

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto de Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Geografia



Elinton Gustavo Liziardi

**Políticas de Estado e Desenvolvimento Territorial: O Caso do Polo Naval Offshore
do Rio Grande, RS, no Contexto da Indústria de Petróleo e Gás**

Pelotas, 2025

Elinton Gustavo Liziardi

Políticas de Estado e Desenvolvimento Territorial: O Caso do Polo Naval Offshore do Rio Grande no Contexto da Indústria de Petróleo e Gás

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Sidney Gonçalves Vieira

Pelotas, 2025

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação da Publicação

L789p Liziardi, Elinton Gustavo

Políticas de estado e desenvolvimento territorial [recurso eletrônico] : o caso do polo naval offshore do Rio Grande, RS, no contexto da indústria de petróleo e gás / Elinton Gustavo Liziardi ; Sidney Gonçalves Vieira, orientador. — Pelotas, 2025.

111 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, 2025.

1. Polo naval offshore. 2. Indústria naval brasileira. 3. Políticas públicas. 4. Desenvolvimento territorial. 5. Rio Grande (RS). I. Vieira, Sidney Gonçalves, orient. II. Título.

CDD 331.1

Elaborada por Fabiano Domingues Malheiro CRB: 10/1955

Políticas de Estado e Desenvolvimento Territorial: O Caso do Polo Naval Offshore do Rio Grande no Contexto da Indústria de Petróleo e Gás

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia

Data da defesa: 24 de outubro de 2025

Banca Examinadora:

.....

Prof. Dr. Prof. Dr. Sidney Gonçalves Vieira (Orientador)
Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

.....

Prof. Dr. Prof. Dr. Theo Soares de Lima (Co – Orientador)

.....

Prof. Dr. Prof. Bruno Nunes Batista

Doutorado em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil.

.....

Profa. Dra. Maria Regina Caetano Costa. Doutorado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. Universidade Federal de Pelotas

.....

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não teria sido possível sem o apoio, o carinho e a presença de pessoas que marcaram profundamente a minha trajetória acadêmica e de vida. Agradeço com todo o meu amor aos meus pais, Eduardo Liziardi e Marcia Souza, que, com sacrifício, sabedoria e amor incondicional, foram as raízes da minha caminhada. À minha irmã Caroline Liziardi, por ser sempre fonte de inspiração, apoio e ternura nos momentos de dúvida. Aos meus irmãos da Casa do Estudante, que se tornaram uma verdadeira família ao longo desta jornada: Lázaro Henrique, Newton Soares, Samuel Cabral, Marcos Breno e Bruno Oliveira — obrigado pelas conversas, risos, lutas e por dividirem comigo cada pedaço dessa história.

À minha segunda família em Pelotas, Gladimir, Simone Rollo e o pequeno Otávio, deixo minha profunda gratidão pelo acolhimento generoso, pelo calor de lar em terras distantes e pela amizade verdadeira que me deram. Aos colegas e grandes amigos da Licenciatura em Geografia da UFPel — Guilherme Crizel, Vinicius Schwanz, Anderson Afra, Alexandre Nunes, Rafael Meiato, Jackson Crizel, Jorge Verneti e Thales Rodrigues —, minha eterna gratidão pelas trocas acadêmicas, pelas caminhadas compartilhadas e pela amizade que ultrapassa as salas de aula. Ao meu orientador, professor Sidney Vieira, por sua paciência, orientação firme e olhar sensível, e à sua companheira Luíza Maria, pela presença amiga e apoio. Aos professores, técnicos e funcionários terceirizados da Universidade Federal de Pelotas, que se tornaram parte indispensável da minha vida nesses sete anos, deixo um reconhecimento especial. A cada conversa, gesto de ajuda ou sorriso nos corredores: muito obrigado.

Por fim, com o coração pleno de emoção, agradeço à mulher da minha vida, Ana Beatriz. O seu amor é o meu abrigo, o seu olhar é o meu Forte. Obrigado por caminhar ao meu lado com doçura, coragem e cumplicidade em cada passo desta jornada. E à nossa filha Maria Eduarda, que chegou transformando tudo em poesia, em luz, em cor. Você fez o meu mundo mais feliz, mais cor-de-rosa e infinitamente mais bonito. Que este trabalho seja também uma semente plantada para vocês duas, com todo o amor que há em mim.

RESUMO

Esta dissertação analisa a formação, a consolidação e a estagnação do Polo Naval Offshore do município de Rio Grande (RS), no contexto da indústria brasileira de petróleo e gás natural. O problema de pesquisa parte da seguinte questão: como as políticas públicas e a atuação de múltiplos agentes, em diferentes escalas territoriais, influenciaram a dinâmica de desenvolvimento e posterior crise desse polo? O objetivo foi compreender as estratégias, ações e reconfigurações institucionais que moldaram esse processo. A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, com base em análise documental e bibliográfica, contemplando documentos oficiais, legislações, publicações científicas e obras de referência. Os resultados demonstraram que a reindustrialização da indústria naval, a partir dos anos 2000, foi impulsionada por políticas públicas de caráter desenvolvimentista, como o PAC, o PROMINP e o PROMEF, além da exploração das reservas do pré-sal. No entanto, a descontinuidade dessas políticas e a mudança nas diretrizes do setor resultaram na estagnação do polo naval, revelando a fragilidade estrutural da indústria e sua dependência em relação às decisões estatais. Conclui-se que a ausência de uma política de Estado consistente e duradoura comprometeu o potencial de desenvolvimento regional associado ao Polo Naval Offshore de Rio Grande.

Palavras-chave: Polo Naval Offshore. Indústria naval brasileira. Políticas públicas. Desenvolvimento territorial. Rio Grande (RS).

ABSTRACT

This dissertation analyzes the formation, consolidation, and stagnation of the Offshore Shipbuilding Hub in the municipality of Rio Grande (RS), in the context of the Brazilian oil and natural gas industry. The research problem starts from the following question: how have public policies and the actions of multiple agents, across different territorial scales, influenced the development dynamics and subsequent crisis of this hub? The objective was to understand the strategies, actions, and institutional reconfigurations that shaped this process. The research used a qualitative approach, based on documentary and bibliographic analysis, including official documents, legislation, scientific publications, and reference works. The results demonstrated that the reindustrialization of the shipbuilding industry, from the 2000s onwards, was driven by developmentalist public policies, such as the PAC (Growth Acceleration Program), PROMINP (Program to Mobilize the National Oil and Natural Gas Industry), and PROMEF (Program for Modernization and Expansion of the Shipbuilding Fleet), in addition to the exploration of the pre-salt reserves. However, the discontinuity of these policies and the change in sector guidelines resulted in the stagnation of the shipbuilding hub, revealing the structural fragility of the industry and its dependence on state decisions. It is concluded that the absence of a consistent and long-term State policy compromised the regional development potential associated with the Rio Grande Offshore Shipbuilding Hub.

Keywords: Offshore Shipbuilding Hub. Brazilian Shipbuilding Industry. Public Policies. Territorial Development. Rio Grande (RS).

Lista de figuras

Figura 1- Valor da produção industrial - 1975	28
Figura 2- Desigualdades econômicas das regiões norte e sul do RS.....	34
Figura 4- Localização geográfica da cidade de Rio Grande/RS	42
Figura 5- Variação do preço do barril entre 1996 e 2018.....	71

Lista de tabelas

Tabela 1 - Áreas de investimento.....	60
Tabela 2- Eixos Estratégicos e Investimentos do PAC.....	61
Tabela 3 - Maiores empresas Offshore que atuam na exploração das reservas brasileiras.	74

Sumário

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Problema de pesquisa.....	19
1.2 Objetivos	21
1.3 Metodologia de pesquisa	22
2 O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DA CIDADE DE RIO GRANDE	23
2.1 Rio Grande e seus períodos industriais	41
3. ATORES POLÍTICOS	46
4. POLÍTICAS E GEOPOLÍTICAS DO SETOR NAVAL	77
4.1 A atualização do Estado brasileiro na revitalização da indústria naval.....	80
4.2 Cadeia produtiva e capacitação tecnológica nos estaleiros	83
4.3 Descentralização produtiva e financiamento	88
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
6 REFERÊNCIAS	93

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação trata do processo de formação, consolidação e estagnação do Polo Naval Offshore do município de Rio Grande (RS), no contexto da indústria brasileira de petróleo e gás natural. O trabalho busca compreender de que forma as políticas de Estado e a atuação de múltiplos atores territoriais influenciaram a dinâmica desse polo industrial, bem como suas repercussões econômicas e sociais no território local.

A pesquisa parte da seguinte questão norteadora: como as políticas públicas e a ação de diferentes agentes, em múltiplas escalas, contribuíram para o desenvolvimento e a posterior crise do Polo Naval Offshore de Rio Grande (RS)?

Ao trazer essa problemática, a Introdução tem o objetivo de situar o leitor quanto ao tema, à relevância do estudo e à sua vinculação com os debates sobre políticas públicas, desenvolvimento regional e indústria naval brasileira.

A retomada e o desenvolvimento do Polo Naval Offshore de Rio Grande expressam uma estratégia articulada nos processos políticos, econômicos e sociais vinculados à indústria naval e ao setor de petróleo e gás. Sob a perspectiva dos atores e das dinâmicas territoriais, bem como da complexidade das relações de poder (Becker, 1991; Raffestin, 1993), esta pesquisa busca investigar de que forma os agentes atuando em múltiplas escalas contribuíram para a formulação e a execução de políticas de Estado voltadas ao setor.

Fundado em uma complexa articulação política, a consolidação da cadeia produtiva do setor de petróleo e gás orientou a dinâmica da esfera naval do Brasil. A Petrobras, em conjunto com as diretrizes estabelecidas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), desempenhou papel central na definição das demandas da indústria naval brasileira, orientando a construção de embarcações e plataformas necessárias ao setor de petróleo e gás.

Esse direcionamento foi respaldado pela Lei nº 9.478/1997, conhecida como Lei do Petróleo, que instituiu a ANP e regulamentou a política nacional para o setor, além de programas específicos como o PROMEF – Programa de Modernização e Expansão da Frota, coordenado pela Transpetro (subsidiária da Petrobras), que estruturou encomendas a estaleiros em diferentes regiões do país (PIRES et al., 2014). Mesmo com a tentativa de 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 autoras responsáveis por mobilizar a encomenda da indústria naval brasileira.

A indústria naval brasileira foi reformada com alto grau de submissão da exploração das reservas de petróleo e gás natural nacional, especialmente após a descoberta do pré-sal na costa brasileira. A forte relação entre os setores foi delineada por políticas de Estado, que engendraram aproveitar o grande potencial energético brasileiro para alimentar o crescimento econômico e social do país.

A forte atuação do Estado e suas variadas estruturas institucionais, frente à parte da fabricação naval, afirmam o seu caráter hábil da natureza industrial para o governo federal e sua manobra estratégica para alimentar o desenvolvimento do Brasil, tendo como base o setor de petróleo e gás natural e seu extenso potencial. Outros fatores também explicam o planejamento governamental para a indústria naval e petrolífera, como: a competência da indústria naval de gerar empregos e qualificar uma gama de profissões, a enorme escala de desenvolvimento tecnológico para suprir as constantes invenções e a movimentação de uma grande cadeia de fornecedores, ampliando a dinâmica econômica do país.

A reconstrução do polo naval na cidade de Rio Grande, no extremo sul do Brasil, teve como plano a estratégia de desconcentração da indústria naval brasileira, como forma de integrar as diversas regiões do Brasil, tirando o protagonismo da região sudeste brasileira. A construção dos estaleiros locais foi condicionada pelas ações da Petrobras e suas subsidiárias, sobretudo, após o fortalecimento da produção na camada pré-sal em águas afastadas da costa brasileira.

O novo perfil industrial do Estado brasileiro confrontou os interesses de diversos atores políticos e econômicos, os quais articularam diferentes formas de estratégias para partilhar da exploração dos recursos descobertos em grandes profundidades nas águas brasileiras. A reformulação das políticas nacionais dos setores petrolíferos ecoou diretamente na indústria de fabricação naval e nos territórios em que estava inserida. Mudança que foi decorrência das múltiplas relações entre atores de diversas escalas, a partir da complexidade do poder, que envolveram o território. (Raffestin, 1993). As estratégias delineadas pelos atores produzem alterações nas atuações e nos usos do território, pois, segundo Castro (2005), o território e suas diversas estruturas são quesitos para a consolidação destas estratégias. As inúmeras metamorfoses territoriais, passam pela mutação no papel e nas intenções dos atores e suas habilidades, isto é, a complexidade do poder ecoa na relação entre atores e, portanto, na organização de distintas territorialidades (Raffestin, 1993).

Na visão de autores como Raffestin (1993) e Gottmann (2012), o Estado é o ator com maior poder e influência territorial. A capacidade de construir políticas, estratégias, táticas e estruturas, apresenta-o em uma posição à frente de outros atores. Além disso, o poder territorial programa as ações territoriais ao seu interesse, as quais podem ser facilitadas ou incapazes a partir das aspirações de um Estado. Contudo, os Estados são atores inevitáveis do ponto de vista territorial, mas não incontestáveis, sobretudo 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 tem forte condução das atividades econômicas, políticas e sociais. Para Santos (1994) o território é a nossa tela de vida, fazendo dele um objeto de estudo devido ao seu uso. Ele pode ser declarado como o projeto arquitetônico de uma sociedade, a qual ocupa, serve e transforma, a partir de suas necessidades por novas estruturas.

O desenvolvimento das relações econômicas permitiu o aparecimento de atores globalmente, em outras palavras, aqueles que não contam com fronteiras territoriais como entrave para as suas ações. Com habilidade de ocupar, administrar ou instalar-se em um, ou mais territórios, somadas a sua capacidade de movimentar recursos, torna esses atores proeminentes agentes transformadores territoriais. Todavia, mesmo com o poder declarado pelos novos atores, a partir do desenvolvimento das relações econômicas, é notável a necessidade da figura do Estado no regimento na estruturação do território.

Para Gorender (1997) a globalização tem como um de seus lemas, a facilidade que os atores multinacionais têm de influir no mercado global. Isto é, em diferentes territórios, perpassando as atividades econômicas e sobre os limites dos Estados. Fenômeno que ganhou velocidade com o desenvolvimento do salto tecnológico da informática e das telecomunicações, os quais incidem na organização das grandes empresas e corporações, a partir das novas demandas territoriais.

A revolução tecnológica permitiu uma rápida produção das multinacionais, facilitando-as localizar suas manobras em pontos mais lucrativos. Assim, as empresas multinacionais tornam-se um personagem de natureza política tanto para o Estado-mãe quanto para os Estados filiais, devido à importância dessas estruturas para o desenvolvimento econômico e social de um território (GORENDER, 1997). Entre as ações do Estado maquinadas para assegurar o território, dentro da composição econômica global, estão a criação da complexidade logística e a preparação de políticas intervencionistas em setores-chave da economia. Mesmo com o enfraquecimento do Estado, o qual será

apresentado nessa pesquisa, a sua atuação é fundamental para o desenvolvimento territorial.

No Brasil, as heranças econômicas neoliberais, aplicadas durante as décadas de 1990 até os anos 2000, foram a negação da proteção da economia brasileira e a precarização da classe trabalhadora. Os setores financeiros tornaram-se mais atrativos do que as cadeias de produção, fazendo do Estado prisioneiro do capital financeiro estrangeiro. O poder político do Estado foi instrumentado para reforçar o uso político do território para vitalizar os agentes econômicos, erguendo uma chaga na sociedade brasileira, marcada pela forte desigualdade social no período citado.

Com uma reflexão estratégica e políticas de governo a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, o Estado brasileiro adquiriu um novo rumo na busca do progresso no âmbito social, político, econômico e territorial. O tempo em que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente do governo, entre 2003 e 2010, primeiramente, com Luis Inácio Lula da Silva, e entre 2011 e 2016, com Dilma Vana Rousseff, fez o governo ter políticas ativas no investimento e no fortalecimento hábil do Estado em diversas áreas estratégicas. Entretanto, algumas ações adotadas pelo Estado brasileiro, durante os governos de Lula e Dilma oxigenaram e deram mais protagonismo à classe burguesa empresarial brasileira, atuando em variados 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 de tudo, segundo Boito (2013), à época, foram criados fóruns para dialogar com as estratégias e anseios das indústrias de capital brasileiro. Buscou-se assim uma afinidade entre os interesses políticos do governo e os objetivos da burguesia brasileira, ocorrência que possibilitou índices de desenvolvimento expressivos das indústrias nacionais. O equilíbrio monetário, a reconquista do crescimento econômico e as políticas de redistribuição de renda ganharam atenção nas políticas no primeiro mandato de Lula.

A desconfiança que existia antes das eleições de 2002, que produziu uma provável saída de capital, foi superada a partir dos feitos políticos do governo e da consolidação da função do Estado na disposição do desenvolvimento nacional. Parte da agenda neoliberal jamais foi abandonada, segundo Paulani (2017) no início do governo Lula ela foi

desenvolvida, visando fortalecer a inserção da economia brasileira nos âmbitos internacionais de valoração financeira. Os moldes adotados estavam 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).

Todavia, junto às políticas de orientação liberal, também foram inseridas políticas sociais e territoriais, com importantes consequências no progresso social e econômico do Brasil. Junto desse raciocínio, podemos expressar a preparação Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e as inúmeras ações que visam organizar medidas para acelerar o crescimento nacional. O programa adotou estratégias semelhantes a outros projetos nacionais, como a ideia dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), criada durante o governo militar, e do Desenvolvimento do governo Fernando Henrique Cardoso. Para “alavancar” o território brasileiro, o PAC engenhava contornar os obstáculos territoriais, por meio de projetos setoriais, em infraestrutura e na união entre organizações públicas. O Estado adquiriu a função de instigador da propagação econômica, social e territorial. O PAC criou novos projetos, porém também permaneceu e incorporou outros projetos já existentes. Os governos do PT alteraram o papel do Estado, mesmo com ações similares a governos anteriores, destacando-se principalmente pelas políticas sociais (Paulani, 2017).

A organização de uma nova forma para a economia, a partir de 2003, teve entre suas estratégias a adoção de medidas políticas de defesa à indústria nacional e de empresas estatais em setores estratégicos. Apesar da edificação de um Estado desenvolvimentista com particularidades semelhantes às do estado nacional nas décadas de 1950 e 1970, o que sucedeu foi uma adequação do papel do Estado. Que escolheu posições mais maleáveis e adaptáveis ao processo de integração internacional das relações econômicas (Castells, 1999) e da decorrente da natureza hierárquica do território.

O fim do período das privatizações, que ocorreu expressivamente no governo de FHC, foi travado com a composição do governo do PT, a partir da ideia do “novo desenvolvimentismo” como uma manobra estratégica de governo. O alicerce do modelo político governamental é a forte mediação estatal, estabelecida numa forte política industrial, fez o fortalecimento o mercado interno ser fortalecido, projeto apresentado desde a proposta eleitoral do primeiro governo Lula, e foi organizada com políticas de ampliação do crédito ao consumidor, a fortalecimento do crédito consignado e o aumento de linhas de financiamento cooperaram para o desenvolvimento de relevantes setores industriais. (Paulani, 2017).

O estabelecimento de uma política nacional, chamada de “novo desenvolvimentismo”, foi elementar para o crescimento da economia do país. Na tática política elaborada, o Estado reivindicou um papel primordial, tendo em vista o seu trabalho de regulador econômico e investidor em espaços estratégicos. Encaminharam-se instrumentos, recursos e planejamento, para impulsionar o crescimento de setores e do território nacional (Bresser-Pereira; Theuer, 2012).

Essa busca de “desenvolvimento”, iniciada no primeiro governo Lula (2003 – 2006), difere do desenvolvimentismo como durante o Governo Vargas e da política neoliberal seguida nos anos 1990. Para Bresser-Pereira (2010) o novo desenvolvimentismo é um “terceiro discurso” entre o velho desenvolvimentista e ortodoxia convencional liberal. Ele busca incorporar as particularidades de um Estado forte unido à existência de um mercado forte e com a valorização que vai do comércio internacional expressivo e do fortalecimento interno da economia.

O desenvolvimentismo é definido no trabalho de Leda Paulani (2017) como o mais adaptado para análise da política nacional determinada a partir de 2003, o qual traz “uma forte intervenção estatal, ancorada numa robusta política industrial, a qual deve seguir um projeto nacional” (p.95). A autora esclarece que a “Carta ao povo brasileiro”, publicada ainda na pré-candidatura de Lula, foi uma sinalização de que a política a ser executada não desviaria 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 protecionismo às indústrias deveria ser substituído pelo incentivo ao avanço da potencial indústria brasileira e pela geração de circunstâncias para a competitividade internacional, já em curso. Mas, é necessário um protecionismo exclusivo e passageiro, a ser realizado para a estabilização de setores que são super estratégicos (Niederle *et al.*, 2016).

No interior desta nova dinâmica econômica, o Estado não é um investidor na estrutura produtiva, porém se torna um alavancador 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 cuidado à área social é forma de contribuição com o incentivo à criação de uma variedade de emprego e renda.

Uma vez que foram criadas estratégias como: incentivo ao mercado interno, uma redistribuição de renda, o desenvolvimento territorial e um foco expressivo no desenvolvimento tecnológico na indústria. Com os fatores macroeconômicos oportunos para o crescimento econômico, o país teve que desbancar os empecilhos estruturais, com investimentos e políticas públicas, para obter a ampliação da indústria nacional. O encaminhamento de ações para áreas estratégicas, como logística, transporte e infraestrutura, agregados a conjuntura internacional e a consolidação do mercado interno concedeu uma evolução econômica e social elevado a períodos anteriores, mas com problemas no que se refere aos grandes gastos do Estado. (BRESSES-PEREIRA, 2011).

Os investimentos, a partir do PAC, em infraestrutura (energética, urbana e logística) foram partes importantes dos governos petistas entre 2003 e 2016. O programa foi constituído por: políticas de estímulo ao financiamento e ao crédito; a reorientação dos investimentos; e adoção de medidas fiscais de longo prazo. Essa união de ações busca resgatar a potencialidade orientadora do Estado no progresso do país, com a atuação no direcionamento dos investimentos e da regulação da economia (DIESE, 2007).

A intenção para as áreas portuárias era a aumento da capacidade da movimentação de cargas, adaptação para a recepção de navios de grande porte, avanço nas dependências entre modais e a diminuição da burocracia, elementar para a fortalecimento e estabilização dos portos brasileiros nas variadas rotas mundiais de navegação. A atenção orientada para o setor portuário é explanada pela sua importância econômica. Segundo Yun e Choi (1999), 90% dos movimentos de carga mundial é executado por vias marítimas.

No caso nacional, quase o conjunto das exportações e importações são conduzidas da mesma forma, além do expressivo papel no transporte de mercadorias no mercado interno. As regiões portuárias também são atraentes para a estrutura de complexos industriais, que demandam de ligação marítima para o seu 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).

A função de um porto não é apenas para a deslocação de produtos, suas estruturas portuárias também são segmentos de produção. Suas funções são desbravadas por atores

repartidos em várias localizações do território, o que torna fundamental a sua ligação com outras formas de transporte. Além disso, as áreas portuárias são áreas de interesse de diferentes ramos de produção, devido à agilidade no movimento de matérias-primas e na vazão da produção. O estabelecimento de parques industriais em regiões portuárias é fundamental desde o começo do processo de industrialização, pois as zonas portuárias não são apenas ponto de deslocação de cargas e sim local de atração para atividades dinâmicas.

