

ANALISE DA COOPERAÇÃO DO BRASIL E O MERCOSUL ENTRE 2010-2016 PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA NAVAL

André Alves dos Santos - andre_monges@hotmail.com

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sócio Econômico - PPGDS. Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC.

Orientador: Alcides Goularti Filho - agf@unesc.net

*É autorizado a publicação deste trabalho no evento *VI Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar o desenvolvimento da indústria naval brasileira no período que compreende de 2010 a 2016, na qual se destacam o crescimento do setor impulsionado pelas atividades relacionadas a extração e produção de petróleo e gás; atividades essas alavancadas pela descoberta do pré-sal em 2006; assim como a cooperação do Brasil com países do Mercosul na troca de bens, serviços e transferência de tecnologia. Todavia, o setor começou a se desestabilizar a partir de 2014 por motivos relacionados ao decréscimo do preço do petróleo internacional, crise internacional e instabilidade econômico política nacional. Por fim, a conclusão desse estudo nos mostra que a indústria brasileira naval vive a espera de uma retomada de crescimento e desenvolvimento assim como ocorrera de 2003 a 2012. A cooperação entre os membros do Mercosul apresentou resultados, a exemplo do acordo firmado em 2014 entre Brasil e Argentina para a cooperação técnica entre estaleiros dos dois países. Todavia, investimentos e projetos que segundo o Sindicato nacional da indústria da construção e reparação naval e offshore (SINAVAL) no seu auge, resultaram no montante de 36 estaleiros e quase 100 mil empregos no ano de 2011 e, que no ano de 2016 houve uma redução de 54% da massa trabalhadora, resultando num total de quase 45 mil desempregados no setor. A expectativa é que projetos relacionados a encomendas e investimentos que já foram aprovados retomem aos poucos a confiança do setor em meio ao conturbado momento em que se encontra.

Palavras-Chave: Industria naval brasileira; economia política; crise internacional, pré-sal; Sinaval.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar el desarrollo de la industria naval brasileña en el período que comprende 2010-2016, que destaca el crecimiento del sector impulsado por las actividades relacionadas con la extracción y producción de petróleo y gas; actividades tales aprovechados por el descubrimiento del pre-sal en 2006; así como la cooperación entre Brasil y los países del Mercosur en el intercambio de bienes, servicios y transferencia de tecnología. Por último, la conclusión de este estudio muestra la cooperación entre los miembros del Mercosur presentó resultados, como el acuerdo firmado en 2014 entre Brasil y Argentina para la cooperación técnica entre los astilleros en los dos países. Sin embargo, las inversiones y los proyectos de acuerdo con el Sindicato Nacional de la industria de la construcción y reparación de buques y en alta mar (SINAVAL) en su punto máximo, dieron como resultado el total de 36 yardas y cerca de 100.000 puestos de trabajo en 2011 y que en 2016 había una reducción del 54% de la masa de trabajo. La expectativa es que los proyectos relacionados con los pedidos y las inversiones que ya han sido aprobados para reanudar gradualmente la confianza de la industria en medio del momento problemático es.

Palabras clave: industria naval brasileña; la economía política; crisis internacional, pre-sal; Sinaval.

INTRODUÇÃO

O ressurgimento da indústria naval brasileira a partir do início dos anos 2000 foi responsável por dar um novo dinamismo nas relações dos setores vinculados a esta atividade e, conseqüentemente, o crescimento dos investimentos e políticas públicas por parte do governo através de medidas vinculantes a política industrial nacional, em especial os programas implementados pela Petrobras para o apoio da indústria naval e offshore.

As políticas públicas destinadas ao desenvolvimento da indústria naval brasileira são datadas desde a criação da Comissão da Marinha Mercante (CMM) no governo de Getúlio Vargas que anos depois se transformará no Fundo da Marinha Mercante (FMM) e Fundo Nacional dos Portos (FNP), ambos órgãos criados no âmbito desenvolvimentista do plano de metas, criado em 1956 no governo de Juscelino Kubitschek.

O início da década de 1970 é marcada pelo grande aquecimento da indústria naval brasileira. Isso deveu-se ao fato do grande investimento governamental para ampliação técnica dos estaleiros e conseqüentemente o aumento da frota mercante. Além do aumento da Alíquota do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), que passou de 5% para 20%, o que resultou numa maior arrecadação desse tributo incidido as embarcações estrangeiras que atracavam nos portos nacionais (BARAT; CAMPOS NETO; PAULA, 2014).

A partir de então, entre a crescente oferta do setor naval fomentada pelas políticas públicas e a demanda por mão de obra, o Brasil se tornava uma das maiores potências de construção naval mundial. Mesmo sendo o período de maior ascensão no setor durante o século XX, chegando a aproximadamente 40 mil empregados no setor industrial naval brasileiro, todavia, pela incapacidade de acompanhar as novas demandas tecnológicas internacionais e falta de planejamento na renovação da frota marítima, o Brasil começa a caminhar para o futuro desequilíbrio no setor (BARAT; CAMPOS NETO; PAULA, 2014). “Uma das características da indústria da construção naval pesada nos países de industrialização tardia é a sua dependência das políticas industriais e do financiamento de longo prazo, ambos sustentados pelo Estado” (GOULARTI FILHO, p.21, 2014).

A indústria naval brasileira sofreu diversas dificuldades de desenvolvimento durante o final da década de 1970 e primeira metade da década de 1980. Dificuldades, essas, causadas pelo agravamento da dívida externa brasileira adquiridas principalmente para a implantação dos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs). Conseqüentemente, com a austera política fiscal, os investimentos estagnaram e fizeram com que a principal fonte de captação de recursos, o Fundo da Marinha Mercante (FMM) entrasse em colapso (GOULARTI FILHO, 2011).

