



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

## POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL E O POLO NAVAL DE RIO GRANDE

Rogério Faé

rogerio.fae@ufrgs.br

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Brasil



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar as principais consequências da implementação da Política de Conteúdo Local para a indústria do petróleo e gás, em seus principais aspectos socioeconômicos, para cidade de Rio Grande. O texto inicia com uma rápida apresentação histórica da Política de Conteúdo Local e do contexto que predominava quando de seu incremento nos Governos Lula e Dilma. A seguir, serão apresentadas as características que possibilitaram a escolha da cidade de Rio Grande como espaço geográfico receptor de um polo naval para a construção de plataformas de petróleo para a Petrobras, assim como serão discutidas as principais alterações na estrutura da cidade a partir da implementação do polo naval de Rio Grande. Ao final, concluímos que a Política de Conteúdo Local e a implantação do polo naval propiciou crescimento econômico significativo para a cidade em curto espaço de tempo; entretanto, a crise provocada pela queda do preço das *commodities* no mercado global e as investigações da Lava-Jato provocaram questionamentos em relação ao acerto da política adotada. Situação que se agravou com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a tomada do poder governamental por atores que priorizam as regras de mercado, o que vem provocando insegurança e dúvidas em relação ao futuro da cidade.

### ABSTRACT

This paper aims to analyse the main consequences of the local content policy implementation for the oil and gas industry in socio economic aspects in the city of Rio Grande. The article begins with a brief historical review about the local content policy and the context in the Lula and Dilma Governments. Next, the characteristics that made possible the choice of the city of Rio Grande as geographic space to receive a shipyard for the construction of oil platforms for Petrobras will be discussed, as well as the main changes in the city's structure from the implementation of the shipyard in Rio Grande. In the end, we conclude that



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

the local content policy and the deployment of the shipyard provided significant economic growth for the city in a short time. However, the crisis motivated by the fall in the price of commodities in the global market and Lava-Jato's investigations provoked questions regarding the correctness of the policy adopted. Questions intensified by the impeachment of President Dilma Rousseff and the governmental power's takeover by actors who prioritize market rules. Context in which has been provoked insecurity and doubts about the future of the city.

### **Palavras Chave**

Política de conteúdo local. Rio Grande. Polo naval.

### **Keywords**

Local content policy. Rio Grande. Shipyard.

## **I. Introdução**

A Política de Conteúdo Local passou a ser adotada a partir da primeira rodada de concessões para exploração de petróleo e gás, como mecanismo de proteção às indústrias nacionais, pela reserva de mercado e para manter no próprio país parte dos investimentos realizados no segmento (Freire, Morano & Ferreira, 2014).

Entretanto, somente a partir do primeiro Governo Lula é que foram adotadas estratégias claras com vista ao fortalecimento da indústria nacional. O Governo Federal passou, a partir de 2003, a definir uma estratégia de incentivo ao incremento e capacidade de competição da indústria nacional. Naquele contexto, o ideário novo desenvolvimentista que predominou buscou atribuir ao governo um papel de planejador estratégico do desenvolvimento nacional (Bresser-Pereira, 2006).

No que concerne às políticas energéticas, o Governo Federal, por um lado, identificou a escassa infraestrutura existente à época; por outro, foi descoberta grande



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

quantidade de petróleo em águas profundas. O que provocou o direcionou de políticas públicas para a criação de infraestrutura para exploração do potencial existente. Fato que, aliado a uma crença de que era necessário descentralizar o crescimento, levou à procura de locais alternativos para a implementação das indústrias navais. A cidade de Rio Grande, com seu histórico ligado ao porto ali existente, foi escolhida como um dos espaços geográficos com potencial para receber os investimentos previstos (Rosa, 2016).

A partir daquele momento, a cidade do Rio Grande viu sua estrutura socioeconômica ser transformada pelos investimentos feitos para a implantação do polo naval. No período entre 2006 e 2014 a cidade viu seu PIB se multiplicar, assim como sua população aumentar em razão da leva de migrantes que buscavam oportunidades de trabalho. Os indicadores econômicos da época justificavam o otimismo (Fundação de economia e estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2017); entretanto, a partir de 2013, com a crise do setor, o otimismo deu lugar ao pessimismo e a insegurança em relação ao futuro da cidade. Insegurança em parte gerada pela alteração da lógica que predominou no período 2003-2016 em relação à Política de Conteúdo Local que, ao focar no incentivo da produção nacional, passou a ser posicionada pelo governo atual como redutora da capacidade de competição das indústrias nacionais (Parente, 2016).

Assim, neste artigo foi realizada uma pesquisa qualitativa exploratória, entre 2015 e 2017, que sistematizou informações de jornais, sítios da internet, revistas e comunicações oficiais dos governos federal, estadual e municipal, empresas e sindicatos. Com esse procedimento, foi possível consolidar dados que compõem o corpus aqui analisado. Entretanto, os dados coletados mostraram a necessidade de compreensão mais próxima à realidade local. Percepção que provocou a realização de entrevistas com atores vinculados ao sindicato de trabalhadores e ao poder governamental municipal na cidade de Rio Grande, assim como participação em reuniões e manifestações públicas do sindicato do ramo. Foi prezado pelo tom informal das entrevistas, com registro em áudio e posterior gravação. Por questões de extensão do texto, neste artigo as entrevistas não foram transcritas.

