

XVI SEMINÁRIO
DE INTEGRAÇÃO

25 E 26
OUTUBRO
de 2017

DO GLOBAL AO LOCAL: O PODER DAS ESCALAS SOBRE O TERRITÓRIO



“Menos Royalties mais Empregos”? Um Estudo sobre as Políticas Públicas de Geração de Emprego no Norte Fluminense

Alcimar Abreu Silveira¹

Carlos Filipe Mocaiber Lopes²

Luis Henrique Borges³

Richard Frederico Henriques de Castro⁴

Grupo de Trabalho: ST4. Trabalho e Emprego: desenvolvimento e crise

Resumo

Após décadas de destaque no cenário nacional como importante polo gerador de emprego e renda, o Norte Fluminense vê sua economia fortemente abalada em virtude da retração dos investimentos no setor de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos.

¹ Arquiteto e Urbanista, Professor do Centro Universitário Uniredentor, campus Itaperuna-RJ. Mestrando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM).
e-mail: alcimarsilveira@hotmail.com

² Administrador, Pós-Graduado em Gestão Hospitalar pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestrando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM).
e-mail: filipemocaiber@gmail.com

³ Bacharel em Direito, Professor da Faculdade CNEC de Rio das Ostras, Pós-Graduação em Direito Civil e Direito Processual Civil pela UNIGRANRIO, Procurador do Município de Rio das Ostras. Mestrando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM).
e-mail: luishborges@gmail.com

⁴ Bacharel em Comunicação Social (UNIFLU), Pós-Graduado em Gestão Empresarial (FGV). Mestrando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM).
e-mail: richard.f.castro@hotmail.com

Desde 2014, a região vem convivendo com uma contínua onda de diminuição dos postos de trabalho, sem perspectivas de recuperação. Este artigo tem como objetivo revisar as políticas de geração de emprego e renda no Brasil, sua história e na prática, bem como iniciar uma reflexão sobre a possibilidade de efetividade da Resolução nº 17, do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, que visa gerar novos postos de trabalho no setor petrolífero por meio de renúncia fiscal, como alternativa para recuperação da economia e empregos na Região Norte Fluminense.

Palavras-chave: Emprego e Renda. Petróleo, Gás e Royalties. Política Pública. Mercado de Trabalho. Norte Fluminense. Resolução nº 17.

1 Introdução

O cenário da indústria mundial do petróleo foi significativamente alterado, a partir de 2014, com a drástica diminuição da cotação internacional do barril de petróleo. Neste contexto, um dos efeitos imediatos foi a revisão dos planos de investimentos das grandes companhias petrolíferas, em especial, na pesquisa e produção, considerando que esta indústria é altamente sensível aos efeitos externos.

No plano interno, aliado ao cenário internacional contribuíram para revisão dos planos de investimentos das companhias do setor de petróleo os desdobramentos políticos e criminais, o primeiro mais especificamente o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, que determinou a mudança de direção da Petrobras e o segundo com a Operação Lava-Jato da Polícia Federal.

Como resultado, no plano regional/local, o complexo instalado para exploração do petróleo da Bacia de Campos foi sensivelmente afetado, contratos entre as empresas foram encerrados ou revistos, empresas encerraram suas atividades e, por conseguinte, vários postos de trabalhos fecharam, o que resultou diretamente na diminuição da atividade econômica na região, principalmente na cidade de Macaé.

No mês de julho passado, foi editada a Resolução nº 17, do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, determinando, entre outras medidas, a redução dos royalties devidos em razão da exploração, de 10% para até 5%, sobre uma curva incremental de produção. A medida tem como previsão de que a

diferença entre os valores da arrecadação dos royalties seja investida na produção da Bacia de Campos, como medida de revitalização da atividade produtiva.

O presente artigo tem como principal objetivo realizar uma análise sobre as políticas públicas de geração de empregos com base na renúncia fiscal, em uma tentativa de vislumbrar a possibilidade de efetividade das políticas públicas desta natureza. O trabalho constará de cinco partes: a primeira dedicada à introdução do tema e definição da proposta; a segunda parte será dedicada ao breve quadro dos empregos da região; na fase seguinte, serão abordadas as políticas públicas de geração de emprego; na penúltima parte, serão destacadas as políticas públicas de geração de emprego com base na renúncia fiscal e, por fim, as considerações finais.

2 Mercado de trabalho no setor petrolífero na Região Norte Fluminense

Uma região marcada por uma economia dominada pela agricultura, na qual se destacavam os setores sucroalcooleiro e pecuária, com um mercado de trabalho caracterizado pela baixa exigência em termos de qualificação técnica e nível de remuneração bastante modesto, a Região Norte do Estado do Rio de Janeiro presenciou o início de um novo ciclo econômico a partir de 1974, quando a Petrobras escolhe o município de Macaé para ser a base de operações das atividades de exploração e produção do recém-descoberto petróleo na plataforma continental marítima da Bacia de Campos.

