



**Aline Machado Magalhães**

**“Novas” Possibilidades de Políticas Públicas  
Desvinculadas da Cadeia do Óleo e Gás nos Municípios  
de Macaé e Rio das Ostras: um exercício para  
governanças territoriais sustentáveis**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Orientador: Prof. Augusto César Pinheiro da Silva

Rio de Janeiro  
Novembro 2020



**Aline Machado Magalhães**

**“Novas” Possibilidades de Políticas Públicas  
Desvinculadas da Cadeia do Óleo e Gás nos Municípios  
de Macaé e Rio das Ostras: um exercício para  
governanças territoriais sustentáveis**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Geografia pelo Programa de Pós Graduação em Geografia, do Departamento de Geografia e Meio Ambiente da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

**Prof. Augusto César Pinheiro da Silva**

Orientador

Departamento de Geografia e Meio Ambiente – PUC-Rio

**Prof. Glaucio José Marafon**

Departamento de Geografia e Meio Ambiente – PUC-Rio

Departamento de Geografia – UERJ

**Prof. José Luis Vianna da Cruz**

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e  
Políticas Públicas – UFF Campos dos Goytacazes

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Ci-  
dades – UCAM

**Profa. Rebeca Steiman**

Departamento de Geografia – UFRJ

Rio de Janeiro, 24 de novembro de 2020

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Aline Machado Magalhães**

Graduou-se em Geografia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) em 2011, desenvolvendo sua monografia de conclusão do curso sobre Gestão Territorial. Iniciou o mestrado, na linha de Espaço e Sustentabilidades, no ano de 2018. Participou do Grupo de Pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ) sob orientação do Prof. Augusto César Pinheiro da Silva.

#### Ficha Catalográfica

Magalhães, Aline Machado

“Novas” possibilidades de políticas públicas desvinculadas da cadeia do óleo e gás nos municípios de Macaé e Rio das Ostras : um exercício para governanças territoriais sustentáveis / Aline Machado Magalhães ; orientador: Augusto César Pinheiro da Silva. – 2020.

125 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia e Meio Ambiente, 2020.

Inclui bibliografia

1. Geografia e Meio Ambiente – Teses. 2. Desenvolvimento socioespacial. 3. Potencialidades. 4. Governança territorial sustentável. I. Silva, Augusto César Pinheiro da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Geografia e Meio Ambiente. III. Título.

CDD: 910

## Agradecimentos

Aos meus pais e à minha irmã, Débora, por todo amor e motivação, e por serem meus exemplos diários e motivo da minha admiração. Ao meu esposo, Bernardo, por acreditar em mim incondicionalmente e me apoiar em todas as minhas escolhas. À eles, todo meu amor.

Aos meus sogros, pelo incentivo, pela companhia e por me abrigarem durante todo o período do mestrado.

Ao meu orientador, Prof. Augusto César Pinheiro da Silva, por sua excelência enquanto professor e orientador. Pela motivação em toda a minha trajetória acadêmica e que tornou possível a realização deste trabalho.

Aos colegas do grupo de pesquisas, GeTERJ, que contribuíram através de discussões e apresentações para a realização deste trabalho.

Aos meus amigos, Juliana e Ademir, fundamentais para me motivarem a iniciar e finalizar o mestrado. Obrigada pelas amizades, pelas muitas horas de conversa e de leitura do meu trabalho.

Aos profissionais do Departamento de Geografia da PUC-Rio, pela colaboração e contribuição para a realização desta pesquisa.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Ao meu amigo, Rafael, pela paciência e pelo aprendizado compartilhado ao longo da minha trajetória acadêmica.

Aos entrevistados, pela disponibilidade e colaboração, fundamentais para a realização desta pesquisa.

A todos os amigos que fiz no ambiente acadêmico e no ambiente profissional, que contribuíram em diferenciados momentos e de diferenciadas formas, direta ou indiretamente, para a realização desse trabalho.

## Resumo

Magalhães, Aline Machado; da Silva, Augusto César Pinheiro (Orientador). **“Novas” Possibilidades de Políticas Públicas Desvinculadas da cadeia do óleo e gás nos municípios de Macaé e Rio das Ostras: um exercício para governanças territoriais sustentáveis.** Rio de Janeiro, 2020. 195p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Geografia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho teve como objetivo analisar outras possibilidades de diversificação econômica, desvinculadas do setor de óleo e gás, especialmente para os municípios de Macaé e Rio das Ostras, com vistas ao desenvolvimento socioespacial a partir da geração de trabalho e renda. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores municipais e os atores privados dos municípios de Macaé e Rio das Ostras e com os pesquisadores que desenvolvem trabalhos sobre o tema do desenvolvimento socioespacial na região. Como proposta para fomentar as potencialidades identificadas nos municípios e na região, apoia-se no conceito de governança territorial sustentável, no qual os consórcios intermunicipais podem ser um bom caminho.

## Palavras-chave

Desenvolvimento socioespacial; potencialidades; Governança Territorial Sustentável.

## Abstract

Magalhães, Aline Machado; da Silva, Augusto César Pinheiro (Advisor). **“New” possibilities of public policies dissociated from the oil and gas sector in the cities of Macaé and Rio das Ostras: a sustainable governance practice.** Rio de Janeiro, 2020. 195p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Geografia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present study aimed to evaluate further possibilities of economic diversification, dissociated from the oil and gas sector, particularly for the cities of Macaé and Rio das Ostras, with a view to socio-spatial development based on work and income generation. So as to achieve this study’s objective, semi-structured interviews were conducted with local managers and private actors from the cities of Macaé and Rio das Ostras, and also with researchers who develop works on the topic of socio-spatial development in the region. As a proposal to stimulate the capacities identified in these cities and in the region, the present study relies on the concept of sustainable territorial governance, in which inter-municipal consortia could be a good route.

## Keywords

Social-spatial development; capacities; Sustainable Territorial Governance.

## Sumário

1. Introdução	12
1.1. Objetivo	14
1.2. Organização do trabalho	14
1.3. Metodologia	15
2. O projeto de desenvolvimento que desencadeou os investimentos na indústria petrolífera na região Norte Fluminense no estado do Rio de Janeiro	18
2.1. Contextualização dos investimentos no setor de óleo e gás no estado do Rio de Janeiro	22
2.2. A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro: uma iniciativa de aproximação da metrópole e do interior	26
2.3. Região Norte Fluminense: da decadência do setor sucroalcooleiro à chegada do setor petrolífero	30
2.3.1. Necessidade de dinamização espacial dos espaços regionais fluminenses	34
3. As potencialidades nos municípios de Macaé e Rio das Ostras: caminhos possíveis para além do gás e óleo	51
3.1. Possibilidades para Macaé e Rio das Ostras: uma análise a partir da gestão municipal e dos atores privados	57
3.2. Potencialidades para a Região Norte Fluminense: uma análise a partir das propostas dos pesquisadores	75
4. A força do poder local em rede: possibilidades para uma governança territorial sustentável	85
4.1. Análise das potencialidades por setor de atividade	87
4.2. Arquiteturas políticas para uma Governança Territorial	

Sustentável	102
4.3. Os consórcios intermunicipais como um caminho para uma Governança Territorial Sustentável	106
5. Considerações Finais	112
6. Referências bibliográficas	120
7. Anexo	128

## Lista de Figuras

Figura 1 – Mapa de Localização da área de estudo	30
Figura 2 – Regras de distribuição dos <i>royalties</i>	35
Figura 3 – Mapa de localização da Zona Especial de Negócios de Rio das Ostras	53
Figura 4 – Mapa da expansão da Zona Especial de Negócios de Rio das Ostras (2006/2020)	54
Figura 5 – Proposta de recorte territorial produzido pela SEPLAG	56
Figura 6 – Variação do preço do barril do petróleo no mercado internacional	59
Figura 7 – Valores correntes das receitas dos <i>Royalties</i> e das Participações Especiais nos municípios de Macaé e Rio das Ostras	62
Figura 8 – Evolução do PIB estadual segundo atividades econômicas selecionadas (2010-2017)	95

## Lista de Tabelas

Tabela 1 – Evolução dos investimentos no ERJ por região, entre 2010 e 2014	38
Tabela 2 – Indicadores de Grau de dependência e investimentos x <i>royalties</i> , nos municípios das zonas de produção principal e secundária do Rio de Janeiro, 2016 (em % da receita total)	47
Tabela 3 – Despesas empenhadas por função de governo, municípios da zona de produção principal (ZPP) do Rio de Janeiro, 2016 (em R\$ milhões e em % da despesa total)	48
Tabela 4 – Oferta interna de energia no Brasil (2008-2017)	60
Tabela 5 – Crescimento populacional dos municípios de Macaé e Rio das Ostras	86
Tabela 6 – Aspectos da economia do município de Macaé (2017)	98
Tabela 7 – Estoque de empregos formais segundo setor de atividade - Macaé (2017/2018)	99
Tabela 8 – Aspectos da economia do município de Rio das Ostras (2010 a 2017)	100
Tabela 9 – Estoque de empregos formais segundo setor de atividade – Rio das Ostras (2017/2018)	100
Tabela 10 – Potencialidades e dificuldades para a dinamização da economia dos municípios de Macaé, Rio das Ostras e região	113

# 1 Introdução

O estado do Rio de Janeiro vivencia atualmente uma das piores crises econômicas e institucionais desde a sua formação, em 1975. A crise atual, sentida em maior profundidade desde o ano de 2014, possui diferentes motivos. Esta pesquisa elenca, principalmente, os relacionados à queda do preço do barril do petróleo no mercado internacional – este o mais importante recurso para o estado fluminense devido à arrecadação dos *royalties* e Participações Especiais no setor. Tal crise levou o governo estadual a decretar estado de calamidade pública financeira a partir do ano de 2016 pelo Decreto n. 45.692/16 (SANTOS, 2018), o que também revela a incapacidade de os Governos Estaduais do Rio de Janeiro manterem a unidade federada atrativa para os investimentos de outros setores, que poderiam promover maior dinamização da economia estadual para além da sua região metropolitana. A crise institucional é entendida neste trabalho como a crise de representatividade dos Governos no atendimento das necessidades cotidianas da população (SILVA, 2016). Assim, este projeto se torna uma investigação sobre a natureza das gestões territoriais fluminenses, notadamente após o retorno, no Brasil, ao Estado de Direito com a Constituição de 1988.

Na raiz desses problemas está a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975. A cidade carioca exerceu diferentes funções político-administrativas que lhe conferiram centralidade e capitalidade ao longo dos seus quase 500 anos de existência. Muitos autores apontam (BINSZTOK, 2012; MARAFON *et al.* 2011; EVANGELISTA, 2011, entre outros) que a cidade do Rio de Janeiro é muito mais afeita às questões nacionais e internacionais do que às do seu interior. O antigo estado do Rio de Janeiro, por sua vez, conforme apontam Marafon *et al.* (2011), tinha como função no período colonial exportar e defender o território, sendo a economia de exportação um importante elemento para a ocupação do interior fluminense através das atividades da pecuária, café e cana de açúcar. As realidades distintas nos processos de ocupação e formação econômica desses territórios se refletiram no desafio de integração da fusão no final do século XX.

A iniciativa de integração foi realizada no governo militar de Ernesto Geisel (1974-1979), a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento. O II PND abarcava dois grandes projetos no interior fluminense: o da Usina Nuclear em Angra dos Reis e a exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos, localizada no Norte Fluminense, notadamente em Macaé. Tais projetos eram caracterizados pelo forte viés desenvolvimentista e voltados para uma maior preocupação com o

crescimento econômico, em detrimento do desenvolvimento social (EGLER, 2014; SOUZA, 1996) e pela forte intervenção do Estado Central.

Desde então, a cadeia petrolífera constitui-se em um dos mais importantes setores econômicos do estado do Rio de Janeiro, promovendo a dinamização da economia ao atrair indústrias transformadoras, logísticas, infraestruturas e empresas prestadoras de serviço, ainda que muito concentradas no município do Rio de Janeiro e no município de Macaé. Além disso, os pagamentos dos *royalties* e Participações Especiais se constituem em importantes recursos para o estado e para os municípios confrontantes com os poços de exploração de petróleo na Bacia de Campos<sup>1</sup> e, mais recentemente, na Bacia de Santos.

Com o advento da Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo), os municípios passaram a ser importantes beneficiários dos *royalties*, contando com uma parcela de 10% da arrecadação<sup>2</sup>. Tal distribuição fez emergir a ideia de “municípios ricos” no contexto do gás e óleo, ou seja, municípios que possuem uma realidade diferenciada dos demais municípios brasileiros em relação à arrecadação direta e indireta dos setores (SANTOS, 2018; PIQUET, 2012; SERRA, 2007, entre outros). Atualmente, não há uma regra que defina como os recursos advindos desse fundo devem ser gastos, com exceção do pagamento de funcionários públicos. Com isso, os *royalties* poderiam fomentar a diversificação das atividades, promovendo maior dinamização regional (tendo em vista que o petróleo é um recurso finito e o seu fim gerará crises) e fornecimento de serviços de maior qualidade para a população. Porém, o que se observa, segundo o estudo de diversos pesquisadores, é um inchaço da máquina pública devido a esses recursos, preguiça fiscal, práticas assistencialistas e uso para o embelezamento das cidades (SILVEIRA *et al.*, 2018; PIQUET, 2012; LEMOS & NETTO, 2010, entre outros).

A recente queda do preço do barril do petróleo no mercado internacional produziu impactos diretos e indiretos nas gestões municipais, fundamentalmente nas regiões Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas. Assim, a diminuição das fontes de arrecadação que o setor propicia suscita o debate sobre a dependência estatal da cadeia do petróleo e gás. Portanto, nos debates sobre a segurança energética, comprova-se que o Brasil é ainda muito dependente da matriz do petróleo e carece dele para geração de receitas.

---

<sup>1</sup> Para uma maior compreensão sobre a importância dos *royalties* e das Participações Especiais, recomenda-se a leitura de Serra, Terra & Pontes (2006); Serra (2007), Serra e Patrão (2010) Gutman e Leite (2010).

<sup>2</sup> Informações obtidas no site da Agência Nacional do Petróleo (ANP), publicada em agosto de 2016.

Em busca de mais autonomia do setor, a Região Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas, fundamentalmente os municípios de Macaé e Rio das Ostras, são um importante recorte espacial para que sejam identificados projetos emergentes que estejam dissociados dessa cadeia produtiva e da sua rede de produção, comercialização e derivação. Tais projetos emergentes podem potencializar o espaço regional para a promoção de outros caminhos de desenvolvimento em suas múltiplas dimensões e através de uma governança territorial sustentável.

## **1.1 Objetivos**

Este trabalho teve como objetivo analisar as potencialidades de políticas públicas para a geração de trabalho e renda, fundamentalmente nos municípios de Macaé e Rio das Ostras, que possibilitem o desenvolvimento de atividades econômicas desvinculadas do setor de óleo e gás e potencializadas por sinergias intermunicipais.

Para isso, foram analisados os processos políticos e econômicos em nível federal e estadual que levaram à implementação da indústria petrolífera na Região Norte Fluminense, desencadeando mudanças na região. As transformações ocorreram especialmente a partir do pagamento dos *royalties* e das Participações Especiais para os municípios das regiões Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas. Posteriormente, foram identificadas as potencialidades que pudessem fomentar a diversificação de atividades desvinculadas do setor do gás e óleo, particularmente nos municípios de Macaé e Rio das Ostras. Por fim, foram reconhecidas as possíveis sinergias de gestão intergovernamental (solidariedade e cooperação entre Governos Locais) que fomentem as atividades econômicas potenciais para o desenvolvimento socioespacial dos municípios em foco.

## **1.2 Organização do trabalho**

Este trabalho está dividido em três capítulos, além desta Introdução. No Capítulo I, primeiramente, foram analisados os conceitos de desenvolvimento, sustentabilidade(s) e autonomia, que são referências que permearam toda a pesquisa em relação ao tipo de desdobramento que se enseja. Posteriormente, o Capítulo II analisou as condições no âmbito político e econômico nacional e estadual que levaram à implementação da cadeia petrolífera na região Norte Fluminense como projeto de desenvolvimento que poderia dinamizar o interior fluminense e

promover a desconcentração dos investimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Os limites desta implementação podem ser observados, fundamentalmente, nos municípios petrolrentistas que vêm enfrentando dificuldades para a dinamização das suas atividades dada a força do setor no estado.

No Capítulo III foi discutida a relevância do recorte espacial. Os municípios de Macaé e Rio das Ostras, por serem os municípios que passaram por profundas transformações socioespaciais devido à cadeia do óleo e gás, são, portanto, importantes recortes para serem analisadas as potencialidades desvinculadas dessa cadeia. Nesse sentido, a partir de entrevistas semiestruturadas com a gestão municipal e os atores privados, bem como com pesquisadores que discutem sobre o tema do desenvolvimento regional no interior fluminense, foram identificadas potencialidades de atividades econômicas para a geração de trabalho e renda nos municípios em foco, tal qual o seu encadeamento com outros municípios da região.

O Capítulo IV teve como objetivo a análise das potencialidades surgidas nas entrevistas para os municípios de Macaé e Rio das Ostras. E, posteriormente, a discussão foi encaminhada para a análise do conceito de governança territorial sustentável, onde os consórcios intermunicipais podem ser um bom caminho para sua efetivação. Por fim, nas Considerações Finais, foram analisadas, à luz destes conceitos, as possibilidades para os municípios de Macaé e Rio das Ostras, bem como seus limites e dificuldades.

### **1.3 Metodologia**

Para a compreensão do que vem sendo pensado para a região Norte Fluminense e, fundamentalmente, para os municípios de Macaé e Rio das Ostras, em termos de um desenvolvimento socioespacial a partir de potencialidades desvinculadas da cadeia do óleo e gás, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores municipais e atores privados dos municípios de Macaé e Rio das Ostras. Além disso, foram realizadas entrevistas com alguns pesquisadores que dialogam com o tema do desenvolvimento regional no interior fluminense, principalmente o Norte Fluminense. As entrevistas foram realizadas de preferência pessoalmente, porém, alguns entrevistados solicitaram para que as perguntas fossem encaminhadas, devido a indisponibilidade de horários em suas agendas pessoais. Ademais, em razão da pandemia do coronavírus, algumas entrevistas foram realizadas por videoconferências. Não foi possível realizar entrevista com a

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Macaé, que não respondeu ao bloco de perguntas em tempo hábil à finalização deste documento.

Durante o período de realização das entrevistas, os entrevistados também fizeram indicações de pessoas/instituições que poderiam contribuir com a temática da pesquisa, o que foi recebido pela pesquisadora e incorporado ao trabalho.

A metodologia adotada foi a realização de entrevistas semiestruturadas. Segundo Lakatos & Marconi (1991), a entrevista consiste em:

um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social. (p. 195)

Existem diversos tipos de entrevistas, sendo que esta pesquisa optou pela entrevista semiestruturada ou não-estruturada, a partir de um estudo dirigido. Esta escolha se deu pela possibilidade de maior liberdade para a realização das entrevistas, ou seja, de adequar ou adicionar perguntas para explorar melhor uma determinada questão e por serem realizadas a partir de uma conversa fundamentada em perguntas mais abertas (LAKATOS & MARCONI, 1991). Com isso, foi elaborado um bloco de perguntas (em média de 5 a 7 perguntas) para cada público-alvo, quais sejam: pesquisadores<sup>3</sup> da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Universidade Federal Fluminense de Campos dos Goytacazes (UFF), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Além disso, foram realizadas entrevistas com os representantes da gestão municipal<sup>4</sup> e os atores privados<sup>5</sup> dos municípios de Macaé e Rio das Ostras.

Os pesquisadores foram escolhidos devido à contribuição de suas pesquisas sobre o desenvolvimento regional no interior do estado do Rio de Janeiro.

---

<sup>3</sup> Para esta pesquisa foram entrevistados os seguintes pesquisadores: Angela Moulin Simões Penalva Santos (UERJ), Denise Terra (UENF), Geraldo Timóteo (UENF), José Luís Vianna da Cruz (UFF e UCAM), Rodrigo Serra (pesquisador especialista na área de royalties e Participações Especiais); Rodrigo Vilani (UNIRIO).

<sup>4</sup> Os entrevistados das gestões municipais do município de Macaé e Rio das Ostras foram: Maxwell Vaz (vereador de Macaé), Marcel Silvano (Vereador de Macaé), Leonardo Anderson (Secretário Adjunto de Turismo de Macaé), Mario Baião (Secretário de Gestão Pública de Rio das Ostras).

<sup>5</sup> As entrevistas realizadas com os atores privados dos municípios de Macaé e Rio das Ostras contam com a participação de: Evandro (representante do Movimento Repensar Macaé); Flávio Puggian (Presidente da Associação Comercial de Rio das Ostras), Francisco Navega (Presidente da Associação Comercial de Macaé); Glauco Nader (Representante da Rede Petro-BC); Guilherme Abreu (Presidente do Convention & Visitors Bureau), José Carramenha (representante do Terminal Portuário de Macaé) e Paula Meireles (Diretora Financeira do Convention & Visitors Bureau de Rio das Ostras). Salienta-se que muitos dos atores privados entrevistados no município de Macaé também fazem parte do Movimento Repensar Macaé.

Outros pesquisadores foram contactados e indicaram pesquisadores ou bibliografias que poderiam contribuir com a pesquisa.

Para os entrevistados da gestão municipal, foram realizados pré-testes da entrevista com dois vereadores do município de Macaé. Posteriormente, foram contactados os gestores do Poder Executivo que participam das Secretarias de Desenvolvimento Econômico ou da Gestão dos municípios. Em Macaé, foram indicadas duas pessoas pelo Secretário de Desenvolvimento Econômico: o secretário de Turismo e o coordenador da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. O secretário de Turismo respondeu apenas a uma pergunta que compete mais diretamente à sua secretaria e o coordenador da Secretaria de Desenvolvimento Econômico não respondeu à entrevista em tempo hábil à finalização deste trabalho. Os blocos de perguntas para cada grupo de entrevistados se encontram no anexo deste trabalho.

## 2

### O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO QUE DESENCADDEOU OS INVESTIMENTOS NA INDÚSTRIA PETROLÍFERA NA REGIÃO NORTE FLUMINENSE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: EMERGÊNCIA E DECADÊNCIA

Este capítulo tem como objetivo discutir sobre os contextos políticos e econômicos em nível nacional, estadual e regional que levaram aos investimentos na indústria petrolífera na década de 1970. Essa reflexão é importante por analisar o projeto de desenvolvimento para o estado do Rio de Janeiro, principalmente a partir dos investimentos na indústria petrolífera, que produziu desdobramentos políticos, econômicos e sociais que se refletem na atualidade, fundamentalmente na Região Norte Fluminense. No entanto, as transformações trazidas pela cadeia petrolífera não ocorreram da mesma forma para todos os municípios da região, posto que são concentradas no município de Macaé, não gerando um encadeamento regional dessa atividade produtiva, apenas no tocante ao recebimento dos recursos dos *royalties* e Participações Especiais.

Com a crise do petróleo, devido a queda do preço do barril em meados de 1970, foi salientada a dependência do país em relação a *commodity* do petróleo. Desta forma, diversos esforços foram realizados basicamente a partir dos investimentos em nível federal, a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Passados mais de 40 anos desde o início da exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos (1976), a cadeia petrolífera constitui-se em um dos mais importantes setores econômicos do estado do Rio de Janeiro, promovendo a dinamização da economia ao atrair indústrias transformadoras, logísticas, infraestruturas e empresas prestadoras de serviço, ainda que muito concentradas nos municípios do Rio de Janeiro e de Macaé.

Neste sentido, torna-se cada vez mais importante pensar em projetos para o interior fluminense que possam promover o desenvolvimento socioespacial e que sejam desvinculados do setor de óleo e gás.

Ao longo deste trabalho, o conceito de desenvolvimento será abordado antes que se prossiga para o seu objetivo central. Tal abordagem se faz necessária para que se saliente o entendimento desta pesquisa em torno de seus processos conjugados no tema. Destaca-se, para dimensionar tal conceito, as visões de Souza (1996; 2006), Rua (2007a; 2007b) e Silva (2017).

Souza (2006) chama atenção ao fato de que o conceito de desenvolvimento tem sido usado quase que implicitamente com o adjetivo 'econômico', o que levou a um entendimento de que crescimento econômico traria também o desenvolvimento social para o conjunto da sociedade.

Rua (2007b) explica que a teoria do desenvolvimento econômico do modelo keynesiano foi disseminada após a 2ª Guerra Mundial, o que fez surgir a criação de diferentes teorias para que seu alcance fosse conquistado, com o objetivo de alcançar a modernização e o progresso, principalmente para os países ditos do “Terceiro Mundo” ou “subdesenvolvidos”.

Esse modelo de desenvolvimento econômico passou a ser criticado a partir dos anos 1980, principalmente com a percepção da adoção de um modelo de representação que deveria ser buscado por todos. Segundo Rua (2007b):

A generalização da crítica a essa ‘colonização da realidade’ evidenciou-se, principalmente, a partir dos anos 1980, com base em questionamentos sobre as maneiras como certas representações se tornam dominantes e modelam indelevelmente os meios pelos quais a realidade é imaginada. (p. 145-146)

O autor explica que, ao se pensar um modelo de desenvolvimento baseado em representações das sociedades ocidentais, desconsideram-se as identidades e culturas locais. Além disso, com o ideário da modernidade, alteraram-se também as relações homem-natureza, principalmente com a ampliação das técnicas, enxergando a natureza como mero recurso (RUA, 2007a).

Souza (2006; 2014) convida então a pensar em uma nova forma para reconceituar o desenvolvimento<sup>6</sup>, já que seu conceito enquanto crescimento econômico tem sido duramente criticado por diversos teóricos de diferentes matizes ideológicas. Para o autor, inspirado principalmente em Castoriadis, uma forma de pensar o desenvolvimento seria a partir do conceito de autonomia, onde:

[...] uma sociedade autônoma é aquela que logra defender e gerir livremente seu território, catalisador de uma identidade cultural e ao mesmo tempo continente de recursos, recursos cuja acessibilidade se dá, potencialmente, de maneira igual para todos. (SOUZA, 2014, p.106)

Ao recolocar o desenvolvimento a partir da autonomia, seria possível pensar em outras formas de desenvolvimento que não apenas o econômico, possibilitando inclusive que as sociedades escolham o tipo que desejam (SOUZA, 2006).

Rua (2007b), baseado em Castoriadis (1987, 1990, 1991, 1992) e Souza (1996), colocam então a possibilidade de se pensar em desenvolvimentos, no plural, “estabelecendo seus parâmetros de justiça social e qualidade de vida” (p. 170). Nesse sentido, as relações entre a sociedade e natureza também poderiam ser

---

<sup>6</sup> Para maior aprofundamento sobre o conceito de desenvolvimento, ler Souza (2014) e Rua (2007b) e os autores por eles referenciados.

recolocadas, pois que particulares de cada sociedade, possibilitando pensar em sustentabilidades.<sup>7</sup>

Silva (2017) contribui com a discussão ao enfatizar que pensar nessa sustentabilidade é recolocar o ser humano no centro do processo de criação de qualidade de vida nos projetos que buscam o crescimento econômico.

Nas atuais circunstâncias, de vivermos em uma sociedade heterônoma e produtora de desigualdades, ainda assim seria possível pensar caminhos para uma maior autonomia. Para isso, é preciso entender que o desenvolvimento não é algo a ser conquistado ou uma etapa a ser superada, mas sim o entendendo enquanto processo, um devir (SOUZA, 2006).

Outro ponto interessante refletido por Souza (2006) é a ausência, em grande parte dos trabalhos sobre desenvolvimento, da dimensão espacial em suas múltiplas dimensões, sendo o espaço fundamental para se pensar em projetos mais inclusivos nas mais diversas escalas. Castro (2005) explica que, com o fenômeno da globalização e os diversos atores e agentes envolvidos no processo, é impossível não pensar em uma análise multiescalar e que isto tem sido um desafio para a Geografia Política Contemporânea, pois:

Na atualidade, uma sociedade pode existir em múltiplas escalas, da local à mundial, o que paralelamente estabelece a necessidade de os territórios delimitados e estáveis da política serem obrigados a conviver com as múltiplas espacialidades inventadas pelos atores sociais. (CASTRO, 2005, p.80)

Com isso, para as possibilidades de pensar em formas de desenvolvimento mais autônomas, é necessário também que se leve em consideração as mais diferentes escalas, a partir do entendimento de que o desenvolvimento socioespacial se dá a partir da transformação das relações sociais e do espaço social. Tais transformações exigem mudanças na organização espacial, que viabilizem espaços para maior participação da sociedade (SOUZA, 2006).

Essas questões devem ser levadas em consideração tanto para a compreensão da situação pela qual o estado do Rio de Janeiro vem passando, como também para se pensar em possibilidades para a gestão administrativa em suas diversas escalas. É o que propõe Silva, a partir de uma governança sustentável onde sejam arquitetados projetos cujas governanças sustentáveis objetivem “a horizontalidade das decisões sobre modelos e competências colaborativas para políticas públicas implementadas pelos poderes instituídos e referendadas pelos poderes instituintes na promoção das ‘coisas comuns’” (SILVA, 2018, p.149).

---

<sup>7</sup> Para maior aprofundamento sobre o conceito de sustentabilidades, ler Rua (2007b).

Para isso, o papel do Estado ainda se constitui em um fator importantíssimo na garantia da ampliação da maior qualidade de vida e justiça social, como também na ampliação dos canais de participação da sociedade. Ainda que muitos autores salientem que o papel do Estado tenha se modificado no contexto da globalização, este ainda possui papel importantíssimo, principalmente na elaboração e implementação de políticas públicas sociais (HAESBAERT, 2004; CASTRO, 2005; entre outros).

Conforme explica Castro (2005),

o Estado nacional permanece ainda um espaço da política por excelência e uma instituição importante para a identificação, análise e explicação de fenômenos no recorte territorial definido por suas fronteiras e um componente da própria globalização, além de interlocutor necessário nas relações internacionais. É a institucionalidade da política que nele se legitima que explica a sua durabilidade. (CASTRO, 2005, p. 87-88)

Santos (2003) ressalta que uma das mudanças relativas ao papel do Estado no contexto da globalização foi a “perda da capacidade política e financeira do Estado em manter-se como ator central das políticas públicas, inclusive às relativas ao desenvolvimento espacial” (p. 75). Nesse contexto, também se inferiu sobre o grande poder que as empresas teriam, pois tais mudanças trouxeram também a possibilidade das companhias não mais estarem sujeitas aos locais onde estariam as matérias-primas, mas a partir da articulação em redes, resultando em buscas por vantagens locais.

Santos (2003) explica que, no Brasil, essa perda relativa do papel do Estado vai afetar mais contundentemente o governo central, e que associado, entre outros fatores, com a maior autonomia dos estados e municípios a partir da Constituição de 1988, esses entes federados possuem então maior autonomia administrativa e financeira. Tal autonomia possibilita pensar, desta forma, em outros modos de desenvolvimento, pois com a descentralização de políticas públicas é possível pensar em projetos mais aliados às potencialidades locais.

A autonomia conquistada pelos municípios vem permitindo-lhes maior capacidade de enfrentar os novos desafios que se apresentam à gestão municipal, como a geração de renda e emprego ou a integração sociocultural, problemas tradicionalmente afetos às instâncias superiores de governo. O maior êxito da nova gestão municipal pode ser importante fator no estímulo à economia local, como é o caso de alguns municípios. (SANTOS, 2003, p.76)

Em suma, o tema sobre o desenvolvimento, através do projeto de autonomia individual e coletiva, no qual seja possível a geração de maior justiça social e

qualidade de vida, requer cada vez maior participação da sociedade nos processos decisórios e deve ser analisado sob o ponto de vista das múltiplas escalas de ação dos indivíduos. Ressalta-se, ainda, sobre a importância do papel do Estado na manutenção e ampliação desses canais de participação e como um importante ator (em suas diferentes esferas) para a elaboração de políticas públicas sociais. Esse objetivo será explorado com mais profundidade no Capítulo III deste trabalho, a partir do conceito de governança sustentável, no qual, a partir de ações mais horizontalizadas e menos competitivas entre os entes federados, seja possível a ampliação da qualidade de vida da população.

## 2.1

### **Contextualização dos investimentos no setor de óleo e gás no estado do Rio de Janeiro**

A década de 1970 foi marcada por um período de ascensão e crise no setor energético brasileiro, no período de 1969 a 1973. Segundo Fausto (2002), o país viveu o chamado “milagre brasileiro”. Este momento tinha na sua linha de frente técnicos planejadores articulados na escala política dos governos militares, sendo que o mercado externo passava por uma situação econômica favorável e o Brasil (assim como outros países em processo de industrialização) aproveitou para tomar empréstimos internacionais. Assim sendo, houve o crescimento do capital estrangeiro no país, principalmente na indústria automobilística, juntamente com o aumento do comércio exterior de bens que sustentavam o dinamismo econômico, ampliando-se as exportações de soja incentivadas pelo Governo Central. Tais esforços estatais diversificavam a economia interna e aumentaram a arrecadação de tributos pelo Governo Federal.

Fausto (2002) apontou também alguns pontos vulneráveis e negativos do “milagre econômico”. Entre eles estão a grande dependência do sistema financeiro e do comércio internacional, da importação do petróleo e da sua natureza social (o Produto Interno Bruto como um indicador quantitativo e não qualitativo).

Segundo o mesmo autor, o alto custo econômico e social do “milagre brasileiro” precisa ser considerado nas análises socioespaciais. De fato, houve um crescimento econômico notável, porém isso se deu às custas da classe média endividada e da redução do salário mínimo, que afetou, principalmente, as populações mais pobres. O autor frisa ainda que a política econômica dos Governos Militares (notadamente no período da gestão da economia por Delfim Netto) resultou em uma enorme concentração de renda, forte queda do salário mínimo, mas aumentou o número de empregos (2002).

Souza (1996) contribui com a discussão afirmando que a medida do crescimento de um país baseando-se no dinamismo do Produto Interno Bruto é um grande reducionismo. Para ele,

Tal supersimplificação era típica das chamadas teorias da modernização e do crescimento, que tiveram seu apogeu na década de 1960, e onde os efeitos sociais positivos do desenvolvimento econômico eram vistos como 'consequências naturais' dos processos de crescimento, e de modernização quase uma mera questão de tempo, portanto, sem se admitir a necessidade de implementação de *políticas* de distribuição de riqueza e de combate à pobreza. (SOUZA, 1996, p.7)

Ainda com base nessa discussão macroeconômica dos aportes das políticas de crescimento do período que ampliaram a força do setor petrolífero durante o Governo de Ernesto Geisel (período de 1974 a 1979), Fausto (2002) salienta que elas foram marcadas tanto pela questão da crise energética, com a crise internacional do petróleo em 1973, quanto pelo lançamento do II Plano de Desenvolvimento Nacional (II PND). Naquele período, a crise do petróleo afetou bastante o país, tendo em vista que o Brasil importava 80% do total que consumia, e que ainda vivia o clima de euforia dos anos do milagre econômico.

Malan (1981), em sua tese de doutorado, fez uma ressalva sobre a questão energética do país daquele período. O economista aponta que a crise energética chegou ao Brasil com pelo menos meia década de atraso e foi vista como um problema de engenharia econômica, sendo reduzida ao problema da balança de pagamentos. Ele ressaltou que a crise do petróleo realmente constituiu-se em um sério problema, pois a produção doméstica ficou quase dez anos (1969 a 1979) estagnada e o aumento das exportações no período cresceu substancialmente.

O mesmo autor expõe que a crise do petróleo foi considerada um "problema exógeno" e que se acreditava que não demoraria muito tempo para ser solucionada, pois a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) não conseguiria resistir por muito tempo às pressões internacionais. No entanto, o problema voltou a assombrar o mercado internacional em 1979. Com isso, a crise energética foi reforçada, o que impôs ao país uma adequada política de discussão do "padrão de uso dos recursos e o próprio estilo de desenvolvimento em curso" (p. 237).

