PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO DE JANEIRO: UMA RELAÇÃO A SER REPENSADA

Robson Dias da Silva[1]

1 PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO NO RIO DE JANEIRO

A crise fiscal pela qual tem passado o estado do Rio de Janeiro desnudou totalmente o conjunto de fragilidades do modelo de crescimento econômico regional recente, fundamentalmente baseado na produção de hidrocarbonetos. Em que pese ter uma estrutura produtivo-terciária consideravelmente diversificada, a economia fluminense passou a depender em grande medida da produção de petróleo e gás natural *offshore* como elemento sustentador de sua dinâmica econômica, entendida aqui como todo o movimento de expansão do emprego, da renda e de investimentos.

Não são recentes e poucas as críticas a esse "modelo". Basicamente, os questionamentos pairam sobre a alta e a crescente dependência da dinâmica setorial baseada na produção de uma *commodity* sob a qual o país tem quase nenhuma força de decisão acerca de pontos tais como preços e volume produzido em escala internacional. Não se trata de defender o fim da produção, mas o modo como ela está organizada dentro do estado, considerando suas características técnicas, como visto mais adiante.

À semelhança do observado em outras partes do território latino-americano, o chamado "*boom* das *commodities*" contribuiu, sobremodo, para a consolidação desse modelo, no qual o rentismo se estabeleceu como marca maior e, pior, como ponta de lança de uma certa ideia de desenvolvimento regional assentada muito mais nos ganhos compensatórios que no aprofundamento e na ampliação da estrutura produtiva regional e adensamento de uma rede urbana mais vigorosa. Assim, as rendas rapidamente converteram-se em sinônimo de crescimento e riqueza regional, tendo por base o montante financeiro e não o que efetivamente se materializava em termos de capacidade e diversificação produtiva e bem-estar social.

Durante o *boom*, o forte afluxo financeiro aos cofres públicos estaduais, associado às projeções e perspectivas de novos investimentos no setor, contribuiu para o discurso de "retomada" da economia fluminense, após mais de um século de continuado processo de perdas de participação na economia nacional. Entretanto, o bom momento vivido não impedia

---

1. Professor do programa de pós-graduação em desenvolvimento territorial e políticas públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. O presente texto traz alguns resultados e reflexões de pesquisas financiadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro.

aos mais atentos a observação dos limites e dos riscos inerentes ao país e a seus "espaços", ainda que em um período de "bonança" (Silva, 2013).

Em escala nacional, a produção/exportação de *commodities* não somente ampliou a presença, mas também fomentou uma maior preocupação acerca dos caminhos que a maior especialização traria à economia brasileira em médio e longo prazo (Pinto, 2013). Essa preocupação, ainda que de modo pouco sistematizada, mostrava-se maior quanto às economias subnacionais, tendo em vista sua base produtivo-tributária mais restrita, bem como a ausência de instrumentos próprios da escala federal, em termos de promoção do investimento e do regime macroeconômico (Cepal, 2013).

Ora, se em escala nacional a maior especialização trazia preocupação, o que não dizer das escalas menores, cada vez mais dependentes em relação aos investimentos orientados para o setor produtor de *commodity*?

Retomando o Rio de Janeiro, vale assinalar que desde fins dos anos 1990, a dinâmica dos municípios tem sido profundamente atrelada aos caminhos da "economia do petróleo", esta entendida não somente como a produção de óleo cru e gás natural em si, mas todos os investimentos à montante e à jusante, tais como armazenagem, transporte, refino e construção naval (Piquet, 2011; Silva, 2012; Jesus, 2016; Torres, Cavalieri e Hasenclever, 2013).

O petróleo em território fluminense tem suas particularidades. Primeiramente, o fato de ser *offshore* (exploração na plataforma continental em águas consideradas profundas e ultraprofundas) tem se mostrado uma barreira adicional à constituição de uma efetiva "indústria" do petróleo em território estadual, dado que as dificuldades de "se trazer para a terra" não são poucas. Isso explica, em alguma medida, a baixa presença (considerando o volume e potencial extraído em mar) do *midstream* e *downstream* da indústria do petróleo mundial na estrutura produtiva fluminense. Isso leva ao menor aproveitamento do potencial do setor em termos de geração de emprego, renda e encadeamentos urbanos (Piquet, 2011; Silva, 2012).

