Uso do território e os royalties do petróleo: descentralização federativa, fundo público e municípios beneficiados no estado de São Paulo

Rodrigo Fernandes Silva

rodrigo.unicamp@gmail.com

Resumo

Na relação entre os usos territoriais, os *royalties* e a federação brasileira, verificamos a superacumulação e a concentração dos recursos em alguns lugares. Metodologicamente, o espaço geográfico é percebido como conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações. Assim, cada recorte espacial e temporal é explicitado pela seletividade territorial, influenciada pela intencionalidade da divisão do trabalho, pela criação do ambiente técnico construído e pela fragmentação político administrativa. Efetivamente, esse recurso possui funções distintas na manutenção do equilíbrio federativo. Ele se assenta em complexas relações políticas entre as esferas de governos, soldando o pacto federativo. Assim, verificamos o modo pelo qual o conteúdo técnico instalado em cada lugar é indicador do montante de recursos financeiros que desembarcam nos municípios. Na exploração petrolífera sob o oceano, excepcionalmente, calcula-se a quantia de recurso que cabe a cada município por meio das projeções cartográficas (paralelas e ortogonais).

* * *

PALAVRAS-CHAVE: Uso do território, *royalties* do petróleo, Federação, estado de São Paulo.

Introdução

Do ponto de vista geográfico, o território herdado, vivido e atualizado serve tanto como suporte e abrigo para os que nele vivem, quanto recurso para outros (GOTTMANN, 2012). Todavia, este entendimento passa, em parte, pela compreensão da introdução das obras de engenharia, ou seja, objetos geográficos (SANTOS; SILVEIRA, 2006). Por um lado, essa análise nos permite verificar como ocorre a instalação dessas obras; por outro, como elas organizam as atividades econômicas, desorganizando a vida de relações dos lugares (SANTOS, 1979).

Outrossim, para o entendimento da formação socioespacial, proposta por Santos (1982), devemos perseguir metodologicamente com a análise do espaço geográfico como conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações. É fundamental, no entanto, que esta análise esteja associada aos sistemas técnicos atuais, sobretudo o *meio técnico científico informacional* (SANTOS, SILVEIRA, 2006).

Com isso, na relação entre o estudo da formação socioespacial (SANTOS, SILVEIRA, 2006), podemos identificar e evidenciar as áreas (eventos) e os momentos (períodos temporais) em que os objetos geográficos são inseridos. Isso induz o entendimento e identificação da seletividade como intencionalidade da divisão do trabalho, das fragmentações políticas administrativas e da criação do ambiente técnico construído.

Para Santos (2012), somente podemos falar de superexploração e de superacumulação quando verificamos como os progressos da tecnologia da produção e do *management* garantem que a coleta dos *royalties* ocorra a título de transferência de licenças e venda de serviços.

Assim, em seu uso, podemos analisar a diversidade e a unidade do território, já que a questão central da história humana e de cada país constitui o pano de fundo do estudo das suas diversas etapas e do momento atual (SANTOS; SILVEIRA, 2006). Desse modo, verificamos que o financiamento das instâncias subnacionais de governo está no núcleo dos processos de descentralização do pacto federativo.

Discussão federativa e os *royalties*

No Brasil, do ponto de vista fiscal, os fundos públicos alicerçam a federação, especialmente tendo em vista as profundas desigualdades regionais existentes. Assim, a divisão do poder em esferas de governo e a unidade da federação pressupõem transferências significativas de recursos entre regiões com desigual capacidade econômica (AFFONSO, 1995). O agrupamento desses recursos na forma

de fundos é, a todo o momento, passíveis de pactuação, não apenas das receitas (próprias e Transferências Constitucionais e Legais ou Conveniadas), mas, também, de outros recursos disponibilizados pela União (uma vez que este fundo é gasto predominantemente nos Estados e municípios), como os gastos das empresas estatais, incentivos fiscais regionais e setoriais e/ou empréstimos do sistema financeiro público.

Esses recursos possuem funções distintas na manutenção do equilíbrio federativo, especialmente porque eles se assentam em complexas relações políticas entre as esferas de governos, soldando o pacto federativo. Nestes pactos, a divisão dos recursos e encargos entre os governos (federal, estadual e municipal) representa o estabelecimento de uma natureza federativa que se legitima quando há mais interesse, desde que as unidades sejam mantidas unidas, ou seja, federadas e não separadas.

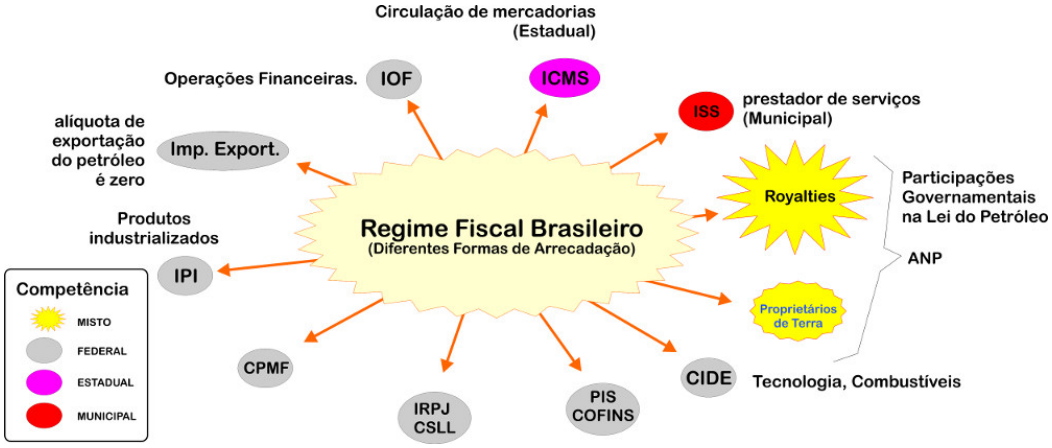
Nesse contexto, os *royalties* foram criados como uma das variáveis econômicas fiscais, que conecta os entes federativos, em um contexto concorrencial direto com o planejamento governamental soviético, como parte do pacote de políticas keynesianas. Eles se comportam como elementos importantes da descentralização financeira do estado capitalista e da consolidação e fortalecimento federativo, sobretudo nas relações entre municípios, Estados e União. São parte operacional da validação da explotação dos recursos e, em parte, pela sua conversão à categoria econômico/financeira, dada pela criação do fundo público petrolífero e pela alimentação do fluxo de finanças entre os entes federativos. Na atividade produtiva, o pagamento de *royalty* se deve à existência de empresas de distintos países (ou economias) operando à distância em rede (com países produtivos e países das empresas matrizes conectados), funcionando como microeconomia internacional.

Nesse modelo, os *royalties* do petróleo e do gás natural são as compensações financeiras pagas pela explotação industrial desses recursos. São reservas internacionais de parcela da produção que fica nos lugares e podem ser definidos como categoria jurídica, econômica e político-administrativo. Nele, para os economistas, a teoria locacional é um artifício dentro de um sistema de preços tabelado, sob o qual são estabelecidas as decisões relativas ao seu pagamento (ODELL, 1966) e às transferências de capital entre os entes da federação.