Outra questão importante de ser considerada é que, com a crise do petróleo, o país deixou de investir na sua capacidade de refino, visto até então como um setor estratégico, sendo que o país possuía várias refinarias antes mesmo da descoberta do petróleo. Com os choques do petróleo (1973 e 1978) que produziram grandes abalos na economia mundial, os países buscaram alternativas ao

petróleo. No Brasil, houve os investimentos a partir do Programa Nacional do Alcool (Proálcool) e, com isso, a capacidade de refino era superior à demanda nacional, o que provocou desinvestimentos no setor do refino projetados para a década de 1970 pelos militares (PIQUET, 2012). Além disso, como aponta Piquet (2012), o óleo importado era mais leve que o óleo que foi descoberto posteriormente no Brasil, o que exigiu que as refinarias passassem por uma série de mudanças, como, por exemplo, a mistura do óleo importado com o óleo brasileiro. A questão da importância do refino só foi retomada em termos de investimentos recentemente, a partir dos anos 2000, com os investimentos nas refinarias de Abreu e Lima, em Pernambuco, e com o COMPERJ (PIQUET, 2012), pois o refino do óleo gera maior valor agregado do que apenas a venda do óleo cru.

Com o lançamento do II PND no Governo Geisel (1974 a 1979), objetivava-se completar o processo de substituição de importações instalado há décadas no país, avançando no caminho da autonomia dos insumos básicos como o petróleo, aço, alumínio e da indústria de bens de capital. Santos (2003) reforça o objetivo do plano:

[...] superar a crise cambial eclodida a partir de 1973, por meio de uma mudança qualitativa do perfil da economia brasileira, que a prepararia para responder dinamicamente aos novos desafios impostos por padrões tecnológicos e organizacionais. (p. 73)

Fausto (2002, p. 495) aponta que a preocupação do II PND era com a questão energética. De acordo com Piquet (1993), todos os programas/projetos do II PND eram voltados para o setor energético e a maioria era financiada pelo capital estatal, como os investimentos na Bacia de Campos, por exemplo, que foram 100% financiados desta forma. Outros projetos que merecem destaque são os projetos do Proálcool, Programa Nuclear e a CSN (siderurgia em Volta Redonda), que também receberam vultosos investimentos e possuem parte de seus projetos no estado do Rio de Janeiro, o que promoveu alterações nas dinâmicas locais e regionais no que diz respeito às transformações socioespaciais (locais e regionais) como atração de população, empresas e circulação de capital.

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 este propósito, implanta e desenvolve um conjunto de projetos em infraestrutura e insumos básicos que, por sua importância estratégica e magnitude econômico-financeira, tornam-se conhecidos pela designação de Grandes Projetos de Investimentos – GPIs. (PIQUET, 2010, p. 223)

Ainda para Fausto (2002), a manutenção do crescimento econômico em 1974 possuía fundos políticos, pois a oposição estava crescendo e havia certo receio de que uma recessão econômica prejudicasse ainda mais o crescimento do país. Outro fator que colaborou para a manutenção das políticas de crescimento foi o fato de que a recessão teria um grande peso sobre a massa assalariada.

O II PND tratou de incentivar os investimentos da grande empresa privada na produção de bens de capital. Todo o sistema de incentivos e créditos do BNDE foram lançados nesse esforço. Entretanto, a nova política colocava no centro do palco da industrialização brasileira a grande empresa estatal. Os gigantescos investimentos a cargo do sistema Eletrobras, Petrobras, da Embratel e de outras empresas públicas, eram, a rigor, o sustentáculo do programa. (FAUSTO, 2002, p. 496)

Apesar da prioridade em relação aos projetos energéticos do II PND, nem todas as pretensões do plano foram implementadas, já que: “(...) o agravamento do contexto externo e da crise do balanço de pagamentos obrigou o Governo a desacelerar tal projeto, estabelecendo maior seletividade nos gastos públicos” (SANTOS, 2003, p. 73).

Não obstante a seletividade e incompletude do II PND em relação ao petróleo, sua urgência manteve os investimentos na Bacia de Campos afetando o espaço socioeconômico da Região Norte Fluminense de maneira avassaladora. Embora os investimentos no setor tenham conseguido alcançar resultados favoráveis, sendo um dos poucos setores que deram um retorno econômico, Malan (1981), em sua análise sobre o período, já destacava a preocupação com a questão do petróleo:

Está se tornando progressivamente mais claro que a elevação dos preços do petróleo além de criar um sério problema de desequilíbrio no balanço de pagamentos, alterar preços relativos e os termos de troca, e afetar negativamente a renda real disponível, colocou em questão um determinado padrão de uso de recursos intensivo em um produto substancialmente importado, evidenciando custos sociais de um estilo de crescimento que – forçosamente – terá que ser alterado a médio e longo prazos, seja pelos novos sinais de mercado expressos em uma nova estrutura de preços relativos, seja por interferência indireta e direta do Setor Público. (MALAN, 1981, p. 240)

## 2.2

### **A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro: uma iniciativa de aproximação da metrópole e do interior**

Paralelo a todos esses acontecimentos, em 1975 ocorreu a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Muitos autores como Silva (2017), Evangelista (2011), Marafon *et al.* (2011), Binsztok (1999; 2012) e Rua (2007b) fizeram

análises sobre a fusão dos dois estados e, com isso, auxiliam no entendimento das questões políticas, econômicas e sociais do atual estado do Rio de Janeiro.

A cidade do Rio de Janeiro, pela sua capitalidade, passou por diferentes papéis político-administrativos (BINSZTOK, 2012; MARAFON *et al.*, 2011; SILVA, 1996) que lhe garantiram, ao longo de sua formação histórica, grande centralidade no que concerne aos poderes políticos e econômicos na escala nacional e internacional. Com a transferência da capital da federação para Brasília, em 1960, a cidade passou à condição de cidade/estado da Guanabara entre aquele ano e 1975. Apesar da perda histórica e institucional de centralidade no âmbito político-institucional, a sua condição de centralidade ainda era privilegiada no que diz respeito à distribuição dos recursos, pois somava os recursos estadual e municipal. Segundo Binsztok (2012), é

importante mencionar que o antigo Distrito Federal, por acumular tributos municipais e estaduais, era uma unidade federada relativamente rica, que proporcionava elevados níveis de atendimento à sua população (saúde, educação, cultura, lazer etc.). (p. 265)

Davidovich (2010) explica que nesse período a cidade passou por diversas melhorias na sua infraestrutura e no aumento das instituições do ensino básico, no entanto, aumentou ainda mais a distância entre o estado da Guanabara e do Rio de Janeiro, já reconhecidas nas fases anteriores.

Em 1975, a iniciativa do governo militar da época promoveu a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro<sup>8</sup>, e o município do Rio de Janeiro passou a ser a capital do novo estado do Rio de Janeiro.

A extinção da Cidade-Estado se fez por simples decreto e implicou, entre outros problemas, a eliminação de uma representação do Rio de Janeiro no Senado nacional, reduzindo a duas cadeiras apenas. O novo Estado do Rio de Janeiro sagrou a cidade do Rio de Janeiro como município e capital dessa unidade da federação. Condição essa que envolveu dificuldades de ajuste a uma situação político-administrativa inédita, que expressava total oposição ao tradicional pensar político nacional da antiga capital do país. (DAVIDOVICH, 2010, p. 7)

A fusão tinha como objetivo conectar esses territórios separados por tanto tempo<sup>9</sup>, com vistas a um maior crescimento econômico, que transbordaria da região metropolitana para o interior (SANTOS, MARAFON & SANTANA, 2010).

---

<sup>8</sup> As leituras sobre os impasses político-administrativos dessa fusão podem ser realizadas na vasta obra produzida por Silva (2002).

<sup>9</sup> Desde 1831, quando houve a definição, pelo Poder Imperial do período, de um Município Neutro para a cidade Real do Rio de Janeiro (SILVA, 2017).

Essa nova configuração resultaria em uma série de mudanças no aspecto econômico da nova unidade, com a redução dos orçamentos, como também na nova situação política que essa fusão ensejava.

A fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, definida por decreto presidencial e ocorrida em 1974, unificou oficialmente o território fluminense, mas não as classes dominantes e dirigentes de então. Inúmeras ações e interesses setoriais, mediante sucessivos governos e agentes econômicos, privilegiavam uma ou outra parte do território. (TOTTI & PEDROSA, 2006, p. 23)

A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, bem como a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (1974), tinha como pano de fundo, conforme visto anteriormente, completar o processo de substituição de importações, mas também a um projeto de integração do território nacional e de desenvolvimento econômico no qual as metrópoles possuíam grande importância, conforme aponta Davidovich (2010). No caso do processo da fusão, tinha também como objetivo “estabelecer um equilíbrio regional, ante o poder econômico alcançado pelo estado de São Paulo” (DAVIDOVICH, 2010, p. 6).

Marafon *et al.* (2011) explicam que alguns empresários do estado da Guanabara já haviam elaborado um estudo técnico para verificar a possibilidade da união entre dois estados (o da Guanabara e o do Rio de Janeiro), pois os investidores estavam insatisfeitos com a alta carga tributária no estado que outrora fora a capital do país. Com a fusão, iniciou-se um processo de esvaziamento das indústrias que migraram para os municípios fluminenses próximos, principalmente, de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e São João de Meriti ou no eixo RJ-SP.

Por meio da fusão, pensou-se que o estado da Guanabara, com grande arrecadação fiscal, poderia, unido ao restante do estado, executar os investimentos na nova área, pois a fusão estaria identificada fundamentalmente com empresas de grande porte capazes de realizar sua expansão para a periferia metropolitana. (MARAFON *et al.*, 2011, p. 24)

Os autores também salientam a distância entre a região metropolitana e o seu interior, e que, com a fusão, buscou-se articular os municípios através dos eixos rodoviários. Evangelista (2011) reforça essa questão ao afirmar que o município do Rio de Janeiro, capital federal entre 1891 e 1960, era muito mais afeito às questões nacionais e internacionais do que às relacionadas com o seu interior mais próximo. Sobre o tema, também comenta Rua (2007a), apoiado nos autores Lessa (2000), Motta (2004) e Osório (2005). Para Rua (2007b):

As relações com a capital davam-se primordialmente no âmbito da política, embora a cidade do Rio de Janeiro fosse também o mais importante ponto de passagem das produções agrícolas fluminenses para o exterior e mercado consumidor dos produtos gerados no interior. Assim, relações de passagem parecem ter marcado as interações desses dois espaços. Por isso, talvez se possa falar de afastamento – pois se trata de passagem, uma aproximação que não se realiza plenamente – e não de desarticulação socioespacial entre a capital e o interior. (p. 280)

Binsztok (2012) explica que a cidade do Rio de Janeiro, ao exercer o papel de capital federal, impulsionou o surgimento de elites locais e de outras partes do país que ajudaram na construção de uma “mentalidade cosmopolita”, que tinha mais interesse com as questões globais do que com as de interesse regionais e locais. Silva (2018) ressalta que essa separação entre os estados deixou profundas marcas “de ordem sociológica, antropológica e geográfica nos seus habitantes e territórios” (p. 152), realçando o papel exercido pela cidade do Rio de Janeiro a partir das diferentes funções político-administrativas entre ela e o seu interior, que ainda exercia as funções primárias no modelo agrário-exportador.

É interessante perceber que as análises de diferentes autores demonstram que esse afastamento entre o interior e a então capital não foram superadas com a iniciativa da fusão dos dois estados. Rua (2007b) também aponta que essa separação favoreceu a criação de diferentes identidades territoriais nos espaços regionais, que são manifestadas ainda atualmente. O geógrafo fez uma análise sobre as crises econômicas vivenciadas pelo estado do Rio de Janeiro e as tentativas realizadas pelos Governos Estaduais direcionadas pelos eixos de desenvolvimento estadual. Tal poder instituído elegeu alguns espaços em detrimento de outros para a promoção de circulação e concentração de políticas públicas setoriais. Estas políticas, através de eixos de desenvolvimento, aprofundam ainda mais as desigualdades espaciais no estado (RUA, 2007a). No entanto, Rua (2007b) também aponta que essa retomada da economia em eixos, apesar dos problemas supracitados, poderia promover uma maior integração territorial, “refundindo a capital e algumas áreas do interior”, o que poderia favorecer a uma maior desconcentração seletiva.

Conforme apontado por Marafon *et al.* (2011), a economia do petróleo teria o intuito de conectar as áreas que estavam separadas por muito tempo, apesar das dúvidas sobre se isso foi de fato realizado. Outro fator importante em relação à conexão pretendida é que, durante os Governos Militares, essa conexão teria sido ainda mais difícil, já que os gestores privilegiaram as escalas de ação em nível federal em detrimento das demais escalas (estadual e local). Isso é afirmado por Faulhaber (1992), ao indicar que na época da implementação da Petrobras no

município de Macaé, o Governo Central ficou em um papel dúbio: o de levar as infraestruturas para o município e o de levar para a Petrobras. Pouco se fala do papel de atuação dos Governos do estado do Rio de Janeiro naquele contexto político-administrativo.

Neto (2006) explica que a fusão não foi capaz de alterar o quadro de estagnação econômica pelo qual passava a região Norte frente aos empréstimos realizados na década de 1970. Na década de 1980, o Governo Federal perdeu a capacidade de intervir positivamente no estado do Rio de Janeiro, pois os recursos estavam comprometidos para o pagamento dos credores internacionais. Dessa forma, diversos agentes socioeconômicos se mobilizaram para atrair os poucos recursos disponíveis desse nível de Governo para o estado Rio de Janeiro.

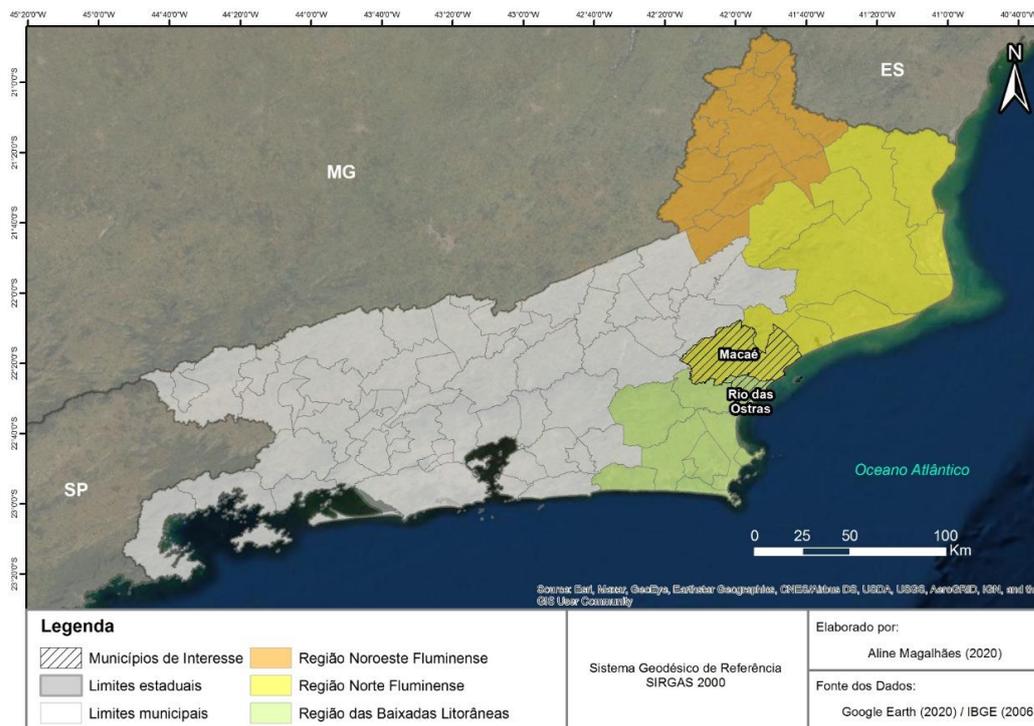
Entretanto, os setores tradicionais da economia fluminense – comércio, indústria naval e metalúrgica, intermediação financeira, entre outros – não conseguiram ser contemplados pelo Governo Federal por não apresentarem propostas de interesse geral do estado, consolidando-se o discurso de esvaziamento econômico. (NETO, 2006, p. 226)

Tal situação demonstra que os recursos ficaram concentrados na indústria do óleo e gás durante a década de 1970, e inviabilizaram, nas décadas seguintes, as tentativas de diversificação econômica da região. A situação econômica só melhorou a partir da década de 1990, quando a cadeia petrolífera começou a dar retornos econômicos para o estado do Rio de Janeiro, mas o quadro de dependência na cadeia petrolífera já estava lançado.

Nesse sentido, antes e depois da fusão, é possível perceber que o estado do Rio de Janeiro possuía uma grande dependência em relação aos incentivos do Governo Federal. Essa dependência permanece com os dois grandes projetos de desenvolvimento, sendo a implementação da indústria de petróleo na Bacia de Campos, no Norte Fluminense, e o projeto nuclear brasileiro, com a construção da usina em Angra dos Reis. Tais projetos faziam parte o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), promovido durante o governo militar de Ernesto Geisel (1974-1979).

Apesar do sucesso da indústria do petróleo no estado do Rio de Janeiro, não ocorreu necessariamente uma maior integração dos territórios e nem mesmo em uma diversificação da economia do estado, conforme apontam Marafon *et al.* (2011), Evangelista (2011), entre outros autores. Nesse sentido, a pesquisa tem como foco a discussão sobre a necessária diversificação da economia fluminense, na região Norte do estado, fundamentalmente no município de Macaé e Rio das Ostras.

**Figura 1 – Mapa de Localização da área de estudo:**



Fonte: elaboração própria.

## 2.3

### Região Norte Fluminense: da decadência do setor sucroalcooleiro à chegada do setor petrolífero

O Norte Fluminense se destacou economicamente a partir da segunda metade do século XVII até meados do século XX, pela produção da cana de açúcar, café (atual região Noroeste Fluminense) e pela pecuária, esta última sendo uma das atividades que possibilitaram o povoamento de Campos dos Goytacazes devido ao abastecimento interno (CRUZ, 2006). A produção da cana de açúcar deu visibilidade ao Norte Fluminense, tornando-a uma das mais importantes regiões sucroalcooleiras do país nos séculos XIX e início do século XX. Tal desempenho econômico possibilitava a maior conexão com a então capital do país, Distrito Federal, à cidade do Rio de Janeiro, principalmente através do seu porto, para o escoamento da produção. Esta saía de São João da Barra e, posteriormente, através de Imbetiba no município de Macaé (TERRA, OLIVEIRA & GIVISIEZ, 2012; MARAFON *et al.*, 2011) em direção à sede imperial republicana. Antes da cana de açúcar despontar como atividade monocultora no Norte Fluminense, a região também produzia outros alimentos, em princípio para subsistência e,

posteriormente, para o escoamento em nível regional e até mesmo estadual (CRUZ, 2006 e TERRA, OLIVEIRA & GIVISIEZ, 2012), o que possibilitava maior dinamismo econômico à região.

Com o crescimento da atividade açucareira, as produções de subsistência começaram a ficar reduzidas e a maioria das terras disponíveis eram utilizadas para a produção sucroalcooleira. Cruz (2006) destaca que esse é um dos pontos que explicam o início das desigualdades no Norte Fluminense, também denominada como “região-problema”<sup>10</sup> (CRUZ, 2006; MARAFON *et al.*, 2011) ou “terra de contrastes”, devido às grandes desigualdades socioespaciais criadas na região por tais atividades (TOTTI & PEDROSA, 2006).

A indústria canavieira possibilitou a ascensão de uma elite agrária que possuía grande força econômica e política na região. Além disso, grande parte dos recursos capitaneados pelo estado do Rio de Janeiro ficava concentrada na monocultura canavieira entre os anos 1970 e 1980, o que acentuou a desigualdade internamente na região. Mais tarde, a parte mais pobre do Norte emancipou-se e é hoje a região Noroeste Fluminense (CRUZ, 2006). A passagem para o século XX possibilitou entender como se iniciou o processo de decadência da região Norte Fluminense a partir do seu setor sucroalcooleiro e se mantém até os dias atuais. Após a década de 1930, o cenário nacional modificou-se substancialmente, trazendo as demandas industriais “ditas modernas” para a região, sendo que tais aparatos técnicos e produtivos se chocavam com os setores agropecuário e agroindustrial do Norte Fluminense daquela época (CRUZ, 2006). Data também daquele período o início da migração campo-cidade, principalmente vindos dos municípios da Região Noroeste Fluminense para o município do Rio de Janeiro, conforme aponta Cruz (2006). É também a partir da década de 1930, com a adoção de diferentes políticas públicas do Governo Federal (como o IAA e o Proálcool, como veremos adiante), que se iniciou o processo de ascensão do estado de São Paulo como importante produtor da cana de açúcar no país. O estado paulista foi beneficiado pelas políticas do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) (MARAFON *et al.*, 2011) em 1929 e, mais tarde, na década de 1970, com o programa (Proálcool). Para Cruz (2006): “A cada crise, o estado do Rio de Janeiro, pela pouca

---

<sup>10</sup> Para Piquet (2010), a Região Norte Fluminense passa a ser caracterizada como região problema a partir da perda da sua capacidade produtiva para São Paulo, com as políticas do Proálcool na década de 1970. Segundo a autora: “A região passa 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, o alto grau de desemprego sazonal, determinando um processo de pauperização, de desenraizamento e de deslocamento do trabalhador rural para a periferia das cidades da região” (p. 223).

capacidade de reação, se enfraquecia, e São Paulo avançava, pela sua capacidade agressiva de ocupação de novos mercados” (p. 51).

De acordo com Terra, Oliveira e Givisiez (2012), o IAA foi criado com a finalidade de proteger o mercado sucroalcooleiro brasileiro após a crise de superprodução de 1929. Desta forma, foram estabelecidos regimes de cotas de produção, além da adição de 5% de álcool na gasolina dos motores à combustão. Com a ascensão do estado de São Paulo como produtor de cana de açúcar, o estado vizinho do Rio de Janeiro se beneficiou com a política do IAA, o que também favoreceu a produção de equipamentos industriais que permitiam a aceleração do processo produtivo, garantindo, assim, maior competitividade. Foi sob esta dinâmica que ocorreu a mudança do polo hegemônico açucareiro do Norte Fluminense para o estado de São Paulo ao longo do século XX (TERRA, OLIVEIRA E GIVISIEZ, 2012).

No auge da dinâmica de substituição de importações, na década de 1970, a situação não melhorou muito para o setor sucroalcooleiro da Região Norte Fluminense, que não conseguiu reverter o processo de estagnação que já vinha sendo traçado nas décadas anteriores. Pelo contrário, a partir da implantação da política do Proálcool, em nível federal, a região não conseguiu acompanhar os avanços tecnológicos do setor, perdendo cada vez mais espaço para São Paulo, que diversificava ferozmente os seus setores econômicos (PIQUET, 2010; BERNARDES, 2014; CRUZ, 2006; MARAFON *et al.*, 2011). Segundo Piquet (2010), a política do Proálcool veio como resposta à primeira crise mundial do petróleo em 1973, e foi uma medida para conter os altos preços no mercado internacional. Porém, São Paulo já vinha despontando no setor, e comprou muitas usinas do Norte Fluminense apenas com o intuito de adquirir suas cotas, o que aprofundou ainda mais a decadência do setor na região fluminense.

Esse Norte Fluminense “histórico”, tendo a cidade de Campos como principal polo, passou a apresentar problemas que iam desde a estagnação e a queda dos índices de produtividade de seu principal produto até, e sobretudo, o alto grau de desemprego, determinando um processo de pauperização, desenraizamento e deslocamento do trabalhador rural para as periferias das cidades da região. (PIQUET, 2010, p. 81)

A chegada da Petrobras ao Norte Fluminense em 1974 definiu a sua sede de negócios no município de Macaé, em especial no seu distrito-sede. Tal condição possibilitava um novo fôlego para a economia regional do Norte Fluminense e para o estado do Rio de Janeiro como um todo.

Não há um consenso entre os autores em relação à escolha de Macaé para essa alocação. Faulhaber (1992) explica que, de acordo com um questionário enviado à Petrobras, a primeira opção seria Vitória (ES), mas a empresa não chegou a um acordo sobre a administração do porto, portanto, Macaé foi escolhida por apresentar condições viáveis para a implantação do porto, em Imbetiba. Binsztok (2012), ancorado nos trabalhos de Lamego (1940, 1944) e Bernardes (1957), explicita que a escolha por Macaé também se deu pelas condições do porto de Imbetiba, devido ao seu profundo calado, o que é raro nesse trecho do litoral. Caso Macaé não fosse escolhida, condições semelhantes só seriam encontradas em Arraial do Cabo. Outros autores como Serra, Terra & Pontes (2006) explicam que Campos dos Goytacazes seria a escolha natural, mas que, devido à pressão política dos usineiros da cana de açúcar, a cidade foi preterida. Segundo os mesmos autores, “com receio de perderem seu pleno controle sobre a mão de obra, um verdadeiro exército de reserva, que se sujeitava à sub-remuneração e às sazonalidades da atividade sucroalcooleira” (p. 275), os usineiros pressionaram para a substituição de Campos dos Goytacazes por Macaé para a implantação da Petrobras. Para Piquet (2010), todavia, a escolha por Macaé se deu pela proximidade (cerca de 100 quilômetros) da capital do estado, o Rio de Janeiro, ou seja, uma escolha logística.

A implementação da Petrobras ficou a cargo do Governo Federal, que se responsabilizou por levar as infraestruturas necessárias à empresa e ao município. Faulhaber (1992), que fez uma análise sobre esse processo de implementação, aponta que a Petrobras não tinha como objetivo melhorar as condições de vida da população local (em relação à infraestrutura), mas sim de alavancar a produção nacional e aumentar a lucratividade, diminuindo desta forma, a dependência externa.

O papel que o Estado Central desempenhou no período gerou confusões na época e o governo municipal de Macaé participou pouco do processo. Para Mota *et al.* (2007), a pouca participação municipal foi em função de que:

Os impactos ocasionados por um polo petrolífero ocorrem na mesma velocidade da instalação das empresas do setor, isto é: em pouquíssimo tempo, como observado em Macaé. A rapidez e a dimensão dessas transformações são difíceis de serem acompanhadas pela gestão municipal, acarretando uma série de deficiências na oferta de serviços e de infraestrutura para as empresas e população em geral. (p. 289-290)

O período da implementação da Petrobras no município foi marcado pela falta de planejamento e a rapidez com que o processo ocorreu. Macaé sofreu com

grandes alterações em seu espaço geográfico, pois, com a chegada do grande contingente populacional, houve a ocupação de áreas periféricas, aumento da especulação imobiliária, transformação da economia, aumento da violência, falta de saneamento básico, entre muitos outros<sup>11</sup>.

As gestões municipal e estadual pouco participaram desse processo, reflexo do domínio do setor monopolizado pelo Governo Central e que tinha como agenda principal o aumento da produção energética e dos lucros da Petrobras. Esse processo vai ser alterado em maior profundidade a partir da Constituição de 1988, através da descentralização dos poderes entre os entes federados, o que aumentou a autonomia das escalas municipais que se constituíram como entes federados importantes para a alocação dos recursos locais (SANTOS, 2018).

### 2.3.1

#### **Necessidade de dinamização espacial dos espaços regionais fluminenses**

A implantação da cadeia petrolífera no estado do Rio de Janeiro modificou substancialmente a economia do estado e dos municípios que se beneficiam dos recursos dos *royalties* e das Participações Especiais, garantida pela Constituição Federal (artigo 20º), segundo critérios estabelecidos pelas leis nº 7.990/89 e 9.478/97 (Lei do Petróleo) (SERRA, TERRA & PONTES, 2006).

A compensação financeira dos *royalties* é antiga e foi instituída através da Lei nº 2.004/1953, a mesma que instituiu a criação da Petrobras. Essa compensação, em princípio, era paga apenas à União e foi somente através da Lei 7.453/85 que tal compensação passou a ser paga também aos estados e municípios (SERRA & GOBETTI, 2012). Posteriormente, outras alterações ocorreram, mas não chamaram tanta atenção, pois o volume da produção e, conseqüentemente, os *royalties*, ainda eram baixos. Os recursos dos *royalties* só começaram a aumentar, então, a partir de 1997. Serra e Gobetti (2012) explicam que a parcela dos *royalties* que antes era de 5% para os municípios, passou para 10%. Para eles, tal modificação tem um fundo político, pois, para que fosse aprovada a quebra do monopólio estatal, ou seja, o direito de outras empresas também explorarem e produzirem petróleo e gás natural, houve um acordo político entre governadores e prefeitos.

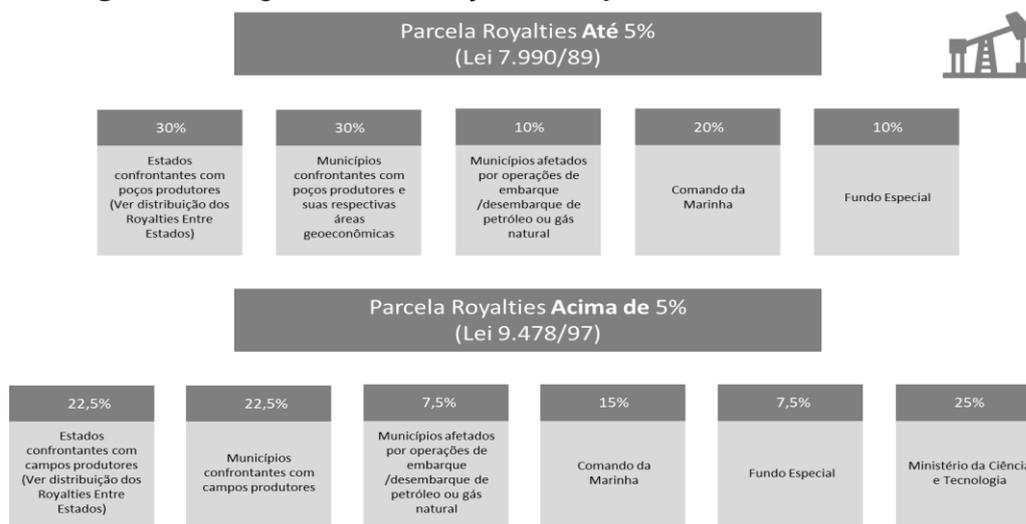
---

<sup>11</sup> Os impactos ocasionados pela implantação da Petrobras em Macaé foram analisados pela autora desta pesquisa em seu trabalho monográfico no curso de Geografia e Meio Ambiente da PUC-Rio, defendida em julho de 2011. Para maiores informações os trabalhos desenvolvidos pelo grupo de estudos Núcleo de Estudos de Geografia Fluminense (NEGEF) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e pelo Boletim Petróleo, *Royalties* e Região da Universidade Cândido Mendes (UCAM) são referências de estudos desenvolvidos no interior fluminense.

De acordo com o site da ANP, as jazidas de petróleo e gás natural são pertencentes à União, que concede o direito de exploração para as empresas. Os *royalties* são uma compensação financeira paga pelas empresas à União, estados e municípios pela exploração de um recurso finito, e têm seu cálculo baseado no preço de mercado do petróleo e gás natural.

Cada campo produtor de petróleo possui uma alíquota para os *royalties* que são pagos pela companhia petrolífera ao Tesouro Nacional. Esse valor é definido pela ANP, que redistribui à União, estados e municípios. Para um mesmo campo de produção são aplicadas duas regras de rateio: as parcelas de *royalties* até 5% e *royalties* acima de 5%, que são os chamados *royalties* excedentes, devido aos graus diferenciados de economicidade dos campos (SERRA, TERRA & PONTES, 2006). A Figura 2 mostra mais detalhadamente como essa distribuição ocorre.

**Figura 2** – Regras de distribuição dos *royalties*:



Fonte: Adaptado do CENPE/ MPRJ (2019).

As Participações Especiais (PEs) são compensações financeiras “adicionais aos *royalties* para os campos com grande volume de produção ou rentabilidade” (GUTMAN, 2007). E, diferentemente dos *royalties* que incidem mensalmente, as PEs são pagas trimestralmente. A atual regra de rateio beneficia a União, os estados e municípios confrontantes com os campos de exploração do petróleo. Os autores Nazareth, Araújo & Oliveira (2019) comentam que atualmente os valores recebidos das Participações Especiais têm superado o valor dos *royalties* e isso se deve, principalmente, devido à exploração nos campos do pré-sal.

Até o momento foram discutidas as condições no âmbito político e econômico nacional que desencadearam nos investimentos na cadeia petrolífera, fundamentalmente nos investimentos na plataforma continental da Bacia de Campos.

A economia petrolífera vem, desde então, ganhando cada vez mais força no cenário nacional, como também para os estados e municípios a partir do recebimento das rendas petrolíferas.

Sobre esta última questão, é importante destacar o potencial que as rendas petrolíferas poderiam ter adquirido para o fomento de outras possibilidades de investimento, que desconcentrassem as aplicações de capital na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e pela condição orçamentária privilegiada dos municípios petrorrentistas frente aos demais municípios brasileiros. No entanto, ao longo desses mais de 20 anos de recebimento das rendas petrolíferas, pouco ou quase nada foi feito, demonstrando que esses recursos além de não terem fomentado outras atividades, também não tem se traduzido em uma melhoria nas condições de vida dessas populações.

Na análise sobre a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, foi possível perceber que a fusão esbarrou em outros problemas de difícil enfrentamento, como o da continuidade de concentração de população, renda e investimentos na sua Região Metropolitana, unidade territorial cunhada em 1974. Apesar dos esforços recentes dos grandes projetos âncora espalhados pelo estado do Rio de Janeiro, apontados como potenciais atividades para geração de trabalho, renda e dinamização de setores tradicionais da economia fluminense (NATAL, OLIVEIRA & ABRANTES FILHO, 2010), eles se encontram estagnados atualmente, como é o caso do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ).

Neto e Rocha (2014) explicam que o estado do Rio de Janeiro sofreu com uma forte crise econômica, social e institucional no período de 1980 e 1990 devido, entre outros fatores, ao esgotamento do modelo desenvolvimentista em curso. Na segunda metade da década de 1990, houve uma retomada econômica no estado, impulsionada principalmente pela indústria de petróleo e gás na Bacia de Campos, mas também em outras regiões, como a indústria automotiva no Sul Fluminense. Nesse sentido, parecia ocorrer certa desconcentração dos investimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, ainda que grande parte da população e da economia estivesse concentrada na mesma. Essa desconcentração também pode ser observada a partir da década de 2000, principalmente a partir de 2006, com o alinhamento político dos três níveis de poder instituído: os governos federal, estadual e municipal. No caso do estado, os dois níveis (estado e federação) impulsionaram uma série de investimentos públicos e privados, sendo o principal deles o COMPERJ.

A análise dos autores, baseadas nos dados da série “Decisão Rio”, desenvolvidos pela FIRJAN, mostra que apesar desses investimentos espalhados pelo

estado, observa-se que eles se concentraram na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), o que caracterizaria o que os autores chamam de “reconcentração no entorno da capital do estado”.

Deve-se notar que, talvez, nem a poderosa atividade de exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Campos tenha capacidade de reverter esse quadro de reconcentração, uma vez que os encadeamentos de suas atividades têm acontecido prioritariamente na RMRJa<sup>12</sup>, com destaques para a indústria naval, o COMPERJ e sua estreita ligação com o porto de Itaguaí. (NETO E ROCHA, 2014)

Na Tabela 2, retirada do trabalho dos mesmos autores, com base nos dados da FIRJAN (anos 2010, 2011, 2012 e 2014<sup>13</sup>), é possível perceber que os investimentos no município do Rio de Janeiro diminuíram no ano de 2010, mas foram retomados nos anos seguintes, com destaques para os investimentos nos anos de 2012 e 2014. As regiões Leste e Norte Fluminense, em comparação com as outras regiões do estado, foram as que mais receberam investimentos depois do município do Rio de Janeiro, nos anos de 2010, 2011 e 2012. No entanto, observa-se a queda abrupta dos investimentos no Norte Fluminense no ano de 2014, o que pode ter sido uma resposta da queda do barril do petróleo no mercado internacional.

