

PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O RIO DE JANEIRO NO PÓS-BOOM DAS COMMODITIES

Robson Dias da Silva¹
Manuel Victor Martins de Matos²

RESUMO

O artigo discute a importância da indústria de petróleo para a economia do estado do Rio de Janeiro e municípios produtores. Através de dados, mostra o papel que o boom das commodities teve sobre a dinâmica econômica fluminense. Por fim, apresenta questões sobre a dinâmica urbana e econômica estadual após o fim do boom das commodities.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; Rio de Janeiro; Petróleo; Commodities.

OIL AND REGIONAL DEVELOPMENT: RIO DE JANEIRO ON THE POST-BOOM OF COMMODITIES

ABSTRACT

The work discusses the importance of the oil industry to the economy of the state of Rio de Janeiro and oil producer cities. By using data it shows the role that the commodity boom had played on the Rio de Janeiro economic growth. Finally, it presents issues on urban and economic dynamics of Rio de Janeiro state after the end of the commodity boom.

Keywords: Regional Development; Rio de Janeiro; Oil; Commodities.

JEL: Q35.

1 INTRODUÇÃO

A produção de petróleo tornou-se peça central na dinâmica urbana e econômica do Estado do Rio de Janeiro, tanto pelo volume de investimentos que o setor trouxe ao seu território, como pelo peso que as rendas derivadas da atividade extrativa passaram a ter na composição das finanças públicas do estado e alguns municípios. Desde o início da trajetória expansiva (ainda em meados dos anos 1980) da produção da Bacia de Campos, cada vez mais e aceleradamente, a indústria extrativa mineral tornou-se fonte de reflexão, preocupação e disputa no cenário fluminense. O Rio de Janeiro passou, então, a responder pela maior parte da produção nacional de óleo e gás, consolidando-se como espaço maior dos investimentos na cadeia petrolífera, notadamente aqueles sob o comando da Petrobras.

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: robsonsilva@gmail.com

² Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED-IE-UFRJ). E-mail: manuelvictor16@hotmail.com

Especialmente após a promulgação da nova lei do petróleo³ (1997), estado e municípios passaram a usufruir de rendas ordinárias e extraordinárias por razão do processo produtivo que se realizava (ou de alguma maneira impactava) seus respectivos territórios. Assim, concomitantemente aos investimentos para expansão da capacidade produtiva, o território fluminense passou a ser o maior receptor de rendas compensatórias que mudaram o cenário das finanças públicas estadual como um todo, além de trazerem ao horizonte perspectivas de investimento em capital social básico e produtivo que permitiriam, em tese, ganhos na esfera econômica estrita e melhoria na qualidade de vida da população.

O incremento da produção associado à forte expansão dos preços internacionais do mercado de petróleo observados de início da década de 2000 até 2013, multiplicou por muitos dígitos as expectativas de médio e longo prazo, paralelamente ao aumento de críticas, tensões e disputas, de diversas ordens e esferas, quanto aos caminhos trilhados pelo estado, e muito especialmente os municípios produtores, no tocante à grande massa de recursos (físicos, humanos e financeiros) que a atividade mobilizava. A descoberta de óleo na camada pré-sal, por sua vez, veio agudizar a questão, conduzindo, de modo mais vigoroso, o debate para a escala nacional. As disputas, as críticas e expectativas ganhavam, por fim, a pauta nacional.

Contudo, o ciclo expansivo sofreu uma forte ruptura. O fim do chamado *boom* das commodities traz à tona obstáculos e uma realidade bem diferentes de poucos anos atrás. Nesse cenário, estado e municípios produtores são os mais diretamente atingidas, restando além da esperança de um novo ciclo expansivo, um tempo presente marcado por baixas expectativas e desafios de ordem urbano-regional.

É desse ponto que trata o presente trabalho. Ele se pretende uma reflexão sobre os efeitos iniciais trazidos pelo fim período de bonança do mercado de petróleo ao estado do Rio de Janeiro e principais municípios ligados ao circuito produtivo e de apoio à produção de petróleo na Bacia de Campos.

2 PETRÓLEO NO ESTADO RIO DE JANEIRO

A importância da indústria petrolífera para a economia fluminense cresceu exponencialmente desde fins dos anos 1980, quando a Bacia de Campos passou a

³ Lei nº 12.351/2010.

apresentar maior ritmo expansivo na produção física de óleo e gás. Vale lembrar que os altos investimentos observados na segunda metade da década de 1970, só começaram a mostrar seus resultados, de modo mais efetivo, uma década depois, a partir de quando a produção fluminense passou a crescer e se destacar no cenário nacional⁴. Entretanto, o “peso” do setor para a economia fluminense só começou a ficar mais claro em fins dos anos 1990, quando ao contínuo aumento da produção se associaram mudanças relacionadas às rendas compensatórias, os chamados royalties e participações especiais⁵.

É desde então que o estado e seus municípios passaram a sentir mais efetivamente a importância da atividade extrativa para todo o conjunto econômico. A expansão do investimento setorial resultava em continuado progresso do volume produzido, agora regulamentando em relação aos ganhos financeiros que empresas operadoras da produção deviam aos territórios “abarcados” pelo complexo produtivo. A partir de então, a dinâmica urbano e econômica dos municípios fluminenses (incluindo o poder público) estaria não somente associada, mas também dotada de maior dependência do setor petrolífero. Essa “dependência” variaria, em grau, em função do posicionamento do município dentro da divisão regional do trabalho da indústria petrolífera fluminense, sendo, por assim, mas alta naqueles limítrofes à região produtora da Bacia de Campos.

