

## Claudio Zanotelli

Doutor em Geografia Humana, Econômica e Regional pela Université de Paris X,  
Professor Titular da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES),  
Pesquisador com bolsa de produtividade em pesquisa do CNPq  
claudio.zanotelli@ufes.br

## Francismar Cunha Ferreira

Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).  
Possui licenciatura plena, bacharelado e mestrado em Geografia pela mesma universidade  
francismar.cunha@gmail.com

---

# Desigualdade na distribuição territorial da renda petrolífera no Brasil<sup>1</sup>

### Resumo

O artigo analisa as distribuições desiguais das rendas oriundas da exploração do petróleo no Brasil e parte da hipótese de que há uma luta interna entre as classes dominantes que reitera preceitos das desigualdades territoriais e regionais e da dominação social. As lutas de poder pela apropriação destas rendas concentradas na região Sudeste do Brasil, principalmente no Rio de Janeiro e, em menor medida, em São Paulo e no Espírito Santo, em detrimento dos outros estados e municípios do país, lançam mão de estratégias que impõem um recorte legítimo do território como forma de convencimento coletivo. Estas disputas se acentuaram com a descoberta, na primeira década dos anos 2000, de grandes reservas petrolíferas na camada geológica do pré-sal nas bacias de Campos e de Santos. Elas tiveram como consequência a elaboração de novos marcos regulatórios, entre os anos 2010 e 2013, que procuraram efetuar uma distribuição mais equitativa dessas rendas e que não foram de fato implementados. Interrogamos, entre outros aspectos, qual o sentido de se ter estados e municípios que reivindicam uma preponderância e, portanto, uma “soberania” sobre estes recursos, uma vez que eles constitucionalmente são definidos como um “bem comum” da União e, por conseguinte, deveriam irrigar de maneira igualitária todo o seu território.

**Palavras-chave:** Brasil, região Sudeste, soberania, desenvolvimento regional desigual, rendas do petróleo, bem comum.

## Résumé

### INÉGALITÉ DE LA RÉPARTITION TERRITORIALE DES RENTES DU PÉTROLE AU BRÉSIL

L'article analyse la distribution régionale inégale des rentes de l'exploitation du pétrole au Brésil et part de l'hypothèse qu'il existe une lutte interne entre les classes dirigeantes qui réitère des préceptes d'inégalités régionales et de domination sociale des oligarchies régionales. Les luttes pour l'appropriation de ces rentes réaffirment la concentration des richesses dans la région Sud-est du Brésil et, dans le cas des redevances pétrolières, principalement à Rio de Janeiro et dans une moindre mesure à São Paulo et à l'Espírito Santo, au détriment d'autres États et municipalités du pays. Ces conflits se sont accentués avec la découverte au début des années 2000 d'importantes réserves de pétrole sous la couche pré-salifère dans la Zone Économique Exclusive de la plateforme continentale de Campos et de Santos, ce qui a entraîné l'élaboration de nouveaux cadres réglementaires entre 2010 et 2013. Ces derniers cherchaient à effectuer une répartition plus équitable des rentes, néanmoins sans succès, telles furent les résistances d'une partie des pouvoirs constitués. Ainsi, nous nous demandons, d'entre autres aspects, quel est le sens d'avoir des États régionaux qui revendiquent une prépondérance, et, donc, une « souveraineté », sur ces ressources puisqu'elles sont constitutionnellement définies comme un « bien commun » de tous les brésiliens comme d'ailleurs est prévue dans la Constitution de 1988.

**Mots-Clés:** Brésil, région Sudeste, souveraineté, développement régional inégal, rentes du pétrole, bien commun.

## 1. Introdução

A constituição do espaço e dos territórios como fonte primeira de legitimação e de poder, por meio de uma “ideologia geográfica” no Brasil, é conhecida de longa data (MORAES, 1996 [1988]). As continuidades e rupturas nos processos de construção de “identidades regionais” sob a égide de “blocos hegemônicos”, no sentido das análises de Gramsci (1987), de determinadas classes sociais no caso brasileiro – sobretudo grandes proprietários latifundiários reciclados em especuladores imobiliários associados aos capitais comerciais e financeiros – que invocam essa perspectiva identitária regional e de outros “entes federados” como justificadora da constituição ideológica de uma “região” ou de uma “identidade” estadual e/ou municipal foram, também, estudadas recentemente na região norte fluminense tendo as classes dominantes de Campos dos Goytacazes no estado do Rio de Janeiro como um ponto central desse domínio e que se

reciclou, passando das rendas do açúcar para as rendas petrolíferas em poucos decênios (MESQUITA, 2021).