Com este novo ciclo econômico baseado na Exploração e Produção de Petróleo, vieram mudanças estruturais, já estudadas na implementação de outros grandes projetos, que causaram impactos regionais/territoriais significativos. Cabe aqui destacar principalmente as mudanças na estrutura populacional assim como no emprego, que estão diretamente relacionadas.

Acerca das mudanças na estrutura populacional, em um país com crônicos problemas de desemprego, anúncios de grandes empreendimentos geram movimentos populacionais criados com base na expectativa de geração de numerosos postos de trabalho. Na Região Norte Fluminense (NF) este movimento foi desencadeado a partir da implantação do complexo petrolífero no município de

Macaé e se intensificou com a elevação das rendas petrolíferas, que ocorreu a partir de 1998, com a Lei do Petróleo.

A produção petrolífera em curso e o recebimento de grandes investimentos para a produção de petróleo na camada pré-sal fizeram com que o afluxo de trabalhadores vindos de todo o país, em busca de um emprego, elevasse a patamares alarmantes os índices de crescimento demográfico, especialmente nos municípios “petrorrentistas”. Como mostra o Quadro 01 a seguir, observa-se o crescimento populacional bastante acentuado no período 2000-2010, com destaque para Macaé e os municípios vizinhos Quissamã, Carapebus e Rio das Ostras, região onde se concentram as atividades relacionadas ao processo de Exploração e Produção (E&P) de Petróleo.

Nota-se que os índices, além de bastante elevados nestes municípios, são muitos superiores às médias do Estado do Rio de Janeiro e Brasil. Mediante a análise dos dados apresentados, fica nítida a relação entre a movimentação populacional e o mercado de trabalho no seguimento de E&P de Petróleo.

Quadro 1. Crescimento demográfico, períodos 1991-2000 e 2000-2010.
Municípios do Norte Fluminense-NF, Rio das Ostras-BL, ERJ e Brasil.

UNIDADE	1991	2000	2010	91-00 (%)	00-10 (%)	91-10 (%)
Brasil	146.917.459	169.590.693	190.732.694	15,40	12,46	29,82
Estado do RJ	12.787.376	14.367.083	15.993.583	12,35	11,32	25,07
Campos dos Goytacazes*	376.306	406.989	463.545	8,15	13,90	23,18
Macaé*	100.895	132.461	206.748	31,28	56,08	104,91
S. Francisco do Itabapoana	33.358	41.145	41.357	23,34	0,52	23,98
São Fidélis	34.581	36.789	37.553	6,38	2,08	8,59
São João da Barra*	26.203	27.682	32.767	5,64	18,37	25,05
Conceição de Macabu	19.963	18.782	21.200	-5,91	12,87	6,20
Quissamã*	10.467	13.674	20.244	30,60	48,05	93,41
Carapebus*	6.769	8.666	13.348	28,02	54,03	97,19
Cardoso Moreira	12.803	12.595	12.540	-1,62	-0,44	-2,05
Rio das Ostras*	-	36.419	105.676	-	190,2	-

Fontes: Censos IBGE. Adaptação de CRUZ, José Luis V. (2015). *Municípios petrorrentistas

Salienta-se ainda que a indústria do petróleo não é somente importante devido aos postos de trabalhos que se abrem para atendê-la, mas também há grandes exigências de qualificação da mão de obra e altos salários que são pagos, fazendo um efeito multiplicador em outras atividades, como o comércio, construção civil, entre outras.

Um fenômeno importante que merece ser levado em consideração para o caso em estudo é o movimento pendular que acontece nos municípios da Região Norte do Estado do Rio de Janeiro pertencentes a OMPETRO. Por movimento pendular entende-se que é a mobilidade de um conjunto de pessoas que se deslocam para realizar atividades do cotidiano, diferente do fluxo migratório que o deslocamento entre regiões tende a ser de forma permanente ou semipermanente, conforme explanado por Souza, Terra, Campos (2015).

No Quadro 02 abaixo, Souza, Terra, Campos (2015) observam que Macaé, cidade onde se situa a Base Operacional da Bacia de Campos, também conhecida como a Capital do Petróleo, foi o município que registrou o maior número de entrada e ainda:

“ressaltando-se que esse número mais do que quadruplicou, entre 2000 e 2010. Por outro lado, as saídas registradas naquele município são inexpressivas nos dois períodos e, em termos relativos, seu incremento foi significativamente menor, comparativamente ao incremento das entradas, resultando em um saldo pendular, em 2010, de aproximadamente 4,5 vezes maior do que o saldo pendular estimado para 2000. Esses resultados se explicam pela concentração da atividade econômica nesse município, principalmente daquela voltada para exploração e beneficiamento do petróleo, o que torna o seu mercado de trabalho mais amplo, capaz de absorver grande parte da mão de obra lá residente, e também um elevado e crescente número de trabalhadores residentes em outros municípios da Ompetro.”