O estabelecimento de parques industriais em regiões portuárias é fundamental desde o começo do processo de industrialização, pois as zonas portuárias não são apenas ponto de deslocação de cargas e sim local de atração para atividades dinâmicas. O objetivo do PAC era o de intensificar o crescimento econômico e social de todo o território nacional, assim, dentro da orientação de investimentos financeiros em diferentes áreas, algumas partes do território foram priorizadas em virtude de sua aptidão de prover uma maior delimitação territorial, entre elas Porto do Rio Grande/RS. O complexo angariou ações do Governo Federal orientadas para o setor de construção naval e para a melhora na infraestrutura portuária.

Além do papel para o trânsito de mercadorias e atração industrial, os espaços portuários receberam uma nova atenção por parte do governo Lula, eleito em 2002. Foi posta no projeto do governo a reorganização do setor naval brasileiro. A indústria naval foi significativamente favorecida por esse processo e foi capaz de inverter a sua concentração, na região sudeste, e converter diferentes recortes territoriais a partir da sua reorganização.

A criação de núcleos de construção naval alterou a estrutura territorial de municípios onde foram instalados estaleiros navais. Cooperando para o desenvolvimento econômico e social, contudo, a forte conexão das ações estatais deixa essas regiões frágeis à mudança ou fim das políticas de governo. Com isso, a substituição na orientação das políticas de Estado tem o poder de alterar a orientação dos investimentos estatais, mas também podem deixar sequelas territoriais, por meio de desvios das ações estratégicas.

1.1 Problema de pesquisa

O desenvolvimento da indústria naval brasileira, impulsionado por políticas federais e pela exploração do pré-sal, promoveu a instalação e expansão de estaleiros em diferentes regiões do país. No município de Rio Grande (RS), essa dinâmica reconfigurou as estruturas territoriais e socioeconômicas locais. Diante disso, coloca-se a seguinte questão de

pesquisa: como as políticas de Estado e a atuação de múltiplos atores territoriais influenciaram a consolidação e a posterior estagnação do Polo Naval Offshore de Rio Grande (RS)?

A reorganização do setor de fabricação naval no país foi movida pela descoberta 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 consequente 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 a potencialidade para do setor de construção naval no Brasil, a indústria naval tem o perfil de uma enorme demanda da representação do Estado para a sua estabilização. O potencial do setor de mobilizar uma rica cadeia de produção o torna decisivo para a criação de emprego e renda, e os volumosos recursos envolvidos cativam a atenção de variados atores, os quais se utilizam de diferentes estratégias para alcançar seus objetivos.

Os grandes custos que circundam a estruturação do setor, o requisito de mão de obra qualificada e a explícita competitividade internacional legitimaram a forte participação do Estado na qualificação da indústria naval. As reservas do pré-sal, encontradas durante os primeiros projetos para o setor, possibilitaram a descentralização dos estaleiros navais para vários recortes territoriais, vigorizando um dos objetivos do PAC que era o de promover desenvolvimento para o extremo sul do Brasil.

A expansão da indústria naval nacional passou a melhorar algumas regiões brasileiras, as quais foram beneficiadas no destino dos investimentos do PAC voltados para o ramo energético (Brasil, 2007). A escolha dos lugares para a fixação de novos estaleiros (Rio Grande do Sul, Pernambuco e Rio de Janeiro) foi ligada à potencialidade da rede produtiva naval, das regiões em que foram introduzidos os projetos para o setor naval.

Os investimentos do PAC executados no principal porto do Rio Grande do Sul foram decisivos para a ampliação na movimentação de cargas e na diminuição dos processos de embarque e desembarque (Porto do Rio Grande, 2018). Tais investimentos firmaram o porto como o principal acesso de entrada ao comércio internacional para o estado gaúcho, causando aumento significativo de movimentação em uma época de limitação econômica no país. O ingresso de novos atores, a geração de um complexo naval e a grandeza de relações econômicas desencadearam uma nova configuração no papel do complexo

portuário do Rio Grande. Não somente como acesso ao comércio internacional, mas como um polo de complexo industrial com repercussão para todo o Brasil.

O porto Rio-Grandino e seu entorno são reações das diferentes etapas econômicas e da ação de diversos atores políticos territoriais. Os rastros deixados no território falam sobre o metamorfismo das estruturas e das dinâmicas na utilização do território, com ênfase para a função de planejamento de Estado e a formação de caráter estratégico que é o porto. O período observado manifesta mais uma dessas etapas, o Polo Naval fez parte de um plano nacional desenvolvimentista, que sentiu com a mudança do governo e a modificação na política de Estado.

O crescimento do polo de construção naval refez o território, não apenas com a instauração de estaleiros que devolveram ao recorte territorial uma referência no processo de fabricação de plataformas e navios de apoio. O município do Rio Grande foi notavelmente modificado a partir da instalação do Polo Naval Offshore e, assim como a sua consolidação foi significativa para a reestruturação econômica e social do município, a sua estagnação teve sérias consequências para o território Rio-Grandino.

A formação de uma grande política de governo, inclinada para a área de petróleo e gás natural, e sua rede produtiva, a qual foi fortalecida a partir do descobrimento das reservas do pré-sal na costa brasileira. Mesmo com o fortalecimento de políticas econômicas integradas globalmente, em que os atores econômicos globais atravessam o poder dos Estados, a supremacia do Estado em determinados setores consagra a singularidade da força e poder desse ator. Todavia, a competência dos atores globais em manipular nas ações de governos coloca em perigo a condição de soberania do Estado em sua política territorial. A conveniência na exploração das reservas naturais brasileiras e na rede produtiva do setor, por agentes internacionais, levaram à adoção de políticas protecionistas e consolidação de agentes nacionais.

Contudo, o potencial de atores multi-escalares de criar e promover suas táticas dá a esses atores um poder que se impõe às ambições do Estado. Da ligação entre atores até a potência política de outros Estados nacionais são instrumentos utilizados para chegar aos seus objetivos. Assim sendo, mais que reconhecer os processos que alcançaram a reestruturação da indústria naval nacional, é de importante utilidade reconhecer os processos implicados em sua desarticulação.

1.2 Objetivos

O objetivo principal deste trabalho foi compreender as ações e estratégias envolvidas no processo de reorganização da indústria naval brasileira, tomando como referência a atuação dos atores políticos territoriais no município de Rio Grande (RS). Procurou-se compreender de que maneira políticas de Estado, programas federais e dinâmicas econômicas influenciaram a formação, consolidação e posterior estagnação do Polo Naval Offshore de Rio Grande, situando-o no contexto da indústria nacional de petróleo e gás.

Secundariamente, o trabalho desenvolveu o objetivo de analisar a relevância das reservas brasileiras de petróleo e gás natural no contexto da geopolítica energética contemporânea, bem como os marcos institucionais e as políticas públicas que estruturaram a indústria naval, com ênfase na região Sul do país. Também foi objetivo deste estudo examinar as estratégias e mecanismos de articulação de agentes nacionais e internacionais do setor naval, considerando suas atuações em múltiplas escalas e os desafios impostos pela dinâmica global do setor.

1.3 Metodologia de pesquisa

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e interpretativo, fundamentada na análise documental e bibliográfica. O raciocínio seguiu uma lógica indutiva, entendida aqui não como método, mas como forma de raciocínio, conforme definido por Gil (2008), que destaca o raciocínio indutivo como aquele que parte da observação de casos particulares para a formulação de interpretações gerais. Embora Suertegaray (2005) descreva a indução como um processo metodológico, neste trabalho ela é tratada como uma forma de raciocínio que orienta a análise dos dados e das informações coletadas.

Foram examinados documentos oficiais, legislações, relatórios institucionais e produções acadêmicas que tratam da reestruturação da indústria naval brasileira. As escalas de análise foram consideradas segundo a perspectiva geográfica, compreendendo o território como produto das relações entre atores políticos e econômicos. Essa abordagem permitiu observar como as ações de diferentes agentes se materializam no espaço e produzem novas dinâmicas territoriais, o que fundamentou a análise crítica sobre os processos de reestruturação industrial e territorial em Rio Grande.

2.O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO RIO GRANDE

Para Martins (2006), a industrialização experienciada na cidade de Rio Grande deveria ter resposta em progresso econômico e social importante, todavia o autor frisa que isto se realizou somente para uma minúscula parte da população, pois vasta parte da população continuou pobre e excluída, ao capricho dos industriais.

O autor se alicerça em Lefèbvre para quem “a experiência prática mostra que pode haver crescimento sem desenvolvimento social (crescimento quantitativo, sem desenvolvimento qualitativo). Nessas condições, as transformações na sociedade são mais aparentes do que reais. O fetichismo e a ideologia da mudança [...] encobrem a estagnação das relações sociais essenciais” (Lefebvre, 2012, p. 139). As indústrias que surgiram visavam a ser “de iniciativa de pessoas que adquirem experiência no comércio de importações e percebem que o volume de negócios poderia ser aumentado se se combinam inteligentemente atividades industriais internas e importações semiacabadas” (Furtado, 1972, p. 19). Consequentemente, o mercado de exportação se intensificava e a compra de maquinários, era protegida pelo capital estrangeiro.

Para Furtado (1972), podemos tratar que a indústria têxtil, o frigorífico e as demais indústrias que se fixaram em Rio Grande estabeleciam parte de uma industrialização que se processou como forma suplementar às atividades de exportação (Furtado, 1972). Contudo, “a expansão da economia continuava a depender fundamentalmente do aumento das exportações e da capacidade de importar” (Furtado, 1972, p. 17), porém a custo da economia exportadora flutuava, se tornando expressiva e, importante tão apenas durante as crises e guerras que brotavam no exterior. Em termos de origem do capital, com a indústria pesqueira ocorreu algo semelhante na sua fase inicial, mas esta ganhou um novo foco mediante uma política federal inclinada para o setor na década de 1960.

O declínio da renda e a pauperização das populações urbanas. Dilui-se, assim, a relação entre atividade econômica e espaço urbano, transformando o local em retaguarda de apoio para um processo de acumulação organizado a partir de rede sistêmica de relações dos grandes grupos nacionais e internacionais (Martins, Pimenta, 2004, p. 99).

Nos anos 1970, durante o período ditatorial, Rio Grande foi escolhido como o local de exportação, através da obra do Superporto. No estudo de Martins (2006), isto foi significativo para a cidade e para o Rio Grande do Sul, pois se deu “em um momento que

o Estado trocava a matriz produtiva primária por uma agricultura multicultural diversificada para grandes monoculturas de soja” (Martins, 2006 apud Santos, 2016).

O estabelecimento do Superporto configura-se em um notável e novo fator de crescimento para o município (Martins, 2006). Os aportes financeiros estabelecidos na cidade são de capital misto (estatal e estrangeiro) com vistas ao fortalecimento de um ponto exportador. Conforme esclarecido antes, em 1970 se criou o Superporto, ao mesmo tempo, com a instauração de um Distrito Industrial (DIRG) que integrou terminais de granéis, farelos e óleos vegetais, terminais de contêineres, fertilizantes, petroquímica e empresas de logística²¹ (Cardoso, 2012, p. 16). Segundo Furtado (1972), o Brasil já se tornara um país industrializado, na década de 60, e ainda que subdesenvolvido. Por isso, a limitação das indústrias suplementares do campo exportador. Para o autor,

[...] ainda que altamente concentrado na região de São Paulo, o complexo industrial tem interesses diretos em todo o território nacional, seja em razão da implantação de instalações industriais, seja por causa de fontes de matérias-primas, ou ainda de vinculações a mercados que abastece [...] (Furtado, 1972, p. 33).

A cidade de Rio Grande, devido à sua importância, se destinou como o corredor exportador devido à sua posição geográfica e à ligação com os mercados que supria. O período econômico oferecido pela indústria naval instalada no século XXI expõe as mesmas particularidades dos ciclos precedentes na cidade (Domingues, Sá Carvalho, Carvalho, 2013): incluem investimentos externos à região e estimulantes governamentais e se configura pela inserção de atividades produtivas exógenas (D’Ávila da Rosa, 2016, p. 10).

Segundo Barat, Campos Neto e Paula (2014), dos anos 1930 até meados de 1980, existiu uma transição, de uma economia virada para o exterior, com perfil de economia aberta, partindo para uma economia voltada para o mercado interno com uma economia que atendesse o país, isto é, suscitou a união do território. O país entrou no “ciclo da industrialização intensiva, baseado na substituição de importações” (Barat, Campos Neto e Paula, 2014, p. 33).

Nesta época, a infraestrutura seguida mostrou-se investimento nos setores de transporte, energia e comunicação. Para Pochmann (2008), a assimilação da economia seguiu na especialização do Sudeste em atender a demanda interna. Essa maneira de reestruturação da economia e descentralização do desenvolvimento industrial abalou a economia do Rio Grande do Sul, especialmente na década de 1960.

Segundo Furtado (2007), nos anos 1930 houve uma mudança no modo de acumulação em escala nacional, pois a economia começou a se objetar para o mercado interno, isto é, veio a orientação de uma dinâmica endogenamente determinada (HERRLEIN JR, 2002). Em termos econômicos, no estado, devido ao rompimento político estabelecido pelo Estado Novo. A partir do Estado Novo (1937-1945), com a mudança de importações e aumento do mercado interno, um contexto novo se manifestou para o Rio Grande do Sul.

Desse modo, a metade sul 23 do estado gaúcho, historicamente configurada pelas suas atividades exportadoras, como a produção de charque, sofreu um choque, pois com o decurso de substituição de importações, a dinâmica econômica virou-se para os interesses para o mercado interno. A metade norte do estado do Rio Grande do Sul se vinculou ao novo padrão de acumulação nacional devido ao feitio de suas atividades (Arend; Cario, 2010).

Isto levou a uma transição na economia nacional, que era formada antes por distintas economias regionais espalhadas pelo território brasileiro, e passou a arquitetar uma economia nacional entrosada, porém, localizada em diversas partes do território (Martins, 2006, p. 161). Segundo Oliveira (1989 *apud* Martins, 2006, p. 162), com a adaptação ao mercado interno nacional, a região foi de uma economia subsidiária e se metamorfoseou dependente da economia do Sudeste, além de passar pela imposição de uma nova divisão do trabalho em serviço da Região Sudeste.

Na região norte do estado do Rio Grande do Sul, os imigrantes seguiram as técnicas de produção oriundas de seus países industrializados (Itália e Alemanha). Em Caxias do Sul e Porto Alegre localizava-se o setor metal-mecânico e essas indústrias fabricavam máquinas para as necessidades locais. Em São Leopoldo e Novo Hamburgo, concentravam-se as fábricas do couro e calçados.

Na zona sul do estado, Rio Grande e Pelotas, a indústria alimentícia (frigoríficos e conservas) (Pesavento, 1985, *apud* Arend; Cario, 2010). Ainda no século XIX radicou-se um dos fatores que diferenciaram a estrutura produtiva do estado, impulsionando a desigualdade econômica e os resultados a isto atrelados. Conforme Singer (1977), até o final do século XIX, o Rio Grande era tido o maior centro industrial do estado gaúcho. “(...) o sul do estado possuía, nos anos setenta do século passado [século XIX] [uma] economia muito mais comercializada que do Norte (Singer, 1977, p. 171). Segundo o autor, a alternativa por Rio Grande se deveu à sua posição geográfica, por usufruir do único Porto

do estado e, conseqüentemente, seria mais fácil os produtos penetrarem seus produtos ao restante do país.

Além disso, o centro da industrialização antes de 1890, encontrado entre Rio Grande e Pelotas, tem a ocorrência de um maior crescimento comercial agrícola, porque as empresas não miravam tão unicamente o mercado regional, mas também o comércio do restante do Brasil. A partir de 1890, Porto Alegre adentrou na etapa de industrialização, sobretudo na área metalúrgica. Desse maneira, no final do século XIX, em modos industriais Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas, especializam-se da seguinte modo: Em Rio Grande, havia grande instalação, porém focado em poucos ramos (tecelagem, charutos, conservas alimentícias, moinhos, curtumes); ao mesmo tempo que em Porto Alegre, existia uma maior diversificação industrial, dispondo de “fabricação metalúrgica, de calçados, de vidro e de confecção de roupas”, o autor avalia que a partir de 1920 Porto Alegre tenha ganhado as rédeas da liderança industrial do estado (Singer, 1977, p. 173)²⁵. Desse modo, temos dois caminhos de desenvolvimento díspares no estado:

[...] O Norte diversificou e modernizou, em certa medida, sua estrutura industrial, e o Sul enraizou-se definitivamente na agropecuária. Apesar de haver fortes indicações na historiografia de que a economia da região Norte já se tornara mais expressiva que a da região Sul antes de 1930, a partir desse momento observa-se um maior aprofundamento do complexo colonial-imigrante em atividades industriais, resultante do maior estímulo do mercado interno brasileiro (Arend, Cario, 2010, p. 416).

A época de 1930 a 1960, também avaliada como o período de substituição de importações, caracterizou-se pela transição e crise, relacionada pela perda da autonomia dos estados e um aumento do mercado interno brasileiro. Para a metade sul do estado, tal crise suscitou devido à natural severidade industrial da economia gaúcha, que estava condicionada ao setor primário e não converteu seu padrão de acumulação, pois até a década de 1960 se focalizou na atividade de beneficiamento agropecuário.

Sendo assim, ocorreu uma lacuna industrial entre RS e SP. Com a crise, o estado ensaiou se vincular à dinâmica do país e ao padrão determinado, forçando a União para encaminhar investimentos para a reorganização do parque regional, tal modernização não foi homogênea no estado, ou seja, em uma determinada região centralizaram-se as aglomerações produtivas, em empresas de pequeno e médio porte, que “forneciam peças, componentes e insumos às fabricantes de produtos finais” (Arend; Cario, 2010, p. 394), os abastecedores do setor coureiro-calçadista, metal-mecânico, químico e agroindustrial.

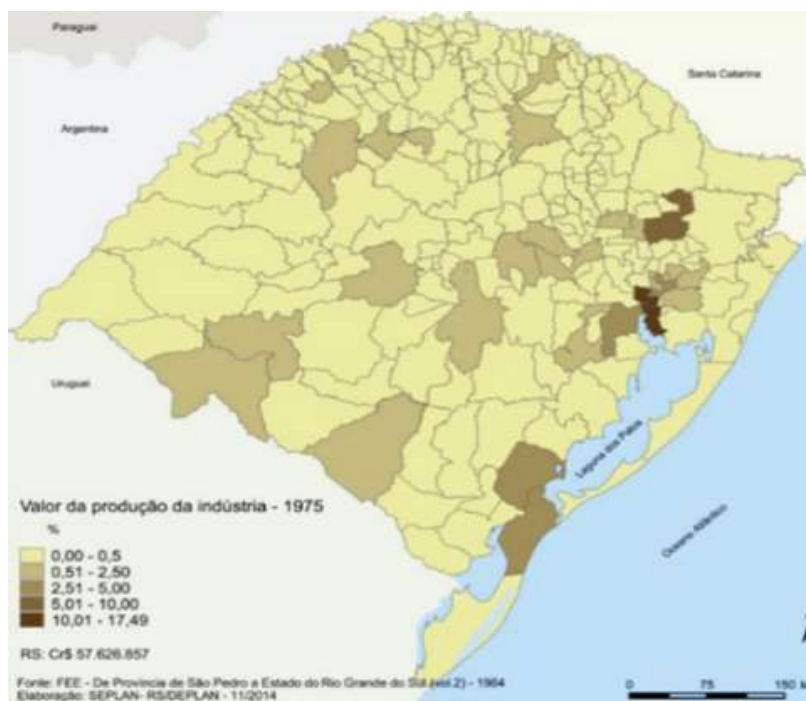
Nesse sentido, a região que conseguiu se introduzir e partilhar das dinâmicas e etapas do processo da economia brasileira foi aquela centralizada na metade norte do Rio Grande do Sul, que dispunha de cadeias produtivas e complexos industriais. No final dos anos 1980, a metade sul do estado gaúcho esteve atuando na economia de forma particularizada.

Segundo Herrlein Jr (2002), a ligação entre a economia gaúcha e a economia nacional pouco se variou no período de 1930-1950. O Rio Grande do Sul manteve o seu papel de exportador agropecuário inclinado para o mercado interno, logo, as bases de seu crescimento econômico não foram debilitadas. Para Martins (2006), uma das variáveis que discorre a particularização da economia, ocorre na década de 1950, período em que o governo federal estreitou as importações, assim as indústrias de Rio Grande que tinham a superioridade dos recursos industriais importados, contudo estavam ultrapassados, não puderam renovar seu complexo industrial, conseqüentemente, ficaram restringidas de se modernizar seu sistema de produção.

Somente no final desta década existiu uma retomada das importações e com esta a possibilidade para as indústrias. Os segmentos industriais que mais se beneficiaram desta retomada foram os produtores de bens intermediários e o ramo de bens de capital de consumo durável, os quais estavam localizados na cidade de Porto Alegre e região, além dos estados de “Minas Gerais, do Rio de Janeiro e de São Paulo” (Targa. 1988; D’Avila, 2014).

Em resumo, existiu um atraso maior da indústria, que afetou poderosamente as indústrias de Rio Grande as quais perderam seu dinamismo devido a “reabertura do comércio mundial após a Segunda Guerra, ensejando uma oportunidade de reequipamento e modernização que, por sua vez, foi aproveitada pela indústria do centro do país” (Herrlein Jr, 2002, p. 655).

Figura 1 Valor da produção industrial - 1975



Fonte: Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul(s/a).

Como se pode observar na figura acima, nos anos 1950 no estado do Rio Grande do Sul, as cidades de Pelotas e Rio Grande colocavam na indústria uma cota de trabalhadores que girava em torno de 4.001 e 8.000, enquanto a cidade de Porto Alegre e sua região entorno, metropolitana já condiziam pela maioria neste setor, ao empregar entre 8.001 e 25.987 trabalhadores na indústria. Contudo, não era só Porto Alegre, outras cidades ao norte do estado já se sobressaíam na época, como, por exemplo, Caxias do Sul.

Desse modo, configurando um padrão de desenvolvimento destacado de outras cidades do Rio Grande do Sul. De forma geral, o que decorreu entre 1920 e 1950 com o setor industrial do Rio Grande do Sul é que este se deteriorou devido aos mercados estabelecidos no centro do país e à perda de conjuntura de se renovar: com esta desconcentração industrial, o peso dos grandes estabelecimentos decaiu. Em 1920, estas organizações industriais empregavam 51% da população, já em 1950 os estabelecimentos médios empregavam de 10 a 100 operários.

No ciclo de 20 anos, entre 1930 e 1950, o charque veio em declínio, a agricultura de lavoura colonial presenciou um esgotamento produtivo que afetou muito a população de

agricultores, todavia a pecuária, apesar de complicações encaradas, teve seu crescimento mantido, tendo suas produções bem valorizadas no mercado nacional (Torres, 1983, *apud* Herrlein Jr., 2002).

Nesse hiato, houve o crescimento da demanda de assalariamento, da mesma forma que da urbanização, conectado com a organização de um novo setor produtivo, ou seja, é a lavoura capitalista do trigo, que nos anos 1950 se fez o central setor primário produtor (Herrlein Jr., 2002). Para o autor, nos anos de 1950,

[...] explicitou os limites de uma crise econômica regional, com múltiplos determinantes. Trata-se de uma crise especificamente regional, porque, nessa década, a economia brasileira realizou um 'grande salto' com o Plano de Metas (1955-1959), resultado da ação de um Estado desenvolvimentista sob o governo de Juscelino Kubitschek. A instalação dos novos setores industriais assinalou uma nova fase da industrialização brasileira (Herrlein Jr., 2002, p. 655).