Objetivamos analisar como as disputas em torno da distribuição das rendas advindas das atividades de exploração de petróleo no Brasil, que emergiram com força com a descoberta da província petrolífera do pré-sal nas Bacias de Campos e de Santos no litoral do Sudeste, estão no centro de disputas territoriais de poder, mas, de fato, significam disputas entre frações de classes dominantes de territórios distintos que invocam os limites estaduais, municipais e regionais como uma essência e um direito absoluto sobre as riquezas do subsolo, principalmente marítimo no debate em questão, buscando legitimar no poder os interesses oligárquicos que objetivamente contribuem para a perpetuação da dominação social.

Parte-se da hipótese de uma luta de poder interna entre as classes dominantes que reitera preceitos das desigualdades regionais, interestaduais e intermunicipais, constatada de longa data pela teoria crítica. Esperamos demonstrar que, por meio de correlações de forças num determinado momento histórico, se conseguiu, em função de uma conjuntura política específica, aprovar uma legislação que pretendia canalizar a distribuição destes recursos de maneira mais ou menos igualitária entre todos os “entes federados” por meio da legislação aprovada entre 2010 e 2013 à época dos governos do Partido dos Trabalhadores. A legislação definia, em particular, uma nova redistribuição nacional dos *royalties* e de participações especiais referentes aos campos do petróleo, notadamente aqueles que incidem sobre a área do pré-sal, que se pretendia serem direcionados a partir de 2012 em totalidade para as áreas da educação e da saúde. Porém, como quase sempre na nossa história, estas mudanças não foram seguidas de efeito, e se invocaram, para defender o *status quo*, as “soberanias” territoriais dos estados e municípios que são confrontantes com a produção de petróleo no mar sob o argumento de “compensações” merecidas em função dos impactos que ela provoca. Todavia, a Constituição não garante que a maior parte destas rendas seja destinada para estes estados e municípios em prioridade, bem como, por outro lado, assegura que as riquezas do subsolo são um “bem nacional” comum e, portanto, deveriam estar a serviço da “soberania” nacional, e não de uma “soberania” estadual ou regional qualquer<sup>2</sup>.

Para demonstrar nossas hipóteses, analisamos a estrutura normativa acerca da distribuição das rendas petrolíferas, verificando os diversos aspectos que fazem com que a União, os estados e municípios recebam essas rendas, bem como quais são os volumes definidos por lei que esses diferentes níveis de governo recebem ou deveriam receber por meio de uma distribuição mais equitativa. Somam-se a isso consultas dos dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP) acerca da produção de petróleo e gás por estado e do volume das rendas pagas para União, estados e municípios.

Inicialmente, faremos uma breve exposição sobre as disputas em torno das mudanças da legislação em relação aos regimes de exploração do petróleo e sobre as consequentes novas formas de distribuição territorial das receitas advindas dos *royalties* e das participações especiais que foram propostas pelos governos do Partido dos Trabalhadores entre 2010 e 2013 e aprovadas no parlamento, mas que foram paralisadas no Supremo Tribunal Federal (STF) pelos principais interessados em não perder sua posição dominante: as associações empresariais e os governos dos estados do Rio de Janeiro, do Espírito Santo e de São Paulo.

Para se ter uma ideia das proporções e somas envolvidas na distribuição, constatamos que em 2020 foram arrecadados 22,8 bilhões de reais em *royalties*. Deste montante, destinaram-se 28,2% aos estados produtores ou confrontantes aos poços, 35% aos municípios produtores ou confrontantes, 28,5% à União – divididos entre Comando da Marinha (4%), Ministério da Ciência e Tecnologia (3,1%), Fundo Social (12,9%) e Educação e Saúde (8,5%) –, e por fim outros 8,3% foram destinados ao Fundo Especial dos Estados e Municípios (ANP, 2021). Do total de *royalties* destinados aos estados em 2020, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo receberam 91%, assim distribuídos: Rio de Janeiro (74%), São Paulo (9%) e Espírito Santo (8%). Além disso, os municípios produtores e confrontantes desses estados receberam 83% do total de *royalties* direcionados aos municípios (ANP, 2021), assim distribuídos: os municípios fluminenses receberam 65%, enquanto os paulistas e capixabas receberam respectivamente 11% e 7% do total (ANP, 2021).

