

Indústria extrativa petrolífera fluminense e limites ao desenvolvimento regional

Oil Extractive industry of Rio de Janeiro State and limits to regional development

JOSÉ LUIS VIANNA DA CRUZ

DENISE CUNHA TAVARES TERRA

RESUMO

O artigo¹ analisa a dinâmica territorial da indústria extrativa do petróleo *offshore* do Estado do Rio de Janeiro-ERJ, que, após quase 40 anos de operação, abarca, pelos seus impactos mais diretos, o território de três mesorregiões – a Norte Fluminense, a Noroeste Fluminense e a das Baixadas Litorâneas. A análise se dá nos marcos do atual padrão de inserção internacional da economia brasileira, na sua dimensão de importante exportadora de *commodities* minerais, agropecuárias e agroindustriais e de produtos semi-industrializados. Esse padrão leva à implantação de um conjunto de GIs-Grandes Investimentos em energia e infraestrutura de logística de circulação de mercadorias que tem no ERJ e particularmente no território da economia do petróleo *offshore* um *locus* privilegiado, onde se implanta um importante Complexo Portuário. Os impactos do Complexo de E&P-Exploração e Produção de Petróleo, associados aos das grandes intervenções de infraestrutura, levantam questões sobre os caminhos do desenvolvimento desse espaço regional fluminense. A queda nos preços internacionais do petróleo desencadeou profunda crise nos *municípios produtores* e no estado, revigorando o debate sobre os riscos da dependência da economia fluminense em relação à indústria petrolífera. Essas questões são tratadas à luz dos desafios do desenvolvimento regional brasileiro.

1 Este artigo teve a contribuição da Faperj, no âmbito do projeto “O Norte, o Noroeste Fluminense, as Baixadas Litorâneas e o Complexo de Exploração e Produção de Petróleo e Gás: dinâmica socioeconômica, mercado de trabalho, desenvolvimento regional e gestão territorial”, coordenado pelo professor José Luis Vianna da Cruz.

Palavras-chave: Indústria extrativa petrolífera fluminense, Reprimarização da economia, Desenvolvimento regional.

ABSTRACT

The article analyzes the territorial dynamics of the extractive industry oil offshore the state of Rio de Janeiro-ERJ, that after nearly forty years of operation, covers, by its most direct impacts, the territory three meso regions - North Fluminense, the Northwest Fluminense and coastal plains. The analysis gives the current standard frameworks of international insertion of the Brazilian economy, in its dimension of important exporter of mineral commodities, agricultural and agro-industrial and semi-manufactured products. This pattern leads to the implementation of a set of Large Investments in energy and movement of logistics infrastructure of goods that has the ERJ and particularly within the offshore oil economy a privileged locus where it deploys an important Port Complex. The impacts of complex E&P-Exploration and Production, in association with the major infrastructure interventions, raise questions about the ways of development of this fluminense regional space. The fall in international oil prices triggered deep crisis in the producing municipalities and the state, reinvigorating the debate on the risks of dependence on the Rio de Janeiro economy in relation to the oil industry. These issues are addressed in the light of the challenges of the Brazilian regional development.

Keywords: Fluminense oil extraction industry, Reprimarization economy, Regional development.

1. INTRODUÇÃO

A indústria petrolífera é dominada por segmentos e empresas de alta tecnologia e grande porte, mobilizando elevados volumes de capital. É considerado, *stricto sensu*, um segmento com potencial de geração de empregos, por unidade econômica, menor do que o de muitos do ramo da indústria de transformação, considerando-se o porte e os recursos financeiros e tecnológicos mobilizados (SILVA, 2012), com poder limitado de *arrasto*, ou de “transbordamento” para o território à sua volta, correndo o risco de constituir enclaves, conforme alertam Monié (2003) e Piquet (2003).

O nível tecnológico do processo produtivo gera um encadeamento internacional dos diversos elos da atividade, comandados por grandes transnacionais, o que configura uma rede constituída de nós com pouca capacidade de espraiamento no território do entorno. Por outro lado, o porte dos equipamentos de capital fixo plantados no território carrega grande potencial de impactos negativos nos campos social, econômico e ambiental, dado o seu poder de polarização, de desestruturação e de inibição, não obstante a sua elevada capacidade de geração de emprego e renda nas atividades territoriais ligadas diretamente à exploração, produção e beneficiamento.

A cadeia de fornecedores, nas diversas etapas do processo de E&P-Exploração e Produção, e de beneficiamento e derivados, é muito grande e diversificada; quando se torna uma indústria de grande porte, o poder de polarização sobre o conjunto da economia se torna relevante, em termos nacionais. O petróleo é uma das *commodities* mais estratégicas e essenciais da economia mundial, com uma cadeia de milhares de produtos dele dependentes (Piquet, 2005). Ao mesmo tempo, constitui uma fonte energética “suja” e não-renovável, o que o coloca no epicentro das fontes que devem ser substituídas, no médio prazo, por outras “limpas” e renováveis, na matriz energética da economia mundial.

