

O Polo Naval e *Offshore* e o desenvolvimento regional na Metade Sul do Rio Grande do Sul*

*Marcelo Vinicius de La Rocha Domingues***

Professor Associado II do Instituto de Ciências Humanas e da Informação (ICHI/FURG); Membro do Programa de Pós Graduação em Geografia (PPGeo/FURG) e do Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro (PPGC/FURG)

*Diogo Sá Carvalho****

Economista. Mestre em Geografia.

*Andréa Bento Carvalho*****

*Mestre em Gerenciamento Costeiro
Economista. Mestre em geografia*

Resumo

O presente artigo discute o modelo de desenvolvimento regional que ocorre no município do Rio Grande com a implantação do Polo Naval e Offshore. O antigo modelo exógeno de desenvolvimento vindo 'de cima para baixo' é o que está em consecução no momento, repetindo o histórico do município. No trabalho é apresentado o que é o Polo Naval e Offshore e o diferencial produtivo do Rio Grande do Sul. Por fim, conclui-se que o desenvolvimento da região de localização do Polo Naval e Offshore poderá ser mais eficiente ao estabelecer relação com a região mais dinâmica economicamente do estado.

Palavras-chave

Desenvolvimento regional; Polo Naval e *Offshore* de Rio Grande; desenvolvimento exógeno.

* Artigo recebido em out. 2012 e aceito para publicação em set. 2013.

** E-mail: mavidlrd@terra.com.br

*** E-mail: diogocarvalho@vetorial.net

**** E-mail: andreab.carvalho@yahoo.com.br

Abstract

This article discusses the model of regional development which occurs in Rio Grande with the deployment shipbuild. The old model of exogenous development come from top down is what is currently achieved by repeating the history of the town. In the work presented what is the Offshore and Naval Pole and the differential production of Rio Grande do Sul. Finally, we conclude that the development of the region's location Offshore and Naval Pole maybe more efficient to establish a relationship with the economically most dynamic region of the state

Key words

Regional Development; Shipbuilding; Exogenous Development.

Classificação JEL: L00.

1 Introdução

O município do Rio Grande vive um momento de grande expectativa devido à implantação de um Polo Naval e *Offshore* na área de seu Porto e todo potencial de crescimento econômico que um empreendimento desta magnitude significa para a economia local e regional. Diferentemente de outros polos industriais no país, a distância do Polo Naval do Rio Grande de um grande centro econômico que supra suas necessidades de bens industriais e de serviços, impactará de maneira contundente não apenas no município, mas na região e no estado. Como exemplo, o município de Pelotas, que se consolidou historicamente como o centro da região sul, tenderá a potencializar este papel, principalmente no que refere à prestação de serviços, segundo FEE (2010).

O Polo Naval e *Offshore* é fruto de uma política nacional de renascimento da indústria naval brasileira, que tem sua descentralização do centro do país como parte desse processo e, a partir desta política, Rio Grande começa a receber os grandes *players* da atividade petrolífera do país (DOMINGUES et al, 2009). Historicamente, a partir dos anos 70, o município caracteriza-se pelos ciclos exógenos de desenvolvimento econômico, sendo alvo de políticas do Governo Federal do tipo Top Down (“de cima para baixo”), a partir da implantação do Superporto como corredor de exportação, às quais se agregaram interesses do Governo Estadual, a

partir da implantação do Distrito Industrial retro-portuário, ficando a comunidade riograndina à margem dos processos de decisão quanto aos usos econômicos de seu território.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é apresentar o modelo atual de desenvolvimento regional no município do Rio Grande com a implantação do Polo Naval e *Offshore*. Também será demonstrado que a dinâmica do desenvolvimento da região sul do estado poderá se dar de maneira mais eficiente a partir da estruturação de uma cadeia de suprimentos aproveitando-se a base industrial já existente nas regiões de maior dinâmica econômica do estado, localizadas entre a região metropolitana de Porto Alegre e a região do Planalto.

Para realizar estes objetivos, far-se-á, primeiramente, uma discussão acerca das políticas que orientam o desenvolvimento regional. Logo após, uma contextualização do que é o Polo Naval e *Offshore* e o potencial produtivo e de mão-de-obra qualificada presente no Estado do Rio Grande do Sul. Também são citadas as mudanças no perfil industrial já ocorrida no Distrito Industrial do Rio Grande decorrente de sua ainda recente implantação. Os ciclos de desenvolvimento exógeno do município também serão descritos para destacar o já mencionado caráter histórico das políticas de desenvolvimento não forjadas no âmbito local. A seção seguinte discorre sobre as políticas para o desenvolvimento regional, fazendo uma cronologia daquelas predominantes nas últimas décadas que nortearam a tomada de decisão dos governos. Ainda nesta seção serão apresentados os ciclos de desenvolvimento econômico de caráter exógeno que conduziram a economia do município nas últimas cinco décadas. A terceira seção descreve o que é o Polo Naval e *Offshore* do Rio Grande e as razões do estado brasileiro de reativar a indústria naval no país, bem como a decisão de instalação deste grande projeto no município. Nesta seção também é apresentado os diferenciais do Estado do Rio Grande do Sul em termos de mão-de-obra qualificada e indústria instalada. Por fim, na quarta seção, são tecidas as considerações finais, sugerindo que o desenvolvimento da região de instalação do Polo Naval e *Offshore* poderá ocorrer de maneira mais eficiente ao relacionar-se com a dinâmica econômica das regiões mais desenvolvidas economicamente do estado, onde estão consolidadas as indústrias metalmeccânica e eletroeletrônica, cruciais para o desenvolvimento desse tipo de pólo industrial.

2 As principais abordagens do desenvolvimento regional: uma revisão cronológica

O interesse pela economia regional é um fenômeno relativamente recente dentro das Ciências Econômicas. É a partir do período pós-guerra, com a criação de infraestrutura que possibilitasse uma alta mobilidade dentro da malha urbana e com a evolução dos meios de transportes, que as migrações intra-urbanas e as rurais/urbanas foram potencializadas. Esta alta mobilidade começou a provocar concentração nas cidades e, conseqüentemente, desajustes econômicos entre regiões (SOUZA, 1981).