Para o autor, do ponto de perspectiva econômico entre 1930 e 1940 a economia do Rio Grande do Sul, obedeceu ao padrão produtivo, mas diante da formulação do Estado Novo 27 aconteceu um rompimento do modelo gaúcho de economia, portanto a morte da autonomia pode ser ilustrada pelo detrimento de funções do estado, que se confirmou numa crise na década de 1950. Essa crise interseccionou com o esgotamento de uma caminho regional que, associado a fusão do espaço econômico brasileiro e a transição para uma industrialização vagarosa que converteu não só a forma de ligação da economia gaúcha, mas a dinâmica da acumulação de capital para o nível nacional (Herrlein Jr., 2002, p. 656). Ou seja, é de 1930 a 1961, teve a descontinuidade política e a crise da economia regional, que figurou uma passagem na economia gaúcha, além de remover a acumulação presente no estado até então (Herrlein Jr., 2002; Targa, 1988).

Segundo Singer (1977, p. 191), o governo do estado, associou a crise a duas causas principais: a aumento dos custos dos insumos agrícolas do que dos preços dos rendimentos da agricultura gaúcha; a segunda causa, foram a respeito dos investimentos federais no estado muito menores comparados a outros estados. Isto é, o valor dos produtos agrícolas caiu devido à entrada de novos competidores que se localizavam mais adjuntos de São Paulo, por exemplo: Minas Gerais, Mato Grosso e Paraná, também outros estados que investiram em desenvolvimento tecnológico. Entretanto, o estado não foi competente para confrontar a competição do nacional devido ao padrão produtivo que não comportava o uso de mecanismos tecnológicos avançados para a época, além da paralisação da pecuária.

Assim, analisamos que aconteceu uma mutação em termos da desconcentração industrial a partir da mudança da economia nacional. Observamos que em Rio Grande, no decorrer da história, há uma procura crescente por operários imigrantes, além de um paradigma de ordem do trabalho taylorista. Com a crise do estado em 1950, a região do Norte do Rio Grande do Sul se distingue economicamente, pois apresentava um complexo industrial produtivo, comparado a região sul, a qual se estagnou, se sustentando apenas como corredor de exportação.

Em 1960, o Brasil sofreu por enormes transformações, especialmente no que diz respeito ao investimento na indústria para a integração do mercado brasileiro. Nesta fase, em Rio Grande, fabricante de bens não duráveis, continuou “uma precariedade do transporte de cabotagem [navegação de curto curso entre os portos do mesmo país (Antaq, 08 de setembro de 2003], a dificuldade de renovação do parque produtivo e a concorrência desvantajosa diante das novas indústrias que se consolidavam no Sudeste” (Martins, 2006, p. 163). Para Martins (2006), por se considerar de uma cidade portuária, as indústrias no geral não tiveram origem local e por isso as indústrias têxteis, os frigoríficos e outras empresas amargaram com a reabertura do mercado de importação enquanto outros segmentos já presentes na cidade tiveram uma inflexão positiva, como foi o exemplo da indústria pesqueira.

Em 1960, o governo federal executou uma sucessão de políticas, a Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), que beneficiaram e desenvolveram as pequenas indústrias de pesca que já estavam na cidade desde 1889. A partir deste planejamento federal, o setor industrial pesqueiro floresceu notavelmente durante a segunda metade do século XX.

Todavia, o investimento na indústria pesqueira emergiu no âmbito de uma “retração do parque produtivo com o fechamento de várias fábricas” na cidade (Martins, 2006, p. 27). Segundo Targa (1988 p. 155), devido ao enquadramento do mercado brasileiro na entrada da década de 1960, o Rio Grande do Sul esteve em uma crise agrícola e industrial. Na cidade, por um lado houve a redução da produção das indústrias têxteis, fazendo dessa crise um reflexo no encerramento de vários negócios que mobilizavam a cidade em termos de emprego.

Por exemplo, em 1954, o frigorífico de capital estrangeiro Swift, que mais tinha operários; a Companhia de Fiação e Tecelagem Ítalo-Brasileira, terminou suas ações em 1961, igualmente, a fábrica de charutos Pooch cessou suas atividades em 1966. Consequentemente, entre 1950 e 1960, com o enfraquecimento e encerramento dessas

indústrias que organizavam a base do processo de industrialização do município (do final do século XIX em diante), que ocasionou perda de 7.000 postos de emprego, para um número populacional de 82.000 habitantes (Martins, 2006, p. 178).

Conforme os dados da figura - 2 depreendem-se os efeitos da crise encarada pelo estado, pois a importância da produção industrial decresceu e ficou entre 5,01% e 10% e seguiu a se congregar na região de Porto Alegre a qual continha a maior participação na produção industrial com números entre 10,01% e 17,49%. Segundo Targa (1988), a reforma espacial da produção no território brasileiro desempenhou uma nova divisão inter-regional do trabalho, localizada em São Paulo, Minas Gerais e no Rio de Janeiro.

Após 1964, com o regime militar sua respectiva política de concentração de renda, só avolumou “as diferenças entre as estruturas industriais e a natureza das trocas entre o Rio Grande do Sul e o centro da economia brasileira” (Targa, 1988, p. 155), acentuando as desigualdades regionais e tornando, de certa maneira, o Rio Grande do Sul sujeito da dinâmica estipulada no centro do país, que, conseqüentemente, a relativa autonomia da dinâmica econômica - “dada à nova configuração da economia brasileira, e a erosão interna de sua base fundiária (o fracionamento das pequenas propriedades e o esgotamento das terras da agricultura colonial)” (Targa, 1988, p. 155).

Para Martins (2006), em Rio Grande, nesta época a crise não possuiu uma dimensão maior porque a indústria pesqueira vinha se amplificando e acabou anexando trabalhadores do velho frigorífico Swift. O autor especifica que esta mão de obra, era muito disciplinada conforme o modelo taylorista-fordista de trabalho, eram aplicadas pelos operários. Por sua vez, a indústria pesqueira, que adquiriu ânimo por meio de uma política federal, continuou em pleno exercício até meados da década de 1980.

Segundo Carvalho da Silva et al (2005, p. 5), em 1989, embora ainda houvesse “cadastradas no Centro de Indústrias do Rio Grande 30 indústrias de pesca, todas desenvolvendo atividades de congelamento, processamento e salga” grande parte das indústrias pesqueiras tinham encerradas as suas atividades fechado suas portas. Os autores especificam as seguintes causas que levaram ao declínio e ao fechamento deste período:

a defasagem tecnológica, a estrutura organizacional ultrapassada e os métodos de gestão desatualizados. Outros fatores importantes, de ordem operacional são: esforço de pesca além da capacidade de reprodução das espécies; bloqueios à reprodução das espécies marinhas no estuário da Laguna dos Patos; níveis de poluição e ação predatória externa na zona econômica do mar territorial brasileiro (Carvalho da Silva et al, 2005, p. 5).

O segundo ciclo da indústria rio-grandina iniciou em 1970 e se delonga até hoje (Martins, 2006). O autor explica que, na década de 1970, houve a instauração do distrito industrial e terminais portuários, tais investimentos se acercaram via mediação estatal em com a iniciativa privada. O Superporto foi estabelecido ao custo de quatro bilhões de dólares entre o capital estatal e privado (Martins, 2006, p. 27). Com isso, as indústrias dominantes são: químicas, fertilizantes, de alimentos, como a indústria apoiada na pesca. Além disso, a cidade se instaurou como uma passagem de exportação amplificada 30.

O Brasil, após 1970, passou por um “processo de desconcentração espacial da atividade econômica, que se manteve, pelo menos, até o início dos anos 90” (Guimarães Neto, 1995, p. 126). Segundo Lima (2002), com a queda fiscal no final dos anos 1980, no âmbito de abertura internacional, “de eliminação de barreiras nacionais a circulação de mercadorias levou ao abandono das políticas centralizadas de planejamento econômico, industrial, ou até podemos dizer de qualquer planejamento” (Lima, 2002, p. 29). Foi nesta circunstância que cada estado partiu a disputar os investimentos industriais operando com suas virtudes territoriais, com incentivos fiscais, deixando nítido o perfil de uma “guerra fiscal” (Arbix, 2000).

Na prática do Estado, Dulci (2016, p. 182) examina o papel do mesmo nos anos 1990. Para ele, ao estudar o caso da indústria automotiva, na década de 1990, garante que “(...) o Estado optou, por abrir mão da arbitragem federativa, deixando as unidades nacionais em disputa interna”. Naquela circunstância, chamado por extensa literatura brasileira de período neoliberal, ou a década neoliberal (Cardoso, 2003), existiu uma “guerra fiscal” entre os estados para a atração de investimentos e ampliação de mercado em seus respectivos territórios.

No estado gaúcho, o norte do estado saiu triunfante com a estabelecimento do Polo automobilístico de Gravataí. Os anos 2000, porém, no Brasil, deram início ao ciclo que combinou a descentralização da indústria naval. A partir dos governos de Lula, Dulci (2016), categoriza como uma mescla, pois examina que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) “atuou como um braço do Estado na remoção de obstáculos ao desenvolvimento, embora em termos monetários e fiscais o Governo Federal não tenha desistido das políticas de austeridade” (Dulci, 2016, p. 182). As metamorfoses do país, abalaram internamente o estado, que atravessou uma divisão, sendo inclusive criado em 1994 o Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) (Lei no 10.283/94, regulamentada pelo Decreto no 35.764/94), para diminuir as desigualdades regionais, que

se aborda de um “fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações” (COREDE-SUL, 05 de mar. 2013) 31.

Neste contexto, a cidade de Rio Grande está localizada na COREDE SUL, contudo as particularidades desta divisão permaneceram sendo, a estrutura portuária importante, além de um setor de serviços significativos e uma parcela crucial da atividade está centrada na produção de bens primários como: a pecuária com a criação de bovinos e produção de leite.

Para esclarecer a desigualdade regional no Rio Grande do Sul, este trabalho adota a regionalização proposta por Alonso et al. (1994), que divide o estado em três grandes áreas: Norte, Nordeste e Sul. Essa divisão, utilizada em estudos econômicos e históricos, difere da regionalização oficial do IBGE, mas é amplamente empregada em análises sobre a evolução da economia gaúcha.

A Região Nordeste abrange principalmente a área metropolitana de Porto Alegre e a Serra Gaúcha, com forte concentração industrial e de serviços. A Região Norte compreende os territórios do Planalto e da Fronteira Noroeste, caracterizados pela produção agrícola mecanizada e pela agroindústria. Já a Região Sul, onde se insere o município de Rio Grande, é marcada historicamente pela pecuária extensiva, pelo setor pesqueiro e pelas atividades portuárias.¹

A cidade de Rio Grande faz parte à região sul, que historicamente tinha uma notável participação na formação do PIB do estado, conforme observamos na tabela1

Tabela 1 – PIB das regiões do Rio Grande do Sul

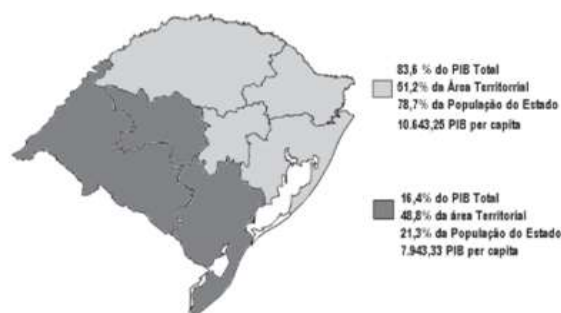
Região	1939	1959	1970	1980	2002
Nordeste	33,03	40,14	47,86	51,20	53,44
Norte	28,65	30,40	28,17	25,70	28,53
Sul	38,33	29,43	23,95	23,09	18,03
Total	100	100	100	100	100

Fonte: (BATISTA, SILVEIRA, ALVES, 2005)

Conforme as informações da tabela 1, nota-se que o Sul do estado participava da produção do PIB, com uma parte importante em 1939 (38,33%). Porém, vimos que no ano de 1959 a região Nordeste do Rio Grande do Sul adquire o primeiro lugar na organização do PIB e assim continua até o ano de 2002, enquanto a região do Sul do estado encolheu

expressivamente sua contribuição em 2002 para menos da metade. Essas disparidades se propagam no tempo, conforme analisamos na figura 3.

Figura 2 Desigualdades econômicas das regiões norte e sul do RS



Fonte: Monasterio (2002 *apud* Feijó e Menezes, 2008).

A regionalização apresentada por Monasterio (2002), utilizada nesta figura, adota um critério distinto daquele de Alonso et al. (1994) e da divisão oficial em COREDEs. Aqui, o estado é analisado em apenas duas grandes áreas, Norte e Sul, com base em indicadores socioeconômicos e de participação no PIB. Essa proposta busca evidenciar as disparidades históricas no desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, razão pela qual é mobilizada neste trabalho de forma complementar às outras regionalizações.

É importante destacar que, ao longo desta pesquisa, são mobilizadas diferentes propostas de regionalização do Rio Grande do Sul. A divisão em Norte, Nordeste e Sul, apresentada por Alonso et al. (1994), tem caráter histórico e econômico, sendo utilizada para analisar a evolução da participação regional no PIB estadual. Já a regionalização em COREDEs corresponde a uma divisão oficial do governo estadual, instituída em 1991, voltada ao planejamento participativo e à formulação de indicadores socioeconômicos. A regionalização apresentada por Monasterio (2002), por sua vez, propõe uma leitura alternativa, enfatizando as desigualdades entre as regiões Norte e Sul do estado. Cada uma dessas abordagens é utilizada aqui de forma contextualizada, sempre vinculada ao objetivo analítico de compreender as transformações econômicas e territoriais associadas ao Polo Naval Offshore de Rio Grande.

Segundo dados da SEPLAN (2015), em 2012 – seis anos após a inauguração do polo naval e dois anos depois de sua abertura – o Valor Adicionado Bruto (VAB) do COREDE Sul organizava-se em 67,7% de serviços, 22,4% de indústria e 9,9% de atividades agropecuárias. O COREDE Sul corresponde a um dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, criados em 1991 como forma de planejamento regional participativo, e engloba municípios do extremo sul do estado, entre eles Rio Grande, Pelotas, Santa Vitória do Palmar, São Lourenço do Sul e Arroio Grande.¹

Dentro dessa regionalização, observa-se que Rio Grande e Pelotas lideravam o VAB da indústria, com 58,1% e 25,7% respectivamente. No setor de serviços, ambos os municípios também se destacavam, cada um com participação de 37,7%. Já o VAB da agropecuária estava concentrado em Santa Vitória do Palmar (13,3%), São Lourenço do Sul (11,9%) e Arroio Grande (10,1%). Como resultado, o COREDE Sul respondia por 7,7% do VAB da agropecuária estadual, 6,7% dos serviços e 5,8% da indústria, totalizando 20,2% da composição do PIB do Rio Grande do Sul.

O estudo dessa trajetória histórica desvendou que todos os empreendimentos industriais necessitaram de uma quantidade de mão-de-obra que foi fornecida, mediante a vinda de imigrantes. A instalação das indústrias e depois a sua queda vertiginosa, fizeram a população migrar para os setores de serviços, crescendo consideravelmente. Em 1950, o estado perdeu espaço devido à mecanização da indústria ser aglomerada regionalmente no sudeste do país – até mesmo com o Plano de Metas (1956-1961) foi a primeira ação federal que desejou aumentar, entre outros setores, a indústria naval brasileira. A partir do regime militar antidemocrático, as desigualdades regionais foram reafirmadas, restando à cidade de Rio Grande a condição de corredor para exportação.

Posteriormente, na década 1970 até os anos 1990, existiu uma descentralização da dinâmica econômica, com os estados inserindo-se em guerra fiscal para adquirir atenção de capitais industriais. Com isso, a metade norte do estado alcançou auto grau de investimentos ligados à instalação do Polo automobilístico. Assim, notamos períodos de reorganização da economia e descentralização do desenvolvimento industrial.

A nova face da indústria naval nos anos 2000 inclui semelhanças com a indústria automobilística nos anos 1990, como exemplo, o modo de organização da cadeia produtiva. Defere consideravelmente, porém, o aspecto da representação do Estado, houve a retomada da indústria naval do Brasil, durante o Governo Lula (2004-2010), por meio de políticas federais que desconcentraram a produção de navios e de plataformas de petróleo do Rio de Janeiro para diversas regiões do país. Por fim, é importante salientar que, se na

etapa do estado desenvolvimentista houve a centralização da industrialização no sudeste do país, a partir de 2003, com a função do papel do Estado como instigador de políticas, como novo-desenvolvimentista.

Ao observar o contexto histórico de Rio Grande, permite-nos compreender a sua economia e os ciclos industriais que se arrastaram ao longo do tempo. Vimos que o crescimento econômico visível do primeiro ciclo industrial de Rio Grande não se transluziu em desenvolvimento social. Embora a indústria da pesca tenha sido oxigenada pelo auxílio federal, esta não floresceu. A cidade, ainda, permaneceu paralisada economicamente na década de 1990. Estas características cíclicas: investimento provindo de capital misto, no começo do século XXI no município em análise. Já, no século XXI, com a instauração de um investimento que mescla essas características, são observadas as condições históricas estaduais, nacionais e internacionais no Polo Naval e Offshore.

Para o avanço do estudo, os conceitos de território, atores territoriais moveram-se com balizadores, uma vez que o objeto é conceber a relação presente entre transformações territoriais e a ação dos atores. Ademais, o capítulo busca adotar as possibilidades das políticas setoriais para o desenvolvimento territorial.

Território é demarcado como um recorte espacial, fiscalizado e construído a partir de relações de poder entre atores (Raffestin, 1993; Souza 2012). Apesar da extensiva produção sobre o tema, pouco se interroga sobre a atuação dos atores no metamorfismo do território.

Antes de percorrer sobre o papel dos atores territoriais e a qualidade desses atores em alterar o território, é imprescindível compreender a organização de um território. A formação de um recorte espacial original, onde o exercício é habitar e ter segurança, ganha novas configuração e escalas ao ser estabelecido um sentido 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 os interesses de um ator estão: suas dependências com o território e outros atores, adequação de recursos ou estruturas e a tomada de uma localização privilegiada. A metamorfose espacial põe um processo longo e atribulado, que segue por interesses e exigência 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). O interesse de grupos e o domínio dos recursos espaciais, próprio de cada delimitação, aumentaram a formação de organizações territoriais distintas. Com organizações espaciais particulares, que incidem nos “valores” distintos entre os recortes espaciais.

A organização territorial aparece como base da relação entre os atores, cada um com suas intenções e conveniências. O desejo é retirar a maior vantagem das circunstâncias achadas e não disputar o domínio do território. A organização de redes, circuitos e fluxos modela o recorte espacial e forma representações que marcam 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 (Gottman, 2012, p.525).

A estrutura de espaços políticos passa pelo fortalecimento do poder, que consegue exercer o domínio e regulação sobre um território. Gottmann (2012) define o território como uma fração do espaço geográfico que combina com a extensão espacial jurídica de um governo. A ligação entre espaço e política faz do território uma representação de ações praticadas em variados momentos políticos, arranjadas pelas ações de quem opera a partir de suas intenções.

O território contém forte efeito das atividades econômicas e políticas, as quais incidem na forma de organização da sociedade. Para Santos (1994), o território é o nosso quadro de vida, fazendo dele um objeto de ensaio devido ao seu uso. Ele pode ser aceito como o projeto arquitetônico de uma sociedade, transformando-se constante devido às novas relações que buscam a reformulação de estruturas.

As particularidades naturais de um território são significativos para o pleno progresso de uma sociedade, contudo esse ponto pode ser superado mediante o estabelecimento de técnicas e práticas capazes de vencer as forças da natureza (Santos; Silveira, 2004). Todavia, é necessário frisar que mesmo com a complexidade de técnicas que atinjam capacidade de superar barreiras, a posição de um território é decisivo para o desenvolvimento de uma sociedade.

As relações territoriais pactuam formas de organização do território a partir do crescimento de novos interesses, que emergem na reorganização da produção, do consumo e na partilha de cadeias produtivas. Contexto que atribui funções distintas para os atores e coloca o Estado na responsabilidade de se amoldar às demandas que erguem com o capital flexível.

A restrição de atores territoriais e a habilidade deles de transformar o território são representadas por atores como: Raffestin (1993) Santos (2000) e Rosière (2007). No estudo, os atores são postos em caráter geográfico, como entidade que cria representações territoriais, com práticas que usam o território e das relações com outros atores para acertar seus objetivos.

Santos (2000) conceitua os atores em duas ordens: os hegemônicos e os hegemonzados, os primeiros, com maior habilidade de atuação, sobre o território em relação ao segundo. Para os atores hegemônicos, o território utilizado é um recurso que garante a concretização de seus interesses particulares. Dessa forma, a reorientação de suas ações porta a constante ajustamento do uso do território e de suas estruturas.

Os atores hegemônicos forjam o território, os atores hegemonzados tem, como forma de conservar-se, o território como abrigo e estão permanentemente se adaptando às condições forçosas, e criando estratégias para sobreviver. Dentro da proposição de Santos (2000) reconheça-se que a categoria de atores hegemônicos desfruta de instrumentos e estratégias diferentes para modificar o território, os quais diversificam em função da capacidade de cada um. Além disso, as relações dos atores com o território são irregulares, alguns atores avançam as fronteiras territoriais com suas ações, dando condições e modificações a diferentes territórios em um mesmo período.

Com a soma de uma materialidade prática ao exercício das dinâmicas exógenas ao lugar, aumenta a divisão social, econômica e territorial do trabalho, por meio da seletividade dos investimentos econômicos que produzem um usufruto corporativo do território. Os atores não possuem o mesmo poder de comando, alcançando a uma abundância de ações, fruto do convívio dos atores (Santos, 2000).

Raffestin (1993) acentua os atores a partir de sua habilidade de criar representações territoriais. Representações essas que são imagens das ações ou conduta dos atores, os quais modelam o território por meio de sua vontade. É a ação desses atores que torna o espaço em território, as intenções dos atores criam imagens que simbolizam o poder sobre determinado espaço territorial, poder que não deve ser exemplo de soberania. “O território (...) é a cena do poder e o lugar de todas as relações (...)” (Raffestin, 1993, p.58). O poder

não é exclusivo de uma instituição e sim de todos os atores. As estratégias aproveitadas por cada ator evidenciam a decisão e a capacidade de determinar seus feitos políticos 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) substantia a concepção de que diferentes atores operam o território, elaborando estruturas através do emprego de ações que tenham um feitiço orientador para alcançar os seus objetivos. O potencial em elaborar as representações territoriais delimita novos usos ao território (Rückert, 2004), requisito que muda não só as estruturas, mas também a atitude dos atores.

Para Raffestin (1993) o Estado, o indivíduo e as diferentes organizações são capazes de erguer representações territoriais, ou seja, são atores territoriais. Dentro dos estudos da Geografia, política e Geopolítica, o Estado é o ator beneficiado entre os atores, caracterizando-se pelo propósito 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 vários atores envolvidos na transformação do território, é importante o papel do Estado, devido ao seu potencial de atuação territorial e a sua soberania dentro de suas fronteiras (Rosière, 2007). A formação de acordos internacionais é uma mostra, os Estados com poderes em organizações como, por exemplo, o FMI e a ONU usufruem da condição de agir em instâncias fora de sua jurisdição. Assim, as relações internacionais aprovam aos Estados com maior poder variadas formas de influenciar outros territórios.