Em relação às rendas provenientes das participações especiais (PE) que incidem sobre a produção de grandes campos de petróleo que se encontram sobretudo nas bacias de Santos e de Campos, temos a seguinte

distribuição para o ano de 2020 da soma total arrecadada de 22,2 bilhões de reais: 8,9 bilhões de reais foram distribuídos aos estados produtores ou confrontantes; 2,2 bilhões foram direcionados aos municípios produtores ou confrontantes; 10,6 bilhões ao Fundo Social; 375,9 milhões carreados ao Ministério de Minas e Energia; 94 milhões para o Ministério do Meio Ambiente; 77,5 e 25,8 milhões de reais para Educação e Saúde, respectivamente (ANP, 2021). Os principais estados beneficiários foram novamente Rio de Janeiro, que recebeu 78,5% do total destinado aos estados, e Espírito Santo e São Paulo com, respectivamente, 11,2% e 9,9% (ANP, 2021). Juntos, portanto, os três se apropriaram de 99,6% das rendas de PE direcionadas aos estados. Os municípios deles também receberam a quase totalidade das rendas de PE: os municípios fluminenses receberam em 2020, 78,5% do total de PE destinadas aos municípios, e os capixabas e paulistas receberam 11,2% e 9,9 %, respectivamente. Dessa forma, os municípios dos três estados juntos se apropriaram de 99,6% das rendas de PE.

No desenrolar de nossa análise constatamos as consequências dessa desigualdade territorial que reitera mecanismos clássicos da concentração de riqueza na região Centro-Sul do Brasil e, dentro dessa região, favorece as classes dominantes que constituem, por sua vez, alianças objetivas e subjetivas com as classes dominantes de outras regiões. Portanto, a “região” – assim como as identidades estaduais e municipais que também são fabricadas – entra na equação dessa distribuição como um artigo de fé, uma crença, um artefato que institui uma certa perspectiva. Perspectiva essa que acapara os afetos e perceptos dos indivíduos engajados em uma “identidade” construída, que todos os habitantes desses territórios veem como fazendo parte de sua natureza e de seus interesses, quando o interesse transversal de uma hipotética aliança nacional dos dominados (e/ou a construção de consórcios estaduais e regionais com o objetivo de construir políticas públicas que se situem no campo do interesse coletivo) seria de fato o que representaria uma perspectiva de possibilidade de uma autonomia social e territorial, não entrando no jogo das “guerras culturais” entre regiões e/ou estados e municípios ou entre “identidades” congeladas que invocam o aspecto territorial essencializador.

## 2. As disputas territoriais pela distribuição dos *royalties* do petróleo

O pagamento de *royalties* não é um fato novo no Brasil, desde 1953 ele já havia sido estabelecido pelo artigo 27 da Lei nº 2.004, a mesma que criou a Petrobras. Assim se tornou obrigatório o pagamento de *royalties* por parte da Petrobras aos estados e territórios onde se exploravam petróleo e gás; o artigo 27 da referida lei definia que a Petrobras tinha que pagar aos estados e territórios onde explorasse petróleo e gás a compensação de 5% sobre o valor do óleo e/ou gás extraído, assim distribuídos: 4% aos estados e 1% aos municípios. Posteriormente, com o início da produção no mar (*offshore*) foi instituída a Lei nº 7.453, de 1985, definindo as regras de pagamento de *royalties* sobre essas novas áreas. Em seguida, foi aprovada a Lei nº 7.525 de 1986, que, entre outras coisas, definiu os limites territoriais dos estados e municípios litorâneos na plataforma continental de modo a possibilitar a identificação daqueles que são confrontantes com as áreas e os poços de produção marítimas. Ainda em 1986, o decreto federal de número 93.189 regulamentou os limites dos estados e municípios projetados no mar pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir da definição de um sistema de linhas de projeção ortogonais e paralelas (cf. mapas 1 e 2) (ANP, 2001). Também baseada nessa delimitação ocorre a definição das áreas geoeconômicas, que são aquelas que recebem os impactos dos campos e/ou poços no mar.

Os limites ortogonais e paralelos projetados a partir de metodologia utilizada pelo IBGE podem provocar distorções e conflitos nas disputas territoriais que têm como pano de fundo as lutas pelos *royalties* e participações especiais do polígono do pré-sal. Esses limites não se referem a nenhuma fronteira supostamente natural ou a regras intangíveis da “ciência”; em realidade há uma legitimidade construída que se impõe como científica e de difícil revisão e que acaba definindo um recorte do território que de fato é uma “di-visão” do mundo, um ato de autoridade que legitima um recorte, uma “visão” do e sobre o território (Cf. BOURDIEU, 1989), projetando desse modo delimitações no mar que são naturalizadas e inteiramente resultantes de lutas de poderes e de relações de força. Esse aspecto do problema pôde ser constatado no passado, por exemplo, em uma disputa judicial entre os governos dos estados do Rio de Janeiro

