

X Encontro Nacional da ANPUR¹

Encruzilhadas do Planejamento – repensando teorias e práticas

26 a 30 de maio de 2003

Belo Horizonte, Minas Gerais

Título do texto:

Mudança econômica e novo recorte regional no norte fluminense

Autora:

Rosélia Piquet

Sessão 2:

Re-configurações territoriais: re-estruturações econômicas e sócio-espaciais

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades
Universidade Candido Mendes - Campos
Endereço Residencial: Alameda Paris, 7 – S. Francisco – Niterói – RJ
Telefone: (21) 2711-8931
Fax: (21) 2714-7348
E-mail: rpiquet@alternex.com.br

¹¹ Trabalho apresentado no X Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte, mai/2003.

Mudança econômica e novo recorte regional no norte fluminense

Rosélia Piquet

Resumo

O texto analisa as mudanças no perfil econômico e no recorte territorial da região norte do Estado do Rio de Janeiro decorrentes da passagem do predomínio da agroindústria do açúcar às atividades de exploração de petróleo. O objetivo central é examinar essa região, anteriormente definida e “fechada” pela elite açucareira e, que em apenas duas décadas, se vê inserida em uma dinâmica industrial e tecnológica internacional pouco ou nada ligada ao contexto local. Encontra-se estruturado em 3 blocos, sendo o primeiro uma síntese sobre o comportamento do capital global, que, por ter hoje uma enorme ubiquidade, cada vez menos passa pela estrutura de produção regional ou mesmo nacional, provocando uma competição entre cidades e regiões na disputa pela localização de investimentos. O segundo apresenta e discute as mudanças no perfil econômico regional, utilizando-se dos dados dos Censos Demográficos e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS para a percepção dos efetivos elos estabelecidos entre o petróleo e a região. O terceiro analisa a criação da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos – Ompetro, que, em função dos elevados recursos financeiros advindos do recebimento dos *royalties*, redefine as alianças locais gerando um novo recorte regional.

1. O global, o nacional e o regional

Hoje, ao se falar de desenvolvimento é útil ter como ponto de partida o pensamento que imperava sobre o tema nas décadas de 1950 e 1960, em pleno auge do desenvolvimentismo. Nesta época havia um paradigma onipresente no discurso de todos os atores políticos e sociais e o desenvolvimento econômico era não só um objetivo compartilhado como se acreditava firmemente fosse o Estado seu principal ator. Um Estado investidor, planejador, regulador e, ainda, protetor do mercado interno e da indústria nacional. Assim, ao desenvolvimento se associava a industrialização e uma metodologia de como planejar. ⁽¹⁾

Por ser uma proposta centrada no papel do investimento e do crescimento econômico, trazia implícita uma contradição entre o máximo crescimento possível para o país e a equidade inter-regional. Um crescimento a taxas mais elevadas poderia ser atingido concentrando-se investimentos nas zonas mais desenvolvidas, por serem as de maior produtividade e onde se concentravam os mercados consumidores, gerando, contudo, possíveis problemas de iniquidade entre as regiões. ⁽²⁾ Como o mercado não opera como mecanismo regulador, o Estado era visto como o agente capaz de compensar as tendências do mercado e, nesse quadro, o planejamento regional era tratado no âmbito do planejamento nacional onde se definiam os destinos das regiões. ⁽³⁾

A acumulação de capital que ocorria era muito mais localizada em seu circuito de reinversão do que hoje. As empresas cresciam em cada planta produtiva e se esperava que esses edifícios durassem décadas. A figura do “enclave” - entendido como o empreendimento dirigido do exterior e separado de seu entorno - era uma forma de investimento mal vista.

A partir dos anos 1980 a acumulação de capital pouco tem a ver com a anteriormente descrita. O grande capital passa a ter uma enorme ubiqüidade podendo estar em qualquer região para produzir para qualquer outra e cada região e/ou cidade torna-se uma opção a mais entre muitas. Não é um capital localizado em seu circuito de reinversão. Ao contrário, cada parte desse capital se articula diretamente a outras em escala global e, cada vez menos, passam pelas estruturas de produção regional ou nacional, cabendo ao Estado-nação apenas não interpor obstáculos “artificiais” ao livre jogo das forças de mercado. Segundo Coraggio, “o capital pode mover-se a uma velocidade que guarda pouca relação com os tempos sociais ou os tempos políticos”. ⁽⁴⁾

Como os investidores investem onde é competitivo investir, resta aos lugares - regiões e cidades - competir entre si por estes investimentos e ganha força o discurso sobre o papel dos governos locais vistos como os agentes capazes de induzir, mobilizar, promover o crescimento econômico de seus próprios espaços. Entra em moda a chamada “teoria do desenvolvimento endógeno”, na qual a taxa de crescimento de um determinado país, região ou até mesmo de uma cidade, é considerada função da acumulação de capital físico, de capital humano e de conhecimentos que essa coletividade possa realizar. Postula-se que o crescimento deva ser gerado localmente, com base nas cidades, cabendo aos governos locais assegurar a oferta de equipamentos, baixar os custos tributários e conceder subsídios oferecendo um “ambiente adequado” ao capital de modo a que as empresas para aí se dirijam.

