Região e crises: perspectivas e incertezas do circuito do petróleo na Baixada Santista (SP)

Luciano Duarte

luciano.pduartes@gmail.com

Resumo

Este artigo visa realizar uma breve análise de dois momentos distintos das dinâmicas do circuito espacial produtivo do petróleo no território nacional e como a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) participou e foi transformada por tal circuito nesses distintos momentos. Argumenta-se que após a descoberta das reservas de petróleo localizadas na província do Pré-sal, a RMBS passa a ser alvo de intensos fluxos de investimentos, articulações políticas e econômicas, e novos projetos de desenvolvimento urbano e regional voltados a atender as demandas de expansão desse circuito no território brasileiro. Porém, após a crise política instaurada no interior da formação socioespacial brasileira, sobretudo após 2015, esse processo passa a ter sentidos pouco claros e ritmos totalmente indefinidos, visto que ele passa a ser orientado quase exclusivamente por lógicas próprias da globalização neoliberal. Estas lógicas são, por sua vez, produtoras de intensas e constantes crises que tornam o futuro da economia política da Baixada Santista em relação ao circuito do petróleo incerto, de modo que articulações políticas são fragilizadas e planos de desenvolvimento regionais que foram projetados e pactuados entre agentes da região e do território nacional são abandonados.

* * *

PALAVRAS-CHAVE: Pré-sal, Petrobras, Círculos de cooperação no espaço, Planejamento urbano e regional, Formação socioespacial brasileira.

Introdução

A partir de 2007, com a confirmação da existência e viabilidade econômica de exploração de grandes reservas de petróleo presentes no Pré-sal brasileiro, há uma profunda reconfiguração espacial, política e econômica do circuito de produção do petróleo no território brasileiro. Isso porque a partir dessa data nota-se o início de processo de redistribuição dos investimentos e das atividades ligadas à etapa da produção e exploração[1] dessa mercadoria no território nacional.

Historicamente centralizada no estado do Rio de Janeiro (PIQUET, 2012; PIQUET e OLIVEIRA, 2007), houve indícios que essa etapa da produção passaria por um processo de desconcentração a partir das descobertas de grandes reservas na província do Pré-sal – que se estende desde o litoral sul do Espírito Santo ao litoral norte de Santa Catarina. Certas cidades e regiões, sobretudo localizadas ao sul do estado do Rio de Janeiro, passam a receber novos capitais, infraestruturas, empresas e atividades produtivas relacionados ao circuito produtivo do petróleo em mar (*offshore*). Dentre estas localidades[2], aquela que se previa receber as maiores cifras de investimentos seria o litoral de São Paulo (IPT, 2009; SEADE, 2014), especialmente a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), com destaque para a cidade de Santos (CATAIA e DUARTE, 2017; SILVA, 2013).

Apesar de alguns investimentos previstos se efetivarem, certas materialidades serem renovadas e algumas empresas ligadas ao circuito terem se instalado na região, a etapa de produção do circuito do petróleo pouco se fez presente na RMBS. Ao contrário, entre os anos de 2014 e 2016, se inicia um processo de redução dos aportes financeiros previstos, o interrompimento da refuncionalização das infraestruturas e o enfraquecimento das atividades das empresa que aí se instalaram ou começaram a fazer parte do referido circuito. De modo que se torna ainda mais incerto como (ou se) a RMBS voltaria a ser chamada a responder aos ditames dessa atividade econômica futuramente.

A partir de um maior detalhamento desses dois movimentos do circuito produtivo do petróleo em relação à RMBS, o primeiro de afluxo e o segundo de refluxo, busca-se com o presente artigo realizar uma dupla análise: i) das formas de

1 Compreende-se aqui como etapa da produção do circuito espacial do petróleo as atividades de exploração, com estudos de reconhecimento de bacias sedimentares e atividades de prospecção de áreas reservatórios; desenvolvimento, com a instalação de sistemas técnicos submarinos e plataformas; produção em si, que envolve atividades de explotação, controle e operação dos recursos presentes nos reservatórios.

2 Outras tantas localidades poderiam ser aqui citadas, mas as que guardam maior semelhança com a RMBS, por terem recebido novas instalações de Unidades de Operações da Petrobras, seriam: Vitória, no estado do Espírito Santo e Navegantes, em Santa Catarina.

integração/desintegração regional e metropolização a partir da maior inserção das atividades ligadas à etapa de produção de petróleo na Baixada Santista; ii) das crises estrutural e societária que marcam o atual período da globalização e da recém crise política da formação socioespacial brasileira, como elementos explicativos das rupturas entre o circuito e a região, e entre os agentes políticos da própria região.

Breve contextualização das transformações do circuito do petróleo no território brasileiro

Para exemplificar o poder de transformação deste evento geográfico (SANTOS, 2009) que foi a descoberta do Pré-sal para o território nacional, suas reservas de petróleo, apesar de ainda não serem bem quantificadas, possibilitariam o Brasil figurar entre os grandes países exportadores. Dentre eles, ganham especial destaque: Venezuela, Iraque, Irã, Kuwait e, nos cenários mais otimistas, próximos às da Arábia Saudita (SAUER, 2008, 2016; SAUER e RODRIGUES, 2016).

Além dessa possibilidade de transformação no cenário internacional, tal evento também traz importantes tensionamentos à conjuntura vivida pela formação socioespacial (SANTOS, 2005; SILVEIRA, 2014) brasileira. Diversos agentes políticos, inclusive internamente ao próprio governo federal, passam a usar essas descobertas como recurso discursivo para estabelecer um novo campo de disputa em torno do modo de regulação das atividades de exploração e produção dessas reservas (LIMA, 2011; SERRA, 2011; TOLMASQUIM e JUNIOR, 2011).

Desse contexto político de disputa de projetos emerge um novo marco regulatório especificamente para tais reservas, conhecido como Partilha da Produção (RIBEIRO, 2003). De modo superficial, é possível dizer que com esse novo marco regulatório o papel da Petrobras foi significativamente reforçado, pois traz como determinação a obrigatoriedade de participação da Petrobras como operadora única em todos os blocos e campos do Pré-sal. Além disso, com o intuito de garantir maior participação e apropriação dos rendimentos oriundos dessa atividade por parte da Petrobras, a Lei da Partilha também garante o mínimo de 30% de participação dessa empresa em todos os consórcios vencedores[3]. Essas definições estão entre as principais diferenciações desse regime de exploração em relação ao de Concessão, que continua em vigor em campos e blocos fora do

3 Importante frisar que os artigos da Lei 12.351 que estabelecem a Petrobras como operadora única no Pré-sal e a garante no mínimo 30% de participação em todos os consórcios vencedores dos leilões de partilha foram revogados em 2016 pela Lei nº 13.365. Este fato compõe um dos principais e mais rápidos produtos que decorrem da crise política que se instala na formação socioespacial brasileira e que dá início a um novo ciclo de políticas neoliberais no governo federal.

Polígono do Pré-sal e naqueles que foram leiloados antes da promulgação da nova legislação.

Desse modo, ainda que indiretamente, o Estado reforça suas possibilidades de incidência nos sentidos dessas atividades produtivas por meio de sua empresa de petróleo. Todavia, alguns críticos desse modelo normativo, como Sauer e Rodrigues (2016), dirão que a partilha se mostra como uma mudança muito tímida em relação à concessão, visto o elevado volume de petróleo e gás natural e às garantias de alta rentabilidade das reservas do Pré-sal. Para esses autores o melhor regime de exploração para esse caso seria o de contratos de serviços, em que a empresa estatal teria o monopólio da produção garantido e contrataria empresas prestadoras de serviços caso necessário. Eles ainda argumentam que esse regime permitiria uma maximização do volume de recursos apropriados publicamente, além de permitir um maior controle sobre o ritmo e direcionamento da produção, o que autorizaria alguma incidência sobre os preços internacionais, ou uma maior proteção contra suas flutuações.