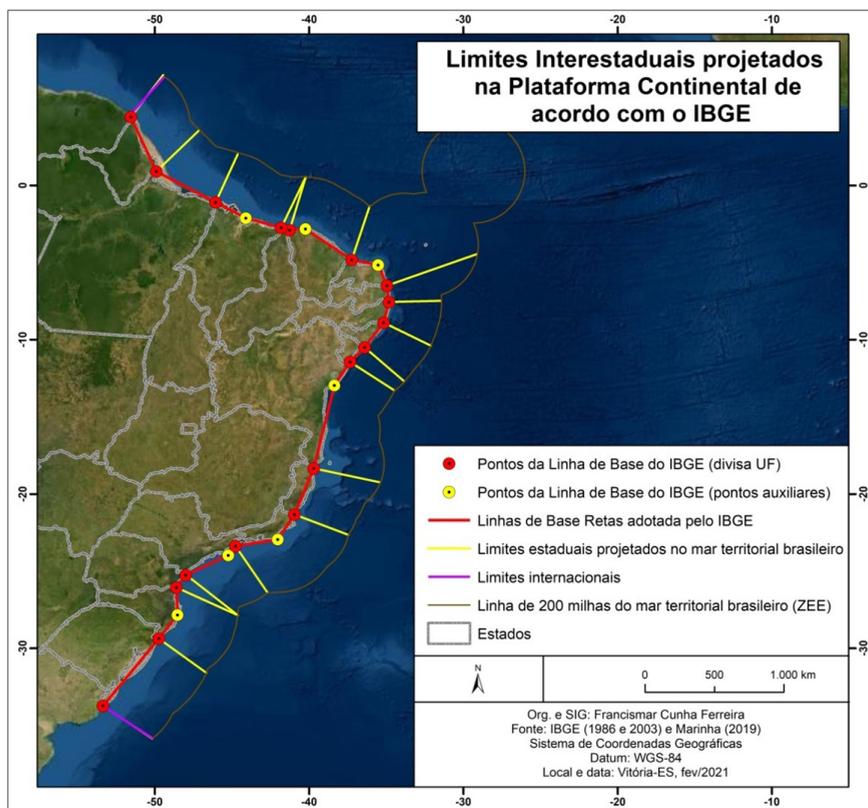
e do Espírito Santo em relação aos limites determinados pelas projeções ortogonais sobre o mar territorial e a plataforma marítima, resultando no fato de que o governo capixaba teve aumentada sua participação nestas rendas a partir de um redimensionamento das proporções que estavam em território espírito-santense dos campos de Roncador.

Esta questão dos limites já revela uma luta por “soberanias” estaduais que acabam recobrando a própria ideia de uma soberania nacional – o que estará de fato no centro do debate que faremos sobre a quem de direito caberia receber as rendas petrolíferas no território nacional. Constata-se, então, que vários tipos de limites e de recortes se sobrepõem em um mesmo espaço, aqueles ditos naturais das bacias sedimentares, os limites políticos territoriais dos estados e municípios, os limites das águas territoriais nacionais de 12 milhas náuticas e os limites da Zona Econômica Exclusiva de 200 milhas náuticas. Todos estes limites, que se referem a um aspecto zonal, temos uma série de redes que conformam um reticulado complexo, um território-rede atravessado por infraestruturas, por interesses técnicos, econômicos, sociais e políticos<sup>3</sup>.

No que diz respeito à distribuição das rendas petrolíferas, em particular aquela relativa aos *royalties* cuja distribuição se apoia em limites políticos que se projetam sobre a trama de uma bacia sedimentar na plataforma continental na área do pré-sal, na qual se achou petróleo em grande quantidade no Brasil em meados dos anos 2000, tivemos no passado diversas legislações, porém aquela aprovada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi um marco na mudança radical da legislação e das práticas no tocante à exploração do petróleo em território nacional. Por ela, a Petrobras perdeu o direito ao monopólio na exploração do petróleo, bem como se introduziu o **regime de concessão**, que foi regulamentado pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei do Petróleo, permitindo a cessão em leilões dos blocos de exploração para empresas interessadas, nacionais e transnacionais. Nesse regime, o “concessionário exerce por sua conta e risco as atividades de exploração, adquire a propriedade dos hidrocarbonetos eventualmente produzidos e paga, ao poder concedente, participações governamentais” (BRETAS et al., 2019, p. 10). Assim, após pagamentos de tributos e taxas, a empresa concessionária possui os direitos sobre o óleo e gás produzidos<sup>4</sup>.