Os organismos multilaterais e bilaterais vêm também reforçando essa tendência do pensamento sobre a produtividade urbana e a competição entre cidades e, desde o início dos anos 1990, têm apoiado projetos e programas concretos, freqüentemente negociados diretamente entre eles e as cidades, sem interferências do Estado-nação.⁽⁵⁾ Essa disputa ferrenha por investimentos leva à perda de históricas conquistas trabalhistas, salariais e de seguridade social. Os investimentos de tipo “enclave” são aceitos com tranqüilidade, embora se saiba que muitos não mobilizem nem induzam a mudanças de qualidade no aparelho produtivo local. Abandona-se a perspectiva do desenvolvimento nacional e espera-se que a descentralização, os governos locais, municipais, produzam o milagre de resolver os problemas de emprego e renda, ambientais, da miséria e tantos outros, devendo ainda garantir a governabilidade do sistema.

No caso particular do Brasil - mas igualmente comum a outros países da América Latina - houve uma aplicação “fundamentalista” dos programas neoliberais que levou também à privatização do patrimônio público a preços de liquidação. Como consequência, uma parte fundamental e estratégica das atividades econômicas passa a ser controlada por empresas que juridicamente são vinculadas a estados de países centrais.⁽⁶⁾

As evidências empíricas, contudo, passam a indicar que essa aceitação incondicional ao liberalismo não estava levando a maiores taxas de crescimento e, muito menos a uma convergência de rendas. Ao contrário, provocavam um acirramento das desigualdades sociais e regionais, o que leva alguns autores, como Pacheco e Bacelar, a considerar que a insistência nesse caminho poderia até mesmo conduzir o país à fragmentação. Novas vozes aparecem – não apenas aqui mas também nos países que foram os pioneiros na aplicação dos princípios teóricos e ideológicos do neoliberalismo – retomando a discussão sobre as políticas de crescimento.⁽⁷⁾

Considerando o quadro institucional brasileiro da atualidade, constata-se que um número crescente de estados, regiões e cidades vêm de fato implementando uma série de medidas de atração de empresas e atividades econômicas para o seu território. No bojo dessas novas estratégias, simultaneamente, destaca-se o papel atribuído à *cooperação* e *parceria* entre os agentes regionais. Sem dúvida, muitas questões sobre a efetividade desse “ativismo local” ainda estão por ser respondidas.

Essa evolução do pensar e do agir sobre o desenvolvimento pode ser percebida quando se analisa a região ao norte do Estado do Rio de Janeiro. De região protegida pelo Estado-nacional

desenvolvimentista brasileiro no período da agroindústria do açúcar e “fechada” por sua elite, sofre um processo de ruptura com seu passado quando da descoberta de petróleo em seu litoral. Se vê então inserida em um mundo globalizado, complexo, rico e pouco afeito ao local. Suas lideranças vêm com esperança e temor as mudanças que chegam. Esperança pelas novas perspectivas que se abriam e temor, talvez, por pressentirem que não sendo um capital local, como na época das usinas, o controle sobre o destino regional seria um jogo mais difícil de ser jogado. Mas o petróleo chegou para ficar ainda que não seja eterno, posto que riqueza não-renovável.

2. As marcas do petróleo na região

A região norte fluminense nos últimos 30 anos tem sido marcada pelo petróleo. No chamado “primeiro choque do petróleo”, que abalou o mundo em 1973, perde a posição de grande produtora do setor sucro-alcooleiro, isso porque a elevada alta dos preços internacionais do petróleo serviu para justificar uma nova ajuda estatal ao setor no Brasil, que se traduziu na criação do Programa Nacional do Álcool – Proálcool. Graças aos generosos financiamentos concedidos, o parque industrial é quase totalmente reestruturado e modernizado e nesse processo ocorre a passagem de boa parte das usinas do norte fluminense para empresários externos à região, mais interessados na aquisição das “cotas de produção” das usinas do que em suas instalações industriais, a maioria já ultrapassada tecnologicamente. Assim, de forma gradual, mas inexorável, dá-se o deslocamento do Norte Fluminense como grande produtor do setor. ⁽⁸⁾

A região passa então a ser vista como “região-problema”, uma vez que sua economia comportava problemas que iam desde a estagnação e a queda dos índices de produtividade de seu principal produto até, e sobretudo, ao alto grau de desemprego sazonal, que levava a um processo de pauperização, de desenraizamento e de deslocamento do trabalhador rural para a periferia das cidades da região. Desde então a perda de importância do setor sucro-alcooleiro na região é flagrante: apenas 30% do consumo de açúcar do estado é atendido pela produção regional, sendo o restante abastecido por São Paulo; as refinarias existentes pertencem a produtores de São Paulo, e a produção de álcool só atende a pouco mais de 10% da demanda do estado por álcool hidratado. ⁽⁹⁾

Em 1974, mais uma vez o destino econômico regional é mudado pelo petróleo quando a Petrobrás elege a Cidade de Macaé como base de operações das atividades de prospecção e de produção para o recém-descoberto petróleo da plataforma continental da Bacia de Campos.

Inaugura-se um novo ciclo na região, agora baseado direta e indiretamente nos recursos oriundos da exploração petrolífera.⁽¹⁰⁾

O país encontrava-se sob regime militar que, dentre outras características, tinha como diretriz central transformar o Brasil em uma potência emergente no final do século. Com esse propósito implanta e desenvolve um conjunto de projetos em infra-estrutura e insumos básicos que por sua importância estratégica e magnitude econômico-financeira, tornam-se conhecidos pela designação de “grandes projetos de investimentos” - GPI’s. O empreendimento na bacia de Campos da empresa estatal que então detinha o monopólio da prospecção, extração e produção de óleo e gás - a Petrobrás, enquadra-se nesta categoria e não foge à regra da época, quando predominava a concentração de poder de decisão nas mãos do Estado. Os objetivos e a localização dos empreendimentos eram definidos em função dos chamados interesses nacionais, sem levar em conta os impactos que pudessem causar localmente e que, no caso em análise, não foram poucos.