Os dados primários e secundários coletados foram analisados buscando compreender as consequências da implementação da Política de Conteúdo Local, em seus principais



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

aspectos socioeconômicos, para a cidade do Rio Grande. Para isto, o texto foi construído de forma a primeiro caracterizar e apresentar um rápido histórico da Política de Conteúdo Local; apresentar o contexto político-econômico nacional à época do incremento da política em pauta durante o Governo Lula; examinar as características geopolíticas que favoreceram a escolha de Rio Grande como cidade receptora de investimentos ligados ao polo naval; analisar as principais alterações verificadas na cidade após a implantação do polo naval; e, por último, as considerações finais.

## II. A Política de Conteúdo Local

Segundo Freire, Morano e Ferreira (2014) os diversos programas que buscaram, ao longo das últimas cinco décadas, produzir internamente produtos anteriormente importados podem ser considerados precursores da Política de Conteúdo Local no Brasil. Entretanto, o diferencial da Política de Conteúdo Local é ter por base a determinação da origem dos bens produzidos para atendimento das necessidades de aquisições de bens e serviços para o segmento de petróleo e gás.

A necessidade de estabelecer a determinação de origem de bens tem sua procedência na identificação de produtos passíveis de gozo de benefícios de redução de alíquotas de impostos de importações, incidentes nas transações comerciais entre países membros de acordos de reciprocidade no comércio exterior. [...] Para o MERCOSUL e para o NAFTA, um produto é considerado como nacional, quando em sua composição de preços, estão agregados valores iguais ou superiores a 60% oriundos do país de origem. (Freire, Morano & Ferreira, 2014, p. 86)

Magalhães, Guedes e Vasconcellos (2012) argumentam que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como banco de fomento ao desenvolvimento, foi pioneiro no Brasil na adoção da determinação de origem, com a finalidade de exigir um percentual mínimo de participação de produtos locais para definição e aprovação de operações de financiamento para aquisições de máquinas e equipamentos.

Na década de 1990, pela inexistência de uma política industrial formal elaborada pelo Governo Federal para o setor de petróleo e gás, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) passou a implementar mecanismos de estímulo ao fornecedor nacional que tiveram como



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

objetivos principais: 1) fomento e incentivo às exportações; e 2) obtenção de crédito diferenciado para investimentos e inovação tecnológica. (Folkerts, 2004)

Na primeira rodada (leilão de concessão para extração de Petróleo), ocorrida em 1999, já foram utilizados critérios com base na Política de Conteúdo Local para a definição dos vencedores do certame. Entretanto, as regras se tornaram mais claras e significativas a partir da quarta rodada em 2003, quando o recém empossado Governo Lula introduziu novas regras nos leilões de concessões e exigências nas contratações com o objetivo de fornecer as diretrizes relacionadas com a construção de plataformas para a Petrobras. É, no entanto, a partir da sétima rodada, ocorrida em 2005, que as definições, métodos e critérios passaram a ser formalmente especificados para cálculo de participação do conteúdo local de bens e serviços relacionados ao setor de petróleo e gás natural (Figueiredo & Porciúncula, 2013).

Entre as regras que passaram a vigorar a partir de 2005 está a exigência de percentual mínimo de Conteúdo Local na construção de plataformas petrolíferas para a Petrobras. Cabe destacar que, para Quintans (2010, p. 42), Conteúdo Local pode ser definido como “a porcentagem dos gastos realizados em aquisições de bens, bens de uso temporal e serviços locais realizados conforme aplicação da Cartilha de Conteúdo Local em relação aos gastos totais daquela fase, etapa ou item da planilha respectiva, anexa ao contrato de concessão”.

Em relação à evolução das regras fixadas para a Política de Conteúdo Local, cabe destacar que entre 1999 e 2008 ocorreram 10 rodadas de licitação. Rodadas que Souza (2017) classifica em duas fases: a primeira que ocorreu ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso e que engloba as rodadas de 1 a 4; e a segunda já no Governo Lula e envolve as rodadas de 5 a 10. Na primeira fase os índices de “nacionalização” serviam como critérios de pontuação na definição da oferta vencedora (ANP, 2012).

No primeiro ano do Governo Lula, o Ministério de Minas e Energia emitiu uma diretriz que definiu um percentual mínimo de “nacionalização” nas compras da Petrobras e de Conteúdo Local nos editais de licitação. Os índices mínimos constantes dos editais previam



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

uma integração de Conteúdos Locais de 60% para a construção dos ‘topsides’<sup>1</sup> e de 75% para os módulos de geração e de compressão. Excluídos os compressores e tubogeradores que não eram fabricados no Brasil. Assegurava, ainda, que os serviços de engenharia, construção e montagem fossem realizados integralmente no Brasil. Segundo Silva (2009, p. 89)

[...] as licitações da P-51 e P-52 deixaram claro que a Petrobras [...] já apresentava um redirecionamento em sua política de compras, do modelo de compras vigente no decorrer do governo quando a maior parte de suas obras fora contratada fora do país. Assim, ao decidir colocá-las (a P-51 e a P-52) aqui no Brasil, mesmo pagando um preço mais caro do que o orçado, decidiu-se privilegiar a questão da geração do emprego e da geração de riqueza internamente e, paralelamente, recuperar a capacidade das empresas de engenharia que atuam no país.

