



## **Circuitos produtivos e federação: escalas de planejamento na Baixada Santista (SP) para a exploração e produção de petróleo no Pré-sal**

Productive circuits and federation: scales of management in Baixada Santista (SP) for exploration and production of Pre-salt's oil

*Márcio Cataia, Professor Unicamp, cataia@ige.unicamp.br*

*Luciano Duarte, Doutorando Unicamp,  
luciano.pduartes@gmail.com*

## Resumo

A descoberta das reservas de petróleo sob a camada do pré-sal na Bacia de Santos em 2007 alterou a geopolítica mundial do petróleo e as previsões de exploração e produção desse recurso no território brasileiro. Para a efetivação dessa exploração, ocorreu um intenso alargamento do circuito espacial produtivo do petróleo sob o comando da Petrobras e um grande conjunto de parapetroleiras. A divisão social e territorial do trabalho promovida por essas empresas não apenas envolve a perspectiva econômica, mas também a política do Estado brasileiro. As relações entre os entes da federação têm fundamental importância para a viabilização do território às novas etapas do circuito espacial produtivo do petróleo na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS). Os nexos verticais entre a União, o estado de São Paulo e os municípios da RMBS constituem uma forma de institucionalidade que permite a renovação das materialidades, na forma de grandes obras de engenharia, já que os municípios não possuem capacidade orçamentária para tal empreitada. Da mesma forma, autorizam círculos de cooperação no espaço, para viabilizar normas, legislações e pesquisas científicas e tecnológicas voltadas às etapas do circuito espacial produtivo. Por sua vez, os nexos horizontais dizem respeito à necessária cooperação entre os municípios da RMBS para atração de investimentos, para a conformação de uma nova economia regional, buscando evitar, sobretudo, a guerra dos lugares. Assim, o texto objetiva refletir sobre os nexos entre a política das empresas e a política do Estado.

**Palavras Chave:** Relações federativas, circuito espacial produtivo do petróleo, economia política das cidades, regiões metropolitanas, municípios.

## Abstract

The great oil reserves discovered on Santos Basin's pre-salt layer in 2007 changed the global geopolitics of oil and also the exploration and production predictions for this resource in the Brazilian territory. An intense enlargement of the productive spatial circuit under the control of Petrobras and a large group of service companies were necessary to allow the exploration. The social and territorial division of labor promoted by these companies involves not only the economic perspective, but also the Brazilian State's politics. The relations between the governing entities of the federation have a fundamental importance to make the territory viable for the new stages of the productive spatial circuit of oil in the Baixada Santista Metropolitan Region (RMBS). The vertical links between the Federal Government, the state of São Paulo and the municipalities of the RMBS allow the renewal of materialities, as with the large engineering projects, because the municipalities do not have enough budget capacity for such projects. They also authorize the circles of cooperation in space to allow norms, legislation and scientific and technological research focused on the stages of the productive spatial circuit. On the other hand, the horizontal links seek to attend the necessary cooperation between the municipalities of the RMBS to attract investment, to form a new regional economy and above all avoid the place struggle. Thus, this paper seeks to reflect about the nexus between the politics of the companies and the politics of the State.

**Keywords:** Federative relations, productive spatial circuit of oil, political economy of the cities, metropolitan regions, municipality.

## INTRODUÇÃO

**C**onsideramos o território a partir de seu uso, porque usado o território resulta de divisões do trabalho superpostas, ou seja, as dinâmicas das atividades das empresas produzem suas próprias divisões do trabalho. Os dados da produção propriamente dita, da circulação, da distribuição e do consumo demandam uma base territorial de pontos, manchas e redes para sua realização. Essas etapas da produção *latu senso*, ao implicarem em uma expressão geográfica, ganham a denominação de “circuitos espaciais produtivos”. Estes, portanto, definem-se pela topologia das empresas ou dos ramos de atividades.

Os circuitos espaciais produtivos não são imunes à política, especialmente quando se trata do circuito do petróleo e gás em um país como o Brasil, onde a Petrobras, desde sua fundação tem supremacia produtiva. Mais especialmente desde o ano de 2007, quando o petróleo da camada pré-sal é descoberto, novas áreas de exploração são abertas à empresa, como aquelas da Bacia de Santos no litoral paulista. A arquitetura infraestrutural e organizacional demandada para a consecução das operações do Pré-sal a partir de Santos é extremamente complexa, já que as escalas e as especificidades dos materiais e serviços são tantas, que pouquíssimos países podem oferecer, em bases competitivas, 100% dos bens e serviços. É por esta razão que o circuito espacial produtivo do petróleo em Santos, é realizado pela Petrobras e um grande conjunto de outras empresas fornecedoras denominadas parapetroleiras.

O município de Santos, sede da UO-BS (Unidade de Operações de Exploração e Produção de Petróleo na Bacia de Santos), e os municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), que abrigam sistemas técnicos conexos, não possuem condições orçamentárias para responder às arquiteturas materiais, tampouco às demandas de ordem normativa que tal empreitada enseja. As articulações entre os governos municipais, do estado de São Paulo e da União (as verticalidades), e os nexos entre os municípios da RMBS (as horizontalidades) são fundamentais para a realização local e regional das atividades desse circuito espacial produtivo.

Dessa forma, objetivamos refletir sobre as necessárias articulações federativas verticais e horizontais para a realização do circuito espacial produtivo do petróleo na Baixada Santista (SP).

## **UMA NOVA ECONOMIA POLÍTICA DA CIDADE DE SANTOS: DENSIDADE TÉCNICO-CIENTÍFICA E EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NA BACIA SANTOS**

A partir das grandes descobertas de petróleo na Bacia de Santos, observa-se na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) o surgimento de etapas do circuito produtivo do petróleo, em especial aquelas ligadas à exploração e produção. O reconhecimento dessas etapas e de suas características se mostra relevante e fundamental para a análise da economia política de uma cidade e de uma região. Cada etapa de um dado circuito produtivo exige dos lugares formas particulares para sua realização, no caso do petróleo: a exploração, por estar mais ligada ao tratamento de informações sobre as bacias sedimentares, campos e jazidas de petróleo, exige uma economia e agentes relacionados aos setores terciário superior e quaternário; a produção (e o desenvolvimento), por sua vez, exige processos de montagem e movimentação de mercadorias, equipamentos, objetos e sistemas técnicos, demandando assim uma base econômica mais próxima do setor secundário e grande número de agentes fornecedores.

Primeiramente, é importante destacar que o principal vetor externo ao lugar responsável por desenvolver seletivamente as etapas de exploração e produção do circuito produtivo do petróleo,

de modo a dotar de novos conteúdos à Baixada Santista, é a Petrobras. Tal movimento é condicionado ao mesmo tempo pelas novas descobertas de óleo na Bacia de Santos e pelos processos de licitação dos blocos exploratórios e campos produtores, que estabeleceram como principal empresa operadora dessas áreas a Petrobras. A partir disso e com base em estratégias administrativas, a empresa estatal vê a necessidade de, na Baixada Santista, mais especificamente na cidade de Santos, instalar uma nova Unidade de Operações de Exploração e Produção voltada especificamente para a Bacia de Santos e suas novas descobertas.

Atualmente, a empresa possui oito dessas unidades, sendo que cada uma gerencia uma determinada bacia sedimentar onde a empresa desempenha as atividades dominantes desse circuito. Hoje essas unidades se apresentam como “unidades de informação”, na medida em que tomam decisões centrais no processo produtivo, ao enviarem mensagens e ordens tanto em direção às “unidades de produção<sup>1</sup>” quanto aos fornecedores. Desse modo, apresentam uma “centralidade secundária” em relação à sede, localizada no Rio de Janeiro, onde, por exemplo, são gerenciados os contratos de concessão, cessão e partilha da produção.

Uma das Unidades Operacionais que passaram recentemente por um processo vertiginoso de ampliação das atividades desenvolvidas e pela alocação de novos funcionários foi justamente a UO-BS<sup>2</sup>. Ela inicia suas atividades em 2006, ainda sob a estrutura de governança anteriormente estabelecida pela empresa, de unidade de negócios, em que seus escritórios descentralizados tinham como função principal o desenvolvimento do campo de Mexilhão, além de outros poucos blocos de exploração presentes na Bacia de Santos. Nesse momento, a unidade possuía poucos funcionários e suas instalações se resumiam a alguns espaços alugados em edifícios espalhados pela cidade de Santos.