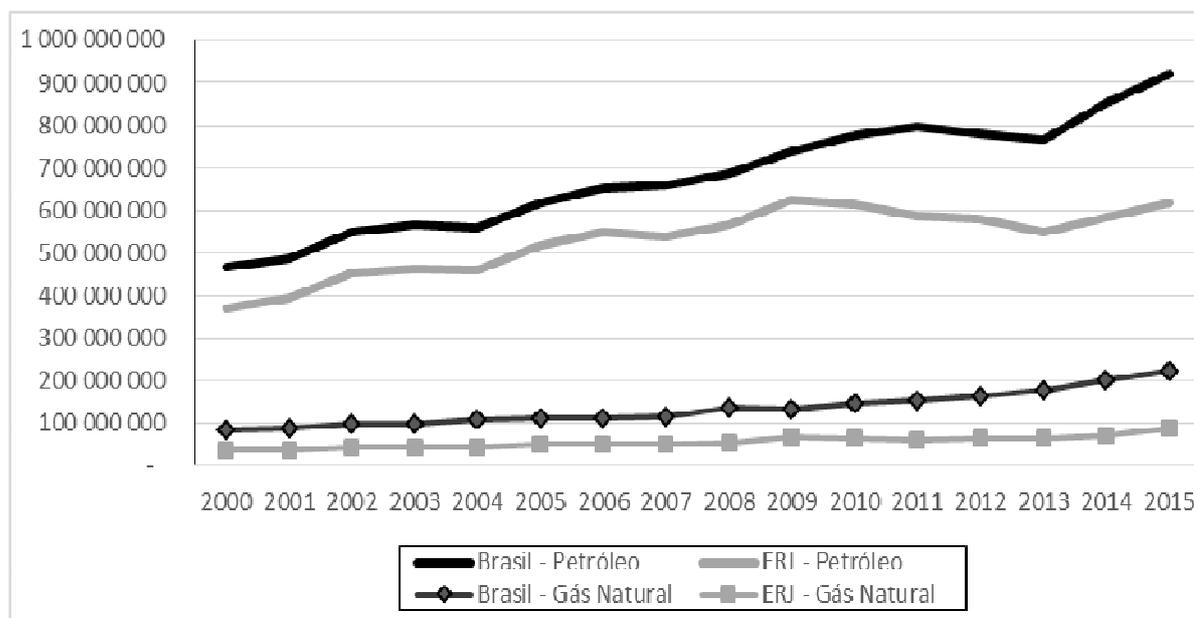
Já no início dos anos 2000, o estado do Rio de Janeiro respondia por pouco mais de 80,0% dos quase 450 milhões de barris equivalentes de petróleo (*bep*) produzidos pelo Brasil. A participação estadual para a produção nacional de gás natural, por sua vez, era bem mais modesta (42%), suficiente conquanto para fazer do Rio de Janeiro também o líder no cenário nacional (Gráfico 1). Números mais recentes apontam que o dinamismo do setor está longe de arrefecer. Ainda que, entre 2009 e 2013, tenha se observado uma redução do volume produzido em termos de produção física, os dois últimos anos da série mostrada no gráfico 1 indicam uma leve recuperação da trajetória expansiva, para a economia fluminense e, mas especialmente, em termos de ritmo, para o conjunto nacional. De todo modo, vale destacar que a participação do estado do Rio de Janeiro que alcançara os 82,0% em

⁴ O setor petróleo foi, certamente, um dos mais proeminentes exemplos da chamada “Safrá do II PND”.

⁵ As leis que determinam e estabelecem essas compensações financeiras são as Leis nº 7990/89 e nº 9.478/97 e o Decreto nº 2.705/98. Para maiores detalhes Serra (2005) e Fernandes (2007).

2005, foi reduzida para 67,0% em 2015, ao turno que o percentual referente à produção de gás natural ficou na casa dos 40%, depois de ter alcançado os quase 50%, em 2006.

Gráfico 1 – Produção de Petróleo e Gás: Brasil e Rio de Janeiro 2000/2015 (bep)



Fonte: Agência Nacional do Petróleo (2016)

Nos últimos anos, paralelamente ao crescimento da produção, se fortaleceu o debate sobre o papel e as potencialidades do setor no desenvolvimento das regiões produtoras. Em diversas frentes, estudos foram realizados na tentativa de reflexão sobre as questões relativas ao binômio petróleo-região. De modo geral, as percepções sobre o tema buscaram enfatizar as peculiaridades do setor e da produção nacional, especialmente no que se refere à estrutura técnica da produção, ao grau de “arraste” e “indução” para outras atividades e às compensações financeiras derivadas do processo produtivo⁶.

É nessa perspectiva que Araújo (2001, p. 266), tendo por base as características técnicas do setor, destaca a natureza diferenciada de impactos sobre as demais atividades econômicas e, enfatizando o fato de ser intensiva em capital e tecnologia, assinala que seus efeitos na massa salarial tenderiam a ser relativamente reduzidos em comparação com outros setores. Em adição, afirma que não se deve desconsiderar o papel do setor para a geração de renda e estruturação

⁶ Entre estes, destacamos Piquet (2003) e Piquet e Serra (2007).

dos mercados de trabalho locais, diretamente mobilizados por seus recursos. Esta questão traz associados dois pontos centrais acerca desse setor: por um lado, o que poderia ser denominado de “capacidade de indução do desenvolvimento local”, por outro, os determinantes da localização dos investimentos. Piquet (2007, p. 22-26), traça um quadro analítico sobre a indústria de petróleo, inicialmente destacando que a indústria extrativa mineral (nela inclusa a de petróleo) difere diametralmente da indústria de transformação, no que diz respeito aos critérios de localização do investimento, tendo em vista a “rigidez” locacional inerente à produção mineral. Em seguida, chama atenção para o “caráter estratégico desse setor na economia mundial” e à sua alta demanda por tecnologia de ponta.

A forte concentração regional da produção brasileira no estado do Rio de Janeiro não deve ser interpretada como um indicativo da baixa capacidade de articulação do setor à estrutura produtiva nacional. Segundo Piquet e Terra (2011), em se tratando do caso brasileiro, a indústria petrolífera não se trata de um enclave em razão de o país apresentar todas as etapas da cadeia produtiva do setor e uma elevada capacidade produtiva na indústria para-petrolífera, contribuindo na expansão de empregos e na atividade econômica, sendo um dos setores mais estratégico e avançado tecnologicamente.”