Em outro sentido, quase como a outra face da moeda, o campo das "finanças" tornou-se o pilar da chamada "economia do petróleo" no estado, da perspectiva dos diversos municípios e do estado. Rapidamente, as compensações financeiras passaram a ser determinantes para os cofres públicos, notadamente o estadual e das chamadas cidades do petróleo.

Esse fato (o aumento de importância dos *royalties* e as participações especiais) dotou a experiência fluminense de praticamente todos os elementos elencados pela literatura internacional quando trata da "benção" e da "maldição" dos recursos naturais (Silva, 2012; Serra, 2004; Serra, 2011).

Vale registrar que a produção fluminense de petróleo está concentrada na região da Bacia de Campos. A produção estadual responde por 67% do total nacional (Silva, 2017). Entre 2000 e 2015, a produção nacional (em volumes físicos) cresceu 97,6%, enquanto a fluminense 66%, alcançando os 617 milhões de barris equivalentes de petróleo (BEP).

Como já brevemente assinalado, paralelamente ao crescimento das rendas compensatórias, fortaleceu-se o debate sobre o papel e as potencialidades do setor no desenvolvimento das regiões produtoras. De modo geral, as percepções sobre o tema buscavam 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, por fim, às compensações financeiras.

Embora os "impactos" da atividade petrolífera fluminense tenham se apresentado limitados pela ausência de maiores encadeamentos pela estrutura produtiva regional, na forma de setores *midstream* e *downstream*, o papel das contribuições financeiras no estímulo e na promoção do desenvolvimento deve ser observado, ainda que com certa reserva.

O Rio de Janeiro e seus municípios lideram o cenário nacional no que diz respeito ao recebimento dos *royalties* e das participações especiais – as duas principais compensações financeiras destinadas aos entes federativos subnacionais. No caso dos primeiros, em 2015, o estado do Rio de Janeiro recebeu R$ 2,3 bilhões (somente *royalties*), valor que correspondeu a 57,1% do total repassado aos estados produtores do país no ano (Silva, 2017). Espírito Santo (15,4%) e São Paulo (10,0%) completam a lista dos maiores beneficiários, indicando uma alta concentração desse recurso no Sudeste brasileiro.

No entanto, aos valores anteriores, devem ser adicionados aqueles referentes às chamadas participações especiais. Essa rubrica potencializa a primazia do Rio de Janeiro e dos demais estados do Sudeste, considerando os altos percentuais também recebidos. O Rio de Janeiro, sozinho, concentra 69,9% do total distribuído, enquanto os percentuais de Espírito Santo e São Paulo ficam na casa de 17,1% e 11,4%, respectivamente. Considerados os totais referentes as duas rubricas, os três estados receberam mais de 90% do total repassado às unidades da federação aquele ano.

No plano municipal, a questão não é diversa.

Em 2015, apenas seis entre os 92 municípios fluminenses não receberam nenhum pagamento sob a rubrica de *royalties*. Segundo informe da Agência Nacional do Petróleo, aproximadamente 1.300 municípios brasileiros receberam algum repasse na forma de *royalties.* No total, naquele ano, esses municípios receberam R$ 4 bilhões, distribuídos conforme critérios técnicos que contemplam, especialmente, sua posição geográfica diante da região produtora. Aos municípios fluminenses, coube 67% desse total, seguidos de longe pelos municípios capixabas (7%). E mais: dos 15 maiores recebedores, 8 são municípios fluminenses e respondem por 38,8% do total recebido pelos municípios brasileiros aquele ano, cabendo a Campos dos Goytacazes mais de 10% do total.

Não obstante esse cenário, marcado por acentuada concentração das rendas em território fluminense, dois pontos devem ser destacados, ambos relativos a mudanças importantes que têm se verificado regionalmente. O primeiro: apesar de ser evidente a primazia fluminense, é fato que está em curso um processo de desconcentração dessas rendas em desfavor do Rio de Janeiro pela incorporação de novas áreas à produção, em regiões localizadas especialmente em território paulista e capixaba.