Em parte, pode-se afirmar que o interesse pelos estudos sobre economia regional é fruto do explosivo crescimento das cidades em decorrência dos processos migratórios referidos anteriormente. O resultado deste crescimento urbano sem precedentes na história do capitalismo foi a concentração das atividades econômicas que, por sua vez, geraram desequilíbrios regionais que se tornaram o escopo central das pesquisas na área da Economia Regional.

Antes de se entrar na discussão sobre as teorias do desenvolvimento regional, é importante ressaltar que a variável 'espaço' foi sempre negligenciada pela tradicional escola neoclássica. As continuidades pressupostas pela escola marginalista não são aplicáveis ao espaço, porque este é descontínuo e heterogêneo. O elemento 'tempo' é a variável essencial no arcabouço teórico clássico e neoclássico, que supõe custos de transportes nulos e perfeita mobilidade no território de fatores de produção, o que implicaria ajuste em direção ao equilíbrio automático e realizado pelas forças de mercado, tornando desnecessária a ação do Estado e extinguindo o problema central da Economia Regional: as desigualdades regionais (SOUZA, *Ibid.*).

No entanto, o espaço é variável fundamental na análise regional. O espaço ou o território não possui elementos contínuos, distribuídos de maneira uniforme. A descontinuidade e a heterogeneidade constituem a regra mais freqüente. Em outras palavras, a regra do desequilíbrio parece mais aceitável quando a realidade dos elevados custos de transporte, diferentes produtividades dos fatores em espaços diferentes e, principalmente, a dotação inicial dos recursos naturais que a noção clássica de tendência ao equilíbrio (SOUZA, *Ibid.*).

Apesar de não tratar de uma discussão epistemológica, os termos espaço, território e região precisam ser esclarecidos. O espaço pode ser definido como o conceito mais amplo que abrange os outros dois: região e

território. Segundo Boudeville (1973), o espaço pode ser geográfico, matemático e econômico. O espaço geográfico entende-se pelo relevo, solo, clima, vegetação e atmosfera.

O espaço matemático é o lugar abstrato onde ocorrem as relações entre as variáveis independentes, distantes de qualquer representação geográfica. O espaço econômico é o espaço das atividades econômicas e dos lugares geográficos, ele corresponde à aplicação do espaço matemático ao espaço geográfico.

Na definição de Perroux, há três diferentes conceitos de espaços econômicos: o espaço de planejamento; o espaço polarizado e o espaço homogêneo (CLEMENTE, 2000). O espaço de planejamento é o território de abrangência do planejador: no setor privado ou no setor público quando delimitada uma região alvo de um plano de desenvolvimento, por exemplo.

O espaço polarizado é descrito como um campo de forças, compreendendo forças de atração e de repulsão. Essas forças surgem devido às concentrações de população e de produção. A instalação de uma grande empresa exerce forças de atração de mão-de-obra e sobre outras empresas fornecedoras de insumo e também de concorrentes, atuais ou potenciais. Um espaço polarizado constitui, implicitamente, a existência de um polo ou nó de rede.

Espaço homogêneo é definido como invariante com respeito a algum aspecto econômico de interesse. A sua definição confunde-se com a definição de região, pois uma região é definida pela homogeneidade em algum ponto econômico de destaque: Região do Açúcar, Região Têxtil de Santa Catarina, entre diversos outros exemplos (CLEMENTE, *Ibid.*).

Como pode ser observado, o conceito de região é próximo ao conceito de espaço. Porém, a região possui um caráter político em sua definição. Há as regiões político-administrativas, que são políticas *per se*, no caso do Brasil, onde o território nacional está dividido em vinte e sete unidades federativas: vinte e seis estados e um Distrito Federal. Os estados estão subdivididos em municípios que compõem uma malha de aproximadamente cinco mil e seiscentos municípios (IBGE, 2011).

As regiões no país procuraram ser divididas seguindo o critério de homogeneidade. Desta forma, existem as Meso e Microrregiões. No Estado do Rio Grande do Sul foram criados os COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) em 1994, com o objetivo de tornar as políticas públicas mais eficientes, tendo como referência o perfil de cada região, no caso, de cada COREDE (FEE, *Op. Cit.*).

Por fim, apresenta-se uma definição de território. Obviamente o tema seria assunto para um trabalho completo ou um livro, mas aqui se entende simplesmente que o território significa uma relação de poder. Se o território

tem como funções principais servir de abrigo, no sentido de segurança, e servir como propiciador de oportunidades, essas duas funções demandarão organização interna e externa do território, de poder e dominação (SAQUET, 2009).

Essas relações de poder e dominação contemplam o espaço social. Sob o ponto de vista estritamente econômico, o território se caracteriza unicamente pela dotação de seus recursos naturais, mas também da história que os homens que nele vivem constroem, dos arranjos institucionais que lhes dão a identidade e as formas sociais de organização da produção. Simplificando, o território pode ser visto “como o *locus* de produção de bens e reprodução de capital, que se manifesta em arranjos institucionais do poder instituído, (...)” (LEMOS, SANTOS & CROCCO, 2005, p. 175).

As relações sociais e econômicas são essenciais ao desenvolvimento local. Como observa Saquet (Op. Cit.), as relações entre o endógeno e o exógeno são essenciais ao processo de desenvolvimento local. Fator que deve ser estendido no processo de desenvolvimento regional, tendo em vista que na escala de atuação de alguns empreendimentos industriais, as fronteiras locais são transpostas e se propicia a oportunidade do desenvolvimento regional.

É interessante observar que o enfoque dado recentemente ao desenvolvimento regional no Brasil se baseia no modelo endógeno, onde as potencialidades locais são destacadas e servem de base para a alavancagem do desenvolvimento das regiões. No entanto, políticas em escala macro, isto é, baseadas em projetos ditos estruturantes, como grandes infraestruturas de energia e transportes, bem como grandes complexos industriais de base, bens intermediários e finais, ainda são capazes de redesenhar o processo de desenvolvimento de uma região. No caso do extremo sul do Rio Grande do Sul, a política de renascimento da indústria naval é este vetor indutor do desenvolvimento regional, traduzindo uma estratégia espacial na esfera federal do tipo espaço projetado sobre um espaço herdado (LIPIETZ, 1988).

