, com o andamento da crise política e econômica no país e o aprofundamento das investigações da operação Lava Jato, o setor naval foi diretamente atingido, com uma redução de empregos nos estaleiros nacionais, chegando a pouco mais de 31.000 em 2018.

Além disso, segundo estimativas feitas pelo Ipea e pela Petrobras, de que para cada empregado contratados nos estaleiros brasileiros são gerados mais quatro empregos na cadeia produtiva ligada ao setor de construção naval (PETROBRAS, 2011). Portanto, o impacto do desmonte das políticas de proteção ao desenvolvimento da indústria de construção naval possui uma dinâmica mais complexa do que a perda de empregos e o fechamento de estaleiros.

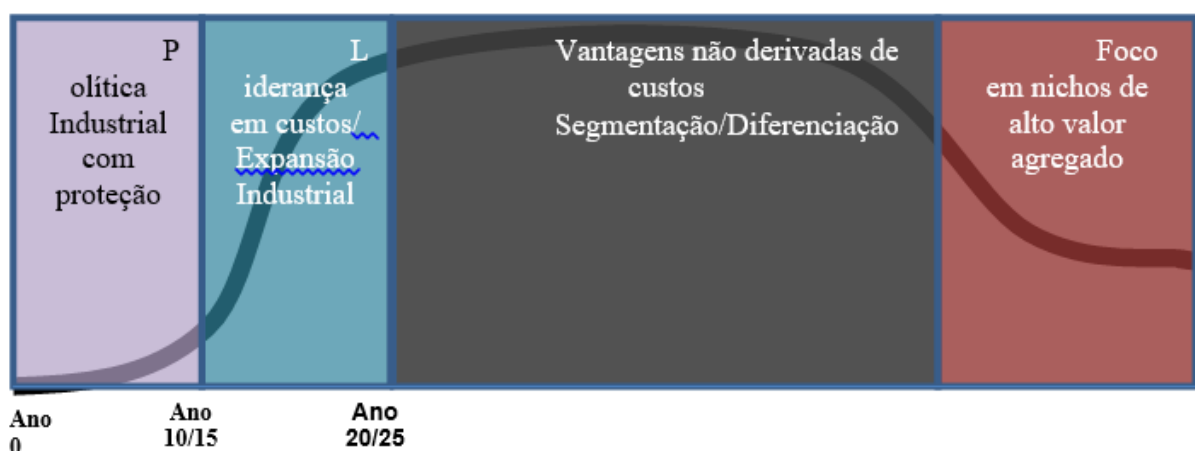
O declínio dos empregos nos estaleiros brasileiros está diretamente relacionado a mudanças nas políticas federais voltadas para toda a cadeia de produção de petróleo e gás natural. A alteração na legislação de exploração das reservas e mais diretamente para o setor de construção naval, a mudança no percentual mínimo de conteúdo nacional nas plataformas e

navios de apoio deixaram a indústria naval brasileira com um significativo potencial de produção estagnada.

Em uma tentativa de evitar o desmonte do setor de construção naval brasileiro o SINAVAL buscou órgãos do governo federal em 2016, já só o comando do presidente Michel Temer (PMDB), a apresentação de alternativas para manutenção das políticas para o setor. Destacando o potencial para a geração de empregos e a capacidade instalada nos estaleiros nacionais o órgão que representa os estaleiros brasileiros, buscou a manutenção das políticas e programas que sustentaram o processo de crescimento do setor no país.

O documento apresentado ao governo federal demonstra como a evolução das principais potências no setor de construção naval está diretamente ligada a ações e estratégias dos Estados. A adoção de políticas industriais, a criação de subsídios e proteção do mercado naval interno foram estratégias utilizadas para o crescimento da indústria naval de diferentes países. Tais estratégias são fundamentais para a busca da estabilidade e continuidade do ciclo de desenvolvimento da indústria naval.

**Figura 27** - Ciclo de desenvolvimento da Indústria de Construção Naval



Fonte: SINVAL (2016)

Tais estratégias de governo são fundamentais para a consolidação dos players globais e segundo o SINAVAL (2016) a redução das ações e estratégias políticas ocorreria no Brasil inviabiliza a consolidação do setor, como nos demais países que adotaram estratégias semelhantes na formação do setor naval. A continuidade das políticas federais e a complementação de estratégias poderiam ser a solução para a continuidade do ciclo de desenvolvimento da Indústria de Construção Naval brasileira.

Entretanto, o que ocorreu foi um desmonte de toda a estrutura de apoio e regulação que criaram as condições fundamentais para reestruturação e crescimento da indústria naval brasileira. Antes mesmo de atingir a capacidade máxima de produção, os estaleiros nacionais sofreram com a falta de apoio político que garantisse a sua carteira de encomendas. Gerando assim a redução de empregos em toda a cadeia de peças e serviços que envolvem o setor de construção naval.

A curva de aprendizagem do setor de construção naval, que se caracteriza pelo avanço dos processos de inovação da produção, é marcada por um lento crescimento e gera redução nos custos de produção e maior competitividade. Para atingir níveis internacionais é necessário significativo investimento em qualificação profissional e a manutenção das encomendas, para dar tempo ao avanço do setor. Países como Japão e Coreia do Sul levaram quase 30 anos para atingir a capacidade produtiva e custos atuais (SINAVAL, 2008). A mudança nas estratégias políticas levou ao fim os grandes avanços atingidos no Brasil, uma vez que os estaleiros nacionais já estavam dotados de condições estruturais e tecnológicas similares as principais potências internacionais da indústria naval.

Os anos necessários para reestruturar e consolidar o setor de construção naval brasileiro e torna-lo potente a ponto de se tornar competitivo internacionalmente, foram simplesmente esquecidos. O alinhamento entre os atores que havia permitido a qualificação do território e o fortalecimento dos atores nacionais foi desarticulado. Na delimitação territorial analisada foi formado um dos maiores ativos da indústria naval do hemisfério sul, com alto valor agregado, o dique seco, grande marca do setor naval na região sul do país ficou vazio com a mudança da política federal e da estatal brasileiro do setor de petróleo e gás natural (PATELA, 2017).

No Brasil as mudanças de orientação das políticas para o setor de construção naval atingiram diretamente os municípios onde houve a instalação dos estaleiros. Com impactos na economia e na sociedade, deixados pelo fim das políticas de conteúdo local. O investimento de aproximadamente R\$ 20 bilhões na construção e modernização dos estaleiros nacionais movimentou a economia de diferentes municípios ao gerar milhares de empregos. “Não por acaso, em municípios em que a indústria naval era forte, vemos hoje profissionais altamente especializados, treinados no Japão ou na Noruega, sobrevivendo como motoristas de Uber, por exemplo.” (ROCHA, 2017, s/d).

No plano de desenvolvimento do APL do Polo Naval *Offshore* do Rio Grande de 2014 já constava, entre as principais ameaças para a consolidação do setor no Rio Grande do sul: a forte dependência da política industrial do setor; o relaxamento da política de conteúdo

local; e a concentração das demandas para a Petrobras. Situações que foram confirmadas com a mudança do rumo das políticas para os setores de petróleo e construção naval e geraram no município o rápido esvaziamento da carteira de encomendas dos estaleiros locais. Atingindo diretamente na redução da geração de emprego e renda, deixando para trás um complexo industrial estruturado, porém sem funcionalidade.

O governo federal ao propor uma política de mercado para a cadeia produtiva do petróleo e gás natural, e a redução do Estado nesse setor, perde a oportunidade de desenvolver toda a cadeia industrial e deter a soberania de suas reservas naturais. A entrega da carteira de construção naval para estaleiros asiáticos e a abertura do pré-sal para atores econômicos globais retira do Brasil uma importante ferramenta geopolítica. Reforçando a compreensão que no país a construção de políticas de Estado está diretamente dependente do interesse de atores políticos e suas relações de poder.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso traçado durante a elaboração da pesquisa buscou caracterizar as ações e estratégicas dos atores em múltiplas escalas, para a obtenção de seus interesses dentro do território nacional, que influenciaram a indústria naval brasileira. Estruturado mediante a inserção em um amplo projeto, o Estado e sua infraestrutura de poder, foram propulsores da cadeia produtiva de petróleo e gás natural, com destaque para o segmento de construção naval. Na tentativa de estimular o desenvolvimento de recortes territoriais nacionais a partir da descentralização e ampliação de suas atividades, foram elaboradas estratégias para reforçar a ação dos atores nacionais.

O referencial teórico permitiu compreender como os atores elaboraram as estratégias e suas ações para atingir os seus interesses. O referencial também possibilitou a orientação das observações das dinâmicas de atores de múltiplas escalas sobre o território nacional. As repercussões no território nacional refletiram os processos conduzidos pelos atores e suas múltiplas relações. As repercussões territoriais representam o cenário formado pelas relações de poder, uma vez que o poder não significa apenas o controle do território, mas também a capacidade de impor seus interesses.

O significativo interesse econômico sobre as reservas de petróleo e gás, descobertas na camada pré-sal, reorienta o papel do território nacional em escala global. A organização das relações globalizadas transformou o uso do território e flexibilizou a relação de poder entre os atores políticos. Os interesses dos atores econômicos foram potencializados a partir da capacidade que os mesmos obtiveram com a abertura das fronteiras, para os seus investimentos, e do apoio de atores hegemônicos. O Estado, que por muito tempo deteve o poder soberano sobre o território teve que reorientar a suas ações para conectar-se à rede econômica global, “único” caminho capaz para levar ao desenvolvimento ao seu território.

Articulação do governo federal, para o fortalecimento da indústria naval foi fortemente impactada pelas descobertas de novas reservas de petróleo nacional, uma vez que o crescimento dos recursos foi utilizado como parte da estratégia para alavancar distintos segmentos industriais e proteger a cadeia produtiva nacional. A ação do Estado e a descoberta do pré-sal atraíram atores de múltiplas escalas, com interesse em participar da cadeia produtiva envolvida pelas políticas setoriais. Identificou-se uma série de atores que elaboraram objetivos e ações sobre o território nacional, variando de grandes grupos nacionais, que ingressaram no segmento naval ao perceberem o potencial do setor no país, até

outros Estados nacionais, na busca de articular parceiras e flexibilizar o território para a participação de seus atores econômicos. Assim foi incorporada no cenário nacional uma série de atores de múltiplas escalas e com diferentes estratégias e intenções, balizados por políticas setoriais que tiveram a capacidade de repercutir o território.