### Mapa 1

LIMITES INTERESTADUAIS PROJETADOS NA PLATAFORMA CONTINENTAL DE ACORDO COM O IBGE



Essa lei introduziu modificações à legislação anterior em relação às alíquotas e à forma de distribuição dos *royalties*, que variam de um mínimo de 5% até 10% sobre a produção. A lei traz um detalhamento quanto à distribuição dos *royalties* relativos à alíquota de 5% e àquela que excede os 5% e que pode ir até o limite de 10% sobre a receita bruta da produção. Além da modificação dos *royalties*, essa lei introduziu outra forma fundamental de renda paga aos diferentes entes federados pelas empresas produtoras. Trata-se da **participação especial**, que constitui uma “compensação financeira extraordinária” devida, trimestralmente, pelos concessionários das atividades de produção de petróleo e gás natural e que incide sobre os campos que tenham um grande volume de produção ou uma grande rentabilidade, conforme os critérios estabelecidos no art. 22 do Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998.



Posteriormente, foi instituído o **regime de partilha** pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, em um contexto de euforia com a descoberta do pré-sal e nos marcos de um debate sobre a “autonomia nacional” que se conquistaria com essa “nova fronteira mundial do petróleo”. A lei dispôs sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e criou os fundos sociais, constituídos com as rendas do petróleo. Alterou também a forma de acesso das empresas ao petróleo, instaurando a participação obrigatória da Petrobras nos consórcios dos leilões na área do polígono do pré-sal, bem como a obrigatoriedade de a estatal ser a operadora dos campos e ter no mínimo 30% de participação nos consórcios formados para a exploração dos campos. O propósito da legislação aqui era o de garantir o controle do processo de produção e da cadeia de tecnologia pela Petrobras.

Esse dispositivo foi modificado pela Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016, de autoria do então senador José Serra. Foram retiradas a obrigatoriedade da participação da Petrobras em no mínimo 30% nos consórcios de exploração e a obrigatoriedade de a estatal ser a operadora. A Petrobras continua, por lei, podendo exercer seu direito de preferência para ter até 30% de participação nos blocos a serem leiloados, porém diversas declarações de membros do governo Bolsonaro e de parlamentares indicam que se pretende também acabar com esse mecanismo que ainda resta do regime de partilha.

As leis aprovadas entre 2010 e 2013 visavam, no geral, à proposição de um novo marco regulatório para o setor do petróleo, introduzindo, além do regime de partilha comentado antes, a concessão denominada de **cessão onerosa**, que tratou da cessão à Petrobras, em troca de remuneração, pelo Estado brasileiro, da exploração de determinadas áreas do pré-sal por meio da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010 (legislação que foi alterada recentemente, ver ZANOTELLI et al., 2019a), e, igualmente, a criação da empresa Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) por meio da Lei nº 12.351/2010, que se destina a gerir as participações governamentais nas parcelas de petróleo que, por lei, as empresas devem transferir ao Estado brasileiro.

O regime de partilha alterou, igualmente, no que nos interessa mais de perto aqui, a distribuição dos *royalties* e eliminou a renda relativa à participação especial, fixando uma alíquota única de 15% que incide sobre a receita bruta da extração de petróleo e gás.

As mudanças se referiram não somente à exploração do polígono do pré-sal, mas também a todas as áreas de exploração do petróleo *offshore* em território nacional, alterando-se a distribuição de *royalties* em todos os regimes de exploração e produção. A distribuição definida no regime de concessão de 1997 e aquilo que estava previsto nas leis aprovadas em 2010 foram modificados por meio da Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, e da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que determinaram novas regras para a distribuição das rendas do petróleo nos regimes de partilha, de concessão e de cessão onerosa. Como veremos, a nova distribuição de *royalties* prevista na Lei nº 12.734/12 foi suspensa, e os critérios atuais seguem as regras estabelecidas pela Lei nº 9.478/97. Quanto à Lei nº 12.858/13, que versa sobre a aplicação em educação e saúde da totalidade dos *royalties* recebidos por todos os entes federados e em todos os regimes de produção, nos contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, ela ainda está em vigor. No entanto, em função da suspensão da Lei nº 12.734/12, o campo de aplicação da Lei nº 12.858/13 se restringirá essencialmente aos estados e municípios produtores e/ou afetados pela atividade produtiva do petróleo, ou seja, essencialmente àqueles estados em cujas águas territoriais se localizam os grandes campos do pré-sal.