No caso brasileiro, como demonstra a Figura 1, o *royalty* é um desses elementos que participam da criação do Regime Fiscal Brasileiro. Esse regime fiscal é formado por diversas formas de arrecadação, entre outros: estadual com o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços); municipal com o ISS; e

federal com o IOF, Imposto sobre Importação e Exportação, Imposto dos Produtos industrializados (IPI), Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), para os combustíveis: e misto, fluindo entre os entesa renda da propriedade da terra e os *royalties* do petróleo. É parte do intergerenciamento político-administrativo federativo, seletivo e focado a fins econômicos, sobretudo, com o controle e fiscalização das atividades produtivas.

Figura 1. Brasil: composição e competência regime fiscal[1].



Fonte: Elaboração Própria, adaptado de José Gutman (em ROSÉLIA; SERRA, 2007).

No entanto, o problema dos *royalties* se deve às atividades petrolíferas serem muito mais amplas que a área de recebimento dos *royalties*. Na produção há áreas consideradas bens públicos e, por isso, não pagam compensação financeira para seu uso. Os municípios envolvidos na produção, que tem em seus limites instalados dutos e terminais de bombeamento, subestações e refinarias, não pagam *royalties*, somente recebem ISS e ICMS. Isso porque grande parte destas áreas é reconhecida com a noção de bem público (definição legal que ampara a delimitação de área de servidão administrativa, necessários à existência de determinado bem), não sendo considerado no cálculo da compensação financeira. Assim, de fato, não há sobreposição ou equivalência entre os lugares onde operam parcelas da produção e os lugares que recebem parte desta compensação. Essa é uma relação definida por critérios políticos.

Dessa forma, para entendermos essas relações, temos de indagar além da história da intervenção externa nos lugares. Sobretudo porque com o uso

1 Disponível em: <http://iepecdg.com.br/uploads/artigos/111101_tributacao_petroleo_v6.pdf>.

econômico dos recursos territoriais são gerados conjuntos de fixos públicos (SANTOS, 2009), atrelados e gerenciados por frações político-administrativas, sobretudo as Regiões Metropolitanas, os municípios, Estados e os Ministérios.

Para Serra (2007) se trata de uma sorte que atende a específicas necessidades políticas de justiça intergeracional. O que existe de fato são critérios coadjuvantes no processo de distribuição espacial das rendas petrolíferas – como os municípios beneficiados por operações de embarque e desembarque do setor. Esse autor argumenta que esses são os alicerces de rateio das rendas petrolíferas no âmbito municipal. Para ele, de fato, não se trata de uma sorte geográfica, mas sim de um determinismo geográfico associado à intencionalidade política.

Assim, focando a correspondência entre as respectivas áreas e estruturas espaciais destinadas à produção, associada às escalas federativas receptoras dos *royalties* e das compensações financeiras, verificamos que ambos estabelecem uma relação política seletiva. Em outras palavras, o uso territorial – ou seja, das infraestruturas de fluxo material e imaterial – é definido e mediado por decisões políticas nas escalas municipal, estadual e federal.

Nesse sentido, no território que atende à produção petrolífera, Leal e Serra (2003) entendem que são imobilizados capitais cuja junção deixa de existir quando chega ao esgotamento das reservas. Para eles, são as estruturas industriais, equipamentos de infraestrutura terrestre, portuária e escritórios de serviços que se cristalizam nessas regiões que respondem as dinâmicas de crescimento local ou regional. Esses impactos (ou implicações) territoriais podem, e não sua magnitude, justificar a necessidade de aplicação dos *royalties* nas regiões produtivas.

Normativamente, técnicos e geógrafos do IBGE, em resposta ao "impacto ambiental" (ou seja, às alterações na superfície terrestre expressas nos compartimentos territoriais – sociais – e nas consequências – ambientais – da criação do sistema técnico) estabeleceram a associação entre as noções de projeções geométricas (dos limites dos municípios litorâneos sobre a zona econômica exclusiva brasileira) e das áreas geoeconômicas (balisticamente atingidas pelas instalações dos objetos técnicos).

Nesse quadro, a distribuição dos *royalties* se apresenta como uma mera discussão política da geometria a ser adotada, posto que poderia ser aprovadas outras formas de distribuição (SERRA, 2007). Nos municípios continentais, a destinação dos recursos econômicos é de fácil solução: cada município recebe os recursos pela produção em seus limites. Todavia, uma vez que o oceano tem sua exploração federalizada, ou seja, tem limites municipais ou estaduais, como é feito

o pagamento dos *royalties* dessas águas?

Nessa relação, podemos evidenciar a fragilidade das regras de associação entre a presença de capitais petrolíferos e o pagamento dos recursos. Por outro lado, do pondo de vista econômico, a magnitude das transferências dos *royalties* aos municípios não esconde que, na produção *offshore*, a maior parte dos recursos financeiros e a totalidade das participações especiais são transferidas aos municípios segundo critérios físicos[2].

Temporalidade e critérios de distribuição

Geograficamente, pensar uma região é pesar nos processos espaciais e temporais, fundados na grande diferenciação cultural e enorme desigualdade social produzida com a globalização. Para Haesbaert (2010), regionalização e periodização são duas faces do mesmo processo histórico. Segundo ele, esses dois processos são associadas às ideias de Fernand Braudel (historiador) e Christian Grataloug e Davis Wishart (geógrafos) que relacionam o espaço geográfico e o tempo histórico, a partir da indissociabilidade entre processos de "recortar" o espaço e "recortar" o tempo.

Para Santos (2009), devido ao fato dos eventos se darem em conjunto sistêmico, sua organização depende de sua duração e amplitude. Nesse sentido, a escala é como um limite e um conteúdo que estão sempre mudando, ao sabor das variáveis dinâmicas do acontecer regional e local. Assim, como a escala varia no tempo, visto que a área de ocorrência é dada pela extensão dos eventos, a palavra escala deve ser entendida como a área de ocorrência, mas principalmente como um dado temporal.

Assim, paralelamente à identificação de áreas, zonas ou escalas de ocorrência, a periodização, como recorte temporal dos eventos, nos ajuda a compreender o processo associado de desnaturalização dos recursos naturais e a descentralização federativa, com a retenção nos lugares (transferência para a administração pública municipal, estadual e federal) de parte do valor econômico da produção. Dessa forma, como todo recorte espacial tem sua temporalidade específica, a cada período há a possibilidade de se organizar outras formas de distribuição.

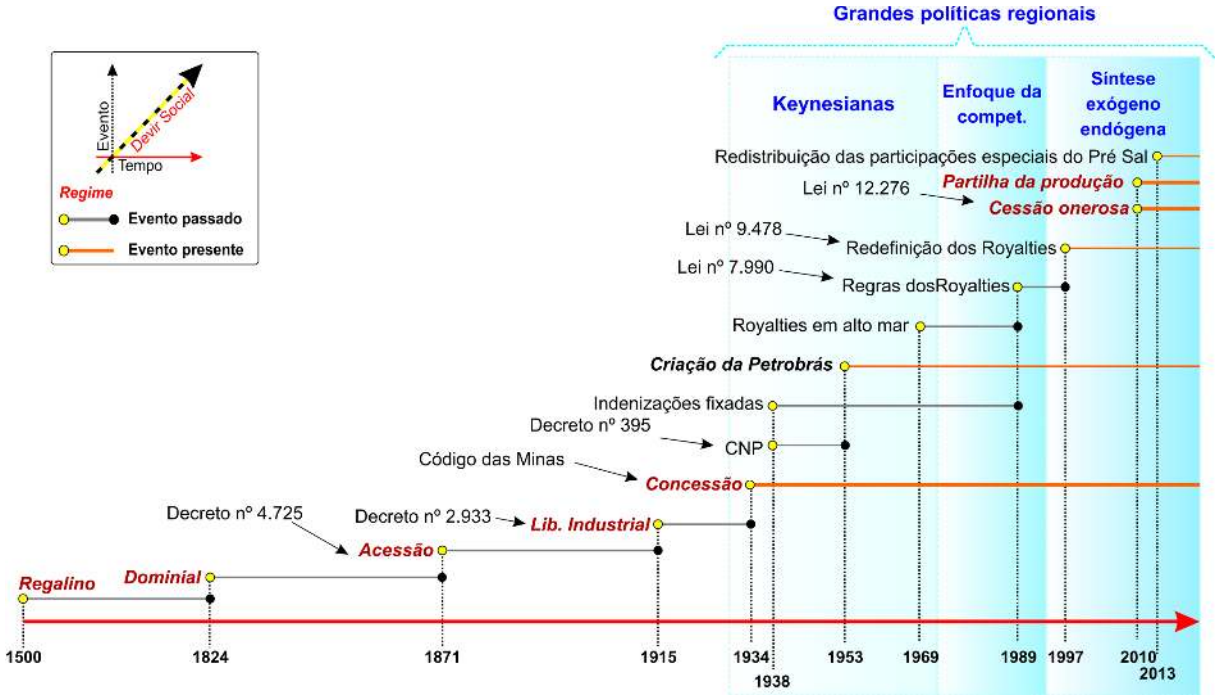
Baseado na relação da coexistência e sobreposição de eventos (SANTOS, 2009) de variáveis de pesquisa, elaboramos a figura 2, que demonstra os períodos de políticas regionais e os períodos de exploração dos recursos territoriais: regalino,

2 Isso porque Serra (2007) não incluiu na discussão as modificações da Lei, que tramitam como propostas no Senado e na Câmara Federal.

dominial, acessão, liberdade industrial e concessional.

O regime regalino, de 1598, vem da ideia do regalo ou presente, derivada da noção medieval da relação econômica entre o arrendatário da terra e os reis locais, para manter a estabilidade da produção localizada em seu território. O regime dominial, de 1824, estava associado à noção de pertencimento dos recursos naturais ao domínio público do Estado imperial brasileiro. No regime de acessão, de 1871, do ponto de vista normativo, o solo passou a ser considerado inseparável da propriedade, como uma propriedade acessória, atribuindo as riquezas do subsolo a seus proprietários. Em 1915, se instalou o regime de liberdade industrial, onde se reconheceu a propriedade das minas e jazidas, sobretudo, frutos da atividade produtiva da mineração convencional. Por fim, o regime concessional, de 1934, novamente, separa em categorias distintas as propriedades do solo e do subsolo para fins de exploração mineral. Esse regime é marcado pela inclusão da noção de servidão administrativa do solo e do subsolo.

Figura 2. Brasil: Periodização da exploração dos recursos territoriais



Fonte: Elaboração Própria a partir de pesquisa de campo realizada em 2013.

De acordo com Diniz e Crocco (2006), do ponto de vista das grandes políticas regionais, podemos destacar três: (1) após 1930, onde são inseridas as políticas keynesianas (primeira geração de políticas regionais), como mecanismos de compensação às regiões atrasadas através de um sistema de incentivos fiscais; (2) após 1970, momento que entra em cena o enfoque da competitividade expresso na criação de novas tecnologias, da mobilização ou desenvolvimento de seus recursos

específicos e suas habilidades próprias; e (3) por fim, no ano 1990 inicia a fase da síntese exógeno-endógena – aplicada nos distritos industriais italianos – requerendo um aumento na racionalidade do uso do recurso e dos programas existentes.

Todavia, é somente com a criação da Petrobras, em 1953, que os *royalties* começaram a ser pagos pela produção de petróleo e gás, na forma de indenização ou compensação financeira. Ficou estabelecido o pagamento de 5% sobre do valor faturado de óleo bruto, xisto betuminoso e gás extraído de seus respectivos derivados (a união retinha 4% e remetia 1% ao município produtor). Nesse momento, esse recurso territorial era visto como um fundo financeiro, uma reserva econômica, bem mais diversificado setorialmente.

No final da década de 1960 e início da de 1970, o estado do Rio de Janeiro, por ser pioneiro na produção, serviu como modelo para estabelecimento dos critérios de cálculo e grande centro produtor, garantindo a lucratividade para seus municípios.

Devido a reabertura política (com a necessidade de uma nova constituição federal) e o aumento da produção de petróleo, de acordo com Serra (2007), em 1985, foram elaboradas, pelos pesquisadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), propostas de indenizações ligadas aos conceitos de municípios confrontantes e de zona geoeconômica.

Dessa forma, ficaram previstas, na Lei 7.453/85[3], indenizações ligadas ao conceito de municípios confrontantes e de área geoeconômica. A categoria de beneficiários confrontantes, demonstrada na Tabela 1, é estabelecida por critérios para a definição da área geoeconômica são devidas às noções de projeções paralelas e ortogonais.

3 Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7453.htm>.

Tabela 1. Brasil: Quadro de Sistematização das categorias dos municípios beneficiados pelos royalties

Royalty de 5%		Royalty Excedente (> 5%)	
Lavra em terra	Lavra em Plataforma Continental	Lavra em terra	Lavra em Plataforma Continental
Municípios produtores, cujo território é realizada a lavra de petróleo e gás natural (1%); **Municípios com instalações** marinhas ou terrestres de embarque ou desembarque (0,5%)	**Municípios confrontantes** com poços de petróleo e suas **áreas geoeconômicas**, divididas em: [1] Zonas de Produção Principal (0,9%); [2] Zona de Produção Secundária (0,15%); [3] Municípios limítrofes (0,45%) [4] Municípios com Instalações (0,5%)	**Municípios produtores**, cujo território é realizada a lavra de petróleo e gás natural (0,75%); **Municípios com instalações** marinhas ou terrestres de embarque ou Desembarque (0,375%)	**Municípios confrontantes** pelo critério das **Projeções Ortogonais e Paralelas** (1,125%); **Municípios com Instalações** (0,375%)

Fonte: Elaboração própria com dados adaptados de Serra (2005).

Na elaboração conceitual das projeções ortogonais pelo IBGE, em virtude da falta de pesquisas e descobertas em outros lugares, pelo fato das descobertas petrolíferas ocorrerem em águas profundas, do ponto de vista da nova geopolítica que se instalava, houve a necessidade da criação dos limites marítimos dos municípios, Estados e federativos, sobretudo para o recebimento dos *royalties* do oceano.

Todavia, é somente em agosto de 1986, de acordo com Gutman e Leite (2003), que entraram em vigor os atuais critérios de identificação, com rebatimento nos respectivos municípios das mesorregiões homogêneas. Ela redefiniu o pagamento da alíquota de 5% da produção, para os *royalties* petrolíferos.

Por esse motivo, em 1986, áreas geoeconômicas (continentais e oceânicas) são elaboradas de modo complementar, de acordo com Gutman e Leite (2003), pelo IBGE, para identificação dos municípios e suas respectivas mesorregiões homogêneas. Assim, normativamente, são beneficiados os Estados e Municípios contíguos da faixa litorânea ao limite da plataforma continental, onde se situam os poços.

Contraditoriamente, para Serra (2007), a Lei de 1986 definiu, somente para essas atividades, a alíquota de 1,5% para a produção petrolífera. Na repartição desses *royalties*, cada município confrontante e sua respectiva área geoeconômica recebe parte dos recursos. Como principal critério de cálculo, dos *royalties* que cabe a cada município confrontante, são projetadas das extremidades limítrofes desses municípios litorâneos duas projeções geométricas: as projeções paralelas e as

ortogonais.

Todavia, a chamada parcela básica da produção, alíquota até 5%, é dividida, na Lei nº 7.990/89[4], com: 30% para os Estados confrontantes (caracterizados pelo critério de confrontação das projeções limítrofes); 30% para os municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas; 20% para o comando da Marinha; 10% para o Fundo Especial; e 10% para os municípios com instalações.

Em 2010, a descoberta da Província do Pré-Sal (rochas porosas ricas em hidrocarbonetos e petróleo) possibilitou a coexistência de três regimes fiscais[5]: concessão, cessão onerosa e partilha (LIMA, 2011). No mais antigo, o regime de concessão, o Estado garante os direitos exclusivos para pesquisa, lavra e comercialização do petróleo. No regime de cessão onerosa, de 2010, se aplica às áreas de Pré-Sal cedidas onerosamente para a Petrobras. Já na partilha da produção, a propriedade do petróleo é do Estado, no entanto, ele permite que as empresas gerenciem e operem as instalações produtivas em determinado campo, assumindo os riscos da produção.

Sobre esses regimes, há diversas proposições de alteração das regras das compensações financeiras e dos *royalties*, sobretudo do Deputado Gustavo Fruet (PSDB-PR) e da Senadora Ideli Salvatti (PT-SC). Todavia, essas discussões possuem aspectos mais amplos, que vão muito além da simples redivisão dos recursos aos entes envolvidos.

Projeções Geométricas e os Municípios confrontantes

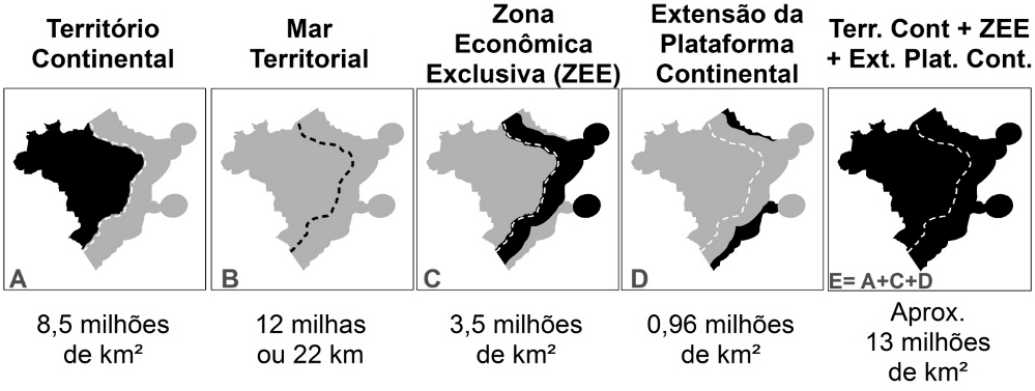
Segundo Cotta (1975), mesmo os Estados Unidos não reconhecendo as 200 milhas para o mar territorial brasileiro, as plataformas e os poços de perfuração vão além das 12 milhas náuticas (22 quilômetros), conhecidas como o Mar Territorial. Para a Marinha Brasileira e para o Ministério de Minas e Energia (MME) (BRASIL, 2010), o mar territorial brasileiro é limitado a 12 milhas. Nele, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) tem seu limite exterior fixado em 200 (duzentas) milhas náuticas (370 quilômetros), com área total de 3.500.000 Km^2. Em 2004, a Marinha e o MME solicitaram, junto à Organização das Nações Unidas a Extensão da Plataforma Continental (território de um país vai até onde os sedimentos do continente alcançarem a planície abissal no fundo oceânico), um acréscimo de 960 mil Km2,

4 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm>.

5 Internacionalmente, a atividade petrolífera possui, ainda, o Regime Join Venture; no entanto, ao contrário dos regimes de concessão e de partilha da produção, não possui critérios e definições estabelecidas. Esse regime somente define que os riscos e os custos são compartilhados, entre as Empresas e o Estado. Nele, o segundo é responsável direto pela produção do petróleo e gás natural, na posição de potencial agente de danos, sobretudo, ambientais (LIMA, 2011, p. 15).

conhecida como Amazônia Azul[6]. Todavia, nessas áreas ocorre somente o aproveitamento dos recursos da superfície e subsuperfície.

Figura 3. Brasil: Dimensões do território brasileiro no período da globalização



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE. Disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/confest_e_confege/pesquisa_trabalhos/arquivosPDF/M585_01.pdf>.

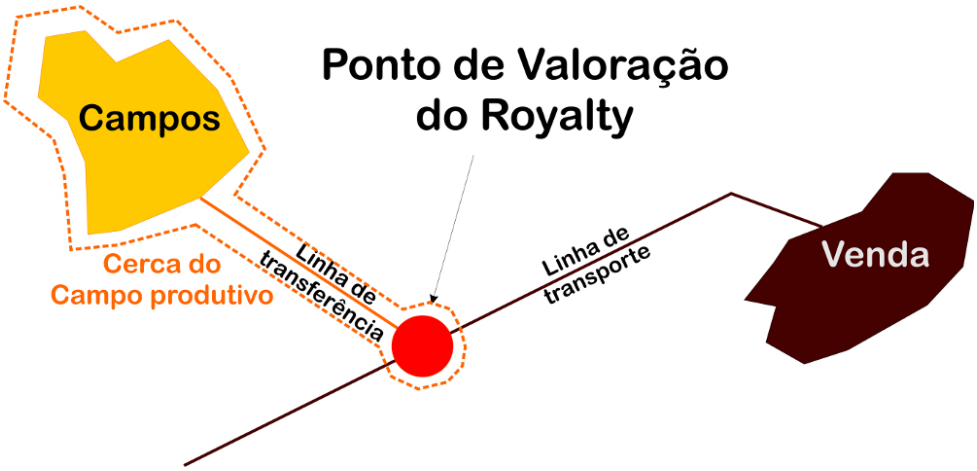
Esquematicamente, a Figura 3 demonstra que, no Brasil, as operações petroleiras ocorrem (E = A + C + D) tanto no território continental (A), quanto na ZEE (C) e na Área de Extensão da Plataforma Continental (D). Esse acréscimo, do ponto de vista geopolítico, é uma conquista considerável para o país, não só porque ocupa uma área territorial estratégica à defesa militar, mas também pela possibilidade de exploração dos recursos (aumentados 52%).

Nesse contexto, o conceito de limites municípios confrontantes (pontos de partida para as projeções geométricas sobre a ZEE), se remete às zonas de distribuição dos *royalties*: a principal, a secundária e a limítrofe. Nessa mesma lei, está prevista a divisão dessa compensação da seguinte forma: 60% aos municípios da zona principal; 10% aos municípios integrantes da zona secundária; e 30% aos municípios integrantes da zona limítrofe.

A Zona de Produção Principal é formada pelos municípios confrontantes ou pelos municípios com localização de três ou mais unidades, das seguintes instalações: 1) instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás, excluindo a dutovia; 2) relacionadas a atividades de apoio à exploração, à produção, ao escoamento de petróleo e ao gás – como portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifado, armazenamento e escritórios.

6 Trata-se do conceito de Plataforma continental estendida, que em alguns casos se confunde com a Zona Econômica Exclusiva. Segundo este, o território de um país vai até onde os sedimentos do continente alcançarem a planície abissal. Todavia, nessas áreas ocorre somente o aproveitamento dos recursos da superfície e subsuperfície.

Figura 4. Zona de Produção Secundária: ponto de valorização



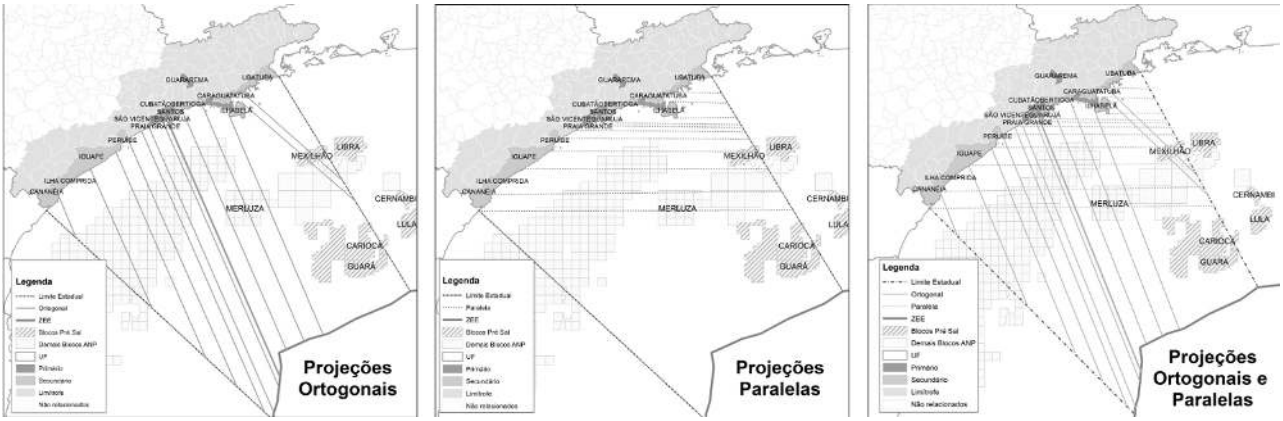
Elaboração própria, adaptado de José Gutman (em ROSÉLIA; SERRA, 2007).

A Zona de Produção Secundária é formada pelos municípios que são atravessados por oleodutos e gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio (ligadas diretamente à produção), até o final do trecho usado para o escoamento da produção. A Figura 4 demonstra parte dessa categoria como um elemento/ponto de valorização continental da produção off-shore – entre o campo de produção e os pontos de venda. Essa Zona1 atende somente aos dutos as áreas de concessão e não falando do city gate, isto é, das linhas de transferência do gás da concessão federal para a concessão estadual, que atua no sistema como simples linha de transporte em geral.

A Zona Limítrofe à Zona Principal2 de produção é selecionada através da relação entre os municípios confrontantes, aos municípios que sofram as consequências sociais ou econômicas da exploração ou produção de petróleo e gás natural e sua mesorregião geográfica. Esta zona tem sentido próximo do conceito de vizinhança, pois é formada pelos municípios que apresentam uma contiguidade territorial aos da zona de produção principal ou que pertença à mesma mesorregião.

Nesse sentido, as projeções garantem geometricamente que o poço localizado em seu interior se relacione com o município no território continental. As projeções paralelas à linha de costa se justificam pela definição de município confrontante.

Mapa 1. Litoral paulista: distribuição dos royalties por município confrontante ao bloco produtor e das projeções ortogonais e paralelas



Fonte: Elaboração própria, adaptado de "Os 'royalties do petróleo', a lei nº 12.734/2012 e a ação a ser julgada pelo STF" de Paulo Cezar Ribeiro Lima. Acessada em 25/08/2014. Disponível em: <http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html>.

O Mapa 1, por exemplo, apresenta a espacialização atual dos municípios confrontantes associados ao bloco de exploração e os municípios das zonas receptoras dos *royalties*, no Estado de São Paulo: Zona de Produção Principal, Zona de Produção Secundária e Zona Limítrofe.

O Mapa 1 expressa, além do zoneamento da distribuição dos *royalties*, a localização dos Poços Produtores do Campo Merluza, que, do ponto de vista dos beneficiários da Zona Principal, se destacam os municípios de Guararema, Caraguatatuba, Cubatão e Praia Grande. Nele, pelo critério das ortogonais, os municípios beneficiados são Bertioga São Sebastião; já pelo critério das paralelas o município de Cananeia é beneficiado. Excepcionalmente na produção do Campo de Lula, por mais que a produção seja integrada ao sistema por estruturas que estão no Estado de São Paulo, os *royalties*, por esse critério, ficam com o Estado e os municípios do Rio de Janeiro.

Os municípios da Zona de produção principal (que recebem a parcela principal de 5%) do Estado de São Paulo, fazem parte: Bertioga e Cananeia, como confrontantes aos poços de Merluza e Lagosta; Caraguatatuba e Iguape, como confrontantes ao poço de Mexilhão; Ilha Bela, confrontante ao Teste de Longa Duração (TLD) de Guará e de Carioca Nordeste; e, por fim, os limites de Ilha Comprida se projetando sobre o TLD BM-S40[7]. Nessa região, Cubatão e Caraguatatuba entram nessa lista pelo critério das três ou mais instalações produtivas. No continente, esse mapa expressa as municipalidades que abrigam as

7 Em: "Prefeito Décio Ventura, disponibiliza a Ilha Comprida para sediar a Audiência Pública do Teste de Longa Duração do Bloco BM-S-40-Bacia de Santos", disponível em: <http://www.joaogasparfotos.com/2009/09/blog-post.html>. Acessado em 10/06/2013.

redes. Por esse motivo, Praia Grande, São Vicente, Santos, Cubatão e São Sebastião são diretamente beneficiados com a parcela de 5% da produção, pelas atividades de embarque e desembarque da produção de petróleo e gás natural.

No entanto, somente em 1990, com a Lei nº 8.001[8], fica redefinido efetivamente o percentual de distribuição desses *royalties*. Todavia, em 1997[9], é revogada a Lei nº 2.004, de 1953, no que tange às ações da Petrobras. Assim, a Lei nº 9.478/1997 institui a política energética nacional, que faz alterações nas regras das atividades relativas ao monopólio do petróleo, e cria a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o Conselho Nacional de Política Energética[10].

Nessa lei de 1997, a alíquota é reajustada para 10%, acompanhada de redefinição da distribuição da arrecadação. Isso porque, no primeiro momento, a produção era pequena e a forma de cálculo não propiciava uma melhor taxação da riqueza produzida. Nesse ano, quando a produção se tornou mais intensiva, extrapolando os limites imaginados, ao criar a Agência Nacional do Petróleo (ANP) se fez necessário a reelaboração de um cálculo para a taxação desse excedente.

No entanto, o que significa falarmos da produção de *royalties* excedente? Falar em *royalties* excedentes equivale a dizer que em um campo que a alíquota dele é de 9%: 5% são da parcela básica e os 4% restantes, são o excedente. A parcela da produção excedente[11], com alíquota de até 10%, é dividida com 25% para o Ministério de Ciências e Tecnologia; 22,5% para os Estados confrontantes; 22,5% para os municípios confrontantes; 15% para a Marinha; 7,5 % para o Fundo Especial; e 7,5% para os municípios com instalações.

Contudo, o 60º artigo dessa lei estabelece que qualquer empresa ou consórcio de empresas pode receber autorização da Agência para exercer a atividade de importação e exportação de petróleo e seus derivados. Mesmo assim, essas normas afirmam que os depósitos de petróleo existentes no território nacional pertencem à União, seja em partes terrestres, em mar territorial, da plataforma continental ou na zona econômica exclusiva.

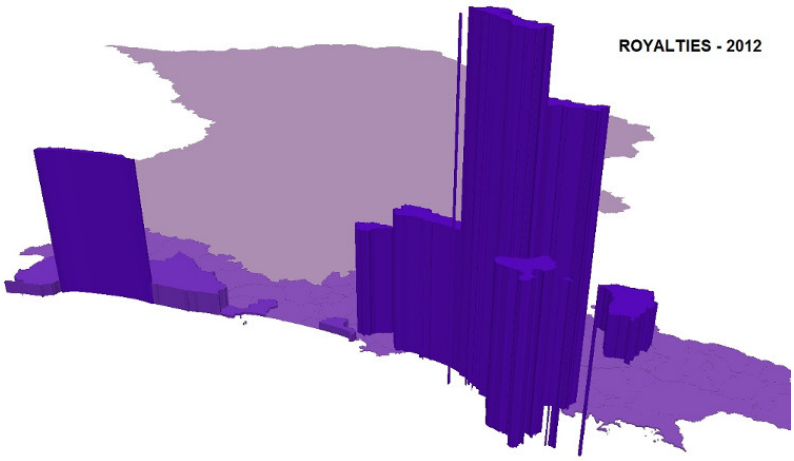
8 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8001.htm>.

9 Com a Lei nº 9.478, de 1997.

10 "Lei nº 9.478, de 6 de Agosto de 1997". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>.

11 Essa é a parte dos royalties envolvida no envio de verbas para a educação e saúde, definida em 2013, sobretudo, para os novos contratos de Pré-Sal.

Cartograma 1. São Paulo: Municípios que recebem royalties em 2012



Fonte: Elaboração própria com dados das Finanças Municipais do Brasil (Fimbra).

Em outras palavras, pelo fato de vivermos em uma economia globalizada, essa é uma das possibilidades de retenção de parte da produção petrolífera no território brasileiro. Por essa perspectiva, munidos dos dados das Finanças do Brasil1, do Ministério da Fazenda, de 2012, elaboramos o Cartograma 1, que demonstra o montante de *royalty* recebido por cada município paulista e suas respectivas mesorregiões e a acumulação dos recursos em poucos municípios.

Nesse caso, como decorrência da citada normatização, os municípios confrontantes que mais recebem são da região de São Sebastião (com Ilhabela e Bertioga) e da Ilha comprida (com Iguape e Cananeia). Já pelo critério das três unidades instaladas, temos os *royalties* para Caraguatatuba, Cubatão e Guararema.

Efemérides políticas: pactos territoriais e propostas de modificações legislativas

De fato, ao longo do tempo, o aumento da produção e o respectivo pagamento dos *royalties* geraram nos municípios beneficiados e não beneficiados diversos questionamentos. Como e por que, por exemplo, determinado município recebe ou não o recurso? Ou, por que somente estes ou aqueles recebem esse recurso? Esse não é um recurso de toda a federação? A resposta a essas questões colocam de frente as atualidades federativas e dos *royalties*.

Lado a lado, a discussão sobre a descentralização dos poderes estatais (do federal, ao estadual e municipal) e sobre a divisão dos *royalties* da produção em águas profundas (da ZEE na plataforma continental) são atualizações que recaem sobre o princípio de federalismo: igualdade entre os entes. Se, por um lado, a plataforma continental é para todos os entes, por outro, elas são classificadas de acordo com finalidades econômicas ou políticas.

Contudo, é importante evidenciar que as atuais propostas de alteração dos *royalties* se referem às áreas de novas descobertas, sobretudo de Pré-Sal e outras áreas no Oceano Atlântico consideradas estratégicas. Os antigos contratos, chamados de "Águas Rasas", não sofrem atuação (como, por exemplo, os Campos do Frade, Roncador, Marlim e Espadarte, do Estado do Rio de Janeiro).

A chamada província do Pré-Sal é um conjunto de rochas porosas, como reservatórios petrolíferos, localizadas a trezentos quilômetros da costa brasileira, em uma enorme área (800km por 200km). Em média, a província está localizada em uma profundidade superior a 5 mil metros – aproximadamente, abaixo de dois mil metros de lâmina d'água até o solo marinho, mil metros de sedimentos e dois mil metros de uma camada de Sal. Ela surgiu durante a separação continental, entre a América e a África, 130 mil anos atrás, com a formação de grandes lagos. Nesses ambientes, o petróleo se origina da decomposição de algas, bactérias e outros organismos.

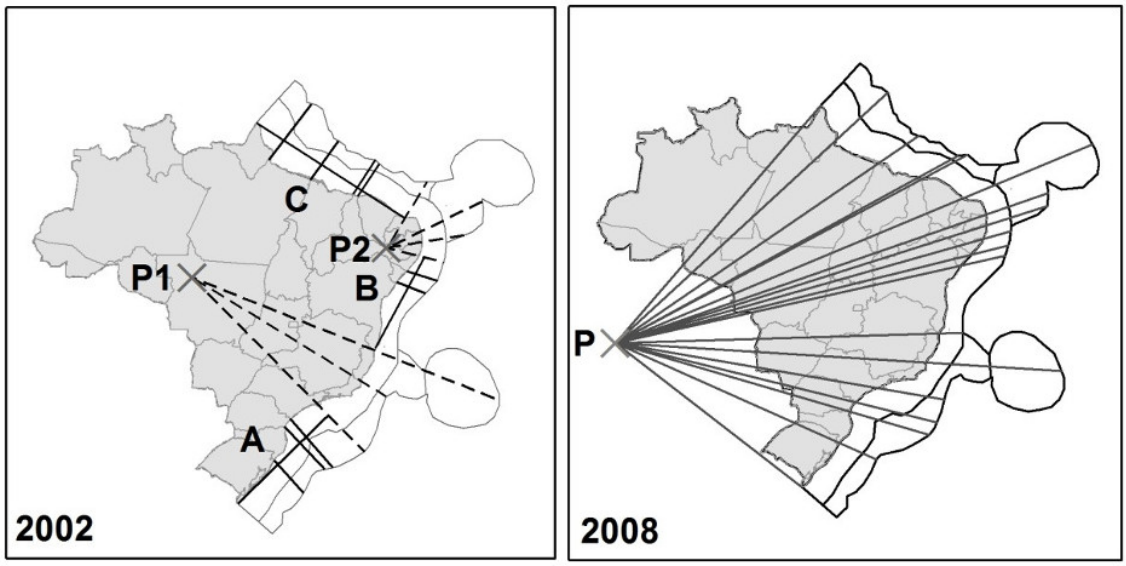
Em 2004, o poço Parati (BM-5-10) comprova a existência de um sistema petrolífero ativo. Em 2006, com o poço Tupi (analisando as características em tempo real) foi encontrada uma grande coluna de petróleo com fluido livre, mobilidade e com reservatório. Nesse caso, no lugar de uma plataforma, a Petrobras utiliza navio petroleiro adaptado, chamado Teste de Longa Duração (TLD) Cidade de São Vicente (substituído, em 2010, pela Unidade de Produção Armazenamento e Descarga Flutuante, conhecido pela sigla em inglês FPSO – F*loating Production, Storage and Offloading* – Cidade de Angra dos Reis). De fato, essas descobertas colocam a Petrobras em posição estratégica frente à demanda energética das próximas décadas.

Nas áreas de Pré-Sal, o "excedente de óleo" é dividido entre as empresas petrolíferas (selecionadas pela ANP) e o governo (em todos os entes federativos), no chamado Regime de Partilha da Produção (LIMA, 2011). Nesse regime, o óleo é todo do Estado e/ou ele permite que empresas sejam gerentes e operadoras de determinado campo de petróleo. No primeiro caso, a Petrobras fica com 100% da produção, no segundo, a Petrobras pode participar da licitação com uma Empresa Terceira. A contrapartida à criação desse regime fiscal é o surgimento do Fundo Social, para aplicação em programas e projetos, em que a política de gestão será definida pelo Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS), composto do Presidente do Banco Central do Brasil, do Poder Executivo, Ministério de Estado da Fazenda e do Ministério de Estado do Planejamento e Orçamento e Gestão.

Segundo o discurso de Deputado federal Gustavo Fruet (PSDB-PR), em 2002, para que os Estados do Paraná e do Piauí pudessem receber mais recursos, seria

necessário adotar outros critérios de cálculo. Assim, foram selecionados dois critérios geométricos, expressos no Mapa 2: um pela orientação de projeções de um ponto (P1 e P2) de fuga e o outro com a adoção de limites formados pela projeção perpendicular à linha de base (A, B e C).

Mapa 2. Brasil: proposições dos limites territoriais segundo os critérios: dois pontos de fuga e três linhas de base (2002) e um ponto de fuga (2008)



Fonte: Elaboração própria com dados de Peruzzolo, Cosme e Peruzzolo (2008).

Essas projeções de 2002, expressas no Mapa 2, privilegiam alguns Estados com uma divisão geometricamente padronizada por meio do ponto de fuga, em detrimento dos demais Estados, que utilizam o critério das projeções perpendiculares à linha de base. Nesse caso, os pontos de fuga P1 e P2 são bem visíveis nos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. As linhas base, por sua vez, estão divididas em três grupos: em "A" com o Rio Grande do Sul e São Paulo; em "B" com a Bahia, Sergipe e Alagoas; e em "C" com o Amapá, Pará, Maranhão, Piauí e Ceará. Quando comparamos os Estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, verificamos que o primeiro passa a ter uma faixa contínua de aproveitamento na ZEE e o segundo mantêm o atual aproveitamento por estar em posição favorável geometricamente. Seja como for, a adoção de critérios diferentes para uma divisão introduz uma intencionalidade desigual, e demonstra uma ordem na pactuação territorial.

Em 2008, a Senadora Ideli Salvatti (PT/SC) apresenta outra proposta para as projeções paralelas entre os Estados, contando só com um ponto projetual. Essa proposta, expressa no Mapa 2, mostra que, adotando um ponto de fuga (P), podemos obter uma igualdade geométrica, a partir da qual podemos traçar as

projeções. Assim, alterando o ponto/local das projeções, se desloca também o montante devido a cada Estado e município. De fato, essa é uma tentativa de solução para o problema da desigualdade, já que podemos questionar o local a ser projetado, visto que seu reflexo é a projeção dos entes federativos sobre a ZEE.

De todo modo, com a Lei nº 12.351/10[12], a parcela dos *royalties*, oriundas dos contratos de partilha de produção ou de concessão, na situação da lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na ZEE, seriam destinados aos Estados, Distrito federal e municípios com 50% para a criação do fundo especial dos Estados e 50% para o fundo especial dos municípios.

Esses fundos distribuem recursos para todos os Estados e municípios segundo critérios, respectivamente, do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (LIMA, 2011). Nesse caso, excluem-se os conceitos de áreas geoeconômicas e de municípios confrontantes para a adoção da ideia de distribuição mais igualitária para os municípios. Nessa proposta, a União ficaria com 20%, 10% para os municípios com instalação e 70% para o conjunto de Estados e municípios brasileiros, como no FPM.

Essa última proposta é uma das aproximações ao discurso do relator, do projeto de modificação legislativa, Ibsen Pinheiro. Para ele, em um sentido mais amplo, esse Fundo também é gerado com a parcela principal de 5%, como mais uma forma de redistribuição dos lucros petrolíferos. É uma parte, exclusiva dos *royalties* marítimos, reservada aos Estados e municípios e distribuídos como o FPM.

Essas propostas de alteração do rateio entre os entes da federação e os critérios para estabelecimento das projeções ortogonais e paralelas geraram distintas reações pelo território nacional. A principal foi o movimento "Contra a Injustiça em defesa do Rio", orquestrado pelo governo carioca, tendo mobilizações políticas de cientistas, pesquisadores e representantes, também, do Estado capixaba. Já para os acadêmicos, a reivindicação recaía sobre o fato dessa proposta de alteração retirar os recursos do Ministério da Ciência e Tecnologia para alimentar o Fundo Social.

No Rio de Janeiro e no Espírito Santo, essa tendência culminou na Marcha pelos *royalties*, realizada em 10 de novembro de 2011, reunindo 150 mil pessoas na Cinelândia, centro da cidade do Rio de Janeiro, segundo publicação da Folha de São Paulo, de 11/10/2011. Essa marcha foi marcada pelo clamor dos governos dos Estados pela reprovação do projeto que retiraria a parcela excedente e as participações especiais dos Estados e municípios produtores (exclusivamente para

12 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm>.

os contratos novos).

Nesse contexto, a União Nacional dos Estudantes (UNE) e o Fórum Nacional de Educação (FNE) levantaram, em dezembro de 2012, a bandeira pela garantia e destinação de 100% dos *royalties* do petróleo e 50% do Fundo Social do Pré-Sal para os investimentos na educação pública[13]. Essa proposta de levar os *royalties* para os municípios e Estados, para serem aplicados na Educação, colocava do mesmo lado a UNE, a Academia Brasileira de Ciências (ABC), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN).

Em 2013, Carlos Zarattini (PT-SP) propôs que se destinasse 100% da participação especial da União e do fundo especial de Estados e municípios à educação. À época, o executivo esperava remeter todos os recursos dos *royalties* no setor educacional do país, contudo, em Junho de 2013, foi aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (com caráter de urgência), a proposta que destina 75% para a Educação e 25% para a Saúde[14].

Conclusão

Focando o uso do território (SANTOS; SILVEIRA, 2006), verificamos que politicamente os *royalties* se relacionam seletivamente com os lugares, visto que não há correspondência entre as respectivas áreas e estruturas espaciais utilizadas na produção e os entes federativos receptores dos recursos. Assim, a falta de regulamentação dessa medida cria, primeiramente, um grande rearranjo do ponto de vista fiscal e, posteriormente, de todos os serviços sistêmicos do Estado. A novidade nebulosa é a questão de como esses recursos serão gastos e aplicados pelos municípios e Estados e pela União, nas respectivas áreas do serviço público.

Após a divisão dos *royalties* excedentes relacionados à exploração do Pré-Sal, com 75% para a área de educação e 25% para a área de saúde, essa discussão parece ser coisa do passado. Entretanto, necessitamos de uma discussão dos *royalties* associada a seus nexos espaciais, sobretudo às noções dos circuitos espaciais produtivos e os círculos de cooperação no espaço.

Em suma, a relação dos *royalties* e dos lugares passa pela discussão do desenvolvimento desigual, dos recursos territoriais e da mobilização produtiva do

13 Disponível em: <http://www.une.org.br/2013/02/assine-peticao-publica-pelos-100-dos-royalties-do-petroleo-e-50-do-pre-sal/>.

14 A PLC 41/2013 teve uma aprovação de urgência. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/06/26/aprovado-requerimento-de-urgencia-de-votacao-dos-royalties-para-educacao-e-saude>.

território. Nela, a correlação entre a distribuição dos recursos e dos objetos técnicos se apresenta como maior problemática. Por outro lado, no plano político, a maioria das ações realizadas pelos poderes públicos (municipal, estadual e federal) tem fundamento na atual divisão territorial do trabalho. Ambas, de maneira híbrida, são expressões do "despertar" de uma nova forma federativa.

Referências bibliográficas

AFFONSO. A federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. *In*: AFFONSO, Rui de Brito Álvaro (Org.). *Federalismo em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional de Mineração 2030*. Brasília: MME, 2010.

COTTA, Pery. *O petróleo é nosso?* Rio de Janeiro, Guavira Editores: 1975.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes.* Belo Horizonte: UFMG, 2006.

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. ("The evolution of the concept of territory", traduzido de versão publicada no Social Science Information, v. 14, n. 3, ago. 1975, p. 29–47. Tradução: Isabela Fajardo e Luciano Duarte). *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 2, n. 3, 2012.

GUTMAN, José; LEITE, Getúlio. Aspectos legais da distribuição regional dos *royalties*. *In*: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

HAESBAERT, Rogério. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas, *Antares*, nº 3, Jan/Jun, 2010.

LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. "Uma investigação sobre os critérios de repartição dos *royalties* petrolíferos". *In*: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

LIMA, Paulo César Ribeiro. *Pré-Sal, o novo marco legal e a capitalização da Petrobras*. Rio de Janeiro, Synergia, 2011.

ODELL, Peter R. *Geografia Econômica do Petróleo*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

PERUZZOLO, Cosme Francisco; CHAVES, Flávio Dias; PERUZZOLO, Ana Cristina. *Pré-Sal: Análise sobre royalties e Implicações Econômicas para Santa Catarina*. Disponível em: <http://www2.fiescnet.com.br/web/uploads/release_noticia/fc88386bd3c544aab28af6b274d1d885.pdf>. Florianópolis: FIESC, 2008.

PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo Valente. *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SANTOS, Milton. *Economia Espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Hucitec, 1979.

SANTOS, Milton. *Espaço e sociedade: Ensaios*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1982

SANTOS, Milton. *A natureza do Espaço – Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton. *Pensando o Espaço do homem*. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no inicio do século XXI. 9º Ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SERRA, Rodrigo Valente. Contribuições para o debate da repartição dos *royalties* petrolíferos no Brasil. Tese (doutorado). Campinas, 2005

SERRA, Rodrigo Valente."Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais". In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (Org.). *Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

Sobre a autor

Rodrigo Fernandes Silva: bacharel, licenciado (2009) e mestre (2013) em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

* * *

ABSTRACT

Territorial use and oil *royalties*: federal decentralization, public fund and benefited municipalities in the state of São Paulo

This paper analyzes the relationship between territorial uses, *royalties* and the Brazilian federation and the resulting concentration of revenue in certain areas. Methodologically, "geographical space" is best understood as reflecting both the land in its natural state and the impact of individual, corporate, and government activity. Analysis reveals that at times competing political and economic interests relating to the available resources can be significant influences on resulting revenue flows, often more important than the content of the land itself. The interplay of these political and economic interests is integral to the federal system and the complex relationship between competing spheres of government – i.e., local and federal. In that regard, we see that anticipated revenue is closely tied to local oil production. This is particularly evident with undersea oil exploration, where there is a close correlation between received revenue and cartographic projections (parallel and orthogonal).

KEYWORDS: Territorial use, oil royalties, federation, state of São Paulo.

RESUMEN

Uso del territorio y regalías petroleras: descentralización federal, fondo público y los municípios beneficiados en el estado de São Paulo

En la relación entre los usos territoriales, regalías y la federación brasileña, se comprobó la acumulación a lo largo y la concentración de los recursos en algunos lugares. Metodológicamente, el espacio geográfico es percibido como conjunto inseparable de objetos y sistemas de acciones. Por lo tanto, cada área espacial y temporal se explica por la selectividad territorial, influenciada por la intencionalidad de división del trabajo, la creación de medio ambiente técnico construido y la fragmentación política administrativa técnica. Efectivamente, esta característica tiene distintas funciones en el mantenimiento del equilibrio federal. Se sienta en las relaciones políticas complejas entre las esferas de gobierno, soldar el pacto federal. Así, vemos cómo el contenido técnico instalado en cada lugar es indicativo de la cantidad de dinero que llega en los municipios. En la exploración de petróleo en el océano, con carácter excepcional, se calcula la cantidad de recursos que corresponde a cada municipio a través de proyecciones cartográficas (paralelas y ortogonales).

PALABRAS CLAVE: Uso del territorio, regalías petroleras, federación, estado de São Paulo.

BCG: http://agbcampinas.com.br/bcg