Motivada pelas novas descobertas do Pré-sal, a empresa então decide expandir tal unidade, promovendo a construção de um prédio próprio, capaz de abrigar todas as antigas funções e que ainda possuísse a capacidade de receber outras novas. Para essa realização, foi necessário ativar dois processos que possuem escalas e sentidos completamente distintos, mas, no entanto, profundamente complementares e contraditórios, que ao mesmo tempo transformam a divisão territorial do trabalho de uma empresa e a vida de relações do lugar — novamente, as verticalidades e horizontalidades.

Dentre os diversos processos que compõem o vetor das horizontalidades, um que se revela muito significativo foi o da compra do terreno onde atualmente se encontra o principal edifício da UO-BS. Durante esse processo, foi tecida uma complexa e nebulosa trama de negociações entre a empresa e o poder público local, tendo como resultado a venda de parte de um terreno adquirido por ela à Petrobras. O que se mostra como elemento mais relevante desse processo é a relação estabelecida entre a localização desse terreno, em uma área do centro histórico da cidade, conhecida como Valongo, até então marcada pela presença de grandes galpões vinculados à

1 Segundo Fábio Contel (2011, p. 78), as “unidades de produção” são aquelas que trabalham com informações e “decisões programadas”, cujas atividades são muito mais “rotineiras” e “repetitivas”. A “matéria-prima” usada é muito menos “informativa” e mais tangível. As decisões são tomadas a partir de fatos sobejamente conhecidos no processo produtivo, e não envolvem reflexões complexas ou variáveis que não tenham já sido pensadas e codificadas. Mesmo os problemas menos frequentes já têm procedimentos-padrão para resolvê-los. Por essa razão, é possível haver grande grau de automatização, permitindo maior utilização das telecomunicações para o funcionamento fora dos grandes centros urbanos.

2 Além dessa unidade, a Petrobras também direcionou novos investimentos para outras Unidades de Operações, com o intuito de descentralizar algumas atividades até então localizadas na sede do Rio de Janeiro. Dois casos significativos são os das unidades de Vitória (ES) e Navegantes (SC), sendo que esta veio a encerrar suas atividades e foi integrada à UO-BS.

antiga estação ferroviária ali instalada (SILVA, 2013); e os processos de refuncionalização dessa área, engendrados pelo programa de “revitalização” da prefeitura chamado Alegria Centro.

Ao comentar especificamente esse projeto para o centro histórico da cidade de Santos, Malavski (2011, p. 64-65) afirma que

O poder público santista, em suas diversas articulações com outras esferas de poder e em parcerias com agentes privados, é o grande articulador deste processo de (re)valorização do centro histórico (...); [tais articulações são] focadas em modernização e desenvolvimento de serviços voltados à exploração de petróleo e em serviços de logística portuária.

Dentre algumas articulações que a prefeitura faz com outras esferas de governo, a fim de dotar essa parcela da cidade com novas infraestruturas. No Quadro 1 é possível observar os principais projetos implementados, em andamento ou somente previstos.

Projeto	Descrição	Principais agentes envolvidos
Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)	Já se encontra em funcionamento a primeira fase do projeto, ligando as cidades de São Vicente e Santos. No entanto, essa etapa se limita à área do centro novo de Santos. As duas que ainda irão ser implementadas visam atender o centro histórico da cidade e a UO-BS.	- Financiamento do Governo do Estado de São Paulo; - Execução da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos do Estado de São Paulo (EMTU); - Coordenação e articulação da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM).
Passagem Inferior do Valongo (Mergulhão)	Faz parte de outro projeto infraestrutural maior, que envolveria a Avenida Perimetral de Santos. O principal objetivo desse projeto seria reduzir o “conlito” entre os modais ferroviário e rodoviário existente na área. Se implementado, essa infraestrutura criaria um túnel ao lado da UO-BS. Se encontra na etapa de licitação, mas sem previsões de início das obras.	- Financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal; - Projeto executivo realizado pela Companhia de Docas do Estado de São Paulo (Codesp); - Fiscalização da Prefeitura de Santos.
Túnel Santos-Guarujá (Submerso)	Primeira via de acesso seca entre as cidades de Santos e Guarujá. Também estaria integrado ao projeto de modernização da Avenida Perimetral de Santos. Dentre outros agentes, tem como forte interessado a empresa Saipem, localizada em Guarujá e que encontra dificuldades no transporte de cargas vindas do interior de São Paulo.	- Financiamento do Governo do Estado de São Paulo e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); - Execução da Dersa (Desenvolvimento Rodoviário S.A.); - Articulação das prefeituras pela Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM).
Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) de Santos	Na visão dos executores, é um importante projeto para atração de novas instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para a área do Parque Tecnológico de Santos, com o intuito de garantir maior segurança para a área.	- Financiamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (FUNDO); - Projeto executivo do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (Condesb) e AGEM.

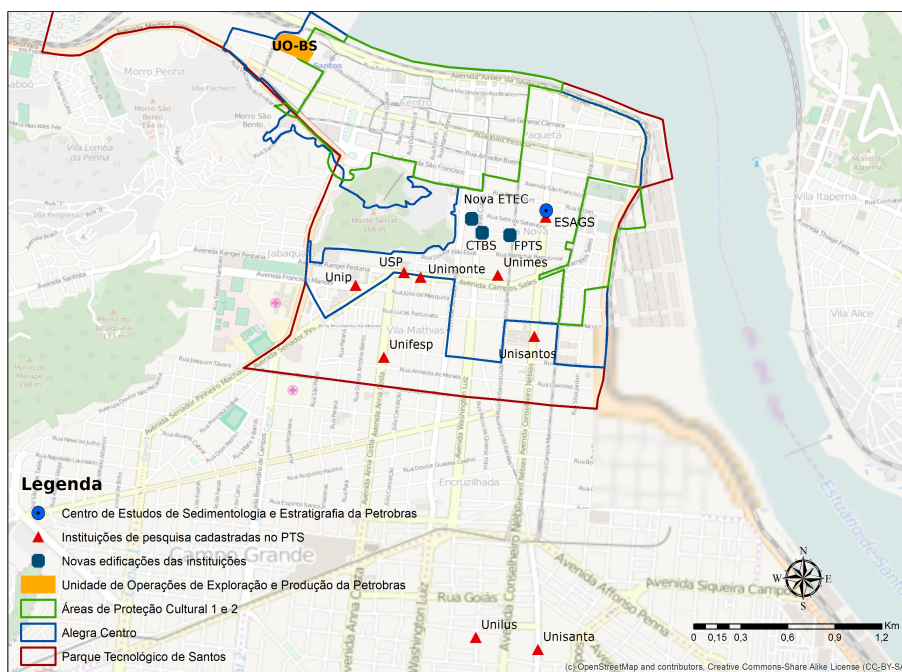
*Quadro 1 – Principais projetos infraestruturais do centro histórico de Santos.*

*Fonte: Elaboração própria.*

Seria importante lembrar, a partir desses elementos apresentados, que apesar de massivos o número de projetos de infraestrutura e o grande volume de capital investido nessa nova paisagem do centro histórico de Santos, o meio ambiente construído só se torna de fato um recurso valioso aos agentes econômicos se sua renovação for extremamente coordenada no tempo e no espaço (HARVEY, 2013). Todavia, ainda que a prefeitura e alguns agentes locais interessados nesses projetos busquem conjuntamente exercer o papel de coordenação, de modo a viabilizar (ainda

que de forma indireta) essa parcela da cidade para a atuação das empresas e das atividades ligadas às atividades de exploração de petróleo, suas decisões são a todo momento afetadas, pois a área de implicação<sup>3</sup> dessas políticas diz respeito não somente à arena de sua aplicação política (território municipal), mas também a decisões oriundas de outras arenas (CATAIA, 2001). Essas demais arenas, por sua vez, não são unidimensionais, mas possuem diversos interesses que em alguns momentos concorrem, disputam ou compartilham os mesmos objetivos.