O Norte Fluminense-NF, mesorregião do Estado do Rio de Janeiro, sedia um Complexo de E&P-Exploração e Produção de Petróleo e Gás, na Bacia de Campos, desde 1978, responsável, até os primeiros anos da década de 2010, por aproximadamente 80% do petróleo produzido em todo o país. Trata-se de um complexo industrial extrativista, sem a presença, no seu território, dos segmentos de produção de equipamentos, a montante; e de beneficiamento, a jusante, da cadeia do petróleo. Um complexo desse porte e dessa importância na economia brasileira tem a capacidade de provocar profundos impactos e mudanças, positivas e negativas, no território onde opera, dado o seu poder de mobilização, monopólio e concentração de recursos existentes e por ele gerados. A recuperação da economia fluminense pós-década de 1990 revelou grande dependência da economia estadual do petróleo, e a queda dos preços internacionais dessa *commodity*, acelerada e agravada a partir do final de 2014, contribuiu, ao lado da crise geral internacional e nacional, para mergulhar o Estado do Rio numa situação de insolvência fiscal.

Considerando esses e outros fatores – tais como a inevitável redução das rendas petrolíferas, a queda da participação fluminense na produção nacional e a gradual redução da participação petrolífera na matriz energética internacional – e tendo como pano de fundo a vulnerabilidade da indústria petrolífera à geopolítica mundial, de que a atual queda de preços é mais uma de suas manifestações, quais são os desafios postos ao desenvolvimento do NF após 37 anos de atividade do Complexo Extrativista?

2. GRANDES INTERVENÇÕES TERRITORIAIS E SUAS EXPRESSÕES NO NF

Passadas mais de três décadas, quais as grandes transformações produzidas no território do NF pela economia petrolífera regional?

A economia do petróleo possui grande capacidade de polarização da economia nacional, no contexto de um perfil de economia “primário-exportadora”, ainda que atualizada em patamares de alta tecnologia, como é o caso, também, do agronegócio, por exemplo, que opera em elevados patamares de industrialização, nos insumos e equipamentos. Seus efeitos e impactos podem lançar a economia nacional no pântano da “maldição dos recursos naturais”, ou da “doença holandesa”², embora o petróleo represente apenas cerca de 12% do valor das exportações brasileiras, diferentemente da Venezuela e dos Emirados Árabes, por exemplo. No entanto, na escala territorial mesorregional, onde se encontram as instalações e equipamentos, seria possível se esquivar dos efeitos danosos dos elementos polarizadores, concentradores e “monocultores”, semelhantes ao da “maldição dos recursos naturais”, que elimina, inibe e bloqueia a diversificação produtiva, particularmente nos segmentos industriais?

Não é o propósito deste artigo discutir essa questão na escala nacional. Serão abordados, principalmente, os aspectos considerados relevantes para a compreensão, na escala mesorregional, das transformações territoriais decorrentes dos impactos, positivos e negativos, e dos desafios que, após quase quatro décadas, são postos ao desen-

2 Expressões utilizadas na literatura sobre desenvolvimento que discute se as fartas rendas provenientes dos recursos minerais produziram uma espécie de maldição por limitarem a capacidade de expansão de outros setores produtivos em países de base mineral dominante, com mais de 50% de participação das *commodities* minerais em suas exportações, e baixos indicadores socioeconômicos. Na doença holandesa há a especificidade de valorização da moeda nacional, a tal ponto que desfavorece a indústria local, que é substituída pela importação direta de bens acabados. As duas levam à desindustrialização e à “primarização” da economia nacional.

volvimento do território abarcado pelos impactos diretos da exploração e produção do petróleo no Estado do Rio de Janeiro-ERJ. O contexto no qual serão analisados é o da inserção recente do Brasil na economia mundial e suas repercussões no território do NF.

Quando se observa o perfil dos investimentos em infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)³, particularmente aqueles em ferrovias, rodovias, hidrovias, infovias, portos, energia e aeroportos, bem como outros investimentos estratégicos, como os previstos na Rede de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (RIIRSA)⁴, de mesmo perfil, ao lado de programas e projetos estaduais de suporte aos grandes investimentos⁵, percebe-se o processo de aparelhamento do território nacional para a consolidação do país como grande exportador de minérios, produtos agropecuários e agroindustriais, aço e outros, além do petróleo (Tabela 1). Com os recentes avanços da China como financiadora, sócia e implementadora de infraestrutura de ligação viária entre o Atlântico e o Pacífico, na América Latina-AL, tem-se a confirmação do movimento geral que preside dinâmicas territoriais infranacionais, como as que polarizam a economia fluminense e, nesta, o NF.

A tabela 1 ilustra o perfil das exportações brasileiras em 2014.

Tabela 1. Brasil: principais produtos exportados, 2014 (US\$ milhões)

Produtos	Valor	%
Complexo soja	31.408	14,0
Minérios	28.402	12,6
Petróleo e combustíveis	25.175	11,2
Material de Transporte	20.374	9,1
Carnes	16.891	7,5
Químicos	15.051	6,7
Produtos Metalúrgicos	14.423	6,4
Açúcar e Etanol	10.357	4,6
Máquinas e equipamentos	8.671	3,9
Papel e celulose	7.218	3,2

Fonte: Balança Comercial Brasileira/ MDIC

Quais são os marcos da inserção econômica internacional do país que orientam a compreensão da dinâmica regional atual do NF?