O envolvimento de atores econômicos, de diferentes escalas, com potencialidade de criar estruturas e redes, coloca em cheque a soberania estatal. O progresso tecnológico contribui para o questionamento da soberania (Gottman 2012). Além disso, o território “é a base material na qual se cria e se promove a soberania dos estados” (COSTA, 2005, p.7). Todavia, os Estados assumem diferentes níveis políticos, sociais e econômicos, o que leva a uma soberania mutável entre eles, sobretudo, a partir da introdução dos novos atores territoriais.

Rosière (2007) faz uma diferenciação entre atores tradicionais e atores atuais. Entre os tradicionais, deparam-se: o Estado, o qual não deve ser confundido com governo, o exército e a igreja. Atores que experimentam a disputa dos “novos atores”, como: partidos políticos, guerrilhas, ONG’s (Organizações Não Governamentais), a imprensa e os atores econômicos (como empresas transnacionais). O progresso com o direito ao voto, somado ao crescimento das democracias, torna os partidos políticos primordiais sujeitos, pois

buscam conquistar governos e assim pôr suas políticas em prática. Os partidos constituem grupos sociais que, ao apresentarem o poder de um Estado, simbolizam seus interesses nas estratégias territoriais. A irradiação democrática pós-Segunda Guerra Mundial, por Rosière (2007) como a democratização do mundo, erigiram a distinção entre governo e Estado.

O aumento de partidos ideologicamente diferentes, provindos de grupos socioculturais distintos, permite a preparação de políticas de governo que marcam períodos e territórios. Os governos abrangem periodicidades e, a partir de um pleito eleitoral, podem produzir novas conjunturas políticas e territoriais, devido à modificação de partidos que comando um governo. A atuação dos sindicatos é crucial para a luta dos trabalhadores. Inserindo nos debates territoriais um grupo que possuía baixa representatividade, mas que na força do coletivo consegue desejar mudanças na atuação do Estado. Consequentemente, tanto os partidos políticos, com suas convicções políticas, como os sindicatos emergem como instituições com poder, que desenvolvem novos conflitos territoriais (Taylor; Flint, 2002).

Taylor e Flint (2002) confirmam que a organização social, política e econômica ocorre por meio de um numeroso ajustamento de instituições, mas o Estado segue sendo um ator estratégico. Para Rosière (2007), os mecanismos democráticos e econômicos salientam a cooperação entre os atores, deixando a disputa entre os mesmos. A relação de poder não ocorre apenas com disputa entre os atores, mas também com efeitos de sinergia ou de sujeição entre os atores. O Estado tem potencialidade de agir conforme a organização de novas relações.

Os distintos atores são dotados de poder, em categorias diferentes, que influem no metamorfismo do território e das relações sociais, econômicas e políticas. O poder é desfigurado a partir do estabelecimento 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 conexão e projeção da capacidade dos atores, ocorre a modificação da matéria-prima do espaço e a transformação territorial. Ações encarregadas por remover o caráter natural e dotar a restrição de representações, as quais são respostas 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 influencia quem nesse espaço, e como? (Souza, 2012, pp. 78-79).

O poder territorial não possui articulação com o domínio de um perímetro, mas sim a habilidade de querer suas representações sobre uma delimitação territorial. As dessemelhantes relações territoriais aprovam reconhecer as novas interpretações do controle do território, como os procedimentos de territorialização e desterritorialização, e são reflexos dos usos do território Haesbaert (2004). Com o poder dos diferentes atores, é importante a grandeza do Estado no regulamento 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 habilidade de criar estratégias territoriais e de conduzir as ações dos demais atores, dentro dos seus limites, enrijece a importância de examinar o Estado como ator hegemônico. O Estado acostuma o seu comportamento às novas dinâmicas econômicas, sócias e políticas, levando à contestação de seu real poder.

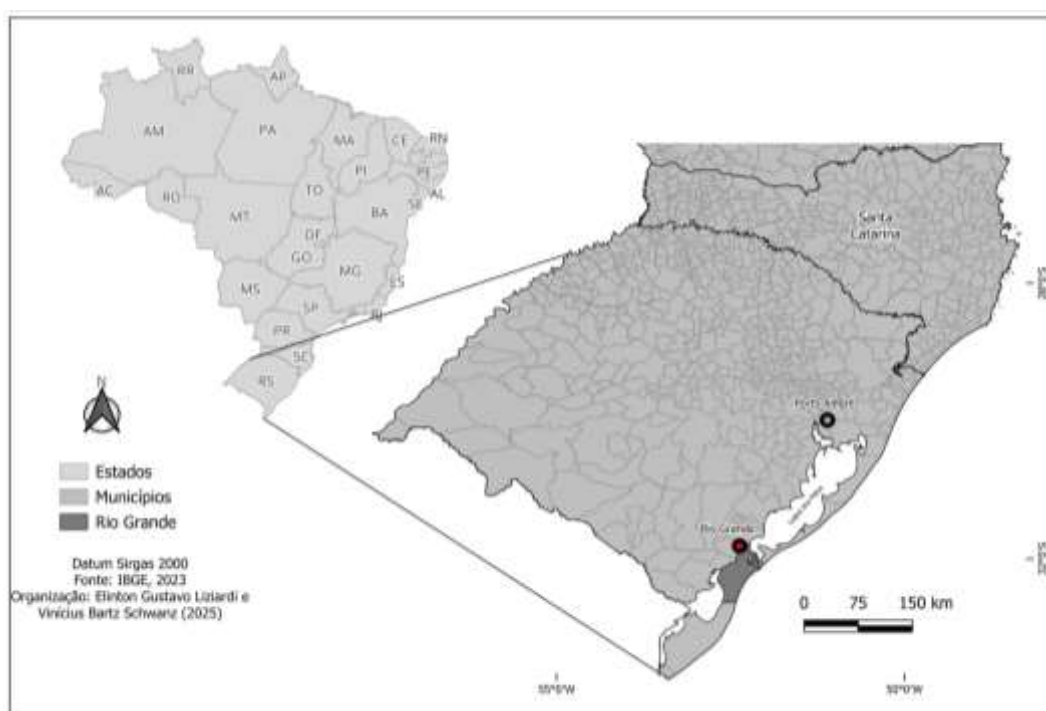
2.1 Rio Grande e seus períodos industriais

Esta seção tem como propósito contextualizar os principais ciclos industriais que marcaram a trajetória econômica da cidade de Rio Grande ao longo dos séculos XIX e XX, com ênfase nas atividades ligadas à indústria têxtil, aos frigoríficos e ao setor pesqueiro. A análise desses períodos é fundamental para compreender os processos que moldaram a configuração histórica e territorial do município.

Fundada em 1737, a cidade de Rio Grande está situada no extremo sul do estado do Rio Grande do Sul, em uma posição geográfica estratégica, localizada entre a desembocadura da Lagoa dos Patos e o Saco da Mangueira (fig. 1). O município faz fronteira ao norte com Pelotas e com a própria Lagoa dos Patos, ao leste com o Oceano Atlântico e o Canal de Rio Grande, ao oeste com Capão do Leão, Arroio Grande e a Lagoa

Mirim, e ao sul com Santa Vitória do Palmar (Souza, 2014 *apud* D'Ávila da Rosa, 2016, p. 14).

Figura 4 Localização geográfica da cidade de Rio Grande/RS



Fonte: Mapas IBGE 2023. Organização: Elinton Liziardi e Vinícois Bartz Schwanz

Com a instauração da República Velha (1889–1930), intensificou-se no Brasil o processo de modernização das infraestruturas portuárias. No município de Rio Grande, tal movimento se concretizou com a inauguração do Porto Novo, em 1915, empreendimento resultante de um amplo conjunto de intervenções promovidas pela *Compagnie Française du Port du Rio Grande do Sul*. Essa empresa estrangeira assumiu a responsabilidade tanto pela remodelação do então denominado Porto Velho quanto pela construção dos molhes da barra e pela concepção de um novo complexo portuário, que lhe foi concedido em regime de arrendamento por 67 anos. Entretanto, em 1918, o contrato foi revogado em virtude das tarifas elevadas praticadas pela companhia, o que levou o Estado, por meio da União, a

reassumir a administração das instalações portuárias, todas as estruturas ligadas ao porto (Neves, 1980; Martins, 1997 *apud* Martins; Pimenta, 2004, p. 91-92).

Durante a fase de construção, a atuação da *Compagnie Française* desencadeou um expressivo fluxo migratório, mobilizando aproximadamente quatro mil trabalhadores provenientes de diferentes regiões do Rio Grande do Sul e, inclusive, do exterior. A elevada demanda por mão de obra promoveu transformações sociais significativas no município ao longo desse período (Martins; Pimenta, 2004, p. 91). De acordo com os autores, a empresa também instalou usinas geradoras de energia elétrica com o propósito de abastecer tanto as atividades portuárias quanto parte do perímetro urbano.

No âmbito nacional, o período compreendido entre as décadas de 1880 e 1930 caracterizou-se por um conjunto de investimentos voltados à expansão da malha ferroviária e à modernização dos portos. Essas iniciativas buscaram integrar o território brasileiro às dinâmicas do comércio exterior, sobretudo no que se refere ao escoamento de commodities agrícolas e minerais.

Foram concedidas a sociedades anônimas – em geral estrangeiras – que investiram e exploraram esses serviços, sendo os critérios de retorno do capital investido definidos por interesses de investidores externos. Ferrovias, portos, geração e distribuição de energia elétrica e, posteriormente, saneamento e telefonia, eram todos serviços prestados por empresas inglesas, francesas, americanas ou canadenses. A expansão destes serviços foi feita por concessionárias privadas e controlada por departamentos da administração direta do governo. Segundo Barat, Campos Neto e Paula (2014, p. 32),

Entre os anos de 1874 e 1910, o Brasil experimentou um processo de industrialização que, embora incipiente, já se fazia presente em diferentes partes do território de forma descentralizada. Ainda assim, no caso específico de Rio Grande, a dinâmica industrial local não seguiu os mesmos contornos do desenvolvimento industrial brasileiro em escala nacional. Conforme Martins (2006, p. 100), os ciclos econômicos da cidade apresentaram características próprias e, em muitos aspectos, destoaram da trajetória nacional.

O início da industrialização em Rio Grande remonta a 1874, ano em que foi fundada a Companhia União Fabril Rheingantz, voltada para a indústria têxtil. Esta empresa tornou-se responsável por atender à demanda regional, ao mercado nacional e também à exportação. Em 1891, a companhia ampliou sua atuação ao fundar uma fábrica de chapéus na cidade vizinha de Pelotas. Segundo Singer (1977, p. 171), em 1896, a firma já mantinha três unidades: uma dedicada à lã, outra ao algodão e uma terceira voltada à produção de

aniagem, empregando cerca de 90 trabalhadores. A economia da região sul do estado, ainda no século XIX, apresentava-se mais comercializada em comparação ao norte do Rio Grande do Sul.

A industrialização de Rio Grande não se concentrou apenas na Fábrica Rheingantz. No final do século XIX, outras empresas passaram a atuar no município, muitas delas fundadas por imigrantes. Entre esses empreendimentos destaca-se a Pooock & Cia., criada em 1891 e dedicada à fabricação de charutos. Pouco depois, em 1894, foi inaugurada a Companhia de Tecelagem Ítalo-Brasileira, especializada na produção de tecidos de algodão, cujas atividades se estenderam até 1930.

O fim da escravidão, em 1888, seguido da proclamação da República, no ano seguinte, introduziu uma nova fase institucional e política no Brasil, marcada pelo fortalecimento da autonomia dos estados. No Rio Grande do Sul, Borges de Medeiros governou por 25 anos e, a partir de seu terceiro mandato, iniciado em 1913, implementou a política de “socialização dos serviços públicos”. Essa diretriz buscava promover ações de colonização, combater o contrabando, incentivar a indústria local e integrar os sistemas de transporte, sobretudo os fluviais e ferroviários (Herrlein Jr., 2002, p. 649). Durante sua gestão, o Estado assumiu o controle dos portos de Rio Grande e Porto Alegre, bem como da malha ferroviária. Nesse mesmo contexto, instalou-se no município o frigorífico Swift, empresa estrangeira que iniciou suas operações em 1917.

No plano nacional, a República Velha (1889–1930) caracterizou-se pela adoção de um modelo econômico agroexportador, pela descentralização político-administrativa e por uma integração limitada entre as diferentes regiões brasileiras. Conforme argumenta Herrlein Jr. (2002), o crescimento econômico do Rio Grande do Sul no período seguiu uma lógica de autossuficiência, o que resultou em certo isolamento frente ao restante do país. A partir da década de 1930, contudo, o Brasil passou por um processo de reestruturação, influenciado por eventos internacionais como a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial. Tais transformações repercutiram diretamente na dinâmica industrial de cidades portuárias como Rio Grande, tornando-as ainda mais suscetíveis às oscilações do mercado externo (Martins, 2006, p. 157).

Entre o final da década de 1920 e o início dos anos 1940, o trabalho assalariado consolidou-se nos centros urbanos gaúchos, particularmente nos setores industrial, comercial e de serviços. Nas áreas rurais, a economia manteve-se centrada na pecuária e no cultivo de arroz. A autonomia política conquistada pelo Estado durante a Primeira República

contribuiu para a ampliação do mercado interno e para a diversificação produtiva (Herrlein Jr., 2002, p. 649).

De acordo com Targa (1988, p. 148), o Rio Grande do Sul apresentava características que o distinguiam das demais regiões brasileiras. Sua base agrária autossuficiente e a relativa independência econômica e política refletiam um padrão particular de acumulação. No período, coexistiam dois polos de poder no país: São Paulo, estruturado em torno da economia cafeeira, e o Rio Grande do Sul, sob a hegemonia do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), influenciado pelo positivismo. A orientação do PRR, marcada por uma concepção hierárquica e coesa de organização política, favorecia a manutenção de uma governança centralizada.

O declínio da pecuária tradicional enfraqueceu antigas oligarquias, provocando mudanças no cenário político estadual — ainda que de forma conflituosa (Herrlein Jr., 2002). Conforme apontam Arend e Cario (2010), durante a Primeira República o Rio Grande do Sul consolidou-se como um Estado cuja economia se orientava para dentro, conduzida por uma burguesia local que, por meio do PRR, buscava diversificar a estrutura produtiva e sustentar um modelo relativamente autônomo de desenvolvimento.

Martins (2006) observa que, até o final do século XIX, a indústria brasileira organizava-se em complexos regionais, o que resultava em uma economia fragmentada. A escassez de estradas e ferrovias limitava a integração territorial, fazendo com que a circulação de mercadorias ocorresse majoritariamente por via marítima. Essa dinâmica favorecia os centros portuários e reforçava a vocação exportadora das economias regionais.

Nesse sentido, Pochmann (2008) argumenta que os primeiros ciclos produtivos do país foram voltados quase exclusivamente para o mercado externo, o que impediu o fortalecimento de vínculos econômicos internos. Foi apenas com a reconfiguração do Estado e o início do processo de industrialização que se vislumbrou uma nova forma de poder, transferido para a região Sudeste, especialmente na década de 1960. A consolidação do capitalismo monopolista nesse período possibilitou, finalmente, uma integração nacional mais efetiva, ainda que os grupos econômicos regionais continuassem a exercer grande influência sobre as estruturas de poder.

3. ATORES POLÍTICOS

A desigualdade na organização e no desenvolvimento das dimensões territoriais das regiões brasileiras é um perfil do território brasileiro. A vigorosa diversidade ambiental, social, cultural e econômica auxiliou para a fundação de um país de dimensão continental com regiões diferentes, em suas demandas e não apenas nas características (Brandão, 2019). Circunstâncias territoriais que provam a elaboração de políticas territoriais.

Como já dito, o papel do Estado passou por reconfigurações de seus encargos, entre elas a partilha de força política de interesses territoriais. As mudanças territoriais estão pautadas no uso político do território, enquanto a complexidade política de Estado está pontualmente ligada às circunstâncias do território e das situações nele existentes.

Sanchez (1992) destaca a interação entre território e política. Da mesma forma que as políticas buscam a organização e a ordenação territorial, o território motiva no rumo das políticas. Assim, é fundamental ultrapassar a conceito de território como uma delimitação do poder político específico do Estado, e adicionar a transnacionalização do território e a organização de inúmeros poderes territoriais para a coordenação de políticas de Estado. Mais do que as exigências presentes no território, a consideração dos atores e conjunturas são importantes para a preparação 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 formação de políticas territoriais produz na intenção do Estado de incluir todas as regiões na lógica global. A organização de políticas territoriais é ferramenta de destaque em governos como estratégia de fomentar 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 entendidas como ações de diferentes escalas de poder sobre recortes territoriais. A globalização das relações torna imprescindível a qualificação do território ou de seus contornos, visto que a seletividade territorial é uma particularidade desse processo. No Brasil, ocasiona ...

... 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 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 determinada como o conjunto de planejamentos de ações, com importância de médio e longo prazo. A formação de políticas territoriais passa rigorosamente pelo plano de governo, uma vez que Estado e governo não devem ser entendidos 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 distintas orientações políticas com base no grupo que assume o domínio de suas ferramentas de poder.

Para Taylor e Flint (2002), a política intra-estado repercute os vários pensamentos e interesses dos grupos sociais que compõem um Estado. Esses exibem classes sociais e têm diferentes intenções face às ações das instituições de governo. Os partidos políticos são imagens desses grupos, que triunfaram a partir dos processos de democratização, metamorfoseando-se em atores territoriais que podem influenciar nas políticas de Estado a partir de eleições.

As políticas territoriais devem também ser compreendidas dentro da historicidade do sistema mundial, colocadas nas decisões internas que modelam os Estados. Os projetos nacionais são um quadro dessa interação, estabelecendo 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 têm sido, historicamente, instrumentos utilizados por distintos governos com o propósito de mitigar os desequilíbrios no desenvolvimento das diferentes regiões brasileiras. No entanto, a limitação de recursos destinados a essas políticas comprometeu sua efetividade, mantendo, em grande parte, a desigualdade entre os recortes territoriais do país. Em contrapartida, as políticas setoriais, frequentemente impulsionadas por interesses e dinâmicas de atores econômicos globais, tendem a ser implementadas sem a devida consideração de seus efeitos sobre a organização e coesão do território.

Enquanto as políticas setoriais impactam o território de maneira difusa e muitas vezes não intencional, as políticas regionais são pensadas com foco direto na promoção de estratégias e ações voltadas ao crescimento territorial equilibrado. Ambas, entretanto, podem contribuir para o fortalecimento ou enfraquecimento de um “território luminoso” — conceito que remete à densidade de capital, de relações sociais e de fluxos econômicos. Quando tais dimensões são escassas, prevalecem os chamados “espaços opacos”, marcados pela ausência de articulações e baixa circulação de recursos e informações (SANTOS; SILVEIRA, 2004). Nesse sentido, a formulação de políticas territoriais eficazes pode atuar como contraponto a esses espaços de invisibilidade.

É importante destacar que, embora não concebidas com esse intuito, as políticas setoriais — ao se concretizarem em determinados espaços — tendem a provocar reconfigurações territoriais significativas. Portanto, torna-se fundamental compreender as articulações entre políticas setoriais e regionais, assim como suas consequências sobre o ordenamento territorial, especialmente em contextos de desigualdade estrutural.

As políticas setoriais com repercussões territoriais são aquelas que, claramente vinculados 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 compreendidas como um conglomerado de ações e de decisões tomadas por governos para esclarecer problemas considerados de utilidade pública ou prioritários para uma demanda, por vários atores e organizam e formalizam a função do Estado. Dentro desse raciocínio, é provável criar técnicas que levem crescimento socioeconômico para diferentes regiões. Na abordagem proposta, políticas inclinadas para setores produtivos são colocadas como políticas territoriais, acentuando-se estratégias como a desconcentração produtiva, a criação de Arranjos Produtivos Locais – APL"s e os polos de desenvolvimento industriais.

Para Rückert e Albuquerque (2005), as políticas setoriais são hábeis de elaborar efeitos territoriais significativos. A estrutura de políticas nacionais suficientes para articular setores como transporte, energia, moradia, industrial possui relevância significativa para o desenvolvimento territorial. Boneli e Veiga (2003) enfatizam que uma das particularidades das políticas públicas brasileiras é a representação em eixos setoriais, com ênfase para as voltadas para o comércio exterior e a indústria de base. Os autores defendem que essa atividade ocorre devido à estruturação e união dos atores interessados, e sérios pelo diálogo entre o declínio da renda e a pauperização das populações urbanas. Dilui-se, assim, a agentes privados e públicos.

Relação entre atividade econômica e espaço urbano, transformando o local em retaguarda de apoio para um processo de acumulação organizado a partir de rede sistêmica de relações dos grandes grupos nacionais e internacionais (Martins, PimentaA, 2004, p. 99).

Monteiro Neto (2015) sublinha a falta da construção da relação de políticas regionais e setoriais no Brasil. O autor evidencia a motivação de articular as políticas setoriais, uma vez que essas são hábeis de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico de maneira indireta, e ecoar no território no qual estão inclusas. Um exemplo: a política industrial da União Europeia é levada a criar situações para impulsionar setores produtores, uma vez que esses são compreendidos a partir de sua potencialidade de gerar crescimento econômico e ampliação de 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 aplica as políticas setoriais como uma das ações para a inserção espacial, aspecto estratégico que busca uma coordenação entre as regiões. A tática utilizada demonstra o feitiço territorial inserido nas políticas setoriais, induzindo o

desenvolvimento para diferentes partes espaciais de formas díspares das políticas regionais. Instrumentos como a defesa externa, apoio ao progresso tecnológico e na infraestrutura são algumas das estratégias setoriais aproveitadas pelos Estados que repercutem no território (MI, 2006).

O progresso de uma política setorial auxilia para a criação de valor e para que o mesmo seja acertado pelo país. Entendendo valor não apenas no significado econômico, mas na modernização de mão de obra, junção entre atores territoriais, a criação de serviços, qualificação de recortes territoriais e de mais condições que fabricam envolvimento socioeconômicas. Assim, boas estratégias setoriais têm poder de desenvolver vantagem não apenas para o setor que recebe as ações públicas, mas para uma extensiva rede.

A iniciativa da evolução do território como política de Estado ocorreu a partir da República Velha, quando se busca a estruturação de infraestrutura estratégica, como ferrovias e portos. A função inicialmente orientada pelos governos estaduais, passa a ser adicionado a ação do governo federal, a partir de 1930 quando às duas hierarquias de poder político ajustaram a qualificação da infraestrutura nacional e oxigenaram as condições territoriais para as atividades de exportação e o estímulo à industrialização (Rückert, 2001)

Após o fim da 2ª Guerra Mundial e a mudança dos Estados Nacionais com a preparação de políticas desenvolvimentistas, redirigiu-se a função das políticas dirigidas para economia e o território. Uma das primeiras ações de políticas setoriais no Brasil foi o Plano SALTE, inclinado para uma união de setores da área de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, criado em 1947. O governo de Getúlio Vargas, agiu com uma forte industrialização nacional, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) e da empresa Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS), ações que conseguiram substanciar setores produtivos nacionais. (Cargnin, 2014).