No Brasil a formação de um arranjo político institucional sobre o setor de petróleo e gás natural permitiu o fortalecimento de toda a sua cadeia produtiva. As políticas setoriais, que envolveram as reservas de petróleo e gás natural brasileiro foram capazes de repercutir de forma significativa no território. Transformando recortes territoriais, induzido o fortalecimento da indústria nacional e principalmente na geração de emprego e renda em recortes do país, reforçando a capacidade territorial das políticas setoriais.

Com a descoberta do pré-sal a indústria naval brasileira foi diretamente beneficiada. A reestruturação do setor, que mesmo antes das novas reservas de hidrocarbonetos, já havia sido planejada tendo como base o setor de P&G, teve o processo de retomada das atividades reforçada a partir da abundante fonte de recursos naturais. A ampliação dos projetos de estaleiros navais, a significativa elevação do número de encomendas de plataforma e navios de apoio, e a agregação de regulações políticas setoriais ao segmento de construção naval, foram algumas das consequências da consolidação da exploração de P&G em altas profundidades para a indústria naval.

Com a formação de programas de governo como o PAC, PROMINP, PROMEF e demais ações estruturadas a partir da PETROBRAS, o Estado foi o principal promotor do segmento de construção naval no país. A contribuição para a continuidade e ampliação da política de conteúdo local garantiu uma carteira de encomendas para os estaleiros nacionais e corroborou para a solidificação da rede de fornecedores. Com a proteção dos segmentos produtivos, a liberação de linhas de crédito especiais e a formação de redes de atores criaram um ambiente propício para o desenvolvimento do setor naval no país.

Porém, mesmo com a mutação do papel do Estado, se comparado às políticas de governo anteriores o que ocorre é uma remodelagem baseada nas relações econômicas capitalistas, onde o uso do território é orientado a partir dos interesses de grupos de atores. Assim, é possível perceber as relações entre os atores, em diferentes escalas, os quais se articulam para atingir os seus interesses. Os Estados buscam estruturar seus territórios para atrair os atores econômicos e inserir-se na rede econômica global. Enquanto, os atores econômicos utilizam o poder dos Estados para fortalecer seus projetos de expansão, visando mercados ou recursos promissores. Assim, os atores sobrepõem as suas estratégias na busca de fortalecer suas ações e alcançar os seus interesses.

A inserção do pré-sal no planejamento estratégico de outras nações, como EUA e da Grã-Bretanha, e a articulação de atores globais, demonstra a alteração nas relações de poder e principalmente a multidimensionalidade do poder dentro de um território. Apesar de situações como essas remeterem a processos colonizadores, a conjuntura é completamente diferente e torna-se um exemplo claro da relação entre os atores, uma vez que os Estados nacionais inserem em suas políticas as delimitações fora de seus domínios como uma possibilidade para atingir seus objetivos. Portanto, o território deixa de ser uma barreira e passa a ser um meio para articular as relações entre os atores, suas estratégias e ações.

Os novos atores territoriais utilizam-se de diferentes mecanismos para a obtenção de seus interesses, com destaque para os atores econômicos e sua capacidade de atuar em múltiplas escalas. Além disso, esses atores, fortalecidos por relações globais, tem no território um meio de atingir seus interesses e não um esse como finalidade. O grupo de atores que ganha destaque são os partidos políticos, que possuem a capacidade singular de orientar a atuação dos Estados.

Com o processo de democratização e a formação de partidos políticos, os Estados assumem distintas orientações em suas estratégias, porém essas estão sujeitas a sofrer a influência direta dos atores econômicos. Como observado durante a pesquisa os partidos políticos elaboram estratégias e ações a partir da compreensão da ideologia política do grupo, ou partido que assume a estrutura de Estado. Este comportamento é refletido na estruturação de políticas de governo que são adequadas de acordo com o grupo que está à frente.

Impulsionar o desenvolvimento social e econômico através de políticas setoriais teve inicialmente resultado positivo. A elaboração de planos estratégicos com a finalidade de articular os atores em múltiplas escalas foi fundamental para o projeto de Estado e os distintos segmentos envolvidos. O PAC foi sem dúvida uma das ações de articulação mais emblemática do processo, porém a formação dos Arranjos Produtivos Locais (APL's), a criação de parques tecnológicos e a estruturação de programas de qualificação profissional, através de parcerias entre centros de ensino e empresas privadas e o governo federal, são exemplos de articulações entre atores, elaboradas para os recortes territoriais envolvidos.

A adoção de políticas setoriais para indústria naval transformou diretamente a dinâmica de recortes territoriais, formando polos industriais, atraindo e articulando atores e colaborando para o desenvolvimento socioeconômico, permitindo assim reconhecer o seu potencial para reorganizar as estruturas territoriais. No caso analisado as transformações decorrentes das ações e estratégias setoriais sofreram significativas alterações tanto na sua construção quanto no processo decorrente do seu desmonte. Entretanto, o processo de

estagnação resultou em quedas mais abruptas que a sua consolidação, a redução do PIB dos municípios envolvidos, a acentuada diminuição de postos de trabalho e o crescimento de atores internacionais na exploração das reservas do pré-sal e a evasão dos lucros sociais e econômicos, foram algumas das consequências das mudanças políticas setoriais.

O Polo Naval *Offshore* de Rio Grande surge dentro de um amplo contexto estratégico nacional e marca os municípios de Rio Grande e São José do Norte, a partir da construção de estaleiros, com estruturas produtivas que reorientaram diferentes segmentos econômicos e sociais da região. A atração de trabalhadores, os investimentos em amplos projetos habitacionais e a geração de empregos e renda foram algumas das repercussões da inserção da indústria naval na região sul do estado do Rio Grande do Sul.

A dinâmica dos indicadores socioeconômicos e o interesse dos atores em múltiplas escalas em desenvolver projetos no município do Rio Grande ocorrem de forma similar aos avanços e retrocessos das operações navais na região. Esses refletem as repercussões territoriais alteradas pela inserção das políticas de governo para o setor naval. A área de estudo serviu como exemplo da capacidade do setor naval de promover o desenvolvimento socioeconômico de uma região mediante a sua instalação. Porém, a alta dependência criada no processo, vinculada às ações da Petrobras e a exploração do pré-sal, tornou esses recortes territoriais vulneráveis a mudanças nas estratégias dos atores. É fundamental ressaltar que não são apenas os municípios com a presença de estaleiros que são afetados pela crise do setor naval, uma vez que existe uma ampla cadeia de fornecedores (navipeças) atrelada ao segmento industrial.

O declínio das ações no Polo Naval do Rio Grande espelha parte das reorientações das políticas nacionais para o setor de petróleo e gás natural e sua cadeia produtiva. As estratégias e ações de atores multi-escalares, para setores estratégicos, acabam repercutindo em escalas e processos distantes dos objetivos centrais. Assim, o interesse de atores globais sobre o pré-sal e a atuação de atores políticos nacionais, levaram a desarticulação dos arranjos institucionais elaborados para qualificar a indústria naval e atrelar esse processo ao desenvolvimento de recortes do território nacional.

A estagnação das atividades da indústria naval no extremo sul do país passa por uma conjuntura entre atores de múltiplas escalas, que não são perceptíveis no território local. Entretanto, as consequências de tais relações deixam marcas e cicatrizes territoriais, que refletem as transformações, ações e intenções desses atores. Uma vez que os atores estruturaram novas redes e elaboram novas formas de representar as suas intenções sobre o território e seus recursos.



Analisando todo o percurso envolvido na reestruturação da Indústria Naval Brasileira e abordados durante a construção da tese é possível ratificar a hipótese. O segmento industrial foi erguido por políticas de governo estruturadas principalmente na exploração de petróleo e gás natural, setor que está inserido em uma lógica global, sujeita a múltiplos interesses e arranjos de atores globais. Essa dependência fragilizou a indústria naval a partir da consolidação das intenções de atores multiescalares, que possuem o poder de impor seus interesses mesmo sem o controle do território. Assim, mais que as estratégias e ações de atores locais, o Polo Naval do Rio Grande foi inserido em uma disputa que ultrapassa os limites nacionais.

Um ponto que é característico da política nacional brasileira é a existência de projetos de governo em detrimento a projetos de Estado. É recorrente, em diferentes Estados nacionais, a formação de projetos de Estado direcionado à proteção e aproveitamento de setores ou recursos estratégicos, orientados a partir do potencial desses em gerar emprego, renda, segurança nacional (militar, energética, alimentar) e não apenas objetivando o lucro, mesmo em Estado com predomínio de políticas liberais de governos.

O setor de Petróleo e Gás Natural possui a formação de múltiplas políticas de Estado, assim como a indústria de Construção Naval. São recorrentes os Estados que adotam medidas que protejam esses segmentos, ações essas mantidas, independente da configuração do governo. São exemplos: a proteção da marinha mercante americana, a abertura de crédito especial do governo coreano para o setor naval e a prática de isenção fiscal do governo japonês ao setor de navieças o que fortalece o papel da cadeia de produção naval como política de Estado. Ao observar as experiências internacionais, dos principais *players* de produção naval, fica claro o erro brasileiro em não consolidar as políticas para a cadeia produtiva. A forte atuação dos governos nacionais com investimento de recursos e a criação de políticas protecionista e de apoio determina a relevância da participação constante do Estado na produção naval.

A Indústria Naval Brasileira apresenta as características estratégicas para atingir um alto grau tecnológico e de produção nos estaleiros e da rede de fornecedores de bens e serviços. Além disso, o país conta com uma demanda interna significativa, uma vez que tem uma extensa costa e possui relevante movimentação comercial via marítima. Sem a indústria naval e navios próprios, todos os setores são fragilizados ao dependerem de custos de fretes internacionais.