As possibilidades de intervenção e orientação do circuito espacial produtivo do petróleo para um processo de desenvolvimento econômico e territorial, além de abrir caminho para uma desconcentração e/ou ampliação para além do estado do Rio de Janeiro, também são reforçadas a partir da implementação de políticas de fomento da indústria nacional. Dentre outras, destacamos aqui o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp) e a política de Conteúdo Local. Conjugadas, essas duas políticas "são exemplos da mudança de postura do governo federal em relação aos investimentos pelo setor petrolífero" (RIBEIRO; NOVAES, 2014, p. 42).

De forma sintética, o Prominp tem como principais objetivos identificar os recursos críticos necessários para a implementação de projetos ligados às atividades de petróleo e gás; e buscar responder essas demandas pela qualificação profissional, infraestrutura industrial e fornecimento de materiais e equipamentos (ALMEIDA *et al.*, 2008). Este último ponto mostra um certo comprometimento por parte do então governo federal em estimular o desenvolvimento da indústria parapetroleira[4] nacional, com vistas a engendrar um processo de revitalização desse segmento produtivo, de modo a aumentar a geração de empregos no país, assim como reestabelecer os laços (cooperação) entre a operadora nacional à indústria doméstica (SOARES, 2009, p. 110 e 116).

4 Empresas contratadas por petroleiras, muitas vezes não produzem petróleo propriamente dito, mas proveem serviços de perfuração, instalação de equipamentos, interpretação de dados geológicos e geofísicos e logística.

A política de Conteúdo Local para o setor de óleo e gás, por sua vez, existe desde a 1ª rodada de licitação da ANP, em 1999. No entanto, somente a partir da 5ª Rodada, ocorrida em 2003, foi estipulado um porcentual mínimo em edital. Com a realização da 7ª Rodada, essa política é reforçada após significativos incrementos, dentre eles: o estabelecimento dos valores mínimo e máximo[5] de conteúdo local por etapa da produção, tipo de bloco (em terra, águas rasas ou águas profundas); implementação da "cartilha" que determina os sistemas e objetos técnicos que serão fruto de aferição e estabelecimento de seus níveis de Conteúdo Local; obrigatoriedade de certificação por Empresas Certificadoras cadastradas na ANP; manutenção e maior peso como critério de seleção das propostas nos leilões.

A política de Conteúdo Local sofre alterações profundas a partir de 2017, durante a 2ª Rodada de Partilha e 14ª Rodada de Concessão. Isso ocorre com relação ao níveis mínimos estabelecidos, que passam a ter valores menores sobretudo nos blocos em mar. Além disso, também há a exclusão do limite máximo, assim como seu uso como critério de apuração das propostas durante os leilões. Isso tem reflexos diretos na evolução das ofertas que as empresas fizeram durante as últimas rodadas, que claramente passam a ter índices muito inferiores em relação os ofertados anteriormente.

A partir desses novos elementos políticos, normativos e econômicos que emergem naquele momento da formação socioespacial brasileira, alterações profundas nos sentidos e geometrias do circuito do petróleo passam a ser sentidas, em parte potencializadas pelas descobertas do Pré-sal, mas sobretudo tensionadas por diversas forças que disputavam os sentidos das políticas relacionadas a esse ramo produtivo. Nesse mesmo momento é que passam a ser notados os primeiros movimentos de transformação da economia política da região da Baixada Santista que visam atender e, simultaneamente, são orientados pelas novas dinâmicas do circuito do petróleo no território brasileiro.

A centralidade da Petrobras nos nexos entre região, formação socioespacial e mundo

Ao tomar a centralidade das dinâmicas ocorridas na formação socioespacial, busca-se fugir de uma análise factual dos eventos geográficos, em que a mediação e tensionamentos políticos que extrapolam sua escala de realização são esvaziados. De igual modo, evita-se as análises que reconhecem uma dada autodeterminação

5 A implementação do "nível máximo" se deu em razão das ofertas das empresas e consórcios muito elevadas no momento do leilão, visto que era um dos critérios de julgamento das propostas. Apesar das elevadas propostas, eles não eram efetivamente realizados, muito em razão dos fracos mecanismos de fiscalização e de penalização.

dos lugares frente aos eventos geográficos, segundo a qual esses subespaços seriam os únicos responsáveis pelo acolhimento, tensionamento e/ou repulsa dos vetores da globalização.

Com base nesse entendimento, ainda que nossa principal preocupação analítica neste artigo seja mais proximamente vinculada à dinâmica dos lugares de realização dos eventos geográficos provocados pelas dinâmicas de um circuito espacial produtivo global, argumentamos que um estudo dessa natureza deva levar em conta essas duas dimensões de modo indissociável e que ainda considere a mediação fundamental das formações socioespaciais.

Pode-se dizer, portanto, que a economia política da RMBS passa por processos de transformação pois, de um lado, o início das atividades de exploração e produção de petróleo na Bacia de Santos, com as descobertas do Pré-sal, ampliam o horizonte de possibilidades para a incorporação de novos lugares ao circuito espacial produtivo do petróleo. Por outro lado, para que tais possibilidades se realizem, a região e as cidades que dela fazem parte não dependem somente de sua capacidade adaptativa aos ditames desse circuito produtivo, mas igualmente das mediações e modulações que a formação socioespacial imputam a esse novo conjunto de possibilidades oriundas desse grande volume de petróleo na Bacia de Santos.

Empiricamente, argumentamos que tal inseparabilidade se torna observável quando se reconhece a existência de um agente (ou ator) central tanto nas dinâmicas globais quanto locais, e em torno do qual se articulam os projetos de planejamento econômico regional (MARKUSEN, 1994, 2005) da RMBS com relação ao circuito do petróleo. De igual modo, é este quem se revela como o principal canal condutor do feixe de eventos (SANTOS, 2009) do mundo e da formação socioespacial brasileira na Baixada Santista. Este agente é a empresa pública brasileira de petróleo, a Petrobras. Apesar das orientações das ações dessa empresa até 2015 servirem em grande medida como correia de transmissão de novos investimentos e impulsos de desenvolvimento urbano e regional, a partir desse momento os sentidos de suas ações desencadeiam um processo inverso, de incerteza quanto à chegada de novos capitais e mais uma fonte de instabilidade quanto ao desenvolvimento da região.

Além desses papeis na relação entre o lugar de incidência dos eventos e seus locais de origem, a Petrobras também tinha papel central na articulação política no interior da própria região, tanto nos aspectos políticos quanto econômicos. Nesse ponto ganha destaque o fato da Baixada Santista se constituir administrativamente como uma região metropolitana, da qual fazem parte nove municípios: Bertioga,

Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, São Vicente e Santos.

Por conta disso, é importante brevemente retomar os debates que envolvem a noção de região metropolitana. Tal como afirma (FIRKOWSKI, 2012), no Brasil é completamente errôneo sinonimizar os conceitos de metrópole e região metropolitana, pois, na maioria dos casos presentes no território nacional esta último estaria muito mais próxima de uma institucionalidade política de planejamento regional[6] do que especificamente de um fato espacial. A partir disso e das reflexões de Ribeiro (2004), é possível afirmar que as regiões metropolitanas, tal qual a RMBS, se apresentam mais proximamente a regionalizações como ferramenta (dado seu caráter de ação planejadora do espaço) que como fato[7] (ligado diretamente ao fato metropolitano) (RIBEIRO, 1986, 2007).

Tais considerações são importantes para as análises aqui desenvolvidas, pois, assim como a grande parte das regiões metropolitanas brasileiras, na RMBS identifica-se mais fortemente características de uma regionalização como ferramenta do que como fato, uma ferramenta ao planejamento regional mais que ao metropolitano. Porém, a partir do movimento de inserção do circuito produtivo do petróleo na região, começam a emergir alguns indicativos de maior consolidação da regionalização como fato, assim como o surgimento de certos elementos próprios do processo de metropolização.