A década de 1990 é marcada pela quebra dos estaleiros e o fechamento da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAN), o que dificultou o acesso aos dados estatísticos de produção do setor de construção naval. Além da diminuição drástica de investimentos oriundos de políticas públicas, durante o governo Collor foi estabelecido a redução gradativa da ARFMM até a sua suspensão, o que acarretou na diminuição da participação bandeira brasileira no setor e beneficiou as empresas estrangeiras. “Em 1995, a participação de navios com bandeira nacional caiu para 7,6% e em 1996, para apenas 5,4%. Portanto, verificou-se uma redução da frota mercante brasileira de longo curso em quase 50% entre 1996 e 1995” (BARAT; CAMPOS NETO; PAULA, 2014, p.52).

Com a grande abertura do mercado nacional no ano de 1997, possibilitando uma maior interação com empresas estrangeiras, a participação das empresas brasileiras continuou caindo gradativamente. Aliado a isso, o regime jurídico adotado a partir de então, possibilitou uma redução tributária tanto para compra de embarcações no mercado internacional quanto para o afretamento por empresas brasileiras.

Criada em 1997, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, pela lei n ° 9.478/1997, a Agência Nacional de Petróleo (ANP) passou a contribuir com o desenvolvimento da indústria de construção naval nacional, buscando incorporar índices de nacionalização na seleção dos leilões de áreas de exploração e produção de petróleo e gás natural. Além da ANP, para outorgar a autorização para operar como empresa brasileira de navegação, a ANTAQ coloca como alternativa à exigência de um dos requisitos a comprovação de que 10% do peso leve da embarcação estejam montados (BRASIL, 1998).

Ainda neste período, em 2001, durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, pela lei n ° 10.233/2001, foi criada a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Foi criada com o objetivo de possibilitar o maior afretamento por embarcações brasileiras. Além disso, a retomada de crescimento por parte da Petrobras na exploração e produção de petróleo fez com que ampliasse a demanda por novas embarcações, agora tanto bandeiras estrangeiras e nacionais possibilitaram uma ligeira aceleração da exploração do setor *offshore* (BRASIL, 2001).

Observou-se então uma oportunidade para a retomada do setor de construção naval, tendo em vista a saturação de pedidos nos estaleiros internacionais e a crescente necessidade da Petrobras por embarcações dos mais diversos tipos, entre as quais aquelas destinadas ao apoio marítimo, à conversão de navios petroleiros em unidades de produção e até construção de plataformas de produção.

Com a demanda aquecida, estimulada pela criação da ANTAQ pelo governo brasileiro,

houve um aumento de afretamento de embarcações brasileiras principalmente por parte da Petrobras e a acumulo de pedidos junto aos estaleiros estrangeiros. Foi observado uma lacuna que rapidamente foi transformada em oportunidade para retomada do setor de construção naval. Aliado a isso, as políticas industriais do governo brasileiro que serão analisadas posteriormente, estimularam o desenvolvimento do setor *offshore*, embarcações nacionais de apoio marítimo, novas plataformas de produção e unidades de produção originadas na conversão de navios petroleiros, foram os resultados na alavancagem no setor (BARAT; CAMPOS NETO; PAULA, 2014).

Portanto, além desta pequena introdução relatando o retrospecto da indústria naval brasileira nos últimos 70 anos, analisaremos descritivamente as medidas que nortearam o ressurgimento do setor a partir dos anos 2000, destacando o papel do estado no fomento das políticas de promoção industriais. Posteriormente, será analisado os acordos bilaterais de cooperação para a promoção do setor industrial naval entre Brasil, Argentina e Uruguai, assim como o conteúdo desses acordos.

2 ANOS 2000, A DÉCADA DO RESSURGIMENTO DA INDÚSTRIA NAVAL BRASILEIRA

A década de 2000 confirma o ressurgimento da indústria de construção naval brasileira após vinte e cinco anos de estagnação do setor. Concomitante, a conjuntura econômica nacional diante do cenário recessivo caminhava de forma a mostrar sinais de reestruturação, com o início da ampliação do mercado interno e objetivando a competitividade, desta vez, com uma nova perspectiva, a ampliação do processo de diversas concessões ao setor privado visando ampliar a oferta diante da nova demanda que começara em resposta as políticas públicas de estímulo ao crescimento do setor naval.

O paradigma neodesenvolvimentista da década de 1990 estava novamente em pauta de discussão. A ampliação do setor de construção naval e portuário não estava mais apenas atrelado a nova retomada na cadeia produtiva da exploração de petróleo e gás, mas também, uma maior abertura de mercado brasileiro buscando um novo ciclo de desenvolvimento. O alargamento da abertura econômica; maior poder de competição no mercado externo; ampliação do mercado interno, busca de melhor distribuição de renda; e, novas condições resultantes da dinâmica dos mercados interno e externo sob o impacto da globalização.

Nesta nova fase de reestruturação do setor industrial naval brasileiro, além da ampliação da capacidade de exploração e produção de petróleo e gás por parte da Petrobras, será ela a grande demandante por embarcações de apoio, máquinas e equipamentos, pesquisa e desenvolvimento.

Portanto, como será mostrado a seguir, só a partir das políticas de incentivo industrial por parte do governo brasileiro é que foi possível o seu desenvolvimento.

Visando o estímulo à Petrobras para renovação da sua frota naval por meio da minimização de custos o governo brasileiro, no ano de 2000, lançou o programa Navega Brasil. O plano consistia na nacionalização dos novos pedidos por parte da Petrobras, por meio da ampliação de crédito para os armadores e estaleiros e, isenção de Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) nos equipamentos fabricados no em território nacional.