A possibilidade de aproveitar o grande volume de *commodities* agrícolas e minerais transportados via navegação marítima para criar outras formas de impulsionar os

estaleiros nacionais, não foram consideradas. Esta estratégia foi estabelecida pelo plano de Meta de Juscelino Kubitschek, protegendo a marinha mercante nacional juntamente os estaleiros nacionais. A política de reserva de mercado interno é uma alternativa para competir com a forte concorrência internacional do setor. Outra possibilidade é o fortalecimento da navegação em águas internas, o que poderia baixar os custos com transporte no país. Outra frente é a navegação de cabotagem, muito ativa no litoral brasileiro, devido a sua singular extensão e o potencial da indústria pesqueira que devem merecer uma maior atenção para aproveitar o Know-how criado no país, tanto em infraestrutura nos estaleiros quanto a abundante mão de obra qualificada.

A estrutura industrial dos estaleiros nacionais e a qualificação profissional, construídos a partir da reestruturação do setor naval no país permite a exportação de navios para outros países, com capacidade de competir no mercado de navios de grande porte, nos diferentes segmentos navais. Assim, a questão não está relacionada à efetiva capacidade nacional da produção de estruturas navais e o seu amplo papel econômico e social porque o debate está na formação dos interesses do Estado e do grupo que o governa.

Apesar da tentativa de se elaborar uma política de Estado, direcionada para o setor de petróleo e gás natural no Brasil o que se viu foi a formação e desarticulação de uma política de governo. Mesmo o potencial econômico e social das reservas de pré-sal, os governos recentes não foram capazes de criar uma estratégia nacional. Como destaca Rosière (2007), as ações de Estado são marcadas por continuidade, enquanto as ações de governo são delimitadas pelo período e representam grupos específicos e seus interesses. Os interesses de grupos, representados por partidos políticos, tornaram as relevantes reservas nacionais uma peça no jogo econômico, sem considerar a capacidade social dos recursos.

A Lava Jato teve entre suas consequências o desmonte de grandes grupos nacionais, envolvidos em esquemas de corrupção da Petrobras no setor de construção naval. Porém, as maiores penas foram atribuídas à sociedade brasileira, que viu a desarticulação de toda a cadeia de indústria naval. As cicatrizes territoriais foram além das complexas estruturas navais abandonadas, elas passam diretamente pela redução do desenvolvimento socioeconômico por todo o país.

Mais que a perda de capital, o tema trata do fim da socialização da renda econômica da exploração das reservas nacionais de petróleo e gás natural e a capacidade de articular o desenvolvimento social e econômico em todo o território nacional. Foi retirada a possível fonte para a construção de um país com menores desigualdades sociais e territoriais, a partir da escolha de um rumo diferente para o Estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABRACO, Associação Brasileira de Corrosão. **PROMINP - Um incentivo para a Indústria Brasileira**. Revista Corrosão e Proteção. Ano 3 – Nº9 Maio/junho 2006. Disponível em: <<http://www.abraco.org.br/src/uploads/2016/01/Revista-corrosao-e-protecao-9.pdf>>. Acesso em: 14/09/2019

AGENCIA DO SENADO. **Temer cria por medida provisória programa para destravar concessões**. Senado Notícias. Publicação on-line: 13/05/2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/13/temer-cria-por-medida-provisoria-programa-para-destravar-concessoes>>. Acesso:20/08/2019

AGÊNCIA REUTERS. **Petroleira francesa de olho em pré-sal do Brasil**. Jornal A Tarde. Economia. Artigo publicado on-line 07/07/2011. Disponível em <<https://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1353960-petroleira-francesa-de-olho-em-pre-sal-do-brasil>>. Acesso: 03/12/2019

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis: 2017**. Rio de Janeiro: ANP, 2018- Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em 25/03/2018.

ANP, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Conteúdo Local - Histórico do conteúdo local na ANP**. [S.I.]. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>>. Acesso: 20/08/2019

\_\_\_\_\_. **RESOLUÇÃO ANP Nº 19, DE 14.6.2013 - DOU 17.6.2013**. Disponível em: <<http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2013/junho&item=ranp-19-2013>>. Acesso em: 20/07/2020

AL-RS, Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul Comissão de Representação Externa para acompanhar a Implantação do Pólo Naval da Região sul. **Relatório de conclusão de atividades**, 14 de março de 2006.

ALVES, F. D. Considerações sobre métodos e técnicas em geografia humana. **Dialogus**, Ribeirão Preto, v. 4, p. 227-241, 2008.

APL POLO NAVAL E OFFSHORE. **Sobre o APL do Polo Naval**. Rio Grande, 2014. Disponível em: <<http://www.aplnavalriogrande.org/#projetos>>. Acesso em: 02/10/2017.

ARAUJO, F. O.; DALCOL, P. R. T.; LONGO, W. P. Metodologia para análise de Sistemas Setoriais de Inovação: aplicação na indústria brasileira de construção naval. **Revista Eletrônica Produção & Engenharia**, v. 2, p. 165-184, 2011.

ARAUJO, T. B. Desenvolvimento regional brasileiro e as políticas públicas federais no governo Lula. In: E. SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial / FLACSO Brasil, 2013.

ASSUMPÇÃO, M. **Les Echos: “Estatização de estaleiro francês irrita a Itália”**. RFI/EUROPA. Publicado em: 28/07/2017 on-line. Disponível em:

<<https://www.rfi.fr/br/europa/20170728-estatizacao-de-estaleiro-frances-irrita-italia>> Acesso: 07/05/2019.

BALESTRO, M. V.; ANTUNES JR, J. A. V.; LOPES, M. C.; PELLEGRIN, I. A experiência da Rede Petro-RS: uma estratégia para o desenvolvimento das capacidades dinâmicas. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 8, Edição Especial, p.181-202, 2004.

BARAT, J.; CAMPOS NETO, C. A. S.; PAULA, J. M. P. Visão Econômica da implantação da indústria naval no Brasil: aprendendo com os erros do passado. In: CAMPOS NETO, C. A. S.; POMPERMAYER, F, M (orgs.). **Ressurgimento da Indústria Naval no Brasil: 2000-2013**. Brasília: Ipea, 2014.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica in: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial / FLACSO Brasil, 2013.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE/UFRGS, 2001. 278p.

BARROS; P. S.; SCHUTTE; L. F.; PINTO; L. F. **Além da Autossuficiência: O Brasil Como Protagonista no Setor Energético**. TD 1725 - / Brasília, abril de 2012.

BARTZ, M.; QUARTIERI, E.; HALMENSCHLAGER, V.; TEIXEIRA, G.; E MENEZES, G. Investimentos da indústria naval e Criminalidade: análise do boom e da crise no município de Rio Grande/RS: Anais – XV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos – São Paulo – Brasil, 2017.

BARUFI, A. M. B. Impactos do crescimento de vagas em cursos universitários sobre a migração de estudantes: uma análise preliminar com o Censo Demográfico de 2010. **TD Nereus**, v. 13, 2012.

BECKER, B. K. O uso político do Território – Questões a partir de uma visão do Terceiro Mundo. In: **Abordagens políticas da espacialidade**. Departamento de Geografia, UFRJ, 1983.

BECKER, B. K. A geografia e o resgate da geopolítica. **R.B. Geografia**, v. 50, n. 2, Edição Especial, RJ: IBGE. 1988.

BITTENCOURT, E. **Da Rua ao teatro: os prazeres de uma cidade. Rio Grande: sociabilidades e cultura no Brasil Meridional (Panorama da história de Rio Grande)**. Rio Grande: Editora FURG, 2001.

BLASS, P. Maior contrato: Informe Econômico de Zero Hora destaca construção do Estaleiro Rio Grande. **ClicRBS – Zero Hora**. Publicação on-line: 01/10/2011. Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/riogrande/2011/10/01/maior-contrato-informe-economico-de-zero-hora-destaca-construcao-do-estaleiro-rio-grande>>. Acesso em: 08/07/2019.

BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento. BNDES baixa juros, amplia e agiliza financiamentos. **Notícias BNDES**. Publicado on-line em: 26/04/2005. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20050426\\_not094\\_05](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20050426_not094_05)>. Acesso em: 20/08/2019.

BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento. Relatório Anual BNDES, 2012 – Produção BNDES. **Relatório Anual BNDES Continuação de Relatório das Atividades BNDE**. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/931>>. Acesso: 20/08/2019.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Financeiro do FMM – 4º Trimestre/ 2017**. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/869daf4d-7f94-496d-8a8d-42c3cbe98228/relatorio-financeiro-do-FMM-quarto-trimestre-2017.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m6vZf05>> Acessado em: 25/03/2018.

BOBBIO, N. Política. In BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs). **Dicionário de Política**. 5ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

BOITO JR, A. O lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica às teses de André Singer. **Crítica Marxista**, v. 37, p. 171-181, 2013.

BONELI, R.; VEIGA, P. M. A Dinâmica das Políticas Setoriais no Brasil na Década de 1990: Continuidade e Mudança. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. n. 75 Abril/Junho 2003. p. 1 - 24.

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

BUENO, S. W Torre vai construir estaleiro em Rio Grande. **Valor Econômico**. Empresas, p. B6. Publicado em: 13/11/2008. Disponível: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/446877/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso: 06/06/2019

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

BRANDÃO, C. A. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. **Texto para Discussão**. Brasília: IPEA, 2019.

BRASIL. Programa de Metas - Conselho do Desenvolvimento. **Tomos I, II e III**. Rio de Janeiro, 1958.

BRASIL. Governo Federal. **Programa de aceleração do crescimento (PAC)**. Brasília: Imprensa Oficial, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. **Pré-sal – Perguntas e respostas: perguntas mais frequentes sobre o marco regulatório do pré-sal**. Brasília: MME. Disponível em: [www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2009/10\\_outubro/Cartilha\\_prx-sal.pdf](http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2009/10_outubro/Cartilha_prx-sal.pdf). 2009

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Novo Marco Regulatório: pré-sal e áreas estratégicas**. [http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/pre\\_sal/marcoregulatorio.pdf](http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/pre_sal/marcoregulatorio.pdf). 2009. Acesso em 12/08/2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Novo-desenvolvimentismo. **Folha de São Paulo/ Caderno Dinheiro**, 19 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>>. Acesso em 12/06/2017

\_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **Revista São Paulo em Perspectiva**. v. 20, n. 3, jul/set, 2006. p. 5-24.