A preocupação expressa por Silva (2013) em relação aos riscos que a produção petrolífera poderia trazer ao reforçar a concentração econômica e as desigualdades regionais do país parece ganhar importância, considerando que mantidos os modelos e arcabouços atuais, bem como as projeções de produção, será a parcela mais rica do território nacional e a mais beneficiada com as riquezas, em termos de rendas, da indústria petrolífera.

A desconcentração da produção fluminense é um típico caso de "desconcentração concentrada" que não somente abarca os dois estados mais ricos da federação, como também agem no sentido de reforçar o caráter litorâneo da urbanização e da produção brasileira. Em paralelo a essa desconcentração, o Rio de Janeiro tem sofrido com perdas reais em razão da redução da produção em termos monetários e físicos. O fim do *boom* das *commodities*

resultou na simultânea queda dos preços do petróleo e do arrefecimento da demanda (interna e externa), por conta de todo o cenário crítico e de instabilidade vivenciado a partir de 2008.

Nos últimos anos, os *royalties* e as participações especiais apresentaram perda de importância relativa dentro do conjunto distribuído às unidades da federação. A título de ilustração, entre 2008 e 2015, a redução do montante recebido pelo estado do Rio de Janeiro, na forma dessas rendas, foi de 49%, sendo que entre 2014 e 2015 o percentual foi de 43%. O mesmo observa-se em termos das rendas destinadas aos municípios, embora a proeminência fluminense ainda seja marcante, tanto em termos de número de municípios beneficiários, quanto nos montantes recebidos. Entretanto, observa-se abrupta queda, em valores reais, dos totais recebidos pelos municípios fluminenses (41,2%), ao passo que para o conjunto nacional a redução foi bem menos drástica (7,1%).

Essa acentuada queda explica, em grande parte, as severas dificuldades que estado e municípios fluminenses têm enfrentando nos últimos tempos, notadamente do ponto de vista fiscal.

Tanto o governo estadual, quanto os municípios produtores têm enfrentando cenário de profunda crise nas finanças públicas, explicitando não somente a dependência em relação às rendas compensatórias, como a incapacidade regional de criar mecanismos mínimos que amortecessem os efeitos do (sabido) fim do ciclo de bonança.

Destaca-se que, entre 2000 e 2015, o estado do Rio de Janeiro e seus municípios receberam, em valores totais, montante superior aos 122 bilhões de reais, na forma de compensações financeiras que, por força de lei, são devidas pelos operadores (empresas produtoras) por ocasião da extração, com vistas não somente à mitigação/prevenção de impactos resultantes da atividade, como também (e especialmente) pelo fato de o estado não proceder com a cobrança de imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) sobre a atividade.

É importante lembrar que a situação fluminense teve um primeiro momento de agravamento em finais da década de 2000, em razão da desaceleração e da posterior crise internacional, que levaram os preços do petróleo à abrupta baixa no mercado internacional. Entre 2000 e 2008, o preço do barril cresceu continuamente, chegando a ser comercializado a US$ 138,00 o barril. Em 2009, no entanto, o valor médio foi da ordem de US$ 40,00 o barril.

Os impactos nas finanças do governo estadual, por exemplo, tornam-se claros, como indicado a seguir. Em 2007, ano anterior à crise internacional, os *royalties* de petróleo correspondiam a aproximadamente 12% das receitas correntes estaduais, percentual que foi reduzido para 6,1%, em 2015. A forte queda das receitas estaduais explica o crítico quadro das finanças públicas do estado do Rio de Janeiro, que em 2015 fechou com déficit da ordem de R$ 4 bilhões.

Não se pode esquecer que os municípios fluminenses também foram duramente afetados por esse cenário. O montante total destinado aos municípios fluminenses (todos), na forma de rendas compensatórias, cai de R$ 3,9 bilhões (em 2007) para R$ 3 bilhões (em 2015).

Importante ter em mente que não apenas o volume, como também a velocidade da queda, chama atenção. A situação ganha contornos de verdadeiro drama em alguns municípios em que o perfil "petrorrentista" tinha praticamente se consolidado, em termos de finanças

públicas, e que as despesas de custeio apresentam maior rigidez, depois de anos de expansão de compromissos por parte dos administradores.