Quadro 02 – Movimento Pendular no período de 2000 - 2010

MUNICÍPIO DA COMPETRO	2000			2010		
	ENTRADAS	SAÍDAS	SALDO PENDULAR	ENTRADAS	SAÍDAS	SALDO PENDULAR
Armação de Búzios	2.587	203	2.384	5.440	309	5.131
Arraial do Cabo	517	865	-348	528	1.478	-950
Cabo Frio	1.301	4.036	-2.735	2.205	10.606	-8.401
Carapebus	188	497	-309	224	2.297	-2.073
Campos dos Goytacazes	1.241	3.667	-2.426	2.507	8.174	-5.667
Casimiro de Abreu	609	1.079	-470	1.489	3.817	-2.328
Macaé	5.760	502	5.258	25.004	974	24.030
Niterói	426	465	-39	516	1.223	-707
Quissamá	177	527	-350	351	1.139	-788
Rio das Ostras	886	1.217	-331	4.057	12.208	-8.151
São João da Barra	327	961	-634	1.321	1.417	-96
Total	14.019	14.019	0	43.642	43.642	0

Fonte: PIQUET, TAVARES e PESSÔA (2017)

Desta forma, o mercado de trabalho na cidade de Macaé, além de se estabelecer como concentração espacial da atividade produtiva, influencia diretamente a economia das demais cidades da Região Norte do estado do Rio de Janeiro.

Não obstante os efeitos positivos que foram mencionados, não se pode olvidar que a crise mundial que afetou os preços das commodities, inclusive a cotação internacional do preço do barril do petróleo, atingiu de forma drástica a manutenção dos postos de trabalho da indústria do petróleo, levando a demissões em massa. Segundo estudo elaborado pelo Sebrae-RJ (2016), “o desemprego inverte a trajetória de queda até 2014 e aumenta em 2015. No Brasil e na região Sudeste, a taxa de desemprego subiu para 9% no terceiro trimestre de 2015. No estado do Rio de Janeiro, no ano de 2015, a taxa ficou em 8,2%.

Observa-se abaixo que a Petrobras adotou como política institucional da empresa a redução de quase 13 (treze) mil postos de trabalhos efetivos (Quadro 03) e aproximadamente 200 (duzentos) mil postos de trabalhos terceirizados (Quadro 04); esses números nem retratam os trabalhos indiretos ligados à indústria do petróleo.

Quadro 03 – Redução de Funcionários Próprios da Petrobras.

	31/12/2016	31/12/2015	31/12/2014
Petrobras Controladora - Brasil	51.255	56.874	58.618
Região Sudeste	36.883	40.326	41.207
Região Sul	2.529	2.740	2.836
Região Nordeste	10.565	12.344	12.818
Região Norte	1.078	1.214	1.282
Região Centro-Oeste	200	250	475
Sociedades Controladas - Brasil	13.936	14.740	15.293
Região Sudeste	8.760	9.396	9.546
Região Sul	1.826	1.816	1.852
Região Nordeste	2.242	2.267	2.606
Região Norte	527	655	667
Região Centro-Oeste	581	606	622
Empresas Controladas - Exterior	3.638	6.856	6.997
Total Sistema Petrobras	68.829	78.470	80.908

Fonte: Formulário de Referência - 2017 - PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. -

Quadro 04 – Redução de Funcionários Terceirizados da Petrobras.

	Petrobras Controladora	Sociedades Controladas (Brasil)	Sociedades Controladas (Exterior)	Sistema Petrobras
31/12/2016	99.423	17.164	968	117.555
31/12/2015 ⁽¹⁾	132.791	17.601	7.684	158.076
31/12/2014	203.705	18.860	8.448	231.013 ⁽²⁾
31/12/2013	257.341	30.546	9.482	297.369

⁽¹⁾ Em 2015, passou a refletir apenas os prestadores de serviços que trabalham nas instalações da Petrobras. Os números de 2013 e 2014 foram ajustados para fins de comparabilidade.

⁽²⁾ O número de prestadores de serviços publicado no Balanço Social de 2014 não considerou o ajuste para o Sistema Petrobras. Desse modo, o número ajustado do Sistema Petrobras nesse ano, para fins de comparabilidade é 231.013.

Fonte: Formulário de Referência - 2017 - PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS

Ademais, foi observada a mudança na estratégia de investimento da Petrobras, que em consequência a queda da cotação do barril de petróleo, alteração no direcionamento político/gestão da instituição, que antes tinha como um dos seus objetivos a manutenção e investimentos nos poços maduros, porém, visando a viabilidade técnica-econômica, assumiram a postura de investir nos poços do pré-sal

onde as maiores jazidas se localizam na Bacia de Santos no estado de São Paulo, o que colaborou ainda mais para o desemprego na Região do NF.