Mesmo que a “coordenação no tempo” da produção desse meio ambiente construído não se efetive, alguns investimentos públicos já se concretizaram, principalmente aqueles voltados à reabilitação do centro histórico, com o intuito de consolidá-lo como produto turístico; mas, além disso, o Programa Alegria Centro também já atende a algumas expectativas relacionadas ao desenvolvimento de um setor terciário superior e de mão de obra qualificada, principalmente por meio da criação do Parque Tecnológico de Santos (PTS) e dos novos campi da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) na cidade (MALAVSKI, 2011).



*Mapa 1 - Área de abrangência do Programa Alegria Centro e do Parque Tecnológico de Santos, localização da UO-BS, do CTBS e de outras instituições de pesquisa e formação de profissionais.*

*Fonte: Elaboração própria.*

Com relação especificamente ao PTS, a “coordenação no espaço” se efetiva, como pode ser observado no Mapa 1. No entanto, assim como no caso do Alegria Centro, foi constatado, durante entrevista com o diretor da Fundação Parque Tecnológico de Santos, que a implementação desse parque originalmente não possuía como principal objetivo atender às demandas oriundas de E&P

3 “Arena de aplicação política não deve se confundir com área de implicação política. A arena de aplicação política diria respeito ao território municipal e às normas oriundas de seus poderes executivo e legislativo, portanto, dizendo respeito a um território específico. Já a área de implicação política diria respeito ao conjunto de arenas que são afetadas por decisões oriundas de outras arenas. As normas e as legislações produzidas por um território municipal podem ser suficientes para realizar a administração do cotidiano, mas as implicações da adoção de tais medidas acabam por ser incluídas num conjunto maior de que participam, de que concorrem” (CATAIA, 2001, p. 203-204).

do petróleo na Baixada Santista, dado que sua concepção foi anterior<sup>4</sup> às novas descobertas de petróleo na Bacia de Santos. De toda forma, hoje o eixo “petróleo e gás” integra as demais áreas de interesse do parque, tendo como principal foco as empresas e instituições de pesquisa voltadas para o E&P.

O pequeno número de instituições presentes no PTS que atuam no desenvolvimento tecnológico relacionado ao petróleo, hoje reduzido a 11, sendo em sua maioria universidades<sup>5</sup>, pode ser explicado por fatores como pequeno tempo de existência do PTS, a própria história e a base econômica da cidade Santos. No entanto, o elemento mais significativo está relacionado à centralidade da cidade do Rio de Janeiro como o principal centro de desenvolvimento tecnológico relacionado ao petróleo. Binzstok (2012) explicita que tal centralidade se dá pelo fato dessa cidade abrigar “ilhas de excelência” técnico-científicas, extremamente ligadas ao CENPES e ao Parque Tecnológico na Ilha de Bom Jesus<sup>6</sup>.

Além do desenvolvimento de pesquisa tecnológica, a cidade do Rio de Janeiro pode ser entendida como principal “cidade da produção de informação” do circuito do petróleo (SILVA, 2015), devido a sua concentração de recursos técnico-científicos e de agentes produtores e detentores daquelas informações produzidas na etapa de exploração, que permitem uma cognoscibilidade territorial desse recurso energético. Isso faz com que todas as “cidades da extração” (*idem*) necessariamente criem fortes círculos de cooperação com aquela cidade e com os agentes nela presentes. Todavia, ao menos numa perspectiva da particular divisão territorial do trabalho da Petrobras, é possível encontrar outras “centralidades secundárias” em relação àquela do Rio de Janeiro, expressas principalmente nos lugares onde se encontram as Unidades de Operação de Exploração e Produção. Estas, ao seu turno, não necessitam se localizar exatamente nas “cidades da extração”, mas principalmente ter acesso a recursos de ordem técnico-científica (humanos e materiais) disponíveis nos lugares onde se instalarem, de modo a autorizar o desenvolvimento de atividades de comando da produção, mas principalmente de algumas etapas técnicas da exploração.

Nesse sentido, a própria empresa estatal decide investir na instalação de novas infraestruturas laboratoriais na cidade de Santos, principalmente para atender às atividades de análise e interpretação dos dados adquiridos, tanto aqueles de origem própria quanto os produzidos pelas empresas de aquisição de dados (EADs). A primeira instalação, já em operação, seria o Laboratório de Sedimentologia e Estratigrafia Rodi Ávila Medeiros, criado em 2009. Além de atender às futuras demandas da Bacia de Santos, esse laboratório receberia parte das rotinas de estudos geológicos até então realizados no CENPES. Já a outra importante infraestrutura, que ainda não está em funcionamento, seria o Centro Tecnológico da Baixada Santista (CTBS). Esse centro, que conta com a participação das três universidades paulistas (Unicamp, USP e Unesp), teria como principais objetivos a qualificação e a homologação de novas ferramentas e dispositivos, possuiria um conjunto laboratorial e realizaria treinamento de profissionais, voltados principalmente para novas técnicas de gestão e integração de operações, ou seja, promovendo maior aproximação entre os dados e informações exploratórias e a produção de fato.

4 Por esse motivo, o eixo de petróleo, existente no plano do parque tecnológico, originalmente seria mais voltado às etapas intermediárias e finais do circuito, principalmente por causa do porto de Santos (relacionado com a logística do circuito) e refino, dada a presença da Refinaria Presidente Bernardes em Cubatão na região.

5 As instituições vinculadas ao PTS e que desenvolvem atividade de pesquisa no eixo de petróleo e gás são UniSantos, Unisanta, Unifesp, Unip, Unilus, Unimonte, Unimes, USP, Esags, Fatec e Instituto Tecnológico de Pesquisa da Baixada Santista.

6 Parque tecnológico que já abriga multinacionais do petróleo, como Schulumberger, Halliburton, BG Group e Baker Hughes, dentre outras.

Além desses recursos oriundos diretamente da Petrobras, outros agentes são chamados a participar do esforço de viabilizar a etapa de exploração do circuito produtivo do petróleo em Santos, ofertando outros equipamentos e infraestruturas laboratoriais, mas principalmente novos profissionais qualificados. Nesse sentido, aquelas universidades vinculadas ao PTS e que possuem cursos de graduação e pós-graduação relacionados a essa atividade (como engenharia do petróleo na USP e na Unisantia) se mostram importantes nesse novo momento do circuito espacial produtivo do petróleo no Brasil e da divisão territorial do trabalho que ele busca impor aos lugares.

A partir dos elementos apresentados, se torna possível apontar tanto para uma nova economia política da urbanização, ou seja, da repartição no espaço dos instrumentos de trabalho, dos fatores de produção e do emprego, como também para uma nova economia política da cidade — em outras palavras, como esse lugar materialmente se organiza e como os diversos atores da vida urbana encontram seu lugar nesse momento (SANTOS, 2009), nessa nova divisão territorial do trabalho.

### **IMPULSOS GLOBAIS NA BAIXADA SANTISTA E VIABILIZAÇÃO DA REGIÃO PARA A PRODUÇÃO DE PETRÓLEO NA BACIA DE SANTOS**

Segundo Sonia Barrios (*et al.*, 1998), ao analisar a indústria petrolífera na Venezuela, o Estado, principalmente em sua figura do governo central, desempenha funções distintas em países de economias industriais maduras e naquelas de industrialização tardia. Nesta segunda situação, ao contrário da primeira, o Estado é central no processo de tornar concreta uma nova divisão territorial do trabalho, seja ela voltada para um crescimento econômico endógeno e de maior autonomia, seja direcionada a atender às exigências de uma divisão do trabalho exógena, impulsionada por grandes empresas internacionais interessadas em usar seus territórios para si. De qualquer modo, nesses países o Estado tende a assumir o comando do processo de modernização de suas economias.

Além dos grandes investimentos em projetos infraestruturais, como as grandes refinarias nos estados do Rio de Janeiro e Pernambuco, talvez uma das atuais políticas implementadas pelo governo federal que mais expressa o fenômeno discutido acima seja o Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo e Gás Natural (Prominp). Tal programa tem como principal meta aumentar a participação da indústria brasileira no setor de petróleo e gás natural, de modo a contribuir para que os níveis de Conteúdo Local sejam atingidos pelas empresas operadoras e concessionárias dos blocos e campos de petróleo.