As modificações que foram introduzidas nas leis de redistribuição das rendas do petróleo pelo primeiro governo de Dilma Rousseff, a partir de um acordo difícil com o Congresso Nacional, visavam a uma melhor repartição territorial dos recursos originários das rendas do petróleo, redistribuindo a maior parte deles para o conjunto dos estados e municípios brasileiros, diminuindo proporcionalmente a parcela destinada aos estados e municípios produtores e confrontantes com campos e/ou afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, e, desse modo, destinando boa parcela dessas rendas à educação e à saúde. Como informam Bretas e colaboradores (2019, p. 16), a Lei nº 12.858/13:

[...] veio preencher a lacuna que existia na legislação quanto ao destino das receitas do petróleo, uma vez que determina a aplicação em educação (75%) e saúde (25%) de todas as receitas de *royalties* e participações especiais recebidas pela administração direta da União e demais entes federativos advindas do contrato de exploração do petróleo e gás celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012 quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva sob qualquer regime (concessão, partilha de produção ou cessão onerosa).

**Quadro 1**  
**REPARTIÇÃO TERRITORIAL DOS ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS PARA A PRODUÇÃO DE PETRÓLEO OFFSHORE, SEGUNDO A LEGISLAÇÃO EM VIGOR E A LEGISLAÇÃO CONTESTADA E PARALISADA HÁ NOVE ANOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Entes federados	Atual repartição royalties (concessão) – alíquota 5%	Atual repartição royalties (concessão) – alíquota excedente a 5% até 10%	Atual participação especial (concessão) royalties – até 40% de alíquota	Nova repartição royalties (concessão) aprovada, mas suspensa – alíquota 5% (*)	Nova repartição royalties (concessão) aprovada, mas suspensa – participação especial (*)	Nova repartição royalties do regime de partilha pré-sal, aprovada, mas suspensa – alíquota de 15% (*)
Estados confrontantes	30%	22,5%	40%	20%	34% (d)	22%
Municípios confrontantes	30%	22,5%	10%	17% (a)	5% (a)	5%
Municípios com instalações de embarque e desembarque	10%	7,5%	–	3%	–	2%
União (fundo social na nova repartição)	20%	40%	50%	20%	46% (e)	22%
Demais estados, DF e municípios	10%	7,5%	–	–	–	–
Demais estados e DF (fundo especial)	–	–	–	20% (b)	9,5% (c)	24,5%
Demais municípios brasileiros (fundo especial)	–	–	–	20% (b)	9,5% (c)	24,5%

(\*) 75% para a educação e 25% para a saúde; (a) redução gradual até 2019 para 4%; (b) majorado gradualmente até 2019 para 27%; (c) majorado gradualmente até 2019 para 15%; (d) deverá ser reduzido gradualmente até 20% até 2018; (e) majorado até 2016 a 46%.  
 Fonte: Bretas e colaboradores (2019); Brasil, 1997, 1998, 2010, 2012, 2013 e 2020.

Ou seja, além de redistribuir territorialmente as rendas do petróleo oriundas da exploração em mar, elas seriam destinadas aos setores que tradicionalmente demandam mais investimentos nos municípios e nos estados brasileiros.

Os municípios e estados confrontantes e com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás explorados no pré-sal pela legislação aprovada do **regime de partilha** deveriam ter passado, nesse novo regime, de um montante atual de 70% do total dos *royalties* relativos às alíquotas de 5% e de um montante de 52,5% relativos às alíquotas que excedem 5% do total dos *royalties*, para um percentual total de 29% sobre os dois tipos de alíquotas. A principal parte (71%) seria destinada a fundos sociais e a fundos especiais e distribuída para a União e os demais entes federados não produtores e não confrontantes de campos de petróleo e gás. Nesse novo regime não haveria mais participação especial (quadro 1).

Quanto ao **regime de concessão**, também alterado pela Lei nº 12.734/12, ele seria reduzido: i) os estados e municípios confrontantes e produtores e os municípios de embarque e desembarque de petróleo e gás passariam de 70% na alíquota de 5% de *royalties* para 40%, mas, com a redução gradual da parte dos municípios confrontantes até 2019, passando de 17% para 4%, se atingiria no total (municípios e estados) 27% das rendas pagas; ii) na alíquota excedente a 5% se passaria dos atuais 52,5% para 40%, porém, progressivamente, a redução da parte dos municípios confrontantes levaria esse percentual também a 27%; iii) quanto à participação especial, no total de estados e municípios ela passaria dos atuais 50% para 39%, mas, com a redução progressiva, ela deveria ter chegado a 24% em 2019 (quadro 1).