Por fim, ressalta-se que os principais municípios produtores foram duramente atingidos não somente pela redução dos repasses compensatórios, assim como pelos efeitos que a conjuntura politica nacional tem trazido aos investimentos no setor petróleo, tendo, por certo, como maior exemplo, a desestruturação observada no município fluminense de Itaboraí, em razão da paralisação das obras do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj).

2 (RE)PENSAR O PAPEL DOS *ROYALTIES* NO DESENVOLVIMENTO

Como visto, os efeitos que a "economia do petróleo" têm mais claramente levado ao estado e aos municípios produtores são aqueles do campo das rendas compensatórias, em detrimento do campo da produção, o que, de princípio, já chama atenção, considerando que em experiências nacionais marcadas pelo sucesso da estratégia do desenvolvimento baseado por recursos naturais, há como característica o oposto, ou seja, o lado da produção ser o maior indutor do desenvolvimento econômico nas escalas subnacionais, ao passo que as rendas estarem de alguma forma concentradas em esferas governativas mais altas, capacitadas, em termos de conhecimento e instrumentos legais, ao uso dessas esferas em face da maior potencialização do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades regionais.

Se pensarmos em um modelo mais próximo do ideal, as regiões produtoras sofreriam os efeitos da dinamização produtiva a partir do maior encadeamento produtivo intersetorial, com ganhos ligados ao investimentos em novas unidades e ao adensamento urbano com maior integração entre a região produtora e sua vizinhança.

Contudo, dado que o caso da produção petrolífera no estado do Rio de Janeiro é marcado por baixo dinamismo dos setores relacionados ao *midstream*/*downstream*, tem-se o inverso: alta dependência estadual e de municípios produtores da etapa de exploração e produção *offshore*, incapaz de maiores saltos do ponto de vista dos objetivos acima, tornando, naturalmente, as rendas financeiras o ponto central, do ponto de vista dos governos, de retorno da indústria petrolífera à dinâmica econômica regional.

Como sabido, em momentos de *boom*, isso não se mostra como um problema, aliás, até ajuda a ocultar as fragilidades do modelo e os desafios que da noite para o dia podem apresentar-se ao conjunto social com o fim do ciclo expansivo. O caráter "petrorrentista" tem claramente se consolidado no caso dos municípios fluminenses produtores de petróleo, parte, em face das facilidades (altos ganhos e rapidez) postas a si durante o período do *boom*, parte pela própria incapacidade do país em assimilar, de experiências internacionais, os melhores caminhos e práticas de governança dos recursos naturais e o incentivo à diversificação produtiva com base nesses recursos.

É preciso enfatizar que as maiores possibilidades ao desenvolvimento socioeconômico regional, advindas da produção petrolífera mundial, não se apresentam no campo das rendas, mas, sim, no campo da produção, no qual as potencialidades de ganhos de produtividade, incremento tecnológico e geração de emprego são mais amplos, permitindo, inclusive, enxergar um cenário de desenvolvimento das forças produtivas para além da produção do recurso que, como já destacado, não apenas é finito, como possui certo grau de risco de ser substituído por outras tecnologias no futuro.

Além disso, a efetivação de uma verdadeira economia da produção petrolífera, auxiliaria por reduzir o "petrorrentismo" e a instabilidade que ele traz, responsável pela grave crise pela qual passa todo o estado do Rio de Janeiro.

Pelo apresentado, três questões devem ser destacadas.

A primeira refere-se ao equívoco de se considerar as rendas compensatórias como a principal via pró-desenvolvimento regional originada da indústria de petróleo. Ainda que sejam muito consideráveis os montantes financeiros gerados, a experiência internacional sempre aponta que os exemplos de desenvolvimento regional e urbano mais inclusivo são aqueles em que o perfil rentista foi sobreposto pelo perfil produtivo, em outras palavras, significa dizer que a ênfase deveria recair sobre ações de internalização e ampliação da rede produtiva, em direção a ramos correlatos, capazes de gerar maior volume de emprego, geração/incorporação de progresso técnico e, do ponto de vista fiscal, ampliar a base tributária das regiões produtoras. O Rio de Janeiro, embora algumas ações nesse sentido, ainda apresenta claro perfil "petrorrentista", com baixa participação da "etapa manufatureira" da cadeia do petróleo.