As alterações na Política de Conteúdo Local nas rodadas de licitação da Petrobras apontam que, no período inaugurado pelo governo Lula, a participação percentual de Conteúdo Local nas propostas vencedoras nos leilões da ANP foi de, em média, 75,4%. Percentual expressivamente superior a média de 31,25% das rodadas de licitação realizadas durante o governo Fernando Henrique. (Silva, 2009)

Ratificando o entendimento acima, para Freire, Morano & Ferreira (2014) o que estava em pauta com a Política de Conteúdo Local era: 1) a proteção das indústrias locais pela reserva de mercado; e 2) a manutenção dentro do país de parte dos investimentos realizados no segmento de petróleo e gás.

O regramento e utilização de percentual mínimo de integração de Conteúdo Local como fator de análise na escolha das propostas vencedoras dos processos licitatórios se manteve essencialmente a mesma (com variações nos percentuais) entre as rodadas 5 e 13. Entretanto, com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e a transferência do poder governamental para o seu Vice-Presidente, a manutenção da política de valorização de Conteúdo Local passou a ser entendida como provocadora de perda de competitividade, sob a lógica de mercado global (Brasil, 2017).

No atual contexto, diante da valorização governamental às regras de mercado em

---

<sup>1</sup> Segundo Silva (2009, p. 113), o termo “topside” refere-se à “parte principal da plataforma que inclui acomodações de pessoal, unidades de processamento de produção, sistemas de ancoragem e estabilidade, além dos módulos de geração de energia e compressão de gás e outros equipamentos”.





## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

escala global, os principais argumentos apresentados por agentes governamentais em posições de decisão defendem a redução da imposição de percentual mínimo de Conteúdo Local, ou mesmo sua exclusão em alguns casos (Parente, 2016, s/p).

Em resultado dos pressupostos competitivos com base no mercado que passaram a ser adotados pelo Governo Temer, o edital da décima quarta rodada de licitação publicado em 21 de julho de 2017 e que ocorreu no dia 27 de setembro de 2017 definiu como percentual mínimo de Conteúdo Local 50% nas fases de desenvolvimento da produção e de exploração para os blocos em terra e de 18% na fase de exploração e três níveis na fase de desenvolvimento, sendo 25% na construção de poços, 25% nas unidades de produção e de 40% nas linhas para os blocos marítimos (ANP, 2017).

Em contraponto ao argumento governamental, as federações das indústrias de Estados como Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais alertam para os riscos e custos das quebras de investimentos incentivados pelo governo anterior e efetivados pelas empresas para sua qualificação produtiva. Contestam, ainda, as informações sobre os custos de produção, pelo subsídio recebido pelas empresas estrangeiras em seus países de origem e que ao não encontrarem similaridade nas políticas brasileiras colocarão as empresas nacionais em condições de desigualdade. Políticos locais e sindicatos de trabalhadores das cidades que receberam os investimentos para estabelecimento de empresas ligadas à indústria naval criticam a postura governamental em escala nacional pela falta de preocupação com os custos sociais que a compra de plataformas no exterior pode gerar em termos de desemprego e degradação das condições de vida em locais específicos (Cardoso, 2016).

Esta última questão, entretanto, será melhor examinada em outra parte do texto na qual a situação experimentada na cidade de Rio Grande for apresentada. Antes, porém, é necessário contextualizar o momento governamental no qual a cidade foi eleita para receber um polo naval com vista ao atendimento da demanda da Petrobras por novas plataformas e embarcações para a extração e transporte do petróleo descoberto no Pré-Sal.





## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

### III. O desenvolvimento nacional nos Governos Lula e Dilma

O século XXI ao iniciar com a percepção das limitações do ideário neoliberal em promover a estabilização macroeconômica e o crescimento na América Latina devolve ênfase à discussão do desenvolvimento nacional (Ridente, 2009; Bresser-Pereira, 2006). Naquele momento, passaram a ganhar destaque ideias que predominavam na CEPAL, sistematizadas em um documento cuja construção foi coordenada por Fernando Fajnzylber em 1990. No documento foram apresentadas soluções para o impasse criado, que passariam pelo fortalecimento da democracia e pelo ajuste das economias. Sendo tarefa primordial a transformação das estruturas produtivas em um contexto de crescente equidade (Cepal, 1990).

Bresser-Pereira (2006, p. 10), ao incorporar ideias que vigiam na CEPAL e argumentar sobre o que seria o novo desenvolvimentismo, diz que este supõe a existência de uma verdadeira nação, entendida como tendo a capacidade “[...] de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento informal, aberta, como é próprio de sociedades democráticas cujas economias são coordenadas pelo mercado”.

Ao entender o novo desenvolvimentismo como um caminho intermediário entre o neoliberalismo e o nacional desenvolvimentismo<sup>2</sup>, o foco da construção se direcionou para o interesse nacional que somente faria sentido se partisse de um consenso interno que estivesse na base da estratégia nacional de desenvolvimento e que defendesse os interesses e o bem comum interno (Bresser-Pereira, 2006).