O que também levou a uma desestabilização da economia regional e, conseqüentemente, a um problema no mercado de trabalho foi a diminuição dos recursos provenientes dos Royalties do Petróleo e as Participações Especiais, colocando em total desequilíbrio as contas públicas dos municípios dessa região, paralisando investimento e, em muitos casos, não conseguindo ter recursos para a folha de pagamento de servidores.

No entanto, a especialização da divisão do trabalho em uma única área, principalmente quando esta está fortemente influenciada pelo mercado internacional, como aconteceu com a região em estudo com a situação do petróleo, deixa a economia altamente volátil, levando os governantes a pensarem em alternativas para geração de emprego.

Diante deste cenário econômico desfavorável para a região dos municípios produtores de petróleo do estado do Rio de Janeiro, os próximos capítulos analisarão as políticas públicas para a geração de emprego, inclusive a alternativa proposta pela Resolução nº 17, do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE.

3 Políticas públicas de geração de emprego

As políticas públicas de emprego, trabalho e renda representam, nos dias atuais, grande porcentagem nos programas de agendas governamentais, em países desenvolvidos ou em desenvolvimento. O mercado de trabalho tem passado por constantes transformações ao longo dos anos graças à evolução constante dos sistemas de produção e distribuição do mundo globalizado, desencadeando um cenário de competição intensa entre os trabalhadores, o que ocasiona o constante desemprego.

Em vários países, o enfrentamento do desemprego acontece de maneiras diversas; em países desenvolvidos, as principais ações são as de contratos de tempo parcial, flexibilizando e movimentando o mercado de trabalho; já no cenário brasileiro, devido ao alto número de trabalhadores informais, o mapeamento

sintetizado se torna tarefa intrincada. A fim de entendermos a situação atual, apresentaremos os principais momentos em que o Estado Nacional interveio no cenário do emprego no Brasil, e, com isso, embasar as discussões acerca do tema.

As políticas públicas de proteção ao trabalhador e de geração de emprego passaram a ser implantadas no Brasil no início do século XX, segundo Vêras:

(...)SÃO EXEMPLOS: A LEI DE PROTEÇÃO CONTRA O ACIDENTADO, EM 1919; A CRIAÇÃO DE CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÃO, EM 1923; A CRIAÇÃO DO SEGURO CONTRA A DOENÇA, EM 1927. PORÉM, FOI COM O ESTADO NOVO QUE O MERCADO DE TRABALHO PASSOU POR SUA MAIS AMPLA ESTRUTURAÇÃO, COM: A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, EM 1930; A LEI DE SINDICALIZAÇÃO, EM 1931; A INSTITUIÇÃO DA CARTEIRA PROFISSIONAL E A REGULAMENTAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DE 8 HORAS, EM 1932; A LEI DA ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL, EM 1934; A CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS NA CLT, EM 1943; SOB UMA DEMANDA CRESCENTE DO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, FORAM CRIADOS O SENAI E O SENAC, NA DÉCADA DE 1940 – VINDO A COMPOR MAIS TARDE O “SISTEMA S” (PASSANDO A INCLUIR, AINDA, SESC, SESI, SENAT, SENAR, SEST E SEBRAE); ENTRE OUTRAS MEDIDAS. (VÉRAS DE OLIVEIRA, R., 2009, P. 52).

Na década de 1960, segundo documento do IPEA, com o crescimento da mão de obra nos grandes centros, decorrentes da migração rural, é que foram feitas as primeiras ações a favor da segurança do trabalhador culminando no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Na década posterior, foi criado o Programa de Integração Social (PIS) além do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); ambos os programas foram como estímulo à poupança interna.

As políticas públicas de emprego, criadas na década de 1960 e 1970, não efetivamente protegiam o trabalhador, somente o indenizavam, deixando-o refém da rotatividade empregatícia criada pelas empresas, uma vez que as mesmas não precisariam pagar ao dispensar o trabalhador.

Na década de 1980, após a redemocratização do país, institui-se o seguro-desemprego (Decreto-Lei 2.284/86) com o objetivo de subsidiar temporariamente o trabalhador desempregado a fim de que o mesmo pudesse se requalificar enquanto estivesse recebendo o benefício; porém, devido às regras impostas pelo próprio programa, poucos recém-desempregados foram favorecidos por não atenderem às

estas regras. Somente na década de 1990, com a Lei 7.998/90, com base na Constituição Federal (CF) de 1988, o PIS e PASEP passariam a alimentar e financiar o programa de seguro-desemprego, dando assistência financeira ao desempregado, além de auxílio na busca de um novo emprego. O financiamento dos programas parte do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criado na década de 1990, que, além de subsidiar temporariamente o desempregado, também tem como meta o Programa de Geração de Emprego e Renda, como aponta Serra:

A estruturação atual dessa Política Pública se dá por meio de um Sistema Público de Emprego, em três áreas: a) A primeira são as políticas de caráter compensatório, de apoio ao desempregado, através do seguro desemprego. 2) A segunda diz respeito à Qualificação Profissional e à Intermediação de mão-de-obra ou Colocação Profissional, que busca inserir no mercado os desempregados. 3) A terceira área é o conjunto de políticas de crédito dirigidas aos diversos setores produtivos capazes de gerar emprego e renda. (SERRA, ROSE, 2009, p. 102).