Em síntese, como vemos no quadro 1, no **regime de partilha offshore** no pré-sal em contratos celebrados a partir de 2012, a União e os estados e municípios do país que não têm petróleo teriam, em 2018, 71% das rendas petrolíferas. Por sua vez, os estados e municípios produtores e confrontantes e com instalações de embarque e desembarque de petróleo teriam 29% das rendas.

Nos contratos celebrados no **regime de concessão** em *offshore* a partir de 2012, os estados e municípios que não têm petróleo passariam em 2019 (segundo as alíquotas de até 5% e de mais de 5%) de 30% e 47,5%,

respectivamente, para 73% das receitas. E os estados e municípios com petróleo e instalações de embarque e desembarque passariam, segundo essas alíquotas, respectivamente, de 70% e 52,5% para 27% das rendas.

Quanto às **participações especiais** nesse regime de concessão *offshore*, nos contratos celebrados a partir de 2012, elas passariam para a União, até 2019, dos atuais 50% para 46% (destinados a um fundo social), e, para os estados e municípios produtores e confrontantes do petróleo, haveria uma redução, passando de 50% para 24% no mesmo período. Por outro lado, os estados e municípios que não recebiam nada ficariam com 30% desse recurso.

No regime de **cessão onerosa**, que em parte já foi modificado, a distribuição de *royalties* segue as mesmas regras aplicadas ao regime de concessão.

Como já indicamos, em função das ações políticas e jurídicas que se opuseram à revisão das formas de distribuição das rendas do petróleo – o famoso novo pacto federativo reivindicado por estados e municípios não produtores ou não confrontantes com a produção no mar, correspondente à maioria da população e do território brasileiro –, os estados mais potentes da federação, Rio de Janeiro e São Paulo, apoiados pelo estado do Espírito Santo, conseguiram suspender a modificação da legislação realizada pelo parlamento. Assim, foram feitas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) contra ela junto ao STF. Uma ação (ADI 4916) é do governador do Espírito Santo, Renato Casagrande, e a outra (ADI 4917) é do então governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral. Além das ADIs citadas, no dia 13 de março de 2013, mais duas outras foram protocoladas junto ao STF, a ADI 4918, ajuizada pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), e a ADI 4920, ajuizada pelo governador à época do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin. Deste modo, os estados produtores, sustentados pelos governos e pelos prefeitos de seus municípios e associações empresariais diversas, promoveram estas ações junto ao STF, contra a modificação das novas formas de redistribuição das rendas do petróleo (BRASIL, 2013). Uma destas ações, a do governo do Rio de Janeiro, recebeu da ministra do STF Cármen Lúcia uma medida cautelar (provisória), em 18 de março de 2013, que suspendeu os artigos que modificaram a distribuição de *royalties* e das participações especiais

no regime de concessões e no regime de partilha (BRETAS et al., 2019, p. 24-26). Até março de 2022, nove anos depois, essa ação de inconstitucionalidade ainda não havia sido julgada pelo plenário do STF.

O governo do estado do Rio de Janeiro argumenta, em sua ação, que as receitas advindas do petróleo são de ordem compensatória dos estados e municípios produtores, asseguradas pelo artigo 20 da Constituição Federal de 1988. Em particular, invoca-se a função de “compensar os estados pelos impactos ambientais e socioeconômicos da atividade petroleira” (BRETAS et al., 2019, p. 24), bem como se levanta o fato de que a produção de petróleo e gás não é taxada pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), pois foi instituída pelo artigo 155 da Constituição uma “imunidade tributária sobre remessa de petróleo, seus derivados e energia elétrica para outros estados pelos estados produtores” (2019, p. 25). Assim, os *royalties* e participações especiais seriam uma forma de compensação financeira em função, igualmente, dessa situação.

Por sua vez, conforme escrevem Bretas e colaboradores (2019, p. 25), a Advocacia Geral da União (AGU) alegava que o fato de a Constituição ter

[...] reconhecido a titularidade dos recursos minerais, inclusive os do subsolo, à União, e não ao Estado ou Município em que estão situados, harmoniza-se com os objetivos traçados em seu artigo 3º, para que tais recursos contribuam para o desenvolvimento de toda a nação, para a erradicação das diferenças regionais e para a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação.

A AGU alegava que os estados e municípios produtores continuavam, com a nova legislação, a receber compensações financeiras, mas com percentuais modificados, e também que a Constituição em seu artigo 20 não lhes assegura a exclusividade e a integralidade nessas compensações (BRETAS et al., 2019, p. 25).