Esses incentivos por parte do governo fizeram com que no ano de 2003, a indústria de construção naval, contabilizasse a geração de 7,5 mil empregos e a contratação de 90 mil Toneladas por Porte Bruto (TPBs). Todavia, no entanto, era apenas um pequeno recomeço comparado a períodos anteriores de ascensão do setor (década de 1970), o que colocava em dúvida se as políticas de incentivo implementadas iriam haver continuidade. No mesmo ano, em 2003, a Petrobras acaba por lançar o Programa de Renovação e Ampliação de Apoio Marítimo (Prorefam), responsável pelo grande desenvolvimento do setor que estava por vir (PIRES; GOMILDE; AMARAL, 2014).

De fato, o PROREFAM foi primeiro grande programa desenvolvido pelo governo brasileiro viabilizando o estímulo ao crescimento do setor industrial naval e *offshore*. A Petrobras passou a demandar novas embarcações de grande porte diante da ampliação das áreas de exploração para a produção de petróleo e gás que estavam surgindo. O PROREFAM, juntamente com outras políticas industriais de incentivo ao setor de construção naval, passa a ditar um novo ritmo de crescimento.

No que se refere ao funcionamento do PROREFAM, os armadores e estaleiros passam então a negociar junto a FMM os contratos assinados com a Petrobras. Como estabelecimento prioritário nesses contratos, os armadores são responsáveis pela negociação na contratação dos estaleiros. Portanto, só após acertado esses contratos e o navio já estiver à disposição da Petrobras é que se iniciam os pagamentos de diárias no aluguel das embarcações.

Todavia é preciso esclarecer, que as embarcações construídas com o apoio do PROREFAM não pertencem a Petrobras, ou seja, não são ativos patrimoniais. Através das propostas oferecidas pela empresa aos armadores e estaleiros nacionais a Petrobras contrata as propostas mais vantajosas e as seleciona para os serviços de apoio offshore. Além do afretamento das embarcações ficam à disposição da Petrobras a tripulação os víveres, assim como as tarifas portuárias e os combustíveis.

De acordo com a Petrobras, durante o período de 1999 a 2018 PROREFAM irá viabilizar a construção de 279 embarcações, sendo que 82 foram construídos até 2012. Com a expectativa em alta por parte dos armadores e estaleiros havia uma previsão de mais uma rodada do PROREFAM com a possibilidade do estabelecimento de um novo contrato com pedidos de 90

embarcações até o período de 2016 (PIRES; GOMILDE; AMARAL, 2014).

Visando modernizar e expandir a frota da Transpetro o governo brasileiro lançou em 2005 o Programa de Modernização e Expansão da frota (PROMEF). O programa tinha como objetivo estimular os estaleiros a buscar a renovação da frota mercante ligada a Transpetro (Petrobras). Estima-se que no ano de 2007 49 embarcações iniciaram sua produção girando em torno de 40 mil empregos diretos o que resultou no aumento da produção de TPS nos estaleiros nacionais a partir deste período (PIRES; GOMILDE; AMARAL, 2014).

O programa também tinha como objetivo atingir 100% do transporte de cabotagem da Petrobras e 50% transporte de longo curso. Para isso, o PROMEF possui três premissas centrais: construir navios no território nacional; alcançar o mínimo de nacionalização de 70% na segunda fase do programa; e atingir com o desenvolvimento do programa por meio depois do processo de aprendizado e revitalização da indústria de navieças preços internacionais competitivos.

Diferente do PROREFAM, a Transpetro subsidiária da Petrobras se torna proprietária dos navios entregues pelos estaleiros contratados que compõem parte do ativo da empresa. Por isso, neste caso, a Petrobras se torna uma armadora. Porém, constatou-se que apenas cinco das 23 embarcações contratadas para construção foram entregues no ano de 2013 ampliando o prazo de entrega para 2019. É possível, também, verificar uma redução de recursos repassados ao programa o que confirma os atrasos nas entregas (PIRES; GOMILDE; AMARAL, 2014).

O setor industrial naval começa então a demandar uma maior quantidade de mão de obra qualificada para acompanhar o crescimento. O PROMINP, a partir de 2006, realizou diversos cursos profissionalizantes a partir de 2006, envolvendo diversas categorias profissionais e diversas instituições de ensino. Esses alunos selecionados em processos seletivos nacionais passam a receber auxílio com renda variável (os que estão desempregados) e passam a integrar os postos de trabalho que o programa contempla.

O PROMINP conta o apoio de diversos órgãos, são eles: Ministérios de Minas e Energia (MME) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); da Petrobras; do BNDES; Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP); Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP). Confederação Nacional da Indústria (CNI), Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE), Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), Associação Brasileira de Engenharia Industrial (Abem), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal (Abitam) e o Sinaval (BARAT; CAMPOS NETO; PAULA, 2014).

Assim, o Decreto no 4.925, de 19 de dezembro de 2003, criou o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP) com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior (BRASIL, 2003).

No ano de 2006 o governo brasileiro criou como medida de estímulo qual setor do industrial naval brasileiro o programa de modernização e expansão da frota (PROMEF). O programa tinha como objetivo estimular os estaleiros a buscar a renovação da frota mercante ligada a Transpetro (Petrobras). Estima-se que no ano de 2007 49 embarcações iniciaram sua produção girando em torno de 40 mil empregos diretos o que resultou no aumento da produção de TPS nos estaleiros nacionais a partir deste período.