Sabe-se que de uma perspectiva teórica, a chamada indústria do petróleo contém fortes efeitos de encadeamento que podem deflagrar virtuoso processo de mudanças estruturais ou, ao contrário, permanecer como mero “enclave” na região em que se localize. A exploração de petróleo pode ser tão pouco benéfica para uma economia quanto qualquer produção extrativista como borracha, minérios ou diamantes. Venezuela, Angola, Líbia e Iraque, por exemplo, são países que, apesar de suas riquíssimas reservas naturais, não conseguiram canalizar o dinheiro do petróleo para a criação de riqueza em outros setores da economia. Seria este também o destino reservado para a região? E mais, que “região” é essa?

É possível considerar que o potencial de benefícios para o desenvolvimento local advindo da exploração do petróleo, após quase 3 décadas de atividades, ainda está por ser avaliado, pois embora venha proporcionando à região grandes *contribuições financeiras*, a avaliação da influência das atividades diretamente decorrentes da *indústria petrolífera* é ainda pouco conhecida.

Embora os poços na Bacia de Campos sejam todos localizados na plataforma continental (*offshore*), pelo fato de a legislação brasileira associar a localização do poço ao território costeiro para fins de pagamento de impostos (*royalties*), a região é uma das maiores beneficiárias no recebimento desse imposto. Foi somente em 1985 que a produção de óleo, xisto betuminoso e gás extraídos da plataforma continental ficou sujeita ao pagamento de “indenizações”, pois até então eram previstas apenas as indenizações pela produção em terra mas Lei n. 7.453, de 27/12/85, passa

a definir como “produtores”, os municípios *confrontantes com poços em exploração em alto mar*. Como a bacia de Campos produz cerca de 80% do petróleo brasileiro e, caso a região fosse um país, poderia tornar-se membro da OPEP pois sua produção é pouco inferior a da Líbia e maior que a da Argélia e do Qatar, a receita dos *royalties* é elevada, conforme indicam os **Quadros 1 e 2**.

Quadro 1 - Receitas de *Royalties*.

Os 10 maiores beneficiários do Brasil em 2002 (em R\$)

UF	Município	Acumulado nos últimos 12 meses
RJ	Campos dos Goytacazes	117.773.922,43
RJ	Macaé	86.908.504,67
RJ	Rio das Ostras	49.512.021,85
RJ	Cabo Frio	31.332.639,42
RJ	Quissamã	27.534.728,24
AM	Coari	18.771.662,41
RJ	Armação dos Búzios	16.364.196,35
RJ	Casimiro de Abreu	14.857.021,08
RJ	Duque de Caxias	13.525.615,50
RJ	Carapebus	12.810.140,38

Fonte: Agência Nacional do Petróleo – ANP – www.anp.gov.br (Tabulação da autora).
Royalties creditados em 22/04/2002.
 Mês de competência: fevereiro/2002.

Quadro 2 - Os maiores *royalties per capita* no Brasil em de 2001 (em R\$)

Município	<i>Royalties per capita</i>
Quissamã	1.890,36
Carapebus	1.355,96
Rio das Ostras	1.160,94
Armação dos Búzios	765,76
Casimiro de Abreu	595,46
Macaé	578,58
São João da Barra	542,01
Macuco	307,20
Campos dos Goytacazes	263,48
São José do Ubá	233,32
Cabo Frio	208,64

Fonte: Agência Nacional do Petróleo – ANP.

Para se aquilatar a magnitude desses recursos, basta compara-los com os orçamentos *per capita* de outros municípios: Belém (R\$ 394,00); Pelotas (R\$ 446,00); Natal (R\$520,00); Niterói (780,00); São Paulo (R\$ 912,00); Cubatão (R\$ 1.774,00). ⁽¹¹⁾

É fácil perceber que as sementes da competição intermunicipal estavam lançadas. A primeira consequência se dá no plano administrativo, com o desmembramento de antigos municípios, a medida que o pagamento dos *royalties* aumentava. Após 1990 foram criados 5 municípios, sendo 2 em áreas das antigas usinas de Carapebus e Quissamã. Pelos dados apresentados anteriormente, dos 10 municípios que mais recebem *royalties* no país, 8 estão localizados no norte fluminense e suas lideranças percebem que uma atuação isolada e um comportamento competitivo pouco lhes seria útil. A defesa de seus interesses dá então ensejo à criação da ***Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos – Ompetro***, formada no ato de sua criação pelos municípios de Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casemiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Esse conjunto não coincide, portanto, com a região de governo referida como “Norte Fluminense”, que corresponde a um recorte regional anterior, que toma como referência a produção sucroalcooleira.

Pelos dados da **Tabela 1** é possível constatar que esses municípios, de dimensões populacionais bastante diferenciadas, apresentam uma evolução entre 1950 e 2000 da distribuição da população entre rural e urbana passando de região predominantemente rural a deter índices de urbanização superiores aos da média nacional pois, em 2000, enquanto a população rural no país representa 18% do total, na região é de apenas 15%. Alguns de seus municípios tornam-se quase que exclusivamente urbanos, como é o caso de Armação de Búzios e Macaé. Mesmo os que até recentemente eram áreas pertencentes a usinas têm um componente “urbano” elevado o que permite inferir tratar-se mais de uma concentração de trabalhadores rurais nas periferias das cidades.