As teorias sobre o desenvolvimento regional podem ser divididas em fases de acordo com os princípios que as predominaram em cada diferente época. Na década de 1950 e início dos anos 1960 a ideia predominante sobre as políticas de desenvolvimento regional era que sua condição indispensável para obter êxito fosse a constituição de uma infra-estrutura adequada (SOUZA, Op. Cit.).

Durante a década de 1960 até o início da década seguinte a política predominante foi a dos polos de desenvolvimento, atração de investimentos externos e a teoria da base exportadora. A partir da percepção do

encadeamento das atividades industriais e que a sua concentração em um determinado espaço poderia se difundir pelo conjunto da economia, o fomento de polos de desenvolvimento constituíram o objetivo maior de muitos governos naquele período.

Um importante instrumento para a análise de polos industriais é a matriz insumo-produto, que analisa os encadeamentos entre as indústrias, determinando seus pontos fortes bem como seus gargalos. Há também a análise das relações inter-regionais, identificando a polarização geográfica e a polarização humana, que pode ser detectada pelos movimentos pendulares domicílio-trabalho/trabalho-domicílio que se traduzem em movimentos migratórios diários, urbanos ou interurbanos (SOUZA, *Ibid.*).

Os grandes projetos de construção de infra-estruturas, o fomento aos polos de desenvolvimento, entre outras políticas, faz parte da primeira geração de políticas para o desenvolvimento regional denominadas do tipo 'top down', ou seja, de 'cima para baixo', induzidas pela ação estatal de acordo com a sua percepção acerca dos gargalos a serem superados como forma de se alcançar o desenvolvimento econômico e reduzir as disparidades regionais, principalmente na escala nacional nesse período (DOMINGUES, 1995), definidos por Becker & Egler (1993) como malha programada.

No caso específico do Brasil, foi a partir de 1964, com o golpe militar, que o estado nacional brasileiro projetou o país para as próximas décadas, tendo como marco do projeto geopolítico para a modernidade a intencionalidade do domínio do vetor científico-tecnológico moderno para o controle do tempo e do espaço, com o objetivo de consolidar, além das fronteiras nacionais, uma potência regional na economia-mundo para o século XXI (BECKER & EGLER, 1993). Mas a tradição de planejamento estatal contundente remonta à época de Vargas, em seus dois governos e a Juscelino Kubitschek que, ao implantar seu plano de Metas em fins da década de 1950, objetivou avançar 'cinquenta anos em cinco' (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JUNIOR, 2007).

O estado brasileiro neste processo para se inserir como potência na economia mundo nas décadas de 60, 70 e 80 concentrou recursos financeiros e as decisões normativas. Para tanto, o estado tornou-se um estado empresário, criando estatais e ampliando as já existentes, bem como agências dotadas de relativa autonomia com o propósito de alcançar seus objetivos de maneira mais rápida (MARTINS, 1991).

Os instrumentos acima, de criação de estatais e agências, permitiram aos governos militares colocarem em prática seus planos nacionais de desenvolvimento, redesenhando a indústria brasileira e elevando o produto interno bruto. Quase a totalidade dos macroprojetos de desenvolvimento

propostos para o país estavam nos projetos nacionais do governo (CASTRO & SOUZA, 1985).

Foram esses instrumentos normativos e a autonomia do Estado Brasileiro que induziram os grandes projetos para o município do Rio Grande nas décadas 1960/1970 (DOMINGUES, 1995). Esses ciclos estão descritos no item seguinte. Na aurora do século XXI, novamente Rio Grande é o local de desenvolvimento de mais um projeto de desenvolvimento econômico que reflete uma política nacional. Enquanto a ênfase no desenvolvimento endógeno de uma região tem sido a diretriz e a busca de tais políticas, a indústria naval e *offshore* aparece como um plano 'de cima para baixo' que destaca a função de Rio Grande em uma rede hierarquizada de regiões que, para o planejamento estatal, apresenta funções específicas e estratégicas para o desenvolvimento econômico regional e nacional (DOMINGUES et al, 2009).

Já a teoria da base exportadora também foi importante diretriz nas políticas públicas da década de 60 para o desenvolvimento regional, principalmente na escala continental. A essência desta teoria consiste em atender as demandas dos não residentes localmente com uma atividade rentável de exportação e esta alavanca as demais atividades internas para os residentes locais (FUJITA; KRUGMAN & VENABLES, 2002).

A atração de investimentos externos naquele momento deveu-se a grande oferta de dólares no mercado mundial, caracterizando-se os projetos portuário-industriais instalados em Rio Grande por mesclar capitais estatais, internacionais e do grande capital privado nacional (DOMINGUES, 1995). Atualmente, reproduz-se padrão similar ao verificado naquele período, com a atração de investimentos externos configurando-se como importante fator para o desenvolvimento das economias nacionais ou das regiões. As economias dos países emergentes, como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) tem recebido montantes significativos de investimento externo desde os anos 90.

A partir dos anos 70, mas mais visivelmente a partir dos anos 80, em diferentes regiões do mundo, o foco das políticas de desenvolvimento regional passou a ser o desenvolvimento endógeno, as pequenas e médias empresas (PME), a importância das habilidades locais e a sustentabilidade ambiental. Esse processo não se deu de forma homogênea no mundo, mas teve seu início nesta década. Principalmente o foco no potencial das pequenas e médias empresas pelo seu potencial inovador e de acordo com um contexto de transição do modo de produção para um modelo mais flexível e intenso em terceirizações (LIPIETZ, 1988).

As décadas seguintes, dos anos 80 até a atual, as transformações ocorridas no modo de produção em escala mundial reorientaram as políticas de

desenvolvimento regional para a inovação e difusão de tecnologia. Na chamada era pós-industrial, palavras como conhecimento, capitais intangíveis e aprendizagem coletiva passaram a povoar os planos de promoção do desenvolvimento das regiões (DE MASI, 1999).