O programa se estrutura na forma de um fórum, integrando diversos agentes que possam tanto atuar sobre as bases infraestruturais demandadas pelo circuito quanto no sentido de estreitar os nexos entre as empresas dominantes do circuito, seus fornecedores nacionais e identificar novos que possam também integrar o circuito. Com o intuito de tornar esse “fórum geral” mais concreto, o Prominp se subdivide em outros fóruns regionais (regionalizados segundo as demandas dos novos investimentos do setor), sendo que cada um integraria aqueles agentes com maior capacidade de atender às demandas “regionais” e “locais” do circuito.



No ano de 2006, com a criação da então Unidade de Negócios da Bacia de Santos (UN-BS), foi também criado o fórum regional na Bacia de Santos. No Quadro 2 é possível observar as principais entidades que compunham o comitê do fórum. Além das entidades mencionadas, também participavam: a Prefeitura Municipal de Santos, o CEET Paula Souza – Fatec, o sindicato das entidades mantenedoras de estabelecimentos de ensino superior no estado de São Paulo, a Associação Comercial de Santos e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

<b>Título do Projeto</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Entidades Responsáveis</b>
Viabilização da assinatura do convênio Petrobras-Sebrae	Informar periodicamente os relatórios de trabalho, resultados e desempenho do convênio Petrobras-Sebrae	Petrobras – UN-BS
Levantamento de demanda de bens e serviços para a manutenção da operação dos empreendimentos da UN-BS	Proporcionar o aproveitamento dos recursos local e regional (mão de obra especializada, bens e serviços)	Petrobras – UN-BS
Estimular a adesão ao portal de compras eletrônica – Petronect	Estimular a adesão ao portal eletrônico de compras da Petronect, dos fornecedores cadastrados na Petrobras	Petrobras – UN-BS
Levantamento de demanda de bens e serviços para a diagnóstico da oferta de bens e serviços de manutenção especializada	Estruturar polo econômico para atendimento da cadeia produtiva de petróleo e gás natural	FIESP-CIESP Santos
Fomentar o cadastramento de empresas no fornecimento de bens e serviços ao sistema Petrobras	Aumentar e estimular a participação de empresas locais e regionais em fornecimento de bens e serviços para a cadeia produtiva de petróleo e gás natural	FIESP-CIESP Santos
Viabilizar a implantação de linhas aéreas comerciais para passageiros e cargas aéreas a partir da base aérea de Santos	Identificar regionalmente entre as empresas sediadas na região, o quantitativo de usuários do aeroporto de São Paulo bem como de cargas aéreas para mapear a demanda e propor a criação de linhas aéreas comerciais na região	AGEM
Implantação de infraestrutura para a construção e manutenção de plantas de processos e plataformas de petróleo e gás natural e respectiva área para montagem industrial na Baixada Santista	Dotar a baixada santista de recursos de infraestrutura adequada para a construção e manutenção de plantas de processo e de plataformas de petróleo e despertar o interesse do empresariado local, para essa nova atividade econômica na região	AGEM
Inserção de micro e pequenas empresas (MPE's) de forma competitiva e sustentável, como fornecedora da cadeia produtiva de petróleo e gás natural	Construir programa de orientação e estímulo de participantes das empresas a conhecerem as exigências da cadeia produtiva de petróleo e gás natural, prepararem e planejarem a atuar como fornecedora de bens e serviços, alavancando o desenvolvimento econômico da Baixada Santista	SEBRAE/Baixada Santista

*Quadro 2 - Projetos do Prominp no fórum regional da Bacia de Santos*

*Fonte: Elaboração própria com dados do Prominp.*

A partir dos projetos estabelecidos pelo fórum da Bacia de Santos e elencados no Quadro 2, é importante notar que os objetivos possuem basicamente duas questões gerais a serem trabalhadas: uma primeira voltada principalmente à identificação de demandas do setor e a possíveis fornecedores locais e regionais ainda não integrados à cadeia de petróleo e gás,

buscando aprofundar o “relacionamento” entre essas empresas e a Petrobras, tendo como elemento central o cadastramento dos fornecedores no sistema de fornecedores da estatal, o Petronect (sob responsabilidade do Sebrae/Baixada Santista, da FIESP-CIESP Santos e da própria Petrobras); e uma segunda questão, no sentido de identificar e viabilizar a readequação da infraestrutura da RMBS (ou ao menos de parcelas dessa região) para melhor acolher certas etapas do circuito produtivo do petróleo, estando essa questão integralmente sob responsabilidade de um representante do poder público, na figura da AGEM.

As duas questões gerais elencadas acima, além de diferenciarem as responsabilidades e competências que cada agente possui no “projeto” de viabilizar a realização de etapas do circuito produtivo do petróleo na Bacia de Santos, também contribuem para o reconhecimento de regionalizações distintas do espaço geográfico, variando segundo os sentidos e usos dados por cada agente. Geometricamente elas podem em algum momento coincidir, todavia, seus fundamentos e forças de coesão são distintos.

Antes de distingui-las, é importante lembrar que as regiões são cada vez mais compartimentos do espaço que possuem como principal fundamento a solidariedade organizacional e não mais aquela orgânica, como anteriormente (SANTOS; SILVEIRA, 1996). Ou seja, as forças que estruturam as regiões atualmente são cada vez mais baseadas em um “sistema de objetos esparsos, obedientes à lei da acumulação global, viabilizado pela informação”, e menos fundamentadas em solidariedades orgânicas, que corresponderiam a “uma ordem local, com base numa interação estabelecida pelos objetos contíguos de um subespaço” (CASTILLO *et al.*, 1997 p. 79).

A partir disso, pode-se reconhecer duas formas de regionalização do espaço: primeiro, uma via de caráter ferramental utilizada comumente pelos agentes hegemônicos, baseada em solidariedades organizacionais, tendo como princípio e sentido os próprios interesses destes agentes e voltada a adequar essas parcelas do território às suas ações. Para isso, tais agentes imputam uma homogeneidade relativa ao espaço heterogeneamente praticado, de modo a tornar suas ações ainda mais incontestáveis e unidimensionais. Em outro sentido, há outra forma de regionalização, constituída a partir da reprodução social dos agentes sociais hegemônicos, historicamente e culturalmente, ou seja, uma regionalização como fato (RIBEIRO, 2004).

A partir do Quadro 2, é possível observar a construção de duas regionalizações como ferramenta — uma voltada mais especificamente para estimular as empresas localizadas na Baixada Santista a se tornarem fornecedoras das empresas petroleiras e parapetroleiras e outra mais atenta à questão infraestrutural da RMBS. A primeira regionalização como ferramenta seria construída sob o comando do principal agente econômico, nesse caso a Petrobras. Todavia, ela será a base para outros agentes que conformam seu círculo de cooperação, aqui representados pela FIESP-CIESP Santos e principalmente pelo Sebrae/Baixada Santista.

Em certa medida, esses agentes buscam alcançar a homogeneidade relativa de uma parcela do território e aí instaurar solidariedades organizacionais mais fortes, por meio da normatização das “pequenas empresas conforme a 'unicidade técnica' e a racionalidade hegemônica” (MERLIN, 2010, p. 107). Isso é fundamental para tornar ainda mais precisa e veloz a ação dos agentes hegemônicos nos lugares pois, como já foi dito, as empresas petroleiras, principalmente aquelas que atuam nas atividades de E&P no mar, possuem como característica a significativa rede de serviços e fornecedores de equipamentos (FREITAS, 1993), que vão além daqueles de alto nível tecnológico, intensivos em capital e ciência. Existe uma gama enorme de produtos e serviços utilizados direta e indiretamente nesse circuito, muitos deles simples e às vezes banais, exigidos

pelo processo produtivo, mas que devido à organização atual das empresas são contratados e comprados de outras firmas.