Em 2008, a Petrobras lançou o Programa Empresa Brasileira de Navegação (Programa EBN), cujo objetivo era de estimular os serviços de cabotagem no transporte de óleo bruto e combustível que ficasse à disposição da Petrobras por quinze anos, com possíveis renovações. Diante da dificuldade de afretamento de navios para serviço de cabotagem o EBN surgiu para fomentar os armadores nacionais a possibilidade de ofertar essas embarcações e ficando a cargo deles a construção e manutenção no Brasil.

O EBN foi dividido em duas partes, o EBN 1 e EBN 2. O primeiro, previa a construção de 19 embarcações graneleiros entre 2008 até 2014, com suas entregas previstas para 2012-2014. Já no segundo período do programa, a Petrobras estimou a necessidade da construção de mais vinte embarcações, porém, apesar do estabelecimento da obrigatoriedade dessas embarcações serem construídas no Brasil, o programa foi aberto, também a empresas estrangeiras com suas entregas previstas entre 2013 e 2017.

2.2 EXPLORAÇÃO DO PRÉ-SAL E UMA NOVA PERSPECTIVA NO SETOR NAVAL

Concomitante com a descoberta e exploração do pré-sal em 2007 instaurou-se uma nova era no setor naval brasileiro. A ampliação do setor de produção naval de bens e serviços alavancou não só a geração de empregos diretos e indiretos, como demandou novos acordos para o desenvolvimento no âmbito nacional e internacional de cooperação. Diante disto, os capítulos subsequentes analisarão descritivamente de forma ocorreram os investimentos do setor industrial naval brasileiro no período 2010-2015.

Assim como os programas de estímulo à produção de navios junto aos estaleiros e armadores como parte do objeto incluso definido pelo conteúdo local, a Petrobras a partir de 2010,

iniciou programas para o desenvolvimento e produção de sondas e plataformas de produção no Brasil. De fato, isso só foi possível com a crescente demanda por sondas e plataformas após a descoberta do pré-sal em 2007, inaugurando uma nova era no setor naval, de navieças e *offshore* brasileiro.

Estima-se que entre 2016 e 2020 estão previstos a contratação construção e afretamento de 33 Sondas para a exploração do pré-sal isso caracteriza um grande volume de investimento envolvido portanto a Petrobras criou as sete Brasil em 2010 empresa responsável pela gestão de ativos ligados à exploração do pré-sal brasileiro dentre os sócios investidores da empresa destacam-se Fundação Petrobras de Seguridade Social (PETROS) Fundação dos economiários federais (FUNCEF) Instituto de Previdência e assistência (PREV) Fundação Vale do Rio Doce de Seguridade Social (VALIA) Bradesco Banco BTG actual e Banco Santander.

Em 2011 após o longo processo licitatório aberto pela Petrobras ficou estabelecido que A7 Brasil iria responsabilizar-se pela construção de 28 sondas e as outras cinco ficaria a cargo da Ocean Rig com o conteúdo local variando de 55% a 65%. No ano seguinte em 2012 a Petrobras revisou este contrato e estabeleceu que a Sete Brasil ficaria responsável pela construção de todas as sondas cancelando o contrato com a Ocean Rig, alegando falta de segurança operacional nos processos. Esses contratos foram firmados com cinco estaleiros no Brasil, são eles: o Estaleiro Rio Grande; Keppel FELS Brasil S/A; Estaleiro Atlântico Sul; Estaleiro Enseada Paraguaçu; Estaleiro Jurong Aracruz (CAMPOS NETO, 2014).

De acordo com Campos Neto (2014) das 29 sondas contratadas 23 são do tipo navios-sonda e apenas seis são semissubmersíveis, essas últimas caracterizadas pelo funcionamento através de apoio em bases flutuantes, já os navios sonda são mais rígidos a ventos e marés e possuem sistema de posicionamento moderno. Portanto, esses contratos firmados entre Sete Brasil e a Petrobras possuem um prazo de 15 anos com relação aos investimentos envolvidos neste programa estes ficam a cargo da sete Brasil já o custo anual dos afretamentos fica a cargo da Petrobras.

Entre 2012 2018 tinha uma senha a construção de 22 plataforma de petróleo sendo que catorze estão sendo construídas em território nacional e 8 em estaleiros internacionais tendo como característica os cascos invertidos, porém a construção e a integração dos modos operacionais destas plataformas são efetivamente feitas no Brasil. Estima-se que em 2018 com as 22 plataformas em funcionamento a capacidade de produção média diária da Petrobras irá passar de 2 milhões de Barris por dia (BPD) registrados em 2012, para 3,5 milhões de bpd (CAMPOS NETO, 2014).

Para se ter uma noção da dimensão dos investimentos realizados nestes programas destinados à construção de sondas e plataformas para exploração de petróleo e gás na área do pré-sal, a Petrobras prevê a contratação de 15 plataformas em 2017, porém, com o intuito de operar

apenas em 2020. Portanto o campo de Libra, como primeiro campo de exploração do pré-sal partilhado em 2013, estima-se um montante de investimentos na casa de 68 vírgula 6 bilhões de reais em todo o período analisado (CAMPOS NETO, 2014).

O mesmo que ocorre no PROREFAM a despeito do funcionamento do programa, ocorre no EBN, ou seja, a Petrobrás não é proprietária dessas embarcações construídas, funciona como um afretamento por esse período de quinze anos. Detalhe para o fato de as necessidades demandas para o funcionamento da embarcação, tais como; as despesas portuárias e o combustível são também de responsabilidade da Petrobras, baseados pela média de preços internacionais.