A ênfase nas potencialidades locais pareceu contrastar com a tendência de homogeneização dos espaços em escala planetária, conseqüentes a intensificação do processo de globalização, quando o diferencial de cada região ganhou destaque no seu processo de desenvolvimento econômico, porém, sem abrir mão do contato com o fluxo da economia global (SOTO, 2003).

Paradoxalmente, a ênfase nas potencialidades locais como aquelas capazes de promover os elementos essenciais ao desenvolvimento endógeno de uma região, põe em relevo o sítio portuário local, justamente como o *locus* privilegiado para macro-projetos industriais demandantes da logística marítima, como é o caso do Polo Naval e *Offshore*. Ou seja, na contramão do processo acima descrito, o que não impede que este macro-vetor exógeno à região não venha a fomentar as potencialidades locais no médio e longo prazo, vindo a promover o desenvolvimento do município e região. A subseção abaixo descreve os ciclos de desenvolvimento econômico que o município do Rio Grande já vivenciou. A característica exógena de tais processos permite uma assertiva maior ao diagnosticar possibilidades e potencialidades para o desenvolvimento diante do ciclo atual que se inicia.

2.1 Ciclos de desenvolvimento exógeno do Município de Rio Grande

Contextualizando os ciclos de desenvolvimento exógeno de Rio Grande, o primeiro ciclo consiste na proposta de criação do Superporto do Rio Grande e data do final do ano de 1969 e começo do ano de 1970, representando a segunda fase de ampliação do Porto do Rio Grande em direção à embocadura da Lagoa dos Patos com o Oceano Atlântico. A primeira fase de ampliação correspondeu às instalações do chamado Porto Novo, datadas de 1909-1915 (DOMINGUES, Op. Cit.).

O Superporto inseria-se, assim, na política dos chamados Corredores de Exportação, cujo objetivo central a ser alcançado era o aumento da escala e da velocidade dos fluxos, presente no capítulo III do I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND. Um corredor de exportação implica necessariamente na existência de uma rede intermodal de transportes. No caso do Superporto do Rio Grande, estão presentes no sistema quatro

tipologias de transportes: as rodovias, as ferrovias, as hidrovias e o transporte marítimo (DOMINGUES, *Ibid.*).

O Governo do Rio Grande do Sul tinha neste Complexo Portuário-Industrial a oportunidade de desenvolver projetos que conciliassem interesses industriais federais, tais como o 3º Polo Petroquímico e a Metalurgia do Cobre, e interesses industriais do Estado, tais como o Polo Carboquímico, siderurgia e ferro esponja, além de fertilizantes e óleos vegetais. Com base nesta interdependência porto-indústria, as duas tipologias industriais que instalaram fábricas na retro-área do Superporto do Rio Grande foram fertilizantes e óleos vegetais. Ao término da década de 80, significativo passivo socioambiental fora acumulado como consequência de um permanente aumento do conteúdo tecnológico, tanto das empresas industriais, como dos terminais portuários (DOMINGUES, *Ibid.*).

Os anos 90 foram marcados, no município do Rio Grande, por profundas mudanças em sua estrutura produtiva. Tão significativas foram tais mudanças que, ao ingressar-se no século XXI, o município passou a figurar como uma típica área de estagnação econômica, como parte de uma região 'problema' para o Estado (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2001). A Lei de Modernização dos Portos (8.630/93) e o Plano de Demissão Voluntária (PDV) do governo estadual somados ao fechamento de duas plantas industriais de fertilizantes e uma de óleo de soja, além da modernização tecnológica das indústrias restantes reduziram brutalmente o número de postos de trabalho na indústria local e no complexo portuário. Acrescente-se também o aprofundamento da crise da tradicional indústria pesqueira.

Estima-se que a retração total dos postos de trabalho no conjunto porto-indústria tenha alcançado os 70% na década, o que pode ser comprovado a partir dos dados contidos no Atlas da Exclusão Social no Brasil (POCHMANN & AMORIM, 2003), onde os indicadores sociais apresentaram os seguintes valores: índice de emprego formal = 0,178; índice de desigualdade = 0,172; e índice de exclusão social = 0,572; situando o município do Rio Grande na 422ª posição no ranking dos 5.507 municípios brasileiros quanto à situação de exclusão social. Os índices variam de zero a um, e as piores condições de vida equivalem a valores próximos a zero, enquanto as melhores situações sociais estão próximas de um (DOMINGUES, CARVALHO & MENEZES, 2008).

Contudo, este cenário de estagnação econômica tende a mudar explosivamente nessa segunda metade da primeira década do século XXI, tendo em vista os novos vetores portuário-industriais que estão convergindo para Rio Grande, com destaque para a indústria naval (SINAVAL, 2009). São estes novos vetores que começam a configurar um segundo grande

ciclo de desenvolvimento exógeno, pois as ações à distância são desencadeadas e orientadas a partir de estratégias setoriais forjadas no âmbito do Governo Federal, fazendo uso das demandas logísticas e de infraestrutura de produção e exploração *offshore* da PETROBRAS, empresa sob seu controle acionário, deixando pouca ou nenhuma margem de manobra para o lugar, visto tão somente como receptáculo desses empreendimentos.

Esse segundo ciclo de desenvolvimento exógeno para a cidade do Rio Grande tem início em verdade a partir da privatização transnacionalizada do complexo portuário-industrial ocorrida na década de 90, seguindo-se, já no ano 2000, à rápida expansão e diversificação dos serviços logísticos portuários em geral, mas principalmente atrelados à carga containerizada, cujas atividades passaram a ofertar número crescente de postos de trabalho. Na seqüência, e, em paralelo aos anúncios dos primeiros projetos ligados ao setor naval e *offshore*, assistiu-se ao começo da recuperação e expansão da indústria de fertilizantes, com a instalação de várias empresas misturadoras e a intenção das empresas industriais já instaladas em ampliar as suas instalações.