Esses municípios apresentam diferenças acentuadas. Enquanto Cabo Frio e Búzios têm sua dinâmica urbana determinada por um sofisticado turismo, Quissamã e Carapebus até 1997 eram áreas pertencentes a usinas de açúcar e a soma de suas populações urbanas não tingem 15.000 habitantes. Casemiro de Abreu e São João da Barra são antigos municípios do estado que até recentemente apresentavam uma agricultura decadente, sendo que o mesmo se pode dizer de São Francisco de Itabapoana, uma vez que até 1997 pertencia a São João da Barra. Campos dos Goytacazes sempre exerceu o papel de pólo regional e, após a chegada do petróleo vem se firmando como centro prestador de serviços qualificados para os demais municípios, principalmente no setor educacional. Macaé é sem dúvida o que mais se transformou e hoje apresenta sobrecarga nos serviços de utilidade pública, escassez de moradias, uso predatório do litoral e outras mazelas que

uma ocupação industrial sem planejamento acarreta nos locais em que se localize. Por outro lado, ostenta um vigor diretamente relacionado às atividades de extração, produção e logística do petróleo que a situa entre as cidades de melhor nível de vida do estado. Em anos recentes vem procurando disciplinar o crescimento urbano apoiando-se em planos urbanísticos.

Na **Tabela 2**, que reúne os dados sobre postos de trabalho por setores de atividade econômica vê-se que apenas os municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e Cabo Frio apresentam uma estrutura produtiva diversificada. Os demais são de extrema fragilidade econômica, pois 7 deles têm na Administração Pública o maior empregador, que em alguns casos chega a deter mais de 60% do emprego formal. Vê-se nitidamente que Macaé é o município que apresenta maior dinamismo econômico com uma elevada taxa de crescimento do emprego formal total e, em toda a região, é o *único* que conta com pessoal ocupado diretamente no sub-setor de Extração de Petróleo e Gás Natural. A queda do número de postos de trabalho observada entre 1990 e 2000 neste segmento pode ser parcialmente explicada pelo processo de terceirização que a Petrobrás implementou nos últimos anos, provocando mudanças no registro dessa mão-de-obra, que passou a ser classificada na categoria “Serviços”.

Os dados da **Tabela 3** reforçam as evidências sobre o desnível entre os municípios: mais uma vez apenas Campos, Macaé e, secundariamente Cabo Frio apresentam um quadro de ocupações onde as funções que exigem maior qualificação têm uma participação mais significativa. O conjunto da região, entretanto, apresenta um comportamento positivo, pois em todas as categorias funcionais o número de ocupações aumenta, denotando que embora pequena, a região vem ganhando peso no estado.

Tabela 1 – População residente nos municípios da OMPETRO^(*), Estado do Rio de Janeiro e Brasil

Municípios da OMPETRO Estado do Rio de Janeiro Brasil	População residente, por situação de domicílio, em valores absolutos											
	1950		1960 (**)		1970		1980		1991 (***)		2000	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Búzios ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.204
Cabo Frio	6.557	9.619	nd	nd	6.699	37.680	12.539	58.416	5.698	79.217	20.591	106.237
Campos dos Goytacazes	154.545	83.088	nd	nd	143.110	175.501	145.062	203.399	64.442	324.667	42.812	364.177
Carapebus ⁽²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.791	6.875
Casimiro de Abreu	6.190	1.818	nd	nd	12.803	3.996	8.475	13.696	3.459	30.386	3.815	18.337
Macaé	38.782	16.091	nd	nd	25.380	39.938	20.699	55.152	11.559	89.336	6.454	126.007
Presidente Kennedy (ES)	-	-	-	-	10.293	496	8.793	1.012	7.519	1.914	7.025	2.530
Quissamã ⁽³⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.975	7.699
Rio das Ostras ⁽⁴⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.276	26.513
São Francisco de Itabapoana ⁽⁵⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21.917	19.228
São João da Barra	40.355	4.728	nd	nd	45.912	9.707	33.580	21.017	29.770	29.791	8.051	19631
Total da Região	246.429	115.344	nd	nd	244.197	267.518	229.148	352.692	122.447	555.311	128.707	715438
Estado do Rio de Janeiro	1.205.835	1.091.359	1.309.698	2.054.040	1.088.656	3.654.228	923.329	10.368.191	608.065	12.199.641	569.816	13.821.466
Brasil	33.161.506	18.782.891	38.657.689	31.533.681	41.054.053	52.084.984	38.566.297	80.436.409	35.834.485	110.990.990	31.845.211	137.953.959

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos.

(*) OMPETRO – Organização dos Municípios Produtores de Petróleo

(**) O Censo Demográfico de 1960 não apresenta a população por situação de domicílio para os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

(***) O Censo Demográfico que deveria ter sido realizado em 1990, só o foi no ano de 1991.

(1) Município instalado em 01/01/1997, desmembrado de Cabo Frio.

(2) Município instalado em 01/01/1997, desmembrado de Macaé.

(3) Município instalado em 01/01/1990, desmembrado de Macaé.

(4) Município instalado em 01/01/1993, desmembrado de Casimiro de Abreu.