**Tabela 1** – Evolução dos investimentos no ERJ por região, entre 2010 e 2014:

Região	2010		2011		2012		2014	
	bilhões R\$	%						
<b>Município do Rio de Janeiro</b>	5,3	4,2	21,2	11,7	34,5	16,3	37,8	16,1
<b>Leste</b>	15,6	12,3	13,2	7,3	11,4	5,4	25,6	10,9
<b>Sul</b>	5	3,9	11,4	6,3	14,1	6,7	14	6
<b>Baixada Fluminense I</b>	6,2	4,9	8,4	4,6	11,9	5,6	10,9	4,6
<b>Norte</b>	12,9	10,3	14	7,7	26	12,3	0,9	0,4
<b>Baixada Fluminense II</b>	1,9	1,5	2,6	1,4	2,7	1,7	2,9	1,2

<sup>12</sup> RMRJa -Região Metropolitana do Rio de Janeiro ampliada, utilizada pelos autores Neto e Rocha para especificar a Região Metropolitana e o seu entorno próximo.

<sup>13</sup> Os autores explicaram que os dados de 2013 não foram divulgados pela FIRJAN.

<b>Serrana</b>			1,3	0,7	0,5	0,2	0,3	0,1
<b>Centro Norte</b>			0,5	0,3	0,5	0,2	0,1	0,02
<b>Noroeste</b>			0,5	0,3	0,8	0,4	0,1	0,02
<b>Várias</b>	79,4	62,9	108,3	59,7	109,1	51,6	143	60,7
<b>Total Geral</b>	126,3	100	181,4	100	211,5	100	211,5	100

Fonte: Adaptado de Neto e Rocha, 2014, p.6. Dados Decisão Rio FIRJAN (2010), FIRJAN (2011), FIRJAN (2012) e FIRJAN (2014).

Desta forma, é possível perceber que existe uma grande preocupação no que diz respeito à concentração dos investimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, ainda como resultado do processo da fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro há cerca de 45 anos. Os projetos recentes, desenvolvidos através de diferentes iniciativas dos governos estaduais, principalmente os projetos âncora para o estado do Rio de Janeiro, mostram as tentativas de articulação da economia fluminense e a tentativa de desconcentrar os investimentos na RMRJ.

No entanto, Rua (2007b) e Egler (2014) ressaltam que tais iniciativas estão apoiadas a partir de eixos de investimentos, o que resulta em uma preocupação sobre a escolha de alguns espaços em detrimento de outros. Sobre essa questão, merece destaque a contribuição de Egler (2014) sobre o planejamento regional. O autor explica que a conformação desse tipo de planejamento aparece no pós-guerra, na Europa arrasada após o conflito. Importantes estudos sobre o desenvolvimento por regiões, como o de Myrdal (1957) e o de Perroux (1961), mostram uma concepção de polos de crescimento a partir das relações entre o Estado e as grandes empresas, nas quais as negociações vão depender principalmente do poder de barganha desses agentes econômicos. Ao estender essa visão à economia nacional, esta seria composta de zonas ativas e zonas passivas, sendo que as primeiras exercem poder de dominação sobre as segundas, resultando em profundas desigualdades socioespaciais. Sobre isso, o autor destaca a incorporação das concepções perrouxianas no Brasil, a partir da crise energética durante os governos militares.

A conclusão que emana destas formulações é uma derivada de fácil solução e suas consequências para a política econômica, óbvias. No universo da “economia

dominante” cabe ao Estado buscar plasmar, através de “polos de crescimento” situados no interior do espaço econômico nacional, as forças motrizes que atuam na economia internacional. (EGLER, 2014, p. 212)

Conforme colocado acima, esses eixos de desenvolvimento, privilegiaram, nos contextos da década de 1970, maiores investimentos na Região Norte Fluminense, ainda que por um determinismo físico, posto que segue a localização das jazidas petrolíferas, mas que poderiam possibilitar o dinamismo necessário para além da RMRJ.

Além disso, os municípios ganharam um novo fôlego após anos de decadência do setor sucroalcooleiro, e isto se deu, principalmente, devido ao recebimento dos *royalties* e das Participações Especiais. Esses municípios passaram a ser denominados de “novos municípios ricos” pela condição orçamentária privilegiada em relação aos demais municípios brasileiros (SANTOS, 2018; SERRA, 2007; SERRA, TERRA & PONTES, 2006, entre outros). Todavia, o fato acarretou em um aprofundamento na dependência nessas rendas, mas que não tem se traduzido em uma maior qualidade de vida para as populações locais (PIQUET, 2012; TERRA, OLIVEIRA & GIVISIEZ, 2006). “Os orçamentos milionários que as prefeituras locais têm recebido pouco retornam para a população em forma de benefícios” (PIQUET, 2010, p. 92). Ademais, tal situação também não tem se traduzido em possibilidades para a diversificação da economia para outros setores além do óleo e gás, o que poderia reduzir os riscos da “doença holandesa” ou a “maldição dos recursos naturais”, como auxiliar na mitigação dos impactos da cadeia petrolífera na região quando esse recurso se tornar escasso.

Serra, Terra & Pontes (2006) chamam atenção de que é preciso que não se naturalize o recebimento dessas receitas. Isto porque não houve um debate aprofundado na época da sua implementação e porque, como as jazidas do petróleo são pertencentes à União, não há nada que justifique o seu pagamento aos entes subnacionais, pois não há “nenhum nexos causal entre a atividade petrolífera e seus impactos territoriais” (p. 60), ainda que os autores reconheçam a importância das rendas petrolíferas aos municípios da Região Norte Fluminense, pois contribuíram para a reversão do quadro de estagnação econômica desde o fim do Proálcool e para a Região das Baixadas Litorâneas pelo processo de adensamento populacional ocorrido nas últimas décadas, que foi ocasionado pela chegada da cadeia petrolífera. No entanto, o que se estabelece segue muito mais um determinismo físico, ou seja, o que eles denominam de “sorte geográfica” do que tais impactos territoriais.

Para Serra (2007), essa questão é preocupante, ainda mais por se tratar de um recurso finito. Além do equívoco (ou não) de interpretação relacionado ao discurso do recebimento dos *royalties* por parte dos congressistas, governadores e prefeitos, em função dos impactos causados pela indústria petrolífera nos territórios.

Vale lembrar, contudo, que a elevação do fluxo de renda local e regional gerado pela presença do segmento de E&P, provoca o crescimento da base tributária permitindo o aumento da arrecadação por meio dos instrumentos impositivos clássicos. No caso do Brasil, o aumento da arrecadação ocorre, principalmente, por meio do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e das receitas tributárias municipais. (SERRA, 2007, p. 80)

O autor explica que não seria o caso dos municípios que sofrem os impactos das atividades petrolíferas não serem merecedores das Participações Governamentais, mas que o pagamento deveria ser em função de outro princípio compensatório, “o princípio da justiça intergeracional nos territórios impactados pelo segmento” (SERRA, 2007, p. 80), que poderiam auxiliar na construção de um futuro sem petróleo e canalizar recursos para o desenvolvimento de fontes renováveis (SERRA & GOBETTI, 2012).

Outra contribuição dos autores Serra e Gobetti (2012) é a discussão sobre a relação entre petróleo, *royalties* e desenvolvimento. Para eles, o petróleo possui mais possibilidades de produzir efeitos positivos em termos do desenvolvimento do que as rendas petrolíferas, por contribuir de maneira mais diversificada com o PIB do país em termos quantitativos e porque possui maior possibilidade de gerar empregos e renda espacialmente desconcentrada. Além disso, caso as rendas petrolíferas fossem partilhadas de maneiras mais equânimes entre os entes da federação ou concentradas no Governo Federal, seria possível o desenvolvimento de políticas públicas de maior alcance, como os investimentos em fontes mais limpas de energia, desenvolvimento em pesquisa e tecnologia, entre outros.

Recentemente, diferentes projetos de lei têm tramitado no Congresso Nacional com o objetivo de alterar as regras de distribuição dos *royalties* e das Participações Especiais. Um exemplo disto é a Lei nº 12.734/2012 já aprovada no Congresso e que aguarda a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) pelos recursos interpostos pelos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo (CRUZ, 2015; NAZARETH, ARAÚJO & OLIVEIRA, 2018).

As parcelas de *royalties* e participações especiais destinadas, no modelo de concessão vigente, aos entes considerados produtores – estados confrontantes e municípios confrontantes e afetados ou com instalações de embarque e desembarque

– serão substancialmente reduzidas, enquanto deverão aumentar nas proporções indicadas na legislação, as parcelas dos fundos especiais, destinados a todos os estados e municípios, e do Fundo Social da União – tanto no modelo de partilha como no de concessão. A legislação aprovada também alterou a aplicação dessas rendas, direcionando grande parte dos recursos às áreas de saúde e educação. (NAZARETH, ARAÚJO E OLIVEIRA, 2018, p. 174)

Caso a liminar seja derrubada, o estado do Rio de Janeiro deixaria de receber entre 2020 e 2023 o valor de R\$ 23,8 bilhões de reais, o equivalente a 36% de suas rendas petrolíferas, segundo o cálculo da ANP (CENPE/MPRJ, 2019). Além disso, o relatório produzido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) ressalta que isso produzirá impactos distintos nos municípios fluminenses, pois, conforme visto anteriormente, as regras de distribuição são diferentes entre os municípios petrorrentistas. Um exemplo disto é a alta variação entre os valores das rendas petrolíferas, variando entre 7,6 milhões (Lage do Muriaé) até 1,4 bilhão (Maricá). Segundo o mesmo relatório, isso produz impactos no que diz respeito à dependência das receitas municipais orçamentárias em relação às rendas petrolíferas<sup>14</sup>.

Essas mudanças que estão em curso poderão trazer impactos ainda maiores do que a crise recente do petróleo, pois terão que conviver com orçamentos ainda menores caso a Lei 12.734/2012 entre em vigor. E se os municípios fizeram ou fazem muito pouco com esses orçamentos milionários ao longo desses anos, como ficarão com esse futuro cenário?

As possibilidades de mudanças nas regras de rateio das rendas petrolíferas, as variações do preço do barril do petróleo no mercado internacional e a dependência dos recursos petrolíferos podem produzir impactos profundos nos municípios petrorrentistas, que precisarão se adaptar em um curto período.

Como bem lembra Serra (2018), se uma das maiores dificuldades dos municípios brasileiros é a pouca verba para realizar investimentos, por que esses municípios não conseguiram ir além? Para ele, esses municípios “deveriam funcionar como verdadeiros laboratórios de como promover políticas públicas quando se possui suporte orçamentário” (p. 5). Nesse sentido, cabe uma análise para compreender quais foram os entraves nesses municípios que impossibilitaram a realização de maiores investimentos e uma melhor utilização desses recursos para a sua população.

---

<sup>14</sup> Para maiores informações sobre o grau de dependência dos municípios nas receitas petrolíferas e a previsão de mudanças a partir da Lei 12.734/2012, consultar o Relatório Técnico: Distribuição das Rendas Petrolíferas entre os Municípios Fluminenses: Impactos nos Orçamentos Municipais com a Eventual Mudança nas Regras de Distribuição, elaborado pelo CENP/MPRJ (2019).

Um dos debates acerca da relação entre petróleo e desenvolvimento diz respeito à cadeia petrolífera que a indústria do petróleo movimenta, os setores chamados *upstream* (exploração, desenvolvimento e produção) e *downstream* (transporte, refino e distribuição). As duas etapas, conforme ressalta Piquet (2012), vão possuir características totalmente diferentes quanto a sua localização e aos impactos econômicos que produzem nos territórios.

Com a exploração e produção de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, ou seja, no setor *upstream*, grandes transformações foram causadas na região. Além do recebimento das rendas petrolíferas, a atividade de Exploração e Produção atraiu diversas empresas fornecedoras de bens e serviços do ramo petrolífero, fundamentalmente no município de Macaé, onde estão localizadas as bases de operação da Petrobras, maior petroleira investidora na Bacia de Campos – ainda que esse cenário esteja sendo modificado desde a quebra do monopólio estatal em 1997. No entanto, a cadeia do petróleo é muito extensa e diversa, o que também faz variar o perfil das empresas que atuam no ramo, desde empresas que fornecem insumos mais simples a empresas com alto grau de complexidade tecnológico, que dão apoio às atividades de E&P. Sobre estas últimas, dificilmente um país dará conta de fornecer todos os insumos necessários para as atividades, o que atraiu muitas empresas transnacionais (PIQUET, HASENCLEVER & SHIMODA, 2015).

Nesse sentido, muitas empresas vieram para o país ou instalaram filiais para se estabelecerem como fornecedores da indústria do óleo e gás. Todavia, na época da criação da Petrobras, que se deu através de uma mobilização nacional através da campanha “O petróleo é nosso”, a diretriz da empresa era para a capacitação dos técnicos brasileiros e no investimento de tecnologias em uma perspectiva nacionalista, “mas também quanto à capacitação empresarial das empresas ligadas ao suprimento de bens e serviços, pois, naquele momento histórico, dependia quase que 100% da importação desses serviços e produtos” (PIQUET & LUMBRERAS, 2018, p. 85). Tal diretriz ampliou o número de fornecedores internos para a cadeia do petróleo entre anos 1960 e 1980.

Nos anos da década de 1990, ocorreu um acelerado investimento estrangeiro. Para Piquet, Hasenclever & Shimoda (2015), isso trouxe uma expectativa otimista de que as empresas estrangeiras trariam desenvolvimento através de uma base produtiva com maior conteúdo tecnológico, com a possibilidade de adequar o país à era da globalização. É nesse contexto que ocorre a criação da ONIP (Organização Nacional da Indústria do Petróleo), em 1999. A organização tinha como objetivo reunir os empresários nacionais e estrangeiros ligados à cadeia do

petróleo para ampliar a participação nacional no fornecimento de bens e serviços no setor da cadeia petrolífera, possibilitando a geração de emprego e renda no país (PIQUET, HASENCLEVER & SHIMODA, 2015).

A ANP (órgão regulador criado nas bases da Lei do Petróleo) definiu em 1997 algumas exigências para as empresas de E&P, entre elas, para que dessem igualdade de tratamento aos fornecedores locais nos projetos situados no Brasil (PIQUET, HASENCLEVER & SHIMODA, 2015), porém essa participação era voluntária entre 1999 e 2002 (PIQUET & LUMBRERAS, 2018). Foi somente em 2003 que os editais passaram a exigir o compromisso de conteúdo local para aquisição de bens e serviços, sendo passível de multa em caso de descumprimento (PIQUET & LUMBRERAS, 2018).

Com as descobertas do Pré-Sal, em 2007, uma série de empresas estrangeiras estabeleceram centros de pesquisa, principalmente na cidade do Rio de Janeiro, onde também está localizado o centro de pesquisa da Petrobras, o CENPES. Isso mostra o interesse dessas empresas em investimentos no setor petrolífero brasileiro e também demonstram uma necessidade de ampliação dos fornecedores locais para se adequarem aos novos ritmos de produção. No entanto, esse debate não tem se reduzido apenas à capacidade de atendimento da indústria local de dar conta da Política de Conteúdo Local, diz respeito a um debate recente que vem ocorrendo entre as empresas sobre a eficácia em relação a essa política. Além das petroleiras, esse debate reúne diversas entidades de representação que divergem entre o apoio ou a divergência com a relação ao Conteúdo Local. Isso trouxe outras implicações tanto em relação a questões políticas, como também econômicas, pois parte do parque industrial brasileiro já vinha se preparando para as novas demandas e, caso ocorram alterações nas regras de conteúdo local, podem perder seus investimentos. Entre as várias posições concernentes a ambos os lados, há aqueles que defendem a política enquanto uma forma de motivar a indústria nacional, gerar emprego, renda e competitividade, e outros que colocam a questão do preço e da qualidade dos produtos e serviços nacionais.

Para não adentrar mais nessa delicada problemática que se delinea nos últimos anos com a participação de diferentes entidades, petroleiras e um jogo político imbrincado, a autora chama a atenção para a mudança de postura da Petrobras nos últimos anos, fundamentalmente a partir da reestruturação que a empresa vem sofrendo desde meados de 2014, a partir dos desdobramentos da Lava Jato, que denunciaram escândalos na empresa. Nos últimos anos, a companhia tem se aberto mais ao mercado e abandonando antigas diretrizes que a guiaram

desde a sua formação, diminuindo o quadro de trabalhadores diretos e aumentando o quadro de trabalhadores terceirizados. Além disso, a Petrobras tem adotado a postura contrária à política de conteúdo local, se mostrando em um viés que tem como referência os acionistas da empresa.

O que se quer salientar com o debate da Política do Conteúdo Local é que, apesar de precisar de ajustes necessários, principalmente agora com a expansão do potencial produtivo no país, ela surge em bases importantes para a ampliação e fortalecimento das empresas nacionais. Isto poderia fazer com o que o país deixasse de ser apenas um mero exportador de bens primários para passar a produção de produtos com maior valor agregado, e que, assim, poderiam auxiliar no processo de desenvolvimento do país, com a criação de emprego, renda e maior potencial tecnológico (PIQUET, HASENCLEVER & SHIMODA, 2015).

Esse debate também traz à tona a própria cadeia de fornecedores de bens e serviços que foi atraída para a região Norte Fluminense, principalmente no município de Macaé. Desde os anos 1970, muitas empresas se instalaram no município, modificando substancialmente a paisagem da cidade. Piquet (2007) chama atenção que há uma diferença entre as empresas que se instalaram na cidade, indo desde as empresas multinacionais quanto a empresas de pequeno porte. Essa questão é importante, pois mostra a pequena capacidade de inserção na cadeia produtiva justamente pelo nível de especialização da mesma. Isso dificulta a inserção dos empresários locais que, quando conseguem se estabelecer, se firmam enquanto fornecedores dos insumos mais básicos da cadeia petrolífera, como itens de limpeza, papelaria, entre outros. Outro ponto importante de ser destacado, é que a indústria para-petrolífera possui um padrão locacional mais diversificado (PIQUET, 2007).

Além disso, diferentemente de outros setores, nos quais a escolha locacional pode se constituir em um fator determinante para a instalação de determinada empresa, o setor petrolífero vai se localizar onde estão as jazidas do petróleo e sua organização vai se dar de acordo com os contextos nacionais e internacionais, portanto, ultrapassam a gestão local (PIQUET, 2012; PIQUET, 2007).

As corporações que operam no setor atuam de modo globalizado, organizando o espaço de maneira seletiva e extrovertida. As áreas produtoras funcionam como campos de fluxos, onde se articulam sofisticadas redes de unidades industriais, portos, dutos, aeroportos, bens, homens e informações. Não são, portanto, empreendimentos voltados a promover o *desenvolvimento regional*. (PIQUET, 2007, p. 23)

Isso ajuda a explicar a dificuldade dos municípios petrorrentistas de se inserirem na cadeia produtiva do petróleo, ainda que esse cenário esteja se

modificando nos últimos anos, com a inserção de empresas no município de Rio das Ostras e a expansão do vetor do território da indústria extrativa (CRUZ & TERRA, 2018; SOUZA & TERRA, 2017) em direção à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, chamando atenção para Cabo Frio, que além da importância pelo setor do turismo, também vem se inserindo na economia petrolífera como segunda residência (CRUZ & TERRA, 2018). Além disso, o município de Campos dos Goytacazes se destaca pela antiga importância regional, principalmente a partir das atividades no setor canavieiro, mas também no setor do comércio e serviço. O município de Campos, apesar de não estar situado no vetor de expansão principal da cadeia do óleo e gás, pode vir a se intensificar no setor de óleo e gás a partir da consolidação das atividades do Porto do Açu (CRUZ & TERRA, 2018).

No entanto, apesar destas dificuldades de inserção na cadeia produtiva do óleo e gás, não explicam porque os municípios petroleristas não conseguiram promover maior dinamização econômica em outras atividades.

Há uma intensa polêmica quanto ao efetivo papel da indústria mineradora para o desenvolvimento dos espaços territoriais em que se localiza. Considerada uma atividade que provoca fracos encadeamentos nos demais setores produtivos, é vista como causadora mais de problemas do que de vantagens para os países e regiões onde acontece. Segundo essa visão, as fartas rendas dela provenientes inibem a capacidade de expansão de outros setores produtivos. Até mesmo nos casos exitosos, nos quais ocorre a formação de cadeias produtivas fornecedoras, a desejada independência em relação ao setor extrativista não se verifica uma vez que as indústrias assim surgidas são altamente atreladas à produção do próprio setor. (PIQUET, TAVARES & PESSÔA, 2017, p. 202)

Cruz e Terra (2018) explicam que os 40 anos de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos produziram efeitos na dinâmica demográfica e do mercado de trabalho, como:

i) não disseminação territorial das bases industriais; ii) não integração com a estrutura produtiva local; iii) consequentes efeitos de polarização e centralidade fizeram convergir os negócios para os serviços voltados para a indústria extrativa, privilegiando os municípios mais próximos e gerando empregos com salários médios superiores aos das demais atividades. Com isso, surgiu uma nova espécie de monocultura: as atividades tradicionais perderam peso, diminuiu a diversificação e as regiões se tornaram dependentes da economia regional. (p. 148)

Além destas, outras já foram salientadas por diversos pesquisadores, como, por exemplo, o fenômeno da preguiça fiscal, ou seja, a preguiça em gerarem recursos a partir da arrecadação própria, o que ocorre de diferentes formas, como isenção ou redução do IPTU, no inchaço da máquina pública com o funcionalismo público ou a construção civil em infraestrutura (CRUZ & TERRA, 2018; SILVEIRA

et al., 2018; PIQUET, 2012; LEMOS & NETTO, 2010, entre outros). Essa é uma questão preocupante, pois aumenta os custos da administração pública sem fomento para a geração de atividades produtivas (CRUZ & TERRA, 2018).

De acordo com Nazareth, Araújo & Oliveira (2018), que fizeram diversas análises, entre elas, o grau de dependência das receitas petrolíferas e o investimento realizado com tais recursos nos municípios pertencentes à Zona de Produção Principal (para o ano de 2016) e, portanto, os maiores recebedores das rendas petrolíferas, o resultado chama bastante atenção, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

**Tabela 2** – Indicadores de Grau de dependência e investimentos x *royalties*, nos municípios das zonas de produção principal e secundária do Rio de Janeiro, 2016 (em % da receita total):

Municípios das zonas de produção principal e secundária <sup>1</sup>	Ranking no grau de dependência	Grau de dependência (R&PE/receita total) em %	Investimentos/R&PE
<b>Zona de produção principal</b>		<b>15</b>	
Maricá	1	44	0,4
São João da Barra	2	37	0,1
Arraial do Cabo	3	32	0,2
Carapebus	4	27	0,3
Paraty	5	27	0,3
Quissamã	6	25	0
Casemiro	9	19	0,1
Armação dos Búzios	10	18	0,4
Campos dos Goytacazes	11	17	0,6
Rio das Ostras	12	17	0,4
Macaé	14	15	0,1
Cabo Frio	15	15	0
Niterói	16	13	1,3
Saquarema	17	13	0,7
Angra dos Reis	19	7	0,2
Itaguaí	20	6	0,6
Duque de Caxias	21	3	1,5
Rio de Janeiro	22	1	20,6

Zona Secundária		14	
Guapimirim	7	23	0,1
Silva Jardim	8	20	0,1
Cachoeiras de Macacu	13	17	0,1
Magé	18	9	0,3

Fonte: Adaptado do trabalho dos autores Nazareth, Araújo & Oliveira (2018). Dados da ANP, STN (Siconfi) e do TCE-RJ (Sigfis). Segundo o enquadramento legal em dezembro de 2016 divulgado pela ANP.

A Tabela 2 mostra o que já vem sendo colocado em relação a grande dependência dos recursos petrolíferos nos municípios petrorrentistas, fundamentalmente nos municípios de Maricá, São João da Barra e Arraial do Cabo. Nestes, parte exponencial de seus orçamentos provém desses recursos, o que pode ser entendido na dificuldade de geração de outras receitas ou atividades que possam diminuir tal dependência. No entanto, o que mais chama atenção na tabela é o pouco investimento realizado a partir dessas rendas petrolíferas, com exceção dos municípios de Niterói e Duque de Caxias, onde os investimentos ultrapassaram os recursos recebidos. Porém, a realidade da grande maioria dos municípios é um baixo investimento dos recursos.

Cumpramos observar que não há, na legislação em vigor, nenhuma obrigatoriedade de direcionamento das rendas do petróleo e gás natural para investimentos, existindo apenas a vedação legal para aplicação da parcela dos *royalties* até 5% (proibição de gastos com pagamento de dívida, exceto com a União e com o quadro permanente de pessoal). Da mesma forma, há de considerar que obras realizadas em um período envolvem gastos com sua manutenção nos anos seguintes, vale dizer, os investimentos de um ano muitas vezes se traduzirão, na contabilidade pública, em despesas futuras com custeio. (NAZARETH, ARAÚJO & OLIVEIRA, 2018, p. 204)

Posteriormente, os autores fizeram análises sobre as áreas onde eram realizados esses gastos também para o ano de 2016, porém a partir de uma análise agregada dos municípios com exceção do município do Rio de Janeiro, para evidenciar a diferença nos gastos (Tabela 3).

**Tabela 3** – Despesas empenhadas por função de governo, municípios da zona de produção principal (ZPP) do Rio de Janeiro, 2016 (em R\$ milhões e em % da despesa total):

Funções de Governo	Municípios ZPP do interior	% do total	Município do Rio de Janeiro	% do total	Total dos municípios ZPP (18)	% do total
<b>Saúde</b>	3,592	25%	5,137	18%	8,729	20%

<b>Educação</b>	3,094	22%	6,314	22%	9,409	22%
<b>Administração</b>	2,512	18%	2,552	9%	5,064	12%
<b>Previdência Social</b>	1,478	10%	4,116	14%	5,594	13%
<b>Urbanismo</b>	1,199	8%	4,475	15%	5,674	13%
<b>Saneamento</b>	443	3%	890	3%	1,333	3%
<b>Encargos especiais<sup>1</sup></b>	427	3%	1,538	5%	1,965	5%
<b>Transporte</b>	421	3%	279	1%	700	2%
<b>Legislativa</b>	355	2%	811	3%	1,167	3%
<b>Assistência social</b>	268	2%	820	3%	1,088	3%
<b>Demais funções</b>	522	1%	1,948	7%	2,469	6%
<b>Despesa total:</b>	<b>14,312</b>	<b>100%</b>	<b>28,879</b>	<b>100%</b>	<b>43,191</b>	<b>100%</b>

Fonte: Adaptado do trabalho dos autores Nazareth, Araújo e Oliveira (2018). Dados da STN (SICONFI) e do TCE-RJ (SIGFIS).

A partir disso, eles mostraram que os maiores gastos dos municípios do interior foram nos setores de saúde e educação (20 e 22%, respectivamente), em cumprimento com o estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Os outros setores com maiores gastos são as funções administrativas, previdência social e urbanismo (12, 13, 13, respectivamente), sendo que 17 municípios gastaram o dobro que a capital, evidenciando o alto custo nas administrações públicas, tal como foi evidenciado anteriormente. Por fim, os autores ressaltaram os baixos gastos nas áreas do urbanismo, saneamento, transporte e habitação, o que para eles seriam setores muito importantes devido às crescentes necessidades nesses municípios a partir do incremento populacional nos últimos anos, além da necessidade de promover o desenvolvimento local e regional a partir da dinamização das atividades produtivas diminuindo o risco da “maldição dos recursos naturais”.

Conforme a análise dos autores acima citados (ainda que fosse desejável ampliar a análise de outros anos) e também de outros estudiosos que já vem estudando sobre essa temática, como é o caso dos artigos publicados no Boletim dos *Royalties*, *Petróleo e Região*<sup>15</sup>, que vem salientando o mau uso das rendas

<sup>15</sup> O Boletim *Petróleo, Royalties e Região* vinculado aos programas de pós-graduação da Universidade Cândido Mendes tem publicação regular desde o ano de 2003 e são referências para trabalhos relacionados sobre a distribuição das rendas petrolíferas no estado do Rio de Janeiro.

petrolíferas e que não tem se traduzido em projetos de desenvolvimento local e regional. Ainda que essa não seja a sua função, pois ela é uma compensação pela exploração de um recurso natural não renovável (Serra, 2018), as rendas petrolíferas não têm suscitado verdadeiros projetos de desenvolvimento nos municípios onde essas rendas são aplicadas.

Serra (2018) chama atenção sobre algumas possibilidades que poderiam ter sido realizadas com essas rendas, como, por exemplo, critérios meritórios, que a partir de uma boa gestão desses recursos, para a promoção de justiça intergeracional ou alocadas em investimentos, os gestores poderiam receber nova parcela dos *royalties* nos anos posteriores. O autor também sugere que se poderia vincular à distribuição dos *royalties* aos mecanismos de controle social, a partir de orçamentos participativos. Ele coloca que um dos fatores que poderiam explicar esse mau uso das receitas petrolíferas, além das já citadas, seria o que Fernando Abrúcio chama de Pacto Homologatório “estabelecido nas relações clientelistas entre Executivo e Legislativo” e acrescenta: “parece-nos que receber esses recursos extraordinários das rendas petrolíferas tem resultado numa inflação do custo para manutenção da relação tudo que o Executivo faz é homologado pelo Legislativo” (p. 5 e 6).

Alguns municípios petrolrentistas chegaram a criar alguns Fundos de Desenvolvimento, como é o caso dos municípios de São João da Barra (FUNDESAN), Quissamã (Quissamã Empreendedor), Campos dos Goytacazes (FUNDECAM) e Macaé (FUNDEC). No entanto, Cruz e Terra (2018) mostram que os investimentos são praticamente nulos no que se refere a projetos de diversificação, fomento ou integração com a indústria petrolífera.

Essa discussão se torna cada vez mais necessária, pois com as mudanças que vêm ocorrendo no setor petrolífero, como o desinvestimento da Petrobras nos campos maduros e cada vez mais interessada nos campos rentáveis nas camadas do pré-sal, além das mudanças que poderão ocorrer a partir da Lei 12.734/12 e as oscilações cada vez mais intensas do setor petrolífero no mercado internacional, se entende que os municípios da região precisam agir tudo o que não fizeram nos anos anteriores, e essa ação terá que ser mais rápida, pois as transformações estão cada vez mais próximas.

### 3

## AS POTENCIALIDADES DE MACAÉ E RIO DAS OSTRAS: CAMINHOS POSSÍVEIS PARA ALÉM DO ÓLEO E GÁS

A partir das análises realizadas até o momento, se torna fundamental pensar em novas possibilidades de desenvolvimento para a região não atreladas à cadeia petrolífera e que promovam maior desenvolvimento socioespacial, contribuindo também para a desconcentração de investimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e para a redução das desigualdades sociais comuns na região. Além disso, também é possível perceber que os grandes projetos estatais, vistos como a grande possibilidade de desenvolvimento regional, têm alcançado o seu limite, necessitando de possibilidades que emergam a partir das potencialidades locais (MONIÉ, 2010).

A partir das transformações ocorridas com a chegada da cadeia petrolífera, é possível perceber que os mesmos se concentram no município de Macaé (particularmente no seu distrito-sede), mas que impactam também os municípios limítrofes, sendo o mais atingido o município de Rio das Ostras.

O município de Macaé e Rio das Ostras vêm experimentando nos últimos anos um intenso crescimento demográfico. Segundo Silveira *et al.* (2018), o município de Rio das Ostras cresceu 326% na comparação entre o período de 1999 a 2016, e o município de Macaé cresceu 91% no mesmo período. O crescimento demográfico de Macaé já se estabilizou há mais tempo, mas vem nos últimos anos extravasando para o município de Rio das Ostras (SANTOS, 2010). O rápido crescimento demográfico pelos quais passaram esses municípios trouxe profundas transformações espaciais, como a expansão do perímetro urbano, pressão aos ecossistemas locais e a necessidade de ampliação de infraestruturas de mobilidade e de serviços básicos à população, que necessitam de uma ação mais efetiva do poder público para lidar com esses processos. “A elevação do nível de emprego e da massa de rendimentos gera impactos sobre o mercado imobiliário, os vetores de expansão urbanos, e pressões sobre a oferta de infraestrutura urbanística” (SANTOS, 2010, p. 105).

O município de Macaé é mais antigo que o município de Rio das Ostras. Macaé foi estabelecido como município no século XIX, enquanto o município de Rio das Ostras só passou a essa condição no ano de 1992, a partir da sua emancipação do município de Casimiro de Abreu. O município de Rio das Ostras possuía como principal atividade econômica a pesca, no entanto, com a construção da rodovia Amaral Peixoto (1943), a expansão turística da Região dos Lagos e a

influência da cadeia petrolífera, se tornaram importantes elementos que contribuíram para o crescimento e desenvolvimento da cidade e para sua emancipação político-administrativa do município de Casimiro de Abreu (TCE-RJ, 2019).

O processo de fragmentação deste município está relacionado à onda emancipatória decorrente da Constituição de 1988, que constitui os municípios enquanto entes federados, atribuindo-lhes maior autonomia orçamentária e, neste caso, associada principalmente ao recebimento dos *royalties* e das Participações Especiais para os municípios petrorrentistas. Monié (2010) chama atenção para os perigos de tais processos emancipatórios, principalmente devido à falta de integração entre os municípios, que poderiam ganhar maior força de reivindicação para buscar ‘alternativas’ de desenvolvimento regional.

Este processo de fragmentação da malha municipal pode se revelar negativo no que diz respeito ao desenvolvimento futuro da região, na medida em que acirra a competição entre municípios cuja propensão a cooperar parece atualmente mínima. (MONIÉ, 2010, p. 275)

O município de Macaé também passou por esse processo a partir da emancipação dos distritos de Quissamã e Carabepus em 1989 e 1995, respectivamente. Tal processo também pode ser observado em outros municípios da região Norte e Noroeste Fluminense.

É possível observar que a chegada da cadeia petrolífera em Macaé produziu impactos que ultrapassam o município e possuem reflexos nos municípios vizinhos, tanto no tocante ao adensamento populacional, como nas transformações políticas a partir do recebimento das rendas petrolíferas. Todavia, isto ocorreu de maneira diferenciada entre os municípios, produzindo grandes diferenciações e segregação socioespacial, principalmente para os municípios da Região Norte Fluminense (MONIÉ, 2010).

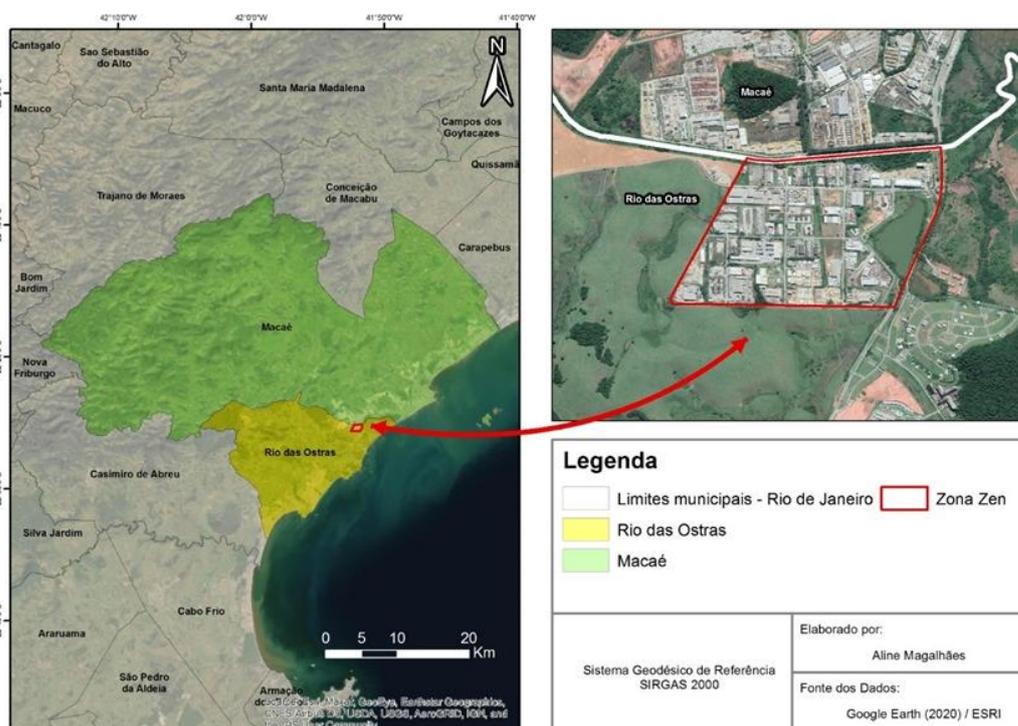
O município de Macaé, por ser mais antigo que o município de Rio das Ostras, possui um maior passivo ambiental, como destaca Santos (2010), e que se agravou mais com a chegada da Petrobras no município. Tal fato também pode ser evidenciado no próprio processo de ocupação no município de Macaé. Essas transformações são mais antigas e foram mais rápidas do que no município de Rio das Ostras, o que possibilitou ao poder público deste último pensar em um planejamento territorial um pouco mais ordenado do que em Macaé (SANTOS, 2010).