Na próxima seção do artigo será melhor trabalhado o papel da Petrobras no fortalecimento das articulações políticas entre os municípios e demais agentes envolvidos no estabelecimento de planos de intervenção urbano e regional na RMBS. Todavia, vale mesmo que brevemente mostrar que a Petrobras também exerce um papel importante no processo de transformação da economia política da urbanização da Baixada Santista. Isso porque no processo de "repartição dos instrumentos de trabalho, do emprego e dos homens na superfície de um país" (SANTOS, 2009b, p. 114), essa empresa, mesmo que parcialmente, contribui com a constituição das funções exercidas por cada lugar e região na divisão territorial do trabalho.

Nesse sentido, é possível afirmar que a Petrobras tem um importante papel no processo de metropolização da Baixada Santista. Processo que vai muito além da

6 A autora ainda lembra que a região metropolitana é a única figura institucional de planejamento regional presente na Constituição de 1988.

7 Cabe lembrar que para Ana Clara Torres Ribeiro as metrópoles podem ser interpretadas a partir de seus elos privilegiados de introjeção e vinculação da realidade da formação socioespacial às principais transformações do plano internacional e mediação indispensável entre tendências gerais e especificidades dos "momentos" regional e local (Ribeiro, 1986).

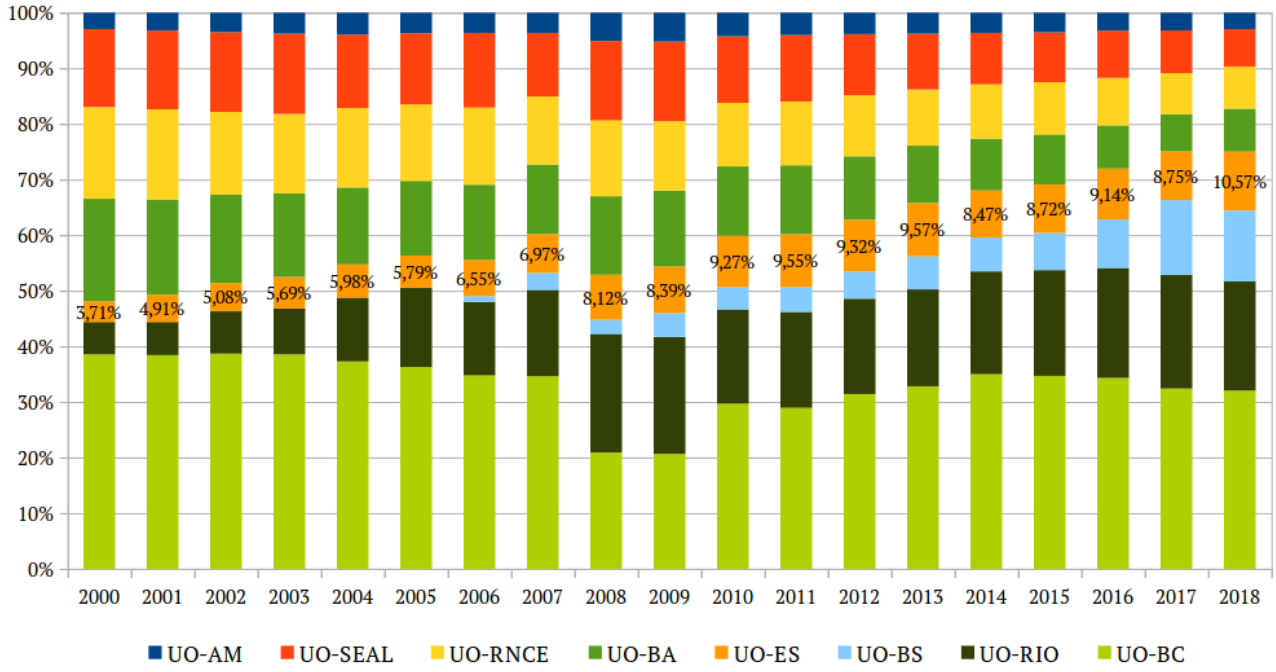
mera conurbação e da existência de fluxos pendulares entre as cidades que constituem uma determinada região (LENCIONI, 2011). No período da globalização, a quantidade e qualidade dos fluxos de informações, a concentração de atividades consideradas mais modernas e a intensificação dos meios de difusão de mensagens e ordens se mostram centrais como princípio da nova hierarquia urbana (SANTOS, 2009c).

Isso fica claro quando se observa que a partir de 2010 a Petrobras decide reorganizar sua forma de gestão dos processos decisórios, que permanecem exclusivamente em sua sede localizada na cidade do Rio de Janeiro, mas descentraliza as operações de controle da exploração e produção de petróleo no território nacional. Para isso ela instaura as Unidades Operacionais, que podem ser analisadas enquanto "unidades de informação", na medida em que tomam decisões centrais no processo produtivo, ao enviarem mensagens e ordens tanto em direção às suas "unidades de produção[8]", que no caso são principalmente as plataformas e sondas, quanto aos seus fornecedores de bens e serviços, amplamente distribuídos no espaço. Desse modo, elas se apresentam como "centralidades secundárias" em relação à sede da empresa, localizada no Rio de Janeiro, onde, por exemplo, são gerenciados os contratos de concessão, cessão e partilha da produção, além das diretrizes mais "políticas", ou seja, relacionadas aos sentidos futuros das operações.

Dentre todas as Unidades Operacionais da empresa, as que passaram recentemente por um processo intenso de ampliação das atividades desenvolvidas e pela alocação de novos funcionários foi justamente a Unidade de Operações da Bacia de Santos (UO-BS). Como pode ser observado no Gráfico 1, a UO-BC, responsável pela Bacia de Campos, e a UO-RIO, responsável por ativos em diversas bacias, se mantêm como as principais, contendo juntas quase 50% dos funcionários próprios da Petrobras alocados nesse departamento entre os anos de 2000-2018. Porém, as unidades das Bacia do Espírito Santo e Santos são as que mais cresceram nesse período, muito em detrimento das demais. Isso passa a ocorrer justamente a partir do início da exploração de áreas do Pré-sal, em torno de 2007. A UO-BS, particularmente, a partir de 2014, quando se inaugura a nova sede no bairro do Valongo, localizado no centro histórico da cidade de Santos.

8 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 "informacional" 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.

Gráfico 1. Número de funcionários por Unidade de Operação* de Exploração e Produção da Petrobras (2000-2018).



Fonte: elaboração própria, com dados de Petrobras.

*UO-AM: Amazonas; UO-SEAL: Sergipe e Alagoas; UO-RNCE: Rio Grande do Norte e Ceará; UO-BA: Bahia; UO-ES: Espírito Santo; UO-BS: Bacia de Santos; UO-RIO: Rio de Janeiro; UO-BC: Bacia de Campos.

Inicialmente a UO-BS tem como principal função o desenvolvimento do campo de Mexilhão, além de outros poucos blocos de exploração presentes na Bacia de Santos. Ainda 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 decide expandi-la, levando à construção de um prédio próprio, capaz de abrigar todas as antigas funções e ainda possuísse a capacidade de receber outras novas.

Apesar do número de funcionários lotados na unidade de operações ser um dado bem pontual, ele ajuda a indicar o movimento de maior atuação da Petrobras na Baixada Santista. Isso é acompanhado por um conjunto de outras atividades superiores que a empresa começa a mobilizar, fomentar ou apoiar na região. É o caso de redes de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, tanto por instalações próprias, como será melhor aprofundado mais a frente no texto.

Conjuntamente, esses elementos revelam como a Petrobras contribuiu, ao menos no ramo produtivo do petróleo, com a metropolização da região e sua maior centralidade nessas funções superiores no território nacional. Processo esse que, como será discutido ao final, foi significativamente abortado.