Serra e Gobetti (2012) destacam as potencialidades do setor e seus impactos sobre a trajetória do desenvolvimento brasileiro, com especial destaque para o que chamam de “poder difusor” dentro da matriz insumo-produto nacional e dos avanços tecnológicos que se proporciona. Ademais, assinalam que a potencial distribuição espacial das áreas de exploração e investimentos da Petrobras contribuiria para a desconcentração da riqueza no território nacional. Por fim, a Petrobras teria importância estratégica na política econômica nacional, no sentido de proporcionar investimentos em infraestrutura e relações com vistas à maior internacionalização do país.

Não obstante ter acentuada presença no cenário nacional, a indústria de petróleo “fluminense” é fortemente concentrada na etapa *upstream* (montante) da cadeia petrolífera. A parcela *downstream* (jusante) é relativamente frágil dentro do território fluminense, justamente a etapa que representa a “ponta” da cadeia e na qual se concentram as maiores possibilidades de diversificação e encadeamentos

com outros setores⁷. Assim, a considerável ausência de “elos” mais abrangentes, efetivos e profundos da chamada cadeia do petróleo é tema recorrente quando o assunto em destaque é o desenvolvimento regional e a modernização da estrutura produtiva estadual.

Cabe assinalar que enquanto instrumento de desenvolvimento local, a indústria de petróleo tem sua capacidade multiplicadora limitada se não são estabelecidos e consolidados investimentos em setores “associados”. Nesta linha, Piquet (2003, p. 6) afirma que a “indústria do petróleo contém fortes efeitos de encadeamento que podem deflagrar virtuoso processo de mudanças estruturais ou, ao contrário, permanecer como mero “enclave” regional [...] a exploração de petróleo pode ser tão pouco benéfica para uma economia quanto qualquer produção extrativista como borracha, minérios ou diamantes”.

A questão dos encadeamentos da indústria petrolífera do Rio de Janeiro se insere em um plano maior, qual seja a promoção de maior diversificação produtiva e adensamento econômico estadual. Por isso, uma estratégia de desenvolvimento econômico regional precisa em alguma medida contemplar a necessidade de internalização de “elos” de cadeia de valor, entre as quais os da indústria petrolífera. Neste caso, especificamente, a busca passa pela tentativa de implantação de ramos ligados a importantes complexos produtivos, dentre os quais o químico e de equipamentos pesados, em uma clara ação no sentido de trazer a produção “para a terra”, multiplicando (e encadeada à) a riqueza *offshore*.

Assim, o “complexo produtivo petrolífero” fluminense é predominantemente composto pelas “unidades produtivas” situadas em alto mar, na Bacia de Campos (produção *offshore*), além do aparato produtivo e logístico em terra (*onshore*), dos quais se destacam a Refinaria de Duque de Caxias, todo o aparato logístico instalado em Macaé e outros municípios limítrofes à região produtora, assim como a estrutura da Petrobras, utilizada nas operações de transporte de óleo por dutos ou embarcações, caso do Terminal da Ilha Grande, no município de Angra dos Reis.

Não obstante os impactos da atividade petrolífera se apresentarem relativamente “limitados” pela ausência de maiores ramificações pela estrutura produtiva fluminense, deve ser considerado, no tocante ao estímulo e promoção ao

⁷ Das 10 refinarias (públicas e privadas) produtoras de derivados de petróleo no Brasil, somente 2 estão em território fluminense (Refinaria de Duque de Caxias e Mangueiras, essa localizada na cidade do Rio e com atividades praticamente encerradas).

desenvolvimento regional e urbano, o papel das compensações financeiras que estado e municípios recebem enquanto contrapartida pela exploração de recurso natural não-renovável. Portanto, a importância da atividade petrolífera para a economia fluminense transcende o caráter especificamente produtivo, ou seja, não se circunscreve apenas aos ganhos obtidos estritamente no processo produtivo.

Sobre o recebimento das compensações financeiras, assinala-se que o estado do Rio de Janeiro e seus municípios ainda são líderes no cenário nacional no que diz respeito ao recebimento de *royalties* e *participações especiais*. Em 2000, o estado do Rio de Janeiro (não computando os municípios) recebeu entre royalties e participações especiais quase 800 milhões de reais ou quase 80% do total distribuído aos estados produtores brasileiros (Tabela 1) Esse valor cresce ininterruptamente até 2008, caindo no ano seguinte, em razão do crítico cenário da economia mundial àquele ano. Já em 2010, retoma-se a trajetória de expansão que sofrerá nova e abrupta queda em 2015, quando o percentual de participação fluminense havia sido reduzido para 64,0%, em razão da expansão experimentada por outras regiões petrolíferas, incluindo a porção Bacia de Campos em território capixaba.

Tabela 1 – *Royalties* e Participações Especiais Estados e Rio de Janeiro (R\$ milhões)