Naquele contexto, em janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume a Presidência da República, mantendo-se por oito anos, e em 2011 tomou posse Dilma Rousseff. A presidenta reafirmou como ponto fundamental de sua agenda e, principalmente, como base para os projetos e programas que seriam estimulados em seu governo a necessidade de crescimento econômico. O foco na capacidade de exportação ficou em evidência como meio de equilibrar a balança comercial, assim como o consequente estímulo à competitividade dos produtos nacionais, tanto no mercado interno como no externo.

---

<sup>2</sup> O nacional desenvolvimentismo surgiu na década de 1950 e tinha por principais objetivos o fortalecimento da industrialização substitutiva de importações e o aumento do mercado consumidor interno como recursos através dos quais as nações periféricas construiriam situações de maior autonomia em relação às nações centrais, assim como seriam reduzidas as diferenças estruturais entre as nações centrais e periféricas.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

No último aspecto ganhou relevância o papel do Estado como indutor do investimento privado. O Estado aparece, ainda, com um papel de planejamento estratégico que busca facilitar a relação entre mercado e governo, com vista ao crescimento que estaria na base do estímulo às políticas sociais (Faé, 2015).

A próxima parte do texto será dedicada à apresentação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) naquelas características que criaram as condições para a escolha, por parte do Governo Federal, da cidade de Rio Grande como espaço geográfico no qual foi instalado um polo naval.

### **IV. O PAC como instrumento de fomento ao desenvolvimento e o polo naval de Rio Grande**

Visando o incentivo ao crescimento econômico, o diagnóstico feito pelo Governo Federal identificou, em escala nacional, pontos de estrangulamento: infraestrutura insuficiente (principalmente em termos de transporte e energia) e baixo nível de crédito e financiamento aos investimentos (Brasil, 2013).

Objetivando a redução das dificuldades observadas em relação à infraestrutura, segundo o Ministério das Cidades (Brasil, 2013), os investimentos do PAC foram direcionados para três focos: (1) logística, com a ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; (2) energia, que implica melhoria na produção e fornecimento de energia elétrica, petróleo, gás e combustíveis renováveis; (3) área social e urbana, que envolve melhoria nas condições de vida para a população.

A definição dos objetivos citados, aliada a um contexto no qual foi descoberta grande quantidade de petróleo em águas profundas, gerou demanda em termos de maior quantidade de bases e embarcações de apoio para extração e transporte do petróleo. Razão pela qual o governo federal decidiu incentivar o fortalecimento da indústria naval no Brasil (Sinaval, 2009).

A importância econômica do Porto do Rio Grande e sua posição geográfica estratégica possibilitaram sua inclusão em programas do governo nacional – Programa de Acelera-



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

ção do Crescimento (PAC) e na recuperação da indústria naval – provocando, assim, alteração estrutural na cidade no início do século XXI. (Sinaval, 2009)

Cabe destacar que os investimentos previstos para o polo naval do Rio Grande estiveram vinculados a um conjunto de medidas que almejam elevar as taxas de crescimento econômico do país e foram operacionalizadas por meio de parcerias com instituições privadas. Postura que reforçava uma estratégia governamental que buscava fomentar o investimento privado (Rousseff, 2011).

Assim, o polo naval do Rio Grande emergiu como resultado de uma estratégia nacional de desenvolvimento que buscou aproveitar os potenciais nacionais e que possuía como um de seus objetivos a descentralização do crescimento, razão pela qual o investimento governamental feito na cidade atraiu grandes empresas interessadas na atividade petrolífera do Brasil (Sinaval, 2009).

Já, em relação à cidade do Rio Grande, no período que inicia com a decisão por parte do governo federal de implantação de um polo naval, foram percebidas alterações na geração de emprego e renda, com o aumento significativo dos postos de trabalho (Fundação de economia e estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2017). Entretanto, a dinâmica socioeconômica do município está historicamente vinculada ao comércio nacional e internacional de mercadorias que são escoadas pelo porto e, no que tange ao polo naval, à extração de produto natural que tem por destino o mercado global. Portanto, o processo de desenvolvimento predominante na cidade está vinculado à permanência de interesse econômico externo, sobre o qual o município exerce pouca influência (Carvalho, Carvalho & Domingues, 2013).

Após a rápida contextualização realizada, a próxima parte do texto irá apresentar a cidade do Rio Grande.

### **V. O Município de Rio Grande**

A cidade do Rio Grande é a mais antiga do Estado do Rio Grande do Sul, tendo sido fundada em 1737 como uma fortificação portuguesa (Martins & Pimenta, 2004). Posteriormente, com o enriquecimento dos criadores de gado da campanha – em função da



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

introdução das charqueadas –, a Vila do Rio Grande ganha o *status* de cidade e em 1835 tornou-se capital do Estado, já que possuía o único porto marítimo do Rio Grande do Sul.

Aquele período foi de expansão do comércio ligado à importação e exportação, de forma que a cidade cresceu de maneira contínua e criou as condições para a emergência do processo de industrialização que perdurou até a década de 1960 (Copstein, 1975; Martins & Pimenta, 2004).