\_\_\_\_\_. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Revista Gestão & Políticas Públicas**. v. 1, n. 2 2011. p. 1-6.

\_\_\_\_\_. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. **Estudos Avançados**. v. 26. n. 75. Mai/ago, 2012.

\_\_\_\_\_; THEUER, D. Um estado novo desenvolvimentista na América Latina. **Revista Economia e Sociedade**. vol. 21, número especial. 2012. p. 811 -829.

BRITO V. Rede insere pequeno negócio no setor de petróleo. **Agência Sebrae de Notícias**. Publicado em: 10/10/2010. Disponível em: <https://exame.com/pme/redes-inserem-pequenos-negocios-setor-petroleo-595753/>. Acesso: 12/08/2019

CAMPOS NETO, C. A. S.; POMPERMAYER, F. M. (Orgs.) **Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)**. Brasília: Ipea, 2014.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARDOSO JR; J. C.; SIQUEIRA C. H. R. Complexidade & desenvolvimento: abordagem metodológica e panorama da discussão propagada pelo Ipea entre 2008 e 2010. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 943-974, 2012.

CARLEIAL, L.; CORREA, V. P; CARDOZO, S. A. O que houve com a indústria do Centro-Sul brasileiro? In: AZEVEDO; J. G.; POCHMANN; M. **Brasil incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

CARGNIN, A. P. Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, **Marcas e Repercussões Territoriais**. Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2014. 240p.

CARVALHO, A. B. **Polo naval do Rio Grande: desafio a estruturação tecno-produtiva do território**. Rio Grande, ICHI/PPGeo/FURG, Dissertação de Mestrado, 2011, 147p.

CARVALHO, A. Acordo garante montagem da P-75 e P-77 pelo Consórcio QGI. **O PETROLEO – EMPREGOS**. Publicação on-line em: 12/09/2016. Disponível em: <<https://opetroleo.com.br/acordo-garante-montagem-da-p%C2%AD75-e-p%C2%AD77-pelo-consorcio-qgi/>>. Acesso em: 12/12/2019.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, M. H. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, M. H.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Org.). **Pequenas empresas: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 21-34, 2003.

CASTELLS, M. A Era da Informação: economia. **Sociedade e cultura**, v. 3, São Paulo: Paz e terra, 1999.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política: Território, escalas de ações e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CATAIA, M. A. Território político: fundamento e fundação do Estado. **Sociedade & Natureza**. Uberlândia, v. 23, n. 1, p. 115-125, 2011.

CEDRO, R. R. A estratégia do pré-sal como política de desenvolvimento nacional. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 14, p.105-117, 2014.

CERQUEIRA JUNIOR, M. J. B. Possibilidades de fomento às firmas brasileiras de engenharia de projeto da indústria naval. In: CAMPOS NETO, C. A. S.; POMPERMAYER, F. M. (Orgs). **Ressurgimento da Indústria naval no Brasil (2000-2013)**. Brasília: IPEA, 2014.

CERVIERI, C. M. Desafios para uma Política Nacional de Apoio aos APLs. **T&C Amazônia**, ano VI, n. 15, p. 24-32, 2008.

CHAGAS; P. B. **Desenvolvimento e dependência no Brasil: reflexos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no município do Rio Grande (RS)**. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRGS, Porto Alegre, 2014.

COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Edusp/Contexto, 1988.83 p

COSTAS, W. M. **A Petrobrás e a indústria de petróleo no Brasil: geopolítica e estratégia nacional de desenvolvimento**, Revista Confins [on line], nº39, 2019. Disponível em URL : <http://journals.openedition.org/confins/17645>. Acessado em dezembro de 2020.

COSTA, W. M. **Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia**. Revista USP, n. 95, p. 9-22, 30 nov. 2012

COSTA, C. da C. PIRES, V. H. e LIMA, G. P. S. **Mercado de embarcações de apoio marítimo às plataformas de petróleo: oportunidades e desafios**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 28, p. 125-146, set. 2008. Disponível em: < <http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>>. Acessado em: 02/04/2018.

COSTA; E. J. M. Políticas públicas e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais em regiões periféricas. **Revista Inclusão Social**. Brasília, DF, v.7 n.2, p.30-47, jan./jun. 2014

CREA-RS. DIQUE SECO DO RIO GRANDE: Grande, não, o maior da América Latina - **Revista do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia Do Rio Grande do Sul**. Junho de 2010; Ano IV/Nº70. Disponível em: < <http://www.crea-rs.org.br/site/arquivo/revistas/ed70.pdf> >. Acessado em 26/03/2018.

CUNHA, M. S. **A indústria de construção naval: uma abordagem estratégica**. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Naval e Oceânica) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3135/tde-11122006-141056/>>. Acesso em 20 de junho de 2019.

DALTON, R A ressaca de um polo naval abandonado. **Jornal Extra Classe - Economia**, publicação on-line em: 10/04/2018. Disponível em: <<https://www.extraclasse.org.br/economia/2018/04/a-ressaca-de-um-polo-naval-abandonado/>>. Acesso: 20/06/2020

DAS DORES, P. B.; LAGE, E. S.; PROCESSI, L. D. A retomada da indústria naval brasileira. In: SOUSA, F. L. (Org.). **BNDES 60 anos: perspectivas setoriais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.

D'AVILA, A. P. F.; BRIDI, M. A. Indústria naval brasileira e a crise recente: o caso do Polo Naval e Offshore de Rio Grande (RS). **Caderno Metrópoles**. São Paulo. v. 19, n. 38, p. 249-268. 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-99962017000100249&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962017000100249&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29/10/2019.

DELEUZE, G.; GUATTARI F. **O que é a Filosofia?** São Paulo: Editora 34, 2010.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3ªed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 199

DIEESE. **Principais Aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento**. Nota Técnica Número 41, Janeiro/2007 - DIEESE. Disponível em: <[www.dieese.gov.br](http://www.dieese.gov.br)> Acesso em 20/08/2017.

DOMINGUES, M. V. R. **Superporto de Rio Grande: plano e realidade elementos para uma discussão**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_ et al. Polo Naval do Rio Grande: Primeiros insights sobre a formação de um cluster portuário marítimo. In: **IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 2008, Santa Cruz do Sul, Anais eletrônicos.

\_\_\_ . et.al. **Desenvolvimento e consolidação do Polo Naval e Offshore do Rio Grande**. SEDAI/FURG, Relatório, 2009, 386p.

\_\_\_ CARVALHO, D.; CARVALHO, A. O Polo Naval e Offshore e o desenvolvimento regional na metade sul do Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, v. 34, p. 933-954, 2013.

DUTRA, F. M. Golpe faz esperança virar sucata em Rio Grande. **Brasil de Fato** – Política. Publicação on-line em: 18/09/2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/09/18/golpe-faz-esperanca-virar-sucata-em-rio-grande>>. Acesso em: 20/08/2019

EGLER, C. A. G. “Questão regional e gestão do território no Brasil”. In: CASTRO, I.; CORRÊA, R. L.; GOMES, P. C. C. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2011.

ERNST & YOUNG TERCO. **Brasil sustentável: perspectivas dos mercados de petróleo, etanol e gás 2011**. Disponível em: <[http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo\\_20.pdf](http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo_20.pdf)>. Acesso: 29/06/2020



EXAME. Plataforma P-55 da Petrobras rumo para Bacia de Campos. **EXAME-Negócios**. Publicação on-line em: 07/10/2014. Disponível em: <https://exame.com/negocios/plataforma-p-55-da-petrobras-rumo-para-bacia-de-campos-2/>. Acesso: 07/07/2019

FALCÓN M. L. O. Plano Mais Brasil: o PPA 2012-2015. **Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos**. Brasília, 24 de outubro de 2011. Disponível em: <https://cnd.fgv.br/sites/cnd.fgv.br/files/Maria%20L%C3%BAcia%20de%20Oliveira%20Falc%C3%B3n%20-%20Plano%20Mais%20Brasil.pdf>. Acesso: 20/07/2020

FAE, R.; CAMARA, G. D.; ROSA, D. D. A reorganização do trabalho em rio grande-rs a partir da implementação da indústria naval. **REAd. Revista eletrônica de administração**. (Porto Alegre), Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 102-129. 2018.

FERREIRA, W. C. R. **A cidade do Rio Grande: do big bang a 2015**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2015.

FGV, Fundação Getulio Vargas. Política Industrial no Setor De Óleo & Gás no Brasil. **Cadernos FGV Energias e Projetos**. Artigo, Ano 5, nº 8. Abril de 2018. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/22063/BOOK%20completo%20-%20Me%CC%81tricas%20Industriais%20BAIXA\\_SITE.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/22063/BOOK%20completo%20-%20Me%CC%81tricas%20Industriais%20BAIXA_SITE.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acessado: 15/12/2019

FIEB. Federação das Indústrias do Estado da Bahia. **A Política Brasileira de Conteúdo Local para o Setor Petróleo e Gás: Análise e Sugestões de Aperfeiçoamento** – Relatório Final – Janeiro de 2015. Disponível em: [http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Relatorio\\_Final\\_CONteudo\\_local\\_FIEB-v05-02-2015.pdf](http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Relatorio_Final_CONteudo_local_FIEB-v05-02-2015.pdf). Acesso: 20/06-2020

FILHO, A. G. História Econômica da Construção Naval no Brasil: Formação de Aglomerado e Performance Inovativa. **Revista Economia** Maio/Agosto 2011. Disponível em: [http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n2p309\\_336.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n2p309_336.pdf)

FONT, N. J.; RUFÍ, J. V. **Geopolítica, identidade e globalização**. São Paulo: Annablume, 2006.