(5) Município instalado em 01/01/1997, desmembrado de São João da Barra

nd = não disponível

Tabela 2 – Postos de trabalho por setores da atividade econômica, nos municípios pertencentes à OMPETRO

Setores da Atividade Econômica	Municípios pertencentes à OMPETRO																					
	Búzios ⁽¹⁾		Cabo Frio		Campos dos Goytacazes		Carapebus ⁽²⁾		Casimiro de Abreu		Macaé		Presidente Kennedy (ES)		Quissamã ⁽³⁾		Rio das Ostras ⁽⁴⁾		São Francisco de Itabapoana ⁽⁵⁾		São João da Barra	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Total	-	4.085	12.778	16.679	48.616	47.741	-	1.215	2.817	2.367	23.759	37.975	133	481	-	2.244	-	3.766	-	990	3.273	2.607
Extrativa Mineral	-	0	1.416	661	288	164	-	0	0	21	7.955	4.542	0	0	-	9	-	2	-	0	237	4
Extração de petróleo e gás natural	-	0	0	0	0	0	-	0	0	0	7.838	4.395	0	0	-	0	-	0	-	0	0	0
Extração de outros minerais	-	0	1.416	661	288	164	-	0	0	21	117	147	0	0	-	9	-	2	-	0	237	4
Indústria de Transformação	-	42	731	605	12.054	5.359	-	204	139	156	2.242	2.735	14	22	-	584	-	94	-	104	1.039	590
Serviços Industriais de Utilidade Pública	-	6	131	217	681	492	-	0	23	43	435	83	5	3	-	1	-	12	-	22	66	3
Construção Civil	-	87	657	522	1.221	3.233	-	2	32	64	1.435	4.470	0	0	-	2	-	357	-	9	6	111
Comércio	-	780	3.280	4.831	8.258	12.189	-	27	466	460	2.570	5.170	22	32	-	87	-	835	-	243	249	265
Serviços	-	2.490	4.894	6.340	15.376	17.062	-	188	818	405	6.292	17.278	26	36	-	231	-	888	-	71	274	654
Administração Pública	-	669	690	3.259	8.340	5.825	-	779	1.093	1.003	1.581	3.291	0	228	-	1.139	-	1.519	-	373	1.328	749
Agropecuária .extr. vegetal, caça/pesca	-	11	164	244	690	3.410	-	15	101	215	319	406	66	160	-	191	-	59	-	168	28	231
Outros/Ignorado	-	0	815	0	1.708	7	-	-	145	0	930	0	0	0	-	0	-	0	-	0	46	0

Fonte: RAIS, MTb (tabulação da autora).

(1), (2), (3), (4), (5): Ver notas da Tabela 1.

Tabela 3 – Distribuição das Ocupações nos municípios da OMPETRO

Municípios	Ocupações(*)													
	Técnicos		Gestão Superior		Administração		Compra e Venda		Atividades de Apoio		Produção		Ignorado	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Búzios	-	322	-	52	-	801	-	501	-	1952	-	457	-	0
Cabo Frio	725	1.903	128	211	2.064	3.079	1.712	2.614	2.833	5.313	4.240	3.493	1.076	66
Campos dos Goytacazes	4768	6875	350	568	7.736	9.146	5.000	6.225	6.909	10.475	15.199	14.452	8.654	0
Carapebus (*)	-	295	-	9	-	180	-	13	-	478	-	240	-	0
Casimiro de Abreu	171	515	20	25	264	675	281	321	312	428	433	403	1.336	0
Macaé	4.120	5.400	158	408	3.730	7.098	1.287	2.490	3.086	5.791	10.224	16.774	1.154	14
Presidente Kennedy (ES)	3	0	2	3	16	242	6	33	75	173	16	30	15	0
Quissamã (*)	-	535	-	11	-	341	-	58	-	813	-	486	-	0
Riodas Ostras(*)	-	802	-	55	-	746	-	458	-	1.183	-	522	-	0
São Francisco de Itabapoana(*)	-	210	-	5	-	112	-	178	-	301	-	184	-	0
São João da Barra	705	439	19	25	426	319	109	135	780	859	1.163	830	71	0
Total da Região	10.492	17.296	677	1.372	14.236	22.739	8.395	13.026	13.995	27.766	31.275	37.871	12.306	80
Estado do Rio de Janeiro	410.065	330.019	181.609	238.157	643.600	652.101	216.691	269.288	380.933	549.156	757.731	585.772	248.346	93.645
Brasil	3447158	3679192	645885	956396	4921981	5841397	1554675	2345035	3404318	5416363	5545953	7385511	1678686	604735

Fonte: RAIS, MTb (tabulação da autora).

(*) Ver notas na Tabela 1

(*) **Critérios utilizados:** Classificação Brasileira de Classificações (CBO) do Ministério do Trabalho e Emprego segundo Grandes Grupos. **Técnicos:** Grandes Grupos 0 e 1 englobando as profissões científicas, técnicas, artísticas e trabalhadores assemelhados. **Gestão Superior:** Grande Grupo 2 englobando membros do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Funcionários públicos superiores, diretores de empresas e trabalhadores assemelhados. **Administração:** Grande Grupo 3 englobando trabalhadores de serviços administrativos e trabalhadores assemelhados. **Compra e Venda:** Grande Grupo 4 englobando trabalhadores do comércio e assemelhados. **Atividades de Apoio:** Grandes Grupos 5 e 6, englobando trabalhadores do serviço de turismo, hospedagem, serventia, higiene, embelezamento, segurança, auxiliares de saúde, trabalhadores agropecuários, florestais, da pesca e assemelhados. **Produção:** Grandes Grupos 7, 8 e 9 englobando trabalhadores da produção industrial, operadores de máquinas, condutores de veículos e assemelhados.