Intensificação da presença do circuito do petróleo na RMBS e fortalecimento das articulações políticas regionais

Para o desenvolvimento dessas análises é também necessário compreender como se estabelecem os círculos de cooperação no espaço (ANTAS JR, 2013; CASTILLO e FREDERICO, 2011; MORAES, 2017; SANTOS e SILVEIRA, 2001) ligados ao circuito produtivo do petróleo na RMBS. A partir do reconhecimento dos principais agentes que os compõem, torna-se possível simultaneamente examinar a intensidade das conexões e vínculos estabelecidos entre os agentes mais distantes participantes do circuito e aqueles mais próprios do lugar, e desses entre si. De tal forma, é possível observar, num primeiro momento, em que medida se criam novas formas de solidariedades orgânicas, organizacionais e institucionais (CASTILLO, TOLEDO e ANDRADE, 1997; SANTOS, 2009), além de pactos e solidariedades federativas verticais e horizontais (ARRETCHE, 2013; BRANDÃO, 2008; CATAIA, 2013; GALLO, 2013) entre os municípios da região.

Apesar dos círculos de cooperação e as solidariedades estabelecidas entre os agentes do circuito do petróleo e da RMBS serem indissociáveis, para fins analíticos, é possível reconhecer três conjuntos de sistemas de ações. O primeiro, que reúne agentes capazes de estabelecer uma maior cooperação entre empresas locais e regionais e as principais petroleiras, com o objetivo de agilizar e ampliar o fornecimento de equipamentos e da prestação de serviços demandados pelo circuito. O segundo, que é marcado pela busca de viabilização de infraestruturas de movimentação que pudessem trazer maior fluidez territorial à região, além da prospecção de áreas e possíveis acordos com órgãos públicos para a instalação de novas empresas ligadas mais diretamente ao circuito do petróleo na região. O terceiro conjuga agentes públicos e empresas com o objetivo de buscar atrair e efetivar a instalação de equipamentos ligados ao controle, operação e pesquisa das atividades de exploração e produção de petróleo, sobretudo na cidade de Santos.

Ainda que mais estreitamente ligado ao primeiro conjunto de sistemas de ações, os outros dois também estavam, em grande medida, presentes no interior dos projetos do Prominp, mais precisamente no Fórum Regional da Bacia de Santos, como pode ser observado no Quadro 1. Apesar desse programa nacionalmente possuir escopos mais amplos, os principais objetivos de seus fóruns regionais eram o de atender as demandas regionais não mapeadas das empresas mais diretamente ligadas ao circuito, incentivar o fornecimento de bens e serviços pela indústria local e inserir pequenas e micro empresas, localizadas na região, no circuito de petróleo e gás (PROMINP, 2006).

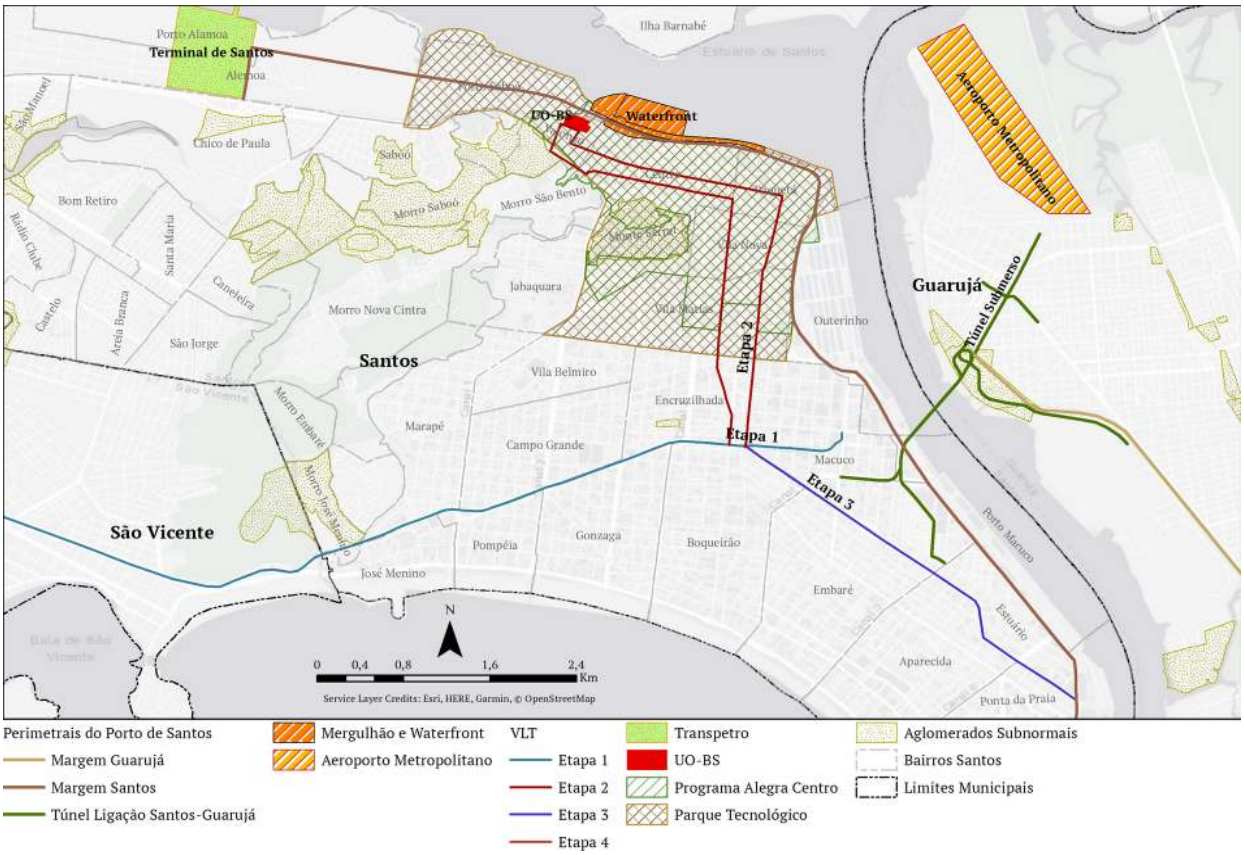
Quadro 1. Projetos do Prominp no fórum regional da Bacia de Santos.

Título do Projeto	Objetivos	Entidades Responsáveis
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 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 (MPEs) 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 fornecedoras de bens e serviços, alavancando o desenvolvimento econômico da Baixada Santista	SEBRAE/ Baixada Santista

Fonte: elaboração própria com dados do Prominp.

Também é possível observar no Quadro 1 que, além de ações voltadas à busca de novos fornecedores, o fórum também possuía alguns projetos que estavam mais diretamente ligados ao segundo conjunto de sistemas de ações, ou seja, à renovação das materialidades para maior fluidez territorial da RMBS. No quadro há a menção clara somente a um sistema de transporte, a Base Aérea de Santos, no entanto, outros tantos diretamente voltados às atividades de produção foram desenhados e alguns com funções mais diversas e anteriormente projetados ganharam reforço político para que de fato se materializassem. Alguns desses projetos mais significativos estão representados no Mapa 1 e citados no Quadro 2, onde também é possível observar os principais agentes envolvidos em cada uma das infraestruturas.

Mapa 1. Seleção dos principais projetos infraestruturais na parte insular da cidade de Santos.



Fonte: elaboração própria.

Quadro 2. Seleção dos principais projetos infraestruturais na parte insular da cidade de Santos.

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 um projeto infraestrutural maior, que envolveria a Avenida Perimetral de Santos. Seus objetivos seriam de reduzir o "conflito" entre os modais ferroviário e rodoviário existente na área, criando um túnel entre a UO-BS e a Praça Barão do Rio Branco. Também previa a construção de um "Waterfront", mimetizando outros projetos como Porto Maravilha (RJ).	- 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).
Perimetrais do Porto de Santos	Modernização e ampliação das vias perimetrais do Porto de Santos. Na sua margem direita (em Santos), entre os trechos Alamoa/Saboó e Macuco/ Ponta da Praia, com o objetivo de diminuir os congestionamentos ocorridos nas vias no entorno do porto. Assim como na margem esquerda (no Guarujá), com a implantação de vias que ligassem a Av. Perimetral com a Rodovia Cônego Domênico Rangoni.	- Financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal; - Órgão responsável: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; - Projeto executivo da Companhia de Docas do Estado de São Paulo (Codesp).