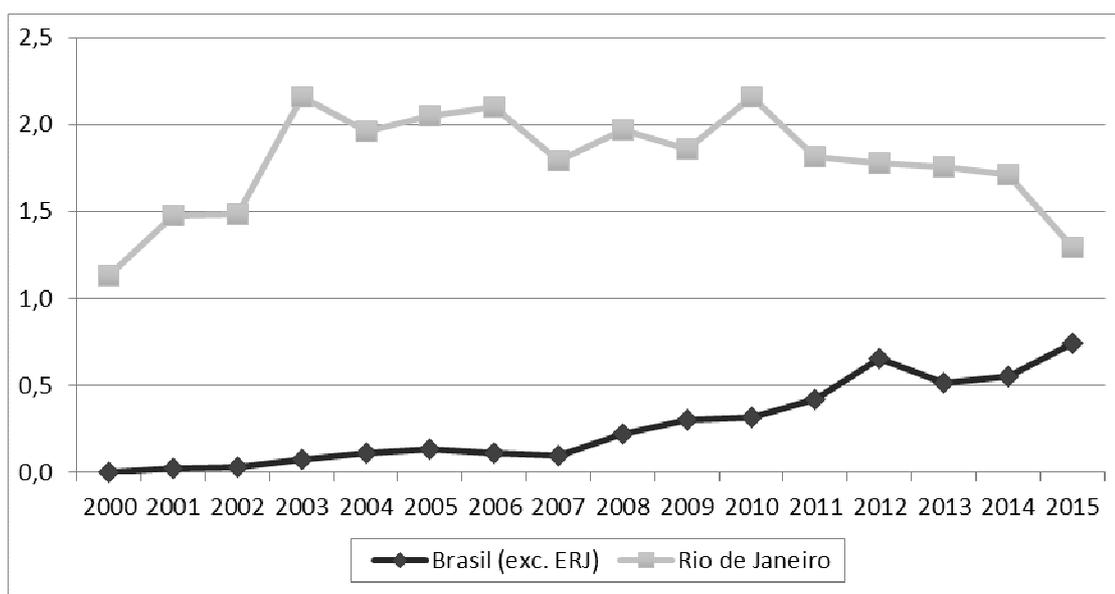
	Total Estados Brasil			Total Estado RJ		
	Royalties	PE	R + PE	Royalties	PE	R + PE
2000	623.287	415.495	1.038.782	367.806	415.495	783.302
2001	762.478	690.066	1.452.544	461.458	682.946	1.144.404
2002	1.020.960	1.005.666	2.026.626	671.656	995.630	1.667.286
2003	1.413.175	1.998.974	3.412.149	907.744	1.961.297	2.869.041
2004	1.618.686	2.108.791	3.727.477	1.041.661	2.044.674	3.086.336
2005	1.984.329	2.785.865	4.770.194	1.318.598	2.699.306	4.017.904
2006	2.380.443	3.535.996	5.916.439	1.646.732	3.453.867	5.100.599
2007	2.291.236	2.871.013	5.162.250	1.563.534	2.798.618	4.362.152
2008	3.293.057	4.684.316	7.977.373	2.262.774	4.454.354	6.717.128
2009	2.386.248	3.381.124	5.767.372	1.709.375	3.175.451	4.884.827
2010	2.942.143	4.668.004	7.610.148	2.026.613	4.380.338	6.406.951
2011	3.839.683	5.059.643	8.899.326	2.469.046	4.480.236	6.949.282
2012	4.601.918	6.342.069	10.943.987	2.963.582	5.268.453	8.232.035
2013	4.833.142	6.198.874	11.032.016	2.982.025	5.240.162	8.222.186
2014	5.455.936	6.731.010	12.186.946	3.213.771	5.492.212	8.705.983
2015	4.030.643	4.262.540	8.293.183	2.308.763	2.985.883	5.294.647

Fonte: Agência Nacional do Petróleo (2016)

Todavia, chama atenção o fato de as participações especiais contribuírem em menor monta com o total recebido pelo estado do Rio de Janeiro. As participações

especiais são compensações financeiras devidas em caso de produção extraordinária por parte das operadoras e sempre foram o grande diferencial, em termos de magnitude, do caso fluminense. No período 2000-2015, a razão entre participações especiais e royalties indica que, para o caso fluminense, as participações corresponderam por aproximadamente o dobro dos royalties em quase todo o período, começando um declínio considerável em 2011 que se acentua muito em 2014 e 2015, especialmente. Em sentido oposto, para o conjunto formado pelos demais estados, esse indicador mostra tendência ascendente, com forte crescimento a partir de 2007 e uma leve queda entre 2012 e 2014. Até 2007, como se vê, as participações especiais pagas aos estados era quase que majoritariamente devidas e destinadas ao Rio de Janeiro.

Gráfico 2 – Indicador “Razão entre PE’s e Royalties pagos aos Estados”: 2000-2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de ANP(2016)

Os municípios que de certa forma são impactados pela atividade também fazem jus ao recebimento de royalties. Segundo a Agência Nacional do Petróleo, aproximadamente mil e trezentos municípios brasileiros recebem, atualmente, algum repasse na forma de *royalties*, com destaque para municípios fluminenses, entre os maiores repasses.

Em 2012 (um ano “neutro” em termos baixa de produção ou preço do petróleo), aos municípios brasileiros foi repassado um montante de aproximadamente R\$ 2,0 bilhões, distribuídos conforme critérios técnicos que

contemplam, especialmente, sua posição geográfica frente à região produtora. Aos municípios fluminenses coube 67% desse total, seguidos de longe pelos municípios capixabas (7%). Vale destacar que entre os 15 maiores recebedores, 9 são municípios fluminenses (Tabela 2). Soma-se a esse valor o repasse recebido na forma de participações especiais que naquele ano, em escala nacional, alcançou a marca de R\$ 6,5 bilhões, cabendo aos municípios do estado do Rio de Janeiro 84,0% desse montante.

Tabela 2 – Os 15 Maiores Municípios Beneficiários de *Royalties* em 2012 (em R\$*)

Beneficiário	Estado	Royalties	% Royalties Brasil
Campos dos Goytacazes	Rio de Janeiro	631 856 471,3	12,4
Macaé	Rio de Janeiro	476 924 994,4	9,4
Rio das Ostras	Rio de Janeiro	186 873 468,2	3,7
Cabo Frio	Rio de Janeiro	181 836 092,9	3,6
Presidente Kennedy	Espírito Santo	127 418 204,0	2,5
São João da Barra	Rio de Janeiro	114 120 821,6	2,2
Linhares	Espírito Santo	111 312 698,2	2,2
Angra dos Reis	Rio de Janeiro	96 628 816,9	1,9
Itapemirim	Espírito Santo	94 492 335,7	1,9
Maricá	Rio de Janeiro	93 829 683,9	1,8
São Sebastião	São Paulo	93 084 014,7	1,8
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	92 895 449,6	1,8
Quissamã	Rio de Janeiro	91 638 268,8	1,8
Niterói	Rio de Janeiro	85 963 204,2	1,7
Guararema	São Paulo	80 865 361,7	1,6
Total Municípios Brasil		5 083 931 334,9	100,0

Fonte: Agência Nacional do Petróleo (2016)

* em valores correntes.