Para Martins e Pimenta (2004) a primeira fase do processo de industrialização da cidade (1874- 1910) – e do Estado do Rio Grande do Sul – teve início com a implantação de indústrias têxteis, de cordoarias, fabricas de calçados, fabricação de alimentos em conserva, biscoitos, charutos e moinhos de farinha. Processo acompanhado por uma ampla expansão urbana e pela consequente ampliação da oferta de serviços públicos e privados.

Com a situação contextual em escala global (início da 1ª guerra em 1915), o frigorífico Swift, de capital norte-americano, rapidamente se constituiu em importante ator econômico, chegando a ter 1.500 funcionários com sua produção destinada à exportação. Cabe salientar que naquele período o processo de industrialização ganhou vigor com o crescimento das indústrias existentes e a implantação de novas indústrias alimentícias.

No que tange às indústrias têxteis, frigoríficos e outras de grande porte, ao enfrentarem problemas e encerrarem muitas das linhas de produção, na década de 1950, provocaram crise local com a diminuição de, aproximadamente, 7 mil vagas de trabalho em uma população total de 82 mil habitantes. O que afetou sensivelmente a dinâmica municipal.

Situação que se estendeu sem alterações significativas até a década de 1970, quando ocorreu o início da construção do Superporto e do distrito industrial destinado à instalação de indústrias e prestadoras de serviços portuários. O distrito industrial é administrado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e nele se estabeleceram empresas de setores como metalurgia, fertilizantes, serviços, alimentos, madeiras, energia e química (Rio Grande do Sul, 2011).

Assim, considerando as características históricas e geográficas da cidade aliadas à estratégia nacional de indução e descentralização do crescimento é que Rio Grande foi



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

escolhida, pelo Governo Federal, como espaço geográfico receptor de investimentos para o estabelecimento de um polo naval no início do século XXI.

### VI. A cidade de Rio Grande após a implementação do polo naval

Os ciclos econômicos periodicamente alteraram a dinâmica socioeconômica da cidade de Rio Grande. Processo que provoca na população expectativa de que novos investimentos vindouros dissolvam os problemas gerados pelas crises cíclicas. Entretanto, o resultado observável é a transformação periódica da vida da população local em decorrência dos ciclos; ou seja, a população local precisa constantemente adaptar-se a novas exigências, aos novos setores produtivos e até mesmo às novas profissões.

O mais recente ciclo econômico de Rio Grande iniciou com a implementação da indústria naval, que atualmente se encontra em crise. Embora, o último ciclo não se diferencie em termos de dinâmica econômica dos ciclos que o precederam, apresenta particularidades que levam a uma reorganização específica da vida no município (Rosa, 2016).

Após a implementação do polo naval, as estatísticas sobre Rio Grande no período entre 2006 e 2013 apresentam números que justificam o clima de otimismo então percebido (Fundação de economia e estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2017). A prosperidade percebida no período anterior a crise se traduziu no crescimento de 157.7% do PIB da cidade de Rio Grande no período entre 2006 e 2012, passando de sexta para quarta maior economia do Estado do Rio Grande do Sul (2013), conforme quadro 1:

*Quadro 1 - Evolução do PIB de Rio Grande*

| Ano  | PIB           | PIB per capita |
|------|---------------|----------------|
| 2006 | 3.477.887.723 | 17.656         |
| 2007 | 4.442.147.349 | 22.856         |
| 2008 | 6.302.581.400 | 32.225         |
| 2009 | 6.372.569.216 | 32.457         |
| 2010 | 7.778.545.750 | 39.439         |
| 2011 | 8.193.203.273 | 41.369         |
| 2012 | 8.965.447.462 | 45.088         |
| 2013 | 8.147.934.388 | 39.522         |
| 2014 | 7.357.681.054 | 35.538         |

Fonte: Fundação de economia e estatística Siegfried Emanuel Heuser (2017).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

No tocante a emprego e renda, houve aumento no número de postos de trabalho na cidade; assim como a instalação da indústria naval na cidade atraiu para Rio Grande um número significativo de trabalhadores de outras regiões do país. Muitos desses trabalhadores migraram para o município por sua qualificação que era desejada pelas empresas, já que estas não encontravam oferta local por ser uma atividade nova na região (Rosa, 2016; Silva et al., 2012). Outros migraram simplesmente na esperança de um emprego. Em consequência da migração de trabalhadores, em 2014, existiam cerca de 15.000 residentes em Rio Grande oriundos de outras regiões do país (Pinto, 2014), número que correspondia a aproximadamente 7% da população estimada pelo IBGE (2015) para a cidade.