O Superporto, cuja área de expansão ficara vinte anos sem a implantação de um novo terminal de cargas, assiste agora a total apropriação de seus quatro quilômetros de área livre para cais serem demandados à instalação de terminais de contêineres, polo naval e *offshore*, químicos e petroquímicos, derivados de madeira, papel e celulose, veículos; impondo para o futuro próximo o desdobramento do complexo portuário para o vizinho município de São José do Norte.

As forças em presença permitem identificar os seguintes macro-vetores indutores do novo ciclo de crescimento exógeno: 1) o polo naval e *offshore* em fase de instalação e consolidação, a ser formado por quatro estaleiros, que introduz na cidade e região o segmento de metalmeccânica, com potencial para atração de segmentos industriais ligados ao navipeças; 2) os polos madeireiro e de alimentos; 3) o polo energético, composto por quatorze parques eólicos somente em Rio Grande, uma usina de regaseificação de GNL em navio e termelétrica a gás natural; 4) a logística de *trans-shipment* (transbordo) de carga containerizada a ser viabilizada com o aprofundamento do calado do porto para 60 pés (18,5 metros); e 5) o começo, ainda na presente década, da implantação de uma infraestrutura física e de logística da PETROBRAS com vistas a exploração *offshore* de óleo e gás na Bacia de Pelotas (DOMINGUES et. al. 2009).

A concentração espacial de tamanha gama de atividades produtivas junto ao Porto do Rio Grande permite especular que o arranjo territorial que emergirá em poucos anos tenderá a configurar-se como um cluster

portuário-marítimo, nos moldes dos existentes nos países desenvolvidos. Nestes, além das atividades portuário-industriais e atividades conexas acima destacadas, agregam-se as atividades de pesquisa e inovação (FURG, 2010).

Dos macro-vetores que se anunciam como potencializadores do desenvolvimento econômico do município do Rio Grande e região, o mais grandioso em termos de escala de produção, dos setores industriais que são envolvidos e do valor agregado de seus produtos é o Polo Naval e *Offshore*. A demanda deste setor está respaldada quase que totalmente no atendimento ao mercado interno, principalmente com vistas às descobertas do pré-sal e as necessidades decorrentes de novas plataformas, navios de apoio e equipamentos de prospecção de petróleo (PETROBRAS, 2010).

A implantação de um Polo Naval e *Offshore* em Rio Grande partiu de uma decisão do Governo Federal de reativar a indústria naval em um primeiro momento e, em um segundo momento, descentralizá-la do centro do país. Nesse contexto, o Porto do Rio Grande se apresenta com área disponível para a realização de tal empreendimento, já que este demanda instalações dentro do sítio portuário, dispondo ainda de um distrito industrial retro-portuário com área livre superior a mil hectares e totalmente infraestruturado para o desenvolvimento da indústria a montante dessa cadeia produtiva, necessária ao atendimento das demandas dos estaleiros (DOMINGUES et. al. 2009).

As atividades do Superporto do Rio Grande sempre atenderam às demandas da economia regional, tanto da exportação de sua produção primária e industrial, como da importação de insumos necessários à sua matriz produtiva como um todo. A função porto foi o vetor que induziu investimentos pesados nas décadas de 60 e 70, tanto pelo Governo Federal quanto pelo Governo Estadual. Forma, função, estrutura e processo, variáveis essenciais à organização econômica do espaço (SANTOS, 1979; CORRÊA, 1991), determinaram a localização das estratégias de desenvolvimento econômico regional dos planejadores estatais no município do Rio Grande naquele período. A indústria naval e *offshore* que ora inicia o desenvolvimento de suas atividades é o ciclo econômico mais recente, fruto dessas políticas de desenvolvimento regional forjadas exógenamente à região.

O município repete seu histórico de ciclos de desenvolvimento econômico, colocando a economia local dependente dos processos de tomada de decisão distantes do seu território, refém das ações à distância, que marcam as verticalizações inerentes às estratégias empresariais que configuram no presente a globalização da economia. Essa característica destaca a relação local/global do desenvolvimento do município, com as

grandes empresas hoje localizadas em Rio Grande, na sua quase totalidade, tendo suas matrizes na Europa ou nos EUA (DOMINGUES et. al. 2009).

A dinâmica global determina o processo de desenvolvimento local. Essa implicação não significa a anulação do local, mas limita sobremaneira a ação dos atores locais, desafiando o poder local e seus agentes econômicos a encontrarem alternativas para se encaixarem nessa dinâmica (BECKER, 2003).

Mas o que poderá o lugar frente a essas ações exógenas, qual margem de manobra frente a interesses político-econômicos forjados em âmbito global, nacional e regional? Como observa Carlos Bernardo Vainer (2002):

“O pressuposto é que a política local deve ser concebida como parte de uma estratégia transescalar e, portanto, está desafiada a definir objetivos ambiciosos, pois rejeitam os pressupostos de que não há opções a fazer, e realistas, pois reconhecem que a escala local não encerra em si senão parte dos desafios a serem enfrentados.”

Saquet (2009) ressalta que há complementaridade entre o local e o global, devendo haver entendimento das escalas de ação para um adequado planejamento com vistas ao desenvolvimento local e regional induzido exógenamente pelo Governo Federal, empresas estatais e corporações privadas nacionais e estrangeiras. Apresenta-se, a seguir, um maior detalhamento do projeto do Polo Naval e *Offshore* do Rio Grande.

3 Polo Naval e *Offshore* de Rio Grande

Na segunda metade da primeira década do século XXI, motivado pelos altos custos com afretamento de navios e embarcações de apoio marítimo às operações *offshore* da PETROBRAS na Bacia de Campos, somadas em 2007 às descobertas da chamada Camada do Pré-Sal na Bacia de Santos, o Governo Federal decide dar novo impulso a indústria naval nacional, estagnada desde a década de 1980. No mesmo período, a PETROBRAS propõe uma nova política de compras, reservando aos estaleiros nacionais a preferência nas encomendas de navios e equipamentos para a exploração e produção de petróleo, sendo estabelecido um índice de nacionalização para suas demandas, fixado em média em 65%, o chamado conteúdo local (SINAVAL, 2010).