Em 2015, ano que já apresenta queda, nota-se que os municípios fluminenses se mantêm como líderes no cenário nacional, contudo, não somente com montantes menores, mas também como percentuais bem mais modestos, notadamente Campos dos Goytacazes e Macaé (Tabela 3). Deve-se também destacar que os municípios fluminenses receberam cerca de metade dos 800

milhões de reais recebidos pelos municípios brasileiros na forma de participações especiais naquele ano, percentual, portanto, que caiu muito também.

Tabela 3 - Os 15 Maiores Municípios Beneficiários de *Royalties* em 2015 (em R\$*)

Beneficiário	Estado	Valor	% Brasil
Campos Goytacazes	Rio de Janeiro	406.073.703,99	9,4
Macaé	Rio de Janeiro	331.662.158,13	7,6
Maricá	Rio de Janeiro	141.826.000,78	3,3
Niterói	Rio de Janeiro	122.011.398,01	2,8
Ilhabela	São Paulo	156.947.745,00	3,6
Presidente Kennedy	Espírito Santo	118.595.381,15	2,7
São João da Barra	Rio de Janeiro	91.439.281,51	2,1
Rio das Ostras	Rio de Janeiro	112.420.401,31	2,6
Cabo Frio	Rio de Janeiro	112.673.236,69	2,6
Itapemirim	Espírito Santo	91.174.024,73	2,1
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	74.459.936,77	1,7
São Sebastião	São Paulo	83.660.505,84	1,9
Linhares	Espírito Santo	81.333.675,30	1,9
Caraguatatuba	São Paulo	78.193.326,59	1,8
Marataizes	Espírito Santo	52.782.369,03	1,2
Total Municípios Brasil		4.342.316.763,26	100,0

Fonte: Agência Nacional do Petróleo (2016)

* em valores correntes

Esses valores atestam que o peso do setor petróleo para a economia fluminense ultrapassa a escala meramente produtiva, alcançando de maneira muito especial às finanças públicas do estado e quase totalidade de seus municípios. Se por um lado, o setor é alvo de críticas por sua limitada capacidade de geração de emprego, quando considerados os valores mobilizados em investimento, por outro, há forte compensação pela via das finanças públicas que, em tese, deveria ser usada com vistas à melhoria das condições de vida e criação de estruturas que tornem as economias petrolíferas menos dependentes do próprio petróleo, dado que se trata de um recurso finito.

A junção “produção” mais “compensações” fez com que a indústria petrolífera passasse a ter alta importância para o produto interno bruto do estado e municípios. Em fins da década de 2000, o setor petróleo já respondia por quase um quarto do PIB estadual, atuando, inclusive, em sentido de desconcentrar a renda regional

dentro do estado do Rio de Janeiro, no sentido Região Metropolitana – interior fluminense. A título de dimensões: em 2009, a região Norte Fluminense respondia por aproximados 26,0% do PIB estadual, percentual que se reduzia para 3,9% se fosse desconsiderada a atividade da Bacia de Campos (Silva, 2012).

A atividade petrolífera tem alterado a economia, a sociedade e o meio ambiente nos territórios em que se desenvolveu, segundo Piquet e Terra (2011), marcas irreversíveis são observadas. As petroleiras organizam o espaço territorial de sua atuação de modo seletivo, fazendo as áreas produtoras funcionarem como campos de fluxos, articulando-se redes de unidades industriais, portos, dutos, bens, aeroportos, informações e recursos humanos.

A ambiguidade dessa atividade é perturbadora: de um lado, desenvolveu-se quase de forma isolada nas localidades onde se localiza, mais conectada que está ao mercado internacional; de outro, funciona como motor propulsor de riqueza, por meio não só da geração de empresas e empregos diretamente vinculados ao setor, mas também das compensações financeiras que são devidas às administrações públicas de localidades por ela afetadas (PIQUET; TERRA, 2011, p. 39).

Todavia, deve-se notar que os impactos regionais têm levado, em muitos casos, a um balanço desfavorável às populações locais. A urbanização decorrente das atividades petrolíferas e industriais de base produziram fenômenos de segregação sócio-espacial. Caracteriza-se uma oposição entre a cidade dos funcionários das grandes empresas e do restante da população à parte das principais atividades. Segundo Piquet (2012), problemas nos serviços urbanos são explicados pelo que Milton Santos chamou de “urbanização corporativa”. As cidades corporativas criam facilidades para operação das grandes empresas. Nestas, o esforço é para promoção de equipamentos a serviço das empresas hegemônicas, deixando de lado o grosso da população nos orçamentos públicos.

Todas as questões até aqui apontadas se tornam mais agudas com a entrada do pré-sal em cena. De meados dos anos 1970, à primeira década do século atual, o país experimentou robusto crescimento da sua produção petrolífera (óleo e gás) que, contudo, se via limitada à marca dos 2 milhões de barris diários. Esse cenário se altera rapidamente à partir de 2007, com o anúncio da descoberta de grandes reservas de petróleo e gás na camada pré-sal do litoral brasileiro. Compreendendo uma vasta área de cerca de 140 mil km², o pré-sal se estende do litoral do Espírito

Santo ao de Santa Catarina, incluindo as duas principais bacias petrolíferas do país (Campos e Santos). As estimativas iniciais de produção no pré-sal indicavam que a produção brasileira dobraria em pouco mais de oito anos, tornando o país autossuficiente e dotado de considerável saldo exportável.