De 2007 a 2012 (ano de maior volume de produção da indústria naval na cidade), houve aumento significativo no número de admissões. A variação absoluta do número de admissões e demissões registrados em Rio Grande demonstra o movimento de trabalhadores admitidos e demitidos a cada ano, conforme quadro 2:

*Quadro 2 - Admissões e Demissões em Rio Grande*

| Ano  | Admissões | Desligamentos | Variação Absoluta |
|------|-----------|---------------|-------------------|
| 2007 | 11.942    | 10.455        | 1.487             |
| 2008 | 13.566    | 12.693        | 873               |
| 2009 | 12.852    | 12.213        | 639               |
| 2010 | 16.689    | 14.380        | 2.309             |
| 2011 | 20.360    | 17.408        | 2.952             |
| 2012 | 31.572    | 24.830        | 6.742             |
| 2013 | 41.773    | 41.290        | 483               |
| 2014 | 33.172    | 32.271        | 901               |
| 2015 | 10.408    | 11.722        | -1.314            |

Fonte: Brasil (2016)

Como se pode observar no quadro acima, 2010, 2011 e, principalmente, 2012 foram os anos nos quais se observam as maiores variações absolutas do período. Destaca-se que o grande número de admissões e demissões foi provocado pelas constantes trocas de emprego, característica das indústrias navais. Em contrapartida, 2015 apresentou pela primeira vez



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

durante o período estudado variação negativa, anteendo a crise pela qual a cidade viria atravessar, principalmente motivada pela redução dos investimentos no polo naval.

Os salários médios pagos aos trabalhadores também sofreram redução com a crise econômica que o país atravessa. Em Rio Grande, o salário médio de admissão em 2015 sofreu uma queda de 2,7% em relação a 2014, com destaque para os setores da construção civil e indústria de transformação, com quedas de 17,8% e 16,3%, respectivamente (Brasil, 2016). A remuneração paga a um trabalhador que executa atividades de soldador sofreu uma redução de 27,2% em 2015, se comparada a 2014, e de 31,4% se comparada a 2013 (Diverio, 2013).

Consideradas as características acima, cabe destacar que o ciclo de crescimento que se estabeleceu em Rio Grande a partir da implantação do polo naval e que teve seu auge em 2013, com a finalização de três plataformas para extração de petróleo (DIVERIO, 2013), foi fortemente afetado pela queda do valor das *commodities* no mercado global que colocou em questão até mesmo a viabilidade de produção de petróleo no pré-sal, assim como pelas investigações policiais da Operação Lava-Jato contra a corrupção que envolveram executivos da Petrobras e das empresas contratadas. Entre elas, dos estaleiros de Rio Grande (Rosa, 2016).

No histórico produtivo do polo naval de Rio Grande está a conclusão das plataformas P-53, P-55, P-58, P-63, P-66, P-67 e P-68. Havia a previsão de que em 2016 seriam integrados os módulos das plataformas P-75 e P-77 pelo consórcio QGI em Rio Grande. Entretanto, apesar da construção ter sido confirmada pela Petrobras, a troca de governo e os questionamentos quando a competitividade das empreiteiras nacionais em comparação com os preços oferecidos por empresas estrangeiras tem gerado sérios entraves ao início das atividades.

A incerteza quando à continuidade dos trabalhos nas plataformas p-75 e P-77 gerou grande preocupação e mobilizações na cidade. Uma delas sob o slogan ‘o petróleo é nosso e as plataformas também’ reuniu cerca de mil trabalhadores da indústria naval em um protesto no dia 23 de outubro de 2015, no centro da cidade de Rio Grande em defesa dos empregos gerados pelas obras realizadas para a Petrobrás (Muzikant, 2015).





## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O ano de 2016 foi marcado pela finalização das obras já em andamento na indústria naval de Rio Grande e pelas pressões da comunidade local em manter os investimentos na cidade. Entretanto, apesar das promessas de manutenção da integração dos módulos das plataformas P-75 e P-77 em Rio Grande, o ano de 2016 foi de incertezas quanto ao cronograma de início e, mesmo, quanto à efetiva realização das obras.

Em dezembro de 2016, com a finalização e entrega da plataforma P-68, a Ecovix demitiu 3.200 trabalhadores no Estaleiro Rio Grande e entrou em processo de recuperação judicial no início de 2017. Esta última empresa faz parte da holding Engevix, empresa que teve diretores presos em razão da Operação Lava-Jato (G1, 2016). Ainda assim, existe expectativas de que haja reconstrução de trabalhadores quando (e se) as operações das novas plataformas forem retomadas.

Assim, as discussões ocorridas entre os defensores da Política de Conteúdo Local (Sinaval, 2015; Muzikant, 2015; Peres, 1999) e os atores governamentais que se posicionam a favor de regras de mercado em escala global, com a consequente valorização da competitividade dos produtos (Parente, 2016; Brasil, 2017) ganhou novas nuances na situação experimentada na cidade de Rio Grande.

A predominância da lógica de mercado se, por um lado, teoricamente seria geradora de economia na produção e, consequentemente, geradora de competitividade dos produtos (Parente, 2016; Brasil, 2017); por outro, o protecionismo proposto por governos de outros países em relação às empresas sediadas em seus territórios pode ser gerador de desigualdades na concorrência em favor das indústrias exógenas (Peres, 1999), os investimentos incentivados pelo governo anterior e realizados pela indústria nacional correm o risco de serem perdidos em um momento de maturação da indústria nacional (Sinaval, 2015), e os empregos que poderiam ser gerados no mercado nacional podem ser transferidos para outras economias (Muzikant, 2015).

## VII. Considerações Finais

Ao longo do texto procuramos mostrar a forma como a cidade de Rio Grande foi escolhida como espaço geográfico com potencial para receber investimentos ligados com a



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

implantação de um polo naval, de forma a se articular à estratégia nacional de desenvolvimento que previa incentivo ao parque fabril nacional e, assim, participar do atendimento de demandas internas por infraestrutura energética (Brasil, 2013).