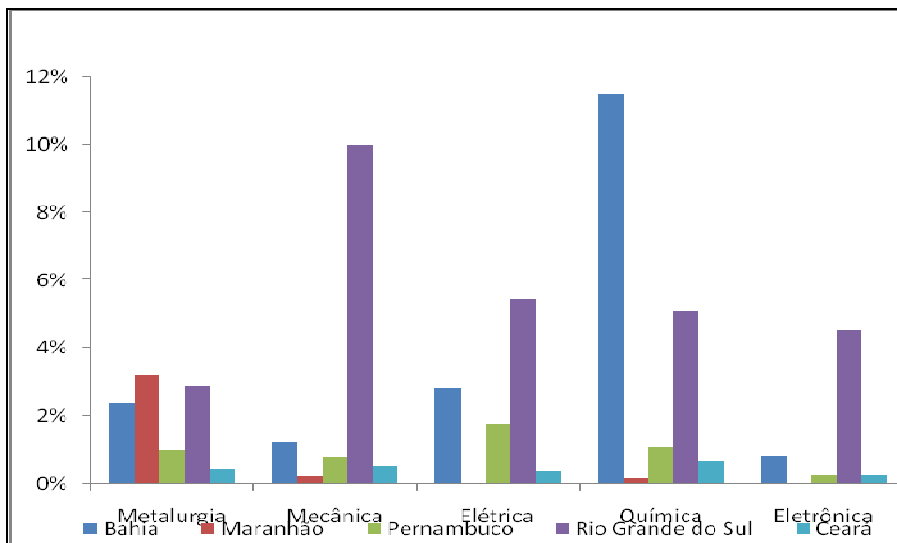
O Governo Federal, como articulador desses processos, reconhece a debilidade da capacidade instalada no país e, aliado ao intuito de desconcentrar espacialmente o parque naval brasileiro, até então

fortemente concentrado no Estado do Rio de Janeiro, decide instalar em alguns estados da federação novos polos navais, sendo neste contexto que o Estado do Rio Grande do Sul entra no segmento da indústria naval e *offshore*, através da implantação do Polo Naval e *Offshore* do Rio Grande.

Visto que diversos estados que receberam estes empreendimentos não possuíam tradição no setor, caso do Estado do Rio Grande do Sul, é importante destacar alguns diferenciais que trazem ao estado gaúcho vantagens em relação aos demais que, igualmente, estão recebendo estes grandes projetos, particularmente Pernambuco e Bahia. Exemplos destas vantagens podem ser constatadas na participação do estado no valor da transformação industrial nos setores chaves da indústria naval, como mostra a figura 1.

Figura 1

Participação do Estado no Valor da Transformação Industrial do Brasil



FONTE: OLIVEIRA, ROCHA & BRITO (2008).

Na figura 1 se observa a liderança do Rio Grande do Sul nos setores de mecânica, elétrica e eletrônica, sendo que nos outros dois segmentos, metalurgia e química ocupa a segunda posição. Atentando-se aos segmentos líderes apresentados na figura 1, tem-se a Região Metropolitana de Porto Alegre e a Região da Serra Gaúcha como grandes expoentes destas indústrias no estado, atuando como regiões motrizes às demais. Para se focar especificamente na distribuição espacial das

indústrias do estado com potencial capacidade de fornecimento ao setor naval pode-se utilizar a base de dados da Rede Petro/RS.

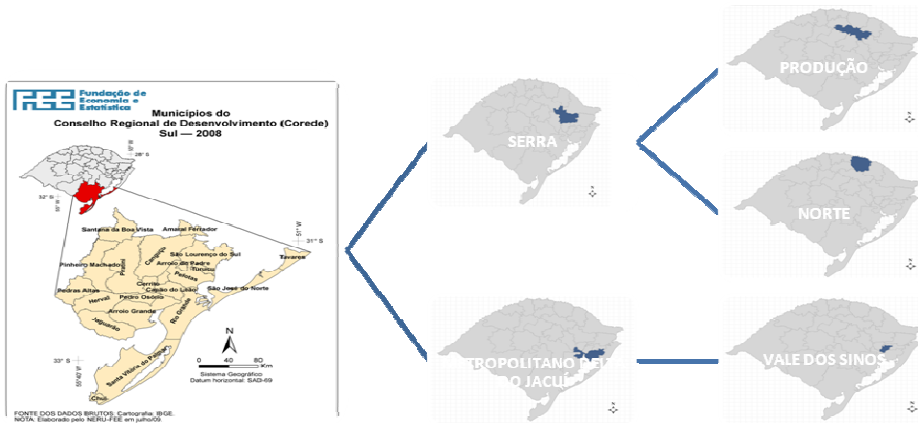
A Rede Petro/RS nasceu de um convênio firmado entre a PETROBRAS e o SEBRAE, representando empresas que fabricam bens ou prestam serviços aos segmentos de exploração, produção, refino, petroquímica, transporte e distribuição de petróleo e gás natural, reunindo também instituições de ensino e pesquisa. A Rede Petro/RS está sediada na Secretária de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul e tem como objetivos desenvolver tecnologia no estado adequada às necessidades das empresas do setor de petróleo e gás natural, energia e mineração; ampliar as possibilidades de mercado para as empresas gaúchas; desenvolver recursos humanos, possibilitando assim o acesso ao mercado e atendimento das demandas; aproximar a iniciativa privada dos centros de pesquisa gaúchos e desenvolvimento de tecnologia para o setor (REDE PETRO/RS, 2010).

Como resultado desse levantamento, tem-se que mais da metade das indústrias cadastradas na base de dados da Rede Petro/RS dos segmentos de metalmeccânica, elétrica e eletrônica encontram-se instaladas na região Metropolitana de Porto Alegre e na Serra gaúcha, porém, quase nenhuma no COREDE SUL, base locacional do Polo Naval e *Offshore*. A figura 2 apresenta a configuração espacial da indústria fornecedora e potencial fornecedora de insumos, produtos e serviços à cadeia produtiva naval e *offshore* em consolidação em Rio Grande e região, com base na regionalização dos COREDES (CARVALHO, 2011).