Não seria somente a estrutura de produção interna do país que se alteraria sobremodo com os investimentos no pré-sal (Furtado, 2013) O volume físico das reservas do pré-sal mudariam, inclusive, o posicionamento do Brasil no xadrez geopolítico mundial, dado que não somente o país seria levado à consolidação/desenvolvimento de tecnologia para exploração em águas ultra-profundas, mas também mudaria o ranking mundial de reservas provadas, já que o país saltaria para décima posição.

Como apontado por Silva (2013), esse cenário mexeu com “as expectativas de investimento para o setor e toda a cadeia produtiva que o cerca. Os planos apresentados pela Petrobras indicam que até 2017 a companhia vai investir algo em torno de US\$ 240,0 bilhões, dos quais mais de 60% vão diretamente para exploração e produção. Números apontados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) apontam que os investimentos em infraestrutura para o setor, especialmente refino e transporte, chegarão a casa dos US\$ 500 bilhões, com a construção de refinarias em Pernambuco e Rio de Janeiro (já em andamento) e mais duas no nordeste (Ceará e Maranhão).”

Todo o volume de recursos que se espera mobilizar vem ensejando mudanças significativas nas expectativas do país. Para muitos, os recursos provenientes da produção no pré-sal são uma oportunidade sem igual para o estabelecimento de metas e compromissos que ajudem o país a investir no desenvolvimento social econômico e superar alguns dos seus passivos históricos. Por outro lado, não se pode deixar de enfatizar que estabelecida essa produção, o Brasil teria alterada sua posição no jogo geopolítico mundial, notadamente por conta das projeções de aumento da demanda de petróleo da China e de outros países asiáticos.

Afora o aumento esperado na produção⁸, o pré-sal trouxe ao estado do Rio de Janeiro e seus municípios novos desafios: a necessidade de reflexão mais profunda

⁸ Segundo informações contidas no sitio da Petrobrás, em 2015 foram produzidos 2.1 milhões de barris por dia no litoral brasileiro, sendo que mais de 1/3 desse total corresponde à produção no
Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XVIII – V. 2 - N. 34 - Agosto de 2016 - Salvador, BA – p. 704 – 722.

sobre os impactos da produção e a destinação das rendas compensatória e, mais urgente, a disputa em nível federativo, com outras unidades e municípios, sobre a partilha dessas rendas. O pré-sal, em certo sentido, nacionalizou o debate sobre o uso e a partilha dos royalties e participações especiais, em uma arena de disputa formada pelos mais variados interesses. Por fim, destaca-se que uma das perspectivas do pré-sal era (é) a consolidação da posição dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo enquanto grandes produtores nacionais, concomitantemente ao aumento do peso de São Paulo e Santa Catarina, em alguns poucos anos. Os investimentos do setor nesses estados, especialmente nos dois primeiros, aumentaram significativamente quase que de imediato, em especial projetos em logística, refino, construção naval e qualificação técnica.

2 DESAFIOS REGIONAIS APÓS O FIM DE UM CICLO

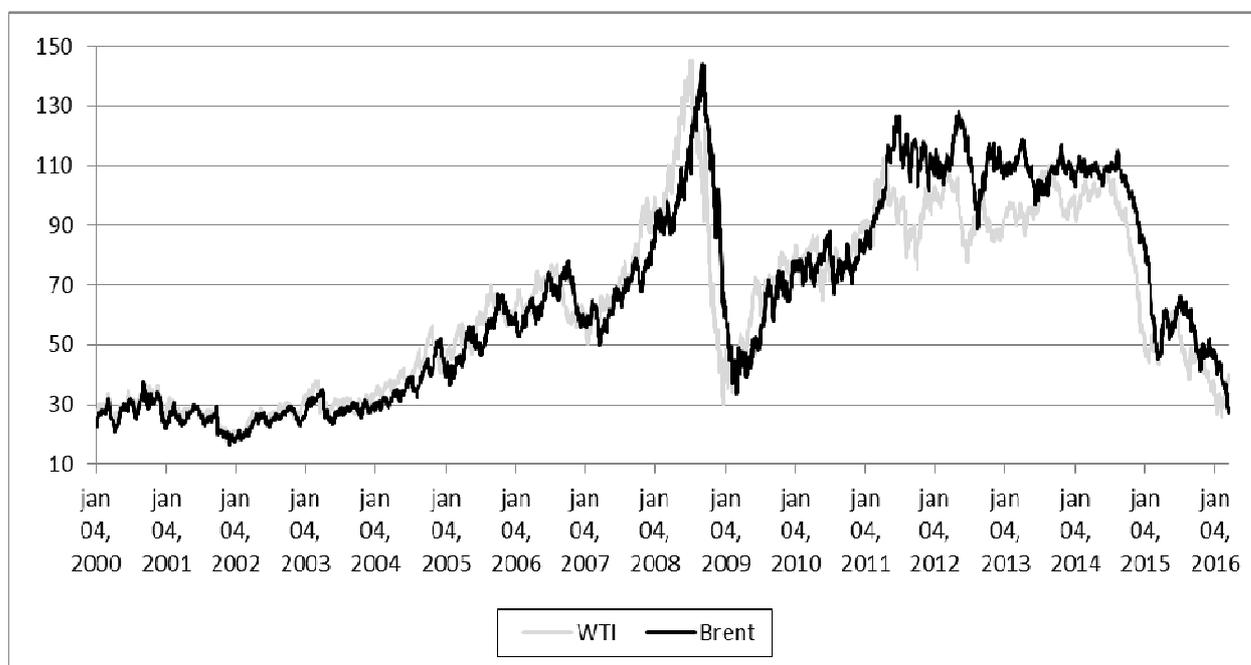
A economia mundial vem sofrendo os efeitos e tentando se ajustar ao fim do período que se convencionou chamar *boom* das commodities. Liderada pela expansão econômica (produto interno bruto e importações) chinesa, a economia mundial vivenciou, de inícios da década de 2000 até 2013, um período de forte expansão dos preços das principais commodities minerais e agrícolas do mercado mundial, em especial do petróleo. Como mostrado no Gráfico 3, entre 2000 e 2008, o preço do barril de petróleo no mercado internacional saltou da casa dos US\$ 30,0 para US\$ 140,0. Essa forte alta é fundamental para se entender não somente a dinâmica expansiva da indústria petrolífera mundial e brasileira, em particular, como também o período de bonança fiscal e de grandes expectativas de crescimento/desenvolvimento pelo qual Rio de Janeiro e seus principais municípios produtores passaram anos atrás (Matos, 2015).