FUP – FEDERAÇÃO DOS PETROLEIROS. **Plataformas P-71 e P-72, que estavam prontas para montagem, são vendidas como sucata**. Publicado em: 29/08/ 2017. Disponível: <https://www.fup.org.br/ultimas-noticias/item/21625-plataformas-p-71-e-p-72-que-estavam-prontas-para-serem-montadas-sao-vendidas-como-sucata>. Acessado em: 05/06/2020

FUSER; I. Grandeza e miséria do Pré-Sal in: MARINGONI, G.; M., Juliano (Orgs.). **Cinco Mil Dias: o Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

GALANTIER, D.; MACHADO, E. L. Fatores determinantes da competitividade internacional na indústria de construção naval. In: **Ciclo de debates em economia industrial, trabalho e tecnologia**, 13, 2015, São Paulo. Anais... São Paulo: PUC, Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, Grupo de Pesquisa em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia, 2015. p.82-100.

GALVÃO, A. C. F. A política brasileira de desenvolvimento regional e o ordenamento territorial. In: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e**

**perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil.** Brasília: Editora UnB, 2007.

GARCIA, S. R. Agentes produtivos e desenvolvimento: polo naval e capacidade de inovação no Rio Grande do Sul. **Política & Sociedade**, v. 12, n. 24, p. 89-114, 2013.

GILBERTO S. Produção Naval Avança em Rio Grande. **Porto Imagem - ECONOMIA**, publicado em: 11/06/2012. Disponível em: <https://portoimagem.wordpress.com/2012/06/11/producao-naval-avanca-em-rio-grande/>. Acesso: 20/08/2019

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008

GHIRARDI, A. G. Uma vítima da "luta contra a corrupção". **Outras Palavras**. Publicação on-line em: 19/03/2015. Disponível em: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/uma-vitima-da-luta-contra-a-corrupcao/>. Acesso: 20/06/2019

GHIRARDI, A. G. Uma vítima da luta contra a corrupção. **Outras Palavras**, março 2015. Disponível em: <https://outraspalavras.net/sem-categoria/uma-vitima-da-luta-contra-a-corrupcao/>. Acesso: 15/04/2020

GORENDER, J. Globalização, Tecnologia e Relações de Trabalho. **Estud. av.**, São Paulo, v. 11, n. 29, abril de 1997.

GORSODORF, L. F. Relatório da Missão sobre Megaprojetos de Desenvolvimento na cidade do Rio Grande - RS. **Curitiba: Plataforma Brasileira de Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais**, 2012. Disponível em: <https://agburbana.files.wordpress.com/2013/05/relatc3b3rio-rio-grande-2013.pdf>

GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 2, n. 3, p. 523-545, 2012.

GOUARDÈRES, F. Princípios Gerais da Política Industrial da União Europeia. **Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2020**. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_2.4.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_2.4.1.pdf). Acesso: 20/07/2020

GOULARTI FILHO, A. Estado, crédito e planejamento no desempenho da indústria da construção naval brasileira 1990-2010. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 2, p. 287-317, ago. 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182014000200287&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182014000200287&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso: 29/08/2020.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. P-53 deixa o Porto de Rio Grande. **Portos e Hidrovias**. Publicado em 02/10/2008. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/p-53-deixa-o-porto-de-rio-grande>

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi territorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAMMES, M. S. Oceantec: assinado contrato entre Ecovix e Furg. **Informe Econômico – Jornal Zero Hora**. Publicado em: 13/04/2014. Disponível em:

<https://www.caminhosdazonasul.com.br/2014/03/oceantec-assinado-contrato-entre-ecovix-e-furg/>, Acesso:12/08/2019

HARVEY, D. **A condição Pós Moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança de cultura.** São Paulo: Loyola, 1993.

\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

INEPAR. Dry Mating da P-55 é marco da história da indústria Offshore brasileira. **INEPAR-Notícias.** Publicação on-line em: 02/08/2012. Disponível em: [http://www.inepar.com.br/noticias/etapas\\_deckbox.html](http://www.inepar.com.br/noticias/etapas_deckbox.html). Acesso: 02/08/2019

JIANG, L.; STRANDENES, S. P. **Assessing the cost competitiveness of China's shipbuilding industry.** ESBJERG: University of Southern Denmark, 2011.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC) neodesenvolvimentista?** – 1ªed. São Paulo: Ed da UNESP, 2015

JCRS. Sindicato prevê demissões no estaleiro EBR. **Porto e Navios.** Publicação on-line em: 28/09/2017. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/ind-naval-e-offshore/sindicato-preve-demissoes-no-estaleiro-ebr>. Acesso: 07/08/2019

JESUS JÚNIOR; L. B., SARTI F.; FERREIRA JÚNIOR, H; M; Petrobras: Política de Conteúdo Local, Natureza Jurídica, **Governança Corporativa e Performance Econômica EALR**, v. 7, n 2, p. 530-576, Jul-Dez, 2016.

JESUS; C. G. **Retomada da indústria de construção naval brasileira: reestruturação e trabalho.** Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, 2013.

JUNIOR, L. P. Q.; FARIA, T. J. P.; CARVALHO, L. S de. Implantação de um complexo industrial-portuário: O caso do Porto do Açú. **Agenda Social**, v. 5, n. 2, p. 84 -103, 2011.

JORNAL DO COMÉRCIO. Custo de extração no pré-sal cai 67% em cinco anos. **JC Logística.** Publicado on-line em 08/11/2019. Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/cadernos/jc\\_logistica/2019/11/710854-custo-de-extracao-no-pre-sal-cai-67-em-cinco-anos.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/cadernos/jc_logistica/2019/11/710854-custo-de-extracao-no-pre-sal-cai-67-em-cinco-anos.html). Acesso: 05/03/2020

JORNAL DO COMÉRCIO. Laghetto Viverone inaugura em Rio Grande. **Jornal do Comércio – Economia.** Publicação on-line: 16/02/2018. Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/economia/2018/12/660101-laghetto-viverone-inaugura-em-rio-grande.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2018/12/660101-laghetto-viverone-inaugura-em-rio-grande.html). Acesso em: 05/06/2020

JORNAL DO COMÉRCIO. Engevix e GVA devem construir cascos para a Petrobras. **Economia – PETRÓLEO.** 16/03/2010. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=22880>, Acesso: 05/03/2020

KERVAL, M. Crise econômica e tráfico de drogas seriam causas da explosão da violência em Pelotas e Rio Grande. **GZH – Segurança.** Publicação on-line:03/08/ 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2017/08/crise-economica-e-traffic-de-drogas-seriam-causas-da-explosao-da-violencia-em-pelotas-e-rio-grande-9860243.html>. Acesso em: 23/07/2019

KLEIN, J. Saída de japoneses gera incertezas no polo naval. **Jornal do Comércio (RS)** publicado em: 06/01/2015. Disponível em: <http://sinaval.org.br/2016/01/saida-de-japoneses-gera-incertezas-no-polo-naval/>. Acesso em: 20/08/2019

KLEIN, J. Polo Naval turbina a economia de Rio Grande. **Jornal do Comércio – Desenvolvimento**. Publicação on-line em: 09/04/2012. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=90590>. Acesso em: 08/08/2019

KLEIN, J. Capital e Guaíba entram na mira da construção naval - **CINENTEC Fundação de Ciência e Tecnologia**, publicação on-line em: <http://www.cientec.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=110&id=2006> . Acesso em: Dezembro de 2020

KUBATO, C. L. Indústria naval: um cenário dos principais players mundiais. **IPEA – Nota Técnica**. 2013. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5656/1/NT\\_n07\\_Industria-naval-cenario-principais-players\\_Diset\\_2013-jan.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5656/1/NT_n07_Industria-naval-cenario-principais-players_Diset_2013-jan.pdf)

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEÃO, R. P. F.; VILAIN, C. S. A substituição da Política de Conteúdo Local pelo conteúdo internacional. **INEEP- Federação do Petroleiros**. Publicação on-line em: 22/08/2017. Disponível em: <https://www.fup.org.br/geep-fup/item/21586-a-substituicao-da-politica-de-conteudo-local-pelo-conteudo-internacional>. Acesso em: 20/08/2020

LEÃO, R.; NOZAKI, W. O lobby petrolífero britânico: nova cena de uma velha história – Redação. **Revista Carta Capital** Publicada on-line em: 23/11/2017 Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/o-lobby-petrolifero-britanico-nova-cena-de-uma-velha-historia/amp/>. Acesso: 03/12/2019

LIMA, K. Programa Progredir da Petrobras chega a 102 pedidos. **Revista Exame**, 2011. Disponível em: <https://exame.com/negocios/programa-progredir-da-petrobras-chega-a-102-pedidos/> Acesso em: 20/01/2019

LORENZI, S. Petrobras desiste da compra da P-53. **Jornal do Brasil**, 13/04/2005. **Economia & Negócios**, p. A17 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/60817/noticia.htm?sequence=1>

LOPO, R. M. Do macro-discurso de pujança ao choque cultura: alguns dos impactos do Polo Naval na cidade de Rio Grande. In: MACHADO, C. R. S.; SANTOS, C. F.; MASCARELLO, M. A. (Orgs.). **Conflitos Ambientais e Urbanos: casos do extremo sul do Brasil**. Porto Alegre: Evangraf, 2015.

MARETTI, E. Lava Jato é ainda mais perversa para o emprego do que políticas de Temer. **Rede Brasil Atual**. Economia. Publicado online em 29/07/2017. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2017/07/como-cao-de-desemprego-lava-jato-e-ainda-mais-perversa-do-que-politicas-de-temer/>. Acesso 28/08/2019

MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (Orgs.). **Cinco Mil Dias: o Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARTINEZ, P. H.; COLACIOS, R. D. Pré-Sal: Petróleo e políticas públicas no Brasil (2007-2016). **Fronteiras**, v. 5, n. 1, p. 145-167, 2016.

MARTINS, C. A. Á. Desenvolvimento e direito à cidade. In: MULLER, C.; MOROSO, K. (Orgs.) **Violações ao direito à cidade e à moradia decorrentes de megaprojetos de desenvolvimento no Rio Grande do Sul: diagnóstico e perspectivas: o caso de Rio Grande**. 1.ed. Porto Alegre: Centro de Direitos Econômicos e Sociais, 2013. p. 37-39.