A respeito dos estaleiros o seu número vem crescendo gradualmente a partir do ano de 2000. De acordo com o Sinaval, o Brasil possui 29 estaleiros considerados de médio e grande porte e. E essa relação da Ampliação e construção de novos estaleiros a partir dos programas de estímulo a reconstrução do setor industrial naval brasileiro resulta no progressivo aumento de empregabilidade, registrando 82.472 empregados nos estaleiros brasileiros em 2014. Todavia, esse valor cai bruscamente para 57.048 em 2015 (CAMPOS NETO, 2014).

Entre 2014 e 2015 inicia-se o processo de crise na indústria naval brasileira. As origens são diversas e suas causas veem se tornando catastróficas com o passar do tempo. Uma das causas está centrada na crise política que o país vem passando, gerando enfraquecimento do poder Executivo juntamente com um congresso na sua contraposição. O deslocamento do poder para uma pluralidade de instituições do Estado, passando a serem protagonistas, o Tribunal de Contas da União (TCU), passando pelo Ministério Público (MP), e Polícia Federal (PF) (FRISCHTAK, 2015)

De acordo com o Sinaval, a crise na Petrobras e conseqüentemente na Sete Brasil, afetaram drasticamente todo o setor industrial naval brasileiro a partir do segundo semestre de 2014. Essa crise está ligada ao desdobramento da operação “Lava Jato”; a queda do preço do petróleo internacional; demora na publicação dos balanços da empresa; necessidade de renovação dos planos de estímulo ao setor; suspensão do pagamento aos estaleiros e a dificuldade de obter e renovar os financiamentos junto a longo prazo por parte da Sete Brasil (SINAVAL, 2015).

É fato que o sistema geral de governança da indústria naval brasileira possui uma multiplicidade de intervenientes (Ministério dos transportes, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Desenvolvimento, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda), aliado a um vazio de governança gerado pela crise instalada a partir de 2014. Essa crise nas instituições federais abalou de forma direta os programas estímulo ao setor já que são uma extensão dos Planos de Aceleração do Crescimento (PAC1, PAC2).

Os estaleiros nacionais foram os que mais sofreram impactos diante da crise, as desacelerações dos programas de estímulo ao setor geraram uma crise de liquidez pela interrupção

de pagamentos, acarretando na suspensão quase imediata nas atividades dos estaleiros. As paralisações nas obras nos estaleiros geraram uma sequência de demissões em massa que contabilizou 25 mil desempregados no final do ano de 2015, ocasionando. Além da crescente perda de conhecimento e competitividade internacional, veem gerando também um atraso na transferência de tecnologia (SINAVAL, 2015).

As cidades que possuem uma economia com grande dependência da cadeia produtiva de petróleo e gás foram as que mais sofreram com a crise instalada, com o corte de diversos postos de trabalho. A região sudeste, com vinte estaleiros, foi a que apresentou maior perda, com uma redução de 7.331 vagas até junho de 2016 comparando com o mesmo período de 2015.

3 ACORDOS DE COOPERAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL BRASILEIRA COM O MERCOSUL

A iniciativa do governo brasileiro desde o ressurgimento da indústria naval a partir dos 2000, foi de promover entre os atores da cadeia produtiva do setor medidas que impulsionassem o seu crescimento e desenvolvimento. Como foi dito no capítulo anterior, o crescente aumento da demanda por mão de obra, investimentos para a renovação e modernização da frota mercante e necessidade por novas tecnologias fizeram com que o governo estreitasse o diálogo com outros países objetivando o intercâmbio e a cooperação através de acordos bilaterais. Diversos acordos foram firmados na última década, destaque para os acordos:

1. Acordo com a Argentina 2008 e 2010 visando a capacitação de recursos humanos, uso de embarcações dos dois países para o transporte fluvial no sistema hidroviário Paraná-Uruguaí e regime comum do Mercosul para o intercâmbio de navieças e serviços entre os dois países;
2. Coreia do Sul em 2009, visando o entendimento mútuo para o desenvolvimento do setor industrial naval dos dois países;
3. Acordo com a Espanha em 2009 objetivando a colaboração para o desenvolvimento e promoção de negócios na área de construção e reparo naval;
4. Acordo com o Japão em 2014, visando a construção de oito cascos de navios de petróleo;
5. Acordo com o Uruguai em 2014, objetivando o acesso recíproco de bens e serviços entre os dois países e, o acordo de Transporte Fluvial entre o Brasil e Uruguai, que tem por objetivo facilitar a navegação comerciais.

Afim de contemplar um dos objetivos deste artigo, a seguir será analisado descritivamente os acordos de cooperação para o desenvolvimento da indústria naval entre Brasil, Argentina e Uruguai. Esses acordos bilaterais inauguram um marco para o desenvolvimento das relações entre os países no âmbito do Mercosul, pois o estreitamento dessa cooperação entre os governos pode de fato trazer um novo dinamismo comercial ao estratégico setor industrial naval na economia destes países.

3.1 ACORDO DE COOPERAÇÃO BRASIL-ARGENTINA

Segundo Russo (2016), nos últimos sessenta anos, a trajetória da Indústria Naval Pesada Argentina (INPA) está inserida em três etapas, as quais o desempenho do setor é facilmente verificável diante da presença ou ausência de políticas industriais orquestradas pelo estado durante estes períodos. A primeira etapa é compreendida entre os anos de 1950 até meados da década de 1980, período no qual o estado mais interviu na economia e conseqüentemente o período que o setor mais se desenvolveu; a segunda etapa, compreende a década dos anos de 1990, período marcado pela ausência do estado no fomento das políticas industriais e diversas privatizações; a terceira etapa, inicia-se com o fim do governo de Carlos Menem e, vai até o período atual, caracterizado pela tentativa do governo em retomar o desenvolvimento do setor.