Ao longo dos anos, o seguro-desemprego foi sendo aprimorado, incorporando novas categorias ao programa, como o pescador artesanal, que fica impedido do ato da pesca por decreto de defeso. As empregadas domésticas também passaram a ter direito ao benefício, desde que o empregador recolhesse o FGTS, entre outros.

Em 1995, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) cria o PLANFLOR (Plano Nacional de Formação Profissional) com o intuito de aumentar significativamente a oferta de ensino profissionalizante especialmente para desempregados. Neste período, mostra-se uma preocupação social com grupos discriminados do mercado de trabalho no Brasil. Em 1996, por meio de recursos do BNDES, cria-se o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), que pretendia financiar grandes empreendimentos geradores de emprego. (IPEA, 2006)

Percebe-se que, na década de 1990, segundo documento do IPEA, na área de geração de emprego e renda, os programas começam a ganhar corpo, porém a capacidade dos mesmos de combater efetivamente as flutuações de emprego no Brasil ainda é questionável. O início da década de 2000 é marcado com as ações do FAT no sentido de geração de emprego com ação em várias áreas como: i) FAT Habitação; FAT Pró inovação; FAT Revitalização; FAT Exportação; FAT Fomentar e

o FAT Infraestrutura. Além desses programas, paralelamente são criadas linhas de crédito auxiliares, que, mesmo não sendo programas, tem objetivo de gerar emprego e renda como: FAT Integrar, FAT Integrar Norte; FAT Vila Pan-americana; FAT Inclusão Digital e FAT Produto Rural. Ainda na mesma década, é criado o Programa Primeiro Emprego, com objetivo de inserir jovens recém-formados no mercado de trabalho.

Segundo Serra:

O governo Lula no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 situa como centro do mesmo a estratégia de desenvolvimento com inclusão social e a desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego. Entre seus objetivos, está o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda. No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para enfrentar o desemprego o referido plano pretende fortalecer o Sistema Público de Emprego na ótica do desenvolvimento sustentável, com geração de mais e melhores empregos, trabalho e renda, com o fortalecimento do trabalho estável, políticas ativas de emprego e economia solidária e um sistema democrático de relações de trabalho. (SERRA, ROSE, 2009, p. 94).

As políticas públicas de geração de emprego, na década de 2000, caminharam no mesmo sentido de outras políticas no país, apresentando características similares como a participação de órgãos e da sociedade civil, a descentralização para os níveis locais, e com enfoque na população mais vulnerável, porém, como apontado por SERRA (2009), não houve uma efetiva integração com as políticas de desenvolvimento econômico, com isso percebe-se que a atuação centrou-se no terreno da assistência e não na geração de trabalho real.

Além dos avanços das políticas criadas a partir da década de 1990, como por exemplo o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) que substituiu o PANFLOR, além da evolução do Programa de Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda (PROGER), que beneficiou e beneficia micro e pequenas empresas por meio do crédito produtivo, criou-se também o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) que busca oferecer cursos de educação profissional a estudantes, trabalhadores, pessoas com deficiência e beneficiários de outros programas federais de transferência de renda.

Mais atualmente, no governo do presidente Michel Temer, foram anunciadas, pelo secretário-executivo do Ministério do Trabalho, Antônio Barreto, em reunião do BRICS, ações no sentido de garantir a proteção e geração de emprego, como o Programa de Proteção ao Emprego (PPE), que tem como objetivo favorecer a recuperação financeira de empresas, sustentar a demanda em tempos de adversidade e ainda estimular a produtividade do trabalho. No mesmo evento, foi tratado ainda do assunto sobre a Lei da Aprendizagem, que obriga médias e grandes empresas a completarem seus quadros de funcionários com jovens aprendizes (5% a 15%). Todas essas medidas “atuais”, temporalmente dizendo, continuam atuando diretamente no problema do desemprego, e não na criação de postos de trabalho, o que enfatiza ainda mais a política do “tampa buraco”, pautando suas ações em momentos de queda da empregabilidade, deixando claro que não existe, no Brasil, uma ação efetiva, pensada, projetada para o crescimento do mercado de trabalho.