A implantação do polo naval em Rio Grande provocou diversas alterações estruturais em razão de que a cidade necessitou adequar-se às demandas das indústrias que ali vieram a se instalar. Entre as alterações econômicas identificou-se aumento significativo do PIB em curto espaço de tempo, aumento no número de empregos (Fundação de economia e estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2017); assim como em âmbito social constatou-se a necessidade de recepcionar trabalhadores migrantes vindos de várias partes do país (Silva et al., 2012).

Alterações estruturais que passaram a ser postas em pauta, novamente, a partir da crise das *commodities* no mercado global, das investigações da operação Lava-Jato e, mais recentemente, com o questionamento sobre o acerto da Política de Conteúdo Local que impõem dúvidas sobre o futuro da cidade, principalmente, no que se refere aos investimentos no polo naval.

Em relação a disputa que se estabeleceu no que tange a Política de Conteúdo Local, de um lado, estão os atuais detentores do poder governamental em defesa de práticas de mercado e em busca de eficiência produtiva (Parente, 2016; Brasil, 2017); de outro, diversos atores sociais que questionam o fim da Política de Conteúdo Local: 1) com base em práticas observadas nas quais o protecionismo proposto por governos de outros países em relação às empresas com sede em seus territórios pode ser gerador de desigualdades na concorrência em favor das indústrias exógenas (Peres, 1999); 2) por se oporem à quebra dos investimentos incentivados pelo governo anterior e realizados pela indústria nacional que correm o risco de serem perdidos em um processo de maturação da indústria nacional que estaria em vigor (Sinaval, 2015), e 3) por defenderem os empregos que poderiam ser gerados no mercado nacional e que podem ser transferidos para outras economias (Muzikant, 2015).

Por fim, cabe salientar que o atual momento socioeconômico brasileiro é peculiar e bastante instável, no qual vem ocorrendo inúmeros conflitos e, mesmo, disputas jurídicas que podem, inclusive, inviabilizar a manutenção do atual governo. Assim, tornasse relevante colocar a questão do Conteúdo Local em pauta e apontar os riscos da simples abertura do



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

mercado interno ao capital externo sem nenhum tipo de proteção, conforme já vem sendo sinalizado por vários autores.

### VIII. Referencial

ANP. (2012). *Avaliação da competitividade do fornecedor nacional com relação aos principais bens e serviços*. Rio de Janeiro: ANP.

ANP. (2017). *Edital de Licitações – 14ª Rodada de Licitações*. Recuperado em 08 agosto, 2017, de [http://www.brasil-rounds.gov.br/Round\\_14/portugues\\_R14/pre\\_edital.asp](http://www.brasil-rounds.gov.br/Round_14/portugues_R14/pre_edital.asp).

Brasil. (2013). *PAC 2 – O círculo virtuoso do desenvolvimento*. Recuperado em 08 agosto, 2017, de <http://www.planejamento.gov.br>.

Brasil. (2016) *Dados e Estatísticas*. Brasília, 2016. Recuperado em 20 julho, 2017, de [http://acesso.mte.gov.br/dados\\_estatisticos](http://acesso.mte.gov.br/dados_estatisticos).

Brasil. (2017). *Política de conteúdo local para a indústria de P&G*. Brasília. Recuperado em 06 junho, 2017, de <http://www.mdic.gov.br/images/Pedefor/ExposicaoDeMitivos.pdf>.

Bresser-Pereira, L. C. (2006). O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, 20 (3), 5-24.

Cardoso, B. (2016) *Batalha Naval*. *TnPetróleo*, 110, 7-29. Recuperado em 20 abril, 2017, de [www.tnpetroleo.com.br](http://www.tnpetroleo.com.br). Acesso em 20abr2017.

Carvalho, D. S., Carvalho, A. B. & Domingues, M. V. R. (2013). *Polo naval e desenvolvimento regional na metade sul do Rio Grande do Sul*. Recuperado em 08 junho, 2017, de [http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/6/mesa7/Polo\\_Naval\\_e\\_Desenvolvimento\\_Regional\\_da\\_Metade\\_Sul\\_do\\_RS.pdf](http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/6/mesa7/Polo_Naval_e_Desenvolvimento_Regional_da_Metade_Sul_do_RS.pdf).

Cepal. (1990). *Transformação produtiva com equidade*. In: Bielschowsky, R. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record.

Copstein, R. (1975). O trabalho estrangeiro no município do Rio Grande. Porto Alegre, *Boletim Gaúcho de Geografia*, 4, 1-43.