O município de Rio das Ostras vem se tornando nos últimos anos um importante território para atração e alocação de empresas a partir da Zona Especial de

Negócios (ZEN) (Figura 3), que se beneficia pela proximidade com o município de Macaé.

Dado o aumento dos custos da terra, dos imóveis, dos aluguéis, dos serviços e dos bens de consumo – deseconomias de aglomeração – em Macaé, parte das empresas já instaladas e das novas empresas vieram a se instalar no município vizinho Rio das Ostras, seguindo o vetor de expansão territorial do Complexo de E&P, em direção à capital do estado, e, tal como em Macaé, aumentando o peso da arrecadação própria no orçamento. (SILVEIRA *et al.*, 2018, p. 9)

**Figura 3** – Mapa de localização da Zona Especial de Negócios de Rio das Ostras:



Fonte: elaboração própria.

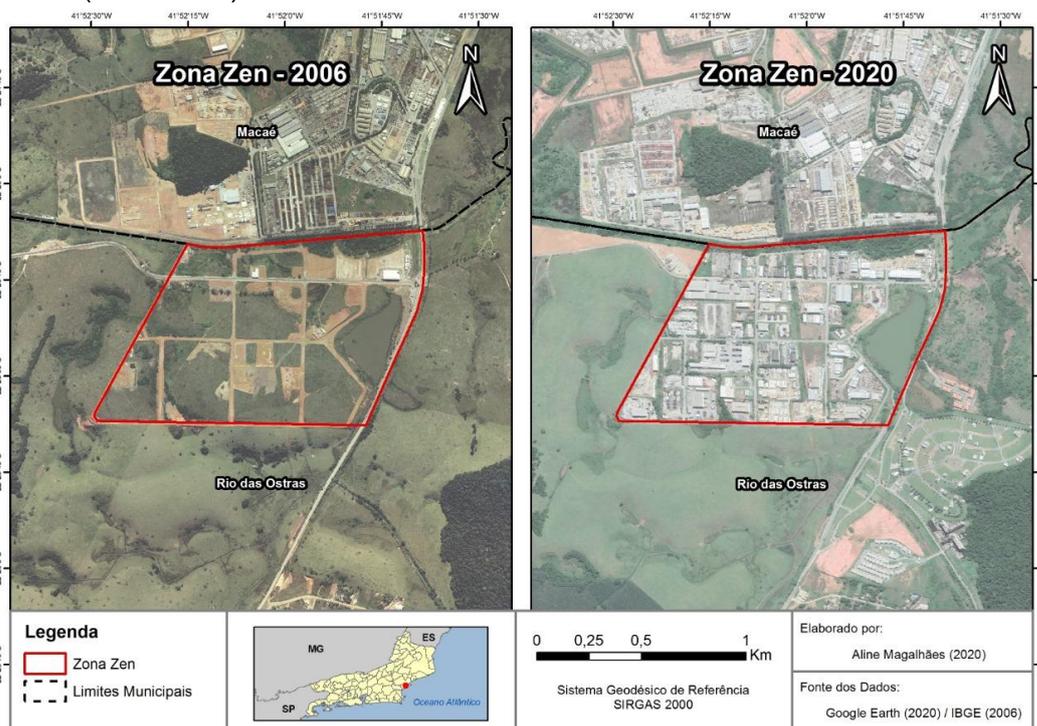
A Zona Especial de Negócios foi criada em 2004 e, segundo a Prefeitura de Rio das Ostras<sup>16</sup>, tem como objetivo o ordenamento das atividades empresariais, industriais de produção, bens e serviços, possibilitando a ampliação do mercado de trabalho do município bem como a arrecadação municipal. A Zona Especial de Negócios é regida pela Lei 1063/2006, que estabelece as normas de uso e ocupação do território. Nesse sentido, as empresas que ali desejam se instalar são selecionadas através de um edital de concorrência aberto para a concessão não onerosa da área.

<sup>16</sup> MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. Zona Especial de Negócios – ZEN. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/zen/>. Acesso em: 25/06/2020.

Outro fator importante a ser destacado é que muitos autores (RIBEIRO, 2017; SEPLAG, 2016; SANTOS, 2010) vêm salientando a consolidação do processo de conurbação desses municípios. Isto ocorre, pois, além da atração de empresas, o município de Rio das Ostras é bastante procurado como local de moradia para pessoas que trabalham direta ou indiretamente para a cadeia do óleo e gás. A escolha se dá tanto pela questão da maior qualidade de vida quanto pelo menor valor dos imóveis, pois a cidade não passou por um processo tão violento de especulação imobiliária como o município de Macaé (RIBEIRO, 2017, SEPLAG, 2016, SANTOS, 2010).

A economia do petróleo induz ao dinamismo econômico do estado do Rio de Janeiro, refletindo-se mais fortemente nas regiões norte fluminense e baixadas litorâneas. Seu epicentro pode ser identificado no município de Macaé, a partir de onde se difunde e alcança seus vizinhos, entre os quais o município de Rio das Ostras é o mais afetado, já que seu território está praticamente conurbado ao de Macaé. (SANTOS, 2010, p. 105)

**Figura 4 –** Mapa da expansão da Zona Especial de Negócios de Rio das Ostras (2006/2020):



Fonte: elaboração própria.

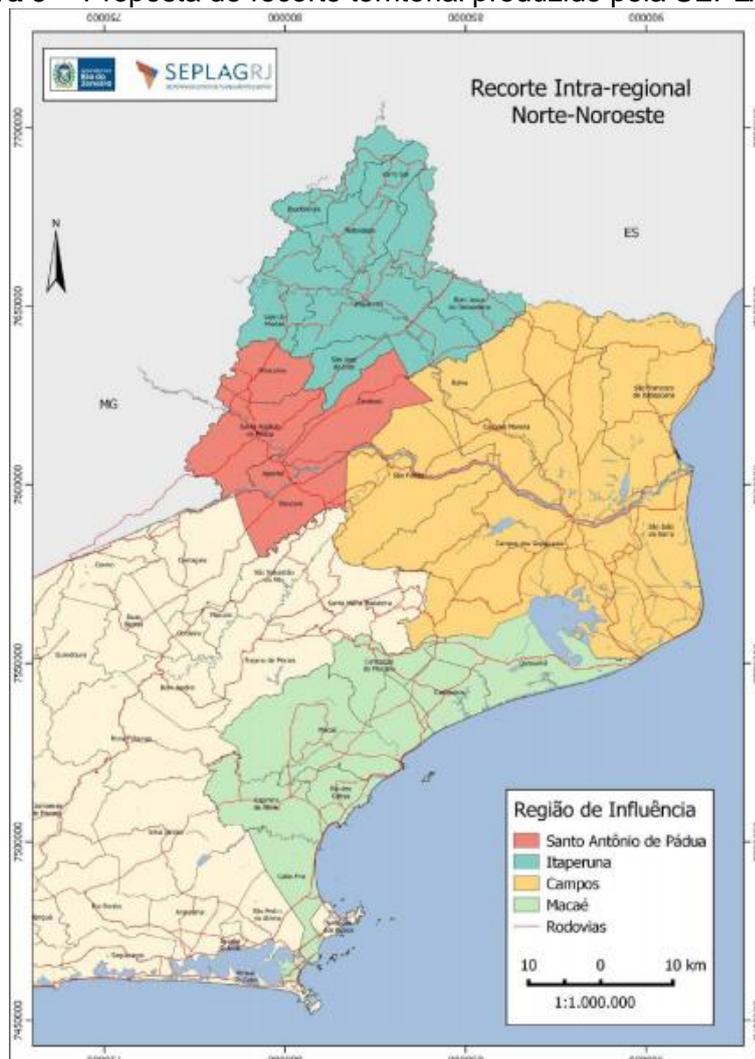
Outra evidência da importância do recorte espacial pode ser encontrada a partir das novas divisões regionais/territoriais elaboradas pela Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro (SEPLAG RJ, 2016) e pela nova divisão regional do IBGE (2017). A SEPLAG elaborou em 2016 uma proposta para se repensar a estrutura territorial das regiões Norte e Noroeste do estado. A

secretaria explica a necessidade desse repensar, pois, desde a criação das regiões oficiais pelo IBGE em 1980 (Mesorregiões e Microrregiões homogêneas), não houve nenhuma revisão crítica, o que dificulta a organização de políticas públicas mais condizentes com as realidades municipais de hoje em dia. O documento elaborado pela SEPLAG é resultado das reuniões com o PRODESMAR (Programa de Desenvolvimento Social de Macaé e Região), que reuniu chefes do governo do estado, além dos representantes das prefeituras municipais das regiões envolvidas e a Gerência de Negócio de Exploração e Produção da Bacia de Campos da Petrobras. Nesses encontros foi possível perceber como alguns indicadores estavam defasados e também a necessidade de uma releitura das realidades territoriais. Assim, o documento tinha como objetivo fornecer novas interpretações para as delimitações regionais, entendendo que as demarcações não são estáticas e que mudam com as transformações da sociedade, das atividades econômicas e dos governos ao longo dos anos. A partir desse novo olhar para as delimitações regionais, seria possível pensar em projetos, planos e políticas públicas mais alinhadas às realidades locais, a partir de um esforço conjunto entre as Administrações Públicas (SEPLAG, 2016).

Desta maneira, com base na análise dos dados do IBGE sobre Gestão do Território, Gestão Empresarial e Arranjos Populacionais, a secretaria constatou a importância dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé (em Gestão do Território e Gestão Empresarial, respectivamente), mas também o fortalecimento de outros municípios como Rio das Ostras, Cabo Frio e Itaperuna – além das grandes disparidades entre os municípios que compõem estas regiões. O estudo se traduz em desafios para as prefeituras locais, mas que possibilitam pensar em outros arranjos territoriais de forma a fortalecer os municípios que possuem maior afinidade entre si. Desta forma, o estudo da SEPLAG RJ propõe uma nova forma de organização dos territórios das regiões Norte e Noroeste Fluminense, que não excluem a divisão feita anteriormente, e incorpora alguns municípios da Baixada Litorânea como Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras.

O novo recorte territorial produzido pela SEPLAG difere da antiga divisão regional do IBGE (1991) ao colocar o município de Macaé não mais enquanto uma microrregião da mesorregião Norte Fluminense, mas como uma região de influência, com a agregação dos municípios de Rio das Ostras, Casimiro de Abreu e Cabo Frio, como é possível observar na Figura 5:

**Figura 5** – Proposta de recorte territorial produzido pela SEPLAG:



Fonte: SEPLAG, 2016.

A Nova Divisão Regional elaborada pela Coordenadoria de Geografia do IBGE é estruturada a partir de Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas. Para o estado do Rio de Janeiro esta mudança pode ser percebida na alteração de seis mesorregiões para cinco regiões geográficas intermediárias e de 18 microrregiões para 14 regiões geográficas imediatas (RIBEIRO, 2017). Nessa nova divisão “as cidades têm papel importante, na qual a rede urbana comanda fluxos de pessoas e mercadorias, a curta e média distância e dá sentido à vida cotidiana dos residentes” (IBGE, 2017 *apud* RIBEIRO, 2017).

A nova divisão regional foi elaborada devido às transformações pelas quais o país vem passando, como as mudanças na dinâmica econômica e a inserção do Brasil nos circuitos mundiais, que são refletidos no território brasileiro e precisam ser identificadas (IBGE, 2017).

Nesse sentido, as Regiões Geográficas Imediatas possuem seu elemento central na rede urbana, ou seja, nos centros urbanos que atendem as necessidades das populações, relacionadas a serviços de saúde, educação, comércio, entre outros (IBGE, 2017). As Regiões Geográficas Intermediárias são correspondentes à escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas.

As Regiões Geográficas Intermediárias organizam o território, articulando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade. (IBGE, 2017, p. 20)

Para a realização dessa nova divisão, o IBGE também buscou apoio nas Secretarias e/ou Institutos de Planejamento das Unidades da Federação e da Rede de Agências e Unidades Estaduais do IBGE.

Com isso, é possível perceber que as novas divisões regionais, para além da necessária atualização a partir das transformações que o país vem sofrendo, permite um novo olhar para pensar em novas possibilidades de gestão territorial, governança tão necessária para a atualidade do estado do Rio de Janeiro. A partir da formulação do IBGE e da SEPLAG é possível perceber que os municípios de Macaé e Rio das Ostras vêm se destacando no interior do estado como importantes cidades; Macaé, pela economia do petróleo, e Rio das Ostras, a partir da proximidade com Macaé, vem crescendo demograficamente e economicamente a partir do transbordamento das atividades do setor petrolífero.

A partir desse compartilhamento de realidades em comum, os dois municípios são recortes espaciais privilegiados para se pensar nas possibilidades de uma governança onde seja possível a resolução de problemas comuns. Além disso, os dois municípios, a partir da influência da cadeia petrolífera, podem pensar em projetos mais integrados, com vistas ao futuro desenvolvimento local, que possibilitem ampliar as atividades, gerando emprego e renda, para além do setor de óleo e gás.

### 3.1

#### **Possibilidades para Macaé e Rio das Ostras: uma análise a partir da gestão municipal e dos atores privados**

Para melhor entendimento das potencialidades nos municípios de Macaé e Rio das Ostras, foram realizadas entrevistas com os gestores municipais e os

atores privados dos municípios supracitados. Nesse primeiro momento serão analisadas as entrevistas dos gestores municipais e dos atores privados.

A entrevista tinha como objetivo compreender, conforme visto anteriormente, como a crise econômica relacionada à queda do preço do barril do petróleo no mercado internacional, em meados de 2014, afetou e vem afetando tais setores, quais foram os mecanismos utilizados para minimizar os impactos da crise, o surgimento de outras possibilidades econômicas nos municípios envolvidos e na região que fossem desvinculadas da cadeia do óleo e gás, bem como se houve articulação entre os setores público e privado a partir de consórcios, por exemplo.

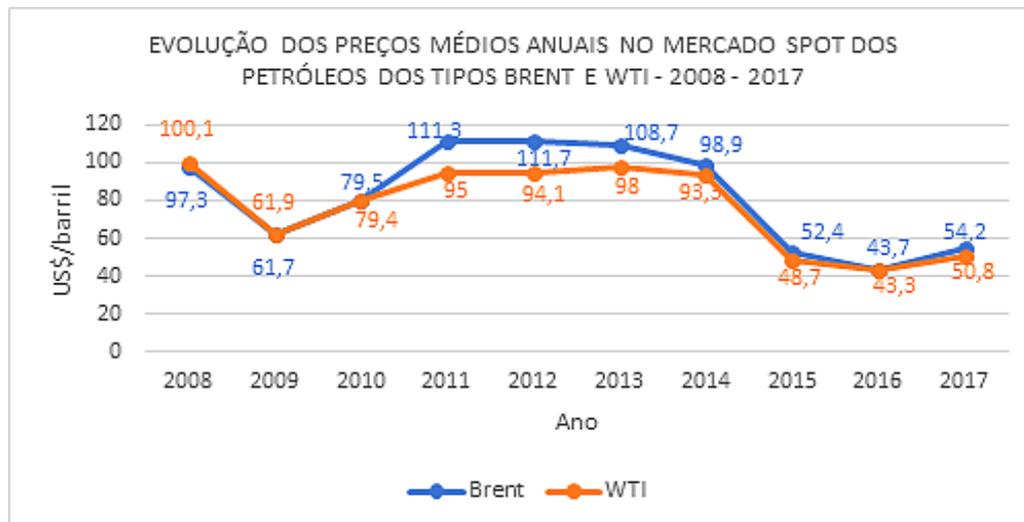
Primeiramente, é preciso salientar que a gestão pública e os atores privados possuem leituras diferenciadas em relação ao contexto da crise, ainda que possuam muitos pontos em comum, principalmente em relação aos seus impactos nos municípios. Com isso, é importante salientar o que este trabalho aponta como a crise econômica recente do petróleo, devido à queda do preço do barril no mercado internacional em meados de 2014, além da crise econômica e institucional que o estado do Rio de Janeiro vem passando nos últimos anos.

A queda do preço do barril do petróleo pode ser observada na Figura 2 e a partir da leitura do gráfico, notam-se as oscilações recentes do preço do barril do petróleo no mercado internacional. Em 2009, o preço do barril do petróleo variou, de acordo com o Brent e WTI (dados divulgados pela Agência Nacional do Petróleo, 2018) em 61,7 dólares e 61,9 dólares, respectivamente. Nos anos de 2010 e 2011 apresentou relativa melhora e se estabilizou a preços altos entre 2011 a 2014. No entanto, a queda abrupta do preço do barril do petróleo demonstra a grande instabilidade dos preços dessa *commodity*, chegando a menos de 50 dólares entre 2015 e 2017.

**Figura 6** – Variação do preço do barril do petróleo no mercado internacional:

*Continua*

Continuação

**Figura 6** – Variação do preço do barril do petróleo no mercado internacional:

Fonte: Adaptado do Anuário Estatístico da Agência Nacional do Petróleo (2018).

Tais oscilações no preço internacional do barril do petróleo afetaram diretamente as gestões locais e, conseqüentemente, com uma maior pressão pelos serviços públicos como saúde, educação e infraestruturas. Além disso, a dependência de uma *commodity* como o petróleo leva a preocupação com os impactos relacionados ao fenômeno da ‘doença holandesa’ ou ‘a maldição dos recursos naturais’ (BRITO *et al.*, 2012; SERRA & VILANI, 2012).

Esta discussão se torna cada vez mais pertinente devido ao grande risco nessa época de diversidade produtiva de vincular-se a somente uma atividade econômica de baixo valor agregado. Neste caso, o foco da produção se vincula a uma *commodity*, cujo recurso natural é finito e sofre com as variações dos preços estabelecidos no mercado internacional.

Piquet, Tavares e Pessôa (2017) explicam que a questão da “maldição dos recursos naturais” ganhou repercussão nos anos 1970 e voltou a ser debatido nos anos 2000. Segundo os autores, “maldição dos recursos naturais” é uma expressão que mostra a relação entre desenvolvimento e a abundância dos recursos minerais a partir de constatações empíricas, porém a maioria das análises é realizada em países que são grandes produtores de petróleo, onde a participação das *commodities* atinge 50% e os indicadores socioeconômicos são fracos. Tais casos seriam os de países como a Venezuela, Nigéria, Angola e Iraque, e que esse não seria o caso do Brasil, pois o mesmo possui uma economia mais “complexa e diversificada”. Outra questão importante que os autores trazem é que a relação entre a indústria do petróleo e a capacidade de gerar efeitos multiplicadores vai depender do “grau de complexidade e sofisticação de uma economia

nacional” (p. 204), ou seja, na capacidade de investimentos, principalmente em tecnologia, competitividade e competência do que necessariamente o tamanho da jazida (PIQUET, TAVARES & PESSÔA, 2017).

No contexto da crise do petróleo na década de 1970, os esforços dos governos centrais foram direcionados para alavancar a matriz energética brasileira, diminuindo-se, desta forma, a dependência externa. Os investimentos foram realizados em ‘alternativas’ que possibilitassem a maior segurança energética para o país, e o resultado dessa política foi uma alteração do lugar brasileiro no mercado internacional: passou do lugar consumidor para produtor de petróleo e, posteriormente, de gás natural. Além do petróleo, o país também investiu em fontes de energia como álcool, energia nuclear, hidrelétricas, entre outras. Os autores Brito *et al.* (2012), ao discutirem sobre a segurança energética, explicam que essa política do Governo Federal acabou por tornar o país ainda mais dependente do petróleo, pois essa fonte de energia continuou a ser a mais utilizada no Brasil, sendo que grande parte dos investimentos foram direcionadas para o setor, além de gerarem uma grande dívida externa e a incapacidade de subsidiar fontes alternativas de energia.

**Tabela 4 – Oferta interna de energia no Brasil (2008-2017):**

<b>FONTES %</b>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>ENERGIA NÃO RENOVÁVEL</b>	54,4	53,2	55,3	56,5	58,2	59,6	60,6	58,7	56,5	57,1
PETRÓLEO E DERIVADOS	36,7	38	37,8	38,6	39,3	39,3	39,4	37,3	36,5	36,4
GÁS NATURAL	10,3	8,8	10,2	10,2	11,5	12,8	13,5	13,7	12,3	13
CARVÃO MINERAL E COQUE	5,5	4,6	5,4	5,7	5,4	5,6	5,7	5,9	5,5	5,7
URÂNIO	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,5	1,4
OUTRAS NÃO RENOVÁVEIS	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1
<b>ENERGIA RENOVÁVEL</b>	45,6	46,8	44,7	43,5	41,8	40,4	39,4	41,3	43,5	42,9
HIDRÁULICA	14,1	15,2	14	14,7	13,8	12,5	11,5	11,3	12,6	12

LENHA E CARVÃO VEGETAL	11,6	10,1	9,7	9,6	9,1	8,3	8,2	8,3	8	8
DERIVADOS DA CANA-DE-AÇÚCAR	17	18,1	17,5	15,7	15,4	16,1	15,8	16,9	17,5	17
EÓLICA	0	0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,6	1	1,2
SOLAR								0	0	0
OUTRAS RENOVÁVEIS	2,9	3,3	3,4	3,5	3,3	3,4	3,7	4,1	4,4	4,6
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>									

Fonte: Adaptado do site [www.epe.gov.br](http://www.epe.gov.br). Acesso em 03 de maio de 2019.

Analisando-se a Tabela 4 é possível perceber que o petróleo continua sendo a fonte energética não renovável mais utilizada no país, seguida do gás natural, que vem aumentando a sua participação nos últimos anos. A figura também demonstra que os usos em fontes renováveis como a energia eólica e a solar são ínfimos.

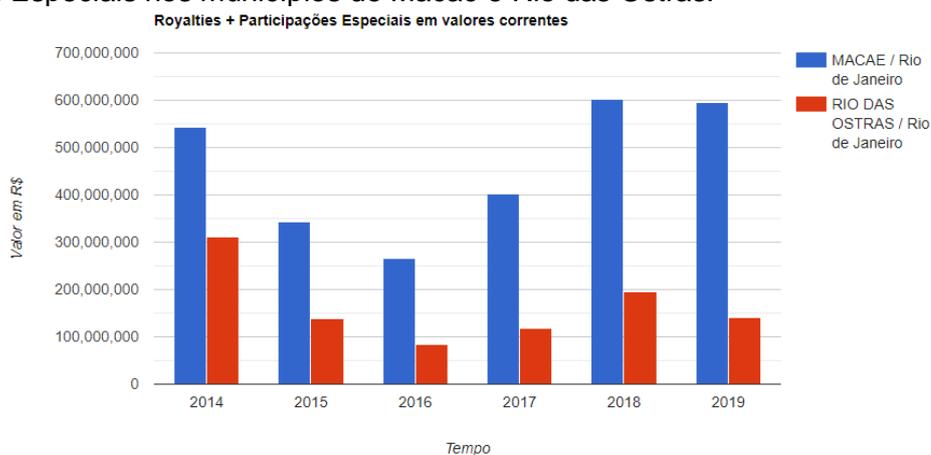
Ao mesmo tempo, apesar da grande dependência petrolífera, os investimentos realizados através do Proálcool começaram a gerar resultados após o ano 2000, colocando o país em um papel de destaque no que diz respeito à energia proveniente de biomassa. Os autores explicam que o petróleo ainda continuará a ter enorme relevância até meados do século XXI, mas que o futuro do país ainda é incerto em relação ao seu papel enquanto importante exportador de petróleo. Isso porque os antigos problemas de abastecimento do país da época em que era consumidor de petróleo são trazidos à tona, esbarrando-se nos interesses políticos e na indústria petrolífera para o aumento do setor a partir das descobertas das camadas do Pré-Sal de petróleo e gás natural. Além disso, as visões divergentes do Ministério das Relações Exteriores tornam essa situação mais nebulosa, já que se concentra na adoção de políticas que estimulam o desenvolvimento de outras fontes de energia, como o etanol, que é mais condizente com os contextos das discussões ambientais e climáticas (BRITO *et al.*, 2012).

A partir dessas considerações, é possível o encaminhamento para a análise das entrevistas. Os gestores municipais de ambos os municípios salientam que os impactos da crise estão relacionados à queda das rendas petrolíferas (*royalties* e Participações Especiais), o que diminuiu o poder de investimento e execução de políticas públicas em programas e projetos. Em Macaé, os legisladores comentam que o forte desemprego no município acarretou uma maior pressão por serviços públicos, como saúde e educação. Além disso, muitas pessoas que perderam

seus empregos foram embora do município, o que gerou problemas no setor da construção civil, com a maior disponibilidade de imóveis para venda e aluguel. No município de Rio das Ostras, o secretário de Gestão Pública explicou que a administração pública foi afetada com a queda das receitas, mas que houve prioridades em relação aos setores de atendimento. Neste sentido, não houve grandes impactos no fornecimento de serviços como saúde, educação ou até mesmo nos setores de cultura, lazer, turismo. No entanto, diminuiu a possibilidade de investimento do município, principalmente em infraestruturas, como ampliação da rede de esgoto, distribuição de água, urbanização de ruas e de outros espaços municipais (como praças), que vêm sendo realizadas a um ritmo menos intenso que o necessário.

Apesar da queda na arrecadação das rendas petrolíferas, durante o período de crise, nos municípios de Macaé e Rio das Ostras, fundamentalmente entre os anos de 2015 a 2017, no município de Macaé, essa diminuição na arrecadação das rendas petrolíferas foi compensada, de certa maneira, por uma maior arrecadação do Imposto Sobre Serviço (ISS), que se constitui como um importante tributo para o orçamento municipal, sobretudo pelas empresas que prestam serviços à cadeia petrolífera e pelo comércio que foi fortalecido ao longo desses anos devido ao crescimento populacional. Essa população que veio atraída pela cadeia petrolífera passou a demandar por serviços mais especializados e isto se deve por conta do diferencial do salário da cadeia petrolífera, maior do que em outros setores.

**Figura 7** – Valores correntes das receitas dos *Royalties* e das Participações Especiais nos municípios de Macaé e Rio das Ostras:



Fonte: Inforoyalties (Disponível em: <https://inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php>. Acesso em: 29 jun. 2020).

Salienta-se ainda que a indústria do petróleo também é importante porque ao gerar trabalho que exige alta qualificação e altos salários que são pagos, fazendo um efeito multiplicador em outras atividades, como o comércio, construção civil, entre outros. (SILVEIRA *et al.*, 2017, p. 4)

Apesar do município de Macaé ainda ser dependente das rendas petrolíferas, até pelo volume das mesmas, o município é um dos poucos municípios petrolerrentistas que conseguiu ampliar a sua arrecadação própria e isto se deve pela atração das empresas prestadoras de serviços da cadeia petrolífera para o município, o que vem sendo uma estratégia do município de Rio das Ostras, conforme foi visto, com a criação da Zona Especial de Negócios, ainda em expansão. No entanto, também evidencia a necessidade de diversificar a receita para outros setores produtivos.

Conforme é possível observar na Figura 7 e, também comentado nas entrevistas da gestão municipal e dos atores privados de Macaé, começa a ocorrer uma retomada da economia a partir de 2019. Isto pode ser visto, por exemplo, na arrecadação das rendas petrolíferas de 2018, que foi recorde para vários municípios petrolerrentistas pertencentes a Bacia de Campos. Todavia, o representante da gestão municipal do Poder Legislativo de Macaé explica que ainda é possível perceber o discurso da crise na gestão e nos serviços públicos.

Outro ponto importante diz respeito à antecipação dos *royalties* do petróleo expresso pela Resolução nº02/2015 do Senado Federal. Muitos municípios petrolerrentistas utilizaram este recurso para minimizar os efeitos na queda da arrecadação dos *royalties* no período da crise. Em Macaé, houve uma sinalização para pedir a antecipação, mas ocorreu uma pressão contrária de alguns grupos do Poder Legislativo a partir do entendimento de que a antecipação traria mais endividamentos futuros para o município, comprometendo os recursos para os anos seguintes.

Silva (2015) explica que a Resolução nº 02/2015 foi uma resposta a uma mobilização dos municípios pertencentes à OMPETRO, que buscavam soluções para o enfrentamento do período de crise ocasionado pelo preço da queda do barril do petróleo no mercado internacional. Entre essas soluções, estava a possibilidade de antecipar as receitas futuras dos *royalties* e Participações Especiais e a flexibilização das obrigações na Lei de Responsabilidade Fiscal. Com isso, surgiu a Resolução nº 02/2015 de autoria dos senadores, na época, Marcelo Crivella e Rose de Freitas e, posteriormente, aprovado.

Silva (2015) explica que um dos problemas gerados pela queda das rendas petrolíferas se deve pela alta dependência dos municípios (o que foi comentado

no Capítulo I deste trabalho) e que os orçamentos municipais fazem uma previsão das arrecadações do ano seguinte sempre em uma perspectiva de aumento, tendo em vista que a cotação do barril do petróleo no mercado internacional vinha sustentando esse crescimento, ocasionando um desfalque no orçamento público municipal.

Nas entrevistas com os atores privados, é possível perceber, de modo geral, que a crise impactou bastante o setor. Praticamente todos os entrevistados citaram os impactos na perda de postos de trabalho ou no achatamento salarial.

Conforme mencionado, esta situação acarretou na saída de muitas pessoas em ambos os municípios. Um entrevistado explicou que muitas empresas precisaram se reestruturar ou fecharam suas portas, mas as que conseguiram permanecer se tornaram mais competitivas, pois tiveram que se adequar aos novos preços do mercado. Se antes o vetor era tempo porque a demanda do setor petrolífero era alta, hoje o vetor é preço.

Em relação ao grande desemprego provocado pela crise, Silveira *et al.* (2017), explicam que a política institucional adotada pela Petrobras foi a redução de cerca de 13 mil postos de trabalho efetivos e mais de 200 mil postos de trabalho terceirizados no país, sem contabilizar as perdas com os empregos indiretos ligados à cadeia produtiva.

Ademais, foi observada a mudança na estratégia de investimentos da Petrobras, que em consequência a queda da cotação do preço do barril do petróleo, alteração no direcionamento político/gestão da instituição, que antes tinha como um dos seus objetivos a manutenção e investimentos nos poços maduros, porém, visando a viabilidade técnico-econômica, assumiram a postura de investir nos poços do pré-sal onde as maiores jazidas se localizam na Bacia de Santos no estado de São Paulo, o que colaborou ainda mais para o desemprego na Região do Norte Fluminense. (SILVEIRA *et al.*, 2017, p. 7-8)

Segundo Passos e Neto (2019), com base nos dados sobre a evolução dos empregos formais do RAIS, Macaé foi o município mais afetado com a perda de empregos formais, com o decréscimo de 33.844 postos de trabalho entre os anos de 2014 a 2017. Já o município de Rio das Ostras perdeu 17.431 postos de trabalho formais entre 2013 e 2017. No total, a Bacia de Campos perdeu 55.573 postos de trabalho, mas que vêm sendo recuperados lentamente a partir de 2018, segundo os autores.

Os autores Passos e Neto (2019) também ressaltaram que na Região de Influência Macaé-Rio das Ostras do IBGE (2017), que engloba os municípios de Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu e Carapebus, apesar da redução da

oferta de empregos no setor de óleo e gás, houve uma expansão da oferta de empregos na administração pública (+59,73%).

Sobre o que foi feito ou vem sendo feito para minimizar os efeitos da crise, os gestores municipais explicam que poucas foram as iniciativas realizadas pela gestão municipal de Macaé, mas que alguns investimentos foram feitos no setor de turismo, que precisa ser ampliado e melhorado, principalmente em relação aos recursos destinados ao setor, ainda muito pequeno quando comparado com o orçamento total do município. Outros investimentos foram realizados no setor de infraestruturas, como a construção/ampliação de rodovias, aeroporto e porto, mas, segundo um entrevistado, ainda não foi possível identificar melhoria na qualidade de vida, emprego e oportunidade de desenvolvimento na cidade a partir desses investimentos.

Um dos entrevistados da gestão municipal também chamou atenção para a mobilização da Campanha “Menos *Royalties*, Mais Empregos”, defendida pelo prefeito de Macaé, Dr. Aluísio. A campanha tinha como objetivo ampliar os investimentos na Bacia de Campos, através do entendimento de que os menores custos na produção, a partir da diminuição do pagamento de royalties, poderiam fomentar a geração de empregos e os investimentos na região. Outra campanha que ganhou destaque foi o slogan “Bacia de Campos, é preciso investir”, que ganhou apoio inclusive da Petrobras e foi oficializada através da edição da Resolução nº 17 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que altera o percentual de *royalties* de 10% para 5% em campos maduros<sup>17</sup>.

No entanto, tal posição não agradou os municípios pertencentes à OMPE-TRO, que sinalizaram que a geração de empregos seria benéfica apenas para o município de Macaé, apesar dos mesmos também se beneficiarem, tendo em vista o grande fluxo pendular dos municípios do entorno para o município de Macaé (SILVEIRA *et al.*, 2017).

Para Silveira *et al.* (2017), apesar de ocorrer alguns conflitos de interesse entre os municípios petrorrentistas,

em alguns pontos não pode deixar de haver um sentimento de concordância geral: a Bacia de Campos completou 40 anos de atividade, muitos dos seus campos de produção entraram em fase de declínio, se faz necessário investimentos em novas tecnologias de exploração para melhorar a capacidade de extração do óleo nos chamados campos maduros. (p. 15)

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://opetroleo.com.br/menos-royalties-mais-empregos-petrobras-apoia-campanha-da-cidade-de-macaee/>. Acesso em: 26/06/2020.

No entanto, para os referidos autores, a resolução carece de maior clareza para maior efetividade da política pública como, por exemplo, sobre como se daria a geração de empregos, sobre o que se refere enquanto curva incremental e como os investimentos serão realizados na região.

Na gestão municipal de Rio das Ostras, as iniciativas realizadas foram relacionadas à melhoria dos mecanismos de gestão, como o planejamento, redução de custos (renegociação e aperfeiçoamento dos mecanismos de aquisição), aperfeiçoamento e modernização dos mecanismos de gestão através da diminuição da burocracia, treinamento de pessoal e recursos tecnológicos, sendo um exemplo deste último, a utilização das ferramentas do geoprocessamento como uma forma de melhorar o monitoramento. Em curto prazo, o objetivo é na manutenção dos investimentos na Zona Especial de Negócios enquanto possibilidade de atração de empresas e, por conseguinte, no aumento da arrecadação municipal e para a geração de trabalho e renda para os munícipes. A médio e longo prazo, o objetivo é ampliar os investimentos no setor do turismo, focado no turismo ecológico e cultural.

Ao mesmo tempo, os entrevistados do setor privado destacaram diferentes pontos relacionados à crise econômica vivenciada em meados de 2014. Há um consenso em relação aos impactos da crise econômica para o setor, mas diferentes pontos de vista relacionados à crise. Alguns entrevistados ressaltaram que a crise não impactou somente os municípios, mas também os estados e o país, principalmente o estado do Rio de Janeiro, que ainda não conseguiu se recuperar totalmente. Um dos entrevistados ressalta que a ausência do Estado é prejudicial, pois perde a capacidade de investimento, que é transferida para o setor privado. Outros comentários foram relacionados à alta carga tributária no estado do Rio de Janeiro, o que dificulta a retomada de investimentos ou que acabam sendo investidos em outros estados onde o ICMS é mais baixo, denominado de empreendedorismo fiscal. Ou seja, as atividades continuam sendo realizadas no município, mas a nota fiscal é emitida em outro estado.