O desafio de médio e longo prazo consiste em inserir nessa cadeia produtiva parcela significativa de empresas gaúchas, estimulando-as a ampliar seu mix de produtos, considerando o elevado valor agregado inerente a indústria naval e *offshore*.

No entanto, não se trata aqui de estruturar uma divisão territorial do trabalho onde Rio Grande e região apenas “montem” plataformas e navios, mas sim, organizar uma cadeia integrada de produção em que parte dos insumos, produtos e serviços também se instalem no entorno desse novo polo de crescimento econômico, sob pena do mesmo gerar poucos efeitos dispersivos no extremo sul do estado, ficando a agregação de valor no eixo região metropolitana-serra-planalto, reproduzindo o atual padrão espacial da indústria gaúcha. Construir uma nova base industrial no COREDE SUL é o desafio regional que se impõe nos próximos anos, atraindo inclusive, empresas internacionais líderes nessa cadeia industrial.

Figura 2

Regiões Industriais Potenciais Fornecedoras ao Polo Naval e *Offshore* do Rio Grande

FONTE: CARVALHO (2011).

Segundo Domingues et al. (Op. Cit.), no ano de 2005 dois projetos de estaleiros foram apresentados ao Porto do Rio Grande, Estaleiro AKER-PROMAR e estaleiro Rio Grande. O estaleiro AKER-PROMAR interessado na construção de grandes navios das classes PANAMAX, SUEZMAX e AFRAMAX; já o Estaleiro Rio Grande volta sua proposta à reparação naval e construção de navios para a TRANSPETRO. Contudo, as descobertas do Pré-Sal modificam os investimentos da PETROBRAS, levando a estatal a reformular seus planos, decretando a construção do primeiro dique seco da América Latina para reparo e construção de plataformas *offshore*. A licitação para a construção deste dique seco foi vencida em 2006 pelo Estaleiro Rio Grande, capitaneado pelo grupo WTorre de São Paulo.

O dique seco construído em Rio Grande possuía, inicialmente, 130 metros de largura por 140 metros de extensão e profundidade de 14 metros. De acordo com Domingues et. al. (Ibid.), com este novo rumo de investimento dado pela PETROBRAS, o então Polo Naval do Rio Grande passa a ser Polo Naval *Offshore* do Rio Grande. A diferença consiste em que no primeiro, são construídos exclusivamente navios, além de reparação naval, enquanto o Polo Naval *Offshore* abrange a construção e/ou reparação de plataformas e navios de apoio marítimo para atividades *offshore* da indústria de petróleo e gás natural.

O primeiro investimento despendido pela PETROBRAS no referido Polo Naval *Offshore* do Rio Grande foi a encomenda da P-53, que se constituiu na maior e mais moderna plataforma do tipo FPU (*Floating Production Unit*, ou Unidade de Produção Flutuante) da empresa. A construção ficou a cargo

do Consórcio QUIP S.A., formado pelas empresas Queiroz Galvão, Ultratec e IESA. Porém, no ano de 2008, novos pedidos de expansão encabeçados pelo Estaleiro Rio Grande, grupo Wilson & Sons e Consórcio QUIP S.A., modificaram novamente as bases do Polo Naval *Offshore* do Rio Grande. O Estaleiro Rio Grande encaminhou duas propostas. - tornar o dique seco em um centro de construção em série de cascos de plataformas da classe FPSO (*Floating Production, Storage and Off-Loading Platform*, ou Plataforma Flutuante de Produção, Armazenamento e Escoamento) e a montagem de plataformas das classes semi-submersível e monocoluna. Considerando tais transformações, o dique seco requer uma expansão dos iniciais 140 metros para 350 metros de extensão.

A seguir, o grupo Wilson & Sons apresentou a terceira proposta no tocante à construção de embarcações de apoio marítimo em geral e também *offshore*. A última proposta é a do Consórcio QUIP S.A. para a construção de um cais de 500 metros onde farão a montagem de módulos e blocos, tanto em plataformas *offshore* como em navios. Com o perfil definido dos três estaleiros, o Polo Naval *Offshore* evolui para Polo Naval e *Offshore*, apto a produzir vários tipos de navios, plataformas e módulos.

Com isso, inicia-se um processo de atração de novos atores, sejam eles trabalhadores em busca de vagas no Polo Naval e *Offshore*, bem como empresas que atuam nos mais diversos segmentos da indústria naval. A entrada destes novos atores pode ser percebida no Distrito Industrial do Rio Grande (DIRG). Nas últimas três décadas o perfil predominante do DIRG foi de empresas prestadoras de serviços às atividades portuárias, além da indústria química de fertilizantes e óleos vegetais. As recentes aquisições de lotes no Distrito Industrial por empresas metalúrgicas, manutenção mecânica e de serviços de engenharia, demonstram a alteração de perfil produtivo no município induzido pelo Polo Naval e *Offshore* (DOMINGUES, Op. Cit.).

4 Considerações finais

A implantação do Polo Naval e *Offshore* do Rio Grande repete o histórico de desenvolvimento econômico do município como foi apresentado na segunda seção deste trabalho. Os vetores indutores do desenvolvimento do município no presente são exógenos. Nas décadas de 60 e 70 Rio Grande foi estratégico para a implantação de macro-projetos presentes nos dois Planos de Desenvolvimento Econômico do país (DOMINGUES, 1995).

As políticas de 'cima para baixo' foram o orientador do desenvolvimento naquele momento. Atualmente, quando as políticas para o

desenvolvimento regional tendem a dar ênfase ao potencial endógeno de uma região (PAIVA, 2004), mobilizando seus atores locais, o papel dos governos e das instituições, bem como a capacidade de governança entre estas instituições, Rio Grande tem como indutor do seu desenvolvimento um macro-vetor externo, produto de uma política de âmbito federal que decidiu reativar a indústria naval brasileira e descentralizá-la do centro do país, colocando o município e região no cenário nacional dessa tipologia industrial.