A indústria naval Argentina que desde a década de 1990 durante o governo de Carlos Menem, veem mostrando fraco sinal de crescimento e tenta se reerguer após a crise econômica que assolou o país nos anos 2000. O setor industrial naval que ainda carece de uma política de incentivo industrial que integre o governo, empresários, sindicatos (como a do Brasil), sente dificuldades de operar no mercado nacional e internacional.

Principalmente após a onda de privatizações no país como parte da agenda neoliberal que o governo seguiu na década de 1990, o setor foi abalado, fazendo com que os armadores locais perderem o privilégio nos transportes de carga, o fechamento de alguns estaleiros, a importação de navios usados de empresas internacionais precarizando o setor com baixo nível tecnológico, ocasionando atraso e baixa competitividade (FRASSA; RUSSO, 2012).

O processo de decadência do setor industrial naval argentino foi aprofundado a partir de 1993, mediante do decreto 2687/93. Este decreto pôs fim ao principal meio de financiamento do setor, o Fundo da Marinha Mercante argentino (FMM). Criado em 1963, como política industrial do estado visando o fomento do setor, com o encerramento do fundo, diversos estaleiros (públicos e privados) argentinos tiveram que encerrar suas atividades (ARGENTINA, 1993; RUSSO, 2016). “Hoje, na Argentina não há regulamentos para promover a indústria da construção naval e, o que é pior,

existem as desigualdades mais gritantes que são verdadeiras desvantagens competitivas, para acessar os mercados internos e externos atuais” (FINA, 2017, p.01).

Neste contexto, a reconstrução do estado Argentino é debatido, a busca de um desenvolvimento institucional, uma identidade central de fomento das políticas públicas, especialmente apoiado nas políticas industriais desenvolvimentistas. Os efeitos positivos na indústria naval começam então a ser sentidos a partir de 2004, na gestão do Presidente Néstor Kirchner que através de uma política industrial por parte do governo objetivando em estimular estaleiros nacionais e armadores mediante o Decreto 1010-1004, passa então a exigir o registro sob a bandeira nacional de embarcações de bandeira estrangeira alugadas sob o regime de importação. Portanto, as iniciativas do governo para o estímulo ao setor, aliado ao cambio desvalorizado, a retomada da Argentina no comércio internacional e a experiência produtiva dos estaleiros que haviam sobrevivido a recessão anterior, foram os pilares do tímido, mas não menos importante renascimento do setor (ARGENTINA, 2004).

Estes decretos estabeleceram um regime especial para a importação de insumos e componentes produzidos no Mercosul para a construção e reparação de cráticas que no país. Relativamente ao financiamento, foram tomadas duas outras medidas que tiveram um impacto na revitalização do setor: a implementação de leasing naval para financiar barcos pesados em estaleiros argentinos e a implementação da Agenda Mais e melhores empregos do Ministério do Gabinete do Trabalho, destinado a formação de profissionais (FRASSA; RUSSO, 2012).

Brasil e Argentina estreitam suas relações na busca de uma cooperação para o desenvolvimento de suas indústrias navais. Foi então, no dia 12 de agosto de 2010, em Buenos Aires, data na qual estavam presentes o presidente da Federação da Naval Argentina (FINA), Pablo Noel, e o presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (SINAVAL) Ariovaldo Rocha, onde assinaram a extensão por tempo indeterminado o acordo marco internacional reciprocidade, cooperação e complementaridade entre Fina (Argentina) e Sinaval (Brasil) (FINA, 2010).

O acordo foi ratificado na sede da Sinaval onde esteve presente Carlos Macedo, representante do governo brasileiro na área da Indústria Naval, que acompanhou a sua assinatura do acordo. As várias autoridades de ambas as entidades presentes celebraram a nova ratificação do acordo alcançado ao mais alto nível político em ambos os países, por meio de declaração bilateral conjunta de San Juan 03 de agosto passado, no qual os presidentes Cristina Fernández de Kirchner e Luis Inácio Lula da Silva identificou a indústria naval como um dos fatores notáveis de desenvolvimento conjunto (FINA, 2010, p.01).

Além disso, a realização de uma próxima visita de empresários associados Sinaval concordou em estaleiros argentinos e o progresso foi feito especificamente no convite para que as empresas da Argentina naval-partistas para participar do Catálogo Brasileiro Parts Navales (Catálogo Navipeças) e incorporar seus produtos nele. O acordo foi concluído sob Navalshore Fair 2010, que foi realizada no Rio de Janeiro, Brasil, e em que uma delegação de 15 empresas associadas com as câmeras ligadas à FINA apresentou sua oferta industrial.

3.2 ACORDO DE COOPERAÇÃO BRASIL-URUGUAI

No Uruguai a marinha mercante sempre esteve muito associada à expansão das atividades navais da Argentina. Primeiro foi com a presença da Sociedade de Navegação a Vapor Nicolas Mihanovich, depois com a Companhia Argentina de Navegação Dodero e Rio da Prata. Os empresários uruguaios dedicavam-se mais à navegação de pequeno porte. Dodero criou a Companhia Uruguia de Navegação em 1937. Durante a Primeira Guerra, o governo uruguaio encampou os navios alemães que estavam ancorados no porto de Montevideu e formaram a empresa estatal Marina Mercante Ultramar.

Na construção naval, próximo ao porto de Montevideu, no final do século XIX, surgiram as primeiras oficinas navais, que perduram por todo o século XX, atuando nas atividades de reparos e manutenção. Destacaram-se os estaleiros Astilleiros Carmelos, de 1923, e a Metalúrgica e Diques Flutuante (MDF), de 1944. O estaleiro Carmelo, que pertencia ao empresário argentino Dodero, com a sua crise nos anos de 1940, foi incorporado pela Direção Nacional Hidrográfica, vinculado ao Ministério dos Transportes e Obras Públicas (BERTOLA, 2000; FINCH, 2005).