Os países não-centrais e sem elevado índice de industrialização nos segmentos estratégicos de alta tecnologia, caso dos países da AL e particularmente do Brasil, sofrem um processo de especialização produtiva que os insere na Divisão

3 O PAC foi lançado em 28/01/2007 e engloba um conjunto de ações lideradas pelo Governo Federal com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura.

4 RIIRSA é um fórum de diálogo que busca a promoção de políticas comuns e fundamentais para seus integrantes, numa perspectiva regional, onde se buscam desenvolver iniciativas que respondam às carências particulares da América do Sul.

5 Exemplos, no ERJ, são as obras do Arco Metropolitano, em parceria com o Governo Federal, que vai ligar o município de Itaboraí ao Porto de Itaguaí, totalizando 145 Km de extensão; o Polo Intermodal Ferroviário, que se localizará a apenas 1,5 Km do Arco Metropolitano; a ampliação do cais de Sepetiba, que passará de 540m para 810m; dentre diversos outros.

Internacional do Trabalho-DIT enquanto, quase exclusivamente, grandes exportadores de *commodities* primárias e semi-industrializadas, incluindo produtos agrícolas, agropecuários, agroindustriais, minerais e aço, dentre outros. Alguns segmentos industriais existentes até a década de 1980 desaparecem, outros são totalmente absorvidos por empresas e fundos de investimento estrangeiros, a ponto de vivenciar um processo de desindustrialização relativa, com a diminuição do peso do produto industrial no PIB⁶ e crescimento da produção e exportação dos bens primários e intermediários, no que vem sendo denominado de processo de reprimarização dessas economias.

Os segmentos de ponta, como informática, comunicação, automação, dentre outros, passaram por um processo de concentração de capitais, produzindo oligopólios e mercados cativos à escala mundial, afastando cada vez mais as possibilidades de *catch up* (“emparelhamento”) de empresas e de economias da periferia, dadas os volumes de capital necessários para competir nesses segmentos, e pelas exigências de P&D, por exemplo. Isto repõe a questão sobre as possibilidades de ruptura desse “lugar” que os países centrais reservam, ou relegam, aos países periféricos. Não seria o capitalismo de laços o traço da economia contemporânea, particularmente na periferia? (LAZZARINI 2011).

A ordem econômica mundial pós-crise dos anos 1970, afetada pela crise de 2007/2008, ainda não superada, apresenta como um dos seus saldos o aumento da distância entre as classes sociais, entre nações e entre grandes regiões do planeta, numa escala sem precedentes⁷, de que são expressão os EUA, a Europa e os deslocamentos em massa dos pobres africanos e asiáticos em direção aos países mais ricos, principalmente os europeus. A escalada da concentração econômica, de capitais, decorre, dentre outros fatores, das escalas dos capitais necessários aos investimentos, incluindo conhecimento e P&D, dada a escala mundial das estratégias competitivas. A financeirização da economia se expressa, simbolicamente, no domínio dos grandes Fundos de Investimento globais e dos capitais especulativos, dando destino à superacumulação que produz liquidez financeira sem possibilidades de investimento em atividades produtivas (CARDOSO & PORCHMAN, op. cit.).

Assiste-se ao revigorecimento de formas e relações de trabalho consideradas superadas ou em decadência, caracterizadas pela temporalidade, insegurança, instabilidade, perda de direitos e baixa remuneração, nas diversas manifestações de subcontratação, terceirização e quarteirização, que encontram campo fértil de crescimento no ritmo e radicalidade das inovações tecnológicas, intrinsecamente poupadoras de força de trabalho-FT, no que vem sendo denominado de desemprego estrutural ou tecnológico. A derrocada do mundo socialista, simbolizada pela queda do Muro de Berlim, em 1989, e o refluxo do movimento sindical de pauta anticapitalista, apoiado pelo bloco socialista, contribuiu para o avanço so-

6 Esse fenômeno, embora possua nuances e dinâmicas distintas nas economias de ponta e nas periféricas, é generalizado na economia globalizada; decorre, fundamentalmente, da passagem do modelo *fordista* ao *toyotista* de organização da produção industrial, em que a subcontratação e a terceirização, enquanto serviços à produção, bem como outros serviços, adquirem centralidade crescente, ao mesmo tempo em que o setor industrial sofre brutal concentração mundial (CARDOSO & PORCHMAN, 2000).

7 Piketty (2014) conclui, em suas pesquisas, que o processo de concentração/desigualdade de renda é uma constante da economia capitalista, generalizado, em termos mundiais; ele se deu durante toda a sua história, tanto em momentos de elevado crescimento, quanto nos momentos de crise e depressão; tanto em períodos de guerra, quanto em períodos de paz.

bre os direitos, a remuneração e as condições de trabalho dos trabalhadores. No caso dos Grandes Investimentos, ocorrem processos de espoliação e destituição de economias e produtores consolidados, bem como a associação, na periferia, com formas de exploração tradicionais (BARCELOS, COSTA & ALENTEJANO, 2014; HARVEY, 2005). No caso dos trabalhadores integrados na nova ordem, dos altamente especializados e bem remunerados, ocorrem manifestações da intensificação da exploração do trabalho possibilitada pelos recursos informatizados, o que produz estresse, desgaste mental e um conjunto de doenças, em vista da intensidade, do ritmo e do elevado grau de cobrança que se deposita sobre esses trabalhadores, que possuem jornadas de mais de doze horas, por estarem “plugados”, sempre alcançáveis pelas empresas.