Além da contratação de serviços exigentes de tecnologia e ciência, como sísmica, perfuração e produção, próprios de empresas altamente especializadas (PIQUET, 2012), as empresas petroleiras, quando buscam instalar suas unidades produtoras em lugares onde ainda não desenvolviam suas atividades, procuram identificar também os outros serviços e equipamentos menos especializados, que lhes são necessários como recursos para sua atividade produtiva, de modo a criar condições para efetivamente acessá-los, controlá-los e internalizá-los a seus processos produtivos.

Nesse sentido, o Sebrae se mostra como um importante agente do círculo de cooperação do circuito espacial produtivo do petróleo, pois age

Como um elemento ativo na intensificação da divisão territorial do trabalho que amplia a reprodução e a circulação das informações estratégicas para além dos centros de gestão do território, criando uma rede de trabalho informacional que sustenta novas atividades e conteúdos urbanos diferenciados (MERLIN, 2010, p. 107).

Essa circulação de informações que o Sebrae promove, ao menos no caso do circuito produtivo do petróleo na Baixada Santista, se dá em dois sentidos: um no sentido de fornecer à Petrobras dados sobre os possíveis fornecedores presentes na Baixada Santista, os bens e serviços que estes podem ofertar, seus níveis de organização e tecnológico, e os principais motivos que os impedem de serem tornarem fornecedores da Petrobras<sup>7</sup>; o outro sentido é aquele de informar aos possíveis fornecedores quais são os procedimentos necessários para que de fato possam “integrar a cadeia de petróleo e gás”.

O principal procedimento a ser realizado por essas pequenas e médias empresas, a princípio, seria o de efetivar um cadastro no portal virtual da Petrobras, o Petronect. Neste portal, tais empresas forneceriam os dados básicos sobre a empresa e os produtos e serviços que poderiam fornecer à Petrobras. No entanto, mesmo que essas empresas ofertem serviços e materiais que não requerem qualificação técnica, necessariamente terão que se adequar a uma dinâmica própria de relacionamento com a Petrobras, na qual os principais elementos mediadores são a velocidade e a instantaneidade da resposta após o contato, por meio virtual, e as normas técnicas próprias da empresa petroleira, como especificidades da produção e dos demais procedimentos que envolvem a venda de equipamento ou a prestação de serviço. Em outras palavras, para criar tais condições normativas e relacionadas às temporalidades dos pequenos fornecedores, se faz imperiosa a destruição daquelas anteriormente construídas, de modo a se instalarem as novas, ligadas aos imperativos da globalização e da lógica do mercado global. Nesse processo tem como papel central o discurso, apresentado e fundamentado nas técnicas hegemônicas (SANTOS, 2011).

No sentido da relação das petroleiras com seus fornecedores, outro agente importante nos círculos de cooperação do petróleo é a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP). Ela possui como característica a de agir segundo uma lógica de “fórum permanente de mobilização dos principais atores do negócio de petróleo e gás: empresas petrolíferas, indústrias fornecedoras de bens e prestadores de serviços, agentes financeiros e organismos governamentais” (RAPPEL, 2010, p. 105-106). Segundo Rosélia Piquet e Elzira Oliveira (2007, p. 282-283), essa organização

<sup>7</sup> Esse levantamento foi feito após um convênio estabelecido entre Petrobras, especificamente UO-BS e Sebrae-Baixada Santista.

funciona como um espaço de articulação e cooperação envolvendo os principais atores (setor privado, entidades de classe e órgãos governamentais) na busca de estratégias comuns para a expansão e o fortalecimento da cadeia produtiva.

Uma forma que expressa a articulação e a cooperação das grandes empresas é a criação de uma plataforma virtual chamada CadFor (Cadastro de Fornecedores), usada com o objetivo de formar um banco de dados de possíveis empresas prestadoras de serviços ou fornecedoras de bens para a cadeia do petróleo. Tal sistema eletrônico possui, em certa medida, a mesma forma e o mesmo objetivo que aquele da Petrobras. No entanto, tal base de dados é utilizada e patrocinada por grandes empresas nacionais e estrangeiras do setor, como Anadarko, BP, BG, Chevron, FMC, Queiroz Galvão E&P, Repsol-Sinopec, SBM, Schlumberger, Shell, Statoil, Teekay e Total.

Tais empresas investem quantidades consideráveis de capital nesse sistema, principalmente para atender às exigências de conteúdo local, previstas em contratos de licitação. Dentre as áreas mais sensíveis a essas empresas petroleiras, o segmento de E&P aparece como a área de maior interesse, dados os valores exigidos pela ANP e a carência no mercado interno.

A partir disso, é possível dizer que tanto a Onip quanto o Sebrae se apresentam como agentes importantes na gestação de um novo economicismo nos lugares, ao menos naquelas empresas em que os imperativos da globalização se encontram internalizados. Durante esse momento, em que a Baixada Santista recebe novos impulsos globais, tais agentes figuram como “impulsores”, pois se encontram associados à figura de “instigador ou conselheiro e às ideias de movimento e incitação. Esta figura, instituição ou ator alimenta-se de informação, portando a capacidade de inovar e de agenciar a imposição da mudança” (RIBEIRO; SILVA, 2013, p. 149).

Um dos momentos em que se observam empiricamente as funções de “impulsor” e elemento de cooperação dessas organizações é durante as chamadas “rodadas de negócios”. Geralmente relacionadas a uma feira de exposições do setor, como por exemplo a *Santos Offshore*, tais rodadas buscam “aproximar” as chamadas “empresas âncora” do setor, no caso as grandes petroleiras e parapetroleiras, de possíveis novos fornecedores. A ONIP e o Sebrae atuam no sentido de chamar as empresas ainda não integradas ao circuito do petróleo da “região<sup>8</sup>” e que podem fornecer equipamentos e serviços para participarem desse evento, indicando que estas se preparem para apresentar seus produtos e sua capacidade de atender às demandas do circuito. A partir disso, as “empresas âncora” indicam quais são as possibilidades de negócios que podem se realizar com seus possíveis fornecedores.

As grandes empresas hegemônicas do circuito produtivo do petróleo buscam fazer cooperar fornecedores locais não somente com o intuito de reduzirem seus custos com transporte e dar maior velocidade ao processo de entrega de equipamentos e serviços. Como já apontado, atualmente as petroleiras atuantes no Brasil também procuram identificar e integrar algumas empresas brasileiras ao seu processo produtivo com o intuito de cumprir as exigências contratuais de Conteúdo Local.

Com o propósito de continuarem como fornecedoras de equipamentos e prestadoras de serviços especializados, importantes empresas estrangeiras passaram a desenvolver algumas de suas atividades em território brasileiro. Essas parapetroleiras, todavia, possuem uma divisão territorial

<sup>8</sup> Essa escala “regional” da chamada feita pelo Sebrae e ONIP não necessariamente coincide com a RMBS, mas varia de acordo com a demanda feita pelas “empresas âncora”, podendo “expandir-se” para o estado de São Paulo, o território nacional ou, no limite, para empresas internacionais.

do trabalho própria, que no Brasil carrega a relevância historicamente construída no estado do Rio de Janeiro, profundamente relacionado à produção na Bacia de Campos; já no caso da indústria naval, refere-se os estaleiros onde operam empresas especializadas nesse segmento.

A primeira (e até o momento única) grande empresa parapetroleira a se instalar na Baixada Santista desde a intensificação das ações da Petrobras na Bacia de Santos é a Saipem, iniciando seu processo de instalação em 2012. Com previsão de investir US\$ 300 milhões, a subsidiária da petrolífera italiana Eni decide instalar seu Centro de Tecnologia e Construção *Offshore* (CTCO) e Base Logística de Dutos Submarinos no Complexo Industrial e Naval do Guarujá. Com essa nova instalação, “pretende fornecer serviços especializados de apoio à exploração do Pré-sal da Bacia de Santos pela Petrobras” (SEADE, 2014, p. 7). Dentre as principais atividades que a empresa procura desenvolver na região estão projetos de engenharia, montagem e suprimento de equipamentos, instalação de dutos submarinos e estruturas metálicas, pesquisa e localização de campos petrolíferos e construção de poços.