As preparações de políticas territoriais voltadas para o crescimento regional possuem uma longa trajetória no país com ações específicas do Governo Federal. O foco inaugural foi à região nordeste, desde 1909, com a fundação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs), contudo foi a partir do governo de Getúlio Vargas que se criaram políticas estratégicas. A fundação do Banco do Nordeste (BNB), em 1952, e a formação 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 definidas como ações organizadas para o crescimento planejado da região. (Monteiro Neto *et al.*, 2016).

Monteiro Neto e colaboradores (2016) sublinham, a fundação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959, constantes feitos orientadas para outras regiões como a fundação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). A intenção de tais ações era instigar a industrialização das regiões norte e nordeste, aproveitando-se mecanismos de isenção fiscais e financeiros para a diminuição dos gastos e, mirando assim, atrair novos investimentos para as regiões procurando levar o crescimento socioeconômico para inúmeros pontos do país.

Muitas das políticas regionais exploravam atrair investimentos privados para regiões alvos, tendo como objetivo a criação de emprego e renda para ajudar no desenvolvimento territorial e social. Na década de 1980, as crises econômicas viveram um enfraquecimento da capacidade do Estado de intervir com políticas suscetíveis de promover o desenvolvimento territorial. A reestruturação do cenário econômico brasileiro, a partir da implantação do plano real, as novas inclinações fiscais e financeiras trataram bases macroeconômicas mais estáveis. Todavia, as bases mais liberais e o menor envolvimento estatal na economia impossibilitaram o avanço das políticas regionais.

A fase de declínio do crescimento da economia brasileira, acontecido na década de 1980, refletiu na piora das desigualdades regionais, atingida na decadência das superintendências regionais (Sudene, Sudam e Sudeco), que foram mudadas por agências de desenvolvimento com atribuições limitadas. Esse contexto auxiliou para a aumento da desigualdade entre as regiões e só deu amostras de serem alteradas a partir dos anos 2000, com a possibilidade de um novo cenário para a economia nacional e internacional

No Brasil, a preparação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (I e II PNDs) entre as décadas de 1970 e 1980 conduziram volumosos investimentos em áreas de baixo desenvolvimento. Os capitais foram investidos sobretudo por recursos federais e por empresas estatais, manifestando-se diretamente na descentralização produtiva no território nacional, multiplicando a velocidade do desenvolvimento das regiões e avantajando a participação na produção nacional. Agindo em setores vetoriais, os PNDs foram planejamentos econômicos e de ordenação territorial que ganharam expressivas consequências na desconcentração industrial no Brasil (Monteiro Neto, 2016; Rückert; Albuquerque, 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 decretou a diminuição das desigualdades regionais como uma das atribuições da União, sendo que o planejamento de atividades econômicas seria a estratégia para tal fim. Mesmo com a invenção de programas de incentivo para setores das regiões mais desiguais, a modificação nos textos-base teve um baixo investimento real nas regiões norte, nordeste e centro-oeste. (Brandão, 2019).

Nos anos 90, houve uma abordagem diferencial para as políticas setoriais, com a abordagem conduzida para determinados setores, como, por exemplo, as áreas automobilístico, têxtil, calçados e aeronáutico. Entre as técnicas utilizadas estão a segurança tarifária contra os importados e condições especiais de financiamentos públicos para investimentos e produção via BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Boneli; Veiga, 2003).

No decorrer do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) entre 1995 e 2002, o modelo neoliberal foi largamente empregado, mirando a diminuição do papel do Estado na intervenção nos setores produtivos. Nos oito anos de mandatos do governo FHC, foram ajustados os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), fragmentados nos programas: Brasil em Ação (Plano Plurianual – PPA 1996-1999), do primeiro mandato, e no Avança Brasil (PPA 2000-2003), do segundo (Brandão, 2019).

Os programas estabelecidos pelo Governo FHC encaminhavam uma estruturação das oportunidades para o setor privado, o Estado passa a uma função secundária, pondo uma lacuna nas políticas de redução das desigualdades regionais no Brasil.

A volta da política de intervenção do Estado para o desenvolvimento nacional, entre elas as regionais, surgiram a partir de 2003, quando o governo federal engenhou superar as limitações que impediram ações estratégicas para a evolução econômica 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)

Com um viés desenvolvimentista, o governo federal angariou a função de motor do desenvolvimento nacional. No que diz respeito à evolução regional de setores econômicos, a ação estratégica para setores da economia reflete no crescimento de regiões de forma impactante do que políticas regionais. Além disso, a maior dependência estabelecida com a economia internacional, com ênfase para a produção de commodities, assim como o impacto de projetos do governo como infraestrutura, petróleo e gás, podem levar ao desenvolvimento regional, sem obrigatoriamente existir 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)

No segundo governo Lula, foi instituído o Programa de Aceleração do Crescimento, que entre 2007 – 2015 se fez em um macroprojeto do governo federal. O programa movimentou um bloco paralelo de investimentos em infraestrutura que foram capazes de modificar muitas regiões do país, atuando em variados setores estratégicos. O conjunto dos investimentos foi feito em três eixos: infraestrutura logística cuja função era construir e ampliar rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; setor energético que tinha como função a geração e transmissão de energia elétrica, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. E por último, a infraestrutura social e urbana, tendo uma política de saneamento, habitação, metrô, trens urbanos e luz para todos (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)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu alterações relevantes na legislação tributária, introduziu medidas de estímulo ao crédito e fortaleceu a capacidade institucional dos órgãos públicos, contribuindo para a reorganização das administrações subnacionais. Além disso, buscou eliminar entraves burocráticos, jurídicos e legislativos que historicamente limitavam o avanço de projetos de construção e infraestrutura.

Por se tratar de um conjunto de investimentos regionalmente desconcentrado, suas ações repercutiram em diversas áreas. O projeto de desenvolvimento econômico implementado pelo governo federal nesse período estruturou-se a partir de uma política macroeconômica que não se restringiu ao controle inflacionário, mas também contemplou a redução da dependência externa, a dinamização do mercado interno por meio da redistribuição de renda e a diminuição da pobreza (Fálcon, 2011).

Além do PAC, outros programas federais foram concebidos com o objetivo de qualificar o território e mitigar desigualdades regionais, redefinindo recursos e ações entre diferentes setores. Entre eles, destaca-se o Plano Mais Brasil 2012–2015, que previa investimentos de R\$ 43 bilhões destinados à redução das desigualdades no país. No entanto, conforme observa Brandão (2019), o plano carecia de uma estratégia consistente que permitisse sustentar e ampliar as ações já desenvolvidas no âmbito do PAC.

No campo social, o período de 2003 a 2015 foi marcado pela adoção de políticas que impactaram a diminuição das desigualdades regionais, sobretudo por meio da ampliação da transferência de renda, da valorização real do salário mínimo, do fortalecimento da previdência rural e da expansão do crédito consignado. Esses fatores contribuíram para uma reconfiguração da estrutura social brasileira. Em 2011, o governo federal lançou o Plano Brasil sem Miséria, cujo propósito era alcançar aproximadamente 16,2 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, por meio de ações articuladas de transferência de renda e ampliação do acesso a serviços públicos essenciais.

A educação também constituiu um dos eixos prioritários das gestões Lula e Dilma. Nesse período, houve uma expansão expressiva das vagas no ensino superior e técnico. A criação de 14 novas universidades federais e 126 novos campi ampliou significativamente a capacidade de atendimento, resultando na duplicação do número de vagas nas instituições federais de ensino superior (Brandão, 2019). Barufi (2012) demonstra a existência de uma forte relação entre a proporção de indivíduos com diploma de nível superior e o produto interno bruto (PIB) dos municípios brasileiros, o que reforça a relevância desses investimentos.

Entre 2000 e 2010, o total de vagas no ensino superior passou de 1,22 milhão para 3,12 milhões. A educação profissional também registrou expansão significativa, com aumento do número de unidades e matrículas. As Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica atingiram 644 unidades distribuídas por todas as regiões do país, ampliando o alcance territorial dessa modalidade de ensino.

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)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi estruturado de modo a orientar ações políticas em diferentes escalas de governo, articulando políticas setoriais capazes de impulsionar distintos recortes territoriais. Em contextos de baixo dinamismo econômico, o enfrentamento das desigualdades torna-se mais difícil; contudo, mesmo em períodos de expansão, é necessária uma decisão política firme e contínua para promover transformações estruturais.

Nesse sentido, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), discutida desde o primeiro mandato do governo Lula, foi institucionalizada em 2007. Conforme Monteiro Neto (2015), o PNDR I foi concebido a partir de referências da União Europeia e de uma perspectiva multiescalar, de natureza territorial, orientada ao fortalecimento das vantagens competitivas de cada região. Seu objetivo central consistia em reduzir as disparidades regionais, buscando equiparar condições de desenvolvimento por meio de projetos e ações coordenados pelo governo federal.

As diferentes fases do PNDR foram guiadas por princípios como a transescalaridade territorial, a multidimensionalidade e a transversalidade das políticas públicas. Na segunda fase, uma das estratégias adotadas foi o estabelecimento de metas conjuntas com ministérios setoriais. Entretanto, apesar das iniciativas, o impacto da política regional ficou aquém do esperado. Entre os fatores que explicam esse resultado estão a ausência de um fundo nacional para o desenvolvimento regional, a inexistência de uma governança institucionalizada para acompanhar os projetos e a falta de centralidade do tema na agenda governamental (Brandão, 2009).

A análise histórica das políticas territoriais no Brasil evidencia que diferentes governos recorreram a esse tipo de instrumento para orientar sua ação estatal. Nesse contexto,

destaca-se o caso do Porto do Rio Grande, que recebeu políticas territoriais estratégicas ao longo do tempo. O Estado brasileiro desempenhou um papel decisivo na qualificação desse nó logístico, de modo a atender às demandas de atores regionais e globais. Embora a formação e expansão do porto tenham possibilitado a construção de múltiplos contextos locais, foi sobretudo a ação estatal que consolidou o complexo portuário como um elemento de grande relevância estratégica para o Rio Grande do Sul.

As políticas de desenvolvimento regional, ao longo das décadas, assumiram diferentes enfoques e estratégias. Os modelos de crescimento adotados por distintos governos buscaram qualificar recortes territoriais para integrá-los à dinâmica da economia internacional, flexibilizando barreiras territoriais e ampliando a inserção de novos atores econômicos.

Nesse debate, destaca-se a teoria dos “polos de crescimento”, de François Perroux, amplamente utilizada nos estudos sobre políticas territoriais. Essa perspectiva ressalta a relação entre empresa e território, indicando que o espaço de interesse não corresponde necessariamente ao da nação, mas sim ao recorte territorial no qual determinados atores exercem seu poder e projetam seus objetivos. Assim, cabe ao Estado estruturar, em seu território, forças motrizes capazes de conectar regiões estratégicas ao mercado internacional (Egler, 2011).

Segundo Egler (2011), “poucos foram os países do mundo que levaram tão longe as ideias de Perroux quanto o Brasil” (p. 212). Ainda assim, políticas de desenvolvimento de caráter predominantemente exógeno nem sempre produzem os resultados esperados nas regiões onde são implementadas, especialmente quando não há articulação sólida entre interesses locais, estratégias federais e dinâmicas econômicas globais.

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)

O estabelecimento de complexos industriais tem como força motriz atrair mão de obra e empresas e mobilizar serviços ligados às áreas produtivas ali instaladas ou que possam explorar a infraestrutura construída. Assim, um polo transpassa as limitações regionais, sendo um exemplo os portos que compreendem e que conquistam as fronteiras

estaduais. Estruturas essas que mereceram amplas ações para conveniência, ampliação e reconfiguração de suas estruturas produtivas.

Durante os governos militares, os Polos Regionais foram fortificados por questões de estratégia de aceleração das exportações. A modificação dos corredores de exportação e a modernização do setor agropecuário fizeram do Porto do Rio Grande um território estratégico para toda a região sul do Brasil.

As estruturas portuárias e o distrito industrial ganham um papel estratégico de desenvolvimento regional, com poder de gerar impactos positivos para o estado gaúcho. 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 agrbusiness e do capitalismo no campo no Brasil” (Rückert, 2001 p.109).

A maneira do progresso das estruturas do porto do Rio Grande será melhor desdobrada nos capítulos posteriores, sendo que nesse recorte da pesquisa a intenção é analisar como as políticas territoriais beneficiaram a zona de estudo de uma função norteadora do desenvolvimento regionalizado. No período dos anos 90, a abertura para o capital privado, intensificou notavelmente a potencialidade de movimento das mais diversas cargas e elevou a significado do porto do Rio Grande para diversas cadeias industriais estabelecidas no estado.

A adoção da política de polo de desenvolvimento industrial aconteceu no processo de desconcentração de atividades na área de fabricação naval. Colocado dentro do PAC, em que uma de suas finalidades era a desconcentração de processos produtivos, para gerar emprego e renda em inúmeras regiões do país. Para a materialização dos polos de desenvolvimento naval, foi instaurado um complexo de políticas, ações e estratégias de Estado para possibilitar que outras regiões do país fossem beneficiadas com o crescimento do setor. A lógica apresentada no governo federal foi a de um período de desenvolvimento fundado na consolidação do território e da economia brasileira.

... 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 particularidade da fabricação naval é de ser uma indústria de montagem que envolve uma abundante cadeia produtiva, tornando a sua localização um meio estratégico para o progresso econômico e de diferentes áreas industriais (metal-mecânico, químico, móveis). Da fabricação de casco de navios até o setor imobiliário, a indústria naval desloca uma rede de indústrias capaz de transformar a dinâmica de um extensivo recorte territorial.

A particularidade da fabricação naval é de ser uma indústria de montagem que envolve uma abundante cadeia produtiva, tornando a sua localização um meio estratégico para o progresso econômico e de diferentes áreas industriais (metal-mecânico, químico, móveis). Da fabricação de casco de navios até o setor imobiliário, a indústria naval desloca uma rede de indústrias capaz de transformar a dinâmica de um extensivo recorte territorial.

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 navieças, pode estar localizada em outras cidades próximas ou distantes do estaleiro. (Goulart Filho, 2014, p. 290)

A extensa cadeia de fabricação naval compreende a capacidade de mobilizar a economia e o dinamismo de trabalho de uma região e não só o local de instalação das docas e estaleiros. Com isso, a elaboração de projetos voltados para o setor de construção naval insere-se em uma estratégia política de desenvolvimento territorial. Contudo, o setor demanda uma série de exigências e estruturas para o seu completo desenvolvimento.

A política para a área de construção naval deve ser inclusa como territorial, em virtude das estratégias organizadas pelas instituições públicas unidas para materializar os atores locais e nacionais no extenso projeto. A especialização de mão de obra regional para incluir a sociedade civil nos empregos produzidos pelo setor, a estruturação de coordenação produtivos para conceituar as empresas locais e a criação de conteúdo local são algumas das ações governamentais ocupadas para implantar diferentes recortes territoriais do Brasil na cadeia industrial do setor de petróleo e gás natural.

Este trabalho vai especificar algumas estratégias aproveitadas pelo governo federal para unificar a indústria naval brasileira e tornar esse um setor fértil com capacidade de concorrer globalmente. Primando pela conjuntura política para a criação de ações inclinadas para a área de fabricação naval, as ligações entre atores em diversas escalas, as políticas de defesa e proteção ao setor e a maneira de desconstrução da política brasileira para a construção naval.

A preocupação da eleição, em 2002, do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, criou uma ocasião de nervosismo no Brasil devido à convicção de que, com sua eleição, o país poderia não seguir suas negociações 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 escrita especialmente para os atores econômicos e ofereceu como significado que o governo nacional conduziria a cartilha econômica já existente no país.

O primeiro governo Lula (2003 – 2007) foi apontado pela permanência da economia neoliberal, perscrutando o ajuste fiscal, das metas de inflação, câmbio flutuante e o controle da dívida pública. Todavia, a adoção de um firme fomento de crédito para a exportação de commodities agrícolas e produtos industrializados de baixa tecnologia demonstrou uma mudança na política econômica nacional a ser executada de forma gradativa. O governo federal escolheu um modelo político que pactuou a agenda neoliberal e políticas para impulsionar 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 desafiadores objetivos. (Cardoso Jr; Siqueira, 2012, p.944)

Após duas décadas de paralisação econômica, o país restabeleceu a sua capacidade de crescimento. As reformas tributária e financeira emitiram suporte para o aumento da acessibilidade de crédito. O crédito consignado foi um dos instrumentos que alimentaram a economia interna (Cardoso Jr; Siqueira, 2012; Barbosa, 2013). A partir de 2003, um projeto desenvolvimentista foi edificando uma agenda virada para o desenvolvimento de diferentes setores, tendo como base o novo-desenvolvimentismo, apoiado no fortalecimento da indústria nacional com potencial de concorrer em cenário internacional e fortalecendo as exportações de manufaturados. Forjando um forte mercado interno capaz de mobilizar os setores industriais e sustentar a economia nacional por meio do consumo (Bresser-Pereira, 2016). O Estado torna-se, durante o governo Lula, um ator central nas relações territoriais.

Para isso, ajustou áreas prioritárias e instaurou arranjos entre atores de múltiplas escalas. A forma adotada segue os princípios do neodesenvolvimentismo, com um Estado forte e mobilizador para a atividade dos demais atores. A Aceleração do Desenvolvimento teve como objetivo auxiliar e acelerar o desenvolvimento sustentável, o aumento do rendimento da produtividade e a superação das instabilidades regionais (Brasil, 2007). O

programa foi responsável por reestruturar os investimentos setoriais na agenda do Estado brasileiro, utilizando obras em marcha e obras já elaboradas. (Cardoso Jr.; Navarro, 2014).

O PAC 1 de 2007 e, em seguida, o PAC2 de 2010, fez com que o programa recuperasse a capacidade de planejamento do poder público. Colocou assim o governo federal como fiador por erguer as áreas prioritárias para investimento, reduzindo a predominância do capital financeiro e conduzindo recursos para a criação de emprego e renda, além de melhorar 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)

A alteração no papel do Estado colocou o PAC sob comando da Casa Civil, uma vez que esse se tornou um carro-chefe das políticas estatais. Tal estrutura organizacional foi composta por duas exigências formais de gestão, compostas 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 Jr.; Navarro, 2016, p.25)

A preparação do PAC criava não apenas direcionar os investimentos públicos para a aquisição de resultados expressivos na ampliação econômica e social, mas também, ter condições que atraíssem os capitais privados. Assim, o Estado brasileiro tomou o papel de estruturar e estimular os investimentos no país, procurou diminuir as desigualdades gritantes na enorme dimensão continental do território nacional. A redenção do planejamento público no Brasil reforça e renova o papel do Estado na composição do crescimento econômico 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” (Pochman, 2019, p.153). O não envolvimento de um território na lógica de produção global está ligado à ausência de infraestrutura territorial. As repercussões desse descuido de equipamento são o pequeno interesse de empreendimentos multinacionais em fixar-se no território. No Brasil, o surgimento de espaços opacos desenvolveu um baixo indicador de postos de trabalho formais para a população. Circunstância que, associada a projetos territorialmente fragmentados, instáveis condições urbanas foram o cenário que fundamentaram a elaboração do PAC (Cardoso Jr.; Navarro, 2014).

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 materialização do PAC, o governo federal organizou um conjunto de mudanças normativas e regulatórias. Apesar do maior destaque para as obras físicas executadas pelo programa, as ações e estratégias burocráticas aprovadas dentro do programa requerem ênfase, como medidas de gestão; a aperfeiçoamento no ambiente de negócios e investimentos; incentivo ao crédito e ao financiamento; medidas fiscais de longo prazo; aprimoramento do sistema tributário; e desoneração tributária. Tais obras não ocorreram em virtude exclusiva do PAC, contudo o programa deu o potencial ao governo de nivelar a máquina pública a um objeto comum.

Tabela 1 - áreas de investimento

Eixo Temático	Áreas de Investimento	Valor Previsto (R\$ bi-lhões)
Logística	Construção e recuperação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias	58,3
Energia	Geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, mineração, renováveis	274,8
Infraestrutura Social e Urbana	Habitação, saneamento básico, transporte urbano, acesso à luz e água	170,8
Total	—	503,9

Fonte: Chagas, 2014; – organizado pelo autor.

Em 2009, os investimentos prenunciados para o PAC 1 foram elevados 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 acréscimos são resultantes de atualizações e desenvolvimento dos projetos que faziam parte do programa. É elementar sublinhar que a organização da gestão dos projetos e informações levou a uma redução gradual das obras devido a indícios de irregularidade (Cardoso Jr.; Navarro, 2014).

O PAC foi planejado para agir em diferentes frentes e compor esforços entre variados atores para atingir os objetivos. Mesmo que algumas obras já empreendessem parte da agência do governo, a inserção das mesmas no programa ocorre, pois o programa busca complementares ações e melhorar os investimentos (BRASIL, 2007). Em 2010, foi lançado o PAC 2, que buscou aprimorar as ações da primeira fase do programa, articulando seis áreas complementares. Essa etapa do programa tinha prenunciado, para o período de 2011 a 2014, R\$ 955 bilhões. Já conjecturava para 2014 mais R\$ 631,4 bilhões, informação que revelou o planejamento a longo prazo do governo federal, sendo que R\$ 626,9 bilhões desses recursos eram aplicados a investimento em energia, sobretudo para o setor de petróleo e gás natural (Brasil, 2010).

Tabela 2- Eixos Estratégicos e Investimentos do PAC

Eixo	Objetivos	Áreas de ação Investimentos	Investimentos
Energia	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 camada pré-sal na costa brasileira e a	Tem como áreas prioritárias a geração e a transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, revitalização da indústria naval (marinha mercante), combustíveis renováveis, eficiência energética e pesquisa mineral (geologia e mineração);	461,6

	construção de refinarias para ampliar e melhorar a produção de derivados do petróleo no país.		
Transporte	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
Cidade Melhor	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
Comunidade Cidadã	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
Minha Casa Minha Vida	Programa habitacional para a contratação de unidades habitacionais com prioridade a	Aperfeiçoamento das regras de financiamento e aprimoramento das moradias em relação à	278,2

	famílias de baixa renda.	primeira fase (2009-2011);	
Água e Luz para Todos	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 medir o progresso dos investimentos formalizados pelo PAC nas duas fases, caracterizasse as marcas de investimentos diretos das empresas estatais e do setor privado. As empresas estatais aumentaram em 48,5% os seus investimentos na primeira e segunda fase do programa, estimados no período entre 2007 e 2014. Na mesma época, em comparação com o PAC 1 e 2, os investimentos privados ampliaram para 54,9%. Contudo, é necessário galhardear que o programa durante a sua primeira fase experimentou sequelas da crise internacional (Cardoso Jr.; Navarro, 2014).

O PAC foi de elementar significado para amaciar os impactos da crise internacional iniciada entre 2008 e 2009. Mesmo com a baixa dos investimentos privados em meio à crise, a conservação dos recursos públicos aprovou a continuidade das ações planejadas. Somado a isso, a redução tributária, executada pelo governo federal por meio da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi reforçada durante a etapa de crise e teve como repercussão a alta do lucro empresarial e a conservação 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 permanência do programa e a apresentação de novas estratégias fiscais levaram à geração de emprego e renda no país de forma nítida, mesmo em uma época adversa

para a economia globalizada. Mesmo com a diminuição de recursos internacionais utilizáveis para investimento, a queda na exportação e na baixa dos preços das commodities, que abalaram expressivamente o setor privado, os choques econômicos foram moderados devido à continuidade do PAC e do poder de investimento do Estado brasileiro.