Como isto se manifesta no Brasil e particularmente no NF?

O país vem sendo depositário de GIs-Grandes Investimentos em energia, infraestrutura e equipamentos de circulação de mercadorias, necessários à sustentação do seu *lugar* na DIT. São projetos de energia, como as hidrelétricas; de logística, em ferrovias, rodovias, hidrovias, infovias, portos, aeroportos e outros, espalhados por todo o país, induzidos e contando com recursos públicos de alta monta, como do já citado PAC e do BNDES, para dar suporte à produção voltada para a exportação. Em outra vertente, os Fundos de Pensão das estatais e paraestatais associam-se a grandes empreendimentos industriais e de infraestrutura. O BNDES, com empréstimos tomados ao Tesouro Nacional, financia a formação de grandes *players*, protagonistas nacionais no mercado mundial de *commodities*, compondo um *modelo* que vem sendo denominado de neodesenvolvimentismo, que associa o papel do Estado como financiador do desenvolvimento nacional a investimentos definidos pelas empresas transnacionais, numa estratégia de inserção subordinada na dinâmica capitalista contemporânea; associando, ainda, no plano político, proteção social mínima a desregulação neoliberal na economia.

Essas grandes estruturas atravessam o território na lógica dos “corredores logísticos”, ou seja, da otimização da relação tempo-espço na circulação de mercadorias, o que significa que não estão voltadas para as demandas de *logística social*, de *logística urbana*, ou, de *logística de interação setorial, territorial e urbana*. Como afirma Diniz⁸, passam ao largo das demandas das cidades, das estruturas produtivas pré-existentes, da consolidação de economias regionais e das demandas de circulação de pessoas.

Essa lógica provoca profundos impactos no território, promovendo desestruturações e fragmentações, sem que haja intervenção de políticas de reestruturação e integração voltadas para o desenvolvimento regional, urbano e social. Os núcleos urbanos eventualmente contemplados com investimentos de capital fixo, instalações e equipamentos dessa rede tendem a configurar *ilhas*, ou *enclaves*, do ponto de vista das interações com o seu entorno territorial, urbano e econômico. Diferentemente de um processo dinâmico de desconcentração espacial da dinâmica econômica nacional, ocorre um processo de fragmentação do território, uma vez que tais núcleos se articulam em corredores, ou redes, que ligam os centros de produção aos equipamentos de exportação, como portos e terminais portuários.

Tais impactos se fazem sentir no NF, a partir de dois grandes GIs, o do Com-

8 Conferência de abertura do XII Seminário Internacional RII, Belo Horizonte, outubro, 2012.

plexo de E&P de petróleo e gás, nucleado em Macaé, em operação desde 1979; e o do Porto do Açu, nucleado em São João da Barra, operando desde 2014, com uma vertente operadora de exportação de minério de ferro, mas tendo como atividade principal a vinculação às operações *off shore* de produção de petróleo e gás. Alguns dos vetores, ao mesmo tempo “re” e “des” estruturantes do espaço regional do NF, são:

i) impactos no mercado de trabalho. Os dois complexos geram milhares de empregos de baixa qualificação, durante as obras civis de implantação de estruturas e empresas, e de média qualificação, na operação dos complexos, que beneficiam, em parte, a população dessas mesorregiões, concentrados os postos de trabalho em Macaé, secundada por São João da Barra e Campos, nessa ordem, correspondendo positivamente à oferta de mão de obra regional. Ampliaram-se enormemente os equipamentos de ensino profissional, regular e não-regular, de níveis elementar, médio e superior, voltados para os complexos de E&P e do Açu, o que provoca uma reação em cadeia, dadas as demandas de profissionais pelas unidades de formação, bem como para as redes de transporte e equipamentos de alojamento, hospedagem, moradia, alimentação e saúde, dentre vários outros. No entanto, por se tratar de Complexos intensivos em tecnologia, não geram a quantidade de postos à altura das expectativas e dos investimentos e dos impactos da *destruição criativa* em relação a outros segmentos da economia regional, e são, em sua maioria, temporários, terceirizados e instáveis, gerando precarização e insegurança, no caso das empresas subcontratadas, responsáveis pela maioria dos postos de trabalho criados. Finalmente, a polarização dos recursos mobilizados para essas demandas empresariais por qualificação também inibe os investimentos em outros segmentos e na diversificação econômica;

ii) impactos ambientais de grande poder de desestruturação de ecossistemas fundamentais para atividades econômicas, como a pesca, bem como para a vida urbana: a título de exemplo, ocorre um processo de salinização do solo e da água potável no município de São João da Barra, bem como a invasão do mar no núcleo urbano à beira-mar no entorno das instalações *off shore* do complexo portuário, dentre vários outros já acumulados pela atividade petrolífera;