Portanto, em 2014, os governos de Brasil e Uruguai assinaram, em Montevideu (Uruguai), um acordo naval para integração produtiva dos dois países. O documento foi assinado durante a II Reunião Plenária do Subgrupo de Integração Produtiva do Grupo de Alto Nível bilateral (GAN) para o setor naval, do Mercosul. Este acordo celebra a proposta de integração estabelecida entre o governo dos dois países em 2012 pelos excelentíssimos presidentes; Dilma Rousseff e José Mujica, e também avança em áreas de capacitação, certificação e intercâmbio nos setores público e privado da cadeia produtiva de petróleo e gás (MIEM, 2014).

O principal objeto do acordo bilateral é de assumir o compromisso de promover o acesso recíproco de bens e serviços de empresas público e privados dos dois países. Este passo para a integração produtiva entre os dois países configura um novo segmento de inclusão dentro do Mercosul. A exemplo da indústria automotiva que demonstra grande dinamismo na economia dos dois países, o setor industrial naval demanda em sua cadeia produtiva a necessidade constante de mão de obra, avanço e

acesso a tecnologia e investimentos, que o governo dos dois países veem no processo de integração um passo para contemplar essas necessidades. A secretária de Desenvolvimento da Produção do MDIC, Heloisa Menezes, foi a representante da pasta na reunião. A administração do acordo ainda prevê a formação de um Comitê Naval e Offshore Bilateral, coordenado no Brasil, pelo MDIC, e no Uruguai, pelo Ministério das Minas e Energia do Uruguai (MIEM, 2014).

Esse acordo pode ser considerado um marco na relação comercial entre os dois países e no Mercosul. Demos um passo essencial para a integração produtiva de um dos setores mais dinâmicos da economia. Com isso, o setor naval, ao lado da cadeia automotiva, passa a figurar entre os segmentos com maior integração e complementaridade entre os países do Mercosul", afirmou o ministro do Desenvolvimento, Mauro Borges (MIEM, 2014, p. 01).

Brasil e Uruguai também aceitam e concordam com o reconhecimento do conteúdo local, contanto que a certificação seja feita por empresas que possuam atuação em ambos os países, e a chancela dessa certificação seja realizada por técnico credenciado junto à autoridade competente do importador, no caso do Brasil, a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Como foi ratificado anteriormente, o documento é resultado de um esforço conjunto do executivo dos dois países e diversos órgãos do governo brasileiro. Além do MDIC, o ministério de Minas e Energia, Relações Exteriores e dos Transportes e a Agência Nacional de Petróleo (ANP) também participaram das negociações.

O governo dos dois países, por meio do decreto nº 8.548, de 23 de outubro de 2015, assinaram o acordo de Transporte Fluvial entre o Brasil e Uruguai, que tem por objetivo facilitar a navegação comerciais. A medida vai permitir o acesso livre e não discriminatório de empresas mercantes (que atuam no transporte de cargas) dos dois países no transporte fluvial e lacustre (transporte realizado pelos lagos) realizado na Hidrovia Brasil Uruguai (PORTAL BRASIL, 2015).

Um das iniciativas previstas é a revitalização da navegação comercial de cargas entre Lagoa Mirim e Lagoa dos Patos, além de intervenções em rios e portos que compõem a bacia da hidrovia Brasil Uruguai. A hidrovia Brasil Uruguai abrange o setor brasileiro da Lagoa Mirim e seus afluentes, especialmente o Rio Jaguarão; o Canal de São Gonçalo, os canais de acesso hidroviário ao porto de Rio Grande; a Lagoa dos Patos e o Rio Guaíba, Rio Grande do Sul. No Uruguai, envolve a Lagoa Mirim e seus afluentes, especialmente os rios Jaguarão, Cebollatí e Tacuarí, além de portos e terminais reconhecidos pelos países (PORTAL BRASIL, 2015).

CONCLUSÃO

O setor industrial naval brasileiro assumiu na última década lugar de destaque na economia nacional como um dos setores mais dinâmicos e estratégicos da economia nacional. Impulsionado pela expansão da exploração e produção de petróleo e gás pelo governo brasileiro através das políticas industriais de promoção incorporadas nos Programas de Aceleração do Crescimento (PACs), que demandou um crescimento de investimentos, avanço tecnológico e aumento de empregabilidade nunca antes presenciado pelo setor, gerando crescimento e desenvolvimento.

Todavia, nem sempre foi assim. A presença e ausência do estado como ator principal na demanda e oferta de medidas de estímulo ao setor durante os últimos 70 anos foram diretamente responsáveis pelo seu apogeu e declínio. Como vimos anteriormente, o setor industrial naval brasileiro obteve seu impulso de crescimento a partir da década de 1940, com a criação da CMM no governo Vargas e, mais tarde, em 1956, na gestão de Juscelino Kubitschek, com a criação do FMM e FNP, fundos esses responsáveis pelo fomento do setor desde sua criação até os dias atuais.

Com a presença do estado através das políticas públicas o setor obteve seu primeiro estágio de apogeu na década de 1970, resultando na geração de quase 40 mil postos de trabalho diretos e indiretos. Porém, com o endividamento do estado diante dos sucessivos empréstimos de bancos internacionais, a economia começa a entrar em declínio a partir do final da década de 1970 e o setor fica praticamente estagnado durante toda a década de 1980, sem repasse de recursos pela FMM. Destaque, também, para a extinção da Sunavam em 1983, antiga CMM, que se envolveu em diversos escândalos de corrupção.