3. A “região” da Ompetro

Ficou evidente pelos dados do item anterior que os municípios que conformam a região apresentam uma capacidade de investimento sensivelmente superior aos demais municípios brasileiros que não recebem royalties; que em toda a região apenas um de seus municípios conta com pessoal ocupado diretamente na extração de petróleo e gás e, que em 7 deles a Administração Pública é o maior empregador. Assim, cabe deduzir que as perspectivas de crescimento desses municípios serão incertas caso o rateio da distribuição dos *royalties* venha a se alterar.

Como Leal e Serra indicam, “não há qualquer relação entre a distância física do poço ao município confrontante e a intensidade dos impactos econômicos associados à atividade petrolífera correspondente.” Segundo esses autores,

quando as jazidas são nacionalizadas, como ocorre no Brasil, onde são propriedade da União, os royalties podem ser compreendidos como um fluxo de pagamentos associado ao preço de venda de um bem do patrimônio público e, desse modo, pode-se classificar o fluxo de pagamentos decorrentes como receita da União, a ser repartida ou não com estados e municípios, por algum critério a ser definido.⁽¹²⁾

O destaque no trecho final da citação tem por objetivo salientar a fragilidade da base de sustentação dos municípios que dependem predominantemente desse recurso orçamentário.

Um dos argumentos que justifica o pagamento dos *royalties* é o fato de que todo grande projeto de investimento provoca localmente impactos no nível da demanda de infra-estrutura, nos serviços básicos de educação e saúde, bem como nas condições de vida até então imperantes. Reforçando essa perspectiva, a literatura sobre projetos de grande porte aponta que o traço comum entre os impactos provocados por investimentos localmente concentrados, advém do fato de que, de uma ou outra forma constituem até certo ponto, “enclaves”. Assim compreendido, o recebimento desse imposto pode ser visto como uma “indenização” e, neste sentido, somente Macaé teria direito ao recebimento, uma vez que de acordo com os dados da **Tabela 2** é o único município onde as atividades de apoio à extração de petróleo e gás têm lugar.⁽¹³⁾

O recebimento de *royalties* também se justifica sob outro argumento: prover os governos locais dos recursos necessários para financiar investimentos que gerem riqueza alternativa para substituir a “riqueza exaurida”. Nesse caso, pode-se questionar: mesmo quando a descoberta do óleo é *offshore* e o município e/ou cidade não funcionam como apoio às operações de extração, portanto quando não alteram em absoluto a forma de exploração do solo e as atividades econômicas existentes, onde nada foi exaurido, o argumento se sustentaria?

A descoberta de novos poços na fronteira do Estado do Espírito Santo e a possibilidade de implantação de novas unidades de apoio em Vitória, funcionaram como um alerta e é então criada a Ompetro. Trata-se de uma organização nitidamente *política* sendo um de seus objetivos imediatos estabelecer um “diálogo de iguais” no mundo do petróleo. No médio prazo busca obter representação no Conselho Nacional de Política Energética, em Brasília e tem ambições de constituir um “fundo de desenvolvimento” para a região já prevendo uma futura redução no recebimentos de royalties e buscando ampliar o leque de solidariedades locais pois esse fundo seria também aplicado em municípios limítrofes economicamente inviáveis.

Na região que está nascendo com a Ompetro percebe-se um descompasso tecnológico e gerencial entre a complexo petrolífero e o resto da economia, sendo a participação das empresas locais no setor hegemônico quase nula. Há, portanto, um *gap* entre as ambições das lideranças regionais e as características atuais da estrutura econômica, que se manifesta em um relativo baixo grau de confiança e cooperação entre os atores locais. A região é marcada por fragilidades de seu passado e seria ingênuo vislumbrar a curto prazo um cenário virtuoso que pudesse coloca-la rumo a uma trajetória de desenvolvimento local endógeno.

O setor de petróleo, em função de seu crescente peso no PIB brasileiro e de seus impactos no nível de preços e no emprego nacional, é um setor chave para o alcance de metas de crescimento. No âmbito das reformas estruturais do Estado brasileiro ocorridas na década é modificada a organização econômica do setor quando o Congresso Nacional retira da

Petrobrás o direito de explorar sozinha as reservas de petrolíferas brasileiras e as companhias multinacionais do setor se instalam no país.

A mudança de comportamento da empresa, que vem se adaptando ao seu novo papel, e a entrada das grandes empresas do petróleo tiveram impacto altamente nefasto sobre o índice de nacionalização das encomendas que passou de 80% na década de 1980 para 40% nos anos 1990. E essa é uma disputa pesada que implica em um volume de negócios apenas no mercado nacional da ordem de 100 bilhões de dólares até 2010. Essa queda assume implicações de monta pois além de desempregar e/ou sucatear recursos internos e pressionar o Balanço de Pagamentos do país e na se justifica pois segundo um estudo da ANP-PUC/RJ a capacidade potencial de cobertura, pela indústria local de fornecedores é de 60% na área de materiais e equipamentos, e de 80% na área de serviços. Entretanto sérias limitações são enfrentadas pelas empresas brasileiras, decorrentes da ausência de uma política industrial efetiva e das desvantagens de ordem tributária e de financiamento. Portanto, variáveis macro-econômicas que fogem do controle das empresas.(14)