Assim, o Programa de Aceleração do Crescimento foi um mecanismo importante para uma política anticíclica de investimento e gastos sociais (BARBOSA, 2013). A integralidade do programa é visível ao analisar o progresso gradual dos capitais 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. (Pochman, 2019, p.175)

O modelo de crescimento adotado, concentrado na produção, distribuição e no consumo de massa, desencadeou impactos para as regiões do país. O PAC com ações para áreas estratégicas ajudou notavelmente para a criação de postos de trabalho e aumento da renda. Com ações para setores como habitação e a indústria de fabricação naval, bons materializadores de empregos formais.

O anúncio por parte do Governo Federal, no ano de 2008, do descobrimento de vastos reservas de petróleo e gás natural em águas profundas fez com que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) fossem dirigidas para o setor. A capacidade dos recursos, até então novos, e toda a intrincada cadeia produtiva ligada à exploração em alto mar determinaram uma nova atitude para o Estado brasileiro. A perspectiva da deslocação de toda a cadeia de petróleo e gás natural para a pesquisa e exploração de reservas no fundo do mar com processamento produtivo ainda não desenvolvido criou motivações para a produção de tecnologia para a exploração das reservas.

As atividades do PAC inclinadas para a área de petróleo e gás natural estavam unidas diretamente ao descobrimento das reservas do pré-sal brasileiro. O governo federal aplicou o programa para erguer um contexto oportuno à utilização de toda a cadeia industrial interligada à produção de hidrocarbonetos. A indústria de construção naval foi digna de ações prioritárias em mérito do seu capacidade na criação de emprego e renda, a fortalecimento dos descobrimentos de petróleo em águas profundas nutriu a produção de navios de suporte e plataforma de Offshore introduzindo um trabalho na fabricação de

peças e serviços capazes de transformarem a dinâmica em recortes territoriais a partir de sua introdução.

Dentro do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, os investimentos aplicados ao eixo de energia e mais precisamente para o setor de petróleo e gás natural são substanciais para incorporar o processo que sofisticou a dinâmica dessa área no país e todos os desencadeamentos para a indústria de fabricação naval. No PAC 1 o setor teve investimento inaugural prenunciado de R\$ 179 bilhões, configurando 35,5% do total de recursos aplicados ao programa. Dos recursos destinados para investimentos futuros, os investimentos, após o fim do PAC 2 em 2014, tinham R\$ 626,9, que constituía quase a totalidade dos R\$ 631,4 prognosticados para a ininterrupção das ações dos eixos de energia (Chagas, 2014).

O motivo que levou o encaminhamento de um maior volume de vantagem para o setor de energia foi o da função extraordinário do Pré-sal para o fortalecimento do plano político nacional. Martines e Colacios (2016) definiram a função das reservas de petróleo e gás natural para as atividades 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 grandeza do PAC para o fortalecimento de um esquema político voltado a pesquisar todas as possibilidades, proveniente da descoberta do pré-sal, está na coordenação institucional estabelecida pelo programa. A união entre distintos ministérios, instituições públicas, sujeitos financeiros, iniciativa privada deu ao programa uma significativa incumbência para a ampliação de toda a cadeia produtiva ligada ao setor de petróleo e gás natural.

Todavia, o significado das novas reservas de petróleo e gás natural defenderam a expressiva atenção encaminhada pelo PAC para essas fontes de energia. O pré-sal contribuiu para o fortalecimento do programa desenvolvimentista nacional, emitindo uma moderna base de manutenção e beneficiando o Estado brasileiro de uma significativa 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 obras do PAC concentradas no setor de exploração das reservas do pré-sal se especializam em duas frentes: a desburocratização e sistematização dos processos de licenciamento; e 2- para a revitalização da indústria naval nacional (Schutte, 2012). O seguimento 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). (Schute, 2012, p.45)

No PAC, as obras alteradas para a indústria de fabricação naval foram alimentadas e nutridas por mecanismos inseridos no programa. A invenção de uma administração institucional para alimentar a fabricação de navios e docas no contexto do seguimento de revitalização da indústria marítima tinha como pilar central atender à causa nacional para pesquisa, exploração e produção do pré-sal.

A dinâmica industrial trouxe a agregação pelo PAC de política e programas aplicados à modernização e crescimento naval brasileira. O potencial na criação de emprego e renda pela indústria de fabricação naval foi ao encontro dos elementos norteadores da composição do PAC, além disso, a ampla demanda de navios possibilitou a descentração do setor naval em território nacional. A edificação de novos estaleiros, em regiões sem um potencial naval já instalado, foi planejada tendo em vista a organização de uma complexa cadeia de produção naval nacional.

O PAC e sua composição aprovaram a união de atores políticos centrais, associados com o programa, que promoveu a composição de obras, estratégias e políticas que instauraram o território nacional para a produção de um complexo produtivo naval, competente de responder às urgências do setor de petróleo e gás natural em crescimento 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 desempenho do PAC para o setor de petróleo e gás natural teve uma função de provedor das ações dos atores institucionais. Participando desde o período de

planejamento até a observação das obras e projetos desenvolvidos, o projeto especializou-se pela complexidade de estratégias e contextos políticos que unificaram o projeto para a área marítima e realocou o Brasil entre os grandes players de fabricação naval mundial. A capacidade dos projetos conexos ao Pré-sal para nutrir a indústria nacional fez com que em 2011 o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) a erguer o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia de Fornecedores de Bens e Serviços Ligados ao Setor de Petróleo e Gás Natural, reforçando.

A retomada da indústria naval, após a inserção do setor na concorrência internacional, gerou um expressivo número de empregos em estaleiros ampliados ou criados com apoio do BNDES, além de reativar a fabricação nacional de navios de grande porte (Maringoni; Juliano, 2017). Esse movimento repercutiu no crescimento territorial brasileiro e contribuiu para o desenvolvimento econômico e social de regiões historicamente excluídas dos principais centros produtivos. Por meio de políticas voltadas à desconcentração do dinamismo industrial, foi possível impulsionar cadeias produtivas que fortaleceram as condições econômicas e sociais de diversos recortes regionais.

Nesse contexto, tornou-se evidente que as políticas setoriais direcionadas à pesquisa, exploração e produção de petróleo e gás natural desempenharam papel relevante no desenvolvimento regional. Embora não fossem concebidas com esse objetivo explícito, as políticas implementadas nos governos Lula e Dilma contribuíram de modo significativo para atender às demandas socioeconômicas de amplas regiões do país. Assim, esta pesquisa busca compreender de que maneira tais políticas setoriais exerceram influência decisiva sobre o crescimento regional brasileiro, muitas vezes produzindo efeitos mais profundos que as próprias políticas regionais executadas no mesmo período.

Com a descoberta do pré-sal, diversos atores internacionais passaram a demonstrar interesse em participar da exploração das novas reservas. A magnitude das descobertas colocou o Brasil no centro das atenções das grandes companhias globais de petróleo e gás natural. Além dos agentes diretamente envolvidos na pesquisa e exploração dos recursos, o país atraiu atenção de toda a cadeia produtiva Offshore, reforçando a necessidade de compreender as estratégias e ações de atores de múltiplas escalas em relação ao pré-sal.

As novas reservas atraíram tanto empresas privadas quanto governos estrangeiros, ampliando o alcance geopolítico do pré-sal. As oportunidades associadas a essas descobertas mobilizaram toda a cadeia produtiva, com destaque para a indústria de construção naval, responsável pela fabricação de navios e plataformas destinadas à exploração

Offshore. O marco regulatório do setor, acompanhado de exigências de conteúdo local, buscou antecipar-se aos interesses externos e proteger a complexa cadeia produtiva brasileira. Como observa Cedro (2014, p. 106), “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”.

A estratégia do governo federal para aproveitar o potencial econômico do pré-sal estruturou-se em quatro eixos fundamentais. Considerando o avanço da exploração e o incentivo às cadeias produtivas associadas — incluindo equipamentos, embarcações e outros materiais necessários — estimava-se que o valor econômico gerado pelo setor de petróleo e gás poderia alcançar até 20% do Produto Interno Bruto (PIB) do país em 2020, frente aos 10% registrados em 2010 (Fusco; Stefano, 2009 apud Cedro, 2014).

A crescente demanda mundial por petróleo pressiona a produção e alimenta projeções de possível escassez decorrente do consumo elevado. Segundo dados da Wood Mackenzie citados pela Petrobras (2013), a redução do ritmo de produção tende a estimular a busca por novas reservas, e a descoberta de novas fontes pode redefinir o posicionamento dos países produtores, originando novos ciclos econômicos em diferentes regiões do planeta.

No caso brasileiro, a descoberta de novas fontes de hidrocarbonetos gerou expectativas de um novo ciclo para o país, com impactos potenciais sobre o crescimento econômico, social e territorial. A crença de que o pré-sal seria capaz de solucionar diversos problemas estruturais e de revitalizar serviços públicos essenciais transformou essas reservas em um grande projeto de governo, orientando políticas e estratégias nacionais (Sauer; Rodrigues, 2016). Dessa forma, a exploração do pré-sal envolve dimensões que ultrapassam a capacidade técnica e institucional de um único país, integrando um projeto nacional observado atentamente por atores de diferentes 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 da vontade de atores nacionais para o setor de P&G, uma possibilidade para o desenvolvimento socioespacial motivado nas novas descobertas. As grandes reservas naturais instigaram olhares de atores multinacionais ou globais, os quais reconheceram possibilidades no Brasil. Não só as reservas de petróleo cativam a atenção dos atores, mas igualmente toda a tecnologia promovida pela Petrobras para a exploração em grandes profundidades.

O poder político fundado na área do petróleo pode ser considerado com a capacidade de movimento de recursos e prestígio político de Estados-nação e de grandes empresas globais. A importância pode ser cumprida com a forte concorrência entre as organizações do setor, que exibem nitidamente a discussão de uma causa determinante para a economia global. E a desempenho do Estado nesse prosseguimento se sustenta com a participação direta de companhias estatais na exploração e domínio 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 detêm 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 progresso dos empreendimentos nacionais na pesquisa das reservas de hidrocarbonetos pelo mundo reflete o caráter estratégico. A Função que prova uma competição global por esses recursos e a aplicação de diferentes estratégias para alcançar acesso e domínio a importantes reservas. Independente do exemplo das empresas, controladoras da produção de petróleo no país, elas são mecanismos de políticas multi-escalar.

A importância estratégica da área pode ser confirmada pela consolidação das empresas estatais, em uma escala que coloca integralmente o controle do percentual das reservas de petróleo. Em 1960, quando foi criada a OPEP, 85% das reservas eram operadas pelas companhias internacionais. Tal fato, segundo especialista, pode ter prejudicado o controle dos conflitos econômicos de 1973 e 1979, devido ao baixo controle dos países. Em 2010, as reservas de petróleo centralizavam 88% sob controle de companhias nacionais. Passo que facilitou, em crises econômicas recentes, como a de

2008, uma manutenção nos preços e no fabrico de petróleo, baixando assim os impactos econômicos. (Sauer; Rodrigues, 2016).

As empresas nacionais da área de petróleo, apesar de o forte peso de preços internacionais e da tendência da OPEP, penetram a capacidade de atuar como agentes das políticas públicas em seus países.

... 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 âmbito do petróleo e gás natural é formada por estratégias de Estado e atores econômicos com grande poder multiescalar. A consolidação das empresas estatais entra em batalha com o interesse de Estados que agem no setor em conjunto com os atores privados. Um modelo é os Estados Unidos que em sua política energética de 2001, segundo Barros (2012), determina 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). O descobrimento de novas reservas de petróleo reorienta as preocupações globais do setor, sobretudo em países fora da OPEP.

Em 2014, a produção de petróleo nos países fora da OPEP representou 59% do total mundial. Enquanto a extração de antigas reservas é abreviada devido ao perezimento, novas descobertas são centrais para a manutenção da alta procura do recurso. Assim, o Brasil e o descobrimento das reservas do pré-sal entraram no centro de interesse geopolítico encadeado ao setor de petróleo e gás natural (Sauer; Rodrigues, 2016). 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 modernos projetos implantados em todo o mundo.

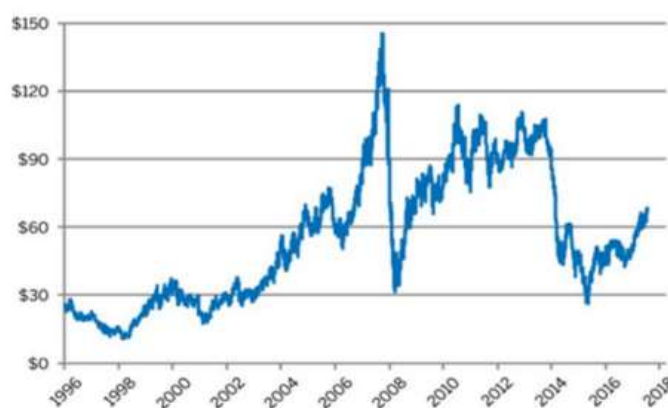
Isso funciona devido à aptidão produtiva movida a partir da descoberta das reservas de petróleo na camada pré-sal. Com um custo médio variando entre US\$ 3 e US\$ 20, para a produção de um barril, valor influenciado pelas circunstâncias das reservas, potencial dos poços e pela engenharia envolvida, é possível compreender o potencial das novas reservas brasileiras. A produção de petróleo no pré-sal, em 2014, tinha o valor de US\$ 9,1 o barril.

Com a concentração de conhecimento e a descoberta tecnológica, esse valor foi abreviado para US\$ 7 em 2018, atingindo em 2019 o valor de US\$ 6, demonstrando a diminuição constante nos custos de produção do pré-sal.

Esse valor, obtido pela Petrobras na exploração de reservas em águas profundas, aproxima a estatal da média dos preços de produção das empresas internacionais da área de petróleo e gás. Shell, ExxonMobil, BP, Chevron, Eni e Total apresentam um custo de US\$ 5,40 por barril em 2019 (PETROBRAS, 2020; Jornal do Comércio, 2019).

Apesar da variação do preço do barril de petróleo, conforme demonstrado na Figura 1, a produção de petróleo é altamente lucrativa devido ao custo de exploração, que varia conforme a localização das reservas. Essas reservas baratas são muito importantes para os principais grupos internacionais que trabalham no setor. Os valores alcançados pela Petrobras para a exploração de petróleo estão aquém do custo médio de US\$ 3,20 de poços no Oriente Médio, de acordo com um estudo realizado pelo Rystad Energy Ucube. No entanto, as reservas brasileiras se sobressaem pela capacidade produtiva (Jornal do Comércio, 2019).

Figura 5 - Variação do preço do barril entre 1996 e 2018



Fonte: PUTNAM, 2018.

As reservas de petróleo e gás natural se caracterizam pelo importante rendimento dos seus poços. A qualidade de produção da Petrobras com as reservas do pré-sal ocasionou um salto de anos. Com as reservas de petróleo e gás natural, da camada pré-sal, a Petrobras metamorfoseou-se uma das ascendentes empresas no ramo de extração de petróleo em alto mar.

A estatal se especializa na produção de petróleo em alto mar e pelo progresso de tecnologia para a pesquisa em águas profundas. Um exemplo é a melhoria no

conhecimento da geologia, que admitiu a propagação de técnicas e equipamentos que ecoaram no maior poder na exploração dos poços de petróleo. Os projetos da Petrobras angariaram a marca de 127 dias para a construção de um poço no pré-sal em 2018, duas vezes e meia mais instantâneo que em 2010 (PETROBRAS, 2020).

Com isso, a ambição de atores internacionais cruza a capacidade das reservas de petróleo brasileiras, assumindo a experiência tecnológica criada para pesquisa e exploração das reservas do pré-sal, que facilitou em poucos anos um salto na produção da estatal brasileira. Nutrindo a vontade das petroleiras internacionais e o empenho dos principais estaleiros mundiais inclinados para o setor petrolífero, e dos abastecedores de peças e serviços da cadeia da indústria naval.

Durante a visita do político estadunidense, aconteceu uma reunião com diretores da Petrobras e grupos empresariais dos dois países. Uma das empresas mais atraídas foi a Chevron – que atua na área de energia – e no Brasil já se encontra presente na exploração de petróleo desde 1997, com a abertura do governo brasileiro ao investimento privado no setor do petróleo. O principal propósito do governo dos EUA era a entrada da exploração do pré-sal com as empresas estadunidenses.

Por sua vez, o governo inglês fez lobby para que o governo brasileiro relaxasse com a sua política de perfil local e a exigência da superioridade da Petrobras na exploração dos recursos do pré-sal. Tal estratégia tinha como intenção entrar no mercado brasileiro para a exploração das empresas inglesas, não apenas as inclinadas para produção de petróleo e gás natural, como a Shell e a British Petroleum (BP), mas também toda a gama de fornecedores para a cadeia de produção ligada ao setor petrolífero (Leão; Nozaki, 2017).

A petrolífera Shell, em 2013, deixou claro, mediante a entrevista de seu diretor, Bem Van Beurden, que o Brasil era uma área estratégica para restituir as reservas de petróleo da petrolífera. A ação do governo inglês não foi específica para a entrada das outras empresas estrangeiras na exploração e produção de petróleo e gás, mas passa pela entrada do mercado brasileiro, a acesso de toda a cadeia produtiva de fornecedores britânicos. Com isso, não só a flexibilização da lei de exploração dos recursos foi questionada, mas também as políticas de conteúdo local elaboradas pelo governo brasileiro sofreram com ataques para o seu fim (Nozaki, 2018).

Com isso, o crescimento do setor de petróleo e gás no Brasil era entendido como uma chance dentro do setor. Inicialmente, examinando se inserir no território nacional, os atores internacionais praticaram de diferentes estratégias para tornar flexível a maioria do controle nacional. Os países produtores de petróleo desejaram intensificar seu

envolvimento nas reservas do pré-sal e também das suas companhias 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 especial atenção à cadeia de fornecedores envolvidos no setor de petróleo e gás natural. Entre os mercados informados no documento para entrada dos seus fornecedores, o governo britânico posicionava o Brasil como um mercado em pleno crescimento (Leão; Nozaki,, 2017).

Outro ator internacional foi a petroleira francesa Total, que também fez lobby para explorar as reservas do pré-sal, declarando interesse no envolvimento na extração e produção de petróleo e gás no Brasil. A petroleira, uma das maiores do mundo, em 2011, cobrou a abertura do mercado nacional para participação majoritária nas concorrências de empresas internacionais.

Em 2010, a Total já adquiria os 20% da licença para penetrar nas reservas da Bacia de Santos (Agência Reuters, 2011). É considerável salientar que as empresas internacionais da área de petróleo partilharam de rodadas de licitação, mesmo o regime de compartilhamento não se saindo com a melhor alternativa, se comparado com o regime de concessão. O controle obrigatório por parte da Petrobras e a urgência de parte do petróleo extraído ser da União foram circunstância para o forte lobby do capital petrolífero internacional, buscando a abertura do pré-sal brasileiro.

No primeiro leilão sob o regime de partilha, as empresas estadunidenses (ExxonMobil e Chevron) e inglesas (BP e BG) não participaram como uma forma de natureza de boicote à modalidade selecionada pelo governo federal. Todavia, as Empresas atraídas e qualificadas a participarem dos leilões do pré-sal sob o novo paradigma 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, aplicou de maneira expressiva no Brasil. A empresa no país locação 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 organizou um projeto para sustentar a maior e mais moderna fábrica do mundo designada à fabricação dutos, exclusivos para extração de petróleo.

Tais investimentos foram avaliados em mais de R\$ 300 milhões. Outras multinacionais, que agem em áreas ligadas a exploração e produção de petróleo e gás natural, procuraram se fixar no Brasil para lucrar do importante potencial do pré-sal brasileiro. Algumas dessas companhias agiram diretamente na ampliação de tecnologia para a pesquisa e 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 Electrics (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).

Tabela 3 - Maiores empresas Offshore que atuam na exploração das reservas brasileiras.

Exploração e Produção	Perfuração	Prestadoras de Serviços Offshore
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	Camerom
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	San Antonio Internacional	Cosan
Exploração e Produção	Schahin	Delta Engenharia
Repsol Sinopec	Seadrill/Seawell	Eagle Brasil

Shell	Sete Brasil	Engenpet
Starfish Oil & Gas	Sevan Drilling	Expro
Statoil	Stena Drilling	Falcon Macaé
Total E&P do Brasil	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 Petróleo e 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.

Com base na tabela - 3, foi forte a penetração de empresas internacionais na exploração dos recursos Offshore no Brasil. O empenho de atores multiescalares acabou ressoando na política brasileira, seduzindo diretamente a exploração das reservas de petróleo e gás natural. Toda a estratégia arquitetada pelo governo brasileiro, para afirmar o pré-sal como uma possibilidade para o desenvolvimento econômico e social do país, amargou um desmanche paulatino que associou uma série de atores internacionais.

A extensiva procura de serviços e bens convertidos para prospecção, extração, exploração e distribuição encaminhadas ao setor de petróleo e gás natural aplica em evidência uma abundante cadeia produtiva no Brasil. Causa que torna o país um mercado desejado por empreendimento fora do setor de petróleo, convidando fabricantes de equipamento e prestadores de serviços voltados para a exploração em águas profundas.

Entretanto, a forte competitividade internacional do setor de construção naval implica um intrincado arranjo político, capacitando uma rede de atores e estratégias para confirmar a nacionalização do produto naval. A indústria marítima ganha, além de um processo do setor de petróleo e gás natural, também abre suas obras para outros mercados, como o de transporte naval e de embarcações de guerra. As inovações Offshore sugestionam novos requisitos e estratégias defensivas dos recursos naturais.

4. POLÍTICAS E GEOPOLÍTICAS DO SETOR NAVAL

A movimentação das ligações fiscais e comerciais foi proporcionada pela elevação do potencial dos meios de transporte, em locomover amplas cargas em tempo reduzido. A viagem, apesar de ser uma escolha aproveitada há centenas de anos para o mercado intercontinental, passou por significativas mudanças na fabricação de embarcações. Assim como as demais mercadorias, a produção disseminou-se pelo mundo, mirando baixar os preços de fabricação 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 norteadada exclusivamente pelas forças de mercado (BNDES, 2015 p.3).

A fabricação de navios e plataformas precisam de um planejamento prévio, pois demandas grandes prazos para a sua construção e conseqüentemente para sua entrega. Incluída ao ramo metalomecânico (Siderurgia, solda, caldeiraria, elétrica e eletrônica), a indústria utiliza diversos materiais na fabricação, tendo uma importante cadeia produtiva. A importância das afinidades comerciais nutre uma dinâmica à indústria de fabricação naval, mesmo que essa seja atrelada aos empenhos de outros seguimentos além dos econômicos.

Contudo, o setor naval é composto por constantes períodos produtivos, ligados diretamente às necessidades de cada fase e ao progresso das relações mercantis globalizadas. Porém, a cada novo ciclo, é visível uma alta na procura de produção de navios no que se refere à capacidade de aço processado, e um aumento no número de embarcações e da sua envergadura tecnológica (Stopford, 1997). A indústria marítima teve uma modificação geográfica nos seus núcleos de produção. A mudança rumo ao leste asiático foi produto de um complexo de processos e ações. Primeiramente, as políticas de protecionismo industrial fizeram os países com maior tráfego marítimo tornar-se os possuidores dos grandes núcleos de construção naval. Outro fator importante foi o baixo custo da movimentação do mercado naval, encaminhando para países com maior acessibilidade e mão de obra para a indústria naval.