Diverio, R. (2013). *Chegada da P-63 a Rio Grande reforça time de gigantes no polo naval. Zero Hora*. Recuperado em 08 agosto, 2017, de <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2013/01/chegada-da-p-63-a-rio-grande-reforca-time-de-gigantes-no-polo-naval-4029664.html>.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Faé, R. (2015). Desenvolvimento no Brasil: similitudes e diferenciações entre o nacional-desenvolvimentismo e as propostas governamentais da atualidade. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 9 (1), p. 53-72.
- Figueiredo, J. A., & Porciúncula, S. L. (2017). *Identificação de oportunidades de aumento de conteúdo local (CL) nas atividades de exploração, perfuração/completação e sistemas submarinos*. Recuperado em 08 agosto, 2017, de <http://www.prominp.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A95488824DA8BCA0124E96A81b6B6E70>.
- Folkerts, K. (2004). *A nova indústria nacional de bens e serviços após a flexibilização do monopólio do petróleo*. Dissertação de mestrado não publicada, UNIFACS.
- Freire, I. J., Morano, C. A. R. & Ferreira, M. L. R. (2014). Importância do conteúdo local, voltado para o segmento de petróleo e gás no cenário nacional. *REUCP*, 8 (2), 83-91.
- Fundação de economia e estatística Siegfried Emanuel Heuser. (2017) *Dados Municipais*. Recuperado em 08 agosto, 2017, de <http://www.fee.tcche.br>.
- G1. (2016). *Após entrega de casco estaleiro anuncia demissão de 3,2 mil no RS*. Recuperado em 02 fevereiro, 2017, de <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/12/apos-entrega-de-casco-estaleiro-anuncia-demissao-de-32-mil-no-rs.html>.
- IBGE. (2017). *Cidades*. Recuperado em 08 agosto, 2017, de <http://cod.ibge.gov.br/232k7>.
- Martins, S. F., & Pimenta, M. C. A. (2004). 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*, 6 (1), p. 85-100.
- Magalhães, R., Guedes, H., & Vasconcellos, W. (2012). *Conteúdo local aplicado ao setor de óleo e gás*. Rio de Janeiro: ONIP.
- Muzikant, G. (2015). *Mobilização histórica une trabalhadores do campo e da cidade em Rio Grande para debater a Frente Brasil Popular e promover ato em defesa da Petrobras*. Recuperado em 23 janeiro, 2017, de <http://sindimetalcanoas.org.br/novo/noticias/a/mobilizacao-historica-unetrabalhadores-do-campo-e-da-cidade-em-rio-grande-para-debater-a-frente-brasil-popular-epromover-ato-em-defesa-da-petrobras/>.
- Parente, P. (2016). Presidente da Petrobras diz que política de conteúdo local foi mal desenhada. In: *Agencia Brasil*, 26/09/2016. Recuperado em 12 dezembro, 2016, de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-09/presidente-da-petrobras-diz-que-politica-de-conteudo-local-foi-mal>.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Peres, O. R. (1999). *A nova indústria brasileira*. In: Jornal do Brasil, 20/06/1999.
- Pinto, R. C. (2014). *A Cidade como espaço de acolhida: o pensar teológico no contexto do Polo Naval na cidade do Rio Grande/RS*. Dissertação de mestrado não publicada, PUCRS.
- Quintans, L. C. P. (2010). *Direito do Petróleo – Conteúdo Local: a evolução do modelo de contrato e o conteúdo local nas atividades de E&P no Brasil*. Rio de Janeiro: IBP.
- Ridente, M. (2009). *Desenvolvimentismo: o retorno*. Temas Brasil. Recuperado em 08 agosto, 2017, de <http://www.acessa.com>.
- Rio Grande do Sul. (2011). *Porto do Rio Grande*. Recuperado em 08 agosto, 2017, de [www.portoriogrande.com.br](http://www.portoriogrande.com.br).
- Rousseff, D. (2011). *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional*. Recuperado em 23 fevereiro, 2014, de <http://www2.planalto.gov.br>.
- Rosa, D. D. (2016). *A organização do trabalho em Rio Grande no contexto de ascensão e crise da indústria naval*. Dissertação de mestrado não publicada, UFRGS.
- Silva, C. G. R. S. (2009). *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica: Uma análise da política de Compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore*. Tese de doutorado não publicada, Unicamp.
- Silva, R. P. et al. (2012). O impacto do Polo Naval no setor imobiliário da Cidade do Rio Grande/RS. In: *6º Encontro De Economia Gaúcha*, Porto Alegre. PUC/RS, 2012. Recuperado em 12 julho, 2016, de [http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa3/O\\_Impacto\\_do\\_Polo\\_Naval\\_no\\_Setor\\_Imobiliario\\_da\\_cidade\\_de\\_RioGrande\\_RS.pdf](http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa3/O_Impacto_do_Polo_Naval_no_Setor_Imobiliario_da_cidade_de_RioGrande_RS.pdf).
- Sinaval. (2009) *Informações do setor*. Recuperado em 22 março, 2016, de <http://www.sinaval.org.br>.
- Sinaval. (2015). *Empregos*. Recuperado em 08 agosto, 2017, de <http://www.sinaval.org.br/empregos>.
- Souza, J. G. (2017). *Conteúdo local e neoliberalismo neodesenvolvimentista: a indústria da construção naval e a política de compras da Petrobras durante os governos Lula*. Recuperado em 08 agosto, 2017, de [http://www.ifch.unicamp.br/formulario\\_cemarx/selecao/2015/trabalhos2015/Julia%20go%20mes%20e%20Souza%2010550.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2015/trabalhos2015/Julia%20go%20mes%20e%20Souza%2010550.pdf).