Alguns empresários de ambos os municípios salientaram o alto custo de investimentos no Brasil, o “custo Brasil”, que se fossem mais baixos, poderiam fomentar uma retomada da economia no Brasil, com a geração de empregos e renda pela iniciativa privada. Sobre essa questão, comentou-se também sobre o custo da manutenção da máquina pública nas diferentes esferas de poder do governo e que não retornam para a população a partir da atuação em áreas primordiais como saúde, segurança e educação.

Apesar do contexto da crise ter afetado bastante o setor privado em ambos os municípios, os empresários de Macaé explicaram que a crise possibilitou outras oportunidades e mostrou a importância de diversificar suas atividades para outros setores econômicos, bem como aproveitar o conhecimento já adquirido pelo município na cadeia do óleo e gás para criação de novas oportunidades, como abrir filiais em outras fronteiras exploratórias. No entanto, segundo o representante da Rede Petro-BC, há algumas dificuldades enfrentadas pelos empresários locais, pertencentes às chamadas segunda e terceira camadas. São os empresários locais que passaram muitos anos sem precisar expandir e, com isso, suas empresas não são competitivas, pois são muito focadas no setor de óleo e gás, que é extremamente especializado. Para ele, outro fator que dificulta a expansão para outras atividades produtivas, é porque a cidade não é competitiva para esses setores, pois vive a Doença Holandesa, o que a faz ser muito inflacionada.

No município de Rio das Ostras, a crise econômica afetou bastante o comércio e o setor hoteleiro, que é mais voltado para as pousadas de pequeno porte. Nesse sentido, também foi necessário se reestruturar a partir da demanda do mercado, com preços mais acessíveis ou com a reinvenção de seus negócios, como ampliar a demanda por *delivery* ou explorar outros nichos de mercado até então não tão acessados. Um exemplo disto foi a dona de uma pousada que passou a realizar eventos de casamentos. Também foi citado o aumento de comércio por aplicativos, como transporte e alimentos. O representante da ACIRO explicou que o impacto da crise foi grande no município; antes a associação tinha 100 associados, hoje possui apenas 40.

Dentre as outras possibilidades que surgiram no contexto da crise no município de Macaé, os empresários citaram o movimento Repensar Macaé, criado no ano de 2018. O movimento surgiu a “partir da iniciativa dos empresários da Região Norte Fluminense em parceria com a sociedade civil, para desenvolver ações e aproveitar os potenciais da cidade a curto, médio e longo prazos”<sup>18</sup>. Eles perceberam que os empresários já eram unidos e participavam de diversas instituições em comum no município e decidiram juntar forças para pensar em outras potencialidades de diversificação da economia para além do óleo e gás. Com isso, foi realizado um evento para discussão de ideias e propostas. De acordo com a reportagem da página eletrônica da Firjan, foram levantadas 130 propostas em 10 segmentos, a saber: Agronegócio, Educação/Esporte, Gestão Pública, Sustentabilidade, Tecnologia, Transporte e Mobilidade Urbana. O movimento conta com

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.firjan.com.br/noticias/repensar-macaee-iniciativa-busca-alternativas-economicas-para-a-cidade-alem-de-p-g-1.htm>. Acesso em: 27/06/2020.

mais de 300 empresários e 10 instituições parceiras: FIRJAN-Macaé, Associação Comercial e Industrial de Macaé, Rede Petro-BC, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), Associação Macaense de Contabilistas (AMACON), Associação Brasileira de Empresas de Serviço de Petróleo (ABESpetro), Society of Petroleum Engineers (SPE) e International Association for Drilling Contractors (IADC).

A partir disso, os empresários citaram que o movimento já rendeu algumas conquistas, como a reforma da pista do aeroporto de Macaé, além de conseguirem a concessão do aeroporto para o município. Esta última envolveu uma grande articulação com o governo estadual e federal para que Macaé continuasse participando do processo de licitação, reunindo documentos que mostrassem a necessidade do aeroporto para a cidade. Macaé foi escolhida e a Zurich foi a empresa ganhadora da concessão. Os empresários também vêm acompanhando as obras de duplicação da BR-101 e acreditam que vai melhorar bastante a logística para o município, atraindo futuros empreendimentos.

Outro setor que tem ganhado bastante destaque nas discussões do Repensar Macaé e liderado pelo Convention & Visitors Bureaux de Macaé (CVB) é o setor do turismo. O CVB vem realizando, principalmente ao longo dos últimos três anos, diversas iniciativas no município de Macaé e região, como a realização de eventos gastronômicos e organização da festa de final de ano. O presidente do CVB de Macaé explica que tem trabalhado nos últimos anos em um raio de 600 quilômetros da cidade, potencializando o turismo de lazer na cidade. Essa iniciativa se deu primeiramente a partir dos eixos rodoviários e, posteriormente, com o aeroporto, abrem-se novas perspectivas. A ideia é potencializar o que a cidade já possui enquanto belezas naturais, boa gastronomia e muitos hotéis – a segunda maior rede de hotéis do estado do Rio de Janeiro, perdendo apenas para a capital.

Com isso, passam a ser maiores os investimentos no turismo de lazer, pois antes era um turismo mais voltado para os negócios, que segundo o presidente da CVB Macaé, movimentava a cidade de segunda a quinta-feira. Nos finais de semana ocorria um esvaziamento da cidade, muitas pessoas que trabalham em Macaé buscavam lazer em outros lugares, como Búzios, Cabo Frio e até mesmo no exterior. A potencialização da atividade do turismo movimenta a economia da cidade, desde o vendedor de picolés até restaurantes e hotéis, salienta Guilherme Abreu.

Para ele, a potencialização do turismo regional também é importante, pois Macaé pode auxiliar na infraestrutura da rede hoteleira, que ainda é deficitária nos municípios do entorno. Isso é relevante visto que ajuda a diversificar e consolidar

uma parceria entre os municípios voltados para o setor do turismo. Alguns municípios do entorno, como Quissamã e Santa Maria Madalena, vêm investindo no setor do turismo enquanto potencialidade econômica e estão montando seus próprios CVBs.

Outra questão que o presidente da CVB Macaé chama atenção é para as parcerias realizadas com a Secretaria de Turismo do Estado. Ele explica que o setor do turismo ainda é muito focado na cidade do Rio de Janeiro, mas que existe todo um interior que precisa ser trabalhado. Então, a partir desta articulação está sendo possível pensar em uma agenda que também inclua o interior fluminense. A secretaria tem ajudado, dentro das suas possibilidades e competências, na divulgação do município de Macaé. Outras parcerias realizadas foram com a empresa 1001, com a disponibilização da linha Macaé x Galeão, aumentando as possibilidades do turismo na cidade e região, com o SESC Verão, realizado neste ano, que só não foi maior por falta de apoio da prefeitura de Macaé.

A meta do presidente do CVB de Macaé é incluir a região serrana de Macaé, que conta com muitas cachoeiras, além de alto potencial que pode fomentar a atividade do turismo. No entanto, a região serrana ainda carece de infraestrutura que suporte a atividade e se planeja potencializar as áreas onde a prefeitura não está conseguindo atingir. Além da atividade do turismo, Guilherme acredita que, a exemplo do que acontece na região serrana do estado do Espírito Santo, o agroturismo também é uma atividade que pode ser potencializada, a partir de investimentos em nichos de mercado, como a produção de orgânicos.

Com a pandemia da Covid-19, Guilherme Abreu explica que as ações serão voltadas para um turismo regional, pois é o turismo que ele acredita que será possível nesse momento. Com isso, está ocorrendo outra articulação com a Secretaria de Turismo do estado para a criação de um selo, o “Selo de Turismo Consciente”, com objetivo de orientar as empresas e turistas para o retorno pós-pandemia.

Os gestores municipais também enxergam a atividade do turismo como uma atividade a ser potencializada. O Secretário de Turismo do município de Macaé acredita que o turismo é uma opção para a diversificação da economia. Assim como os atores privados, ele salientou a rede hoteleira no distrito-sede e na região serrana do município. Além disso, o turismo de negócios, já consolidado na cidade, utiliza diversos serviços e equipamentos, como táxis, transportes e restaurantes. Para ele, é possível ampliar o turismo de lazer, principalmente nos períodos dos grandes eventos, como Carnaval e Réveillon, que possibilitam o município ser um importante local de atração de famílias, casais e outros grupos em busca

de serviços de qualidade, momentos de descanso em uma cidade litorânea bem estruturada e com belezas naturais. Ele também salientou que, para a segmentação turística, devem ser trabalhados o turismo de Eventos (MICE – *Meetings, Incentives, Conferences, and Exhibitions*), Ecoturismo, Turismo de Aventura, Turismo de Sol e Praia, Turismo Esportivo, Turismo Histórico e Cultural e Turismo de Contemplação.

Segundo o Caderno de Turismo, elaborado pelo NEGEF (2010), o município de Macaé está enquadrado na caracterização turística “Praia e Rural” e o município de Rio das Ostras na área “Praia”. A área “Praia e Rural” é composta também pelos municípios de Carapebus, Campos dos Goytacazes, Conceição de Macabu, Quissamã, São Francisco do Itabapoana e São João da Barra. Além do atrativo das praias e das belezas naturais, o rural ganha destaque pelo processo histórico pelo qual passou a região, a partir da (re)valorização do seu patrimônio histórico e cultural. Um exemplo disto, citado na entrevista e em outros trabalhos, é o que vem acontecendo com o município de Quissamã (CORDEIRO, 2010) e, mais recentemente, no município de Santa Maria Madalena. Marafon *et al.* (2010), salientam, entretanto, que diversas áreas nos municípios supracitados possuem potenciais a serem intensificados. Para isso, é preciso de políticas públicas mais estruturantes para o setor, o que também foi destacado pelo presidente da ACIM de Macaé, que explicou que o Governo Federal vem realizando políticas nesse sentido.

Ainda segundo o Caderno de Turismo (2010), o município de Rio das Ostras enquadrado na área “Praia”, caracteriza-se pela valorização das áreas litorâneas e os autores salientam que esses municípios devem buscar valorizar outras áreas do município, tais como as atividades culturais, rurais e ecológicas.

Marafon *et al.* (2010) ressaltam que a atividade turística no estado do Rio de Janeiro é marcada pela sua grande diversidade, mas que ainda precisa ser mais bem valorizado principalmente nas áreas interioranas, possibilitando maior suporte à economia dos municípios a partir da geração de emprego e renda e na atração de investimentos e fluxos de capitais, todavia, é preciso de incentivos a partir de políticas públicas.

A ex-presidente do CVB de Rio das Ostras, Paula Meireles, explicou que o município possui um histórico relacionado ao turismo e que, por volta de 1999/2000, o poder público municipal investiu bastante no setor, com obras de infraestrutura na cidade, revitalização da orla de Costa Azul, a construção da Praia da Baleia, realização de shows atraindo diversos públicos e a criação do Festival

de Jazz & Blues, entre outros. Sobre o Festival de Jazz & Blues é importante ressaltar que este se consolidou no município e atrai públicos variados da região.

No entanto, Paula Meireles explicou que os investimentos no setor do turismo vão variar de acordo com a gestão, que muitas vezes não mantém os investimentos da administração anterior e, além disso, a crise econômica também impossibilitou maiores investimentos. Conforme frisado acima, o setor do turismo também é visto enquanto uma potencialidade para a gestão municipal de Rio das Ostras.

Sobre a relação do CVB de Rio das Ostras com o poder municipal, ela explicou que a relação é próxima e que antes de 2015 a maioria dos investimentos no setor do turismo eram realizados pela gestão municipal. Foi apenas com a crise que os empresários começaram a agir mais, começando a trabalhar efetivamente pelo turismo. Apesar dessa proximidade com a gestão municipal, isso não quer dizer que as propostas dos empresários sejam executadas, mas que há essa facilidade de comunicação, até mesmo por se tratar de um município pequeno.

Essa relação com a gestão municipal no município de Rio das Ostras também foi destacada por Santos (2010) em sua análise, por serem prefeituras menores que estabelecem uma relação de proximidade. No município de Macaé, os empresários explicaram que apesar de serem recebidos pelo prefeito e secretários, percebe-se mais dificuldade de integração entre a gestão municipal e os atores privados.

Além do turismo, os agentes privados também ressaltaram grandes possibilidades que já estão sendo articuladas, a partir dos empreendimentos das termelétricas e do porto, o TEPOR. O município de Macaé já possui duas termelétricas, a UTE do Norte Fluminense e a UTE Mario Lago. Além destas duas, já estão previstas outras termelétricas, como a Marlim Azul, que já está em fase de construção a partir dos investimentos em torno de US\$ 700 milhões das empresas Pátria Investimentos, Grupo Shell e Mitsubishi Hitachi Power Systems, conforme reportagem do G1 (12/02/2019). Ao todo, há previsão de nove termelétricas em Macaé, com vistas às explorações do gás do Pré-Sal na Bacia de Campos.

Em relação ao Terminal Portuário de Macaé, o TEPOR, José Carramenha explica que já havia uma necessidade de um porto no município. Isto porque o porto de Imbetiba, pertencente à Petrobras e que dá apoio às atividades *offshore* da empresa, ficou pequeno devido ao tamanho cada vez maior das embarcações, o que já havia sido evidenciado desde 2008 pela Petrobras. A Petrobras fez então um contrato com o Porto do Açú, em 2011. A empresa Queiroz Galvão, que havia construído recentemente o porto *offshore* de Pecém, viu uma oportunidade para

a construção de um porto em Macaé, que possui uma estrutura muito similar ao porto de Pecém. Segundo Carramenha, com o processo da Lava Jato, o projeto do porto não foi levado adiante e foi comprado pelo Complexo Logístico e Industrial de Macaé, o CLIMA.

O CLIMA foi criado por uma família de Macaé, proprietária da fazenda Vale Azul, que produzia cana de açúcar. Com a decadência da produção de cana na região, a fazenda ficou improdutiva e a família vislumbrou possibilidades que poderiam ser feitas na área da fazenda, que possui cerca de dois milhões de metros quadrados. Assim foi criado o CLIMA, que já possui áreas licenciadas há mais de 10 anos para fins industriais. Essa é a área onde estão previstas a construção das termelétricas, incluindo a já citada Marlim Azul.

O TEPOR é voltado para o setor de gás e óleo, com foco especial para o gás, contando com grandes tanques de armazenamento. Carramenha explica que apesar do foco ser no setor de óleo e gás, que ainda permanecerá sendo uma importante matriz energética nos próximos 50 anos, o porto pode mudar de função para outras atividades, como um terminal de cabotagem. Além disso, Carramenha acredita que o porto irá atrair outras indústrias que tenham como matéria-prima os produtos do gás, como já é o caso das termelétricas, mas também fábricas de plásticos, indústrias de fertilizantes, entre outros, que possibilitarão a geração de trabalho e renda no município. Sobre essa questão, ele assinala que isso é um diferencial em relação ao porto e às indústrias que podem vir a se alocar no município, que é a contratação da mão de obra local, o que não acontece no setor *offshore* da indústria de óleo e gás, na qual muitos funcionários que embarcam não moram no município e nem mesmo na região.

Outro ponto destacado foi em relação à geração de emprego durante as fases de construção do porto, que possui uma duração de 10 anos. Ele explica que isso é uma preocupação que vem sendo discutida com os dirigentes do TEPOR, para que não se agravem os problemas sociais no município. Para ele, há mão de obra disponível na cidade, e esta também poderá ser absorvida na construção das termelétricas, por exemplo. Além disso, eles também pretendem capacitar essa mão de obra para que elas possam seguir nas outras fases do projeto que demandem trabalhadores mais especializados. Para isso, formou-se uma parceria com o SEBRAE, que disponibilizará cursos e treinamentos para seus operários.

Outra questão abordada foi em relação aos impactos ambientais e sociais provocados por projetos dessa magnitude. Carramenha explicou que como os portos serão com a estrutura *offshore* os danos serão menores do que se fossem

*onshore*. Além disso, os impactos sociais e ambientais foram identificados no EIA/RIMA e possuem suas condicionantes de compensação e minimização destes impactos. Apesar desta também ser uma preocupação expressa na fala do dirigente do porto, de forma que o empreendimento não vire um prejuízo em termos sociais e ambientais, é preciso que a sociedade civil organizada acompanhe os estágios de construção das obras do porto e no seu funcionamento, para que além do cumprimento da legislação ambiental, se traduza em um empreendimento que preconize o desenvolvimento espacial local.

Retomando a questão das articulações em outros níveis de governo, que estão sendo realizadas pelos atores privados do município de Macaé, é interessante observar que há um alinhamento entre os empresários sobre o que eles consideram como potenciais de investimento para o município e que possibilitariam colocar Macaé como um importante local de investimentos para além do setor de óleo e gás, ainda que este último continue tendo um peso muito importante para a economia e que algumas ações ainda estejam voltadas para esse setor, como é o caso das termelétricas e do TEPOR.

Alguns empresários falaram sobre a pouca participação da gestão municipal nos processos que estão ocorrendo não só com os investimentos, mas em relação às ações que são de sua competência, como, por exemplo, o setor de infraestrutura para viabilização de eventos, entre outros. Com isso, buscam-se parcerias com as outras esferas de governo que possam promover novas ações para o município.

Sobre essa questão também comentaram os representantes do Poder Legislativo de Macaé, que a prefeitura de Macaé fez muito pouco no que diz respeito a possibilidades de minimizar os impactos da crise e que essa foi uma articulação realizada pelos esforços do setor privado. Para um dos entrevistados, Macaé ainda não conseguiu destravar a burocracia, os mecanismos de legalização e de organização para os microempreendedores e para as grandes empresas. Para ele, isso atrapalha o processo de instalação de novas empresas, de oportunidades e diversificação.

Em relação aos mecanismos de legalização, também foi comentado pelo presidente da ACIM, Francisco Navega. Ele diz que o escritório regional do INEA não dá conta da quantidade de processos referentes ao Licenciamento Ambiental de novos empreendimentos. Com isso, foi feita uma parceria com o INEA, na qual alguns dos funcionários da ACIM passaram a ajudar o escritório do órgão público para dar agilidade aos processos.

A gestão municipal de Macaé lançou recentemente dois programas que são interessantes de serem analisados, o Startup Macaé e o Observatório das Cidades. O programa Startup Macaé foi inaugurado no ano de 2019, sendo uma parceria da prefeitura com o Centro de Referência em Inovação para Operações Sustentáveis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CRIOS-UFRJ). O Startup Macaé é resultado de um movimento anterior de uma aproximação entre empresas, governo e universidades com o objetivo de investimentos no setor tecnológico e de inovação, que já é uma necessidade do mercado, principalmente após as descobertas do pré-sal (SILVA, 2019). Além disso, o desenvolvimento desses espaços de inovação pode ser um caminho para uma menor dependência da cadeia petrolífera através de uma valorização do conhecimento. Segundo Silva (2019):

O Programa visa apoiar e promover iniciativas que contribuam para a difusão do conhecimento e o desenvolvimento de empreendimentos inovadores, de forma a incentivar a cultura da inovação tecnológica, criatividade e empreendedorismo no município de Macaé. Objetiva alinhar as demandas tecnológicas do mercado e da sociedade ao potencial de desenvolvimento de novos negócios por startups, envolvendo pesquisadores e estudantes, estimulando, assim, o amadurecimento com qualidade do ambiente de inovação de Macaé. (p. 518)

De acordo com uma publicação no site da prefeitura de Macaé (06/01/2020), algumas empresas ligadas ao ramo petrolífero também vêm desenvolvendo seus próprios programas de *startups*, com grande aporte de recursos para o desenvolvimento em tecnologia. Nesse sentido, o Programa das Startups em Macaé pode ter um papel importante para fomentar novas tecnologias e inovações.

Em uma entrevista aberta, Sheila Silva, coordenadora do Observatório da Cidade, contou como a iniciativa surgiu e alguns dos resultados já obtidos. Ela explicou que o Observatório da Cidade foi uma iniciativa demandada pelo atual prefeito do município, Dr. Aluísio, para entender os impactos da crise recente do barril do petróleo, resgatar a história do município e debater alternativas econômicas para a cidade. Com isso, foi realizada uma parceria entre a gestão municipal e o Parque Universitário da Cidade de Macaé. Essa parceria possibilitou uma aproximação entre o poder público e as universidades, na qual a gestão auxilia no fornecimento de dados para a realização das pesquisas e as universidades, por sua vez, podem contribuir com seus projetos para melhorias relacionadas à gestão.

Assim, foram realizados diversos eventos como seminários e congressos que reuniram pesquisadores da região e representantes do governo do estado. Esses encontros resultaram no lançamento do livro “Macaé, do caos ao conhecimento”, no ano de 2019. Apesar dos eventos e do livro serem focados no

município de Macaé, houve uma mobilização de gestores e pesquisadores da região, o que pode ser um movimento interessante para discussão sobre o desenvolvimento regional.

No município de Rio das Ostras, o representante da gestão municipal explica que está ocorrendo uma transformação em relação ao desenvolvimento econômico vinculado aos recursos finitos. Está sendo priorizado o desenvolvimento econômico nos recursos infinitos, como a criatividade e inovação, o turismo, as manifestações culturais e a tecnologia e a ciência, sendo este o projeto futuro do município.

Por fim, as entrevistas com os gestores municipais e atores privados do município de Macaé, mostraram que não há consórcios existentes no município. No município de Rio das Ostras, o secretário salientou os consórcios realizados nas áreas de saúde, segurança, meio ambiente, entre outros. Tais consórcios têm como objetivo a otimização dos recursos e melhoria na qualidade dos serviços prestados. No entanto, com algumas dificuldades, pois segundo Mario Baião, os consórcios, na sua forma e funcionamento, não têm se mostrado viáveis na prática. Para ele, o Estado deveria ser o propulsor dos consórcios intermunicipais através do mapeamento regional e identificação do arranjo específico de cada município, possibilitando a descentralização dos serviços e gerando economia aos consorciados.

### 3.2

#### **Potencialidades para a Região Norte Fluminense: uma análise a partir das propostas dos pesquisadores**

Nesta seção serão analisadas as entrevistas com os pesquisadores. Essas entrevistas foram deixadas para o final, pois o bloco de perguntas dos pesquisadores era diferente dos demais entrevistados, possibilitando um olhar para a região e não apenas focado nos municípios de Macaé e Rio das Ostras, apesar de esse ser o recorte privilegiado.

As perguntas tinham como objetivo: identificar novas potencialidades nos municípios petrolrentistas; as pesquisas que discorrem sobre potencialidades desvinculadas do setor do gás e óleo; as dificuldades e desafios dos municípios petrolrentistas para fomentar novas potencialidades desvinculadas do setor de óleo e gás; o que é possível tirar de ensinamento da crise econômica recente; e como ampliar as sinergias entre os municípios petrolrentistas para desafios compartilhados.

Conforme explicado anteriormente, os pesquisadores foram escolhidos por trabalharem com o tema do desenvolvimento regional no interior fluminense e, sobretudo, por conhecerem a realidade regional, possibilitando um olhar abrangente em termos das problemáticas e possibilidades para esses espaços.

Os pesquisadores ressaltaram a importância da cadeia petrolífera na região não só pela atividade em si, mas pelos vultosos recursos advindos das rendas petrolíferas que são pagos aos municípios. Ademais, esta atividade ainda continuará a ter um peso importante para a economia dos municípios nos próximos anos, sendo possível pensar em potencialidades dentro deste setor, que já está estruturado na região e pode dar apoio a outros mercados como, por exemplo, a flexibilização de empresas, ou seja, que não sejam inteiramente focadas no setor de óleo e gás e que em momentos de crise ou de diminuição, possam migrar para outras atividades na região. O setor de tecnologia também foi apontado por abrir possibilidades a partir da tecnologia e aprendizado que a região já possui na indústria petrolífera e que pode fomentar a formação de um centro de ciência e tecnologia na região, aproveitando-se a mão de obra capacitada e os centros universitários existentes, principalmente, em Campos e Macaé.

Para Cruz e Serra, uma importante ferramenta de aproveitamento dos recursos provenientes dos *royalties* e das Participações Especiais seria a criação de fundos soberanos ou fundos de equalização de receitas. Cruz explica que os fundos soberanos se constituem nos investimentos das rendas petrolíferas, que vão gerar lucros a partir dos juros incidentes, gerando, desta forma, uma receita permanente para o município e o preparando para um futuro menos dependente da cadeia do óleo e gás. Para Serra, outro fundo que seria interessante para os municípios é o fundo de equalização das receitas, que seria a aplicação do excedente das rendas petrolíferas quando o barril do petróleo aumentasse e, em tempos de crise, poderia ser utilizado, contribuindo para um equilíbrio das receitas municipais.

Serra explica que o grande problema dos municípios foi colocarem as receitas provenientes dos *royalties* nas receitas correntes, ou seja, no custeio da máquina pública, sem que houvesse nenhuma preocupação, nenhuma salvaguarda. Santos também trouxe essa preocupação, que durante muito tempo houve um excesso de gastos sem muita seletividade. Com isso, é preciso que as populações baixem as expectativas e que apoiem uma maior seletividade em prol de benefícios que sejam de interesse geral.

Serra ressaltava, entretanto, que com as mudanças nas regras de distribuição das rendas petrolíferas previstas na Lei 12.734/2012, por mais que os municípios

diversificassem as atividades produtivas, criassem um arranjo produtivo local ou se inserissem em algum tipo de nicho, ainda assim, seria ínfimo perto das receitas que os mesmos recebem de *royalties* e, conseqüentemente, incapazes de compensar uma mudança nas regras. Para ele, não há como em curto e médio prazos, por mais criativos ou solidários em termos regionais, compensar esses recursos através de uma atividade econômica. A atividade econômica deixa uma pequena fatia para o município, que são as receitas dos tributos municipais e, com isso, seria difícil imaginar algo que compensaria essa distribuição. Ele explica que essa construção é de longo prazo e não chegará a tempo caso a lei entre em vigor. Futuramente, Macaé poderia ter o seu pioneirismo como um centro logístico, mesmo com uma redução drástica dos recursos dos *royalties*.

Outra questão que os pesquisadores trouxeram para reflexão, é que assim como a cadeia do petróleo, que já está na região e possui potencialidades que poderiam ser mais bem exploradas de forma a aproveitar o que a região já possui de conhecimento adquirido ao longo desses anos, o mesmo ocorre com outras atividades produtivas que já são realizadas e que podem ser potencializadas a partir de um olhar diferenciado das gestões municipais em políticas públicas que fomentem o crescimento dessas atividades. Entre elas, foram citadas as atividades da agropecuária, pesca, turismo e de serviços especializados, que serão analisadas a seguir.

Cruz destaca sobre a tradição produtiva dos municípios, que são atividades que já são realizadas e que já se tem o conhecimento sobre o saber fazer e que podem ser pensadas a partir de nichos de mercado, a exemplo da produção de cachaça premiada no município de Quissamã ou a produção de café *gourmet* no município de Varre-Sai. Este último, inclusive, foi o tema da tese de doutorado do Orozco (2019), integrante do grupo de pesquisa GeTERJ, que analisou a sustentabilidade na produção do café especial no município de Varre-Sai, a partir da tradição das famílias descendentes de italianos, que foi resgatada através da (re)valorização do café, a partir da especialização e capacitação para a produção.

Nesse sentido, a partir de uma matéria-prima, é possível agregar valor com produtos diferenciados no mercado. Segundo Cruz, esse poderia ser um caminho que, no entanto, não pode ser implementado sem um estudo de viabilidade, sem que haja um planejamento. Ele explica que muitos dos empresários da cana na região não possuem esse olhar, pois eles não são capitalistas típicos, são capitalistas rentistas que vieram da escravidão. Esta falta de planejamento é um dos problemas entre os gestores da região e, para ele, um dos obstáculos ao desenvolvimento regional para além da cana, do café e do petróleo é que as instituições

tanto da sociedade e, não só as instituições políticas, são permeadas por valores e práticas não muito compatíveis com projetos de desenvolvimento, que valorizem o planejamento e a qualidade.

Timóteo também enxerga que há potencialidades a partir da exploração dos nichos de mercado, considerando o que os municípios já fazem e que muitas vezes representam uma pequena porcentagem da economia municipal, frente aos recursos provenientes das rendas petrolíferas e que poderiam ser mais bem aproveitados a partir da criação de consórcios entre os municípios ou consórcios regionais, por exemplo. Para ele, em uma conjuntura ideal, poderia existir um comitê gestor que avaliasse o potencial econômico das atividades que já existem e fazer um diagnóstico das deficiências e das demandas, com planejamento para superar essas deficiências. Parte disso já existe, a exemplo do fundo de desenvolvimento do município de Campos dos Goytacazes, o FUNDECAM, mas que não deu certo por diversos motivos, entre eles, o desperdício de dinheiro público em projetos que não tinham possibilidade de darem certo, além de ter virado mais uma ação entre amigos. Sobre o FUNDECAM, também comentaram Cruz e Serra sobre o excesso de gastos, a falta de planejamento e por não terem dado nenhum retorno do investimento para o município.

Para Cruz, o grande erro dessas regiões e de muitos prefeitos locais é o investimento em grandes projetos a partir das novidades do mundo. Porém, toda e qualquer atividade produtiva só será vantajosa se existirem as condições de produção e comercialização. Além disso, também é preciso que se leve em consideração o quadro institucional e o perfil da classe trabalhadora regional, ou seja, o capital social ou cultural. Muitos projetos não deram certo por não levarem essas questões em consideração, como também não preconizaram o planejamento, a previsão e a qualidade.

Segundo Cruz, os investimentos devem levar em conta a possibilidade de encadeamento regional que possam combinar as instituições formadoras de mão de obra, a exemplo dos centros universitários em Campos e Macaé. Entretanto, é preciso promover a articulação entre as prefeituras e as universidades – estas poderiam levar projetos de desenvolvimento a baixo custo – e promover uma articulação entre os municípios que reforce a economia regional e a difusão do desenvolvimento nesse espaço.

O pesquisador Geraldo Timóteo salienta que a cadeia da pesca, com os investimentos adequados, poderia dar retorno aos municípios em termos de empregos, imposto e renda circulantes. Ele explica que, apesar da região e o estado do Rio de Janeiro como um todo não possuir um estoque pesqueiro muito grande,

seria possível agregar valor em razão da raridade. Além disso, a região possui um grande potencial aquícola pela disponibilidade de terra e de recursos hídricos. Para isso, há capacidade humana e tecnologia, porém faltam recursos para a criação dessa cadeia pesqueira. Ou seja, um modelo público de produção, comercialização, beneficiamento, transporte e exportação desse produto.

Timóteo também ressaltou o setor do turismo, pois ainda que seja concentrado nos municípios de Arraial do Cabo, Cabo Frio e Armação dos Búzios, poderiam transbordar para os outros municípios da região. Todavia, ele chama atenção que, apesar da cadeia de pesca nos municípios da região movimentar cerca de 110 milhões de reais, muito pouco retorna para a comunidade pesqueira, sendo que a mesma situação ocorre com os trabalhadores do setor do turismo.

A atividade turística também foi ressaltada por alguns pesquisadores como um potencial na região, no entanto, com algumas ressalvas. Para Cruz, o município de Macaé perdeu uma grande oportunidade com o setor do turismo, pois as instalações industriais ocuparam as áreas mais interessantes. Além disso, ele também citou os impactos ambientais desses empreendimentos, que podem ser ainda mais agravados com a chegada do porto no município de Macaé, localizado em áreas sensíveis de manguezal e lagoa. Para ele, a questão do porto é mais um motivo para se pensar regionalmente, pois este poderia estar localizado em outro município onde o impacto não fosse tão grande. Ademais, o setor do turismo pode ser um potencial por ser uma tradição, porém é preciso que se criem as condições para o seu desenvolvimento.

Para Santos, a atividade turística é um setor da economia interessante que poderia ter potencializado através de uma valorização dos atributos, da identidade e da produção local, que devem estar associadas com outras atividades produtivas, pois a dependência apenas na atividade turística também tem prejuízos, a exemplo da crise do coronavírus, que vai produzir grandes impactos nas regiões que dependem do turismo.

O pesquisador Villani, que tem pesquisas voltadas na área ambiental, suscitou que o potencial do turismo e do ecoturismo como alternativas econômicas ao extrativismo poderiam ser associadas ao calendário de eventos e a sazonalidade do turismo de “sol e praia”, bem como ao ecoturismo nas unidades de conservação próximas e também ao patrimônio cultural dos municípios.

Para Timóteo, falta uma regulação que dê relevância para esses ambientes de negócios, na agricultura, turismo e pesca, pois falta recurso e estruturação para montar a cadeia. Há uma ausência de investimentos em políticas públicas nos municípios para a geração de trabalho e renda com vistas à melhoria da qualidade

de vida. Para ele, as políticas públicas são focadas nos empresários e não nas propostas de desenvolvimento local. Cruz comentou que participou de um seminário na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) sobre desenvolvimento regional, que contou com a participação de diversos empresários e representantes das gestões municipais. O grande debate foi mais voltado para as ações que poderiam facilitar o investimento dos empresários do que propriamente no desenvolvimento regional, que acaba se limitando na geração de empregos. No entanto, é preciso ter cuidado, pois apesar da geração de empregos, há outras questões que precisam ser discutidas, como o impacto ambiental ou se a mão de obra empregada será a população local. Para ele, não é possível uma economia sem que esta esteja à serviço do ambiente e do social.

Cruz aponta as atividades relacionadas à tradição agrícola e agropecuária, que são atividades em comum entre os municípios da região. Ele explica que essa região não se industrializou, pois foi da agropecuária e de uma agroindústria precária não moderna para a economia do petróleo. Contudo, não foram desenvolvidos os segmentos *upstream*, como as indústrias que fabricam os equipamentos, e o segmento *downstream*, como as refinarias. Desta forma, a região continua baseada em uma economia primária, extrativa mineral e agropecuária.

Outro setor que poderia ser potencializado é o setor da produção de alimentos, mas que não é visto enquanto potencial pelos gestores por ser percebido como um setor que desvalorizaria a região, mas que poderia ter um alcance fabuloso em termos de geração de emprego e renda. Um exemplo citado por ele é a produção familiar presente nos municípios de Campos, Macaé e Quissamã, que possuem uma grande quantidade de assentamentos da reforma agrária e de produção familiar em torno de três mil famílias com perspectivas para a produção agroecológica. Isso abre as possibilidades para a produção de alimentos na região, podendo ser uma produção circuito-porto ou voltada para nichos de mercado. Os municípios de Macaé e Campos, a partir das políticas de compra da produção para a merenda escolar dos produtores locais podem ser um grande potencial, por exemplo. Ou seja, existe toda uma legislação que favorece o fomento dessa produção, principalmente vinculada ao fornecimento aos órgãos públicos que poderiam fomentar a economia pela capacidade de geração de emprego, mas para isso, é preciso que ocorram investimentos, pois nada vai vingar espontaneamente. Para Timóteo, tais políticas públicas são importantes e poderiam proporcionar maiores investimentos a partir de agências de fomentos locais ou regionais, onde fosse possível uma orientação de como fazer, com início, meio e fim, pois grande parte dos processos são burocráticos e partem do princípio que

a política pública é o suficiente, sem dar o suporte necessário para o desenvolvimentos para que os projetos possam dar certo.