MARTINS, C. A. A. Morar e habitar em áreas portuárias na cidade do Rio Grande-RS, Brasil. **Scripta Nova**, v. 14, p. 1-16, 2010. Disponível em:  
<http://eventos.filo.uba.ar/index.php/geocritica/2010/paper/viewFile/504/229>

MARTINS, S. F. **Cidade do Rio Grande: industrialização e urbanidade (1873-1990)**. Rio Grande: Editora da FURG, 2006.

MARTINS, S. F.; PIMENTA, M. C. A. A constituição espacial de uma cidade portuária através dos ciclos produtivos industriais – O caso do município de Rio Grande (1874-1970). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 1, p. 85-100, 2004.

MATTEI, L. SANTOS JUNIOR, J. A. Industrialização e substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada. **Anais do XI Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo: SBEC, 2005.

MI. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT**, 2006

MPF, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Distribuição por dependência aos autos nº 5005095-98.2015.4.04.7000 e conexos PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PARANÁ- FORÇA-TAREFA LAVA JATO**. 2016. Disponível em:  
<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/curitiba/acoes/processo-penal-58/denuncia/arquivo>

MPF, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL **Autos nº 5030591-95.2016.4.04.7000 (Pedido de Busca e Apreensão) e Autos nº 5046120-57.2016.4.04.7000 (Ação Penal). PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PARANÁ- FORÇA-TAREFA LAVA JATO**. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/curitiba/acoes/acao.2019-12-06.8221846179/denuncia/arquivo>

MONIÉ, F. VIDAL, S. M. S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista de Administração Pública**. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, Nov./Dez. 2006. p. 975-995.

MORAIS, J. M. Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore. Brasília: Ipea; Petrobras, 2013. Disponível em:  
<<http://goo.gl/iS3RRh>>. Acessado em 25/03/2018.

MORAES, L. M.; Vivas, Marcelo Dayrell . Relatório de Investigação do direito à moradia no Rio Grande - RGS. 2007. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/relatorio-moradia-missao-rio-grandens/> Acesso: 24/02/2020

MORAIS, J. M. Petrobras: crise financeira e de credibilidade e recuperação recente. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Radar**. Publicação online em: 26/10/2017.

Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/171019\\_radar\\_53\\_cap\\_3.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/171019_radar_53_cap_3.pdf).

Acesso: 20/07/2020

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MONTEIRO NETO Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.

MONTEIRO NETO, A. et al. Desenvolvimento regional no Brasil: realidade atual e perspectivas. **Repositório do Conhecimento IPEA - boletim regional**, urbano e ambiental. Julho-Dezembro, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7085>. Acesso 20/08/2020

MORAIS, J. M. Petrobras: crise financeira e de credibilidade e recuperação recente. **Radar - Artigos Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8099>.

MUNIZ, M.; MARTINS, M. Financiamento orientado à construção naval no Brasil: Discutindo o sistema a partir de percepção de empresas e entidades classistas. **RAI – Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, 2007

NEGRI, João A. de. KUBOTA, Luis C.; TURCHI, Lenita. Inovação e a Indústria Naval no Brasil. ABDI: estudos setoriais de inovação. Belo Horizonte, fev. 2009.

NETO, C. A. S. C. Investimentos e financiamentos na indústria naval brasileira 2000-2013. In: CAMPOS NETO, C. A. S. e POMPERMAYER, F. M. **Ressurgimento da indústria naval no Brasil: (2000-2013)**. Brasília, Ipea, 2014.

NEVES, R.; VIANA, N. **Lava Jato: com Dallagnol, FBI teve acesso total às investigações sobre a Odebrecht**. Agência Pública / The Intercept Brasil, Publicado em: 01 de Julho de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/01/lava-jato-com-dallagnol-fbi-teve-acesso-total-as-investigacoes-sobre-a-odebrecht>

NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W.; VENDRUSCOLO, R.; VARGAS, F.; ARANDA, Y. P. C. Capítulo 7: Estado, desenvolvimento e neodesenvolvimentismo. In: NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre, RS: Ed. UFRGS, 2016.

NOZAKI; W. O golpe e o pré-sal: origem, desenvolvimento e consolidação da crise. **Revista do Brasil** – Rede Brasil Atual - EDIÇÃO 138. Publicada on-line: 18/03/2018. Disponível em: < <https://www.redebrasilatual.com.br/revistas/2018/03/o-golpe-e-o-pre-sal-origem-desenvolvimento-e-consolidacao-da-crise-brasileira/>>. Acesso: 20/03/2020

NUNES F. Petrobrás vai transferir construção da P-71 para estaleiro chinês. **Estadão** 09 de Março de 2018. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,petrobras-vai-transferir-construcao-da-p-71-para-estaleiro-chines,70002219904> > Acessado em 02/04/2018.

OCEANTEC - Parque Científico e Tecnológico da FURG – **objetivos** – Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2020. Disponível em: <https://oceantec.furg.br/#objetivos>. Acesso: 10/06/2020

OPOLSKI, C. A.; LEME; R. C. B. O. Método Materialista-Histórico-Dialético e a Relação Com A Diretriz Curricular Orientadora De Geografia Do Paraná. **Geografia Ensino & Pesquisa**. v. 20, n. 2, 2016.

ORDOÑEZ. R. ROSA, B. Sem controle de preços, Petrobras desfruta do bom momento do petróleo. **Economia O GLOBO**. Publicado em 08/05/2018 - 11:39 / Atualizado em 08/05/2018

ORDOÑEZ. R. ROSA, B. **Indústria Naval pós Lava-Jato: 17,6 Bi e 80k empregos perdidos**. DEFESANET - COBERTURA ESPECIAL - BASE INDUSTRIAL DEFESA – NAVAL. Publicação on-line em: 02/09/2018. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/bid/noticia/30390/Industria-Naval-pos-Lava-Jato--17-6-Bi-e-80k-empregos-perdidos/> Acesso: 05/08/2019

PACHECO, L. Pedra Fundamental do Hospital Unimed Litoral Sul é lançada oficialmente. **Notícias UNIMED**. Publicação on-line em: 29/01/2012 <https://www.unimed.coop.br/web/litoralsul/noticias-unimed/pedra-fundamental-do-hospital-unim>. Acesso: 20/06/2020

PAES, R. L. (Org.). **Arranjo Produtivo Local Polo Naval e Offshore de Rio Grande e Entorno: caracterização territorial e plano de desenvolvimento**. Rio Grande: Editora da FURG, 2014.

PASIN, J. A. B. Indústria Naval do Brasil: panorama, desafios e perspectivas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 28, dez. 2002

PAULANI, L. M. Desenvolvimentismo, Planejamento e Investimento Público nos 5 mil dias de Lulismo. In: MARINGONI, G. et ali (Org.) **Os 5 mil dias de Lulismo**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, forthcoming, 2017.

PAC – 2017a - PORTO DE RIO GRANDE (RS). **Ampliação do cais público do porto novo, RS**. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/obra/8270> > Acessado em 20/03/2018.

PAC – 2017b PORTO DE RIO GRANDE - **DRAGAGEM DE MANUTENÇÃO – RS**. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/obra/85009>> Acessado em 20/03/2018.

\_\_\_\_\_ – 2017c PORTO DE RIO GRANDE - **DRAGAGEM DE MANUTENÇÃO – RS**. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/obra/85009>> Acessado em 20/03/2018.

\_\_\_\_\_ – 2017c - BR-116/RS - **DUPLICAÇÃO GUAÍBA - PELOTAS – RS**. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/obra/5748> > Acessado em 20/03/2018

\_\_\_\_\_ – 2017d - BR-116/RS - BR-392/RS - **DUPLICAÇÃO PELOTAS - RIO GRANDE - RS**. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/obra/4520> > Acessado em 20/03/2018

PECEQUILO, C. S. ; JAEGER, B. C.. Os Estados Unidos: A Geopolítica e a Geoeconomia da Energia. **Brazilian Journal of International Relations**. Unesp Marília, 2019. Disponível em: << <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/8104/5715> >>.

PELLEGRIN, I. D. **Redes de inovação: dinamizando processos de inovação em empresas fornecedoras da indústria de petróleo e gás natural no Brasil**. 2006. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

PEREIRA, R. Rio Grande sofre com derrocada de estaleiros. **O Estado de São Paulo-ESTADÃO**. Publicação on-line em: 29/05/2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,rio-grande-sofre-com-derrocada-de-estaleiros,70001817145>. Acesso: 08/12/2019

PESAVENTO, S. J. História da Indústria Sul-Rio-Grandense. **Rio Grande Companhia de Celulose do Sul (Riocell)**. Guaíba, 1985

PESSOA, M. L. (Org.). Idese do RS. In: \_\_\_\_\_. Atlas FEE. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: < <http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/socioambiental/idese-do-rs/> >. Acesso em: 18/9/ 2020.

PETROBRAS. **As novas plataformas** -2008 Disponível em: [http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=5468](http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=5468) Acessado em 02/04/2017

PETROBRAS. Cenpes - Tecnologia e Inovação. 2020. Disponível: <https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/tecnologia-e-inovacao/#:~:text=Cenpes,aplicada%20mais%20importantes%20do%20mundo.&text=A%20miss%C3%A3o%20do%20Cenpes%20%C3%A9,processos%20para%20o%20Sistema%20Petrobras>. Acesso: 20/07/2020.

\_\_\_\_\_. Desde as primeiras descobertas em águas profundas, temos trilhado uma longa jornada tecnológica. 2018. Disponível em: < <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/> > Acessado em: 04/04/2017.