Só a partir do início dos anos 2000 por meio iniciativa do governo brasileiro na criação do PROREFAM é que foi possível dar os primeiros passos na reconstrução do setor naval. A atuação do governo a partir de então foi crucial no ressurgimento da indústria naval brasileira, por meio dos programas industriais ligados aos PACs, acordos bilaterais de cooperação e a Petrobrás como principal demandante, registrou no ano de 2014 a sua maior marca na geração de empregos em toda a história, chegando a aproximadamente 82 mil postos de trabalho.

A cooperação bilateral também foi destaque neste processo de desenvolvimento da indústria naval brasileira. A Argentina que também passa por um processo de ressurgimento do setor após passar por mais de uma década sem o devido apoio e fomento que obtinha do estado em períodos anteriores, vê no processo de cooperação entre os dois países a oportunidade de ampliar sua capacidade produtiva, acesso à tecnologia e geração de empregos. A cooperação bilateral com o Uruguai também é a oportunidade de os dois países ampliarem em comum acordo o acesso de bens e serviços no setor industrial naval utilizando também a hidrovía Brasil Uruguai

para o transporte de mercadorias entre os dois países sem embargo.

Todavia, o momento se tornou crítico a partir do final de 2014. Como foi citado anteriormente, vários foram os fatores que contribuíram para o agravamento desta crise; deslocamento do poder do estado; desdobramento da operação “Lava Jato”; a queda do preço do petróleo internacional; demora na publicação dos balanços da empresa; necessidade de renovação dos planos de estímulo ao setor; suspensão do pagamento aos estaleiros e a dificuldade de obter e renovar os financiamentos junto a longo prazo por parte da Sete Brasil.

Portanto, é possível concluir que, a ausência do estado como estabelecimento de um elo na promoção das políticas públicas é extremamente maléfica para o setor industrial e, no caso da indústria naval brasileira, os períodos de maior crescimento e desenvolvimento estão diretamente ligados a uma maior participação e presença do estado, seja no por meio de fomento, ou via programas industriais de estímulo a cadeia produtiva do setor. É preciso uma retomada urgente dos programas industriais que estavam sendo ofertados pelo estado até o início da crise no setor em 2015, pois só desta forma será possível restabelecer o desenvolvimento da cadeia produtiva do setor e, frear o alto nível de desemprego gerado pela interrupção das suas atividades.

REFERENCIAS

ARGENTINA. **Decreto 1010 de 6 de agosto de 2004**. In: Presidencia de la Republica. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/upload/14069.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

ARGENTINA. **Decreto nº 2687 de 28 de diciembre de 1993**. In: Presidencia de la Republica. Disponível em: <<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/2687-93.htm>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

BARAT, J.; CAMPOS NETO, C. A. da S.; PAULA, J. M. P. de. **Visão econômica da implantação da indústria naval no Brasil: Aprendendo com os erros do passado**. Brasília: Ipea, 2014.

BERTOLA, L. **Ensayos de historia económica: Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990**. Montevideo: Trilce, 2000.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. In: Senado Federal. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em: 19 mai. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001**. In: Senado Federal. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10233.htm>. Acesso em: 19 mai. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.925 de 19 de dezembro de 2003**. In: Senado Federal. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10233.htm>. Acesso em: 20 mai. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 8.548, de 23 de outubro de 2015**. In: Presidência da República. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8548.htm>. Acesso em: 23 mai. 2017.

CAMPOS NETO, C. A. **Investimentos e Financiamentos na Indústria Naval Brasileira 2000-2013**. Brasília: Ipea, 2014.

FINA. Federación de la industria naval Argentina. **Antecedentes de la industria naval argentina**. Disponível em: <<http://www.fina.org.ar/Historia/Historia.html>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

FINA. Federación de la industria naval Argentina. **Fina y Sinaval renovaron su acuerdo en brasil**. 2010. Disponível em: <<http://www.fina.org.ar/Noticias/2010/079/079.html>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

FINCH, H. **La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005.

FRASSA, J.; RUSSO, C. Trayectoria reciente y perspectivas futuras de la industria naval pesada argentina: Los astilleros estatales. **Revista de Estudios Regionales**, n. 8, p. 77-98, 2012.

FRISCHTAK, C. A 2015. **A Crise na Indústria de Construção: um Chamado à Ação Coletiva**. Disponível em: http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Um_Chamado-Acao_Coletiva_31-03-2015.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2017.

GOULARTI FILHO, A. História econômica da construção naval no Brasil: Formação de aglomerado e performance inovativa. **Economia**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 309-336, 2011.

GOULARTI FILHO, A. Presença e ausência do Estado na trajetória da indústria da construção naval brasileira – 1959-1989. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 24, n. 2, p. 445-470, 2014.

MIEM. Ministerio de Industria, Energía y Minería. **I Encuentro de la Industria Naval, Petróleo y Gas Uruguay-Brasil incluye acuerdo de integración de industria naval**. 2014. Disponível em: <<http://www.miem.gub.uy/pt/-/i-encuentro-de-la-industria-naval-petroleo-y-gas-uruguay-brasil-incluye-acuerdo-de-integracion-de-industria-naval>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

PIRES; GOMILDE; AMARAL, 2014. **A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático**. Brasília: Ipea, 2014.

PORTAL BRASIL. **Acordo facilita transporte hidroviário entre Brasil e Uruguai**. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/10/acordo-facilita-transporte-hidroviario-entre-brasil-e-uruguai>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

RUSO, C. **Estado e indústria: la construcción naval em Argentina, Brasil, España y Portugal**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floral Gorini; Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 2016.