Os pesquisadores também comentaram sobre algumas pesquisas realizadas sobre atividades desvinculadas da cadeia do óleo e gás. Cruz explica que há muitas pesquisas interessantes que estão sendo elaboradas, tais como: o grafeno como uma fonte renovável de energia; a utilização do gás natural nas olarias de Campos dos Goytacazes; e pesquisas na área de tecnologia para o desenvolvimento de softwares, aplicativos e soluções de mobilidade. Para ele, se fosse feito um inventário, muitas pesquisas seriam pertinentes e altamente aplicáveis na região e poderiam gerar a concatenação de cadeias. No entanto, é preciso que ocorra uma maior articulação entre as instituições, tanto do poder público, como das instituições de pesquisa. Segundo Timóteo, as pesquisas desenvolvidas no Projeto de Educação Ambiental Pescarte<sup>19</sup> são interessantes por analisarem as viabilidades técnica, econômica, social e ambiental dos empreendimentos pesqueiros para a produção de riqueza, agregação de valor e ampliação da capacidade produtiva local nos municípios de abrangência do PEA. Ele também destacou o estudo de engenharia da UENF sobre produção de madeira como o eucalipto na região, pois a insolação e a extensão de terras na região são compatíveis para a atividade. A produção de lúpulo também seria um potencial, pois é comum na região, podendo ser um atrativo para a fabricação de cerveja e o beneficiamento e a industrialização do abacaxi produzido em São Francisco do Itabapoana, que poderia trazer renda e melhores condições de desenvolvimento para a região fora do setor do petróleo e gás.

Para Santos, existem pesquisas interessantes sobre a economia criativa e de serviços especializados, como serviços de saúde e educação, que são potencialidades a serem exploradas fundamentalmente em Campos e Macaé. Para ela, esses serviços têm a possibilidade de se tornarem um *hubby* para a microrregião e, conforme a especialização, podem reverberar na região.

A partir das entrevistas, é possível observar que os pesquisadores compreendem como potenciais algumas atividades que já são realizadas na região e que poderiam contribuir com o desenvolvimento regional, com a geração de trabalho e renda. Para isso, é preciso que o poder público, nas diferentes esferas, realize investimentos que possam potencializar tais atividades, gerando encadeamentos na região. Nesse sentido, alguns pesquisadores trazem a importância dos

---

<sup>19</sup> O PEA Pescarte é um projeto de mitigação do Licenciamento Ambiental da Petrobras exigido pelo IBAMA. O Pescarte atua em dez municípios da Bacia de Campos e tem como objetivo o fortalecimento da comunidade pesqueira a partir de projetos de geração de trabalho e renda.

consórcios intermunicipais e, principalmente, os consórcios regionais, pois grande parte dos municípios da região realizam atividades em comum que podem ser mais bem exploradas quando pensadas regionalmente. Serra explica que esses municípios poderiam servir como grandes laboratórios de consórcios para além dos que existem no Brasil, pois possuem orçamento para isso. No entanto, mesmo assim, cabe a indagação sobre, mesmo com realidades orçamentárias diferenciadas, quais foram os gargalos que impediram avanços na região.

Para Santos, não há aqui no Brasil uma cultura de cooperação entre os municípios, pelo contrário, existe muita competição. Apesar de haver uma legislação que favoreça a formação de consórcios e que estimule a cooperação intermunicipal, isto não encontra paralelo com a realidade, com a cultura política. Para ela, a preocupação com a reeleição faz com que a atenção seja voltada para fazer acordos políticos para além dos pactos com a gestão territorial. Até mesmo nos municípios de Macaé e Rio das Ostras, que são considerados conglomerados urbanos, a cooperação ainda não ocorre entre as gestões municipais. Serra também colocou a questão da reeleição como uma dificuldade dos municípios petrorrentistas fomentarem novas potencialidades para além do setor do óleo e gás.

A partir das entrevistas realizadas, foi possível perceber que a crise econômica recente, em meados de 2014, impactou bastante os setores públicos e privado dos municípios de Macaé e Rio das Ostras, bem como nos municípios petrorrentistas. Esses impactos podem ser vistos não apenas na esfera municipal, como também no estado do Rio de Janeiro e no país, e se refletem na baixa capacidade de investimentos.

Nos municípios de Macaé e Rio das Ostras, a crise frisou a importância de se pensar em outras potencialidades desvinculadas do setor de óleo e gás para que seja possível diminuir a dependência em relação às rendas petrolíferas e, assim, gerar receitas próprias que contribuam com o orçamento municipal de forma a não impactar na manutenção dos serviços públicos. Além disso, traz a necessidade da criação de fundos soberanos ou de uma poupança para que seja possível preparar os municípios para um futuro sem petróleo ou em tempos de crise. Nesse sentido, a entrevista com os pesquisadores evidencia a preocupação na colocação das rendas petrolíferas nas receitas correntes e a dificuldade de manter os elevados custos da máquina pública criados pelos municípios.

Para os atores privados, os impactos da crise atingiram diversos setores na economia, desde os setores ligados direta ou indiretamente à cadeia do petróleo, como também da construção civil e de serviços. No entanto, ao perceberem a necessidade de diversificação, foram realizadas importantes articulações entre os

atores privados, fundamentalmente no município de Macaé e, destes com as diferentes esferas públicas de poder, principalmente com o estado do Rio de Janeiro. Tais articulações mostram o interesse na permanência dos investimentos em Macaé, bem como na atração de investimentos de fora que possam produzir efeitos positivos na economia do município. Apesar de ser um movimento recente, já vem produzindo resultados no setor do turismo, bem como no setor do gás e óleo, a partir dos investimentos no porto e das termelétricas. Esses investimentos podem reverberar para os municípios vizinhos, mas o que se percebe é que eles ainda estão muito concentrados no município de Macaé.

Sobre estes últimos empreendimentos, é preciso ressaltar que, dadas as suas dimensões, possuem grande capacidade de gerar emprego e renda, além de atrair outras empresas/indústrias. Porém, produzem impactos ambientais e sociais que devem ser analisados, tendo em vista a importância de também fomentarem a ampliação da qualidade de vida e o desenvolvimento socioespacial em suas múltiplas dimensões, em vistas das sustentabilidades.

A análise das entrevistas também mostra que apesar da proximidade entre os municípios de Macaé e Rio das Ostras, há pouca ou nenhuma articulação entre as gestões municipais ou até mesmo entre os atores privados. Ao que parece, a conexão entre os municípios se dá muito mais na relação entre a população que vem trabalhar no município de Macaé, o que também ocorre com outros municípios da região. Um exemplo disto é ausência de consórcios públicos ou privados entre os municípios. Nesse sentido, concorda-se com Cruz ao trazer a importância de se pensar em atividades que possam promover um encadeamento regional. Para isso, os pesquisadores mostraram que não faltam potencialidades na região, indo desde os setores mais tradicionais da economia, como a agropecuária, a pesca, o turismo, passando pela cadeia petrolífera, de serviços especializados até perspectivas de consolidação de um centro/parque tecnológico aproveitando as instituições de ensino, a mão de obra qualificada e a estruturação que a própria cadeia petrolífera já trouxe.

Para que possam contribuir efetivamente para a diversificação da economia e para o aumento da qualidade de vida da população, é preciso que sejam feitos os investimentos necessários, o que implica uma maior atuação do poder público nas suas mais variadas esferas, mas fundamentalmente pela gestão pública municipal, que possui orçamento e que podem ser alavancadas através de uma governança e de consórcios entre os municípios. Além disso, é de suma importância que a sociedade participe de forma qualificada e ativamente, cobrando por maiores resultados.



## 4

### A FORÇA DO PODER LOCAL EM REDE: POSSIBILIDADES PARA UMA GOVERNANÇA TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

No capítulo anterior, foram analisadas as entrevistas com os atores da gestão pública e do setor privado dos municípios de Macaé e Rio das Ostras, e com pesquisadores focados em pesquisas sobre o interior fluminense, especialmente na região Norte Fluminense. Desta forma, foi possível perceber que a crise econômica recente devido à queda do preço do barril do petróleo impactou, de diferentes formas, os setores público e privado, possibilitando a reflexão sobre potencialidades nos municípios desvinculadas do setor de óleo e gás. Nesse sentido, as entrevistas demonstraram que algumas dessas potencialidades estão associadas às atividades que já vem sendo realizadas nos municípios e na região, como o setor agropecuário, a pesca artesanal, o turismo, os serviços ou em atividades em consolidação, como o setor do gás natural, que pode atrair empreendimentos que utilizem esta matéria-prima no seu processo de produção – como é o caso das termelétricas – e também a possibilidade de atração de indústrias de fertilizantes, indústria de plástico, entre outros. Tal fator também consolida a questão logística, com a construção do porto, o Terminal Portuário de Macaé (TEPOR). Outra potencialidade ressaltada e que advém da própria consolidação da indústria de óleo e gás no município de Macaé, é o aproveitamento da infraestrutura, das empresas, das universidades e da mão de obra qualificada que podem dar suporte para a formação de um Centro ou Parque Tecnológico especializado, voltado ou não para a atividade do óleo e gás.

No entanto, para que estas potencialidades se tornem realidade nos municípios, é preciso que sejam realizados os investimentos necessários, que também vão variar de acordo com as prioridades da gestão municipal vigente e dos recursos que são destinados a cada uma delas. Ademais, para além dos investimentos, é preciso que se leve em consideração a possibilidade de geração de trabalho e renda e a promoção de desenvolvimento socioespacial. Do contrário – e o histórico da região mostra isso – fundamentalmente em relação aos grandes empreendimentos pensados como a possibilidade de gerar incrementos econômicos focados em um ‘desenvolvimentismo’, estes poderão apenas ampliar as desigualdades na região, não sendo capazes de gerar externalidades positivas e encadeamento regional.

A despeito das vultosas receitas petrolíferas recebidas pelos municípios petrolíferos, não tem sido possível observar um avanço das gestões municipais

no fornecimento de serviços de maior qualidade para as suas populações ou em projetos que tenham conseguido avançar em termos da diversificação econômica. Pelo contrário, conforme foi visto no Capítulo I deste trabalho, a ampliação dos gastos com a máquina pública aprofunda ainda mais essa dependência e coloca em xeque o futuro da região devido aos desinvestimentos na Bacia de Campos e com as modificações possíveis nas regras de rateio, com a Lei 12.734/2012.

Outra problemática em relação aos municípios petrolrentistas, especialmente o município de Macaé e os municípios do entorno, foi o recebimento de um grande contingente populacional atraído pelas atividades da indústria petrolífera e que podem vir a ser intensificadas com os novos investimentos na indústria do gás (TERRA & AZEVEDO, 2019).

**Tabela 5** – Crescimento populacional dos municípios de Macaé e Rio das Ostras:

População	2000	2010	Estimada 2020
<b>Macaé</b>	132.461	206.728	261.501
<b>Rio das Ostras</b>	36.419	105.676	155.193

Fonte: IBGE Cidades (2017) Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-das-ostras/pesquisa/24/76693> e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-das-ostras/panorama>. Acessado em: agosto/2020.

Como é possível perceber, ocorreu um grande crescimento da população ao longo das últimas décadas em ambos os municípios, o que intensifica as problemáticas urbanas principalmente em relação ao fornecimento de infraestruturas para o atendimento de populações que continuam em crescimento. Se formos comparar com o tamanho desses municípios, percebe-se o adensamento populacional no município de Rio das Ostras, que possui um território muito menor que o município de Macaé (228,044 km<sup>2</sup> e 1.216.989 km<sup>2</sup>, respectivamente), revelados na densidade demográfica 461,38 hab./km<sup>2</sup> em Rio das Ostras e de 169,89 hab./km<sup>2</sup> em Macaé, segundo dados do IBGE Cidades em (2017) em 2010.

Considerando que o aglomerado urbano Macaé-Rio das Ostras cresceu a uma taxa de 50,8%, segundo dados do IBGE analisados por Souza e Terra (2017), este índice é uma preocupação importante, pois tal adensamento populacional em um curto período aprofundou os problemas das gestões municipais que não conseguem dar conta das necessidades cada vez mais crescentes de uma população que se expandiu de modo acelerado e desordenado. Somam-se a isso os

impactos provenientes da crise econômica recente que pressionam ainda mais os serviços públicos municipais, como por exemplo, nos setores de saúde e educação.

É importante lembrar que o projeto desenvolvimentista do II PND, em nível nacional, produziu transformações nos níveis locais sem que houvesse uma preparação desses municípios, além de ter provocado mudanças no reordenamento regional, com a elevação do município de Macaé enquanto polo regional. Souza e Terra (2017) analisaram a possibilidade de estar ocorrendo um incipiente processo de metropolização entre os aglomerados urbanos de Cabo Frio, Macaé e Campos dos Goytacazes. Isto pode ser visto a partir do intenso processo de migrações e movimentos pendulares analisados pelas autoras. Nesse sentido, Macaé ocupa centralidade, devido ao desenvolvimento da cadeia petrolífera na região. No entanto, as autoras identificam a necessidade de maiores estudos, devido ao recente processo de crise econômica que afetou substancialmente a região.

As atividades que foram suscitadas enquanto potenciais para a região podem possibilitar a diminuição da dependência da cadeia do óleo e gás, permitindo que emergam das esferas locais/regional outros caminhos para o desenvolvimento socioespacial e diminuindo as disparidades comuns na região. Nessa perspectiva, este capítulo tem como objetivo analisar as potencialidades identificadas nas entrevistas para uma governança territorial sustentável.

#### **4.1 Análise das potencialidades por setor de atividade**

Opta-se, neste momento da pesquisa, por iniciar a análise das potencialidades no setor agropecuário e pesqueiro por serem atividades tradicionais na região onde se localiza os municípios estudados. Analisar o setor agropecuário no estado do Rio de Janeiro envolve uma série de dinâmicas que influenciaram a queda do setor, tanto em nível federal quanto estadual, além das especificidades de cada região. Longe de dar conta de todas as transformações ocorridas no setor, cabe apontar alguns fatores que vêm contribuindo para sua queda no estado do Rio de Janeiro e na região, mas que ainda se constitui em uma atividade importante no tocante à geração de trabalho e renda, na produção de gêneros alimentícios que abastecem os mercados locais, formação do PIB estadual e nos municípios onde se desenvolvem.

Uma primeira reflexão diz respeito ao próprio processo de modernização agrícola, através da introdução de técnicas na produção que modificaram

substancialmente as formas de produzir (MARAFON & RIBEIRO, 2006). Tais modificações trouxeram uma série de problemáticas aprofundadas por um país cujo perfil agroexportador, baseado nos grandes latifúndios, conferiu, entre outras questões, na dificuldade de inserção dos pequenos produtores e no acesso a terra.

Na Região Norte Fluminense pode-se ressaltar a importância do setor agropecuário para o desenvolvimento da região, sendo a atividade que possibilitou o processo de ocupação, mas foi com a produção canavieira que a região ganhou visibilidade econômica. Antes de a cana despontar enquanto atividade monocultora, a produção de alimentos era relativamente diversificada e abastecia o mercado regional e estadual (TERRA, OLIVEIRA & GIVISIEZ, 2012; MARAFON *et al.*, 2011; CRUZ, 2006; SOUZA & PONCIANO, 2006). Também é passível de destaque a produção do café e a pecuária de corte e leiteira.

Essas atividades não deixaram de existir, mas foram perdendo espaço, gradativamente, em termos de diversificação da produção, enquanto cresciam as áreas da produção sucroalcooleira incentivadas pelos programas do IAA e do Proálcool do Governo Federal.

As mudanças técnicas na produção do açúcar e a revolução nos transportes conduziram à ampliação da ocupação de terras da região, agregando áreas agrícolas à atividade açucareira, visto que os ganhos nessa atividade eram mais elevados. Como consequência, tem-se a diminuição dos cultivos de subsistência e do número de trabalhadores independentes, proprietários ou não. A necessidade de importação de alimentos provoca a elevação de seus preços, o que piora o nível de vida da população. (MARAFON *et al.*, 2011, p. 122)

Posteriormente, o setor sucroalcooleiro entra em decadência, especialmente por não conseguir acompanhar o processo de modernização do setor e pela competitividade com o estado de São Paulo. No entanto, atualmente ainda se estabelece enquanto a atividade agrícola mais importante da região Norte Fluminense (MARAFON *et al.*, 2011).

Fauré, Hasenclever e Carvalho (2005) chamam atenção que, muitas vezes, a queda do setor agropecuário no estado tem sido vinculada à crise da produção da cana de açúcar. Porém, segundo os autores, a queda da produção pode ser observada em outras produções no estado do Rio de Janeiro. Entre os fatores que contribuíram para a queda estão a expansão urbana, principalmente nas áreas próximas à metrópole e de expansão do turismo, fazendo com que se diminuísse a área cultivada. Ao não conseguir acompanhar o processo de modernização, o

estado foi perdendo no quesito competitividade em termos de produção para outros estados.

A crise da agropecuária fluminense é frequentemente explicada pela evolução negativa de um ou vários de seus produtos. Foi o caso do café no início do século XX, e é o caso da cana de açúcar mais recentemente. A crise é, no entanto, mais geral, pois abrange a quase totalidade dos produtos do Estado e tem por base o esgotamento dos sistemas produtivos tradicionais e as dificuldades de modernização de sua produção. (FAURÉ, HASENCLEVER & CARVALHO, 2005, p. 69)

Ao analisar o setor agropecuário em anos mais recentes no Norte Fluminense, ainda que a atividade da produção sucroalcooleira não tenha desaparecido, ela se modificou bastante em alguns municípios. Isto se deve tanto pelo processo de expansão urbana, como pela chegada dos empreendimentos industriais, bem como pela cadeia petrolífera no município de Macaé, o Complexo do Porto do Açúcar, em São João da Barra, e o Complexo Industrial, em Barra do Furado, entre os municípios de Campos dos Goytacazes e Quissamã (BERNARDES, 2014; BIAZZO, 2010), sendo que este último se encontra parado nos últimos anos devido à crise econômica recente.

Bernardes (2014) mostra que das 17 usinas que existiam na Região Norte Fluminense nos anos 1990, a maioria deixou de existir anos depois. O estado do Rio de Janeiro é um dos principais consumidores de açúcar no país, cuja produção não só somente não consegue acompanhar o consumo, como vem reduzindo-o nos últimos anos. Outra problemática relacionada ao setor diz respeito à mão de obra, antes abundante, mas que passou a ser absorvida por outros setores, como a construção civil, serviços ou na cadeia petrolífera e construção do porto do Açúcar, sendo que permaneceram no corte da cana apenas os mais idosos ou doentes (BERNARDES, 2014; BECKER, 2014; BIAZZO, 2010). Biazzo (2010) mostra que no município de Quissamã grande parte da mão de obra do corte da cana foi absorvida pela prefeitura após o fechamento da Usina em 2004, o que desestimula o trabalhador a retornar em atividades agrárias devido às garantias de transporte e alimentação.

Os conflitos emergentes vinculam-se prioritariamente aos novos usos do território em função da presença de novos agentes nesse recorte regional, eliminando antigos usos da terra e beneficiando, sobretudo, os novos setores hegemônicos da economia e da política. Assim sendo, o acesso à terra por parte dos trabalhadores é conseguido somente através dos movimentos sociais, no contexto da falência das antigas usinas. O Estado emerge como mediador dos conflitos e da regulação das relações de produção. (BERNARDES, 2014, p. 19)

Outro programa que vem trazendo transformações no setor agrícola é o Programa Frutificar, programa do Governo do Estado em parceria com a FIRJAN, Emater-Rio e o Sebrae (BIAZZO, 2010; 2009) que tem como objetivo “aumentar a renda dos pequenos agricultores por meio de financiamentos e assistência técnica para implementação de pomares irrigados integrados à agroindústria” (MARAFON *et al.*, 2011, p. 132).

Porém, apesar de alguns avanços na produção da fruticultura nas regiões Norte e Noroeste Fluminenses, Biazzo (2010) chama atenção para alguns problemas enfrentados na execução do programa:

O superdimensionamento de mão de obra, sua fraca capacitação, o pequeno número de técnicos agrícola disponíveis, o aumento da necessidade de uso de adubos e inseticidas devido às pragas e o decorrente valor insuficiente do financiamento foram todos fatores negativos e que contribuíram para limitar o sucesso do Frutificar. (BIAZZO, 2010, p. 230)

Outro ponto que pode ser destacado no estado do Rio de Janeiro é a produção da agricultura familiar, conforme explicam Fauré, Hasenclever e Carvalho (2005), através do seu papel estratégico na produção e no emprego de mão de obra. Marafon e Ribeiro (2006) explicam que o conceito de agricultura familiar é um conceito genérico, podendo abrigar diversas formas de produção<sup>20</sup>. No entanto, opta-se neste trabalho, por utilizar uma abordagem inicial de que a “produção familiar se caracteriza pelo trabalho familiar na exploração agropecuária e pela propriedade dos meios de produção” (MARAFON & RIBEIRO, 2006, p. 112).

Marafon e Ribeiro (2006) também chamam atenção para algumas transformações que estão ocorrendo no mundo rural, com o fenômeno da pluriatividade, caracterizada por uma ou mais atividades exercidas pelos componentes da unidade familiar dentro ou fora da propriedade. Segundo os autores:

A noção de pluriatividade vem sendo utilizada para descrever o processo de diversificação que ocorre dentro e fora da propriedade, bem como para apontar a emergência de um conjunto de novas atividades que tomam lugar no meio rural. (p. 117)

Conforme apontam os autores, esse fenômeno tem sido cada vez mais frequente no espaço rural e demonstra, dentre outros fatores, a dificuldade de sobrevivência das famílias apenas com a renda proveniente das atividades agrícolas. Além disso, a emergência de atividades no espaço rural possui relação com o

---

<sup>20</sup> Pelas limitações deste trabalho, não se pretende fazer uma discussão sobre o conceito de agricultura familiar. Para maiores aprofundamentos teóricos recomenda-se as pesquisas realizadas pelo Núcleo de Estudos de Geografia Fluminense (NEGEF), do Departamento de Geografia Humana da UERJ.

transbordamento do espaço urbano para o espaço rural (MARAFON & RIBEIRO, 2006). Nesse sentido, essas “novas” atividades que estão crescendo no meio rural, possibilitam outras fontes de renda para a unidade familiar, sendo uma delas o turismo rural.

Conforme comentado na entrevista do presidente do CVB de Macaé, Guilherme Abreu, os empresários do ramo do turismo já estão identificando tais potencialidades nos municípios do entorno, como em Santa Maria Madalena, que inclusive já vem se movimentando para a criação do seu próprio CVB. Outro município que pode ser ressaltado é o de Quissamã, que já está em vias de implementação do seu CVB. Além disso, o governo municipal de Quissamã também vem investindo no turismo rural e no turismo histórico, relacionado com os antigos engenhos de açúcar e com o patrimônio histórico do município, como os antigos casarões, respectivamente (CASTRO, 2009). Cabe também salientar a própria transformação que vem ocorrendo na região serrana de Macaé, também comentada por Guilherme Abreu enquanto um potencial no que diz respeito ao turismo e ao agronegócio, relacionado com as potencialidades a partir de nichos de mercado com a produção de produtos diferenciados, fator também destacado por Cruz em sua entrevista.

Em Macaé, o turismo rural já vem se desenvolvendo, conforme aponta Bonin (2015), apesar da magnitude da cadeia do petróleo ter provocado uma queda no setor agropecuário no município, com a atração da população rural para o seu distrito-sede. No entanto, o município ainda continua se destacando pela sua produção agropecuária e pelo potencial turístico através das cachoeiras e de belas paisagens, principalmente nos seus distritos, Córrego do Ouro, Glicério, Frade, Cachoeiras de Macaé e Sana, região serrana do município de Macaé (BONIN, 2015).

No entanto, Marafon e Ribeiro (2006) chamam atenção para a necessidade de promoção de maior capacitação profissional e de políticas públicas que estimulem essa prática no território. Outras indagações também são feitas pelos autores no sentido de refletir sobre a promoção desses espaços a partir de uma lógica do turista, e até que ponto são atividades benéficas para os produtores familiares, em uma reflexão de até que ponto há uma inserção do pequeno produtor nessas atividades.

Apesar da queda no setor agropecuário, Macaé destaca-se como o 3º produtor de bovinos do estado, é o maior produtor de feijão preto e produz inhame, banana, entre outros (BONIN, 2015). Bonin (2015) explica que a própria criação de gado foi uma resposta dos grandes proprietários de terra para a redução de

gastos e na esperança de uma especulação futura de suas terras. O autor também ressalta a importância da agricultura familiar, especialmente nos assentamentos da reforma agrária. Atualmente o município conta com três assentamentos que colaboram com a diversificação na produção de alimentos, principalmente os orgânicos (BONIN, 2015).

Nesse sentido, o município de Macaé também vem vivenciando nas últimas décadas o fenômeno da pluriatividade, principalmente a partir das transformações que ocorreram com a chegada da cadeia petrolífera no município. Porém, mesmo com a queda no setor agropecuário, o município ainda mantém uma importante produção que contribui para a geração de trabalho de renda de muitas famílias.

O município de Rio das Ostras possui 90% do seu território em área urbana, segundo a própria prefeitura<sup>21</sup>. A produção agropecuária é desenvolvida principalmente em Cantagalo, zona rural do município de Rio das Ostras, que se destaca pela produção da agricultura familiar em gêneros como o milho e o feijão. A pesca também é uma das atividades tradicionais realizadas no município, sendo o sustentáculo da economia da cidade até meados do século XX (TCE-RJ, 2019).

Conforme ressaltou Cruz na entrevista, mais do que pensar o setor da agropecuária nos moldes da antiga produção da cana de açúcar, faz-se necessário valorizar as pequenas produções, além de constituírem um importante setor para a geração de trabalho e renda que pode ser intensificado a partir do aproveitamento dos nichos de mercado. Maiores investimentos nas pequenas produções também podem contribuir para uma mudança no quadro de desigualdade social na região, denominada enquanto “região-problema” (MARAFON *et al.*, 2011; CRUZ, 2006), possibilitando ainda uma maior diversificação da produção, que ainda continua muito especializada (SOUZA & PONCIANO, 2006).

Assim, é possível perceber que apesar da ampla tradição que a região possui em relação ao setor agropecuário, a atividade vem se modificando ao longo dos últimos anos, reflexo da própria transformação da região, como o crescente processo de urbanização, a migração campo-cidade, a chegada de novos empreendimentos e a mudança no perfil da mão de obra regional, que passou a buscar ocupação em outros setores como o comércio, a construção civil e até mesmo o setor petrolífero, que atrai muitos jovens para a atividade devido aos altos salários (BONIN, 2015; BERNARDES, 2014; BECKER, 2014; BIAZZO, 2010).

A pesca artesanal, juntamente com a atividade agropecuária, é uma atividade tradicional entre os municípios da região Norte Fluminense e das Baixadas

---

<sup>21</sup> Prefeitura de Rio das Ostras, 2020. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/dados-municipais/>. Acesso em: 08/2020.

Litorâneas, sendo realizada tanto no ambiente marítimo quanto no estuarino. Segundo a Fundação Instituto da Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ, 2017), a atividade da pesca na região Sudeste é marcada pela grande diversificação de espécies e sua produção, de cerca de 79 mil toneladas, que coloca o estado do Rio de Janeiro na terceira posição de produtor nacional. No entanto, o relatório da FIPERJ (2017) explica que a sobre-exploração, bem como a poluição vem contribuindo para a queda da produção nas últimas décadas.

Acrescenta-se também que a atividade de E&P de óleo e gás natural na Bacia de Campos vem impactando a atividade da pesca nos municípios limítrofes à Bacia de Campos. Isto se deve pelas atividades das plataformas, as atividades de sísmica, além do grande número de embarcações que prestam apoio às atividades *offshore*. Estas atividades contribuem para a limitação da área pesqueira e um exemplo disto é a proibição da pesca em um raio de 500 metros das unidades estacionárias de produção de petróleo e demais unidades *offshore*, definidas pela Norma da Autoridade Marítima para Legislação da Marinha (NORMAM 08/DPC).

Além dos impactos diretos da atividade petrolífera, outros impactos indiretos podem ser ressaltados, como os complexos de logística (portos) que dificultam o acesso ao mar, o crescimento populacional com a grande especulação imobiliária (COSTA, 2019), entre outros. Tais impactos, diretos e indiretos, ficam ainda mais evidentes nos municípios de Macaé e Rio das Ostras pela íntima relação que possuem com a indústria petrolífera, conforme demonstra o Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos da Petrobras (2010).

Cabe destacar a previsão de uma série de projetos e programas concernentes à Legislação Ambiental em nível federal (IBAMA) para a mitigação e compensação dos impactos ocasionados pelas petroleiras na atividade pesqueira.

Nesse sentido, é importante destacar a atuação do Projeto de Educação Ambiental Pescarte, que vem atuando nas comunidades pesqueiras de sete municípios pertencentes à Bacia de Campos entre os anos de 2014 a 2018 e já com previsão de seu terceiro ciclo para os anos de 2020 a 2024. Como enfatizado, o PEA Pescarte tem como objetivo o fortalecimento das comunidades pesqueiras a partir de projetos que promovam a geração de trabalho e renda. Para isso, o Pescarte vem executando, desde 2014, atividades de Educação Ambiental nas comunidades pesqueiras, dentre elas destaca-se os cursos de formação em Letramento Digital, Economia Solidária, Licenciamento Ambiental, entre muitos outros (BRITO & VIANA, 2019). O projeto também promove reuniões frequentes com a classe pesqueira para a discussão dos projetos de geração de trabalho e renda a partir das necessidades das classes pesqueiras municipais e que possam gerar um

encadeamento regional articulando a produção/beneficiamento entre os sete municípios envolvidos no projeto. Recentemente também foram incorporados ao projeto os municípios de Rio das Ostras, Carapebus e Armação dos Búzios, a partir de reivindicações em audiências públicas de que tais municípios também sofrem com os impactos da atividade petrolífera e devem ser contemplados com a atuação do projeto.

O Projeto também desenvolveu entre os anos de 2014 a 2016 um Censo Pesqueiro, no qual se destaca a relevância do levantamento de dados primários, pois, conforme comentado acima, se constitui em uma das dificuldades para a elaboração de projetos mais alinhados com as realidades das comunidades pesqueiras, além de pesquisas que possam subsidiar a promoção de políticas públicas.

Desta forma, é importante destacar que a partir da legislação do Licenciamento Ambiental e com a execução de projetos como o PEA Pescarte (pois existem diversos outros projetos de Educação Ambiental atuantes na Bacia de Campos), é possível observar uma articulação através da realização das atividades vinculadas à Educação Ambiental entre os municípios através da atividade pesqueira, e que ultrapassam a atuação da gestão municipal, mas que podem gerar futuros encadeamentos que serão relevantes para a atuação do setor nos municípios.

Ressaltando a fala de Timóteo na entrevista, é necessário estruturar a cadeia da atividade pesqueira que não está pronta nos municípios do interior fluminense. Essa estruturação se torna de suma importância para que os municípios, quando integrados, possam fortalecer a produção pesqueira da região, que pode ser alavancada com políticas públicas estruturantes.

O setor de serviços também foi apontado enquanto um potencial durante a realização das entrevistas. Este é um setor que vem se fortalecendo desde a década de 1980, quando a indústria veio perdendo peso na formação do PIB brasileiro (SANTOS, 2020). No estado do Rio de Janeiro este processo ficou ainda mais evidente a partir do processo de fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, uma vez que muitos empresários já criticavam a alta carga tributária da cidade do Rio de Janeiro (MARAFON *et al.*, 2011).

Desde então, a cidade do Rio de Janeiro vem se fortalecendo a partir do setor de serviços, processo pelo qual todas as grandes cidades começaram a exercer, a partir da nova divisão espacial do trabalho e das novas tecnologias da informação no contexto do capitalismo contemporâneo (SANTOS, 2020).

O peso do setor de serviços na economia do estado do Rio de Janeiro pode ser verificado na figura a seguir:

**Figura 8** – Evolução do PIB estadual segundo atividades econômicas selecionadas (2010-2017):



Fonte: Adaptado do TCE-RJ (2019), segundo dados do IBGE e Fundação CEPERJ.

Na Região Norte Fluminense, o município de Campos dos Goytacazes se destaca no fornecimento de serviços que são utilizados pela sua população e pela população do entorno, sendo o mais importante da região Norte Fluminense. Esta posição se deve pela importância da sua produção sucroalcooleira. O município de Macaé também vem se consolidando nos últimos anos pela sua atuação no setor para o atendimento das demandas do crescimento populacional. Além disso, os altos salários da indústria petrolífera conferiram ao município a consolidação de um comércio mais diversificado para o atendimento dessas demandas. O setor ainda é impulsionado pelas empresas que são fornecedoras de bens e serviços, diretos ou indiretos, da cadeia petrolífera (RIBEIRO, 2011).

Nesse sentido, o setor de serviços é uma importante esfera a ser destacada pela sua grande capacidade de geração de empregos e no fornecimento de serviços especializados, tais como no setor de saúde, que são utilizados não só pela população do município, mas também do interior. Marafon *et al.* (2011) destacam que:

(...) os municípios de formação mais antiga apresentam uma economia mais diversificada, enquanto municípios recém-emancipados, o empregador mais importante é o setor público, devido ao surgimento de postos de trabalho nas novas prefeituras e demais serviços públicos. (p. 127)

Para Fauré (2005), dado os limites da expansão da cadeia petrolífera no município, que concentra as atividades de *upstream*, é importante que o município continue

a atrair ou enraizar as empresas de certos segmentos da cadeia do petróleo (apoio, consultoria etc.) mesmo no período do declínio previsto – e que será de toda maneira lento – da produção da Bacia de Campos. A formação de um polo petrolífero macaense produzirá necessariamente externalidades positivas ligadas aos efeitos de aglomeração (facilidades relacionais, construção de competências e divulgação de conhecimento, experiências de subcontratação etc.) que justificarão a localização de empresas ou a continuação de sua fixação no município. (p. 235)

Desta forma, o setor de serviços, ainda que tenha sido impulsionado em Macaé pela atividade do óleo e gás, poderá ser mantido no município ainda com o declínio da atividade. Cruz salientou isso na entrevista, a partir da flexibilização das empresas na cadeia petrolífera para atuar como suporte de outras atividades. No município de Rio das Ostras, o setor de serviços é mais voltado para o comércio local e, mais recentemente, com a atração de empresas através da Zona Especial de Negócios (ZEN).

O setor do gás natural foi outro setor bastante comentado pelos atores privados do município de Macaé. É possível perceber que é para este setor que estão sendo articulados um grande número de investimentos privados, que estão relacionados com as possibilidades trazidas pelo pré-sal na Bacia de Campos e com as estruturas da cadeia produtiva do petróleo já existentes no município.

Para isso, já estão sendo construídas novas termelétricas e a previsão é de que o município abrigue nove unidades no total<sup>22</sup>. A construção do porto TEPOR mostra os investimentos realizados neste sentido, nos quais até mesmo o escopo do projeto foi modificado para atender as novas demandas do mercado de gás natural no município.

Colomer (2018) explica que a indústria do gás é recente quando comparada com a indústria do petróleo e tem sido impulsionada nos últimos anos devido à maior demanda no mercado internacional. No Brasil, este mercado vem sendo fortalecido nos últimos anos, mas se deu tardiamente. Colomer (2018) mostra que esse atraso se deve à abundância hídrica no país e pelo perfil associado (petróleo e gás natural) e marítimo das reservas de gás. Muitas vezes por falta da infraestrutura da indústria do gás, ele era reinjetado ou queimado.

---

<sup>22</sup> PREFEITURA DE MACAÉ, 2019. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/termeltricas-consolidam-macaee-como-novo-polo-de-energia>. Acesso em: 07/2020.

Este tem sido um dos grandes gargalos ao desenvolvimento do setor de gás natural no país, a ampliação da infraestrutura de apoio à indústria do gás natural e o fato dessa indústria ser muito concentrada nos investimentos da Petrobras, que detém o monopólio da produção e distribuição. Até mesmo a Lei 11.909/2009, que deveria dar maior regulamentação ao setor do gás, falhou ao manter alguns processos dependentes da Petrobras. Recentemente, com os desinvestimentos que vem sendo realizados pela empresa, como a venda de ativos, espera-se destravar os obstáculos na legislação e garantir maior competitividade no setor do gás natural (COLOMER, 2018). Caso isto aconteça, o setor do gás natural pode ganhar maiores contornos na economia do país e favorecer as estruturações que estão sendo realizadas pelo município de Macaé.