PETROBRAS, Petrobras assina contrato da P-75 e P-77. Petrobras Imprensa. Publicação on-line em: 16/09/2013. Disponível em: [https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=975553](https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=975553). Acesso: 08/07/2019

PETROBRAS, Financiamentos para fornecedores ultrapassam R\$ 2,5 bilhões em 2013- Fatos e Dados. Publicado em: 18/5/2014. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/financiamentos-para-fornecedores-ultrapassam-r-2-5-bilhoes-em-2013.htm>. Acesso: 15/06/2019

PETROBRAS. Plano Estratégico Petrobras 2020 – Plano de Negócio 2011 – 2015. Publicado em: 17/08/2011. Disponível em: <file:///D:/Downloads/Petrobras%20-%202019ago2011.pdf> . Acesso: 15/08/2019

PMRG – Prefeitura Municipal do Rio Grande. **CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL: FORMADA A PRIMEIRA TURMA DO PLANSEQ-CONSTRUÇÃO NAVAL – PMRG**-Notícia. Publicação on-line em: 27/07/2009. Disponível em: <http://www.riogrande.rs.gov.br/consulta/index.php/noticias/detalhes+8b4b2,,capacitacao->



profissional-formada-a-primeira-turma-do-planseq-construcao-naval.html#.X244\_\_ZKjIU. Acesso: 20/08/2019

PMRG, 2005 - Rio Grande (MUNICIPIO) LEI Nº 6058 De 11 de fevereiro de 2005, Institui O Programa De Incentivos Para Operacionalizar A Instalação Do Estaleiro Rio Grande Ltda. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/r/rio-grande/lei-ordinaria/2005/605/6058/lei-ordinaria-n-6058-2005-institui-o-programa-de-incentivos-para-operacionalizar-a-instalacao-do-estaleiro-rio-grande-ltda>. Acesso 28/02/2020

PMRG, 2011- Rio Grande PREFEITO PARTICIPOU DE AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE AMPLIAÇÃO DO CAIS DA QUIP/AS. Notícias. Publicado em: 23.11.11. Disponível em: <http://www.riogrande.rs.gov.br/consulta/index.php/noticias/detalhes+9fa44,,prefeito-participou-de-audiencia-publica-sobre-ampliacao-do-cais-da-quipa.html#.X3MP8tKjIV>.

PINTO, R. C. **A Cidade como Espaço de Acolhida: o Pensar Teológico no contexto do Polo Naval na cidade do Rio Grande/RS**. 2014. 94 f. Dissertação (Mestrado em Teologia) - Programa de Pós-Graduação em Teologia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10923/5782>>. Acesso em: 20/10/2017

PIRES, R. et al. A Ver Navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. In: Campos Neto, C. A. S, A.; POMPERMAYER, F. M. **Ressurgimento da indústria naval no Brasil: (2000-2013)**. Brasília: Ipea, 2014.

PIRES, R. R. C. **Por dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão no prelo)

POCHMANN, M. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI In: SADER; E. (org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. **Relatórios Estatísticos do MEI**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/relatorios-estatisticos-do-mei>>. Acesso: 25/06/2019.

PORTAL MARÍTIMO. **P-74 é finalizada no Estaleiro EBR, mas não há motivos para comemorar**, 2018. Disponível em: < <http://www.portamaritimo.com/2018/02/24/p-74-e-finalizada-no-estaleiro-ebr-mas-nao-ha-motivos-para-comemorar/>> Acessado em: 04/04/2018.

PORTO DO RIO GRANDE. **Relatório de movimentação de cargas 2018**. Disponível em: < [http://portoriogrande.com.br/site/consultas\\_estatisticas.php](http://portoriogrande.com.br/site/consultas_estatisticas.php) > Acessado em: 20/10/2017.

PUTNAM, B. Petróleo: Como a Dinâmica do Mercado Mudou. **CME GROUP – ENERGY**. Publicação on-line em: 26/04/2018. Disponível em: <https://www.cmegroup.com/pt/education/featured-reports/oil-how-the-market-dynamics-have-changed.html>. Acesso: 15/07/2020

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAVANELLO, F. S. **Análise do grau de desenvolvimento dos ambientes de inovação: o caso da governança dos parques tecnológicos e incubadoras do Rio Grande do Sul**.

Dissertação de Mestrado Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Santa Maria - UFSM, Santa Maria, 2017.

REDESIST – REDE DE PESQUISA EM SISTEMAS PRODUTIVOS E INOVATIVOS LOCAIS. **Políticas para promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas: vantagens e restrições do conceito e equívocos usuais.** Rio de Janeiro: Redesist/UFRJ, 2004. Disponível em: . Acesso 26/08/ 2019.

RENNER, M. A. G. **As transformações na organização da industrialização de pescado em Rio Grande – RS.** Dissertação (Mestrado em Geografia) do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Ciências Humanas e da informação, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2012.

REIS RAMOS, B.; MARTINS, S. F. Polo naval e produção habitacional em Rio Grande, RS - Brasil. **Boletim de Geografia**, v. 35, n. 3, p. 56-73, 2017.

REIS RAMOS, S. M. A importância dos Molhes da Barra do Rio Grande no contexto da economia do Rio Grande do Sul. In: ALVES, F. N. (Org). **Cidade do Rio Grande: ensaios históricos.** Rio Grande: Editora FURG, 2002. p. 47-80.

RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais.** Brasília: Ipea, 2014.

RIBEIRO, M. L.; BOTELHO, S. S. C.; DUARTE FILHO, N. Avaliando a estratégia do Parque Tecnológico Oceantec a partir da utilização da ferramenta Estrategigrama. **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, Rio de Janeiro, 2012.

ROCHA, A. Sem fôlego para crescer. **Artigos.** Publicado on-line em: 29/06/2017. Disponível em: <http://sinaval.org.br/2017/06/sem-folego-para-crescer/>. Acesso: 05/08/2019

RODRIGUES, F. H. L.; RUAS, J. A. G. Indústria Naval. Perspectivas do Investimento no Brasil/BNDES (Relatório de pesquisa), **Mimeo**, janeiro de 2009.

ROSA D. D. A reorganização do trabalho em rio grande-rs a partir da implementação da indústria naval. **REAd. Rev. eletrôn. adm.** (Porto Alegre). v. 24, n. 3, Porto Alegre Sept./Dec. 2018.

ROSIÈRE, S. Les acteurs géopolitiques. **Géographie politique & Géopolitique.** 2e édition. Paris: Ellipses Édition. 2007.

ROSSI, J. L.; ALONSO, P. S. R.; GUIMARÃES, P. P. D. Oportunidades e desafios do desenvolvimento de APLs e territórios no setor de petróleo, gás e naval. In: LEAL, C. F. C. et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sudeste.** Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2015. p. [346]-367

RUCKERT, A. A; ALBUQUERQUE, E. S. Uma Contribuição ao debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial - PNOT. In: Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 04, número 08, 2005.

RÜCKERT, A. Usos do Território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e Mercosul. In; Transformações Territoriais: experiências e desafios / Olga Lucia D. de Freitas Firkowsli (Org.). Rio de Janeiro: Letra 2010. P. 17-37.

\_\_\_\_. Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul. 2001. 662 f. Tese (Doutorado) – FFLCH, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

\_\_\_\_. Políticas territoriais, ciência & tecnologia e a ação de atores locais e regionais: o Pólo de Modernização Tecnológica da Serra - Rio Grande do Sul - Brasil. *Sociologias* n.11., 2004, p.148-183.

RÜCKERT, A. A. Políticas territoriais em cenários em transformação: Processos de transfronteirizações e regiões transfronteiriças na União Europeia e na América do Sul. Projeto de Pesquisa – Cnpq, 2019.

SABBATINI, R. Construção Naval no Brasil: Há condições para uma retomada? **Boletim NEIT**, abril de 2007.

SADER, E. (Org.). Lula e Dilma: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013.

SALLES, A. C. **Os reflexos da (in)sustentabilidade urbana em um sistema social: Um estudo dos efeitos produzidos pelo Polo Naval na cidade de Rio Grande.** 2016. Disponível em:  
<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/147752/001000750.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

SALVADOR, D. S. C. O. A Geografia e o método dialético. **Sociedade e Território**, Natal, v. 24, p. 97-114, 2012.

SALVATORI, E.; HABIAGA, L. A. G. P.; THORMANN, M. C. Crescimento horizontal da cidade do Rio Grande. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v.51, n.1, p. 27-71, 1989.

SANTOS, M. O papel ativo da geografia. **Revista Território**, Rio de Janeiro, nº 9, p. 103-109, 2000.

SANCHEZ, J. **Geografia Política**. Madrid: Editorial Síntesis, 1992.

SANTOS, M. **Território globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_. **A natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo, Editora Record, 2001.

SANTOS, R. J.; AVELLAR, A. P. M. Políticas de apoio à indústria de petróleo e gás no Brasil: um estudo das ações públicas para o desenvolvimento da cadeia de valor. **Economia e Sociedade**. v. 26. n. 3, p. 721-750, 2018.

SANTOS, G. A. G.; DINIZ, E. J.; BARBOSA, E. K. **Arranjos produtivos locais e desenvolvimento**. Versão preliminar. Brasília: BNDES, 2004.

SANTOS, C. Fl.; MACHADO, C. RS. Conflitos Socioambientais no Extremo Sul do Brasil – debate a partir dos reflexos do polo naval de Rio Grande/RS. In: **XVI Congresso Brasileiro de Sociologia**. 2013. p. 1-21.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo, Studio Nobel, 1998

SAUER, I. L.; RODRIGUES, L. A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estud. av.** [online]. 2016, v.30, n.88, p.185-229. ISSN 1806-9592. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142016.30880014>.

SECRETARIA NACIONAL DE PORTOS. Ministério dos Transportes, Porto e Aviação Civil. **Desempenho do Complexo Portuário Brasileiro em 2013**. 2014. Disponível em: < <http://www.portosdobrasil.gov.br/home-1/estatisticas/desempenho-do-complexo-portuario-brasileiro-em-2013> > Acessado em: 08/11/2016

SENGE-RS – Sindicato do Engenheiro do Rio Grande do Sul. **Complexo do dique seco de rio grande**, 2010. Disponível em: < <http://www.sengers.org.br/site/noticias/407/complexo-do-dique-seco-de-rio-grande> >. Acessado em 28/03/2018.

SENADO FEDERAL. Avaliação De Políticas Públicas. **Comissão De Assuntos Econômicos. Relatório - CAE**, 2017

SCHUTTE, G. R. Panorama do Pré-Sal: desafios e oportunidades. **Texto para discussão nº1791**. Brasília, Brasil: IPEA <http://www.ipea.gov.br/portal> (2012a).