A magnitude deste empreendimento não afetará apenas o município, mas a região e o estado gaúcho também. As demandas inter-indústrias e inter-setoriais necessitam de um parque industrial diversificado, tendo em vista que a construção de plataformas de prospecção de petróleo, navios sonda e embarcações de apoio marítimo envolvem os setores metalmeccânico, eletroeletrônico, serviços de engenharia especializada e até o setor moveleiro, além da química e logística. Estes setores já estão consolidados no Rio Grande do Sul, como descrito acima, porém nas regiões que se estendem de Porto Alegre ao Planalto.

Diante disso, infere-se que o desenvolvimento da região sul do estado poderá ser melhor sucedido ao relacionar-se com a dinâmica econômica das regiões já desenvolvidas industrialmente, sem, contudo, configurar uma divisão territorial do trabalho que reproduza o padrão atual vigente. Segundo Paiva (2008), os setores motrizes da região desenvolvida economicamente precisam ser identificados para que a região relativamente atrasada se reposicione economicamente interagindo com estes setores. Em torno de 80% das empresas pertencentes ao setor mecânico, ao setor de caldeiraria e ao setor de eletroeletrônica estão espacializadas nas regiões da serra e metropolitana de Porto Alegre, que configuram a região industrialmente dinâmica do estado (REDE PETRO, Op. Cit.). Sendo estes três setores altamente relevantes para a produção nos estaleiros (DOMINGUES, Op. Cit.), corrobora-se a ideia da necessidade de um relacionamento entre as duas regiões para potencializar o desenvolvimento industrial da metade sul do estado.

O fator limitante deste trabalho no estudo do desenvolvimento regional do município do Rio Grande e região decorrente da implantação do Polo Naval e *Offshore* é que este projeto ainda está em *status nascendi* e sua mais apurada análise espacial fica comprometida. O que não impede que o contínuo acompanhamento deste processo permita em breve mapear e modelar o movimento dos atores econômicos envolvidos.

Referências

BECKER, Bertha Koiffaman & EGLER, Cláudio Antônio Gonçalves. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1993, 268p.

BECKER, Dinizar F. A contradição em processo: o local e o global na dinâmica do desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz (orgs.). **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, 395p.

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

CARVALHO, Diogo Sá. **Identificando potenciais arranjos produtivos locais (APLs) no sul do Rio Grande do Sul: uma proposta metodológica**. Rio Grande, ICHI/PPGeo/FURG, Dissertação de Mestrado, 2009, 178p.

CASTRO, Antonio Barro de; SOUZA, Francisco E.P. **A economia brasileira em marcha forçada**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2004, 224p.

CLEMENTE, Ademir; HIGACHI, Hermes Y. **Economia e desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2000, 260p.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Editora Ática, 1991, 93p.

DE MASI, Domenico. **A sociedade pós-industrial**. São Paulo: Editora SENAC, 1999, 448p.

DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. (Orgs.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005, 580p.

DOMINGUES, Marcelo Vinicius de la Rocha. **Superporto do Rio Grande: plano e realidade. Elementos para uma discussão**. Rio de Janeiro, CCMN/PPGG/UFRJ, Dissertação de Mestrado, 1995, 328p.

DOMINGUES, Marcelo Vinicius de la Rocha; CARVALHO, Diogo Sá; MENEZES, Gabrielito Rauter. Polo Naval do Rio Grande: primeiros insights sobre a estruturação de um cluster portuário-marítimo no extremo sul do Brasil. In: **Anais do IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 4, 2008, Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, UNISC, 2008. (CD-ROM).

DOMINGUES, M. V. D. L. R. et.al. **Desenvolvimento e consolidação do Polo Naval e Offshore do Rio Grande**. SEDAI/FURG, Relatório, 2009, 386p.

FEE, **Resumo Estatístico - Municípios**, 2010. Disponível em: www.fee.tche.br

FURG. **Proposta de projeto para a implantação de um parque científico-tecnológico – OCEANTEC na região sul do Rio Grande do Sul**. Rio Grande, agosto – 2010.

FUJITA, Masahisa ; KRUGMAN, Paul; VENABLES J. Anthony. **Economia espacial : urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo**. São Paulo: Futura, 2002, 391p.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007, 662p.

LEMONS, Mauro Borges; SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marco. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. (Orgs.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005, 580p.

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988, 209p.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1985, 268p.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Mesorregião da metade sul do Rio Grande do Sul**. Secretaria de Programas Regionais Integrados, 2001.

OLIVEIRA, A. ; ROCHA, C. F. ; BRITTO, J. . **Projeto pólos supridores regionais: oportunidades desafios e estratégias**. PROMINP, 2008, 131p.

PAIVA, Carlos Águedo. **Como identificar e mobilizar o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região?** Documentos FEE, PortoAlegre, n.59, maio/2004, 142p.

_____. **Os determinantes do aprofundamento das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul entre 1970 e 2000**. In: PAIVA, Carlos Águedo (Org.). **Evolução das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, 379p.

PETROBRAS. **Energia e tecnologia**. Publicações Técnicas. 2010. Disponível em: <http://vdpf.petrobras.com.br/vdpf/index.jsp>

POCHMANN, Márcio & AMORIM, Ricardo (orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. 2ª. edição. São Paulo, Cortez Editora, 2003, 224p.

PROMINP. Programa de mobilização da indústria do petróleo e do gás no Brasil. Qualificação Profissional. Disponível em: <https://portal.prominp.com.br/prom/index.do>

SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Hucitec, 1979, 167p.

REDE PETRO RS. **Objetivos**. www.redepetro.rs.gov.br/portal/index.php

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular: UNESP, 2009, 200p.

SINAVAL. **Informações do setor**. Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval Offshore, 2009. Disponível em: <http://www.sinaval.org.br/>

SOTO, William Héctor Gómez. A dialética do desenvolvimento regional: capital social, democracia, redes empresariais e dinâmica territorial. In: BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz (orgs.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, 395p.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: IPPUR. **Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade**. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, 2002, pp. 13-31.