No entanto, é preciso ressaltar que a manutenção dos investimentos no setor de gás, assim como no de petróleo, nos remete às preocupações trazidas no decorrer deste trabalho, posto que ainda estão baseadas em um setor cujo recurso é finito. E, mais do que isso, poderá agravar ainda mais os problemas socioambientais no município de Macaé e seu entorno.

O Parque ou Centro Tecnológico no município de Macaé foi outro potencial comentado nas entrevistas. Fauré (2005) traz uma importante contribuição sobre a possibilidade de avanços deste setor no município. Ele explica que, para além do petróleo, o município possui outros fatores que limitam as possibilidades de desenvolvimento futuro no que diz respeito à formação de um polo de ensino especializado, o que se deve ao atraso já acumulado no município em termos de infraestruturas de ensino superior e de pesquisa. Além disso, soma-se a pequena distância de municípios que possuem grandes centros universitários, como Campos dos Goytacazes, Niterói e Rio de Janeiro. Porém, o município poderia aprimorar a capacitação técnica da mão de obra para o setor, principalmente dos trabalhadores locais, que possuem pouca escolarização e dificuldades de inserção na cadeia produtiva do petróleo. Tais barreiras poderiam ser ultrapassadas caso a qualificação também estivesse mais integrada com o setor empresarial.

Em outros termos, além das externalidades pecuniárias que permite a proximidade geoeconômica das empresas, procurar favorecer a divulgação e o aumento das externalidades tecnológicas. Podem ajudar na construção deste recurso específico os múltiplos estabelecimentos científicos e técnicos que se instalaram no município, mas cujas atividades, os cursos, as ofertas de formação e qualificação sofrem de uma incontestável ausência de coordenação e de relações muitas vezes distantes do meio empresarial. (FAURÉ, 2005, p. 237-238)

Neste sentido, o autor destaca que no município existem diversas instituições que poderiam contribuir para este objetivo, como o LENEP/UENF, IFF,

COPPE/UFRJ, UERJ, entre outros. Acrescentam-se aqui os esforços realizados pelo município com o Observatório das Cidades e o Programa das Startups, conforme comentado no capítulo anterior.

Acredita-se também na possibilidade de estímulo do Parque Tecnológico a partir do envolvimento das instituições presentes no município de Macaé com as instituições dos municípios da região, como Rio das Ostras, que possui um campus da UFF e os diversos centros de ensino do município de Campos dos Goytacazes. Esta cooperação regional para a Ciência & Tecnologia, dentro ou fora do setor do óleo e gás, pode gerar articulações interessantes envolvendo inclusive as demais potencialidades identificadas na região. No entanto, conforme apontou Cruz na entrevista, é preciso ampliar as sinergias entre pesquisa e gestão municipal. Ainda que esta seja a proposta do Observatório das Cidades, a iniciativa ainda é recente e requer amadurecimento para gerar maiores encadeamentos.

Nos dados das tabelas abaixo (6, 7, 8, 9), obtidos no Mapa Socioeconômico dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ, 2019), é possível compreender sobre alguns dos setores citados a partir das participações nas economias municipais e no emprego nos municípios de Macaé e Rio das Ostras.

**Tabela 6 – Aspectos da economia do município de Macaé (2017):**

<b>Setor Econômico</b>	<b>Valor adicionado bruto da atividade econômica em 2017 (em % e em R\$ mil)</b>	
<b>Agropecuária</b>	0,4%	51.702
<b>Indústria</b>	30,6%	4.006.883
<b>Administração pública</b>	48,2%	2.735.320
<b>Demais serviços</b>	20,9%	6.317.407
<b>Total dos setores</b>	100%	13.111.311
<b>Impostos sobre produtos</b>	2.260.042	
<b>PIB a preços de mercado</b>	15.371.353	
<b>PIB per capita</b>	62.961	

Fonte: Adaptado do TCE-RJ (2019), segundo dados do IBGE.

**Tabela 7** – Estoque de empregos formais segundo setor de atividade – Macaé (2017/2018):

	2017	2018	Variação	%
<b>Extrativa mineral</b>	19.567	19.592	25	0,13
<b>Indústria de transformação</b>	14.957	15.587	630	4,21
<b>Serviços industriais de utilidade pública</b>	533	514	-19	-3,56
<b>Construção civil</b>	8.944	10.504	1.560	17,44
<b>Comércio</b>	12.760	12.804	44	0,34
<b>Serviços</b>	40.962	41.110	148	0,36
<b>Administração pública</b>	15.830	15.973	143	0,90
<b>Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca</b>	443	443	0	0,00
<b>Total:</b>	113.996	116.527	2.531	2,22

Fonte: Adaptado do TCE-RJ (2019), segundo dados do RAIS.

**Tabela 8** – Aspectos da economia do município de Rio das Ostras (2010 a 2017):

Setor Econômico	Valor adicionado bruto da atividade econômica em 2017 (em % e em R\$ mil)	
<b>Agropecuária</b>	0,5%	28.452
<b>Indústria</b>	37,2%	1.955.526
<b>Administração pública</b>	41,8%	1.080.020

<b>Demais serviços</b>	20,5%	2.198.648
<b>Total dos setores</b>	100%	5.262.647
<b>Impostos sobre produtos</b>		335.075
<b>PIB a preços de mercado</b>		5.597.722
<b>PIB per capita</b>		39.667

Fonte: Adaptado do TCE-RJ (2019), segundo dados do IBGE.

**Tabela 9 – Estoque de empregos formais segundo setor de atividade – Rio das Ostras (2017/2018):**

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Varição</b>	<b>%</b>
<b>Extrativa mineral</b>	1.496	1.102	-394	-26,34
<b>Indústria de transformação</b>	1.313	1.699	389	29,40
<b>Serviços industriais de utilidade pública</b>	76	120	44	57,89
<b>Construção civil</b>	2.761	2.644	-117	-4,24
<b>Comércio</b>	6.237	5.965	-272	-4,36
<b>Serviços</b>	8.095	7.852	-243	-3,00
<b>Administração pública</b>	5.819	6.729	910	15,64
<b>Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca</b>	74	58	-16	-21,62
<b>Total</b>	25.871	26.169	298	1,15

Fonte: Adaptado do TCE-RJ (2019), segundo dados do IBGE.

A partir das análises realizadas até o momento, relacionadas com os dados obtidos no Mapa Socioeconômico dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ, 2019) é possível observar que a indústria do óleo e gás continua possuindo um peso muito grande para a economia do município de Macaé, vide o valor adicionado bruto do setor na economia municipal entre os anos de 2010 a 2017. Apesar de outros setores também aparecerem como importantes empregadores no município, como o setor de serviços e da indústria de transformação, é difícil desvincular tais atividades da própria cadeia petrolífera, o que impulsionou diversos setores no

município, seja como fornecedores diretos ou indiretos da cadeia petrolífera, quanto pelos altos salários que impulsionam serviços mais qualificados para o atendimento dessas novas demandas. Nesse sentido, as atividades da agropecuária e da pesca, antes tradicionais no município, foram perdendo espaço devido a magnitude do setor do óleo e gás. Tal cenário tende a ser ainda mais intensificado caso as tendências do setor do gás natural se confirmem.

As atividades da agropecuária e da pesca sofrem diretamente com os impactos da atividade petrolífera, com a perda de terras cultiváveis na produção agrícola devido à expansão urbana e na perda do espaço marinho, respectivamente. Apesar disso, continuam existindo no município e possuem importância para a formação da economia, na geração de trabalho e renda e no abastecimento de produtos alimentícios na região. Ademais, a atividade vem perdendo cada vez mais trabalhadores, pois os jovens têm buscado inserção nos mercados de trabalho da indústria petrolífera, que possuem salários mais altos, pelos menos até antes da última crise econômica.

No município de Rio das Ostras, ainda que o mercado de trabalho seja muito menor do que o município de Macaé, a situação é parecida. Os setores antes tradicionais, principalmente a pesca, além do turismo, vêm perdendo espaço para os investimentos cada vez mais direcionados na indústria do óleo e gás, além de grande parte de sua população depender dos empregos gerados pelo município de Macaé. Rio das Ostras cresceu intensamente nos últimos anos e vem perdendo sua antiga característica de 'cidade balneário' para ser cada vez mais uma alternativa, tanto em termos de população como reserva de mão de obra, quanto de abrigo de empresas ligadas ao setor de óleo e gás. Porém, ao contrário do município de Macaé, que possui um território mais extenso e, acrescentam-se as potencialidades para o setor agropecuário e turístico também na sua região serrana do interior do município (como o distrito de Sana), Rio das Ostras possui um território diminuto, praticamente todo integrado com a rede urbana, com exceção da zona rural de Cantagalo, sofrendo com as fortes pressões no seu território por demandas em infraestruturas devido ao desproporcional crescimento dos últimos. Outro fator que pode ser ressaltado diz respeito ao processo de expansão das infraestruturas do setor do gás natural, que vem se estabelecendo em novos eixos de expansão na cidade e que podem redirecionar o vetor de crescimento, podendo gerar impactos para o município de Rio das Ostras.

## 4.2 Arquiteturas políticas para uma Governança Territorial Sustentável

Recentemente, tem crescido o debate e as pesquisas, fundamentalmente na Ciência Política e na Geografia Política sobre a necessidade de novos arranjos/arquiteturas político-institucionais que possibilitem ampliar a cooperação para a elaboração de políticas públicas (SILVA, 2016). No Brasil, este debate ganhou fôlego com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que possibilitou a reflexão sobre novas práticas cooperativas nas escalas regionais e locais (RODRIGUES & MOSCARELLI, 2015). As constituições brasileiras passaram por diferentes momentos de maior centralização e descentralização (SOUZA, 2005), sendo os períodos de centralização marcados pela elaboração de políticas públicas de “cima para baixo”, tais quais o contexto de implementação das Regiões Metropolitanas nas décadas de 1960 e 1970 (RODRIGUES, 2016). Nesse sentido, a Constituição de 1988 ganha maior relevo por consagrar um federalismo cooperativo entre a União, os estados e municípios (RODRIGUES, 2016). Conforme mostra Dieguez (2011) as práticas cooperativas já estavam previstas desde a Constituição Federal de 1937, como a previsão dos Consórcios Intermunicipais, por exemplo. Mas a sua disseminação entre os gestores públicos só ocorreu a partir da década de 1990 com a descentralização das políticas públicas promovidas pela Constituição de 1988 (DIEGUEZ, 2011).

No entanto, apesar do avanço normativo, é importante ressaltar que não foram definidas as competências de cada ente federado, já que “no Brasil os limites da legislação sobre as atribuições das escalas estadual e municipal são estabelecidas como exceção ao que não é responsabilidade da União” (CASTRO, 2005, p. 133).

De todo modo, a Constituição de 1988 abriu um leque de possibilidades para a execução de relações mais colaborativas entre os entes federados (RODRIGUES, 2016), ainda que os moldes de como se daria essa gestão compartilhada tenham sido definidas por legislação complementar, que ainda não foi regulamentada (NUNES & MOSCARELLI, 2015).

Acrescenta-se que, “existe um consenso de que as heterogeneidades econômicas entre as regiões, que também se manifestam entre os estados e municípios, constituem o principal problema do federalismo brasileiro” (SOUZA, 2005, p. 189). Santos *et al.* (2018) chamam atenção de que os municípios, ao serem elevados à condição de entes federados, não se consideraram as grandes diferenças entre essas subunidades, fazendo com que umas sejam mais dependentes dos repasses financeiros do governo federal.

Nesse sentido, apesar das amplas possibilidades estabelecidas pela Constituição de 1988, ainda é preciso avançar na efetivação de uma maior cooperação entre os entes federados, tendo em vista, inclusive as complexidades regionais no país.

Tais mudanças trouxeram novos desafios para a coordenação de ações e definição de políticas conjuntas entre as três escalas territoriais de decisão. Em outras palavras, considerando-se a autonomia de cada ente federativo, a complexidade do federalismo brasileiro resulta de acordos e negociações que se estabelecem entre Governo Federal, Estados e Municípios para acomodar conflitos e estimular a assunção de responsabilidades. (RODRIGUES, 2016, p.124)

No estado do Rio de Janeiro, é preciso pensar nesses desafios a partir das problemáticas da concentração na Região Metropolitana e nas dificuldades de articulação entre os entes da região. Mesmo com a ampliação dos canais normativos, a partir da criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 1974, ainda assim, carecem de maior avanço no que diz respeito às políticas públicas integradas entre os entes da Região Metropolitana. Santos *et al.* (2020) explicam que a criação da RMRJ, após o processo de fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, foi criado um órgão, a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), que era responsável “pela coordenação de programas e projetos de interesse regional e pela viabilização de estudos e pesquisas” (SANTOS *et al.*, 2020, p. 3). Porém, com a Constituição de 1988 e a maior autonomia dos entes federados, o FUNDREM foi perdendo peso político e acabou por ser extinto em 1989 (SANTOS *et al.*, 2020). “O que acaba por estabelecer um lapso temporal de quase três décadas de articulação do planejamento integrado no Rio de Janeiro” (SANTOS *et al.*, 2020, p. 3).

Somente em 1997 que o governo estadual fluminense voltaria a legislar sobre a RMRJ por meio da Lei Complementar nº 87/97, que teve a maioria de seus dispositivos declarados inconstitucionais em 2013, por conceder mais poder ao governo estadual em detrimento dos municípios integrantes. Estabelece-se assim uma verdadeira lacuna institucional em relação ao território metropolitano, que é reforçada pela ausência de regramento claro para financiamento das Funções de Interesse Metropolitano Comum da Lei Complementar nº 184/18, deixando a cargo dos seus membros como, e em que proporção, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana será alimentado. Medida que apesar de democrática, teria a opção legislativa pela inserção de valores e fontes específicas na ordem legal uma estratégia para dirimir possíveis embaraços à realização do novo modelo de governança. (SANTOS *et al.*, 2020, p. 4)

Tais constrangimentos ainda não foram superados no estado do Rio de Janeiro, mas o que possibilita também refletir em mecanismos mais adequados para o seu enfrentamento. O estado do Rio de Janeiro vivencia atualmente uma crise

econômica que possui forte relação com a queda do preço do barril do petróleo no mercado internacional desde 2014, afetando diretamente outros setores da economia fluminense. Todavia, é possível observar que tal crise que persiste há seis anos se revela também pela má gestão pública do uso dos orçamentos estatais, evidenciado nos escândalos da “Lava Jato” desde 2014 e estampados nos diversos veículos de informação do país. A má gestão no uso dos recursos públicos e a corrupção estão presentes nas diferentes instâncias de poder, ainda que não se possa fazer uma relação direta com as manifestações de rua que se iniciaram em 2013, apontando para a insatisfação da população no atendimento das suas necessidades mais básicas cotidianas, principalmente aquelas relacionadas à provisão de infraestrutura pelos investimentos estatais (SANTOS, 2018; SILVA, 2016).

Silva (2016) explica que as manifestações de rua de 2013 podem ser entendidas como uma crise de representatividade do Estado Federativo e seus Governos.

(...) tal insatisfação se explica, dentre vários fatores, pela ineficiência de tais entes federativos em proverem de serviços urbanos essenciais a quem deveriam representar. (...) Da indignação popular sobre possível retroação de direitos sociais e civis por ações legislativas ‘não democráticas’ até às aplicações irregulares de recursos públicos em atividades/setores considerados desnecessários e não prioritários nas localidades onde as manifestações ocorreram. (...) (p. 145)

Esse quadro de insatisfações exposto pelas manifestações de rua, contribuiu, segundo o mesmo autor, para o apontamento de caminhos possíveis a partir do modelo político vigente, de mecanismos de participação popular para mudanças nos cotidianos de quem vive diariamente com os problemas derivados da má gestão dos recursos públicos em múltiplas escalas de atuação do Estado, estimulando-se a definição de um modelo de governança corresponsável<sup>23</sup>.

Todavia, a rigidez do aparato técnico-jurídico atual que estrutura as gestões na federação brasileira e as condições de imobilidade e participação política da grande parte da população reduzem as forças do contraditório no fazer as cidades. (SILVA, 2016, p. 149)

É pertinente também pensar em políticas públicas de forma integrada e escalarmente arquitetadas entre os entes federados, pois a estrutura federativa do Brasil, submetida à uma divisão tripartite, é altamente hierarquizada e competitiva (SOUZA, 2005; SILVA, 2016). Isso mostra a necessidade de serem repensadas

<sup>23</sup> Como governança corresponsável o autor entende que uma nova arquitetura de gestão deve pautar em uma participação popular cujas responsabilidades podem ser repartidas entre agentes instituídos e outros instituintes, em uma nova ordem de cidadania que equilibre a discussão entre os direitos e deveres.

estruturas em que os entes cooperados, principalmente dos governos locais, sejam mais colaborativos e que, se associados, podem ganhar mais força de reivindicação frente aos governos estadual e federal (SILVA, 2016). Com isso, essa discussão vai de encontro à necessidade de integração regional no território fluminense, através de gestões mais colaborativas.

Gusmão & Barbosa (2015), através dos conceitos de ‘desenvolvimento territorial’ e ‘governança territorial’<sup>24</sup>, mostram a possibilidade de uma nova forma de pensar os territórios, a partir da maior interação de diversos agentes públicos, econômicos e sociais para que pensem em estratégias de desenvolvimento mais aliadas às realidades locais, superando o modelo baseado somente no crescimento econômico, ainda dominante em parte expressiva das políticas setoriais. Esse modelo local de desenvolvimento deve privilegiar as esferas locais, onde cada território, a partir de sua dinâmica, construirá um modelo específico para seu desenvolvimento (GUSMÃO & BARBOSA, 2015).

Garson (2009) também evidencia a importância da participação de outros atores envolvidos que não apenas os Governos: “Governos são um elemento necessário à governança, mas não são suficientes. Estruturas de governança vão além de Governos: elas se formam a partir da sociedade civil” (GARSON, 2009, p. 74). A economista ainda comenta que é importante se pensar a forma como os Governos Locais se relacionam, possibilitando a construção de uma governança com o objetivo de reduzir as desigualdades socioespaciais (p. 74). Isto implica no reforço do papel dos Governos Locais para que privilegiem ações públicas a partir de uma lógica de interdependência, que possibilite uma maior conexão entre os territórios (GUSMÃO & BARBOSA, 2015).

Implícito no processo de governança e desenho do projeto de desenvolvimento de um território, está o reconhecimento das desigualdades e diversidade que o caracterizam. O reconhecimento das desigualdades é condição para o tratamento diferenciado das situações, do contrário a tendência é **reproduzir/reforçar** as condições desiguais (e injustas), e não as eliminar. O reconhecimento da diversidade responde à necessidade de identificar os recursos específicos (ou oportunidades) presentes nos territórios e incorporá-los ao desenho do projeto e da estratégia de desenvolvimento. (GUSMÃO E BARBOSA, 2015, p. 295)

---

<sup>24</sup> Segundo Gusmão e Barbosa (2015), baseado no aporte de diferentes autores,, o conceito de desenvolvimento territorial, dentro do contexto da globalização, seria mais adequado por incorporar outras possibilidades, ao invés de escalas preestabelecidas de desenvolvimento local ou regional, pois os territórios possuem fronteiras mais flexíveis e, portanto, possibilitam outras possibilidades de desenvolvimento mais aliado às dinâmicas internas, diferentemente do modelo desenvolvimentista do crescimento econômico. No que diz respeito ao conceito de governança territorial, os atores salientam sobre uma outra forma de pensar a gestão pública, de forma mais interdependente e menos hierarquizado para a articulação dos diversos atores e agentes nos territórios, de forma a alcançar o desenvolvimento territorial.

No município de Macaé foi possível identificar uma grande articulação entre os atores privados para o desenvolvimento de novas estratégias de diversificação da economia. Um dos motivos para esse movimento foi a própria crise deflagrada em 2014, que escancarou os problemas de se estar vinculado a apenas uma atividade produtiva, o setor do óleo e gás, que além de sofrer com as interferências do mercado internacional, vem sofrendo com as reestruturações no país a partir do deslocamento da produção para a Bacia de Santos e das novas diretrizes da maior produtora de petróleo no país, a Petrobras.

O movimento realizado pelos atores privados permitiu um aprofundamento de articulações entre diferentes setores da economia do município, como o setor de serviços, o turismo, o óleo e gás, dentre outros. Conforme ressaltado nas entrevistas, os atores privados já eram articulados e reuniram forças para pensar juntos em potencialidades possíveis, isso permite vislumbrar o interesse em continuação dos investimentos no município.

### 4.3

#### **Os consórcios intermunicipais como um caminho para uma Governança Territorial Sustentável**

Os consórcios intermunicipais são um dos caminhos possíveis para a ampliação de cooperação horizontal entre os municípios. Nesta seção, pretende-se discutir sobre algumas possibilidades de consórcios intermunicipais entre os municípios de Macaé e Rio das Ostras e destes com os municípios das regiões do entorno, para que possam fomentar uma Governança Territorial Sustentável.

Conforme foi possível observar anteriormente, os municípios ganharam maior autonomia sem que as bases de suas competências estivessem claramente definidas (RODRIGUES, 2016; CASTRO, 2005) e muitas vezes sem terem condições de fazê-los (SANTOS, 2018). Salienta-se que a grande maioria dos municípios não consegue solucionar seus problemas sozinhos, o que se deve a diversos fatores, sendo o financeiro muitas vezes o preponderante. Nesse sentido, os consórcios intermunicipais surgem enquanto uma possibilidade dos municípios, a partir de problemas em comum, buscarem juntos os meios para resolvê-los. Com isso, surgem cada vez mais trabalhos sobre a necessidade da gestão compartilhada entre os municípios, sendo os consórcios intermunicipais uma dessas possibilidades, garantidas pela Lei dos Consórcios Públicos (2005).

Dieguez (2011), ao analisar diversos referenciais teóricos sobre o conceito de Consórcios Intermunicipais, o definiu a partir de uma conceituação mínima como:

Consórcios intermunicipais são formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal entre dois ou mais entes federativos municipais, voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas. (p. 299)

Rodrigues & Moscarelli (2015) destacam que a Lei dos Consórcios (2005) é um importante instrumento que possibilitaria alcançar a gestão compartilhada ao permitir a interação dos entes federados na provisão de serviços para a população, diminuindo, desta forma, as disparidades espaciais ao ser ampliada a oferta de serviços. No entanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido pela legislação sobre o tema, sendo que as autoras que realizaram estudos sobre os consórcios identificados no estado do Rio de Janeiro destacam que a maioria deles se dá nos setores da saúde e meio ambiente, bem como ocorrem de forma setorializada.

Some-se a isso o fato de que a maior parte dessas experiências não visa ao desenvolvimento de projetos territoriais. Antes, o objetivo é elaborar e executar políticas públicas setoriais, em contraste com uma perspectiva de coesão e desenvolvimento territorial mais abrangente. (RODRIGUES, 2016, p. 126)

Apesar dos consórcios intermunicipais já existirem há bastante tempo e serem valorizados, inclusive na Constituição de 1988, ainda assim não são muito disseminados e acabam sendo realizados apenas para determinados setores, como os consórcios de saúde e de resíduos sólidos (RODRIGUES E MOSCARELLI, 2015) – neste último caso só o fazem porque a legislação assim definiu (ABRUCIO, FILIPIIM & DIEGUEZ, 2013).

No entanto, os consórcios intermunicipais possibilitam uma diversidade de experiências cooperativas horizontais e verticais a partir de diferentes formatos possíveis, que contribuem para uma gestão territorial mais cooperativa (RODRIGUES, 2016).

Abrucio, Filipim e Dieguez (2013), explicam que existem alguns fatores que contribuem para a realização de consórcios intersetoriais. Destacam-se aqui os que podem contribuir de acordo com o recorte espacial, como:

a) A existência de uma identidade regional prévia que abarque um conjunto de municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjunta. Normalmente esse fenômeno é construído ao longo do tempo e/ou por um fato muito marcante que crie laços comuns, e tal identidade regional pode ser mais realçada caso haja forte capital social) inscrito nas instituições locais. (p. 1547)

Entretanto, cabe fazer algumas considerações sobre o conceito de região e o processo de construção regional do Norte Fluminense. Castro (2005) em sua obra “Geografia e Política”, explicita as dificuldades de se incorporar a região e os regionalismos como base para a estruturação de políticas no federalismo brasileiro. A autora entende a região como “uma escala espacial que confere visibilidade e sentido a um território socialmente construído” (p. 192) e acrescenta:

A região é um território, e como tal reconhecido por seus habitantes através de símbolos identitários mais variados. (...) Enquanto representação da realidade, a região faz parte do imaginário social, mas ela é também um espaço de disputa e de poder, base para essa representação que é apropriada e reelaborada, tanto pela classe dominante como por outros grupos que se mobilizam para defender seus interesses territoriais. Ambos constroem, a partir dela, um conjunto de ideias e conceitos que são reassimilados coletivamente como identidade. (CASTRO, 2005, p. 193)

A região como um espaço construído politicamente vai ao encontro da lógica de formação do Norte Fluminense. Antes mesmo de ser reconhecida oficialmente pelo IBGE, a região já era assim nomeada (o Norte) pela população local e as demais áreas do estado do Rio de Janeiro na década de 1970. O IBGE reconheceu essa unidade político-administrativa no Censo Agropecuário de 1975 e posteriormente, no Censo de 1991, foi definida a mesorregião Noroeste Fluminense, área desmembrada do Norte Fluminense em 1987 (CRUZ, 2006).

As diferentes classificações político-administrativas por que passou o Norte Fluminense a partir da década de 1970 foram determinadas fortemente pela dinâmica socioeconômica, material e simbólica, que produziu o território de referência para a construção e reconhecimento deste espaço social como uma região e, ao mesmo tempo, como uma região-problema. (CRUZ, 2006, p. 38)

Cruz (2006) também fornece uma importante contribuição ao explicar que, na década de 1970, as elites agrárias implementaram uma estratégia de ação regionalista através de alianças com diferentes setores para o fortalecimento da ideia de uma identidade regional. Tal estratégia tinha como objetivo o controle dos recursos da região para o projeto modernizador do setor sucroalcooleiro. Gomes (2014) salienta que esse discurso regional pode ser utilizado para que a elite local permaneça no poder e no controle de determinado espaço.

Com a chegada da cadeia petrolífera no Norte Fluminense, ocorreram mudanças significativas na escala regional, principalmente a partir dos aportes dos *royalties* e das Participações Especiais. Com a possibilidade de mudança nas regras de rateio das rendas petrolíferas, tais municípios (que ultrapassam os limites político-administrativos da região Norte Fluminense) se organizaram e criaram a OMPETRO (Organização dos Municípios Produtores de Petróleo) em 2001

(LEMOS & NETTO, 2010). Os autores Lemos e Netto (2010) analisaram a possibilidade da constituição de uma região a partir dos municípios pertencentes à OMPETRO, que fosse capaz de fomentar uma nova identidade regional a partir das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. No entanto, os autores destacam a grande diferença entre os municípios que compõem a OMPETRO, inclusive em relação à distribuição das atividades petrolíferas na região que se concentram majoritariamente em Macaé. Além disso, a OMPETRO, pela forma como se organiza, não promove articulações com a sociedade civil ou com outros atores regionais, como os empresariados, não fomentando uma nova proposta de desenvolvimento regional a partir do recebimento das rendas petrolíferas, mas visando apenas a garantia de sua manutenção nas atuais regras de rateio das mesmas (LEMOS & NETTO, 2010).

Castro (2005) explicita que, com a globalização e os diversos atores e agentes envolvidos no processo, é impossível pensar em uma análise que não seja a multiescalar, o que tem sido um desafio para a geografia política contemporânea.

Na atualidade, uma sociedade pode existir em múltiplas escalas, da local à mundial, o que paralelamente estabelece a necessidade de os territórios delimitados e estáveis da política serem obrigados a conviver com as múltiplas espacialidades inventadas pelos atores sociais. (CASTRO, 2005, p. 80)

Haesbaert (2004) contribui para o debate ao trabalhar com o conceito de múltiplas territorialidades e multiterritorialidade. Segundo o autor, sempre vivemos uma multiterritorialidade, ou seja, uma vivência de diferentes territórios. Nas sociedades “pós-modernas”, a partir dos territórios-rede, que diferente dos territórios-zona (numa concepção mais tradicional de territórios delimitados por fronteiras), essa vivência da multiterritorialidade ficou mais evidente e mais abrangente, e também com o advento das técnicas (meio técnico científico informacional) essas relações ficaram ainda mais complexas, podendo-se vivenciar múltiplos territórios, sem precisar sair do lugar. O autor faz uma ressalva de que tais acessos ainda são muito restritos aos grupos privilegiados.

Com isso, o que se quer explicitar é que a partir do reconhecimento do território, bem como das múltiplas territorialidades e das multiterritorialidades, reconhecendo inclusive as assimetrias de poder inerentes às relações sociais, é possível pensar em ações mais transformadoras.

Dieguez (2011) destaca que algumas das possibilidades de Consórcios Públicos, previstas pelo Decreto 6.017, são:

gestão associada de serviços públicos; serviços de obras e bens; compartilhamento de instrumentos e equipamentos; produção do uso racional dos recursos naturais e proteção do meio ambiente; gerenciamento dos recursos hídricos; gestão e proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; planejamento, gestão e administração da previdência social dos servidores; fornecimento de assistência técnica para o desenvolvimento rural e agrário; ações políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e exercício de competências autorizadas ou delegadas. (p. 298)

Neste sentido, o setor agropecuário na região poderia se beneficiar, de acordo com a proposição da lei, a partir do “fornecimento de assistência técnica para o desenvolvimento rural e agrário”. O mesmo poderia valer para o setor da pesca, a partir de uma ação mais integrada entre os municípios das regiões do Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas, por ser uma atividade realizada em comum entre os municípios e que carecem de maiores investimentos. Destaca-se aqui a proposição de Fauré (2005) sobre o setor da pesca no município de Macaé, que poderia ser refletida em conjunto pelos municípios da região:

(...) a revitalização da pesca não é, a partir de nosso esquema, apenas uma questão de produtos e de comercialização, as competências industriais técnicas podem encontrar aplicações na reparação dos barcos, e eventualmente em sua fabricação. Isto é o mesmo em outras áreas citadas como capazes de diversificar o tecido produtivo local: a fabricação de conservas de peixe, de produtos alimentares agrícolas, de derivados do leite, da indústria de artefatos de ferro, do turismo etc. É mediante a divulgação das competências técnicas, a partir das cadeias produtivas mais dinâmicas, por ocasião de relações econômicas intersetoriais ou interatividades que estes diversos domínios produtivos poderiam encontrar os fatores favoráveis a sua expansão e permitirem a constituição em Macaé de um polo técnico-industrial, nó de transmissão de habilidades aperfeiçoadas. (FAURÉ, 2005, p. 239)

Nesse sentido, concorda-se que as potencialidades de atividades não estão fechadas em si mesmas, mas que podem também ser tomadas em conjunto, alavancando diversos setores produtivos, como a pesca, agropecuária, turismo e aproveitando-se dos avanços técnicos existentes na região, onde Macaé poderia ser um centro polarizador. Terra e Azevedo (2019) também destacam o papel do município de Macaé enquanto um estimulador para a construção de arranjos político-institucionais de cooperação intermunicipal na Bacia de Campos.

Os novos desafios que podem surgir com a consolidação da cadeia do gás também podem ser uma boa oportunidade de aproximação dos municípios da região, o que não ocorreu com a cadeia do petróleo. A partir das entrevistas e dos potenciais deste setor, é possível que ocorra um aprofundamento dos problemas na região, sendo assim, necessário que os municípios se articulem para que juntos possam pensar em caminhos para minimizar tais impactos. Ou seja, é possível

refletir as dinâmicas passadas com a cadeia do petróleo para se pensar em caminhos mais cooperativos entre os municípios

Terra e Azevedo (2019) acrescentam que o novo eixo de crescimento, a partir da logística do gás, rivaliza com os interesses de São João da Barra, devido ao Porto do Açú.

Essa “rivalidade” federativa, que opõe ganhos de um arranjo produtivo em relação a outro, e muitas vezes é radicalizado em momentos de crise, pode representar um obstáculo quase insuperável para relações coletivas voluntárias e ampliadas na gestão de recursos críticos, gerando uma dinâmica predatória na região. (TERRA & AZEVEDO, 2019, p. 470)

## 5 Considerações Finais

A cadeia petrolífera no estado do Rio de Janeiro possui um importante peso para a economia do estado e para os municípios petrorrentistas. A cadeia foi estruturada nos contextos da década de 1970 e poderia auxiliar na promoção da diversificação da economia fluminense aliado ao processo de fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. No entanto, a partir das análises realizadas neste trabalho, diversos pesquisadores demonstram que tal integração não foi inteiramente consolidada. Além disso, a cadeia do petróleo apresenta limites no que diz respeito ao desenvolvimento dos espaços onde é alocada. Como importantes exemplos estão os municípios de Macaé e Rio das Ostras, que vivenciam diretamente os efeitos da magnitude das atividades petrolíferas e que sofreram com profundas transformações socioespaciais, principalmente devido a atração de grande contingente populacional que trabalha direta ou indiretamente com a cadeia do petróleo. Além disso, há também parte da população que não conseguiu se inserir no mercado de trabalho da indústria petrolífera devido à grande especialização da mão de obra no setor, aumentando-se os custos sociais dos municípios.

A crise recente do petróleo, aliada às transformações recentes que o setor vem vivenciando com a possível mudança na distribuição das rendas petrolíferas, o deslocamento da produção para a Bacia de Santos e a reestruturação da principal petroleira, a Petrobras, devido aos escândalos da Lava Jato, vem mostrando o que muitos pesquisadores já vêm chamando atenção há alguns anos – sobre a problemática da dependência das renda petrolíferas nos municípios petrorrentistas. Isto também foi identificado nas entrevistas realizadas neste trabalho, nas quais os pesquisadores explicam que a grande questão está relacionada com a forma na qual foram gastos esses recursos ao longo dos anos. Tais recursos entraram nos gastos correntes dos municípios sem que houvesse muita preocupação dessas rendas serem finitas, instáveis, irregulares e cujos preços são definidos no mercado internacional, no qual os municípios não têm qualquer possibilidade de atuação.

Estas e outras problemáticas salientadas ao longo desta pesquisa mostram a necessidade de novas potencialidades desvinculadas do setor do óleo e gás que possam fomentar a geração de trabalho e renda com vistas ao desenvolvimento socioespacial em suas múltiplas dimensões.

Foi possível observar a partir das entrevistas realizadas, diversas potencialidades desvinculadas do setor do óleo e gás nos municípios de Macaé e Rio das Ostras, bem como na região do entorno. No entanto, deve-se destacar que o setor do gás e óleo continuará a possuir grande importância para a economia dos municípios petroleristas para os próximos anos. As potencialidades, bem como as dificuldades estão sintetizadas na tabela a seguir:

**Tabela 10** – Potencialidades e dificuldades para a dinamização da economia dos municípios de Macaé, Rio das Ostras e região:

Potencialidades	Dificuldades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento do turismo de lazer, cultural e de negócios;</li> <li>• Formação de Centro ou Parque Tecnológico;</li> <li>• Formação de um Laboratório de Consórcios entre os municípios;</li> <li>• Estruturação da logística;</li> <li>• Inovação tecnológica e empreendedorismo (Programa Startup Macaé);</li> <li>• Rede Interinstitucional (Programa Observatório da Cidade);</li> <li>• Setor de serviços especializados;</li> <li>• Terminal Portuário de Macaé;</li> <li>• Diversificação dos serviços;</li> <li>• Fomento à produção de alimentos (agricultura familiar/ agroecologia);</li> <li>• Formação de nichos de mercado associado à tradição produtiva;</li> <li>• Revitalização da tradição agropecuária e pesqueira.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de articulação entre os gestores municipais e os atores privados;</li> <li>• Baixa capacidade de investimento do estado do Rio de Janeiro;</li> <li>• Falta de planejamento e governança;</li> <li>• Custo Brasil;</li> <li>• Manutenção dos investimentos no setor de óleo e gás;</li> <li>• Desvalorização das atividades dos setores agropecuário e pesqueiro no estado do Rio de Janeiro.</li> </ul>

Como é possível perceber por meio da Tabela 10 são diversas as potencialidades para os municípios e para a região. No entanto, para desenvolver tais potencialidades é indispensável que se criem as condições necessárias.