Alguns fatores, segundo a própria empresa Saipem Brasil (2012), levaram à “escolha” pelo estado de São Paulo e pelo município do Guarujá: proximidade com seus fornecedores; infraestrutura portuária; competitividade do fornecimento de materiais e serviços; oferta de mão de obra; presença de universidades de pesquisa e inovação; apoio do governo do estado e da prefeitura do município; baixos impactos ambientais; localização relativamente segregada da área urbana.

É importante notar como o território normado e herdado se impõe como norma às ações das empresas, mesmo multinacionais como as parapetroleiras, seja no sentido de autorizar usos mais precisos, seja no de condicioná-las ou até mesmo inviabilizá-las. Enquanto incentivos fiscais, a presença de fixos geográficos (porto) e recursos específicos (mão de obra e centros de pesquisa) tornam o local mais atrativo às empresas; por outro lado, a rigidez normativa do território relacionada à preservação ambiental ou as barreiras imposta pelo acúmulo de materialidade presente na tessitura dessas cidades (principalmente Santos) se apresentam como limitantes.

A instalação da Saipem no Guarujá também aponta para a ação de outros agentes, em especial a dos agentes governamentais, quando deles é demandado a renovação das materialidades, em especial dos grandes fixos geográficos. Ao agirem, tais agentes também criam e se valem de uma regionalização como ferramenta, tal qual os agentes privados, todavia, tem sua principal força de coesão são as solidariedades institucionais<sup>9</sup> e não as organizacionais.

No nível intermunicipal, há diversas formas de regionalização que, apesar de estruturas normativas diversas, possuem como ponto em comum uma tentativa de contornar os esgarçamentos da federação brasileira e os novos contornos políticos impostos pela globalização. Uma das formas de arranjo federativo que melhor exprime tal questão é a Região Metropolitana, pois mesmo tendo em sua origem histórica uma estreita ligação com os planos políticos dos governos federais centralizadores, mais recentemente ganha novos significados e usos por parte dos agentes que a compõem (municípios) e por aqueles responsáveis por sua organização (estados), tendo como um dos princípios a maior adequação aos vetores de modernização, sejam eles públicos ou privados, nacionais ou internacionais.

<sup>9</sup> Aqui, solidariedade institucional é entendida enquanto “coesão política estabelecida em território circunscrito e delimitado por fronteiras políticas, onde tem vigência um conjunto de normas e uma autonomia de ação” (CASTILLO *et al.*, 1997, p. 81).

Essa regionalização, em especial com relação à presença de etapas do circuito produtivo do petróleo, ajuda a compreender que apesar do fundamento de sua coesão ser a solidariedade institucional, se impõem a ela pela ação de grandes agentes econômicos outras forças de natureza organizacional. Como disse Milton Santos (2009, p. 131) a respeito das Regiões Metropolitanas no Brasil, estas

Encarnaram as respostas da planificação às necessidades emergentes de um capital mais vasto, que necessitava de novas condições de produção e de uma circulação mais rápida, isto é, da transformação mais rápida do seu produto em consumo, mercadoria, em capital realizado (...). As entidades chamadas Regiões Metropolitanas surgem, pois, como soluções para viabilizar um capital que ganhava uma enorme dimensão e necessitava prevaler-se de regulamentações específicas.

Nessa perspectiva, as Regiões Metropolitanas são chamadas a viabilizar o espaço à ação dos agentes hegemônicos, principalmente os econômicos, onde o poder público em certa medida renuncia a seu poder de estabelecer freios ou condicionamentos mais rígidos às empresas, “sob pena de perder a implantação de uma pequena parcela da nova divisão territorial do trabalho” (SILVEIRA, 2003, p. 413). Para tornar esse espaço mais eficiente à ação das empresas em relação a outras regiões, ou seja, para se mostrarem mais competitivas que outros lugares, os agentes hegemônicos que agem sobre parcelas dessa região buscam internamente igualar as condições materiais e normativas que anteriormente os diferenciavam, no intuito de participar “conjuntamente” de uma competição externa. Nesse sentido, Neil Smith (1998, p. 150) aponta que durante os períodos de expansão da economia ou de novos movimentos do capital as regiões internamente buscam uma diminuição de certos tipos de competição, permitindo que a unidade regional seja mais competitiva com as demais regiões.

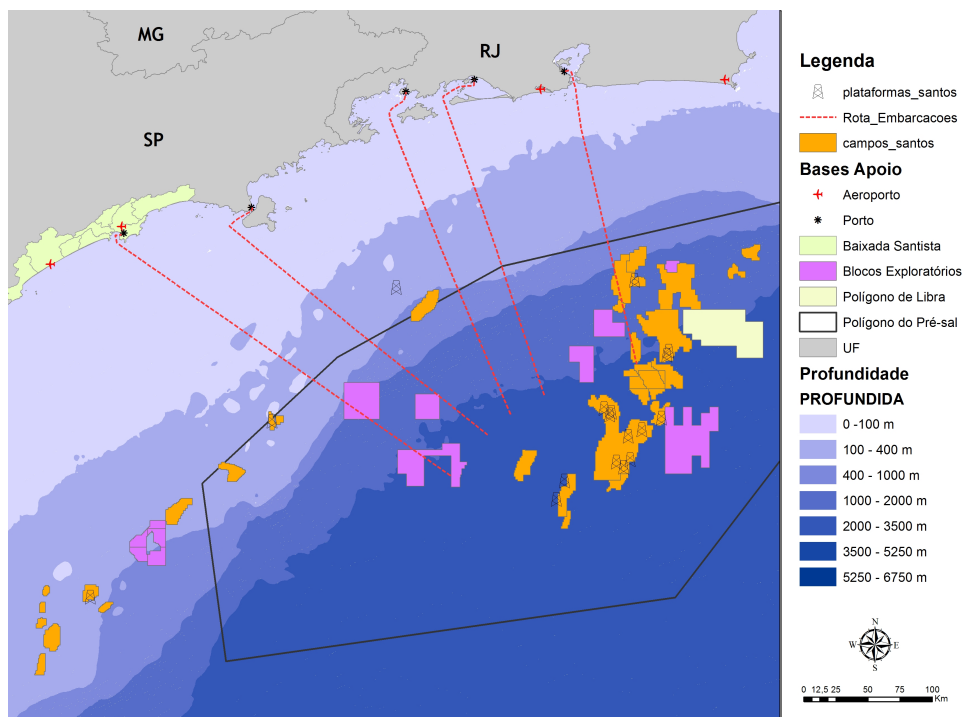
É possível observar esse fenômeno na RMBS durante o primeiro momento em que a Petrobras iniciou um movimento de implantação de novas atividades na região. Uma de suas expressões mais concretas se dá por meio do conselho deliberativo da região, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (Condesb), mais especificamente sua Câmara Temática de Petróleo e Gás<sup>10</sup>. Tal câmara se reuniu com maior frequência durante o período de 2008 e 2012, em reuniões das quais participaram as prefeituras dos municípios da região, a sociedade civil, agentes ligados mais diretamente ao setor, como Petrobras, Sebrae e Fiesp, e a agência executiva do Condesb, a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM). Dentre as questões discutidas nas reuniões, uma que possui profunda relação com a instalação da Saipem no Guarujá e que relativamente aponta para aquela “diminuição de competição interna” é a de levantamento de áreas disponíveis para instalação de novas empresas e empreendimentos ligados ao setor de petróleo e gás, assim como as demandas por novas infraestruturas relacionadas a essas áreas.

Tal levantamento foi entregue à Secretaria de Energia do Estado de São Paulo, mais especificamente à sua Comissão Especial de Petróleo e Gás (CESPEG), para compor um estudo sobre panoramas e políticas públicas voltadas ao setor petróleo e gás. Esse levantamento é utilizado, entre outros fins, para apresentar às empresas relacionadas a esse setor que se interessarem em se instalar na região. Nesse sentido, um agente central nesse processo é o Investe São Paulo, agência paulista de promoção de investimentos, que tem como principal atividade assessorar e buscar empresas para se instalarem no estado de São Paulo. Com relação ao

10 Câmara criada em 2008 com o objetivo debater assuntos relativos à ampliação das atividades produtivas de petróleo e gás na região, principalmente para articular os projetos infraestruturais elencados no Fórum Regional da Bacia de Santos, do Prominp.

ramo de P&G, mais especificamente às grandes empresas, esse agente apoiou<sup>11</sup>, junto com o governo do estado e a prefeitura do Guarujá, a instalação da Saipem na Baixada Santista, e tem participado de feiras internacionais<sup>12</sup> do setor, apresentando as “vantagens competitivas” do estado e da RMBS.