Também tão importante quanto para a compreensão dos fatos e natureza do processo é o primeiro momento de ruptura (2009), quando em consonância com crítico ambiente econômico internacional, o preço da commodities desaba, afetando todo o mercado de petróleo e regiões produtoras mundo afora. A recuperação ocorrida entre 2009 e 2011, apesar de pujante, mostrou-se errática, com forte oscilação mensal do preço, embora com nítida tendência de alta. Instabilidade essa

Pré-sal. A produção acumulada no pré-sal, entre 2008 e 2015, foi de aproximadamente 600 milhões de barris.

que permanece no triênio que segue a 2011, ainda que os preços permanecessem em torno do patamar de US\$ 100 por barril. Contudo, em 2014, um novo ciclo de baixa se inicia, marcado agora pela brusca redução do preço internacional e pelo quase consenso de que o ciclo de fortes preços, em definitivo, se encerrava, agora fundamentando no arrefecimento da economia mundial (reflexo das menores taxas de expansão da economia chinesa) e por razões de outra ordem, tais como a mudança do status internacional dos EUA com a produção de xisto e supostos interesses geopolíticos por parte desse país em manter os preços mais contidos⁹.

Gráfico 3 – Evolução do preço do petróleo no mercado mundial (em US\$)



E como essa nova realidade internacional tem atingindo o estado do Rio de Janeiro e seus municípios produtores? Basicamente por duas vias que embora paralelas possuem interconexões:

1) a redução do ritmo expansivo da economia mundial e brasileira age no sentido de redução da demanda (e por conseguinte, da produção) por petróleo que

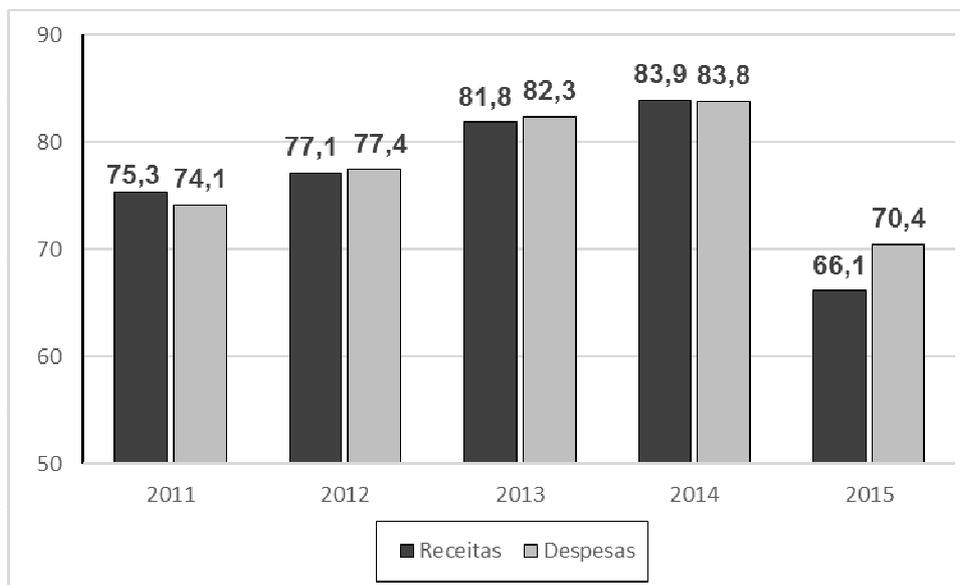
⁹ Vale lembrar que os principais rivais aos interesses dos EUA são países extremamente dependentes da produção e renda auferidas com a produção de petróleo ou gás, a exemplo de Rússia, Irã e Venezuela.

associada aos níveis mais baixos dos preços internacionais explica a forte redução das compensações financeiras recebidas pelas regiões produtoras;

2) piorando o cenário, os baixos preços obrigam as empresas produtoras a novos cálculos e possíveis mudanças no ritmo de seus investimentos, afetando diretamente a geração de emprego e a massa salarial urbana desses espaços. Esse é o caso da Petrobrás que para além das dificuldades de ordem estritamente de mercado, se vê envolta a problemas decorrentes da operação *ava-jato* que, não se pode negar, põe em suspenso, no momento, vários planos de curto e médio prazo da empresa.

A queda da receita tributária do estado do Rio de Janeiro e municípios produtores se tornou um dos principais pontos da agenda pública regional desde 2014. A nova realidade tem trazido sérias dificuldades para esses entes em cumprir agendas e compromissos relacionados ao custeio e aposentadorias, bem como em investimentos sociais básicos e infraestrutura econômica. Em anos mais recentes, tanto as receitas, quanto as despesas do estado do Rio de Janeiro cresceram veloz e simultaneamente, sofrendo a bruta ruptura de trajetória em 2015, quando as despesas se contraíram 16,0% e as receitas 21,0% (em relação a 2010). Dentro das receitas, aquela que mais encolheu foi justamente o montante de royalties (e participações especiais) recebidos, cuja retração foi superior aos R\$ 2 bilhões. Como exemplo, aponta-se que entre 2014 e 2015, a diferença desse montante foi superior a 30,0%.

Gráfico 4 – Variação Receitas e Despesas do Estado do Rio de Janeiro (em %)



Fonte: FIRJAN (2016)

Em nível municipal a realidade não tem se mostrado diferente. Vários municípios fluminenses têm enfrentado uma realidade difícil nos últimos anos em razão da nova realidade econômico-fiscal pós-boom das commodities. Notadamente nos municípios vizinhos à Bacia de Campos, a redução da atividade econômica vem resultando em depressão do mercado de trabalho urbano à esteira da queda dos repasses financeiros às prefeituras e investimentos das empresas produtoras. Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras estão entre os municípios mais afetados. Os governos municipais tentam, em meio à realidade, a adaptação a tempos financeiramente mais escassos.