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de profundamente conflituosa, é possível observar que há uma cooperação de diversos agentes no sentido de tornar o território viável às dinâmicas do circuito citado. Desse modo, busca-se tornar a região mais "competitiva" em relação a outras e mais atrativa aos capitais das grandes empresas, a partir de um processo de densificação técnica, informacional e normativa do território (Silveira, 2003). Em outras palavras, há uma intensificação da presença do meio técnico-

científico e informacional nos lugares (SANTOS, 2013), expresso em grandes obras de engenharia, objetos técnicos modernos, densamente imbuídos de técnica e ciência, além de profundamente movidos e motores de informação e finanças.

A distribuição dessas infraestruturas no território brasileiro, todavia, não obedece somente a critérios ditos "técnicos" e "neutros", mas também, e sobretudo, aos pactos políticos estabelecidos no território, tendo no Brasil como uma das grandes expressões os pactos e solidariedades federativas (ARRETCHE, 2013; CATAIA, 2013; GALLO, 2011, 2013). Na presente análise tais considerações se tornam ainda mais fundamentais, pois, de um lado o nível das exigências infraestruturais do circuito do petróleo acabam por reforçar ou conformar novas formas de associações políticas e federativas para viabilizar projetos considerados inviáveis de serem realizados individualmente (BRANDÃO, 2008) por cada agente ente federativo ou agente político. De outro lado, os pactos federativos e as formas de coordenação de agentes estatais e públicos se tornam ainda mais complexos em regiões metropolitanas.

Essa base de entendimento sobre os pactos territoriais se torna fundamental para as análises a serem desenvolvidas por duas razões. Primeiro, porque a partir dela é possível analisar em que medida aqueles firmados entre os agentes políticos da RMBS são reforçados ou fragilizados de acordo com as formas e intensidade de participação de poderosos agentes econômicos ligados a circuitos produtivos e círculos de cooperação profundamente globalizados, como é o caso, respectivamente, da Petrobras e da petróleo. Segundo, pois tal compreensão permite observar o nível de interferência que as exigências dos agentes econômicos do circuito possuem na efetivação de projetos infraestruturais que, direta ou indiretamente, atendam suas demandas.

A partir de uma análise mais detalhada dos projetos de infraestrutura citados no quadro acima, pode-se dizer que, se efetivamente materializados e usados, tais sistemas de transporte possibilitariam ao mesmo tempo trazer maior integração física ao municípios que compõem a RMBS, como é o caso do túnel entre Santos e Guarujá e do VLT entre Santos e São Vicente; além da maior centralidade da região na rede urbana brasileira, a partir dos aeroportos e da Base de Apoio Logístico *Offshore*. Em outras palavras, apesar do forte direcionamento de alguns desses sistemas de transporte aos agentes hegemônicos do circuito, elas poderiam contribuir ao mesmo tempo para um aprofundamento do processo de regionalização como fato (RIBEIRO, 2004) da RMBS e de uma intensificação do fenômeno da metropolização na região (FIRKOWSKI, 2012; RIBEIRO, 2007).

Ainda nesse aspecto da intensificação do fato metropolitano, também é possível observar tal processo a partir do terceiro conjunto de sistemas de ações. Este conjunto comporta o estabelecimento de articulações, notadamente verticais, entre a Prefeitura de Santos, Governo do Estado de São Paulo, Petrobras e universidades públicas e privadas que, conjuntamente, tecem projetos de densificação das atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico ligadas à produção de petróleo na cidade de Santos. A partir de tais articulações se visava a realização de projetos de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico e inovação voltados às atividades de produção de petróleo. Alguns deles podem ser observados no quadro abaixo.

Quadro 3. Principais projetos para ampliação das atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico na RMBS voltados à produção de petróleo.

	Projeto	Principais agentes envolvidos
Ensino	Cursos de ensino superior em áreas correlatas às atividades de exploração e produção de petróleo em mar	Prefeitura de Santos, SENAI, USP, Faculdades Particulares
	Cursos profissionalizantes para formação de técnicos voltados às atividades de exploração e produção de petróleo em mar	SENAI, Prominp, Ministério da Educação (MEC)
Pesquisa	Laboratório de Sedimentologia e Estratigrafia Rodi Ávila Medeiros	Petrobras e Prefeitura de Santos
	Cursos de pós-graduação em áreas correlatas as atividades de exploração e produção de petróleo em mar	USP e Unisanta
Desenvolvimento Tecnológico e Inovação	Centro Tecnológico da Baixada Santista (CTBS)	USP, Unicamp, Unesp, Petrobras e Prefeitura de Santos
	Parque Tecnológico de Santos (PTS)	Sistema Paulista de Parques Tecnológicos e Prefeitura de Santos
	Centro de Tecnologia e Construção *Offshore*	Prefeitura de Guarujá, Saipem e InvesteSP

Fonte: elaboração própria.

Talvez o dado empírico mais marcante dessas articulações se expresse a partir do momento em que a Petrobras inicia um processo de negociações com a Prefeitura da cidade de Santos, tendo como intuito realizar a comprar de um

terreno para as novas instalações[9] de sua Unidade de Operações de Exploração e Produção da Bacia de Santos (UO-BS). Isso redundou na venda de um terreno adquirido pela Prefeitura, localizado no centro histórico da cidade, especificamente no bairro do Valongo (MALAVSKI, 2011; SILVA, 2013).

Crises e fragilização das articulações políticas regionais na RMBS

Neste segmento do texto busca-se reconhecer se algumas ou quais dessas solidariedades permanecem na região após o circuito produtivo do petróleo e seus agentes tomarem novos sentidos no território nacional, reduzindo seus movimento de inserção na região e voltando a se concentrar em áreas historicamente consolidadas. De igual modo, compreender as razões e consequências da ruptura que marca os dois movimentos do circuito na RMBS, de afluxo e refluxo. Para tanto, é preciso fazer um breve levantamento das principais verticalidades (SANTOS, 2009) originadas dos atuais contornos políticos que marcaram a formação socioespacial brasileira, num primeiro momento, pelo que pode ser chamado de modelo econômico neodesenvolvimentista (BASTOS, 2012; BOITO JÚNIOR, 2012) e, posteriormente, pela reescalada neoliberal no governo federal, que acaba por deflagar uma profunda crise política (BOITO JÚNIOR, 2016; DUARTE, 2017).

Também será importante pontuar alguns impulsos globais (RIBEIRO, 2013; RIBEIRO e SILVA, 2013), originados do aprofundamento da crise estrutural e societária que caracteriza o período da globalização (RIBEIRO, 2012; SANTOS, 2012; SERRES, 2016) e dos novos condicionantes que trazem à formação socioespacial brasileira, intensificando formas de racionalidade próprias do neoliberalismo (LAVAL e DARDOT, 2016) aos principais agentes ligados ao circuito produtivo do petróleo, notadamente à Petrobras.

A partir de meados de 2014, começa a se tornar mais claro o processo de fragilização das articulações políticas relacionadas ao circuito produtivo do petróleo na RMBS. Isso fica expresso na rarefação das reuniões da Câmara Temática de Petróleo e Gás do Condesb/AGEM, no enfraquecimento da atuação do Sebrae e Onip na prospecção de fornecedores locais, no enfraquecimento da feira especializada do setor que se realizava na região (a Santos *Offshore*) e no enfraquecimento do Conselho Estadual de Petróleo e Gás Natural (CEPG) de São

9 Para ser mais preciso, à época a empresa Petrobras (e não a *holding*, que envolve outras empresas) se organizava "regionalmente" no território brasileiro com base em que Unidades de Negócios (UNs) (D'ALMEIDA, 2015). Assim como as demais, a UN da Bacia de Santos possuía pouca autonomia decisória e operacional, além disso, ela gestava poucos ativos da empresa. Motivo pelo qual a unidade matinha até então somente um pequeno escritório alugado na cidade de Santos.