iii) impactos sobre as estruturas político-administrativas municipais, particularmente nos municípios onde há instalações de empresas, quais sejam, Macaé, São João da Barra e Campos, e naqueles que concentram as rendas petrolíferas – além desses três, Quissamã e Carapebus, no NF, e Rio das Ostras, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Arraial do Cabo, na mesorregião das Baixadas Litorâneas-BL. Os recursos das rendas petrolíferas e das empresas instaladas resultaram no aumento do emprego público na máquina municipal, em parte decorrente da demanda de emprego nos equipamentos públicos – embora aquém das necessidades – construídos com as rendas; e, em parte, decorrente da canalização para as práticas de clientelismo político-eleitoral. Os impactos se refletiram no aumento das despesas fixas de custeio; na redução, via de regra – no caso dos municípios petrolíferos, ou seja, beneficiados somente com as rendas – da arrecadação própria (utilizada como moeda de troca eleitoral), negligenciada ante a vultosa injeção das rendas petrolíferas nos orçamentos; e, finalmente, na ausência de políticas públicas voltadas para a melhoria da infraestrutura e dos

equipamentos urbanos à altura da demanda, bem como para a dinamização econômica dos municípios, no sentido tanto da integração quanto da diversificação, buscando a sustentabilidade nos médio e longo prazos. Tais fatos são agravados pelo desaparecimento institucional, em termos de racionalidade administrativa, e pela ausência de recursos materiais, humanos e de práticas de planejamento e de políticas públicas. Em decorrência, as administrações locais se apresentam frágeis, vulneráveis e submissas aos projetos empresariais, nos termos postos por esses;

vi) concentração da terra rural, da qual é exemplo a aquisição de mais de um terço do território do município de São João da Barra pelo Complexo Portuário do Açú, afetando o preço da terra rural e urbana, viabilizada pela expulsão violenta de dezenas de famílias de pequenos produtores tradicionais de alimentos e criadores de gado, pelo Estado, a serviço da empresa responsável pelo projeto do Porto, no que tem sido denominado por estudiosos de *acumulação por espoliação* (BARCELOS, COSTA & ALENTEJANO, op. cit.; HARVEY, op. cit.); concentração da terra urbana, com o agravamento do processo de periferização precária, com consequente favelização, em Macaé e Campos, principalmente, aumentando a segregação espacial, elevando o preço da terra e da moradia, produzindo condomínios fechados de luxo e gentrificação crescente; e, finalmente, a incorporação de amplas extensões de terras rurais à incorporação imobiliária urbana, provocando a radicalização da especulação imobiliária e do rentismo patrimonial;

vii) finalmente, os grandes impactos urbano-regionais, produzindo, como exemplos: a) uma dinâmica intensa de inclusão/exclusão, no caso da mesorregião Noroeste Fluminense-NOF, há longo tempo estagnada, que, ao mesmo tempo em que é excluída da dinâmica estadual e nacional, é incorporada pela nova dinâmica do NF de forma subalterna, qual seja, como fornecedora de FT para os dois complexos, principalmente nos segmentos de baixa e média qualificação, inibindo a retomada de uma dinâmica econômica própria ou sustentável, muito embora, paradoxalmente, a massa salarial desses trabalhadores tenha contribuído para a retomada do crescimento demográfico e de melhoria dos indicadores socioeconômicos; b) uma segmentação profunda, na escala intrarregional, entre núcleos urbanos dinâmicos e outros esvaziados economicamente, tanto no NOF quanto no interior do NF, pela polarização de Macaé, de Campos, e, mais recentemente, de São João da Barra. Essa hierarquização, no entanto, constrói um núcleo urbano-regional com características dos *novos arranjos populacionais e concentrações urbanas*, que tende a configurar verdadeiras *metrópoles interioranas* (IBGE, 2015). Ademais, cresce a rede de empresas fornecedoras (principalmente de serviços) nos dois Complexos e amplia-se a base territorial das instalações, incorporando outros municípios, tanto em direção à mesorregião das BL, ao sul, quanto ao norte, em direção ao NOF e ao sul do ES, o que provoca uma intensificação sem precedentes na pendularidade intrarregional⁹, envolvendo as três mesorregiões, da população, para trabalho e renda.

9 Souza, Terra e Campos (2013) verificaram que, considerando-se apenas os municípios pertencentes à Ompetro, o aumento da pendularidade é também expressivo: de 14.019 trabalhadores, em 2000, para 43.642, em 2010. Nos dois períodos, apenas Macaé e Armação dos Búzios apresentaram saldos pendulares positivos, indicando que esses municípios mais recebem do que perdem trabalhadores para outros municípios da própria Ompetro. Entre os pendulares de 2010, 31.611 indivíduos retornam para casa diariamente.

3. À GUIA DOS DESAFIOS

O quadro esboçado aponta no sentido da ampliação da dependência regional à economia do petróleo, uma vez que os novos Grandes Investimentos-GIs realizados na região são polarizados pelo Complexo de E&P de petróleo e gás, como o Complexo Portuário do Açú, que recebe os navios com as maiores capacidades de carga existentes, como os de 320,00 toneladas. Como a maioria dos municípios produtores, que concentram a maior parte das rendas petrolíferas, são *petrorrentistas*, ou seja, vivem das rendas petrolíferas, sem contarem com instalações diretamente vinculadas às atividades de E&P, a dependência e a vulnerabilidade são as marcas dos impactos no desenvolvimento regional.

Não bastassem esses fatos, dentre os segmentos industriais que mais prosperaram no Estado do Rio, vários – o siderúrgico, o naval, o petroquímico – encontram-se altamente polarizados pela economia do petróleo. Outro segmento destacado, o da indústria automotiva, encontra-se em crise.