Assim, criar condições que garantissem a participação nos negócios que nascem da atividade petrolífera tornou-se uma questão estratégica e deu origem a um movimento de defesa das empresas já instaladas no Brasil, com a criação da Organização Nacional da Indústria do Petróleo – ONIP, confirmando o que Oliveira já assinalara: a própria falta de autonomia na condução das políticas nacionais de desenvolvimento significavam uma descentralização de fato, e *por ausência*, das políticas de geração de emprego e renda⁽¹⁵⁾ E é diante deste cenário de crescente competitividade que as lideranças regionais procuram transformar seus municípios em localização privilegiada de novos investimentos associados à operação industrial e à logística de exploração do petróleo.

É difícil prever o perfil que a nova região irá assumir e se as lideranças locais serão capazes de agilizar as transformações necessárias para viabilizar uma trajetória superior de desenvolvimento local, compreendido como uma estratégia baseada na diferenciação dos processos regionais e não na estratégia de nivelção de preços e custos para baixo ou de vultosos programas de implantação de infra-estrutura direcionados às necessidades das grandes empresas multinacionais. As lideranças mostram claros sinais de terem internalizado

a necessidade de enraizar em seu próprio território um “outro mundo da produção”, atribuindo maior atenção à pequena e média empresa.

Concluindo, cabe registrar que qualquer discussão sobre novas regionalidades e territorialidades no Brasil do presente deve ser balizada pelo quadro macro-institucional indefinido que favorece o surgimento de um regionalismo de corte globalista e neoliberal pois, como argumentam Fiori e Tânia Bacelar, o eixo central da gestão macroeconômica brasileira na década de 1990 foi o da criação de condições de confiabilidade junto ao capital financeiro internacional. Neste cenário de crescente competição, o planejamento urbano e regional é cada vez mais levado a preparar e adequar o espaço urbano às necessidades das grande empresas internacionais ⁽¹⁶⁾

Definir o que se compreende por “região” ou em que sentido se está utilizando o termo não é tarefa simples. Haesbaert chega mesmo a afirmar ser este “o conceito mais pretensioso da geografia” e se questiona sobre até que ponto o conceito tem capacidade de expressar realidades efetivamente existentes. Diante do emaranhado de novas interpretações sobre a questão regional frente ao processo de globalização, o máximo que se pode afirmar com segurança é que convivem diferentes possibilidades de se trabalhar com o conceito de modo a apreender o sentido dinâmico, histórico e pluri-escalar do fenômeno regional. No texto, o termo é empregado para definir um espaço territorial contíguo constituído por municípios cujas administrações se organizam com o apoio da sociedade local tendo como objetivo defender interesses comuns, diante de um mundo formado cada vez mais por regiões prioritárias e regiões secundárias ou mesmo completamente esquecidas pelo capital global. Seria portanto uma região que se forma como resposta aos processos de globalização mas também frente ao vazio de políticas macroeconômicas capazes de balizar as atuações locais/regionais. Talvez uma região que “se regionaliza para melhor globalizar”!

Notas:

(1) O pensamento da CEPAL dominou as análises sobre as condições de desenvolvimento das economias latino-americanas e orientou muitas das propostas de política econômica nos anos 1950 e 1960.

(2) Myrdal, Hirschman e Perroux, expoentes do pensamento econômico que imperou na América Latina, desenvolveram importantes contribuições sobre a natureza desigual da distribuição regional de recursos.

(3) Tratava-se de um planejamento tecnocrático e o corpo técnico, com frequência, julgava ter o poder de atribuir funções e de definir o destino das regiões. Uma análise atual sobre as concepções do planejamento desde esse período até o presente é encontrada no excelente texto de Carlos de Mattos, *La gestion urbano-regional en un escenario globalizado: nuevos retos para su enseñanza*. In: Anais do IV Encuentro de Posgrados sobre Desarrollo y Políticas Territoriales y Urbanas de los Países del Cono Sur. ANPUR/RII. Rio de Janeiro, 2001.

(4) Coraggio, José Luis. *Políticas de desarrollo local em Argentina: posibilidades, limitaciones y nuevos enfoques*. In: La Planificación Estratégica. Bahia Blanca. 1999, p. 60.

(5) A região do Grande ABC paulista, por exemplo, tem projetos de competitividade em andamento, com o Banco Mundial e o BID.

(6) Uma boa síntese sobre o tema é o texto de Reinaldo Gonçalves. *A economia política do investimento externo no Brasil*. In: Magalhães, João Paulo et alii (org's) Vinte anos de política econômica. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

(7) Carlos Américo Pacheco desenvolve esse ponto em sua tese de doutoramento publicada em 1998 pelo Instituto de Economia da UNICAMP, com o título *Fragmentação da Nação* e Tânia Bacelar apresenta uma excelente síntese de seu pensamento sobre o tema no texto *Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva*. In: Castro, Iná et alii (org's) Redescobridno o Brasil 500 anos depois. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/FAPERJ, 1999.

(8) Como o setor era extremamente protegido pelo Estado-nacional, a entrada de novos produtores era regulada e cada usina detinha um quota de produção. Assim, os empresários paulistas interessados em ampliar a produção adquiriam quotas de outras empresas, muitas vezes as fechavam e levavam o “direito de produzir” para suas próprias usinas.