Esta pesquisa identifica que as referidas possibilidades podem emergir a partir de uma Governança Territorial Sustentável, na qual, a partir de relações mais horizontais e solidárias entre os atores/agentes dos territórios, seja possível ganhar mais força de reivindicação, tendo em vista que a estrutura federativa brasileira é altamente hierarquizada.

Nesse sentido, o fortalecimento dos Governos Locais, integrados com os atores econômicos e sociais, é de suma importância para que seja possível pensar em um modelo de governança mais condizente com as realidades cotidianas de quem vive nos locais e que promova um novo padrão de desenvolvimento socioespacial, mas para isso se requer o envolvimento da população, a partir da promoção de espaços que efetivem tal participação. Todavia, a governança territorial não ocorre sem conflitos de interesses e assimetrias de poder entre os diversos atores/agentes envolvidos.

A análise sobre os caminhos para uma Governança Territorial Sustentável nos municípios de Macaé, Rio das Ostras, bem como com os municípios da região, tem como suporte as entrevistas realizadas nesta pesquisa. É necessário destacar que esta é uma primeira aproximação, que deve ser aprofundada em trabalhos futuros.

No recorte espacial privilegiado também é possível perceber as dificuldades de articulação entre os municípios da região. Um exemplo disto é a própria atuação da OMPETRO, que apesar de promover certa articulação entre os municípios, não tem como objetivo o fortalecimento dos municípios no que tange ao desenvolvimento regional e funciona apenas como *lobby* para a manutenção da distribuição das rendas petrolíferas.

Além disso, ao refletir sobre o conceito de governança territorial, é preciso que as articulações ultrapassem apenas o nível da gestão local e englobe também os atores privados e a sociedade civil. Conforme salientou Cruz na entrevista, uma maior articulação entre os municípios a partir da integração de suas atividades pode gerar encadeamentos das atividades econômicas que não são viáveis neste espaço regional por não possuírem as condições adequadas, tais como as questões referentes à logística ou cadeia de fornecedores. Desta forma, a integração entre os municípios pode ganhar força de reivindicação nas esferas estadual e federal para projetos mais alinhados às realidades locais. A SEPLAG (2016) reforça isto em seu documento, ao frisar a importância de um alinhamento entre as programações estaduais e municipais que podem subsidiar os instrumentos de planejamento do estado e dos municípios. Assim, uma das ações previstas pela secretaria é a integração e ampliação da malha viária estadual, o que pode contribuir para a geração de oportunidades ente novos locais. A FIRJAN (2019) a partir da contribuição do empresariado regional, também propôs ações para o Norte Fluminense nos próximos anos, como: criação, preservação e adequação de zonas industriais e empresariais; adequação da logística e da mobilidade urbana; disponibilidade e qualidade de energia; ordenamento habitacional;

saneamento ambiental; educação e qualificação da mão de obra. Para isso, também explicitam o modo como podem contribuir para o desenvolvimento regional. A SEPLAG e a FIRJAN já salientam a importância da articulação entre os municípios. No entanto, tais ações não são suficientes sem a participação da gestão e dos atores locais, incluindo suas necessidades e interesses para o tipo de desenvolvimento que se busca.

A gestão municipal de Macaé vem demonstrando interesse em diversificar a economia do município, o que pode ser visto a partir de algumas ações realizadas, como o investimento no setor educacional de ensino superior, a partir da criação do Observatório das Cidades, os investimentos no Programa das Startups. Infelizmente, não houve retorno para a realização da entrevista semiestruturada que pudesse fundamentar melhor os direcionamentos realizados pelo Poder Executivo.

Os atores privados do município de Macaé vêm se articulando para o desenvolvimento de novas estratégias de diversificação da economia, sendo o movimento Repensar Macaé uma dessas estratégias. O movimento permitiu um aprofundamento entre diferentes setores da economia do município, como o setor de serviços, o turismo, o óleo e gás, dentre outros. Conforme ressaltado nas entrevistas, os agentes privados já eram articulados e reuniram forças para pensar em potencialidades possíveis, o que permite vislumbrar o interesse de continuação dos investimentos no município.

Diversos atores privados do município de Macaé identificam como desejável a articulação com a gestão municipal, até mesmo para a realização de ações que são de sua responsabilidade, que poderiam ser ampliadas e melhor estruturadas a partir da cooperação entre a gestão municipal. Com a dificuldade desta articulação, os atores privados têm se articulado com esferas de governo superiores, nas quais, segundo alguns entrevistados, foi possível a realização de algumas conquistas, como a concessão do aeroporto. Outros resultados que chamaram atenção nessa articulação foram as referentes ao setor do turismo e para avançar nos trâmites do Licenciamento Ambiental, a partir da disponibilização de funcionários da ACIM para a sede do INEA no município.

Os atores privados, salvo algumas exceções, também não vêm investindo em outros municípios, nem para o setor de óleo e gás, nem para outros setores. O que houve foram reestruturações dentro das próprias empresas, ampliando ou reinventando seus negócios para conseguirem continuar atuando no mercado, do que expandindo seus negócios para outros municípios da região.

Apesar de estas articulações serem interessantes do ponto de vista de possibilitarem um avanço no processo de governança territorial, ao promover ações entre o governo e os atores privados, há uma preocupação sobre a ausência da participação da gestão municipal em estruturar propostas mais alinhadas com as realidades locais e com a população, que não devem ficar a cargo dos atores privados, pois podem não corresponder com os caminhos desejáveis rumo ao desenvolvimento socioespacial. Outro fator que pode ser apontado, é um retorno de articulações verticais em detrimento de uma cooperação horizontal. Desta forma, é imprescindível para uma governança territorial sustentável, a articulação da gestão municipal, dos atores privados e, especialmente, a sociedade civil qualificada, para a construção e orientação de potencialidades para o município que visem a promoção da autonomia.

No município de Rio das Ostras não foi possível perceber, através das entrevistas, um aprofundamento na articulação entre os atores privados e destes com a gestão pública municipal, o que pode ser um movimento por vir, até mesmo porque há uma grande diferença entre o perfil do empresariado de Macaé do empresariado de Rio das Ostras, que ainda está em processo de formação. Além disso, ressalta-se a dependência que o município possui dos empregos e investimentos do município de Macaé.

Com isso, apesar do município estar ampliando as relações com o setor de óleo e gás com a criação da ZEN, e a partir das perspectivas de mudanças através de investimentos em outros setores, como o turismo, a criatividade e a inovação, é preciso que se pense em perspectivas de articulação das potencialidades entre os municípios, a partir de políticas públicas mais estruturadas para diferentes setores.

Outros elementos que podem ser destacados são o papel da prefeitura como grande empregador do município, a dependência em relação aos empregos de Macaé e a necessidade de ampliar a receita municipal de modo a diminuir a dependência das rendas petrolíferas. A crise econômica recente impactou, sem dúvida, a gestão municipal e os atores privados. No entanto, ao que parece não suscitou, como no município de Macaé, grandes movimentos nem pela gestão municipal, nem pelos atores privados, para o desenvolvimento de outras potencialidades, ainda que este seja parte de um projeto futuro do município através dos investimentos nos setores do turismo ecológico e cultural e nos setores da economia criativa e em ciência e tecnologia. As articulações entre a gestão municipal e os atores privados ainda se dão de modo tímido, talvez pelas próprias limitações impostas pela crise econômica que podem ter impossibilitado maiores avanços.

Contudo, tais relações também necessitam ser ampliadas e consolidadas entre os diversos atores/ agentes do território. Diferentemente do município de Macaé, onde as potencialidades estão mais claras, no município de Rio das Ostras ainda será preciso refletir os caminhos que são possíveis para a ampliação de potencialidades para além do óleo e gás. Nesse sentido, os consórcios intermunicipais podem ser um bom caminho para o avanço dessa proposta.

A partir dessa discussão, é possível observar, inclusive ao longo deste trabalho, a dificuldade de relacionar sobre qual região está sendo discutida, fundamentalmente quando se tenta permanecer nos limites político-administrativos definidos pelo IBGE na década de 1980, que inclusive a partir da proposta das Regiões Imediatas e Intermediárias de 2017, propõe mudanças para que seja possível contemplar as transformações que ocorreram na região ao longo desses anos. Ao tentar pensar na ampliação de sinergias entre os municípios, entende-se que é possível uma articulação entre municípios de mais de uma região, e que podem ser fomentadas a partir dos laços que foram criados através dos diferentes contextos históricos. Desta maneira, a análise dos consórcios intermunicipais na região ultrapassa os limites político-administrativos, efetivando uma análise multiescalar.

Nesse sentido, a possibilidade de consórcios entre Macaé e Rio das Ostras com os municípios da região, também vai passar pelas afinidades dos múltiplos contextos sociais, identitários, econômicos e políticos existentes entre eles, que podem fomentar propostas de consórcios intermunicipais nos setores que os municípios possuem maior articulação e um contexto histórico comum, inclusive dos problemas socioespaciais, sendo possível suscitar coalizões mais condizentes com as realidades locais e com maior possibilidade de relações frutíferas.

Com as potencialidades suscitadas pelas entrevistas e a partir da análise das mesmas, é possível perceber que as articulações entre os municípios vão depender de determinada atividade. Assim, em relação ao setor agropecuário e por todo o histórico da produção sucroalcooleira, é possível pensar em articulações entre os municípios que compartilham desse histórico e que sofrem com os problemas socioespaciais decorrentes dessa atividade, com a proposição de repensar tal atividade, fomentando produções que articulem o saber fazer com os nichos de mercado, fomentando a mão de obra existente a partir de capacitações técnicas, que gerem trabalho e renda para essas populações.

Desta forma, verifica-se que a possibilidade de uma governança regional poderia ter mais chances de sucesso a partir de uma cooperação vertical, que mesmo assim não se daria sem conflitos, mas onde seria possível a internalização

dos processos. A cooperação vertical também é um ponto ressaltado através da indução e apoio das esferas federal e estadual para incentivar a realização, além da manutenção dos consórcios. As experiências recentes dos atores privados do município de Macaé, podem então ser aprofundadas aqui enquanto uma possibilidade de cooperação interregional fomentadas por uma coordenação vertical do governo estadual do Rio de Janeiro.

Assim, pensar em consórcios públicos entre os municípios e regiões, deve envolver os diferentes interesses expressos na região, mas que podem ser fomentados pelos problemas em comum que estes vivenciam.

Pela cooperação vertical, vale retomar a discussão sobre os eixos de desenvolvimento, ressaltando o que ocorreu com o desenvolvimento da indústria petrolífera, concentrada no município de Macaé, que tornou os municípios do entorno dependentes desta dinâmica. Esse aprendizado deve ser levado em consideração para a cadeia do gás natural.

Atualmente não se tem informações sobre a existência de consórcios intermunicipais no município de Macaé. Estava sendo delineada no município uma proposta de consórcio na área da segurança com os municípios de Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Carapebus, Quissamã e Casimiro de Abreu, e também no setor da saúde. No entanto, não se tem informação se essa proposta está sendo encaminhada ou se foi abandonada, já que a maior parte das ações cooperativas no município de Macaé é resultado de uma coordenação vertical.

O município de Rio das Ostras participa de um consórcio para gestão dos recursos hídricos, o Lagos-São João, que também discute sobre outros setores como sustentabilidade, proteção de áreas preservadas, entre outros. Além disso, o secretário de Gestão Pública também destacou os consórcios nas áreas de saúde e segurança. Ao mesmo tempo, o secretário explicou as dificuldades em relação aos consórcios, que deveriam servir para a diminuição dos custos e no aumento na qualidade dos serviços. Para ele, o consórcio de meio ambiente funciona bem, porém em outros setores, como, por exemplo, para depósito e tratamento de lixo, existem dificuldades, tal como o município consentir receber o resíduo de outro município e também na manutenção e a garantia financeira dos consórcios. Porém, para ele, o consórcio é um dos únicos instrumentos para a resolução de problemas entre municípios interdependentes.

Espera-se que, com as condições ampliadas promovidas pela Constituição de 1988 e com a Lei dos Consórcios Públicos, possam ser mais bem exploradas entre os municípios da região, com vistas ao desenvolvimento socioespacial. A participação da população é imprescindível para intervir nos rumos desejáveis de

articulações sobre as potencialidades locais/regionais. Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha aberto os caminhos para uma maior participação da população, ainda é preciso que se efetivem esses canais, ainda pouco conhecidos e acessados pela população em geral.

Os consórcios intermunicipais são um dos caminhos possíveis para a ampliação de relações mais cooperativas e solidárias entre os municípios, mas há diversos outros caminhos já realizados entre os municípios da região, como comitês, fóruns e conselhos, que também podem fortalecer as articulações entre os municípios.

Torna-se cada vez mais latente que os municípios precisam estabelecer maiores laços entre si. Desse modo, um primeiro exercício poderia ser a partir da criação de um Fundo Soberano Regional, conforme proposto por Serra e Cruz nas entrevistas, que poderiam executar ações em conjunto para a preparação dos municípios da região para um futuro sem óleo e gás e promoção da justiça intergeracional.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; FILIPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. **Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos.** Rev. Adm Pública – Rio de Janeiro 47(6): 1543-568, n./dez.2013

BECKER, O. M. S. **O trabalhador na atividade canavieira do Norte Fluminense: uma categoria em transformação.** In: BERNARDES, J. A.; SILVA, C. A (Orgs.). Modernização e território: entre o passado e o presente do Norte Fluminense. Rio de Janeiro: Lamparina, 2014, p.77-92.

BERNARDES, J. A. **Reescrevendo a história do Norte Fluminense sucroalcooleiro no contexto da última modernidade.** In: BERNARDES, J. A.; SILVA, C. A (Orgs.). Modernização e território: entre o passado e o presente do Norte Fluminense. Rio de Janeiro: Lamparina, 2014, p. 12-22.

BIAZZO, P. P. **Espaços Campestres, Espaços Citadinos, Ruralidades e Urbanidades: o Norte Fluminense em suas Formas e Conteúdos.** In:

MARAFON, G. J.; RIBEIRO, M. A. (orgs.). Revisitando o território fluminense III. – Rio de Janeiro: Gramma, 2010, p. 219-242.

BINSZTOK, J. **A cidade do Rio de Janeiro e a cadeia produtiva do petróleo.** In: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (Orgs.) Geografia e Geopolítica do Petróleo. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012, p.277-292.

BONIN, N. J. Z. **(Re) estruturação do Espaço Rural em Macaé (RJ).** In: MARAFON, G. J.; RIBEIRO, M. A. Revisitando o território fluminense V – 1. ed. – Rio de Janeiro: Gramma, 2015, p. 261-274.

BRITO, C. I. de.; VIANA, L. A. **A formação pela Ação: educação formal, metodologias participativas e campo de atuação dos educadores socioambientais do PEA Pescarte.** In: TIMÓTEO, G. M. (coord.). Trabalho e pesca no litoral fluminense: reflexões a partir do Censo do PEA Pescarte. -1. ed. – Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2019, p. 190-204.

BRITO, T. L. F.; SANTOS, E. M.; ROUSSEAU, I.; NAVA, P. C. **A dialética da segurança energética e a interdependência das nações: reflexões tocadas no papel do petróleo e na dimensão brasileira.** In: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (Orgs.) Geografia e Geopolítica do Petróleo. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012, p. 15-50.

CASTRO, D. G. **“Construções” de identidade, poder e consumo: leituras da paisagem de Quissamã através do patrimônio.** In: RIBEIRO, M. A.; MARAFON, G. J. (orgs.). A metrópole e o interior fluminenses: simetrias e assimetrias geográficas. – Rio de Janeiro: Gramma, 2009, p. 285-308.

CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições.** Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2005.

CENTRO DE PESQUISAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Distribuição das Rendas Petrolíferas entre os Municípios Fluminenses: impactos nos orçamentos municipais com a eventual mudança nas regras de distribuição.** Relatório Técnico. CENPE/MPRJ. Dez-2019.

COLOMER, M. **Reforma e desafios da indústria de gás natural.** In: PIQUET, R.; PINTO JUNIOR, H. Q (orgs.). Transformações em curso na indústria petrolífera brasileira. – 1. ed. – Rio de Janeiro: E-papers, 2018, p. 59-82.

CORDEIRO, L. R. **A perspectiva do Turismo em Quissamã em Função da (Re)valorização do seu Patrimônio.** In: MARAFON, G. J.; RIBEIRO, M. A. (orgs.). Revisitando o território fluminense III. – Rio de Janeiro: Gramma, 2010, p.49-64.

COSTA, K. **O Trabalho na Pesca Artesanal no Litoral Norte do Estado do Rio de Janeiro.** In: TIMÓTEO, G. M. (coord.). Educação ambiental com participação popular: avançando na gestão democrática do ambiente. – 2. ed. ver. e ampl. - Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2019, p. 168-183.

CRUZ, J. L. V. **Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no norte fluminense.** In: CARVALHO, A. M.; TOTTI, M. E. F. (Orgs.) Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p.33-67.

CRUZ, J. L. V. **Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro.** Boletim Petróleo, Royalties e Região. - Campos dos Goytacazes/ RJ – Ano XII, nº48 – junho/2015, p. 2-5.

CRUZ, J. L. V. da.; TERRA, D. C. T. **Impactos territoriais da indústria petrolífera na bacia de Campos.** In: PIQUET, R. ; PINTO JUNIOR, H. Q (orgs.). Transformações em curso na indústria petrolífera brasileira. – 1. ed. – Rio de Janeiro: E-papers, 2018, p.127-160.

DAVIDOVICH, F. **Estado do Rio de Janeiro: o urbano metropolitano. Hipóteses e questões.** Geo UERJ – Ano 12, nº21, v.2, 2º semestre, 2010.

DIEGUEZ, R. C. **Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional.** *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 6. n. 9, p. 291-317, 2011.

EGLER, C. A. G. **Questão regional e gestão do território no Brasil.** In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CÔRREA, R. L. (Orgs.) Geografia: Conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand, 2014, p. 207-238.

EVANGELISTA, H. A. **Relação capital e interior no Estado do Rio de Janeiro: a questão do petróleo e o uso dos royalties.** 1 ed. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Geografia, 2011. v. 1

FAULHABER, João Mario Wood, **A Petrobrás e o desenvolvimento: o exemplo de Macaé (Rio de Janeiro).** Brasília, Universidade de Brasília, 1992. Dissertação. (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília. 34-51 p.

FAURÉ, Y-A. **Macaé: internalizar as oportunidades do petróleo e diversificar a economia municipal.** . In: Fauré. Y-A.; HASENCLEVER, L. (orgs.). O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro – Estudos avançados nas realidades municipais. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais, 2005, p. 215-318.

FAURÉ, Y-A.; HASENCLEVER, L.; CARVALHO, R. **Atividades fluminenses: as tendências econômicas estruturais a longo prazo.** In: Fauré. Y-A.; HASENCLEVER, L. (orgs.). O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro –

Estudos avançados nas realidades municipais. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais, 2005, p. 43-70.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. P. 485-497

FIPERJ. Relatório Anual, 2017. Disponível em: <http://www.fiperj.rj.gov.br/>.

FIRJAN. **Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: 2016-2025. Agenda Regional do Norte Fluminense**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br>.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas Por que não cooperam?** Rio de Janeiro, Letra Capital, 2009.

GOMES, P. C. C. **O conceito de região e sua discussão**. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CÔRREA, R. L. (Orgs.) Geografia: Conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand, 2014, p. 49-76.

GUSMÃO, Paulo; BARBOSA, Gabriel. **Governança e Desenvolvimento Territorial: Limites e possibilidades dos novos arranjos político-institucionais no Setor Leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v.2, n.2, julho/dezembro 2015, p.287 a 308.

GUTMAN, José. **Participações Governamentais: passado, presente e futuro**. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (orgs.) Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 35-76.

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 35-98 p.

IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017/** IBGE, Coordenação de Geografia – Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE CIDADES. Banco de dados digital. IBGE Cidades, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>.

INFOROYALTIES. Banco de dados digital. Universidade Cândido Mendes, [s. d.]. Disponível em: <https://inforoyalties.ucam-campos.br/>.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

LEMOS, L. M.; NETTO, J. F.B. **As implicações em se pensar na constituição de uma região no interior do estado do Rio de Janeiro a partir do petróleo**. In: SANTOS, A. M. P.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. (orgs.). Rio de Janeiro: um olhar socioespacial. Rio de Janeiro: Gamma, 2010, p. 279-297.

MALAN, P. **Política Econômica e Teorias de Balanço de Pagamentos: Relações Internacionais no Brasil no período 1946-1979**. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tese. (Doutorado em Economia e Administração). P. 236-247

MARAFON, G. J.; RIBEIRO, M. A. **Agricultura familiar, pluriatividade e turismo rural: reflexões a partir do território fluminense**. In: Revista do Rio de Janeiro. – n;18-19, jan.-dez.2006, p. 111-130.

MARAFON, G. J. *et al.* **Caderno de Turismo: Apoio à Orientação da Atividade Turística no Estado do Rio de Janeiro**. In: MARAFON, G. J.; RIBEIRO, M. A. (orgs.). Revisitando o território fluminense III. – Rio de Janeiro: Gamma, 2010, p. 9-24.

MARAFON, G. J.; RIBEIRO, M. A.; CÔRREA, R. S.; VASCONCELOS, V. N. **Geografia do Estado do Rio de Janeiro: da compreensão do passado aos desafios do presente**. Rio de Janeiro: Gramma, 2011.

**Menos royalties, mais empregos: Petrobras apoia campanha da cidade de Macaé**. O Petróleo, 2017. Disponível em: [https://opetroleo.com.br/menos-royalties-mais-empregos-petrobras-apoia-campanha-da-cidade-de-macaé/](https://opetroleo.com.br/menos-royalties-mais-empregos-petrobras-apoia-campanha-da-cidade-de-maca/). Acesso em: 25/06/2020.

MONIÉ, F. **Petróleo, industrialização e organização do espaço regional**. In: PIQUET, R. (org.). **Petróleo, royalties e região**. – Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 257-285.

MOTA, A. PONTES, C.; TAVARES, E.; CARVALHO, L.; TOTTI, M. E. **Impactos socioeconômicos e espaciais da instalação do pólo petrolífero em Macaé, RJ**. IN: PIQUET, R., SERRA, R. (Org.) **Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 289-317 p.

MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. **Zona Especial de Negócios – ZEN**. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/zen/>. Acesso em: 25/06/2020.

NATAL, J.; OLIVEIRA, A.; FILHO, G. A. **Projetos-âncoras fluminenses e alguns de seus impactos**. In: SANTOS, A. M. P.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. (orgs.). **Rio de Janeiro: um olhar socioespacial**. Rio de Janeiro: Gramma, 2010, p. 39-77.

NAZARETH, P. A.; ARAÚJO, N. Q.; OLIVEIRA, H. D. de. **O Rio de Janeiro e as rendas petrolíferas: a crise e os desafios do pré-sal**. In: PIQUET, R. ; PINTO JUNIOR, H. Q (orgs.). **Transformações em curso na indústria petrolífera brasileira**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: E-papers, 2018, p. 161-213.

**NETO, R. S.**; ROCHA, M. D. **Avaliação dos impactos dos grandes projetos de investimentos na dinâmica do emprego formal no estado do Rio de Janeiro**. Revista Espaço e Economia, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/1345>. Acesso em: 06/2019.

NETO, R. S. **Indústria e desenvolvimento na Região Norte Fluminense: crescimento econômico e o problema da extrema heterogeneidade econômico-espacial no Estado do Rio de Janeiro**. In: CARVALHO, A. M.; TOTTI, M. E. F. (orgs.). **Formação histórica e econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p. 225-274.

NETO, R. S.; ROCHA, M. D. **Avaliação dos impactos dos grandes projetos de investimentos na dinâmica do emprego formal no Estado do Rio de Janeiro**. Espaço e Economia: Revista brasileira de geografia econômica. Ano III, nº 5, 2014.

PASSOS, W. S.; NETO, R. S. **As regiões de influência da Bacia de Campos na Nova Década Perdida: um balanço sobre a evolução do mercado de trabalho e da população (2010-2019)**. Campos dos Goytacazes/RJ – Ano XVI, nº63 maio/2019.

PIQUET, R. **Reestruturação do espaço regional e urbano no Brasil**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993. P.09-31

PIQUET, R. **Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas**. In: PIQUET, R.; SERRA, R. (orgs.). **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância**. – Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 15-33.

PIQUET, R. **O Norte Fluminense em tempo presente**. In: SANTOS, A. M. P.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. (orgs.). **Rio de Janeiro: um olhar socioespacial**. Rio de Janeiro: Gramma, 2010, p. 79-99.

PIQUET, R. **Da cana ao petróleo: uma região em mudança**. In: PIQUET, R. (Org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 219-238.

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

PIQUET, R.; HASENCLEVER, L.; SHIMODA, E. **“Conteúdo Local” na indústria petrolífera: um debate atual**. *Boletim Petróleo, Royalties e Região*. - Campos dos Goytacazes/ RJ – Ano XII, nº48 – junho/2015, p. 7-10.

PIQUET, R.; LUMBRERAS, M. J. **Políticas de conteúdo local do setor petrolífero brasileiro: uma análise dos interesses em jogo**. In: PIQUET, R. ; PINTO JUNIOR, H. Q (orgs.). *Transformações em curso na indústria petrolífera brasileira*. – 1. ed. – Rio de Janeiro: E-papers, 2018, p. 83-122.

PIQUET, R.; TAVARES, E.; PESSÔA, J. M. **Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense**. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 19, n.38, p.201-224, jan/abr, 2017.

PREFEITURA DE MACAÉ. Disponível em: <http://www.macaerj.gov.br/>.

PREFEITURA DE RIO DAS OSTRAS. Disponível em: <https://www.riodasstras.rj.gov.br/>.

**Repensar Macaé: iniciativa busca alternativas econômicas para a cidade, além de P&G**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/noticias/repensar-macaerj-iniciativa-busca-alternativas-economicas-para-a-cidade-alem-de-p-g-1.htm>. Acesso em: 27/06/2020.

RODRIGUES, J. N. **Cooperação e coesão para o desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro**. *Entre-lugar*, Dourados, MS, ano 6, n.12, 1º semestre de 2016, p. 112-132.

RODRIGUES, J. N. & MOSCARELLI, F. **Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras**. *Geo-Textos*, vol. II, n. I, julho 2015, p.139-166.

RUA, J. **As crises vividas pelo estado do Rio de Janeiro e a emergência de novas territorialidades em áreas rurais**. In: MARAFON, Glaucio José; RUA, João; RIBEIRO, Miguel Angelo (org.). *Abordagens teórico-metodológicas em Geografia Agrária*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007a p. 271-298.

RUA, J. **Paisagem, espaço e sustentabilidades: uma perspectiva multidimensional da geografia**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2007b.

RIBEIRO, M. A. (Orgs.). *Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007, p. 271-298.

RIBEIRO, M. A. **O Papel dos Centros Urbanos na Rede de Localidades Centrais Fluminense: Campos dos Goytacazes, Macaé e Itaperuna – 1966/2007**. *Revista Geográfica de América Central: XIII Encuentro de Geógrafos de América Latina (Versão Eletrônica)*. Vol.2. N. 47E. 2011.

RIBEIRO, M. A. **Estado do Rio de Janeiro: das capitânicas hereditárias à uma nova divisão regional**. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n.31, p.249-279, 2017.

SANTOS, A. M. P dos. **Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro**. Editora FGV, 2003. 71-90 p.

SANTOS, A. M. P.; MARAFON, G. J.; SANT’ANNA, M. J. G. **Rio de Janeiro: um olhar socioespacial (apresentação)**. In: SANTOS, A. M. P.; MARAFON, G. J.;

SANT'ANNA, M. J. G. (Orgs.). Rio de Janeiro: um olhar socioespacial. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 5-10.

SANTOS, A. M. P. **Políticas sociais em xeque: impactos da crise sobre as finanças municipais.** Boletim Petróleo, Royalties e Região – Campos dos Goytacazes/ RJ – Ano XVI, nº61, Dezembro/ 2018

SANTOS, A. M. P. **Política urbana no Brasil: a difícil regulação de uma urbanização periférica.** Geo UERJ, Rio de Janeiro, n.36, 2020.

SANTOS, A. M. P. *et al.* **O município e os desafios da política urbana em aglomerados urbanos: a experiência da metrópole fluminense.** Geo UERJ, Rio de Janeiro, n.36, e47268, 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Região Norte e Noroeste do RJ: um repensar de sua estrutura territorial.** Maio/2016

SERRA, R. **Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governos locais.** In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (orgs.) Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 77-109.

SERRA, R. V. **Distribuir e Aplicar as Rendas do Petróleo: o debate-mãe do combativo BPRR.** Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XVI, nº 61 –Dezembro / 2018.

SERRA, R. V.; PATRÃO, C. **Impropriedades das Normas de Distribuição dos Royalties no Brasil.** In: PIQUET, Rosélia. (Org.). Petróleo, Royalties e Região. 1ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, v. 1, p. 185-218.

SERRA, R.; TERRA, D.; PONTES, C. **Os municípios petro-rentistas fluminenses: gêneses e ameaças.** IN: Revista Rio de Janeiro- n. 18-19, jan.-dez. 2006. 59-85 p.

SERRA, R.; VILANI, R. **Royalties como ferramenta na construção de uma política no Estado do Rio de Janeiro.** In: SANTOS, A. M. P.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. Rio de Janeiro: um território em mutação. Rio de Janeiro: Gramma, 2012, p. 73-112.

SERRA, R. V.; GOBETTI, S. W. **Petróleo, royalties e desenvolvimento: Brasil e experiências internacionais.** In: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (orgs.). Geografia e Geopolítica do Petróleo. – Rio de Janeiro: Mauad X, 2012, p. 171-200.

SILVA, A. C. P. **Gestão territorial em regiões metropolitanas: agendas necessárias para uma governança cooperativa e coparticipativa – o exemplo do Rio de Janeiro.** In: SILVA, Augusto César (org.). Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: racionalidades e práticas em múltiplas escalas. Rio de Janeiro: Ed. Gramma. 2016

SILVA, A. C. P. **Governanças Cooperativas Sustentáveis na Gestão Metropolitana Fluminense: desafios geográficos.** Geo UERJ (2007), v. 1, p.280-301, 2017.

SILVA, A. C. P. da **“Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense”.** In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da., G. de V. (orgs.). Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018 p. 147-163.

SILVA, C. E. L. da. **Macaé: novos modelos de negócios para diversificação da economia.** In: SILVA, S. R. A.; CARVALHO, M. R. (orgs.). Macaé, do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2019, p. 514-521.

SILVA, R. C. **A antecipação de receitas dos royalties pela Resolução n.02/2015 do Senado Federal: solução ou medida protelatória?**. Boletim Petróleo, Royalties e Região. - Campos dos Goytacazes/ RJ – Ano XII, nº48 – junho/2015, p. 5-7.

SILVEIRA, A. A. *et al.* **Rendas Petrolíferas, do auge à crise: os efeitos nos orçamentos públicos e na renda per capita dos municípios produtores do estado do Rio de Janeiro.** In: Boletim Petróleo, Royalties e Região. Campos dos Goytacazes/RJ, Ano XVI nº60, agosto, 2018.

SILVEIRA, A. A. *et al.* **“Menos Royalties mais empregos?” Um Estudo sobre as Políticas Públicas de Geração de Emprego no Norte Fluminense.** Seminário de Integração (UCAM). Do global ao local: o poder das escalas sobre o território. Campos dos Goytacazes. out./2017.

SIQUEIRA, M. **Termelétricas consolidam Macaé como novo polo de energia.** Prefeitura Municipal de Macaé. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/termeltricas-consolidam-macaee-como-novo-polo-de-energia>. Acesso em: 07/2020.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista Sociologia Política. Curitiba, 24, p.105-121, jun.2005.

SOUZA, J. de.; TERRA, D. C. T. **Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana?** Cadernos Metrôpole (PUCSP), v. 19. P.817-840, 2017.

SOUZA, M. J. L. de. **Urbanização e Desenvolvimento no Brasil Atual.** Série Princípios, Editora Ática, 1996. P.07-08

SOUZA, M. J. L de. **A prisão e a ágora: reflexos em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades.** M. J. L. de. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 33-68.

SOUZA, M. J. L. de. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento.** In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.; CÔRREA, R. L. (Orgs.). Geografia: conceitos e temas – 16ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014, p. 77-116.

SOUZA, P. M. de.; PONCIANO, N. J. **O perfil da produção agrícola na região Norte Fluminense: uma análise das alterações ocorridas no período de 1970 a 2000.** In: CARVALHO, A. M. de.; TOTTI, M. E. F. (orgs.). Formação histórica e econômica do Norte Fluminense. – Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p. 169-224.

TERRA, D. C. T.; AZEVEDO, N. L. **Limites e possibilidades da construção de arranjos político-institucionais de cooperação intermunicipal na Bacia de Campos.** In: SILVA, S. R. A.; CARVALHO, M. R. de. Macaé, do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2019, p. 459-474.

TERRA, D. C. T.; OLIVEIRA, E. L.; GIVISIEZ, G. H. N. **A reestruturação econômica e territorial do Norte Fluminense.** In: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (Orgs.) Geografia e Geopolítica do Petróleo. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012, p. 311-334.

TOTTI, M. E. F. & PEDROSA, P. **Região Norte Fluminense: terra de contrastes.** In: CARVALHO, A. M.; TOTTI, M. E. F. (Orgs.) Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p.13-31.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos socioeconômicos: Municípios do Estado do Rio de Janeiro/ 2019– Rio das Ostras.** TCE-RJ, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos socioeconômicos: Municípios do Estado do Rio de Janeiro/ 2019– Macaé.** TCE-RJ, 2019.

## 7 Anexo

### Bloco de perguntas para os pesquisadores

1. É possível identificar novas potencialidades econômicas, desvinculadas do setor de óleo e gás, nos municípios petrorrentistas, fundamentalmente Macaé e Rio das Ostras? Quais?
2. Quais pesquisas podem ser destacadas enquanto relevantes para pensar em outras potencialidades desvinculadas do setor de óleo e gás?
3. Na sua opinião, quais as dificuldades/ desafios que os municípios petrorrentistas enfrentam para fomentar novas potencialidades desvinculadas do setor de óleo e gás?
4. O que é possível tirar de ensinamento da crise econômica recente (devido à queda do preço do barril do petróleo no mercado internacional) nos municípios petrorrentistas?
5. Como ampliar as sinergias entre os municípios petrorrentistas para o enfrentamento de desafios compartilhados?

### Bloco de perguntas para os gestores municipais

1. A crise econômica recente (devido à queda do preço do barril do petróleo no mercado internacional) afetou/ vem afetando a gestão municipal? Como?
2. Quais os mecanismos da gestão municipal para minimizar os efeitos da crise?
3. Quais foram os setores mais afetados pela crise?
4. A gestão municipal vem fomentando iniciativas para o desenvolvimento social e econômico? Quais? Quais delas estão desvinculadas do setor de óleo e gás?
5. Como o município vem se preparando para um futuro sem petróleo?
6. Vocês fazem consórcios entre municípios? Em quais setores e por quê?
7. Existem consórcios intermunicipais (em vigor ou em andamento) para o enfrentamento de problemas comuns?

<b>Bloco de perguntas para os atores privados</b>	
1.	A crise econômica recente (devido à queda do preço do barril do petróleo no mercado internacional) afetou/ vem afetando o setor privado? Se sim, quais foram/ são as consequências da crise?
2.	Quais medidas foram tomadas para minimizar esses impactos? Houve articulação entre os setores público e privado?
3.	A crise econômica possibilitou o surgimento de outras potencialidades econômicas no município? Entre essas potencialidades, quais estão desvinculadas do setor de óleo e gás?
4.	A iniciativa privada (ou público-privada) tem investido em outros municípios da região? Quais? Para quais setores?
5.	Existe algum consórcio/ associação entre as empresas da região para investimentos em setores econômicos? Existe algum consórcio/ associação que esteja desvinculado do setor de óleo e gás?