Considerando-se esses segmentos, outros fatores contribuem para dimensionar os desafios que se apresentam para a indústria fluminense. A indústria automobilística está em crise e é acossada pela pressão internacional pela substituição do automóvel individual pela modais coletivos e não-poluentes. A geopolítica que comanda a dinâmica do mercado mundial do petróleo vem provocando a baixa radical dos preços, de patamares, há três anos, em torno dos 100 dólares o barril para os atuais, em 2016, entre 30 e 40 dólares, colocando em xeque a própria rentabilidade do segmento de exploração do pré-sal, esperança para o futuro do segmento no país. Os escândalos de corrupção provocaram a diminuição dos investimentos na economia petrolífera, como, por exemplo, a paralisação na construção e redução do projeto do Comperj, maior petroquímica nacional. Essa retração, por sua vez, penaliza as indústrias siderúrgica e naval, principalmente.

Ao mesmo tempo, o peso nacional da produção fluminense de petróleo caiu para menos de 60%, com o início da exploração no pré-sal da Bacia de Santos, contemplando novos municípios de São Paulo com as rendas petrolíferas. O petróleo do NF sofre com o aumento dos custos para viabilizar poços antigos, próximos do esgotamento, e com a redução da produção em poços que estão em fase natural de declínio, ainda não compensados pela exploração do pré-sal da Bacia de Campos.

Se, por um lado, o Porto do Açú sinaliza nova expansão do emprego e da renda e a ocupação de novos territórios com investimento direto, em empresas, por outro os impactos negativos aqui apontados neutralizam os impactos positivos decorrentes dessa expansão.

Some-se a esses fatores a diminuição das rendas dos municípios rentistas, de economia parasitária, ou seja, totalmente dependente das rendas, sem atividades econômicas significativas para a demanda de emprego municipal – haja vista a profunda crise de insolvência em que estão mergulhados com a queda nas rendas decorrentes da queda nos preços do petróleo. Tal redução é inevitável, seja por força das oscilações negativas dos preços, seja pelo horizonte inevitável da redistribuição nacional, por todos os estados e municípios, decorrente de Lei estacionada no Supremo Tribunal Federal (STF), mas que seguramente será

implementada. Tais impactos afetam profundamente toda a economia estadual, também em crise de insolvência.

Como situar, nesse quadro, os grandes desafios para o enfrentamento das demandas presentes e das projeções para um futuro que contemple os princípios da equidade e justiça espacial e social no desenvolvimento da atualmente *Grande Região Fluminense de Produção Petrolífera*, que abarca os territórios das mesorregiões Norte, Noroeste e Baixadas Litorâneas (CRUZ, 2013), e, por extensão, a economia estadual?

Em se tratando de configurações territoriais infranacionais de questões nacionais, quais sejam, as do atual padrão do desenvolvimento brasileiro e suas consequências para a dinâmica urbano-regional, podem-se situar os desafios na moldura da questão regional histórica nacional, que teve no Nordeste seu foco central, e que se atualiza num território fragmentado, constituído por *ilhas* dinâmicas integradas numa rede nacional que é articulada pela produção e exportação de *commodities* para o mercado mundial, cujas vias constituem *corredores logísticos* blindados contra a *contaminação* por questões urbanas, econômicas e sociais dos espaços subnacionais, no seu compromisso de comprimir a relação espaço-tempo.

Essa dinâmica produz, ainda, interações urbanas que, embora desconectadas de um projeto regional ou nacional, produzem espaços urbano-regionais conurbados, com relações de interdependência, polarizados por novas aglomerações ou novos arranjos populacionais e novas hierarquias entre centro urbanos, que demandam intervenções de políticas públicas voltadas para a integração, complementaridade e interações multiescalares positivas no sentido do *transbordamento* e do *arrasto* de atividades econômicas capazes de multiplicar, setorial e espacialmente, seus benefícios. E evitar, minimizar, ou controlar seus impactos negativos.

A rede de infraestrutura econômica que fragmenta o território está com sua implantação em andamento e, mesmo na crise atual, será priorizada na conjuntura de mudanças sintonizadas com o ajuste fiscal, em detrimento das obras de infraestrutura social e urbana; não se vislumbra, no horizonte, nenhuma guinada em relação ao padrão de integração internacional da economia brasileira; a internacionalização da economia brasileira e regional do NF deve ser aprofundada, nesse modelo. Quais seriam, então, as medidas que poderiam mitigar os impactos que comprometem o futuro do desenvolvimento do NF, nos moldes em que vem ocorrendo?

Num plano geral, é necessário avançar nos estudos e pesquisas sobre as novas configurações urbanas e urbano-regionais que surgem no território brasileiro e que, para além dos fatores aqui apontados, contam com outros vetores, quais sejam: a capilaridade das políticas assistenciais e de transferência de renda – que hoje são federais, estaduais e locais – que viabilizam a sobrevivência econômica em locais os mais longínquos e desprovidos de infraestrutura e dinamismo econômico; o aumento real do salário mínimo; a política de crédito popular; programas de apoio à agricultura familiar; o aumento generalizado do emprego formal; programas de habitação popular; e, finalmente, expansão da rede federal de escolas técnicas e do ensino superior, esta última ao lado das privadas, favorecidas pelo Pro-Uni e pelo Fies.