Com relação às demandas por bases materiais novas ou modernizadas, é possível observar, por meio de alguns projetos uma integração entre os entes federados e agentes estatais nesse sentido. Algumas obras se mostram mais diretamente ligadas à produção e outras a exploração, gestão da produção e inovação tecnológica, sendo algumas destas já elencadas na seção anterior. Dentre os agentes indiretamente ligados à produção, a AGEM teve importante papel de articulação entre os municípios e os agentes executores e financiadores, principalmente no VLT que ligaria São Vicente a Santos, no túnel interligando Santos e Guarujá e no Sistema de Monitoramento de Santos.



Mapa 2 - Principais fixos geográficos utilizados para transporte de equipamentos e trabalhadores para as plataformas da Bacia de Santos.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ibama.

Já as infraestruturas demandadas pelas etapas da produção de petróleo em mar têm como principais fixos geográficos aqueles voltados a autorizar o transporte de trabalhadores e equipamentos para as Unidades de Produção Estacionárias (plataformas), sendo esse tipo de

11 Como já foi dito, pretende-se ainda melhor compreender o processo de instalação da Saipem na RMBS e o papel de agentes ligados ao Estado, como Investe SP e CESPEG, nas mudanças da economia política da Baixada Santista.

12 Nesse sentido, a análise de John Agnew (2000, p. 107) sobre a nova economia política regional se mostra relevante, ao dizer que, diferentemente daquela economia política das regiões que anteriormente apenas privilegiava as relações de dominação e subordinação do regional no contexto nacional, a nova economia política regional enfatiza o desenvolvimento desigual num contexto multiescalar, de cidades-regiões globais, e de flexibilidade das regiões.

operação cada vez mais complexo à medida que a distância das plataformas produtoras em relação à costa é cada vez maior. Basicamente dois tipos de fixos geográficos são acionados para a realização dessas atividades de transporte: no caso dos equipamentos, são utilizados portos e terminais marinhos, tendo as “Bases de Apoio Logístico *Offshore*” como equipamento mais “adequado” para exercer tal função; e aeroportos com helicópteros especiais, para o transporte de trabalhadores.

Um desses fixos geográficos que já se encontra ativamente atendendo à atividade de apoio à produção de petróleo, ao menos na Bacia de Santos, é o Aeroporto de Itanhaém (Aeroporto Estadual Antônio Ribeiro Nogueira Júnior). Com a ampliação das atividades da Petrobras na RMBS, esse aeroporto passa a ter grande importância no controle do fluxo de trabalhadores que se dirigem para as plataformas em mar. Isso fica patente quando se confrontam os dados sobre o crescimento do número de voos realizados pelo aeroporto, como pode ser observado no Gráfico 1. Tal atividade de embarque de plataformas é realizada por helicópteros específicos de alto rendimento, capazes de realizar longos voos sem a necessidade de abastecimento. Dentre todas as empresas de táxi-aéreo em operação no Brasil, somente algumas mais especializadas<sup>13</sup> possuem tais aeronaves e autorização da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Com o intuito de tornar esse aeroporto ainda mais tecnicamente compatível à crescente demanda, ele passa a partir de 2014 a participar do Plano de Aviação Regional, do Governo Federal, com o intuito de receber investimentos voltados à sua ampliação. No mesmo sentido, o governo estadual, por meio da Diretoria de Aviação do Estado (DAESP), anuncia a intenção de passá-lo para a iniciativa privada, a fim de torná-lo mais “competitivo”.

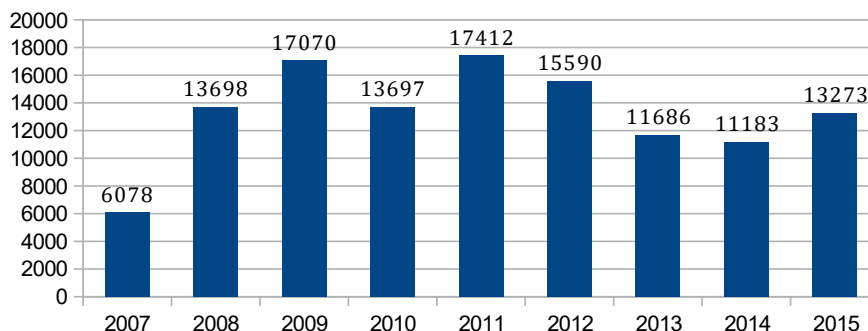


Gráfico 1. Número acumulado anual de passageiros transportados no Aeroporto de Itanhaém (2007-2015).

Fonte: Elaboração própria com dados da DAESP.

Além desse aeroporto, a Base Aérea de Santos, instalada na cidade do Guarujá, também passa a ser vista como outra possibilidade para atender às atividades de embarque de trabalhadores<sup>14</sup> para as plataformas *offshore*. Seu uso ainda se mantém exclusivo por parte da Força Aérea Brasileira (FAB), no entanto, no ano de 2012, é assinado um contrato de arrendamento conjuntamente com a prefeitura de Guarujá, cedendo parte de sua área para a construção do

<sup>13</sup> A empresa Líder Táxi Aéreo, especializada e autorizada pela ANAC a realizar esse tipo de serviço, veio a se instalar no ano de 2014. Com investimento na instalação de um novo hangar no aeroporto de Itanhaém, a empresa passa a dar suporte às operações de empresas petrolíferas em mar.

<sup>14</sup> Esse aeroporto de Guarujá, ao contrário de Itanhaém, tem como principal objetivo dar maior acessibilidade àqueles municípios mais ricos da RMBS, Santos, Guarujá e Cubatão, o que não exclui as possibilidades de uso para embarque de trabalhadores para as plataformas.



pretendido Aeroporto Civil Metropolitano de Guarujá. Já no ano de 2015, a Secretaria de Aviação Civil (SAC) aceita o plano de implantação desse aeroporto, também elaborado pela prefeitura de Guarujá, que, por sua vez, também pretende concessioná-lo, transferindo-o para a iniciativa privada.

Com relação ao transporte de materiais para as plataformas, os fixos geográficos mais utilizados são os portos e terminais marinhos. Todavia, para desempenhar tal atividade de forma mais veloz e eficiente, se mostra imperativo o uso de outros elementos complementares à infraestrutura portuária em si. Dentre estes, se destacam: extensas áreas anexas dotadas de galpões e pátios; outras estruturas em retroáreas localizadas em pontos mais remotos em relação ao canal portuário; e berços para atracação de embarcações com funcionamento 24 horas (CAMPOS *et al.*, 2014). Tais elementos se apresentam conjuntamente nas Bases de Apoio Logístico *Offshore*.

No caso da Bacia de Santos, essas atividades de transporte de materiais são realizadas por alguns terminais e bases localizados nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, sendo inclusive utilizado também o porto de Santos, como pode ser observado no Mapa 2. Todavia, para fazer uso dessa infraestrutura se faz necessária a contratação de empresas que já operem no porto e que possuam áreas e infraestrutura para estocagem, caminho este que é utilizado pela Petrobras para a realização de algumas de suas operações.

Para contornar tal situação, ou seja, realizar a contratação de empresas que não sejam especializadas e não desempenhem exclusivamente tal atividade, a Petrobras buscou contratar dois berços do porto para que pudessem exclusivamente atender a suas operações. No entanto, o processo licitatório foi frustrado, dado o fato de ter sido realizada uma única proposta, acima do valor de mercado.

A instalação desse fixo geográfico seria de central importância para “indústria do petróleo” de fato poder se desenvolver na cidade de Santos e na RMBS. Segundo as conclusões de um estudo realizado pela Fundação Seade (CAMPOS *et al.*, 2014, p. 19):

Acreditava-se que a consolidação do setor de petróleo e gás natural poderia alterar de modo sensível o perfil do setor de serviços da região, notadamente Santos, Guarujá, São Vicente e Cubatão. No entanto, devido à não realização de investimentos anunciados pela Petrobras em uma base logística de apoio *offshore* de grande capacidade, esse novo perfil ainda não se verificou.