Para além dos cortes em investimentos em infraestrutura e administrativa, se revela com mais nitidez que as quase duas décadas de bonanças não se converteram em estrutura social e produtivas básicas, objetivo central das compensações financeiras pela produção extrativa. Compromissos com custeio corrente e futuro, associados a gastos e investimentos urbanos dissociados de uma estratégia de desenvolvimento maior, de mais longo prazo, social e regionalmente integrada, acabaram por se tornar uma presença no histórico desses municípios, indicando comportamento claramente petrorrentista em vários casos.

Em adição às dificuldades, grandes projetos “estruturantes” que almejavam a mudança do perfil produtivo regional não lograram o papel que inicialmente

indicavam, caso do Porto Açú em São João da Barra e do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) em Itaboraí, ambos conhecidos pelas perspectivas iniciais de atuarem como indústrias motrizes em seus espaços e concederam ao território do Rio de Janeiro maior densidade industrial na ponta (*downstream*) da indústria petrolífera.

Outros municípios, embora mais distantes da Bacia de Campos, também enfrentam dificuldades e momentos de grande incerteza, caso de Niterói e Angra dos Reis. O primeiro vinha se consolidando como região-central da estrutura de logística para a indústria de petróleo fluminense, recebendo inclusive estruturas que antes estavam estabelecidas em Macaé. Para além disso, o município se encontra na zona de influência imediata do Comperj o que, certamente, ajudaria em muito a dinâmica de seu mercado de trabalho urbano. Outra questão se refere à indústria naval, que tem importantes unidades no município e vinha em processo de retomada de suas atividades, muito em função das políticas públicas federais orientadas pelas perspectivas de produção na camada pré-sal aos preços mais altos do período do *boom*. Caso semelhante se apresenta em Angra dos Reis, no sul do estado, onde a indústria naval tem acentuado peso sobre a dinâmica urbana (comércio, moradia, impostos e emprego) e que é um dos municípios que mais recebem royalties no país, por abrigar o principal terminal de exportação de petróleo cru do estado (Terminal da Baía da Ilha Grande).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação que ora se apresenta ao estado do Rio de Janeiro e seus municípios diretamente associados à “economia do petróleo” traz um conjunto de reflexões e lições não apenas ao caso fluminense, mas que certamente pode ser extrapolado ao caso nacional. Duas dessas lições são mais sensíveis e urgentes: 1) a necessidade de maior adensamento da cadeia produtiva do petróleo no território fluminense com vistas à permitir maior espraiamento da dinâmica econômica. Isso também agiria no sentido de maior diversificação produtiva e, por consequência, redução do grau de dependência que a excessiva especialização traz ao território, 2) Paralelamente a essas ações, a necessidade de uma real reflexão acerca dos melhores usos dos recursos financeiros derivados da atividade produtiva na forma de royalties e participações especiais, no sentido de melhoria da qualidade de vida

da população e mitiga efeitos indesejados da atividade, tais como impactos ambientais e bruscas quedas na dinâmica econômica, como se observa agora.

A participação social é ponto fundamental em todas as experiências internacionais de bom uso dos recursos oriundos da atividade petrolífera, tais como o observado no Canadá e Noruega, aonde os recursos financeiros são usados com vistas à mudança/adequação estrutural das regiões de modo a conceder melhores condições de vida à parcela da população mais diretamente atingida e capacitar o país ao momento de baixa dos preços do mercado em questão. Assim, a baixa diversificação produtiva do estado e de alguns municípios produtores atua em direção ao aprofundamento da dependência fiscal das rendas compensatórias, bem como dos efeitos de arrasto e propulsão que o setor petrolífera apresenta em momentos de expansão do investimento. Por fim, vale lembrar que com o amadurecimento da produção no Pré-sal há forte tendência de desconcentração da produção e das rendas extraordinárias, obrigando melhor gestão dos recursos por parte do estado e seus municípios.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, 2016. Disponível em: <www.anp.gov.br>

ARAÚJO, J. L. Indústria de petróleo e economia do Rio de Janeiro. In: AMÉRICO FREIRE, A.; SARMENTO, C. E.; MOTTA, M. S. (Org.). **Um Estado em Questão**: os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 249-282.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2016. Disponível em: <www.eia.gov>

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016. Disponível em: <www.firjan.org.br>

FURTADO, A.T. Pré-sal, desenvolvimento industrial e inovação. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 34, n.125, p.79-100, jul./dez. 2013.

MATOS, M.V. **Petróleo, heterogeneidade estrutural e desenvolvimento regional**: os casos brasileiros e venezuelano. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas) - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2015.

MONIÉ, F. Petróleo, industrialização e organização espaço regional. In: PIQUET, R. (Org.) **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 257-285.

PIQUET, R; TERRA, D. A roda da fortuna: a indústria do petróleo e seus efeitos multiplicadores no Brasil. In: PIQUET, R. (Org.) **Mar de riquezas, terras de contrastes**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

PIQUET, R. Petróleo e desenvolvimento regional no Brasil. In: MONIÉ, F; BINSZTOK, J. (Org.). **Geografia e Geopolítica do Petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012. p.147-169.

PIQUET, R.(Org.) **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PIQUET, R.; SERRA, R. (Org.). **Petróleo e Região no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SERRA, R. V.; GOBETTI, S. W. Petróleo, royalties e desenvolvimento: Brasil e experiências internacionais. In: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. **Geografia e Geopolítica do Petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

SILVA, R. D. **Indústria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro (1990-2008)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SILVA, R. D. Recursos naturais não renováveis e desenvolvimento regional: apontamentos para o caso brasileiro. In: BRANDÃO, A. C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora da fundação Perseu Abramo, 2013.