Esse conjunto de ações públicas produz novas centralidades e hierarquias ur-

banas espalhadas por todo o país; porém a compreensão desse processo está apenas em seu início, já que ele é recente e sua nitidez depende da sua continuidade; o que existe são intuições e hipóteses dedutivas. Mais distante de compreensão estão, ainda, os processos que buscam identificar possíveis interações entre esse “desenho” que se constrói sobre o espaço nacional e o *desenho* produzido pelos grandes projetos que fragmentam o território. Quais as conexões entre esses dois processos, existentes e por serem construídas?

Sem dúvida, há uma dialética de inclusão/exclusão, uma vez que muitos desses novos arranjos populacionais e urbanos se dão sob influência dos Grandes Investimentos, embora, muitas vezes, pouco ou quase nada deles se beneficiem; outros se apropriam de parte desses investimentos e, ao mesmo tempo em que ganham novo dinamismo, perdem seus vínculos com âncoras que podem garantir a sustentabilidade ante a instabilidade dos GIs; outros são esvaziados ou permanecem na antiga estagnação, como é o caso da mesorregião Noroeste Fluminense; e, outros, finalmente, dispõem de elementos de dinâmica própria que podem “contaminar” o entorno, podendo ser potencializados numa direção não dependente ou satelizada dos novos GIs. É importante explorar, na pesquisa, a complexidade que envolve tanto a exclusão quanto a inclusão, ou a sua simultaneidade.

Autores como Diniz (2006a; 2006b) e Moura, (2001; 2004), dentre outros, vêm se debruçando sobre a compreensão da nova configuração urbana e urbano-regional, materializada em novos arranjos populacionais, novas concentrações urbanas, novas manifestações de metropolização, resultante da intensificação do processo de urbanização e das novas dinâmicas socioeconômicas sobre o espaço, sobre os quais o IBGE produziu, recentemente, um esforço de demarcação e tipificação (IBGE, 2015), objetivando produzir um *modelo territorial das relações econômicas e sociais* próprias do processo brasileiro.

Valendo-se dos dados sobre movimentos pendulares para trabalho e estudo, e dos *continuum* das manchas urbanas, enquanto elementos de integração, o estudo do IBGE produziu uma relação de médias – população entre 100 mil e 750 mil residentes – e grandes – acima de 750 mil residentes – concentrações urbanas, totalizando 294 arranjos populacionais, que abarcam 938 municípios e 55,5% da população residente no Brasil. A partir desses, foram identificadas, 158 concentrações urbanas de médio porte e 26 de grande porte; dessas últimas, 12 têm papel metropolitano.

É preciso avançar, ainda, nas interseções desses fenômenos com o federalismo brasileiro, enquanto composto pelos três entes – União, Estados (DF) e Municípios – bem como na definição de instrumentos de gestão para dar conta das configurações urbano-regionais que geram demandas para além das jurisdições político-administrativas municipais e estaduais, o que tem implicações na estrutura fiscal e nas contemplações orçamentárias. A configuração estadual, além de não dar conta da metropolização, obstaculiza as possibilidades de construção de instâncias intermunicipais de gestão territorial. A questão da gestão territorial dos novos espaços urbano-regionais tem que ser tratada no âmbito da questão federativa.

Há, acima de tudo e como início, necessidade de integração das gestões municipais, como um dos elementos centrais na construção de um processo de de-

envolvimento regional na escala subnacional. Ante os impactos aqui apontados, que, embora diferenciados e hierarquizados em termos dos municípios, generalizam-se pelas três mesorregiões fluminense diretamente afetadas pela inclusão/exclusão, e se caracterizam por profundas mudanças nas suas dinâmicas urbanas, ambientais e socioeconômicas, as questões da integração intermunicipal e do recorte urbano-regional do planejamento territorial tornam-se urgentes. Esta é uma questão nacional. Portanto, a questão do desenvolvimento do território da economia fluminense do extrativismo petrolífero é uma *questão nacional*.

Um arcabouço está esboçado na Nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II10, que prevê o financiamento, com destaque para o FNDR-Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; dispõe sobre a governança territorial, com a criação de instâncias infraestaduais e supramunicipais, como os Consórcios intermunicipais.

Tais disposições, no entanto, aparecem como recomendações, uma vez que a legislação maior e a estrutura federativa impedem que tenham força de lei. Isto compromete a sua implementação, o que é agravado pela cultura política avessa ao planejamento, à interação, à integração e ao consorciamento político-administrativo de bases territoriais. Além disso, observa-se a falta de diálogo entre as disposições da PNDR II, os programas e projetos de base territorial do Ministério da Integração e de outros Ministérios, e as bases territoriais estruturadas no estudo do IBGE sobre novos arranjos populacionais, o que torna urgente o diálogo e o confronto entre essas formulações.

A experiência internacional, ao lado da experiência brasileira, com destaque para a gestão das áreas metropolitanas, indica que a institucionalização das instâncias supramunicipais e supraestaduais, com um certo grau de autonomia e autoridade orçamentária e normativa, de planejamento e de execução de políticas, é fundamental para a realização de uma política nacional de desenvolvimento regional, o que implica a continuidade do enfrentamento dos elementos centrais da cultura política brasileira, profundamente enraizada em práticas negadoras das bases, dos instrumentos e dos princípios dessa forma de atuação.