Paulo. O que passa a se observar é um processo de maior diferenciação que equalização entre os lugares e agentes que compõem a região (SMITH, 1988), diametralmente oposto do que se observava anteriormente e como aqui já foi discutido.

Materialmente, o enfraquecimento dessas articulações entre os agentes da RMBS e dos círculos de cooperação em torno do circuito do petróleo se expressa na não realização de diversas projetos de infraestrutura, ou na sua realização somente parcial, ou ainda, em seu abandono pelas atividades ligadas ao circuito. Alguns exemplos estão apresentados no quadro abaixo.

Quadro 4. Situação atual dos principais sistemas de engenharia ligados ao circuito produtivo do petróleo na RMBS.

Projeto	Situação atual	Razões
Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)	Primeira fase realizada. Segunda fase, que atenderia a UO-BS, ainda em edital	- Atrasos por revisão no traçado - Questionamentos judiciais com relação ao edital de segunda fase
Passagem Inferior do Valongo (Mergulhão)	Projeto não realizado	- Alto custo - Falta de recursos
Túnel Santos-Guarujá (Submerso)	Projeto suspenso	- Alto custo - Falta de recursos
Modernização do Aeroporto de Itanhaém	Realizado e utilizado para embarque e desembarque. Atualmente não realiza mais essas atividades	- Alteração das estratégias de atividades para aeroportos e bases no estado do Rio de Janeiro - Logisticamente haveria pouca diferença entre o estado do RJ e SP
Aeroporto Civil Metropolitano de Guarujá	Projeto em andamento, mas com alterações	- Redução/Eliminação das atividades *offshore* (embarque e desembarque de plataformas) do projeto
Base de Apoio Logístico *Offshore* da Petrobras	Projeto não realizado	- Edital foi aberto, mas não houve empresas interessadas - Não há previsão de reabertura de novo edital

Fonte: elaboração própria.

Ao observar o quadro acima é importante notar duas questões já citados: a centralidade da Petrobras em diversos projetos, criando, de certa forma, uma profunda dependência com relação às suas ações; e a demanda por arranjos federativos e articulações entre Estado e empresas devido a complexidade técnica/política dos sistemas de engenharia, os altos custos e os conflitos que se

estabelecem devido à densidade do ambiente construído e do número de agentes que o anima.

Tal processo de fragilização das articulações e arranjos políticos ocorre concomitantemente à intensificação das disputas no interior dos acordos estabelecidos como base de sustentação do governo federal brasileiro, também iniciado no ano de 2014. Até esse momento, as disputas eram uma das principais características do modelo político e econômico chamado de neodesenvolvimentista. As tensões podiam ser reconhecidas em diversos campos de forças, inclusive nas políticas e programas voltados ao setor de petróleo. Em quase todas essas políticas era possível reconhecer elementos mais próximos às correntes vinculadas à tradição desenvolvimentista de cunho cepalino e outros mais próximos da ortodoxia neoliberal (BASTOS, 2012).

As tensões se aprofundam ainda mais a partir do início do segundo mandato de Dilma Rousseff (PT), ao ponto em que os grupos políticos mais alinhados à corrente neoliberal passam a ganhar maior poder de determinação nas políticas implementadas pelo governo federal. Isso claramente se reflete no setor de petróleo e gás natural, sobretudo na Petrobras. Algumas dessas políticas constam no Quadro 5, mas cabe aqui destacar precisamente: a nomeação de uma nova diretoria para a empresa com perfis de governança corporativa; e a resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) com relação aos recursos do BNDES para a Petrobras.

O pacto entre os dois grupos, neoliberais e desenvolvimentistas, é totalmente rompido a partir do impedimento do mandato da presidenta Dilma Rousseff, em 2016 (BOITO JÚNIOR, 2016; SOUZA, 2016). A partir desse momento, se observa um conjunto de ações por parte do governo e da Petrobras que claramente alteram os sentidos do circuito produtivo do petróleo no território nacional (DUARTE, 2017), sendo ele cada vez mais ditado por impulsos globais e, por relação, pelas crises estruturais e societárias da globalização. Algumas destas ações se encontram no quadro abaixo, podendo se destacar: o aprofundamento dos planos de desinvestimentos da Petrobras, a Lei nº 13.303/2016 e não diretamente ligada ao governo, mas à empresa, a participação da Petrobras no Nível 2 de governança corporativa da bolsa de valores B3[10].

10 Antiga BM&FBovespa, que passa a ser assim chamada a partir de 2017.

Quadro 5. Principais eventos das crises relacionadas ao circuito do petróleo.

Origem	Dispositivos	Data	Descrição
Crise Política da Formação Socioespacial brasileira	Nomeação de novas diretorias da Petrobras	2015 - Atual	Presidentes e diretoria da empresa são nomeados seguindo diretrizes do mercado financeiro (acionistas e agências de *rating*)
	Alterações na Lei de Partilha e Conteúdo Local	2016	Retirada da obrigatoriedade da Petrobras como operadora única do Pré-sal e redução dos níveis de Conteúdo Local
	Planos de desinvestimento da Petrobras	2015 - Atual	Venda de diversos ativos que iniciam o processo de desintegração vertical da empresa
	Resolução nº 4.430 do Conselho Monetário Nacional	2015	Redução da capacidade de detenção de ações da Petrobras por parte do BNDES
	Lei nº 13.303/2016	2016	Novo estatuto das empresas estatais: aprofunda-se a governança corporativa como princípio da Petrobras
	Nova política de preços de derivados da Petrobras	2018 - Atual	Vinculação direta dos preços praticados pela Petrobras aos dos mercados internacionais
	Criminalização e interdição de contratos de fornecedores	2015 - Atual	Cancelamento e proibição de estabelecimento de contratos entre Petrobras e principais fornecedores nacionais (sondas e plataformas)
Crise Estrutural e Societária	Nível 2 de governança corporativa na B3	2018	Novas diretrizes administrativas e políticas da Petrobras determinadas pelos agentes do mercado financeiro
	Agências de classificação (*Rating*)	2014 - 2016	Redução da nota de investimento da Petrobras pelas maiores agências internacionais
	Contratação de novas empresas de consultoria	2016	Intensificação da contratação de empresas de consultoria para realização de auditorias e elaboração dos planos de negócios da Petrobras
	Preços internacionais do petróleo	2009 - Atual	Flutuações cada vez mais acentuadas e velozes, dado o alto nível de especulação financeira
	Novos parâmetros de mensuração de reservas	2014	Internalização de instrumentos internacionais de produção de informações sobre reservas “mais adequados” às diretrizes dos agentes financeiros
	Intensificação e diversificação dos instrumentos financeiros	2006 - Atual	Intensificação do uso de instrumentos financeiros vinculados ao mercado de capitais por parte da Petrobras
	Aprofundamento da dependência de empresas estrangeiras	2015 - Atual	Refortalecimento de empresas estrangeiras no fornecimento de grandes equipamentos e sistemas para exploração e produção em mar

Fonte: elaboração própria.