Diante da trajetória de intervenção do estado narrada aqui, pode-se concluir que a estrutura do sistema do emprego no Brasil parte de políticas centralizadas no nível do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), cuja evolução, mesmo que tardia, data do período entre 1990 a 2000, representou mudanças significativas na estruturação das políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho, porém, há de se salientar que as políticas implementadas tiveram como base a demanda ao invés da oferta do mercado de trabalho, com enfoque em grupos sociais mais vulneráveis, o que trouxe um caráter compensatório a estes programas.

Segundo documento do IPEA:

Contudo, a despeito dos avanços constatados, há que se reconhecer que os programas pertencentes ao SPETR brasileiro continuam, em sua maioria, presos à regulação do setor formal da economia, que atualmente ocupa menos da metade da PEA no mercado de trabalho. Em outras palavras, é preciso atentar para o fato de que o conjunto de políticas nacionais de emprego nasceu e se desenvolveu restrito aos programas governamentais pertencentes exclusivamente ao seu SPETR. (...) Há, evidentemente, pressões para que o SPETR assuma papéis mais proeminentes na integração de suas políticas específicas com aquelas da esfera macroeconômica, o que lhe impõe um desafio (...) reorientar seu leque de prioridades, no sentido de direcionar o sistema de programas e recursos para

políticas voltadas à dinamização do mercado de trabalho, ou ainda ajustar seus programas direcionando sua ação e seus recursos para o conjunto de trabalhadores independentemente de seu grau de formalização. (IPEA (2006, p. 426).

Mesmo com os problemas estruturais das políticas do Sistema de Emprego, Trabalho e Renda, as mesmas têm papel fundamental na atenção frente às necessidades emergenciais de uma população que sofre com os problemas de desemprego e subemprego, constantes em todo território nacional, além do papel fundamental na preparação para inserção ou reinserção da mesma no mercado de trabalho.

No próximo capítulo, trataremos desses efeitos da política de geração de emprego na Região NF, em que discutiremos o papel do estado frente ao grande número de desempregados oriundos da queda drástica na indústria do petróleo na Bacia de Campos, discutindo sobre as ações em andamento e possíveis soluções para o problema.

4 As políticas de desoneração fiscal como política pública de geração de empregos

A edição da Resolução nº 17 do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, publicada no DOU em 06/07/2017, estabelece como medida a redução dos royalties devidos em razão da exploração de 10% para até 5% sobre uma curva incremental de produção. No presente artigo, descabe a discussão técnica da medida, ou seja, qual seria a melhor determinação sobre a fixação da curva incremental, consideração da queda da produção de petróleo na Bacia de Campos.

O estudo tentará, de forma simplificada, verificar a possibilidade de efetividade da política pública de geração de empregos como base nas medidas de renúncia ou desoneração fiscal. Para tanto, será utilizado um método comparativo com outras medidas da mesma natureza implementadas pelo Estado. Ocorre que “nas avaliações de efetividade, a maior dificuldade metodológica não consiste em distinguir produtos de resultados. De fato, a principal dificuldade metodológica consiste precisamente em demonstrar que os resultados encontrados (sejam eles no

sentido do sucesso ou do fracasso) estão casualmente relacionadas aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise (Arretche, 2009: 32)

Vale destacar que a medida está na sua fase inicial de implementação e carece ainda de regulamentação e definições que esclareçam quais são os objetivos precisos da política pública. Efetuando uma análise preliminar, temos, no plano da eficiência da política pública, a desoneração fiscal e, como contrapartida, no plano da eficácia, a promessa de criação de empregos e geração de renda na Região NF.

A notícia foi trazida pelo periódico local “Expresso Regional”, ed. nº 586, de 13/08/2017, da publicação da Resolução nº 17 do CNPE, a medida é veementemente defendida pelo município de Macaé, na figura do seu prefeito, como forma capaz de atrair investimentos na cadeia produtiva da Bacia de Campos, como forma geradora de empregos e rendas.

Deve ser exaltado o discurso do alcaide do município de Macaé, extraído da mesma fonte, “ para cada 1 bilhão investidos, 25 mil postos de trabalho são gerados”. Neste ponto, parece claro que a medida é defendida com maior vigor pelo município de Macaé do que pelos outros municípios da região que são beneficiados com as rendas geradas pela exploração e produção de petróleo pagas em forma de royalties e participações especiais, que temem uma diminuição maior da arrecadação destas receitas.

Há uma percepção, que pode ser contestada, de que os empregos gerados em Macaé trariam somente benefícios para este município. Ocorre que o estudo do movimento pendular da região demonstra claramente que Macaé possui um saldo pendular positivo, ou seja, os empregos de Macaé atraem trabalhadores que moram nas cidades vizinhas. Nestas condições, gerar empregos na “capital do petróleo” beneficia de forma indireta outras cidades da região.