Atualmente, a produção naval efetua-se a partir de nichos produtivos, em que cada país ou região é destacada em determinados locais, com alto valor agregado e com reduzidas plantas industriais (SINAVAL, 2014). Mesmo com a fragmentação da indústria naval, a mesma ainda se mantém concentrada ainda nos países como Coreia do Sul, Japão, China e países da Comunidade Europeia (FMI, 2003). Todavia, a reorganização espacial da indústria naval é regular, possibilitando assim que a atual formato seja modificada e países que hoje em dia possuem uma modesta parcela do setor se tornem respeitáveis produtores mundiais, apesar da grande concorrência do setor. O primeiro país a se destacar na produção naval foi à Inglaterra.

Os britânicos, com o progresso das tecnológicas na I Revolução Industrial, destacaram-se com a fabricação de navios com cascos de aço e movimentados a vapor. Tecnologia que contribuiu para a expansão da frota naval de maneira expressiva entre 1850 e 1914, a hegemonia econômica britânica evidenciava o poderio de 40% da frota naval global, com enérgica transferência de matéria-prima de suas colônias e a exportação de manufaturados (SÁ, 2016). A alta de potencial de transporte e a expansão de tecnologia nos navios decretaram ao setor naval ponderosas mudanças, acrescentando à cadeia de fornecedores ao acrescentar novos aparatos tecnológicos na fabricação naval. A fabricação artesanal de navios de madeira deu vez a engenhosos e complexos projetos de engenharia “que envolve inúmeras atividades multidisciplinares, desempenhadas em um longo período, que mobiliza quantitativos vultosos de recursos de diversas naturezas e é suportado por um volume expressivo de dinheiro” (Santos, 2012, p.1).

Mesmo com o desenvolvimento tecnológico, produzido a partir da utilização do motor a combustão, os grandes conflitos bélicos que à primeira e segunda guerra proporcionaram, atingiram a uma transição estrutural na economia mundial, com a diminuição do fluxo marítimo e o declínio da supremacia britânica. Na década de 1990, a fabricação naval britânica constituía apenas 2% do total mundial, vinculado à perda de poder econômico e ao aparecimento de novos competidores na produção naval.

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).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, ocorreu uma reconfiguração no cenário tecnológico e produtivo internacional. O protagonismo europeu na construção naval foi gradualmente substituído por novos *players*, em grande medida devido ao elevado custo da mão

de obra no continente. Inicialmente, destacou-se a indústria naval norte-americana, impulsionada pelo expressivo volume de navios produzidos durante o conflito, sobretudo para atender às operações militares no Pacífico contra o Japão. Esse predomínio, entretanto, estendeu-se apenas até o final dos anos 1950, quando a indústria marítima japonesa, sustentada por custos produtivos reduzidos, assumiu a liderança do mercado mundial, alcançando, em 1965, cerca de 50% da produção global do setor.

Na década de 1970, novos atores passaram a disputar espaço na construção naval. Brasil e Coreia do Sul, beneficiados pelo declínio contínuo da participação dos estaleiros europeus, aproveitaram o baixo custo da mão de obra e o avanço dos padrões tecnológicos disponíveis. Nesse contexto, emergiram estratégias governamentais voltadas especificamente ao fortalecimento do setor de construção naval nesses países (Santos, 2011).

Entretanto, em 1979, a crise do petróleo provocou uma drástica redução na demanda por novas embarcações, levando à concentração da produção em países com setores mais consolidados internacionalmente. Além disso, o processo de especialização em nichos produtivos tornou-se uma característica marcante após o final dos anos 1980. Nesse período, os estaleiros asiáticos — especialmente Coreia do Sul, China e Japão — consolidaram-se como líderes absolutos da indústria naval, respondendo por aproximadamente 80% da produção mundial (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 grande necessidade por navios de grande porte após a estabilização das relações econômicas internacionais foi perturbada com as crises econômicas no começo da década de 1970. A fabricação naval está distribuída por diferentes regiões do planeta. Contudo, Coreia do Sul, Japão, China e países da Comunidade Europeia se destacam na produção naval (Cunha, 2006).

O potencial na geração de emprego e renda, a procura por peças e serviços conduziu os países, em diferentes momentos, a perceberem no setor de construção naval um potencial para o crescimento da economia. Com isso, a competição global foi crescente e não apenas pelo custo da mão de obra, sendo acrescentados outros componentes que têm mérito de pesar na concorrência, como a introdução de novas técnicas e recursos aproveitados na produção (Galantier; Machado, 2015).

Cabe salientar que, mesmo os armadores europeus confinando 40% da frota marítima, o que suportaria segurar uma expressiva cadeia de produção naval, os estaleiros europeus mantêm-se perdendo mercado. O excessivo preço da mão de obra nos países europeus aumentou os custos de forma expressiva, deixando no continente apenas a fabricação de embarcações específicas como: turismo, militar e pesca. Todavia, mesmo de forma fracionada entre os países, a indústria marítima da Europa é representativa, especialmente na fabricação de embarcações com alto índice tecnológico.

Mesmo com a diminuição do envolvimento dos estaleiros europeus na produção naval, a sua expressiva cadeia de fornecedores sustenta o continente no setor de construção naval. Proporcionando suprimentos e negócios para estaleiros asiáticos, dos Estados Unidos e demais países. A cadeia de fornecedores na Europa confina tecnologia de ponto e uma capacidade privilegiada para a modernização de equipamentos e serviços de tecnologia e engenharia que mantém o continente vivo na produção naval (Santos, 2011).

4.1 A atualização do Estado brasileiro na revitalização da indústria naval

Rodrigues e Ruas (2009) mostram que a produção naval offshore floresceu em regiões fora dos núcleos produtores. O desenvolvimento da indústria naval brasileira foi baseado no descobrimento de consideráveis reservas de petróleo e na união entre o Estado e a Petrobras e suas empresas subsidiárias.

A estrutura de uma coordenação política procurou criar um cenário construtivo para o crescimento do setor, convidando diferentes atores e explorando a capacidade presente para mobilizar uma larga rede econômica. Assim como o Brasil, outros países estabeleceram estratégias para intensificar, motivar e sustentar a indústria naval da competição internacional, indicando a importante função do setor para o crescimento socioeconômico.

Um modelo emblemático dessa postura de fortalecimento da indústria naval é observado no Japão e na Coreia do Sul, que apresentam níveis de conteúdo local de aproximadamente 98% e 90%, respectivamente. Esse padrão produtivo não apenas dinamiza suas indústrias navais, como também gera numerosos postos de trabalho e sustenta estratégias políticas de longo prazo (SINAVAL, 2018). A partir do início dos anos 2000, China, Coreia do Sul e Japão passaram a responder conjuntamente por cerca de 80% dos pedidos globais de embarcações.

Entre as características que tornam esses países potências na construção naval mundial destaca-se a existência de densas e integradas cadeias de fornecedores de *navi-peças*. Esses conglomerados industriais oferecem suporte tecnológico e logístico à robusta indústria naval asiática (Dores, 2012). De acordo com Lacerda (2010), Japão e Coreia do Sul obtiveram êxito substancial na formulação de políticas nacionais de segurança e defesa do setor naval. Entretanto, tal postura não é exclusiva das nações asiáticas: Estados Unidos e diversos países europeus também adotam mecanismos de proteção para assegurar a competitividade de suas indústrias navais.

Na Europa, iniciativas de cooperação no setor emergiram ainda na década de 1970. Em 1987, a Comunidade Europeia estruturou uma política voltada ao fortalecimento da indústria marítima, com o objetivo de ampliar a eficiência e elevar a competitividade internacional dos estaleiros. Planejava-se uma simplificação dos mecanismos de apoio ao setor; contudo, a ascensão de novos concorrentes globais restringiu a viabilidade dessa redução. Como aponta Silva (2019), atualmente muitos construtores navais europeus enfrentam o desafio de manter competitividade após (a) a eliminação dos subsídios, (b) a diminuição dos incentivos fiscais destinados à indústria marítima, com vistas à redução dos déficits públicos, e (c) a retração das isenções tributárias.

Além disso, a geografia estratégica das nações asiáticas — posicionadas em regiões de intensa circulação comercial — favorece a estruturação de amplas redes de atores econômicos e de clientes. Essa posição privilegiada sustenta a movimentação de grandes volumes de cargas e estimula a demanda por navios maiores e tecnologicamente mais avançados (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, navipeças 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 sul-coreana possui, entre suas principais vantagens competitivas, a elevada capacidade de cumprir metas e contratos, característica fundamental em um se-

tor que depende da regularidade dos pedidos internacionais. Atualmente, algumas das maiores empreiteiras do mundo são coreanas, apoiadas em transferências tecnológicas europeias, o que permitiu aos estaleiros do país alcançar posição de destaque global (Kubato, 2013). A Coreia do Sul experimentou um significativo aumento de sua capacidade produtiva, operando com custos até 14% inferiores aos dos estaleiros europeus. Há, inclusive, denúncias de que recursos do FMI teriam sido utilizados para auxiliar o setor nacional (Jesus, 2013).

A estratégia estatal de consolidar uma indústria naval voltada ao mercado mundial — estruturada mediante forte financeirização do Estado — impulsionou de forma acelerada o setor no país. Tal política dinamizou toda a cadeia da indústria pesada e química, transformou a marinha mercante sul-coreana em uma das maiores do mundo e abriu espaço para atender às encomendas de armadores internacionais (Kubato, 2013).

No Japão, o governo atuou em articulação com o sistema bancário, oferecendo linhas de crédito específicas para empresas da indústria naval. A relevância do setor no país deriva da elevada dependência japonesa de importações, o que torna indispensável a manutenção de uma frota mercante robusta para sustentar o comércio exterior. Diferentemente de seus vizinhos asiáticos, o Japão não se destaca pelo baixo custo de mão de obra, o que reforçou a necessidade de investimentos sistemáticos em tecnologias avançadas para assegurar competitividade internacional. Assim como na Coreia do Sul, o governo japonês direcionou esforços para reorganizar o setor, mitigando crises recorrentes e reduzindo o impacto econômico decorrente de eventuais colapsos na indústria naval.

Na China, a estatização dos estaleiros desempenhou papel central no impulso inicial do setor. Já na década de 1950, foi implementado um vasto programa de expansão industrial voltado para suprir as necessidades da frota mercante nacional (Stott, 2015; Galantier & Machado, 2015). Embora o baixo custo da mão de obra tenha representado a vantagem inicial mais evidente, o setor chinês de construção naval recebeu, posteriormente, volumosos investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Entre os fatores decisivos para seu fortalecimento destacam-se: o apoio de setores complementares, como a metalurgia e a indústria de equipamentos; a elevada demanda interna por embarcações; e o amplo acesso a capital para consolidar capacidades produtivas e tecnológicas.

O mercado externo revelou-se uma oportunidade estratégica adicional para os estaleiros chineses, uma vez que os custos de produção permanecem relativamente baixos em comparação aos principais concorrentes internacionais (Kubato, 2013). O papel ativo do

Estado se mostra evidente, refletindo uma característica estrutural da economia chinesa, presente em todos os setores industriais — e não poderia ser diferente no âmbito da 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 sobre investimentos 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 consistente controle do governo para que não germinar o colapso do setor, a diminuição de tarifas para a importação de fatores-chave para navios de alta engenharia e tecnologia, medidas de colaboração internacional, auxílio financeiro, aumento na produção e na administração das atividades, controle de proteção ao mercado doméstico.

A grande qualidade de produção do país é devido à 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. Outra nação que emprega obras governamentais para consolidar o setor de fabricação naval é o Vietnã. Com o planejamento de promover um parque industrial de exportação, o país busca atrair investimentos de capitais estrangeiras.

Com o substancial comparecimento da agência estatal Vinashin Business Group, dona de grande parte dos 60 estaleiros do país, a estratégia de aumentar o conteúdo local no trabalho é um objetivo traçado. A meta é atingir entre 60 e 70% de nacionalização da fabricação, para isso a aposta é a busca de investimentos para o setor naval, com destaque para o setor de engenharia e tecnologia (Kubato, 2013).

Com essa visão sobre a indústria naval global, é executável confirmar que o protecionismo estatal e as complexas estratégias financeiras são recorrentes nos maiores players internacionais. A ação estatal tenta não apenas afirmar o volume de empregos concebidos em toda a cadeia produtiva encadeada ao setor de fabricação naval, mas também visa baixar os custos para a obtenção de reparo em navios nacionais e acrescentar as empresas no cenário mundial que se desenvolve a cada novo período.

4.2 Cadeia produtiva e capacitação tecnológica nos estaleiros

A indústria naval possui um expressivo potencial de movimentação de capital e na criação de empregos. A gama de fornecedores que influem na área de construção naval causa impacto na economia e no setor de inovação tecnológica. Com a iniciativa de um projeto de governo fundamentado no novo desenvolvimentismo, a partir de 2003 (Bresser-Pereira, 2004), auxilia para a consolidação de políticas que estimularam a indústria no Brasil e atingiram no setor naval um significativo alicerce para o crescimento econômico do país.

O Estado contrai a função de um ator territorial (Raffestin, 1993; Rosière, 2007) protagonista, praticando diretamente na transmutação do território, para a indústria naval, para medidas políticas, ações fiscais e para o crescimento do setor naval. Os projetos encomendados, especialmente por estatais, e estruturas territoriais erguidas colocaram o Brasil em uma atitude singular na produção e restauração de navios e plataformas Offshore. A história da fabricação naval brasileira está conexa à época colonial, para Telles (2004). Em 1531, foram produzidas as primeiras embarcações no país. A motivação de navios para o movimento entre metrópole e colônia deu fundação aos primeiros estaleiros, passo que resplandece a função da construção marítima a partir da colonização brasileira.

O trajeto percorrido pela indústria naval brasileira decorre pela atividade de vários atores e essencialmente, os momentos de ascensão estão unidos à cooperação entre agentes governamentais e privados. A consolidação naval brasileira, com a fabricação de navios em construção metálica, produziu em 1846, com o estabelecimento de Fundação e Estaleiros da Ponta d'Areia, situado na cidade de Niterói – Rio de Janeiro. Companhia pioneira na América Latina, foi resultado de investimentos privados nacionais e internacionais movimentados pelo Barão de Mauá. O estaleiro atuou até 1890, fabricando 70 embarcações (Pasin, 2002; Araujo, 2011; Jesus, 2013).

Com a estabilização do Brasil como economia agrária exportadora no panorama global e com os investimentos no setor naval limitados, não foi possível sedimentar a indústria naval, ficando notada por ações pontuais (Pasin, 2002). A inércia da área naval foi uma reprodução da política econômica nacional, que pôs os setores industriais na estagnação por uma extensa temporada. Até 1955, a fabricação naval brasileira era exibida por estaleiros com potencial para a construção de pequenos navios e suas restaurações. Todavia, o poder de criação de emprego, além de toda a movimentação, nas demais áreas industriais da cadeia produtiva da indústria naval, promoveu com que o governo se interessasse pelo crescimento do setor (Jesus, 2013).

A preparação de um plano nacional sugerido pelo governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o Plano de Metas (1958) tinha como um dos seus objetivos o fomento à produção industrial, com o propósito de impulsionar a economia (Junqueira, 2003; Favarin, 2008; Araújo, 2011). A meta fixava a readequação de 14 pequenos estaleiros e a geração de dois novos, adaptados à fabricação de grandes unidades. Incorporado a esse objetivo, cabe caracterizar a meta, a qual estabelecia a restauração e desenvolvimento da frota da Marinha Mercante. O plano era erguer uma grande encomenda para os estaleiros brasileiros, reservando a fabricação de embarcações nacionais voltadas ao transporte na costa brasileira (Brasil, 1958).

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 enfatizar que dentro do programa era evidenciada a importância da indústria naval devido à seu potencial de mover as demais áreas industriais. Contudo, foi a competência de setores como siderúrgico e eletromecânico, para o provimento de aço e condutores elétricos, que aprovaram a plena ampliação dos projetos para o setor de fabricação naval (Filho, 2011).

Para a consolidação da indústria naval nacional, foi elementar a invenção do Fundo de Marinha Mercante (FMM), resultado de pesquisa e planejamentos governamentais para organizar o setor. Junto do FMM foi fundada a Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM), ambos criados pela Lei no 3.381, de abril de 1958. Além do FMM, duas importantes organizações que cooperaram na consolidação dessa primeira etapa da indústria de fabricação naval, o Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval (Geicon) constituída 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, transformado em 1969 na Superintendência Nacional de Marinha Mercante (Sunamam). Os auxílios do FMM eram depositados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e dirigidos pela Comissão de Marinha Mercante (CMM).

O projeto criado para o setor tinha como objetivo: considerar recursos para a reforma, desenvolvimento e reparação dos navios mercantes nacionais; evitar a importação de

navios; diminuir custos com fretamento de navios estrangeiros; afirmar a permanência dos pedidos de navios e fomentar a exportação de embarcações (PASIN, 2002). O fortalecimento do fundo deu condições para organizar os projetos da área naval. A criação do Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval deu a estudo de propostas de empresas do Japão, Holanda e dos Estados Unidos.

Dois projetos de fora do Brasil foram selecionados para receber os fomentos financeiros originários do projeto, o Estaleiro Ishibrás, de origem japonesa, e do Estaleiro Verolme, de origem holandesa, para o Estado do Rio de Janeiro (Filho, 2011). As políticas e investimentos para a área de construção naval ecoaram na geração de emprego e na envergadura fértil dos estaleiros, computada pelo volume de aço processado. Entre 1960 e 1969, a quantidade de mão de obra atingiu 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).

Contudo, foi na década de 1970 que o setor deu o grandioso salto de produção, o crescimento do setor passou pelo aumento de políticas como o Plano de Emergência de Construção Naval (PECN de 1969 a 1970) e os Programas de Construção Naval (PCN), o primeiro firmado entre os anos de 1971 e 1975, era calculado em U\$ 1 bilhão e a produção de 200 embarcações; já o segundo entre os anos 1975 e 1979, tinha o investimento esperado em U\$ 3,3 bilhões e a produção de 765 navios.

A estruturação do setor, movida por ações do governo federal, possibilitou que o Brasil alcançasse o lugar de segundo maior parque industrial naval do planeta, na década de 1970, somente atrás do Japão em quantidade de processados de aço (Jesus, 2013; Filho, 2011). Os instrumentos políticos deram acesso a financiamentos e investimentos para a compra de embarcações, contudo, para elaborar tais soluções, os mesmos teriam de respeitar as orientações da SUNAMAM para a obtenção de navios. Além dos auxílios econômicos, a instauração de regras protetivas para o frete de armadores brasileiros nos portos nacionais foi imprescindível para o fortalecimento do setor naval nacional.

No final da década de 1970, a criação de empregos no setor industrial brasileiro ascendeu a 40 mil e foi o apogeu de entrega de embarcação nessa primeira onda de políticas inclinadas para o setor. Todo o cenário levou o país ao ápice de fabricação naval no período. Com isso, a indústria naval brasileira confirmou-se no ápice graças à mão de obra conceituada, 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 global passou por uma época de dificuldades, consequente das crises do petróleo. Essa crise trouxe uma sequência de novos panoramas para o setor naval. Entre elas: o fortalecimento de novas rotas mercantis, a ingressão de construtores do mar do Norte e a consolidação da área de construção naval na Ásia, protegida por firme apoio governamental, que atraíram os armadores de todo o mundo para fabricarem na região (Borges; Silva, 1993; Jesus, 2013).

No Brasil, a crise aumentou uma série de gargalos que impossibilitaram o desenvolvimento da indústria nacional devido à escassez de investimento em níveis estratégicos devido à legislação. Mesmo com a complexidade do Plano de Permanência de Construção Naval (PPCN: 1981-1983) para poupar o desmanche da fábrica de construção naval, dando aos armadores mais independência nos investimentos e uso das embarcações, o setor foi pego de forma significativa. O problema econômico, com diminuição da arrecadação de recursos para o FMM, e equívocos na administração dos recursos pela Sunamam, colaboraram para a decadência do setor. Os sinais de fraude na instituição levaram a uma alteração na administração fiscal do fundo, passando em 1983 para a encargo do BNDES (Pasin, 2002).

Em 1987, a SUNAMAM foi extinta e o conselho do FMM ficou responsável pela autorização dos projetos e o ministério do transporte ficou com a comissão de permitir o financiamento a partir da orientação do BNDES. Outra diferença foi a inauguração do mercado de navegação, com o fim da conferência de frete a partir de 1990, que levou a uma concorrência dos armadores nacionais com agentes internacionais, especialmente na navegação de longo curso. O enfraquecimento da indústria naval foi resultado de uma sequência de eventualidades:

- 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 do estaleiros, que terminaram por anular os sucessos obtidos nos setores técnico e produtivo;
- Intermittência – 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 consequências do enfraquecimento da fabricação naval está a diminuição na mão de obra diretamente criada, chegando a menos de 2 mil operários no final dos anos 1990 trabalhando nos estaleiros. O fim do protecionismo econômico à área naval pôs clara a falta de pré-requisito da estruturação da indústria naval para o estímulo de produção em cenário internacional. Apesar da qualificação da produção naval no Brasil, o alto preço na produção inabilitou a subsistência de um setor competidor em relação aos demais estaleiros mundiais (Pasin, 2002).

Cabe caracterizar que o arranjo político-institucional cunhado para estimular e unificar o setor de construção no país foi imprescindível para o país adquirir um privilegiado lugar no cenário internacional de produção naval. Conduzida pelo Ministério do Transporte, para investir no setor, e a complexidade de instrumentos legais para garantir a carteira de encomendas marítimas são exemplares de ações do Estado para endurecer o setor.

Apesar de a recuperação da indústria naval nacional ter seus primeiros movimentações no início dos anos 2000, com ações da Petrobras/Transpetro, a representação política impulsionada pelo primeiro governo Lula (2003-2007), especialmente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi indispensável para o progresso do setor. Entretanto, o descobrimento e o fortalecimento do pré-sal foram o trampolim dos planos de governo para a produção naval e alicerçaram a descentralização do dinamismo do setor para regiões fora do eixo sudeste.

4.3 Descentralização produtiva e financiamento

A descentralização da indústria naval brasileira foi primordial para irradiar a capacidade de produção nacional, procedimento que fez parte da política de Estado. O espalhamento dos estaleiros com potencialidade para a fabricação naval produziu implantar novos territórios operantes no país, movidos pela construção naval, com ênfase em estados do Rio Grande do Sul e de Pernambuco.

Em 2003, o Brasil contava com 3 estaleiros com poder de construir ou reparos de manutenções de embarcações de grande porte. Todos os estaleiros estavam localizados no estado do Rio de Janeiro. Em 2014, o país já possuía 14 estaleiros navais fragmentados em oito estados na extensa costa brasileira. Entre 2003 e 2015, foram entregues pelos estaleiros brasileiros 199 embarcações de apoio marítimo (SINAVAL, 2018).

Um dos pilares para o crescimento da indústria de fabricação naval é a estrutura de financiamento da área. A importância manteve os principais players mundiais a escolherem maneiras que tenham o direto envolvimento dos Estados, seja no direto financiamento ou regulamento das atividades interligadas. O potencial lucrativo e o estímulo à competitividade internacional passam pelas situações fiscais das empresas ou do apoio dado às mesmas (Muniz; Martins, 2007).