Em grande medida, tais ações possuem relação direta com elementos próprios da crise societária e estrutural da globalização. De um lado, há uma crise profunda dos valores que guiam suas ações (RIBEIRO, 2012), onde os agentes (sejam indivíduos, coletivos e até mesmo corporações e Estados) passam a priorizar não mais alguns princípios estabelecidos anteriormente, como soberania e desenvolvimento nacional, mas a terem como objetivo final somente práticas com maior eficácia, com resolução rápida de conflitos e com técnicas globais de gestão corporativa (LAVAL e DARDOT, 2016). De outro lado, a crise estrutural da globalização se aprofunda e se torna ainda mais sensível no território nacional dado o acúmulo de normatizações particulares, conduzidas por atores privados, aumenta a inflexibilidade dos comportamentos, acarretando um mal-estar no corpo social (SANTOS, 2012). Algumas expressões concretas dessas crises do período, relacionadas ao circuito do petróleo, podem ser observados no quadro acima, tendo como destaque: a avaliação das agências de *rating*, o novo nível de governança exigido pela B3 e as vinculações das ações da empresa aos preços internacionais do petróleo e de seus derivados.

A crise estrutural e societária passa a emergir de forma mais potente no interior da formação socioespacial brasileira a partir da crise política. Isso fica claro ao se analisar o conjunto de dispositivos, mecanismos e instrumentos regulatórios bastante diferenciados que são postos em ação no início da nova rodada de neoliberalização (BRANDÃO, 2017). Nesse sentido, é possível afirmar que o circuito do petróleo e em especial a Petrobras são exemplares nesse processo de incorporação de novos dispositivos regulatórios (ou normativos) que refletem e internalizam de forma mais profunda a crise estrutural do período da globalização e do neoliberalismo. Alguns destes estão postos no Quadro 5, onde é possível observar como há uma relação direta entre aqueles dispositivos que têm origem na crise política e na crise estrutural. A separação segundo a "origem" é, todavia, estritamente de ordem analítica, visto que ambas fazem parte de um movimento único, porém, dialético, tendo a crise estrutural e societária somente precedência causal, pois ela é a portadora de transformações nas formações socioespaciais.

Considerações finais

A centralidade histórica da Petrobras na formação socioespacial brasileira é inegável, todavia, sua importância foi reafirmada a partir e conjuntamente à formulação e ao emprego de políticas nacionais com cunho neodesenvolvimentista (SCHUTTE, 2013). Apesar de todas as contradições e limites, tais políticas ainda continham, ao menos para a questão petrolífera, sentidos de industrialização do

território nacional, controle por parte do Estado dos excedentes oriundos da renda petrolífera e internalização de centros de decisão (DUARTE, 2019).

Além disso, e com base na análise dos projetos apresentados, é possível afirmar que, além de buscar viabilizar os lugares à ação das empresas do circuito do petróleo, em certa medida, esses projetos indicavam certa preocupação com o desenvolvimento urbano e regional. Isso fica claro ao se observar a busca pelo estabelecimentos de pactos políticos com uma grande miríade de agentes ligados ao lugar (RMBS) e ao circuito produtivo.

Apesar do reforço da centralidade da Petrobras no circuito do petróleo no território brasileiro e nos arranjos políticos regionais e metropolitanos, como na RMBS, tais sentidos são completamente alterados a partir do aprofundamento da crise política da formação socioespacial brasileira. Em razão dessa mudança de sentido político, originado na crise estrutural e societária que atinge a Petrobras e o Estado brasileiro, os lugares (RMBS) e o território nacional se veem assolados por uma confusão de espíritos em relação aos cursos que o circuito do petróleo tomará.

Passa-se a observar uma relação de tensão, desamparo e angústia de parte significativa dos agentes da RMBS que inicialmente estavam envolvidos com o futuro das atividades produtivas relacionadas ao circuito do petróleo no Pré-sal. Pois, como foi mostrado, diversos projetos de infraestrutura ligados a tal circuito já se fazem presente na Baixada Santista, como os aeroportos, o porto, assim como a UO-BS. Outros ainda poderiam vir a se realizar por meio do intenso círculo de cooperação de infraestruturas formado na região.

Esse conjunto de virtualidades, além de outras próprias do espaço herdado da RMBS, indicam algumas das possibilidades de realização do circuito do petróleo nessa região. Porém, isso também revela o estado de tensão que se encontra a Baixada Santista em relação ao seu futuro, principalmente face às indeterminações desse circuito. Pode-se dizer que tal situação geográfica se encontra num estado de impasse entre o passado (sítio) e o futuro (ação). Seria como se um evento geográfico, encarnado no circuito do petróleo, em especial na figura da Petrobras, se mantivesse num estado de suspensão, em que este não se realiza por completo, mas tampouco se mostra totalmente abortado. As possibilidades materiais e organizacionais para sua realização se mostram dispostas no lugar e na totalidade-mundo, mas sua efetividade se mantém somente como latência.

Referências

ALMEIDA, J. R. F. et al. Prominp - Sinergia na indústria nacional. 2008, Rio de Janeiro. *Anais da Oil & Gas*, 2008.

ANTAS JR, R. M. Considerações sobre agentes relevantes nos círculos de cooperação do complexo industrial da saúde no território

brasileiro. *Anales del XIV Encuento de Geógrafos de América Latina*, 2013.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. São Paulo: Editora FGV / Observatório das Metrópoles / Fiocruz, 2013.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, v. 21, p. 779–810, dez. 2012.

BOITO JÚNIOR, A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. *Anais do Fórum Econômico da FGV*. São Paulo: 2012

__. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. *Crítica Marxista*, n. 42, p. 155–162, 2016.

BRANDÃO, C. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 45, p. 145–157, jun. 2008.

__. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cadernos Metrópole,* v. 19, n. 38, p. 45–69, abr. 2017.

CASTILLO, R. A.; FREDERICO, S. Espaço geográfico, produção e movimento: uma reflexão sobre o conceito de circuito espacial produtivo. *Revista Sociedade & Natureza*, v. 22, n. 3, p. 461–474, 18 mar. 2011.

CASTILLO, R. A.; TOLEDO, R. DE; ANDRADE, J. Três dimensões da solidariedade em Geografia: autonomia político-territorial e tributação. *Revista Experimental*, n. 3, p. 69–99, 1997.

CATAIA, M. Território usado e federação: articulações possíveis. *Educação & Sociedade*, v. 34, n. 125, p. 1135–1151, dez. 2013.

CATAIA, M.; DUARTE, L. Circuitos produtivos e federação: escalas de planejamento na Baixada Santista (SP) para a exploração e produção de petróleo no Pré-sal**.** *Anais do XVII Encontro da Anpur*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), 2017.

CONTEL, F.. A internalização da categoria "informação" na geografia econômica: da teoria da localização à escola de Geografia sueca. In: VIDEIRA, S. L.; COSTA, P.; FAJARDO, S. (Org.). *Geografia econômica: (re)leituras contemporâneas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

D'ALMEIDA, A. L. *Indústria do Petróleo no Brasil e no Mundo: Formação, Desenvolvimento e Ambiência Atual*. São Paulo: Blucher, 2015.

DUARTE, L. Território nacional e crise política: transformações do setor de petróleo e gás brasileiro após a interrupção dos governos petistas**.** *Livro de Atas XI Congresso da Geografia Portuguesa, As dimensões e a responsabilidade Social da Geografia.* Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto / Associação Portuguesa de Geógrafos, 2017

DUARTE, Luciano. *Circuito espacial produtivo do petróleo na Bacia de Santos e a economia política da Região Metropolitana da Baixada Santista*. Tese de Doutorado em Geografia – Unicamp, Campinas, 2019.

FIRKOWSKI, O. L. C. DE F. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD*, n. 122, p. 19–38, 23 jul. 2012.

GALLO, F. *Uso do território e federalismo como evento: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das Transferências Intergovernamentais Voluntárias entre União e Municípios*. Tese de Doutorado (Unicamp), 2011.

__. Planejamento territorial e solidariedades federativas: A seletividade no processo de financiamento da renovação das materialidades nas Regiões Metropolitanas Paulistas**.** *Anais do X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (ENANPEGE)*, 2013.

IPT. **Impactos econômicos da exploração de petróleo e gás natural no Estado São Paulo**. São Paulo: Diretoria de Gestão Estratégica - DGE / Centro de Tecnologias Ambientais e Energéticas - CETAE, 2009.