(9) Hamilton Azevedo (2002) apresenta uma análise sobre as razões da crise no Norte Fluminense e fornece a relação de usinas que encerraram suas atividades no período. Ao longo da década de 1990 o apoio estatal ao setor se extingue e não há mais nenhuma restrição à produção de açúcar e álcool no país.

(10) Segundo informes da Petrobrás, em 1958 foi descoberto o primeiro poço de petróleo na Bacia de Campos, mas não se dispunha de tecnologia que permitisse a exploração em águas profundas, o que ocorre somente anos após, graças às pesquisas realizadas pela empresa em colaboração com a Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia – COPPE, da UFRJ. A primeira extração de óleo na Bacia de Campos se dá em 1974, no Campo de Garoupa.

(11) Rodrigo Serra apresenta esses dados em *Orçamento Gordo e os Riscos de Longo Prazo*. Jornal de Campos, 2002.

(12) José Agostinho Leal e Rodrigo Serra desenvolvem uma excelente análise sobre a legislação brasileira que regulamenta a distribuição dos royalties no texto *Notas sobre os Fundamentos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil*. ANPEC, novembro/ 2002.

(13) Para um conhecimento maior sobre as transformações urbanas da cidade de Macaé, consultar Renata Nascimento, 1999.

(14) A ocorrência atual mais comentada desse tipo de atuação é o debate envolvendo as encomendas das plataformas P50, P51 e P52, a empresas e estaleiros da Noruega e de Singapura.

(15)

Quando do início da exploração de petróleo na Bacia de Campos não houve por parte da Petrobrás preocupação em minimizar os impactos que poderia causar localmente. Sua atuação seguia o padrão de boa parte das demais empresas brasileiras de grande porte durante a década de 1970, pois afinal, o Brasil acabara de proclamar na reunião sobre meio ambiente em Estocolmo, em 1972 que o importante era crescer, pois o que poluía era a miséria. Assim, em uma cidade de pequeno porte que até então mantinha-se com características de um modesto balneário de belas praias se vê inserida em uma dinâmica industrial e de alta tecnologia, com todos os custos que tais mudanças trazem:

Bibliografia:

KLINK, Jeroen Johannes. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 225p.

NASCIMENTO, Renata Leite Pinto do. *O impacto da Petrobrás no município de Macaé: uma análise das mudanças urbanas e na estrutura do emprego*. Rio de Janeiro, 1999, 148. Tese de Mestrado, Planejamento Urbano e Regional. UFRJ.

NEVES, Pessanha Delma. *Os fornecedores de cana e o Estado intervencionista: estudo do processo de constituição social dos fornecedores de cana*. Niterói: EDUFF, 1997, 383p.

BAGNASCO, Arnaldo. *Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa*. URANI, André, COCCO, Giuseppe, GALVÃO, Alexander Patez (Orgs). In: *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 33-43.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. *O problema regional brasileiro: velhas e novas questões*. In: *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador: UNIFACS, n. 6, jul. 2002, p. 5-11.

SACHS, Ignacy, WILHEIM, Jorge, PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

ZOCKUN, Maria Helena. *Desnacionalização e vulnerabilidade externa*. LACERDA, Antônio Corrêa de. (Org). In: *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto, 2000, p. 91-104.

BAER, Werner, HADDAD, Eduardo, HEWINGS, Geoffrey. *O Impacto Regional de Políticas Neoliberais no Brasil*. KON, Anita. (Org). In: *Unidade e Fragmentação: a questão regional no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002. p. 65-86.

DUTRA, Luís Eduardo Duque, CECCHI, José Cesário. *Petróleo, Preços e Tributos. Experiência internacional e Política energética nacional*. Rio de Janeiro: Tama, 1998.

PACHECO, Carlos Américo. *Fragmentação da Nação*. Campinas: UNICAMP.IE, 1998.

BACELAR, Tânia. *Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva*. CASTRO, Iná Elias de, MIRANDA, Mariana, EGLER, Cláudio A.G. (Orgs). In: *Redescobrimo o Brasil.500 anos depois*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 1999. p.73-75.

MATTOS, Carlos A. de. *La Gestion Urbano-Regional em un Escenario Globlizado: nuevos retos para su enfeñanza*. In: *Anais do IV Encuentro de Posgrados sobre Desarrollo y Políticas Territoriales y Urbanas de los Países del Cono Sur*. Rio de Janeiro: ANPUR/RII, 2001, p. 21-53.

HAESBAERT, ROGÉRIO. *Morte e Vida da Região: antigos paradigmas e novas perspectivas da Geografia Regional*. In: 4º Seminário do Pensamento Geográfico. Porto Alegre, mai. 2002.

ALVEAL, Carmen. *Petróleo e Gás na Próxima Década Brasileira: mitos e realidades sobre competitividade*. In: Boletim Infopetro. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, nov. 2001. p. 2-4.

Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos - OMPETRO. Estatuto Social. Campos dos Goytacazes, Jan. 2001.

SIQUEIRA, Tagore Villarim de, FILHO, NELSON Fontes Siffert. *Desenvolvimento Regional no Brasil: tendências e novas perspectivas*. In: Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v.8, n.16, p. 79-118, dez.2001.

CORAGGIO, José Luis. *Políticas de desarrollo local em Argentina: posibilidades, limitaciones y nuevos enfoques*. In: Ciclo de Conferencias. Bahia Blanca, dez. 1999.