A fim de promover a retomada da indústria de construção naval, o governo brasileiro escolheu alguns cálculos para o financiamento do setor. Iniciativa relevante para a propagação das ações em território nacional. Os elevados custos e os juros impossibilitam a preparação e o cumprimento dos projetos, especialmente referentes à construção, o dos estaleiros e embarcações concentrados na produção e exploração de petróleo e gás. A primeira estratégia empregada para o financiamento foi a tonificação do Fundo de Marinha Mercante (FMM). Conduzido pelo Ministério dos Transportes, por meio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM, tem como fonte de recursos o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM. Superveniente 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, voltado a abastecer recursos para a ampliação da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval nacional (BNDES, 2016). O BNDES é responsável por conduzir os recursos do FMM, ficando com a função de ajustar e avaliar a viabilidade dos projetos liberados pelo CDFMM. A agência de

fomento ajusta as cláusulas dos contratos, aceita e contrata as operações fiscais por inspecionar o prosseguimento dos projetos. Plano Brasil Maior – Formação dos APLs.

A política de governo desenvolvimentista fortaleceu a aceitação de políticas para a consolidação de setores produtivos, com a união de atores e a polidez de arranjos produtivos. A Política industrial, tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2003-2007) – e a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008-2010) foram contínuas pelo Plano Brasil Maior (2011 – 2014) que se singulariza pela reestruturação espacial da produção industrial brasileira e a forte consolidação de atores locais.

O Plano Brasil Maior, instituído em 2011, que era uma política industrial, tecnológica, de serviços e comércio exterior, era conduzido ao impulso em inovação para promover a competitividade industrial. Esse plano tinha como um dos objetivos a descentralização das dinâmicas industriais, dirigindo ações e juntando os atores em várias escalas. Dava continuidade às outras políticas industriais da associação público-privada e era ajustada por uma comissão gestora formada 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 formação espacial da econômica foi reformada espacialmente, com ações conectadas entre entes privados e estatais. Setores econômicos foram responsáveis por mover as estruturas econômicas e a força de trabalho de muitas regiões. Com uma expressiva 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).

O plano foi conduzido apoiado de um comitê gestor que tinha entre as utilidades: adotar programas referentes ao plano, bem como suas metas, guiar a efetiva execução dos programas, efetivando os ajustes importantes, e compor as ações transversais do governo federal. Para um melhor exercício do plano, foram erguidos comitês executivos visando concentrar suas atividades em setores específicos. Entre os setores que tiveram suas ações ordenadas por um comitê específico, estava o de petróleo e gás natural, vinculado 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 dinamismo recente do setor de construção naval, estimulado pela descoberta das reservas brasileiras de petróleo e gás natural, foi decisivo para movimentar uma extensa cadeia produtiva, promovendo, em especial, a expansão da produção nacional. Segundo Pires, Gomide e Amaral (2014), esse processo esteve associado a “metas relacionadas ao aumento do conteúdo local, mais representatividade das empresas brasileiras fabricantes de navieças, e crescimento da produtividade dos estaleiros e da participação de engenheiros no número de empregos diretos no setor” (p. 73).

O projeto de fortalecimento da indústria nacional buscava, simultaneamente, incentivar o desenvolvimento tecnológico autóctone e ampliar a capacidade competitiva do país no cenário internacional. Nesse contexto, o Conselho de Concorrência de Petróleo, Gás e Naval (P, G & N), vinculado ao Plano Brasil Maior, passou a integrar iniciativas destinadas à expansão e qualificação de fornecedores, adotando um enfoque sistêmico e territorial. As metas estabelecidas incluíam o incremento do conteúdo local, a ampliação da participação de empresas brasileiras produtoras de navieças e o aumento da produtividade dos estaleiros, bem como do número de engenheiros empregados diretamente no setor (Pires et al., 2014).

A demanda crescente por bens e serviços especializados, somada aos vultosos investimentos necessários para ampliar a competitividade internacional da indústria naval, exigiu a articulação de políticas públicas multiescalares. A abrangência territorial dos projetos ligados ao setor energético — particularmente aqueles orientados para a exploração de petróleo e gás natural — desencadeou uma reorganização significativa da estrutura produtiva nacional. Nesse cenário, a expansão de Arranjos Produtivos Locais (APLs) constituiu uma estratégia relevante: ao serem combinados com ações de qualificação e habilitação de fornecedores nacionais, os APLs visavam conferir maior autonomia tecnológica e produtiva ao setor naval brasileiro.

A dimensão territorial revela-se central para a formação e o funcionamento de um APL, tendo em vista que sua dinâmica se estrutura a partir de uma delimitação espacial específica, onde se concentram agentes econômicos inter-relacionados. Esses arranjos favorecem a inovação, fortalecem a interação entre atores locais e ampliam as possibilidades

de cooperação, estabelecendo bases sólidas para a articulação de cadeias produtivas e redes de fornecedores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Considerações Finais desta Dissertação de Mestrado representam o momento de síntese analítica e a avaliação conclusiva do caminho metodológico e teórico percorrido, confrontando os resultados obtidos com os objetivos de pesquisa propostos. Este estudo buscou essencialmente compreender o processo de reorganização da indústria naval brasileira e suas repercussões territoriais no município de Rio Grande (RS), no contexto da indústria de Petróleo e Gás, sendo este o objetivo geral que guiou toda a investigação. Afirma-se que este objetivo foi plenamente alcançado, e o trabalho demonstrou de que maneira a cidade de Rio Grande teve suas estruturas reconfiguradas: a compreensão do processo se deu pelo estabelecimento de uma relação causal clara entre as políticas federais e a dinâmica territorial local. A pesquisa comprovou que a reindustrialização do setor, a partir dos anos 2000, foi uma estratégia deliberada e bem-sucedida do Estado brasileiro, impulsionada por políticas de caráter desenvolvimentista como o PROMINP e o PROMEF.

A investigação detalhou como essas políticas, somadas à exploração do Pré-Sal, promoveram uma desconcentração produtiva que inverteu a tradicional concentração no Sudeste, levando à instalação de estaleiros no Sul e Nordeste. Contudo, o trabalho também demonstrou que essa dinâmica de sucesso inicial criou uma dependência territorial, onde o *boom* econômico ficou diretamente atrelado aos ciclos de investimento da Petrobras e à volatilidade do Governo Federal, expondo a vulnerabilidade estrutural do projeto.

O alcance do objetivo geral foi suportado pela concretização dos objetivos específicos. O primeiro deles, que visou a análise da geopolítica energética e das políticas públicas do setor que sustentaram a reestruturação da indústria naval, foi alcançado mediante a análise documental e teórica que estabeleceu a centralidade do Estado na definição das demandas do setor. Demonstrou-se que a Petrobras, em conjunto com as diretrizes da ANP, foi a principal autora responsável por mobilizar as encomendas e garantir o financiamento. O objetivo foi cumprido ao distinguir o fomento inicial como uma eficaz Política de Governo — capaz de induzir o ciclo — mas falha como Política de Estado, pois a descontinuidade das políticas e a mudança nas diretrizes após 2014 foram identificadas como o mecanismo que expôs a fragilidade estrutural da indústria, comprometendo seu potencial de longo prazo e precipitando a crise.

O segundo objetivo, que buscou investigar as estratégias de múltiplos atores territoriais em diferentes escalas que influenciaram o setor, foi atingido pela análise da complexa teia de relações de poder. A pesquisa analisou como a interação entre atores na escala global (concorrência asiática), nacional (Petrobras e BNDES como financiadores e indutores) e local (instituições e poder público municipal) determinou o ciclo de vida do Polo. O trabalho demonstrou que, apesar do discurso de desenvolvimento regional e fomento a Arranjos Produtivos Locais (APLs), a supremacia do capital e do Estado impediu uma internalização tecnológica efetiva, resultando na retirada rápida dos grandes capitais quando a rentabilidade diminuiu. A dinâmica multiescalar demonstrou que a fluidez do capital superou a intenção do planejamento territorial, relegando a escala local a um papel passivo.

Por fim, o terceiro objetivo, de analisar as transformações socioeconômicas e a reconfiguração territorial no município de Rio Grande decorrentes da instalação e da estagnação do Polo Naval Offshore, foi alcançado ao detalhar as metamorfoses no uso do território. A investigação mostrou que o crescimento do Polo refaz o território, não apenas pela instauração de estaleiros e infraestrutura, mas pela alteração das dinâmicas econômicas e sociais, como o aumento da população e a especialização da mão de obra. A pesquisa cumpriu seu propósito ao quantificar e qualificar as sequelas territoriais geradas pela estagnação, incluindo o colapso do setor de serviços e a perda de capital humano especializado, demonstrando que o território absorveu os impactos positivos da injeção de capital, mas ficou com os passivos sociais e fiscais da desmobilização.

Conclui-se que o caso do Polo Naval Offshore de Rio Grande representa um marco no debate sobre a Política de Desenvolvimento Regional no Brasil, servindo de poderoso exemplo do limite do Neodesenvolvimentismo quando desprovido de mecanismos de longo prazo e de diversificação produtiva. A principal contribuição teórica desta pesquisa é a ênfase na distinção entre a capacidade do Estado em induzir a reindustrialização e sua incapacidade em garantir a sua sustentabilidade e perenidade. A ausência de uma política de Estado consistente e duradoura foi o fator crucial que comprometeu o potencial de desenvolvimento regional associado ao Polo Naval Offshore de Rio Grande, reforçando o desafio que permanece para o planejamento territorial: transformar a vulnerabilidade em um marco para a construção de um desenvolvimento regional mais autônomo e resiliente, ancorado em políticas permanentes e na diversificação da base industrial e econômica local.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA REUTERS. **Petroleira francesa de olho em pré-sal do Brasil.** *Jornal A Tarde, Economia, Salvador*, 07 jul. 2011. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1353960-petroleira-francesa-de-olho-em-presal-do-brasil>. Acesso em: 04 jan. 2025.

ANP - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Conteúdo Local - Histórico do conteúdo local na ANP.** [S.l.]: ANP. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>. Acesso em: 20 ago. 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: 18 fev. 2024.

ANP - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Conteúdo Local - Histórico do conteúdo local na ANP.** [S.l.]: ANP. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>. Acesso em: 14 ago. 2025.

ANP - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Resolução ANP nº 19, de 14 de junho de 2013.** *Diário Oficial da União*, 17 jun. 2013. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2013/junho&item=ranp-19-2013>. Acesso em: 26 mar. 2024.

APL POLO NAVAL E OFFSHORE. **Sobre o APL do Polo Naval.** *Rio Grande*, 2014. Acesso em: 04 jan. 2025.

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: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial / FLACSO Brasil, 2013.

ARBIX, Glauco. **Guerra Fiscal e Competição Intermunicipal por Novos Investimentos no Setor Automotivo Brasileiro**. In: **Dados**. vol.43 n.1 Rio de Janeiro, 2000.

AREND, Marcelo; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. **Desenvolvimento e desequilíbrio industrial no Rio Grande do Sul: uma análise secular evolucionária**. In: *Economia e Sociedade*. Vol.19, nº 2. Campinas, Ago. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182010000200007
Acesso em 01 de mar. 2024.

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.

BARAT, Josef; CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; PAULA, Jean Marlo Pepino de. **Visão econômica da implantação da indústria naval no Brasil: aprendendo com os erros do passado**. In: **Ressurgimento da indústria naval no Brasil: (2000-2013)**. Editores: Carlos Alvares da Silva Campos Neto, Fabiano Mezadre Pompermayer. 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. 278 p.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE/UFRGS, 2001. 278 p.

BARROS, P. S.; SCHUTTE, L. F.; PINTO, L. F. **Além da autossuficiência: o Brasil como protagonista no setor energético.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1725).

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. **A geografia e o resgate da geopolítica.** Revista Brasileira de Geografia, v. 50, n. 2, ed. especial. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

BECKER, B. K. **O uso político do território – questões a partir de uma visão do Terceiro Mundo.** In: **Abordagens políticas da espacialidade.** Rio de Janeiro: Departamento de Geografia, UFRJ, 1983.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **BNDES baixa juros, amplia e agiliza financiamentos.** *Notícias BNDES*, 26 abr. 2005. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20050426_not094_05. Acesso em: 14 mar. 2024.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. Relatório Anual BNDES, 2012 – Produção BNDES. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/931>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BOBBIO, N. **Política.** In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs). *Dicionário de Política*. 5. ed. 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, abr./jun. 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.

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.

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.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. Governo Federal. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Imprensa Oficial, 2007.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Pré-sal – Perguntas e respostas: perguntas mais frequentes sobre o marco regulatório do pré-sal**. Brasília: MME, 2009.

Disponível em:

<www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2009/10_outubro/Cartilha_prx-sal.pdf>.

Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Novo Marco Regulatório: pré-sal e áreas estratégicas**. 2009. Disponível em:

http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/pre_sal/marcoregulatorio.pdf. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. **Programa de Metas - Conselho do Desenvolvimento**. Tomos I, II e III. Rio de Janeiro, 1958.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Novo-desenvolvimentismo. Folha de São Paulo, Caderno Dinheiro, 19 set. 2004**. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. **Um Estado novo desenvolvimentista na América Latina**. Revista Economia e Sociedade, v. 21, número especial, 2012, p. 811-829.

BRITO, V. **Rede insere pequeno negócio no setor de petróleo**. Agência Sebrae de Notícias, 10 out. 2010. Disponível em: <https://exame.com/pme/redes-inserem-pequenosnegocios-setor-petroleo-595753/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BUENO, S. **WTorre vai construir estaleiro em Rio Grande**. Valor Econômico, Empresas, p. B6, 13 nov. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/446877/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 22 fev. 2024.

CAMPOS NETO, C. A. S.; POMPERMAYER, F. M. (Orgs.). **Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)**. Brasília: Ipea, 2014.

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.

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, Adriana Lessa. **A condição do trabalho feminino no polo naval do Rio Grande/RS. 114 p.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Ciências humanas e da Informação. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande. 2012.

CARGNIN, A. P. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014. 240 p.

CARVALHO, A. **Acordo garante montagem da P-75 e P-77 pelo Consórcio QGI. O Petróleo – Empregos**, 12 set. 2016. Disponível em: <https://opetroleo.com.br/acordo-garante-montagem-da-p%C2%AD75-e-p%C2%AD77-peloconsorcio-qgi/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

CARVALHO, A. B. **Polo naval do Rio Grande: desafio à estruturação tecno-produtiva do território**. Rio Grande: ICHI/PPGeo/FURG, 2011. Dissertação de Mestrado. 147 p.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, M. H. **O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas.** In: LASTRES, M. H. (Org.).

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.

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.

CHAGAS, P. B. **Desenvolvimento e dependência no Brasil: reflexos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no município do Rio Grande (RS).** 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

COSTA, C. da C.; PIRES, V. H.; 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>. Acesso em: 11 nov. 2024.

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.

COSTA, W. M. **A Petrobrás e a indústria de petróleo no Brasil: geopolítica e estratégia nacional de desenvolvimento.** *Revista Confins* [online], n. 39, 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/17645>. Acesso em: 04 abr. 2024.

COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil.** São Paulo: Edusp/Contexto, 1988. 83 p.

COSTA, W. M. **Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia.** *Revista USP*, n. 95, p. 9-22, 30 nov. 2012.

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, Ano IV, n. 70, jun. 2010. Disponível em: <http://www.crea.rs.org.br/site/arquivo/revistas/ed70.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2025.

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: 06 jun. 2024.

D'AVILA DA ROSA, Diego. **A organização do trabalho em Rio Grande no contexto de ascensão e crise da indústria naval**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre, 2016.

D'ÁVILA, 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 Metrôpoles, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 249-268, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S223699962017000100249&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 mar. 2025.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Principais aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento**. Nota Técnica, n. 41, jan. 2007. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2007/notaTec41PAC.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2024.

DOMINGUES, Marcelo Vinicius de La Rocha; SÁ CARVALHO, Diogo; CARVALHO, Andréa Bento. **O Polo Naval e Offshore e o desenvolvimento regional na Metade Sul do Rio Grande do Sul**. In: Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 34, Número Especial, p. 933-954, 2013.

DULCI, João Assis. **A trajetória recente do desenvolvimento no Brasil: dos modelos nacionais à escala mesorregional**. In: **Faces de Clio**. Revista Discente do Programa de PósGraduação em História – UFJF. Vol. 2. Nº 3. Jan/jun/ 2016. Pp. 155-185.

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.

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 Pós-Graduação em Economia Política, Grupo de Pesquisa em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia, 2015. p. 82-100.

GORENDER, J. **Globalização, tecnologia e relações de trabalho. Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, abr. 1997.

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. Acesso em: 05 mar. 2025.

GUIMARÃES NETO, L. **Dinâmica recente das economias regionais brasileiras. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n 86, set/dez, 1995. p.123-152.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HERRLEIN JR, Ronaldo. **A trajetória do desenvolvimento capitalista no Rio Grande do Sul**. In: Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 23, Número Especial, p. 645-668, 2002. Disponível em: <http://revistas.fee.tcche.br/index.php/ensaios/article/view/2024/2405> Acesso em 23 de nov. 2024.

JESUS, C. G. **Retomada da indústria de construção naval brasileira: reestruturação e trabalho**. 2013. Tese (Doutorado em Geociências) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

JIANG, L.; STRANDENES, S. P. **Assessing the cost competitiveness of China's shipbuilding industry**. Esbjerg: University of Southern Denmark, 2011.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Custo de extração no pré-sal cai 67% em cinco anos**. JC Logística, 08 nov. 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. Acesso em: 15 jan. 2025.

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: 03/12/2024.

MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (Org.). **Cinco mil dias: o Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARTINS, C. A. Á. Desenvolvimento e direito à cidade. In: MULLER, C.; MOROSO, K. (Org.). **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>. Acesso em: 28 fev. 2024.

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.

MARTINS, Solismar Fraga; PIMENTA, Margareth Afeche. **A constituição espacial de uma cidade portuária através dos ciclos produtivos industriais: O caso do município do Rio Grande (1874-1970)**. In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais, v. 6, nº. 1/ Maio. P. 85-100. 2004.

MARTINS, Solismar Fraga; PIMENTA, Margareth Afeche. **A constituição espacial de uma cidade portuária através dos ciclos produtivos industriais: O caso do município do Rio Grande (1874-1970)**. In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais, v. 6, nº. 1/ Maio. P. 85-100. 2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT**, 2006.

MONIÉ, F.; VIDAL, S. M. S. C. **Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva**. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 6, p. 975–995, nov./dez. 2006.

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 20/08/2024.

MONTEIRO NETO, A. et al. **Desenvolvimento regional no Brasil: realidade atual e perspectivas. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, jul.–dez.** 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7085>. Acesso em: 30 jan. 2025.

MONTEIRO NETO, A. **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.

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.

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, J. A. de; KUBOTA, L. C.; TURCHI, L. **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.; 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: 1 jul. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/01/lava-jato-com-dallagnol-fbi-teve-acesso-total-as-investigacoes-sobre-a-odebrecht>. Acesso em: 25 abr. 2024.

NIEDERLE, P. A. et al. **Capítulo 7: Estado, desenvolvimento e neodesenvolvimentismo**. In: NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Org.). *Introdução às teorias do desenvolvimento*. Porto Alegre: 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 em: 18 mar. 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 em: 1 fev. 2025.

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 30/02/2023

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 20/03/2024.

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.

PESAVENTO, S. J. **História da Indústria Sul-Rio-Grandense**. Rio Grande Companhia de Celulose do Sul (Riocell). Guaíba, 1985.

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: 15/06/2024.

PETROBRAS. **As novas plataformas -2008** Disponível em: 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/tecnologiainovacao/#:~:text=Cenpes,aplicada%20mais%20importantes%20do%20mundo.&text=A%20miss%C3%A3o%20do%20Cenpes%20%C3%A9,processos%20para%20o%20Sistema%20Petrobras>. Acesso: 20/07/2024.

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: 15/08/2024.

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.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento nacional e mercado de trabalho**. In: O emprego no desenvolvimento da nação. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

PORTO DO RIO GRANDE. **Relatório de movimentação de cargas 2018**. Disponível em: < http://portoriogrande.com.br/site/consultas_estatisticas.php > Acessado em: 20/10/2024.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RODRIGUES, F. H. L.; RUAS, J. A. G. **Indústria Naval. Perspectivas do Investimento no Brasil/BNDES (Relatório de pesquisa)**, Mimeo, janeiro de 2009.

ROSIÈRE, S. **Les acteurs géopolitiques. Géographie politique & Géopolitique. 2e édition. Paris: Ellipses Édition. 2007.**

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.

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.

SADER, E. (Org.). **Lula e Dilma: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil.** São Paulo: **Boitempo**; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013.

SANCHEZ, J. **Geografia Política.** Madrid: Editorial Síntesis, 1992.

SANTOS, Caio Floriano dos. **O porto e a desigualdade social em Rio Grande (RS/Brasil): a Educação Ambiental na gestão “empresarial dos riscos sociais” e “social do território”.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental, Rio Grande/RS, 2016.

SANTOS, M. **O papel ativo da geografia.** *Revista Território*, Rio de Janeiro, nº 9, p. 103-109, 2000.

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.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial.** São Paulo, Studio Nobel, 1998.

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.

SCHUTTE, G. R. **Panorama do Pré-Sal: desafios e oportunidades. Texto para discussão nº1791.** Brasília, Brasil: IPEA <http://www.ipea.gov.br/portal> (2012a).

SENTE-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](http://www.sengers.org.br/site/noticias/407/complexo-do-dique-seco-de-rio-grande) >. Acessado em 28/03/2025.

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: . Acesso em: 13 out. 2024.

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.

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.

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: 08/06/2025.

SIMONETTI E. R. S.; KAMIMURA, Q. P. **As Políticas Públicas Direcionadas do Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais**. In: OLIVEIRA, C. W. A. et al. (Org). **Arranjos produtivos locais e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SINGER, Paul Israel. Porto Alegre. In: **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Editora Nacional, 2ª ed. 1977. Pp-141-269.

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.

SOUZA, Sergio Elisandro Dorneles de. **Polo Naval de Rio Grande: análise de impactos na geração de empregos por escolaridade no Corede Sul através da metodologia de Matriz Insumo-Produto**. Dissertação (Mestrado). Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Economia. Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia. Porto Alegre, 2014.

SUERTEGARAY, D. M. **Notas sobre epistemologia da Geografia. Cadernos Geográficos**. Florianópolis, n. 12, 2005.

SUPERINTENDÊNCIA DO PORTO DE RIO GRANDE (SUPRG). **Plano de Zoneamento das áreas do Porto organizado de Rio Grande**. Dez/ 2011. Vol. 2. Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: http://www.portoriogrande.com.br/site/estrutura_zoneamento_do_porto.php Acesso em: 22 de set. 2024.

TARGA, Luiz Roberto Pecoits. **O processo de integração do mercado interno brasileiro: eliminação das particularidades econômicas e sociais do Rio Grande do Sul**. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre. V. 9, n. 2, 1988. Pp. 147-158.

TAYLOR, P. J.; FLINT, C. **Geografía política; economía-mundo, Estado-Nación y localidad**. 2ª ed. Madrid: Trama Editorial, 2002.

TELLES, P. C. S. **A construção naval no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Cultural Monitor Mercantil, 2004.

TORRES, Sergio. **Estaleiro gaúcho vira ilha de excelência: Estaleiro Rio Grande começa produção de oito plataformas. O Estado de São Paulo**. 09/09/2012. Fonte: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estaleiro-gaucha-vira-ilha-de-excelencia-imp-,927858> Acesso em: 05 de jul. 2024.

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. Acessado: 09/06/2024.

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.