Verifica-se, contudo, neste primeiro momento, um aparente descompasso entre as intenções destas cidades, principalmente Campos dos Goytacazes, Quissamã e São João da Barra e a posição de Macaé. De qualquer forma, ficou evidenciado o descontentamento, como a medida de desoneração fiscal que foi adotada sem a formulação de uma consulta prévia entre os interessados, ou seja, de forma “unilateral” por um único município da região.

Apesar dos conflitos de interesses gerados pela Resolução nº 17 – CNPE, em alguns pontos não pode deixar de haver um sentimento de concordância geral: a Bacia de Campos completou 40 anos de atividade, muitos dos seus campos de produção entraram numa fase de declínio, se faz necessário investimentos em novas tecnologias de exploração para melhorar a capacidade de extração do óleo nos chamados campos maduros.

A revisão dos planos de investimentos das companhias exploradoras de petróleo determinada pela redução do preço do barril no mercado internacional, no cenário externo, aliado ao quadro de instabilidade política e econômica, no campo interno, determinaram uma redução na principal base de operações da atividade de produção de petróleo, localizada em Macaé, no Norte Fluminense. Efeito imediato à redução de milhares de posto de trabalho.

Neste cenário, uma das medidas adotadas pela União como política pública de geração de empregos e rendas na Região NF se traduz na desoneração fiscal, que prevê “no âmbito das prorrogações dos prazos de vigência dos contratos existentes, uma redução de royalties, para até 5% (cinco por cento), sobre a produção incremental gerada pelo novo plano de investimentos a ser executado, de modo a viabilizar a extensão da vida útil, maximizando o fator de recuperação dos campos” (Resolução nº 17 – CNPE, art. 3º, XII).

Retomando o objetivo do presente artigo, qual seja, verificar a efetividade da política pública de geração de empregos consubstanciada na edição da Resolução nº 17 – CNPE, tomaremos como base o Relatório de Acompanhamento TC 020.911/2013-0 elaborado pelo Tribunal de Contas da União, no qual podemos verificar seus dois objetivos principais: o primeiro, relativo aos “reflexos das desonerações do IR e do IPI nas transferências ao FPM, FPE, IPI-Exportação, Fundeb, Fundos Constitucionais de Financiamentos, Fundos Regionais de Investimentos, bem como no cálculo do mínimo constitucional da educação”.

O segundo objetivo do Relatório foi apurar quais os resultados esperados e alcançados com as desonerações do IR e do IPI? Quais os indicadores, objetivos, metas e motivação da escolha da política pública de desonerar os tributos federais para determinados setores da economia? E ainda, identificar reflexos das desonerações no desenvolvimento regional.

Por questões de metodologia, iremos destacar somente os resultados referentes à segunda parte, como referencial teórico. Deste modo, sobre a análise dos resultados do relatório de auditoria do TCU, vale apontar o seguinte trecho...

“2.2.6.10 Nenhum dos normativos concessores da renúncia tributária toma por base, por exemplo, resultados alcançados com as desonerações anteriormente concedidas. Não foi demonstrada a correlação entre a desoneração dos tributos e o desenvolvimento do setor, emprego, preço, beneficiário.

2.2.6.11 A correlação pode ser demonstrada quando as alterações constatadas no objetivo pretendido, preço, por exemplo, são acompanhadas pelas modificações na desoneração. Nesse caso, teríamos a constatação de que, ao diminuir a carga tributária sobre determinado bem, haveria a redução do preço do referido bem. Identifica-se a necessidade de que o embasamento da renúncia de determinado tributo seja fundamentado numa relação funcional ou causal com os objetivos pretendidos, o que não foi demonstrado nos expedientes.

2.2.6.12 Durante o acompanhamento, não foram apresentados estudos sobre a relação entre os objetivos pretendidos e os efetivamente alcançados, apesar de diversas das desonerações terem sido concedidas há anos. Percebe-se que, apesar de haver a renovação do benefício, não há qualquer subsídio técnico sobre os efeitos reais da desoneração concedida ou análise de possíveis cenários econômicos e sociais, caso não fosse concedida a renúncia do tributo específico.

2.2.6.13 Identifica-se a falta de transparência na motivação da concessão das renúncias e na apresentação dos resultados. Além disso, percebe-se a falta de informação quanto aos aspectos alocativos e distributivos da política desonerativa.”

Por fim, o relatório conclui pela ausência de transparência na formulação das políticas públicas de renúncia de receita, considerando a falta de estudo técnico prévio dos impactos das medidas, bem como um acompanhamento sistematizado

das medidas, tendo em conta o grande volume de receitas que deixaram de ser arrecadadas.

O relatório de acompanhamento toma por base o período entre 2008 e 2012, faz um levantamento dos volumes de recursos que foram renunciados como política de incentivo à atividade industrial, que teve como principais justificativas o crescimento do setor e ainda a geração de empregos.