Não obstante, esse campo conta com um grande acúmulo de reflexões acerca, não só das experiências estaduais de gestão metropolitana, como de arranjos de gestão de políticas de desenvolvimento à escala infraestadual – os Coredes, as SDRs, as ADs11, os já mencionados consórcios, as associações e diversos outros, como os implantados em programas e projetos de desenvolvimento no Nordeste e no Norte do país.

A literatura e o debate sobre essas práticas podem, em muito, colaborar para a compreensão e definição de rumos de uma política nacional voltada para o desenvolvimento das regiões, em suas diversas configurações. É importante tratar e preservar a heterogeneidade e diversidade concretas e necessárias dessas construções, em consonância com a diversidade apresentada pela realidade.

Em síntese, considerando-se os níveis analíticos do processo em curso na

10 A PNDR foi primeiro formulada em 2003 e institucionalizada em 2007; posteriormente, teve sua implementação avaliada e foi revista, num processo de Conferências Estaduais, que culminou na Conferência Nacional, em dezembro de 2012.

11 Conselho Regional de Desenvolvimento, do governo do Rio Grande do Sul; Secretaria de Desenvolvimento Regional, do governo de Santa Catarina; Agências de Desenvolvimento, de vários formatos, presentes, principalmente, no Estado de S. Paulo.

economia petrolífera do NF, é necessário explorar – além do que já é feito com respeito às relações entre indústria do petróleo, a região e os municípios; e às relações entre porto e cidade, e porto e região – as relações entre as novas configurações espaciais, urbanas e urbano-regionais, produzidas no espaço da indústria regional do petróleo, e o processo de desenvolvimento brasileiro, como forma de integrar esses níveis de análise no debate sobre os desafios do desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BARCELOS. (org.); COSTA; MILANEZ; ALENTEJANO; MORAES. (2014). **O Projeto Minas Rio e seus impactos socioambientais**: olhares desde a perspectiva dos atingidos. Relatório Preliminar. Rio de Janeiro/Minas Gerais. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/0B1TWm6pWlzfRaHpZemhoNXNIMOE/edit>>, acesso em: 25 mar 2015

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **A nova política nacional de desenvolvimento regional**: PNDR II. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/web/guest/nova-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional>>. Acesso 25 abril 2015.E, em:

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; POCHMANN, Marcio. (2000). **Raízes da concentração de renda no Brasil: 1930 a 2000**. Campinas, CESIT

CRUZ, José Luis Vianna. (2013). Os desafios da construção do desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**. Rio de Janeiro, 2/2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9088/6965>>. acesso em: 25 mar 2015

DINIZ, Clelio C. (2006b). A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana. **Revista Economia**. Brasília, DF, v.7, n.4, p.1–18, dezembro. Disponível em: <http://anpec.org.br/revista/vol7/vol7n4p1_18.pdf> acesso em: 25 mar 2015

_____. (2006a). **Dinâmica espacial e ordenamento do território**. São Paulo: CEPAL,. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28386/LCbrsR165_pt.pdf?sequence=1>, acesso em: 25 mar 2015.

_____; BORGES, Mauro (org). (2005). **Economia e território**. Belo Horizonte: Ed. UFMG

HARVEY, David. (2005). **A Produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estudos e arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Disponível em: <ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/arranjos_populacionais/arranjos_populacionais.pdf>. Acesso em 14 abril. 2015

LAZZARINI, Sérgio. , (2011). **Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier Cap. 4, p. 57-93.

MOURA, Rosa. (2004). Morfologias de concentração no Brasil: o que se configura além da metropolização? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.107, p.77-92, jul./dez. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/i.php/revistaparanaense/article/viewFile/103/106>>. Acesso em 14.04.2015.

_____. (2001). Rede, Hierarquia e Região de Influência das cidades: um foco sobre a Região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 100, p. 27-57, jan./jun.. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4813399>>. Acesso em 14 abril 2015.

- MONIÉ, F. (2003). Petróleo, industrialização e organização espaço regional. In:
PIQUET, R. (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond.
- PIKETTY, Thomas. (2014). **O Capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- PIQUET, Rosélia. (2003). Da cana ao petróleo: uma região em mudança. In: _____.(org).
Petróleo, Royalties e Região. Rio de Janeiro: Garamond.
- _____. OLIVEIRA, E. L. (2005) Empresas e empresários do norte fluminense: Uma
análise qualitativa. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, Rio de
Janeiro, v. 7, n. 1, p. 111-123
- SILVA, R. D. (2012). Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro. Rio de
Janeiro: FGV.
- SOUZA, J; TERRA, D.C.T; CAMPOS, M.M. (2013). A Mobilidade pendular entre os
municípios da OMPETRO. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 15, 31 agosto de 2012, Recife. **Anais...**
Recife: ENANPUR.

José Luis Vianna da Cruz

Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, professor e coordenador de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes (Ucam-Campos)

Denise Cunha Tavares Terra

Doutora em Geografia, professora associada do Centro de Ciências do Homem, Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais