

---

## A ESPACIALIDADE DOS ROYALTIES DA EXPLORAÇÃO PETROLÍFERA OFFSHORE: UMA VISÃO CRÍTICA

Júlio César de Lima Ramires

Prof. do Departamento de Geografia-UFU

Mestre em Geografia pela UFRJ

**RESUMO:** *A legislação Federal que trata da indenização a ser paga aos Estados, Territórios e Municípios pela exploração de petróleo e gás natural na plataforma continental brasileira merece uma apreciação crítica no que concerne aos critérios geográficos utilizados na delimitação das regiões geoeconômicas. A partir de pesquisa empírica realizada na Bacia de Campos (RJ), procurou-se apresentar alguns questionamentos acerca da referida legislação.*

Palavras chaves: *legislação, petróleo, gás natural*

**ABSTRACT:** *This paper aims to propose a critical approach on Brazilian Legislation about royalties to States, Territories and Municipalities due to petroleum and natural gas exploration at Brazilian continental platform. From an empirical research developed in Campos Basin - RJ we intend to present some questions about this legislation.*

Key Words: *legislation, petroleum, natural gas*

---

### INTRODUÇÃO

A exploração de petróleo e gás natural na plataforma continental é hoje reponsável por quase 70% de toda a produção nacional, evidenciando a sua posição estratégica para o País e a importância da Petrobrás no cenário internacional, na medida em que ela é a recordista em exploração e produção de petróleo em águas profundas.

É interessante observar que essa atividade realizada em alto mar, em certa medida, cria um território composto por um conjunto de plataformas fixas e flutuantes articulados ao continente, que atua como uma extensão das atividades offshore, na medida em que concentra todas as atividades que dão suporte à exploração marítima, tais como serviços de reparos, fornecimento de peças, serviços de hotelaria e alimentação, bem como a gestão da força de trabalho.

A Geografia tem procurado nas últimas décadas, segundo BECKER (1983), reavaliar o papel do espaço, recuperando a noção de território e evidenciando a sua potência social e política, reconhecendo a existência de um poder multidimensional engendrado por diversos agentes sociais com suas estratégias e conflitos espacializados em diferentes escalas. Assim sendo, "longe de ser um

reflexo passivo, incidental, um espelho, a espacialidade tornou-se ativa, com uma estrutura complexa e repositório de contradições e conflitos, um campo da luta e estratégia política" (SOJA, 1983:38).

Uma avaliação preliminar da espacialidade dos royalties da exploração petrolífera offshore levanta alguns questionamentos importantes acerca da relação espaço-sociedade, evidenciando o conteúdo político dessa relação.

### O CONTEÚDO DA LEGISLAÇÃO

A Legislação Federal (Lei 7.525 de 22 de julho de 1986) que trata da indenização a ser paga pela Petrobrás aos Estados, Territórios e Municípios pela exploração de petróleo e gás natural da plataforma continental estipulou, entre outras coisas, a criação de regiões geoeconômicas definidas a partir do município confrontante com o poço de petróleo/gás e pelos municípios impactados direta ou indiretamente por essa atividade, distinguindo-se uma zona de produção principal, uma zona de produção secundária e uma zona limítrofe. Segundo essa legislação:

1º. Considera-se como zona de produção principal de uma dada área de produção petrolífera marítima

o Município confrontante e os Municípios onde estiverem localizadas 3 (três) ou mais instalações dos seguintes tipos:

I - instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos.

II - instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento de petróleo e gás natural, tais como portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios.

2º. Consideram-se como zona de produção secundária os Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção marítima, ficando excluída, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades.

3º. Consideram-se como zona limítrofe à de produção principal os municípios contíguos aos municípios que a integram, bem como os municípios que sofram as conseqüências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou gás natural" (PETROBRÁS, 1989:65).

Ainda sobre a zona limítrofe pode-se acrescentar que a sua delimitação leva em conta não somente a zona de vizinhança imediata da área onde se desenvolve a exploração, mas também os municípios contidos pelos limites das mesorregiões homogêneas em que se insere pelo menos um município confrontante com poços produtores.

O pagamento de 5% de indenização às diferentes unidades administrativas será feito obedecendo à seguinte repartição: 1,5% aos Estados e Territórios, 1,5% aos Municípios e suas respectivas regiões geoeconômicas, 1% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas, e 1% para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios.

O percentual de 1,5% atribuído aos Municípios confrontantes e respectivas áreas

geoeconômicas será partilhado da seguinte forma:

I - 60% (sessenta por cento) ao município confrontante juntamente com os demais municípios que integram a zona de produção principal, rateados entre todos na razão direta da população de cada um, assegurando-se ao município que concentrar as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, 1/3 (um terço) da cota deste item;

II - 10% (dez por cento) aos municípios integrantes da zona de produção secundária, rateado, entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos;

III - 30% (trinta por cento) aos Municípios limítrofes à zona de produção principal, rateado, entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os Municípios integrantes da zona de produção secundária." (PETROBRÁS, 1989:65)

A criação dessa zona limítrofe, incluindo municípios contidos pelos limites das mesorregiões homogêneas em que se inserir pelo menos um município confrontante com poços produtores foi uma forma de obter uma maior divisão dos royalties para um número maior de municípios, refletindo os interesses e pressões políticas dessas localidades, quando da elaboração dessa legislação.

Deve-se acrescentar que, no cálculo das indenizações, atribuir-se-á a cada município um coeficiente de participação determinado com base na respectiva população ou na dos seus distritos, conforme consta na tabela 1. Esse cálculo será obtido multiplicando-se a parcela atribuída à sua correspondente zona pelo coeficiente formado entre o seu coeficiente individual de participação e a soma dos coeficientes individuais de participação dos municípios que integram a mesma zona. Esse coeficiente é motivo de divergência entre os governos municipais e o IBGE, que trabalhou com estimativas de população que, segundo os governos locais, estão muito abaixo do real número de habitantes das localidades.

Fica evidente o interesse em se ter um registro populacional maior do que a realidade, na medida em que ele influencia o valor dos royalties a serem pagos.

**TABELA 1**

**COEFICIENTES INDIVIDUAIS DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Número de habitantes	Coeficientes
Até 10.000	1,00
10.001 a 12.000	1,05
12.001 a 14.000	1,10
14.001 a 16.000	1,15
16.001 a 18.000	1,20
18.001 a 20.000	1,25
20.001 a 24.000	1,30
24.001 a 28.000	1,35
28.001 a 32.000	1,40
32.001 a 36.000	1,45
36.001 a 40.000	1,50
40.001 a 48.000	1,55
48.001 a 56.000	1,60
56.001 a 64.000	1,65
64.001 a 72.000	1,70
72.001 a 80.000	1,75
80.001 a 96.000	1,80
96.001 a 112.000	1,85
112.001 a 128.000	1,90
128.001 a 144.000	1,95
acima de 144.000	2,00

Fonte: PETROBRÁS. *A Legislação do Petróleo*, p. 69.

**A DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES DA BACIA DE CAMPOS**

A região geoeconômica da Bacia de Campos, indicada na figura 1, abriga 36 municípios, sendo que quatro estão localizados na zona de produção principal (Campos, Macaé, Cabo Frio e Casemiro de Abreu), dois na zona de produção secundária (Cachoeiras de Macacu e Silva Jardim) e 30 na zona limítrofe, chamando-nos a atenção pela grande abrangência dessa distribuição dos royalties, atingindo quase a metade do Estado do Rio de Janeiro.

Na realidade poderíamos dividir a região geoeconômica da Bacia de Campos em uma área que efetivamente sofre os impactos da exploração petrolífera, ainda que em níveis diferenciados, e outra que simplesmente se beneficia com os

royalties sem sofrer impactos. Desta forma, temos uma situação favorável à zona limítrofe que, no seu conjunto, recebe uma quantidade de royalties maior que a zona de produção secundária e não é afetada pelos problemas de especulação imobiliária, migrações aceleradas, problemas de falta de infraestrutura e segurança, típicos dos municípios impactados pela Petrobrás.

Os royalties passam a ter uma influência na vida desses municípios, entrando de forma expressiva na composição de suas receitas, tal como em Cabo Frio (41,2%), localizado na zona de produção principal, e Miracema (24,6%) e Itaocara (21,6%), localizados na zona limítrofe.

No caso de Casemiro de Abreu, o pagamento dos royalties do último trimestre de 1989 possibilitou a realização de inúmeras obras, tais como a reconstrução da Av. Atlântica, reconstrução de duas pontes importantes, conservação da estrada Serra-Mar, que liga Friburgo a Casemiro de Abreu e por onde escoam a produção de pequenos agricultores, levantamento topográfico de áreas carentes em Rio das Ostras, colocação de mais de 150 braços de luz, além da drenagem de rios.

Esse longo relato de obras realizadas, divulgadas em jornal local, nos chama a atenção para o fato de que os governos municipais instrumentalizam os royalties, obtendo dividendos políticos, na medida em que direcionam esses recursos de forma estratégica.

É interessante observar que a Petrobrás também procura divulgar nos jornais locais o montante de recursos pagos em forma de indenização aos diversos municípios fluminenses, marcando presença junto às comunidades locais.

Praticamente não existem estudos sobre a avaliação dos impactos produzidos pela exploração petrolífera na Bacia de Campos, especialmente sobre os municípios da zona limítrofe, com exceção apenas para o município de Conceição de Macabu que, efetivamente, está sofrendo fortes impactos sociais e econômicos, sendo analisados em estudo realizado pela Secretaria Estadual de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro. Existe também um relatório preliminar sobre o desenvolvimento econômico de Macaé (1987) em que se analisa, de forma muito geral, os impactos da atividade petrolífera nesse município.

Isto pode ser encarado como uma forma de não questionar os impactos produzidos pela exploração da Bacia de Campos, perpetuando essa forma de distribuição.

## ROYALTIES, ESPAÇO E POLÍTICA

Um primeiro questionamento a ser colocado refere-se à criação de uma região geoeconômica apenas para a exploração petrolífera realizada na plataforma continental. Por que o petróleo extraído no continente não é capaz de impactar as regiões vizinhas, permitindo a criação de uma região geoeconômica nos moldes da exploração offshore? Mesmo levando-se em conta a complexidade de exploração de petróleo no mar, não se justifica uma legislação que crie um zoneamento econômico com um tratamento tão específico.

A partir da análise empírica das indenizações pagas pela Petrobrás aos municípios integrantes da região geoeconômica da Bacia de Campos, realizada em trabalho anterior (vide RAMIRES, 1991), podemos constatar o conteúdo político que envolve a distribuição dos royalties.

Deve-se levar em conta que as elites regionais, principalmente do Estado do Rio de Janeiro, tiveram influência na elaboração dessa legislação, o que pode ser evidenciado a partir do grande espraiamento espacial dos royalties da exploração petrolífera no mar. Ao caracterizar a zona limítrofe como aquela que sofre as conseqüências sociais e econômicas da produção de petróleo e gás natural, não se definiu de forma clara e precisa a magnitude dessas mudanças, muito menos os critérios para tal definição. Assim sendo, abriram-se condições para a inclusão de uma série de municípios totalmente desvinculados da atividade, e que foram beneficiados com a mesma. Adicionalmente, ao se incluírem os municípios contidos pelos limites das mesorregiões homogêneas em que se insere pelo menos um município confrontante com os poços produtores, a base espacial da distribuição dos royalties ampliou-se ainda mais.

O mesmo ocorre com outras regiões geoeconômicas que apresentam um pequeno número de municípios localizados na zona de produção principal e secundária e um número expressivo de municípios na zona limítrofe, conforme

pode ser constatado pela análise da figura 2. Na Bacia do Potiguar (RN) mais de 70 municípios foram incluídos, não se configurando, nessa área, a zona de produção secundária. Fica, portanto, bastante evidente o grau de instrumentalização política da legislação federal que trata da distribuição dos royalties. Quando se pensa, por exemplo, na zona limítrofe da Bacia do Potiguar, com seus municípios situados a quilômetros de distância do litoral, em pleno sertão nordestino e recebendo royalties da exploração petrolífera offshore, a inadequação da legislação se revela de forma gritante. Como os governos locais estariam aplicando esses recursos? Apesar da legislação garantir que os mesmos deverão ser aplicados exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente, não se pode garantir, por outro lado, que grupos sociais não estarão se beneficiando com as obras implementadas pelos governos locais. Como os governos locais de Caicó ou Santana do Seridó estariam aplicando os recursos em irrigação?

O volume de recursos distribuídos acaba produzindo uma estrutura de poder que se materializa no espaço. No caso das zonas de produção principal, que recebem um volume de recursos expressivos, os royalties passam a ter um significado importante na composição da receita dos municípios, engendrando uma situação complexa, na medida em que esses segmentos espaciais são efetivamente impactados pela exploração petrolífera, com mudanças bruscas na sua estrutura social, política e econômica. No caso de Macaé (RJ) os royalties correspondem a cerca de 40% da receita e, se somarmos outros recursos que provêm de atividades ligadas direta ou indiretamente à Petrobrás, esse percentual chega a quase 70%.

A Petrobrás, em função dos royalties que paga, passa a ter uma influência política que, em muitas situações concretas, reduz a importância e significado dos governos locais. Ela consegue estabelecer ligações diretas com a comunidade através de uma postura assistencialista, doando materiais para instituições de caridade, patrocinando eventos culturais ou reformando instalações hospitalares. Desta forma, os governos locais e os grupos sociais dominantes tendem a perder o monopólio das relações de dominação. No caso específico de Macaé, o governo local procura resgatar o seu espaço de ação implementando obras de grande

envergadura e apelo popular, como a urbanização da Favela das Malvinas (a maior favela da cidade), ou implementando um Plano Diretor concebido nos moldes do planejamento participativo, envolvendo diversas instituições da cidade. Nesta tentativa de resgate de posição o governo assume em alguns momentos um discurso crítico acerca dos graves problemas que surgiram na cidade após a chegada da Petrobrás. A Petrobrás, por sua vez, não se responsabiliza pelos impactos que causa, na medida em que concebe esses problemas como inerentes ao processo de desenvolvimento de uma região com atividade petrolífera em plena expansão. Apenas a questão ambiental recebe um tratamento especial, na medida em que os vazamentos de óleo no mar são relativamente constantes e sempre têm uma grande divulgação nos meios de comunicação do País.

Visando não deixar o monopólio da questão ambiental com a Petrobrás, o governo de Macaé criou a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, abarcando também o movimento ecológico da cidade, que apresentava um expressivo grau de organização interna.

Deve-se ressaltar que os movimentos sociais organizados em base local assumem uma importância na estrutura de poder local, na medida em que pressionam não apenas o governo local, como também os vereadores e a própria Petrobrás no equacionamento dos diversos problemas da cidade. Assim sendo, verificamos a existência de uma estrutura de poder multidimensional em Macaé, onde cada segmento da sociedade não detém mais a capacidade de determinar sozinho os rumos do conjunto da sociedade.

Podemos verificar que a espacialidade dos royalties apresenta um conteúdo social e político diferente, tendo em vista que nas zonas de produção principal, e em menor escala, nas zonas de produção secundária, os royalties integram uma estrutura

social em processo de transformação, enquanto que nas zonas limítrofes, geralmente compostas por municípios com uma estrutura social e econômica relativamente estagnadas, os royalties se inserem no contexto de manutenção dessa estrutura.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou levantar algumas questões acerca da distribuição espacial dos royalties da exploração petrolífera offshore, sem ter a pretensão de esgotar o tema, mas sim de colocá-lo em discussão junto a pesquisadores e à sociedade civil, que desconhecem essa problemática.

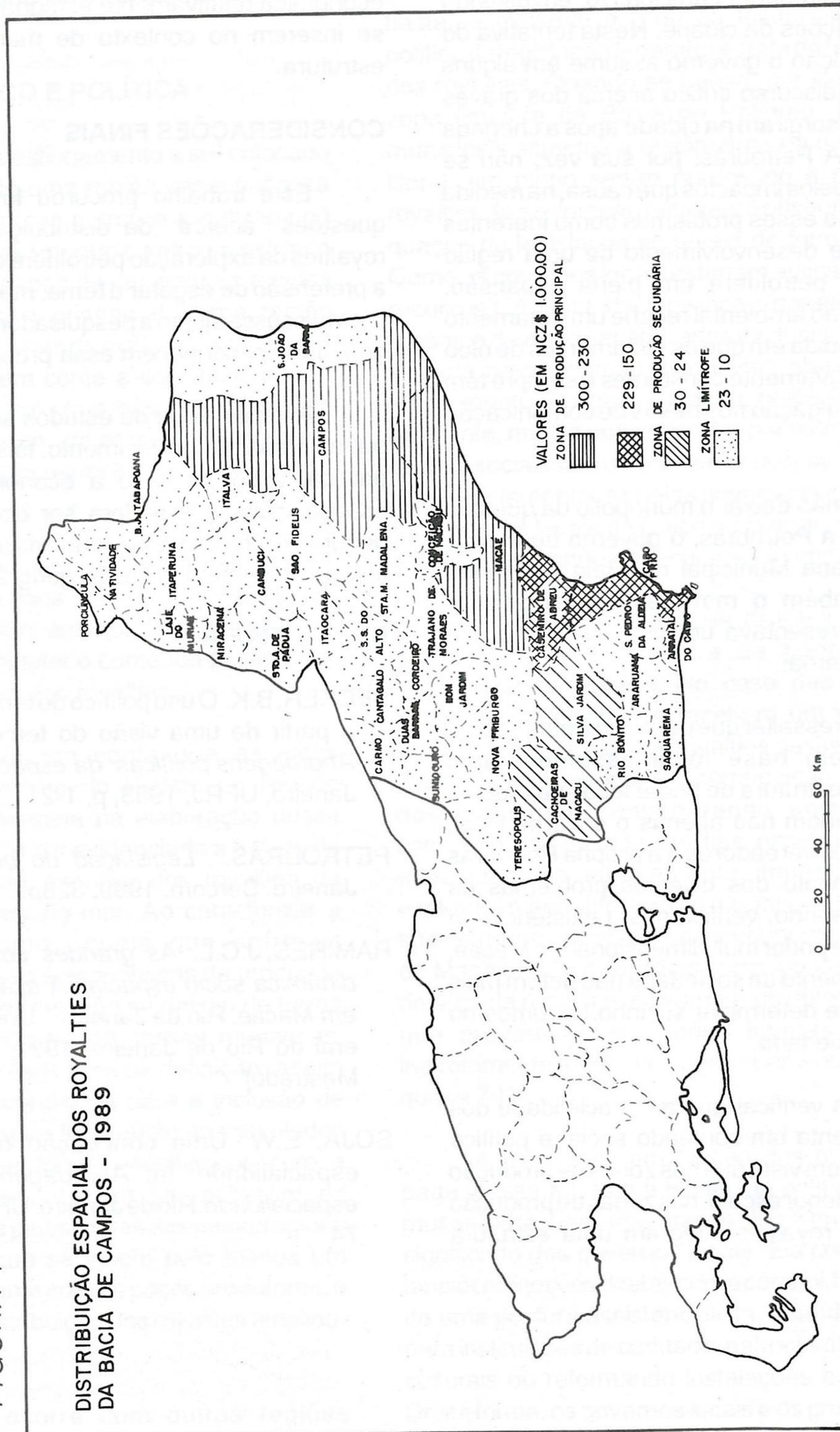
A inexistência de estudos sobre o tema em outras áreas do conhecimento, tais como a ciência política, a sociologia e a economia aponta um espaço vazio que poderá ser ocupado por nós, geógrafos, preocupados com uma apropriação mais justa e coerente do espaço geográfico.

## BIBLIOGRAFIA

- BECKER, B.K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1983, p. 1-21.
- PETROBRÁS. *Legislação do petróleo*. Rio de Janeiro. Sercom. 1989. 328p.
- RAMIRES, J.C.L. *As grandes corporações e a dinâmica sócio-espacial: A ação da Petrobrás em Macaé*. Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1991. 258p. (Tese, Mestrado).
- SOJA, E.W. Uma concepção materialista da espacialidade. In: *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1983. p.22-74.

FIGURA 1

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS ROYALTIES DA BACIA DE CAMPOS - 1989



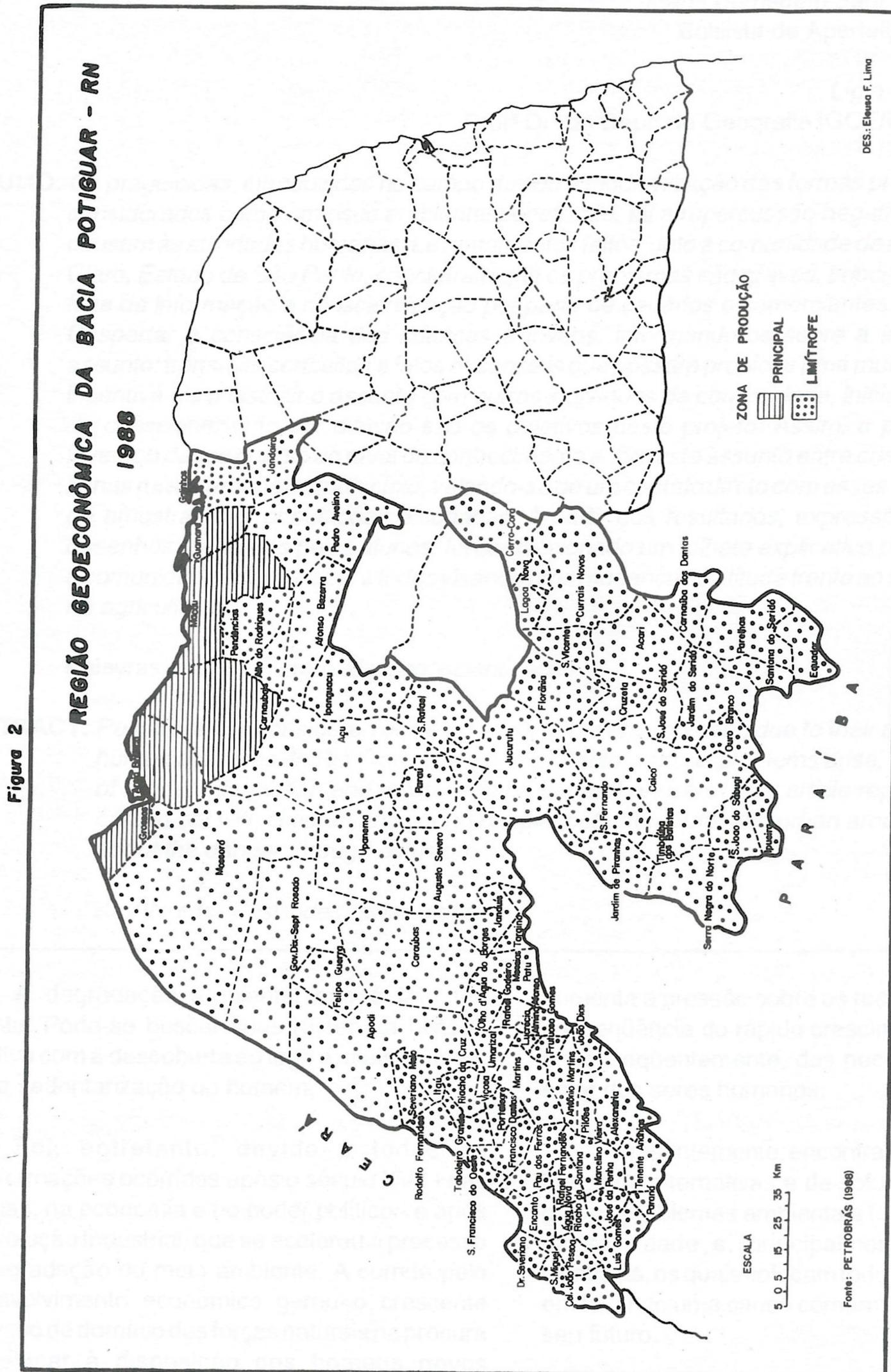


Figure 2