SIMONETTI E. R. S.; KAMIMURA, Q. P. As Políticas Públicas Direcionadas so Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. In: OLIVEIRA, C. W. A. et al. (Org). **Arranjos produtivos locais e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SIMON, S. Produção naval avança em Rio Grande. **Correio do Povo – Economia**. Publicação on-line em: 11/06/2012. Disponível em: <https://portoimagem.wordpress.com/2012/06/11/producao-naval-avanca-em-rio-grande/>. Acesso: 08/06/2019

SILVEIRA, M. L. Uma situação geográfica: do método à metodologia. **Território**. n. 6, jan-jun/1999.

SILVA C. G. R. S.; FURTADO A. T. Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras Para Seus Empreendimentos Offshore. **Revista Gestão Industrial**. v. 2, n. 3, p. 103-122, 2006.

SILVA; C. E. **A construção naval do amazonas na perspectiva da TRU 2006**. Dissertação Programa de PósGraduação em Desenvolvimento Regional Universidade Federal do Amazonas, 2011.

SILVA, R. P. da et al. O impacto do Polo Naval no setor imobiliário da cidade do Rio Grande, RS. In: **Encontro de Economia Gaúcha**, 6. 2012, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: FEE, 2012. Disponível em: <[http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa3/O\\_Impacto\\_do\\_Polo\\_Naval\\_no\\_Setor\\_Imobiliario\\_da\\_cidade\\_de\\_RioGrande\\_RS.pdf](http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa3/O_Impacto_do_Polo_Naval_no_Setor_Imobiliario_da_cidade_de_RioGrande_RS.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2019.

SINAVAL - SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE 2013a. **EBR inicia obras de estaleiro em RS**, 2013. Disponível em: < <http://sinaval.org.br/2013/09/ebr-inicia-obras-de-estaleiro-em-rs/>>. Acessado em 02/04/2018.

\_\_\_\_\_ 2013b. **Ecovix aposta em eficiência com entrada de japoneses**. 2013. Disponível em: < <http://sinaval.org.br/2013/11/ecovix-aposta-em-eficiencia-com-entrada-de-japoneses/>>. Acessado em 04/04/2018.

\_\_\_\_\_ 2015. **Chineses levam contrato da P-67 e P-70** – Disponível em: < <http://sinaval.org.br/2015/05/chineses-levam-contrato-da-p-67-e-p-70/>> Acessado em: 05/04/2018.

\_\_\_\_\_ 2016- Cenário da construção naval brasileira: 1º Semestre de 2016. **Sumário executivo**. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <<http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Sinaval-Cen%C3%A1rio-da-Constru%C3%A7%C3%A3o-naval-1-Semestre-2016-27-7-16.pdf>> Acesso em: 30/03/2018

SIQUEIRA, H. Novo-desenvolvimentismo e dinâmica regional recente no Brasil (2004/2013). Santiago do Chile, **EURE**, v. 41, n. 122, p. 261-277, enero, 2015.

SOARES, M. Realizada audiência pública para apresentar projetos hoteleiros. **Prefeitura do Rio Grande – notícias**. Publicação on-line: 31/10/2014. Disponível em: <http://www.riogrande.rs.gov.br/realizada-audiencia-publica-para-apresentar-projetos-hoteleiros/>. Acesso: 10/04/2020

SOUZA, M. J. L. O Território: Sobre Espaço e Poder, Autonomia e Desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: Conceitos e Temas**. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

SPÓSITO, E. S. **Geografia e Filosofia: Contribuições para o ensino do pensamento geográfico**. São Paulo: Ed unesp, 2003.

STOREY, D. **Territory. The claiming of space**. Essex: Pearson education Ltd., 2001.

STOTT, P. UFPE **Recife: Shipbuilding Competitiveness**. Newcastle University: Reino Unido, Julho de 2013.

SUERTEGARAY, D. M. Notas sobre epistemologia da Geografia. **Cadernos Geográficos**. Florianópolis, n. 12, 2005.

SCHUTTE G. R. Petróleo e gás na era Bolsonaro & Guedes In: Azevedo, J. G., POCHMANN, M. **Brasil incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

SCHUTTE G. R. Panorama do Pré-Sal: Desafios e Oportunidades. IPEIA. TD 1791, Brasília, novembro de 2012

QUEIROZ, L. Lava Jato ameaça falir polo do Rio Grande. **GGN – CRISE**, Publicação on-line em 08/11/2005. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/crise/lava-jato-ameaca-falir-polo-do-rio-grande/>. Acesso: 20/08/2019

TAYLOR, P. J.; FLINT, C. **Geografía política; economía-mundo, Estado-Nación y localidad**. 2ª ed. Madrid: Trama Editorial, 2002.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Versão Simplificada das Contas do Governo da República - Exercício de 2009 – publicação on-line 2010. Disponível em:

[https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas\\_governo/contas\\_2009/Textos/Ficha%209%20-%20PAC.pdf](https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2009/Textos/Ficha%209%20-%20PAC.pdf). Acesso: 12/06/2019

TCU -; Tribunal de Contas da União - **Relatório de fiscalização** - Secretaria-Geral de Controle Externo/Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural, 2016.

TELLES, P. C. S. **A construção naval no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Cultural Monitor Mercantil, 2004.

TEIXEIRA C. G. P.; DATYSGELD M. W. **Os clientes diplomáticos e econômicos da espionagem digital estadunidense: análise das ações contra o Conselho de Segurança da ONU e a Petrobras estudos internacionais**. Belo Horizonte, ISSN 2317-773X, v. 4, n. 1, nov. 2016, p.71 – 87.

TURCHI, L.; NEGRI, F.; NEGRI, J. A. **Impactos tecnológicos das parcerias da Petrobras com universidades centros de pesquisa e firmas brasileiras**. Brasília: Ipea: Petrobras, 2013.

UCHA, D. Cresce a rede hoteleira Swan Tower. **Jornal do Comércio – Painel Econômico**, publicação on-line em: 12/02/2010. Disponível em:

<https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=20008>. Acesso: 08/02/2020

VALLE, S. Petrobrás vai à China para evitar atraso na produção. Fornecedor local reclama. **O Estado de São Paulo Economia**, p. B1. Publicado em: 25/02/2013. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/366236/noticia.htm?sequence=1>. Acesso: 15/05/2019

VIECELI, L. Petrobras afirma que peças da P-71 serão vendidas para buscar "melhor resultado financeiro". **Gaúcha ZH/Economia**, 09 de Março de 2018. Disponível em: < <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2018/03/petrobras-afirma-que-pecas-da-p-71-serao-vendidas-para-buscar-melhor-resultado-financeiro-cjekebkr01se01p46t71t4p2.html> >. Acessado em: 02/04/2018.

VAINER, C. B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Salvador, Bahia, 2007.

VAZ, L. Escombros do Petrolão: plataformas de petróleo novinhas são vendidas como sucata. **Opinião - Gazeta do Povo**. Publicado on-line em: 18/01/2018. Disponível em:

<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/lucio-vaz/esqueletos-da-lava-jato-plataformas-de-petroleo-novinhas-sao-vendidas-como-sucata/> Acesso: 20/07/2020

VELOSO, F. M. Understanding local content decisions: economic analysis and an application to the automotive industry. **Journal of Regional Science**, v. 4, p. 747-772, 2006.

VIANA, N.; NEVES, R. O FBI e a Lava Jato - **Agência Pública/The Intercept Brasil**. Publicação on-line em: 01/07/2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/07/o-fbi-e-a-lava-jato/>. Acesso: 12/07/2020

XAVIER JUNIOR, C. E. R. Políticas de conteúdo local no setor petrolífero: O caso brasileiro a experiência internacional, **Texto para Discussão**, No. 1775, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília – 2012. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91296/1/728822512.pdf>. Acesso: 15/05/2020

YUN, W. Y.; CHOI, Y. S. A simulation model for container-terminal operation analysis using an object-oriented approach. **International Journal of Production Economics**, p. 221-230, 1999.

ZAGO, L. H. O método dialético e a análise do real. **Kriterion**. v. 54, n. 127, p. 109- 124, 2013.

ZEITOUNE, I.; FRANCISCO, F. F. Desafios do regime de partilha de produção de petróleo e gás no Brasil. **Revista Brasileira de Direito de Petróleo, Gás e Energia**. v. 5, n. 1, 2018.

OLIVEIRA, D. ‘Jones Act’ contribuiu para 30% a mais empregos na indústria marítima dos EUA, **Portos e Navios**. publicado on-line em: 11/03/2019. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/navegacao-e-marinha/jones-act-contribuiu-para-30-a-mais-de-empregos-na-industria-maritima-dos-eua-aponta-instituto>. Acesso 30/02/2020

UFRJ, **Plano Estratégico do Parque Tecnológico UFRJ 2016 - 2045**. Publicado em 04/2017. Disponível em: [https://www.parque.ufrj.br/wp-content/uploads/2017/04/plano\\_estrategico.pdf](https://www.parque.ufrj.br/wp-content/uploads/2017/04/plano_estrategico.pdf). Acessado: 09/06/2019

ZENOBINI, A. Reunião discute ações conjuntas para fortalecer o Porto do Rio Grande. **Portos e Hidrovias, gov. Rs**. Publicação on-line em: 08/02/2019. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/reuniao-discute-acoes-conjuntas-para-fortalecer-o-porto-do-rio-grande>. Acesso: 05/06/2020

ZIEBELL C. Navio que servirá de casco para P-58 atraca no porto de Rio Grande. **Correio do Povo**. [S.I.] Publicado em: 11/10/2011. Disponível: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/navio-que-servir%C3%A1-de-casco-para-p-58-atraca-no-porto-de-rio-grande-1.74578>. Acesso: 20/07/2019

ZIEBELL, C. **WTorre vende Estaleiro Rio Grande para Engevix**. Publicado em: 11/06/2010. [S.I.] Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/ind-naval-e-offshore/wtorre-vende-estaleiro-rio-grande-para-engevix>. Acesso: 15/07/2019

ZIEBELL, C. **WTorre Chegada de chapas de aço dá início à construção de cascos em RG**. Publicado em: 16/02/2011 [S.I.]. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/chegada-de-chapas-de-aco-da-inicio-a-construcao-de-cascos-em-rg>, Acesso: 20/08/2019