A segunda questão trata da urgente necessidade de se pensar o desenvolvimento das regiões produtoras e o papel e o uso das rendas compensatórias nesse contexto. O volume financeiro recebido pode efetivamente tornar-se uma "benção" ou "maldição" conforme o uso social destinado a esses recursos. Há consenso de que a experiência fluminense tem sido marcada pelo mau uso desses recursos em termos de perspectiva para o desenvolvimento social de longo termo. Isso se deve não somente à baixa capacitação dos gestores públicos para o uso desses recursos, mas pela clara incapacidade de se pensar arranjos institucionais efetivos que entendam as diversas escalas do desenvolvimento regional e urbano, de maneira que o uso desses recursos possa ter coordenação mínima entre diferentes entes subnacionais de maneira à potencialização de ganhos sociais e ao compartilhamento de custos, muitos dos quais impossíveis de sustentação por um ente apenas.

Por fim, a mais urgente questão é a que se refere ao uso que a escala nacional fará das rendas compensatórias, considerando os objetivos de desenvolvimento de todo território do país junto à redução das desigualdades regionais. Os *royalties* deveriam ser instrumentos de redução da concentração de renda e não mais um fator de acentuação dos desequilíbrios regionais. Se por um lado, as regiões produtoras merecem especial atenção e um diferencial por ocasião dos impactos que efetivamente sofrem, por outro, não se pode considerar razoável que uma espécie de "determinismo geográfico" conduza o debate sobre a divisão das rendas, sobrepondo-se a necessidades e objetivos do conjunto da população brasileira.

REFERÊNCIAS

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Recursos naturales**. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal, 2013.

JESUS, C. Labour in the brazilian shipbuilding industry: a contribution to an analysis on the recovery period. *In*: VARELA, R.; MURPHY, H.; VAN DER LINDEN, M. (Orgs.). **Shipbuilding and ship repair workers around the world**. 1. ed. Chicago, Amsterdam: Amsterdam University Press, Chicago Press, 2016, v. 1, p. 545-560.

PIQUET, R. (Org.). **Mar de riqueza, terras de contraste**: o petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Mauad X, 2011.

PINTO, E. C. **A dinâmica dos recursos naturais no Mercosul na década de 2000:** "efeito China", estrutura produtiva, comércio e investimento estrangeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013. (Texto para discussão, n. 005).

SERRA, R. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado), Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2004.

_____. O Novo marco regulatório do setor petrolífero: dádiva ou maldição? *In*: PIQUET, R. (Org.). **Mar de riqueza, terras de contraste**: o petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Mauad X, 2011.

SILVA, R. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro:** Editora da Fundação Getulio Vargas e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

_____. Petróleo e desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro. In: PIQUET, R.; CRUZ, J. L.; VILANI, R. (Orgs.). **O desafio da abundância:** 10 anos do boletim petróleo, royalties e região. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2013, v. 1, p. 1-200.

_____. Royalties e desenvolvimento regional: uma reflexão sobre os desafios do Rio de Janeiro. In: NETO, A. M.; CASTRO, C. N; BRANDÃO, C. A. (Orgs.). **Desenvolvimento Regional no Brasil:** políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: Ipea, 2017.

_____. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

TORRES, R.; CAVALIERI, H.; HASENCLEVER, L. O petróleo e os enclaves do desenvolvimento econômico fluminense. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 8, n. 13, Centro Celso Furtado, Rio de Janeiro, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GOBETTI, S. Federalismo e rendas petrolíferas no Brasil e no mundo. *In*: PIQUET, R. (Org.). **Mar de riqueza, terras de contraste**: o petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Mauad X, 2011.

REDSUR – RED SUDAMERICANA DE ECONOMIA APLICADA. **Subiendo la Escalera?** Oportunidades, obstáculos y lecciones en torno al escalamiento de las cadenas de recursos naturales de América del Sur. Montevideo: Red Sudamericana de Economia Aplicada, 2014.

SILVA, R. D. Recursos Naturais não Renováveis e Desenvolvimento Regional: Apontamentos para o Caso Brasileiro. *In*: BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.