LAVAL, C.; DARDOT, P. **A** *Nova Razão Do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

LENCIONI, S.. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: VIDAL-KOPPMANN, Sonia et al. (Org.). *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011.

LIMA, P. C. R. *Pré-sal: o novo marco legal e a capitalização da Petrobras*. Rio de Janeiro, RJ: Synergia Editora, 2011.

MALAVSKI, P. D. *O programa municipal Alegra Centro (Santos-SP): alegria para poucos e exclusão para muitos*. Dissertação de Mestrado (USP), 2011.

MARKUSEN, A. Studying Regions by Studying Firms. *The Professional Geographer*, v. 46, n. 4, p. 477–490, 1 nov. 1994.

__. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. .

MORAES, A. C. R.. Os circuitos espaciais da produção e os círculos de cooperação no espaço. In: DANTAS, A.; ARROYO, M.; CATAIA, M. (Org.). *Dos circuitos da economia urbana aos circuitos espaciais de produção: um diálogo com a teoria de Milton Santos*. Natal: Sebo Vermelho, 2017.

PIQUET, R. Petróleo e desenvolvimento regional no Brasil. *In*: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (Eds.). . *Geografia e geopolítica do petróleo*. Rio de Janeiro: Mauad X / Editora da FAPERJ, 2012. .

PIQUET, R.; OLIVEIRA, E. L. DE. Empresas e empresários do Norte Fluminense: uma análise qualitativa. *In*: PIQUET, R.; SERRA, R. (Org.). . *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2007.

PROMINP. *I Workshop do Fórum Regional da Bacia de Santos*. Santos, 2006

RIBEIRO, A. C. T. O fato metropolitano espaço e sociedade. *In*: SOUZA, M. A. A.; SANTOS, M. (Org.). *A construção do espaço*. São Paulo: Nobel, 1986.

__. Regionalização: fato e ferramenta. *In*: LIMONAD, E.; HASBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). *Brasil, século XXI – Por uma nova regionalização? Agentes processos e escalas.* São Paulo: Max Limonad, 2004.

__. O fato metropolitano – enigma e poder. *Etc (Espaço, tempo e crítica)*, v. 1, n. 2 (5), p. 53–63, set. 2007.

__. *Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

__. Presentificação, impulsos globais e espaço urbano: o novo economicismo. *In*. *Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço – Vol. 5*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIBEIRO, A. C. T.; SILVA, C. A. Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo. *In*. *Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço – Vol. 5*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIBEIRO, C. G.; NOVAES, H. T. Da "Lei do Petróleo" ao leilão de Libra: Petrobras de FHC a Dilma. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 0, n. 39, 25 out. 2014.

RIBEIRO, M. R. DE S. *Direito do petróleo: as joint ventures na indústria do petróleo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. *In*: *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005. .

__. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, SP: Edusp, 2009.

__. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 2009b.

__. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Edusp, 2009c.

__. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2012.

__. *Técnica, Espaço, Tempo. Globalização e Meio Técnico-científico Informacional*. São Paulo: EDUSP, 2013.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SAUER, I. O petróleo é nosso, o Pré-sal é nosso, a Petrobras é nossa. *Cadernos Aslegis*, n. 35, p. 145–150, dez. 2008.

__. O pré-sal e a geopolítica e hegemonia do petróleo face às mudanças climáticas e à transição energética. *In*: MELFI, A. J. *et al.* (Org.). *Recursos minerais no Brasil: problemas e desafios*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2016.

SAUER, I.; RODRIGUES, L. A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, p. 185–229, 2016.

SCHUTTE, G. R. O novo desenvolvimentismo e os desafios do pré-sal. *Revista Nueva Sociedad*, v. XX, n. 2, p. 76–87, 2013.

SEADE. *Perspectivas de Investimento – dados de 2013 da Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo*. São Paulo: SEADE, 2014.

SERRA, R. O novo marco regulatório do setor petrolífero brasileiro: dádiva ou maldição? *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*, 2011.

SERRES, M. *Tempo de crise.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

SILVA, R. F. *Território e federação : renovação das materialidades e compensações financeiras pela exploração de recursos territoriais*. Dissertação de mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2013.

SILVEIRA, M. L. Região e a invenção da viabilidade do território. *In*: SOUZA, M. A. A. (Org.). . *Território brasileiro: usos e abusos*. Campinas: Edições Territorial, 2003. .

__. Geografía y formación socioespacial: por un debate sustantivo. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografia*, v. 2, n. 16, p. 28, 2014.

SMITH, N. The region is dead! long live the region! *Political Geography Quarterly*, v. 7, n. 2, p. 141–152, 1 abr. 1988.

SOARES, Cássio Garcia Ribeiro. *Compras governamentais e aprendizagem tecnológica: uma análise da política de compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore*. Tese de Doutorado (Unicamp), Campinas, 2009.

SOUZA, J. DE. *A Radiografia do Golpe. Entenda Como e por que Você Foi Enganado*. São Paulo: LeYa, 2016.

TOLMASQUIM, M. T.; JUNIOR, H. Q. P. *Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

Sobre o autor

Luciano Duarte: possui graduação e doutorado em Geografia pela Unicamp. Atualmente é professor de geografia e desenvolve pesquisas sobre circuitos espaciais produtivo, economia política das cidades, planejamento e energia.

* * *

ABSTRACT

Region and crises: perspectives and uncertainties of oil circuit in Baixada Santista (SP)

The objective of this article is to analyze two distinct moments of the oil productive spatial circuit dynamics in the national territory and how the Baixada Santista Metropolitan Region (RMBS) was integrated and transformed by such circuit in these different moments. We argue that after the discovery of oil reserves in the Pre-salt, the RMBS became the target of intense investment flows, political and economic articulations, and urban and regional development projects that used to attend to the circuit's demands of expansion in the Brazilian territory. However, as the political crisis broke out in the Brazilian socio-spatial formation, particularly in 2015, this process became unclear and its pace totally undefined. This dynamics had since been guided almost exclusively by neoliberal globalization logics. The establishment of this logic, in turn, creates intense and constant crises that make the future of the political economy of Baixada Santista in relation to the oil circuit totally uncertain. The political articulations got weakened and regional development plans designed and agreed between regional agents and the national territory got abandoned.

KEYWORDS: Pre-salt, Petrobras, spatial circles of cooperation, urban and regional planning, Brazilian social-spatial formation.

RESUMEN

Región y crisis: perspectivas e incertidumbres del circuito de petróleo en la Baixada Santista (SP)

Este artículo tiene el objetivo de realizar un análisis de dos momentos distintos en la dinámica del circuito espacial productivo del petróleo en el territorio nacional y cómo la Región Metropolitana de la Baixada Santista (RMBS) participó y fue transformada por dicho circuito en cada uno de estos momentos. El argumento es que después del descubrimiento de las reservas petroleras localizadas en la provincia del Presal, la RMBS conviertese en alvo de flujos de inversión, articulaciones políticas y económicas, y de nuevos proyectos de desarrollo urbano y regional, con intension de atender las demandas de expansión del circuito en el territorio brasileño. Sin embargo, luego de la reciente crisis política en la formación socioespacial brasileña, especialmente a partir de 2015, este proceso pasa a tener significados poco claros y ritmos totalmente indefinidos, visto que el circuito pasa a ser guiado casi exclusivamente por las lógicas de la globalización neoliberal. Lógicas que son productoras de constantes e intensas crisis que hacen incierto el futuro de la economía política de la Baixada Santista en relación al circuito del petróleo, visto que las articulaciones políticas son debilitadas y planes de desarrollo regional que fueron diseñados y pactoados entre agentes de la región y el territorio nacional fueron abandonados.

PALABRAS CLAVE: Presal, Petrobras, Círculos de cooperación en el espacio, Planificación urbano y regional, Formación socioespacial brasileña.