Torna-se descabido, no presente trabalho, uma análise aprofundada dos resultados do relatório elaborado pelo TCU, contudo, são patentes a ausência de estudo prévio, de definição de metas e objetivos, de previsão expressa de alocação dos recursos e de acompanhamento sistematizado da implantação da política pública.

Deste modo, a fim de que as disposições da Resolução nº 17 da CNPE tenham efetividade como política pública de geração de empregos na Região Norte Fluminense se faz necessário, em primeiro lugar, estudo prévio da medida, inclusive com a definição clara da denominada curva incremental de produção. Se torna imprescindível a definição de metas e objetivos com relação à geração de emprego, bem como o volume estimado de renúncia fiscal e a previsão expressa de que este volume será reintroduzido na região como investimentos na cadeia produtiva de petróleo. Por fim, é necessária a designação de um órgão específico com a atribuição de acompanhamento e fiscalização da política pública, sob pena de que, se tais medidas não forem observadas, estaremos diante de mais uma ação inócua do estado e, ainda, em claro desperdício de recursos públicos sem a devida contrapartida.

5 Considerações finais

O Brasil apresenta um profundo abalo em sua estrutura produtiva desde 2014, fruto de uma crise econômica, ética e política, sem precedentes. Na Região Norte Fluminense, a situação se agrava, pois soma-se à crise nacional a significativa desaceleração nos investimentos no setor petrolífero. A mudança no cenário da indústria do petróleo, provocada pela redução da cotação internacional do barril de petróleo, exigiu da Petrobras adequação de seu plano estratégico, reduzindo, de

forma acentuada, os investimentos na Bacia de Campos. Os efeitos deste novo plano estratégico foram rapidamente traduzidos em corte de milhares de postos de trabalho em toda a Região NF, principalmente no município de Macaé.

Considerando que a Região NF, assim como o município de Rio das Ostras na Baixada Litorânea, tem como características uma densa concentração demográfica e profunda especialização da produção e do trabalho no setor petrolífero, faz-se necessário pensar, de forma urgente, no desenvolvimento de uma política pública de geração de emprego e renda como solução para a desaceleração que vive a economia local. Há de se considerar que, historicamente, as políticas públicas de emprego e renda demonstram características assistencialistas e com foco no desemprego, e, portanto, consideradas de baixa efetividade na criação de novos empregos.

Com o advento da Resolução nº17 do Conselho Nacional de Política Energética, abre-se uma nova perspectiva de retomada de desenvolvimento regional. Abrindo mão de royalties em função da ampliação de investimentos por parte da “petroleiras”, busca-se a criação de novos empregos de modo que possa absorver um amplo quantitativo de profissionais do ramo petrolífero que encontram-se desempregados ou atuando em empregos precários. No entanto, uma política por si só não garante resultados. Dois aspectos merecem ser tratados nesta questão: em primeiro lugar, no caso da Resolução nº17, Macaé, município defensor da proposta, terá que buscar alinhamento com os municípios vizinhos, pois ele, Macaé, é percebido como o maior beneficiado por esta política. Macaé pode ser o maior beneficiado, mas não será o único. Os estudos de movimentação pendular comprovam que muitos profissionais que trabalham em Macaé residem em outras cidades na região. Os benefícios desta política se espalhariam por diversas cidades da Região NF e Baixada Litorânea. Em segundo lugar, tomando como base o relatório do TCU, que visa avaliar políticas de geração de emprego por meio de renúncia fiscal, concluímos que há riscos de falhas inerentes ao processo de concepção e implantação de políticas desta natureza, que precisam ser mitigados para garantir o sucesso na obtenção dos objetivos propostos.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2009. p.29-39

BRASIL. Resolução nº 17 - Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Acompanhamento TC 020.911/2013-0**.

CRUZ, José Luis V. **Que crise é essa?** A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro. *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, Campos dos Goytacazes, RJ, v. 12, n. 48, p. 2- 5 jun. 2015.

Jornal Expresso Regional. Macaé, 13 ago. 2017.

PETROBRAS. Formulário de Referência, 2017.

PIQUET, Rosélia ; TAVARES, Érica ; PESSÔA, João M. Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v.19, n.38, p.201-224, jan/abr, 2017.

PIQUET, Rosélia. **Indústria do petróleo e dinâmica regional**: reflexões teórico-metodológicas. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (Orgs.). *Petróleo e região no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

RIO de Janeiro: cenário de crise em 2016. *Síntese Nota Conjuntural*, n. 40 . Rio de Janeiro: SEBRAE, RJ.

SERRA, Rose. A política pública de emprego, trabalho e renda – sentido e repercussões sociais. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 16, n. 2, p. 87-109, jul./dez., 2010.

TAFFNER, Paulo (ed). **Brasil**: o estado de uma nação - mercado de trabalho, emprego e informalidade. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.