Conjuntamente a essa questão da não instalação da base logística em Santos, as autoridades entrevistadas apresentam outros elementos que reduzem as expectativas de setores empresariais da cidade e da região com relação ao crescimento econômico derivado da indústria do petróleo: a retração dos investimentos por parte da Petrobras, em todas as suas áreas de atuação; as constantes quedas do preço do barril de petróleo; e a não realização de novas rodadas de licitação da ANP para outros blocos e campos ainda não explorados na Bacia de Santos. Tal “frustração” de setores empresariais locais não se refletirá somente na paisagem (no caso da construção civil) e na dinâmica econômica (impulsionada por certas atividades econômicas) da cidade de Santos, mas principalmente num rearranjo das forças políticas, tanto por parte de segmentos da sociedade quanto do poder público local.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além dos limites municipais, mais especificamente no nível da RMBS, é importante problematizar tais questões concernentes à possível retração dos investimentos oriundos do circuito do petróleo numa perspectiva política que envolve os municípios componentes dessa região. Mesmo que esse arranjo federativo horizontal tenha caráter mais cooperativo que competitivo, existem alguns impasses políticos que lhes são próprios, como atenta Carlos Brandão (2008, p. 149), pois elas podem resultar em questões negativas, como a subordinação dos entes mais fracos em relação aos mais fortes, dado ao fato da cooperação implicar num redesenho das relações de poder.

No entanto, a problemática das assimetrias e competições entre agentes políticos que compõem uma mesma região pode ser aprofundada pela questão conjuntural posta pela dinâmica econômica do ramo do petróleo na RMBS. Nesse sentido, a análise de Neil Smith (1988, p. 144) parece novamente pertinente, quando este atenta para o fato de que, durante os períodos de expansão da economia, as diferenças locais no interior de uma região são menos significativas que em períodos de declínio, quando as condições apresentadas singularmente pelos locais passam a ter mais importância, intensificando, dessa forma, a competição.

Por fim, em uma escala ainda mais ampla, há indícios de que questões econômicas e políticas envolvendo impasses e disputas entre os estados, como Rio de Janeiro e São Paulo, são postas a partir da atual conjuntura do circuito produtivo do petróleo no Brasil. Um dos elementos que perpassam essa questão política são as próprias ações tomadas pela principal empresa do petróleo no Brasil, a Petrobras, tendo como um dos itens da disputa entre os agentes estatais a “Base de Apoio Logístico *Offshore*”, que se instalaria em Santos. Isso estaria relacionado aos efeitos multiplicadores que tal atividade desencadearia em setores dinâmicos da economia, que após a redução das fontes orçamentárias oriundas dos royalties do petróleo, ainda se tornam ainda mais estratégicas para o estado do Rio de Janeiro. Se isso se confirmar, seria mais um exemplo empírico para aquilo que Benko e Pecqueur (2001) chamaram de “geopolítica da produção”, ou ainda o que Milton Santos (2011) nomeou de “guerra dos lugares”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

AGNEW, John. From the political economy of regions to regional political economy. **Progress in Human Geography**. Vol. 24, n. 1, p. 101-110, 2000.

BARRIOS, Sonia; OLAVARRÍA, Leopoldo Martínez; SAFAR, Margarida. Problemas urbanos y políticas urbanas em países exportadores de petróleo: el caso del Área Metropolitana de Caracas. In. LOVERA, Alberto (org.). **Políticas urbanas y habitacionales**. Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)/ALEMO, 1998.

BENKO, Georges; PECQUEUR, Bernard. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**. Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul/dez, 2001.

BINSZTOK, Jacob. A cidade do Rio de Janeiro e a cadeia produtiva de petróleo. In. MONIÉ, Frédéric; BINSTOK, Jacob (org.). **Geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

BRANDÃO, Carlos. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Revista O&S**, v. 15, n. 45, abr/jun, p. 145-157, 2008.

CAMPOS, Ubirajara Sampaio de; APARICIO, Cimar Alejandro; FUJII, Ricardo; MASSARDI JR, José Ângelo. O avanço da exploração e produção de petróleo e gás natural no estado de São Paulo. **1ª Análise Seade**. São Paulo: Fundação Seade, 2014.

CASTILLO, Ricardo; TOLEDO, Rubens de; ANDRADE, Júlia. Três dimensões da solidariedade em Geografia: autonomia político-territorial e tributação. **Revista Experimental**. São Paulo, n3, 69-99, set., 1997.

CATAIA, Márcio. Território nacional e fronteiras internas a fragmentação do território brasileiro. Tese (Doutorado). **Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)**. São Paulo, 2001.

CONTEL, Fábio. A internalização da categoria “informação” na geografia econômica: da teoria da localização à escola de Geografia sueca. In. VIDEIRA, Sandra Lúcia; COSTA, Pierre Costa; FAJARDO, Sérgio (org.). **Geografia econômica: (re)leituras contemporâneas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

FREITAS, Adriana Gomes de. Capacitação tecnológica em sistemas de produção para águas profundas: o caso da Petrobrás. Mestrado em Política Científica e Tecnológica (Dissertação), **Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)**. Campinas, 1993.

HARVEY, David. **Os limites do Capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MALAVSKI, Paula Dagnone. O programa municipal Alegria Centro (Santos-SP): alegria para poucos e exclusão para muitos. Mestrado em Geografia Humana (Dissertação). **Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)**. São Paulo, 2011.

MERLIN, Patrícia Stahl. Urbanização, território e informação: a rede Sebrae e suas espacialidades no interior paulista. Mestrado em Geografia (Dissertação). **Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)**. Campinas, 2010.

PIQUET, Rosélia; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. Empresas e empresários do Norte Fluminense: uma análise qualitativa. In. PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (org.). **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2007.

PIQUET, Rosélia. Petróleo e desenvolvimento regional no Brasil. In. MONIÉ, Frédéric; BINSZTOK, Jacob. **Geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X / Editora da FAPERJ, 2012.

RAPPEL, Eduardo. Oportunidades e desafios do parque nacional de fornecedores de bens e serviços para o setor de petróleo e gás. In. PIQUET, Rosélia (org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: fato e ferramenta. In. LIMONAD, Ester; HASBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (org.). **Brasil, século XXI – Por uma nova regionalização? Agentes processos e escalas**. São Paulo: Max Limonad, 2004.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; SILVA, Cátia Antonia. Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo. In. **Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço – Volume 5**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2013.

SAIPEM DO BRASIL. Programa de Investimentos em São Paulo: apresentação ao Conselho Estadual de Petróleo e Gás do Estado de São Paulo. **Secretaria de Energia e Mineração do Estado de São Paulo**, junho, 2012. Disponível em: <<http://www.energia.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/309.pdf>>. Acessado em 2015.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Grupo Editorial Record, 2011.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. Globalização e geografia: a compartimentação do espaço. **Caderno Prudentino de Geografia**. Presidente Prudente, nº 18, jul, 1996.

SEADE. Perspectivas de Investimento – dados de 2013 da Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo. **SEADE**. São Paulo, julho, 2014. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/piesp/view/relatorios/Investimentos\\_anunciados\\_2013.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/piesp/view/relatorios/Investimentos_anunciados_2013.pdf)>, acessado em 2015.

SILVA, Rodrigo Fernandes. Território e federação. Renovação das materialidades e compensação financeira pela exploração de recursos territoriais. Mestrado em Geografia (Dissertação). **Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) – Instituto de Geociências**, Campinas, 2013.

SILVA, Silvana Cristina da. Globalização e o circuito espacial de produção petrolífero: as cidades da informação e as cidades da extração. **Anais do XI Encontro Nacional da Anpege**. Presidente Prudente, p. 4774-4785, 2015.

SILVEIRA, Maria Laura. Região e a invenção da viabilidade do território. In. SOUZA, Maria Adélia (org.). **Território brasileiro: usos e abusos**. Campinas: Edições Territorial, 2003.

SMITH, Neil. The region is dead! Long live the region! **Political Geography Quarterly**, vol. 7, n. 2, p. 141-152, abril. 1988.