O governo à época, por meio da Advocacia Geral da União, portanto, se propunha à “erradicação” das diferenças regionais e se referia ao artigo 20 da Constituição, que, em seus incisos de V a IX, estipula que são bens da União “os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; o mar territorial; os terrenos de marinha e seus acrescidos; os potenciais de energia hidráulica; e os recursos minerais, inclusive os do subsolo”. E, também, no parágrafo primeiro do referido artigo, é assegurada à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios

[...] a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Assim, nestas linhas da Constituição, nada assegura um quantitativo vantajoso para os estados e municípios confrontantes e/ou por onde circulam as infraestruturas do petróleo em relação aos outros municípios e estados brasileiros. Na realidade, na legislação anterior à descoberta do pré-sal não se previa um volume tal de petróleo oriundo da plataforma continental que se encontra em águas territoriais dos três estados citados da região Sudeste do Brasil, que detêm hoje a imensa maior parte das reservas de petróleo em território nacional. Por isto a necessidade de se legislar para se alterar o quadro de rendas distribuídas anteriormente, procurando levar em conta a nova realidade e os novos interesses que emergiram<sup>5</sup>.

Para se ter ideia do que está em jogo em termos econômicos e políticos, basta constatar que em 2019 a produção no mar correspondeu a 96,3% da produção nacional do petróleo, e que somente os campos do pré-sal responderam por 62,3% da produção nacional (ANP, 2020). Nesse sentido, em função da alta produção do pré-sal e de sua localização nos limites definidos pelo IBGE dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo (cf. mapas 1 e 2), incluindo vários municípios desses estados que são confrontantes aos campos marítimos, são eles que acabam recebendo generosos volumes de renda petrolífera.

O estudo da concentração da distribuição dos *royalties* e participações especiais nos estados e municípios produtores em 2018, conforme Bretas e colaboradores (2019, p. 19-20), demonstrou que os municípios do estado do Rio de Janeiro receberam no total destinado aos municípios do Brasil que faziam jus a seu recebimento, segundo a legislação, 61% do total dos *royalties*, seguidos dos municípios de São Paulo com 14% do total e os do Espírito Santo com 11%. Os municípios desses três estados, portanto, representavam 86% das rendas petrolíferas brasileiras distribuídas para municípios por se confrontarem com os principais campos de produção em mar nas bacias de Campos e de Santos. Revela-se, assim, uma apropriação desigual desses recursos, que acentua não somente

as diferenças territoriais como também a dependência dos municípios do Rio de Janeiro e do Espírito Santo em relação a esses recursos, pois em média 12% e 10%, respectivamente, das receitas municipais dos municípios desses estados em 2018 provinham das rendas do petróleo, com diferenças marcantes entre municípios mais ou menos dependentes (BRETAS et al., 2019, p. 21). Por outro lado, em 2019, essa situação persistia e, do total dos recursos de *royalties* destinados aos municípios beneficiados no Brasil, 6,61 bilhões de reais, 81,5%, como veremos, foram destinados aos municípios fluminenses, paulistas e capixabas, comparáveis aos 83% no total que receberam em 2020, como vimos na Introdução (ANP, 2020) (Cf. tabelas 2 e 3).

Constatamos, igualmente, que no mesmo ano de 2019, foram arrecadados no Brasil cerca de R\$ 23,457 bilhões em *royalties* (ANP, 2020) e 32,519 bilhões de participações especiais, perfazendo um total de 55,976 bilhões de reais, conforme a tabela 1.

**Tabela 1**  
DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES E DE PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS NO BRASIL EM 2019

Entes federados e fundos	Em valor (*)	Em percentual (*)
	Milhões R\$	
União	6,863	29,26
Fundo especial para estados e municípios	1,974	8,42
Estados produtores ou confrontantes	6,559	27,96
Municípios produtores ou confrontantes	8,061	34,37
<b>Total dos royalties</b>	<b>23,457</b>	<b>100</b>
Total de participações especiais dos estados produtores e confrontantes	12,576	38,67
Total de participações especiais dos municípios produtores e confrontantes	3,151	9,69
União	15,756	48,45
<b>Total de participações especiais</b>	<b>32,519</b>	<b>100</b>
<b>Total royalties e participações especiais</b>	<b>55,976</b>	-

Fonte: ANP (2020).

\*O total dos valores absolutos e dos percentuais apresenta pequenas diferenças em função dos arredondamentos realizados.

**Tabela 2**  
TOTAL DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DISTRIBUÍDOS AOS GOVERNOS DOS ESTADOS EM 2019

Estados	Royalties pagos aos estados (mil R\$)	% no valor total dos royalties pagos aos estados	Participações especiais pagas aos estados beneficiados (mil R\$)	% no valor total das participações especiais pagas aos estados (*)
Alagoas	22.352	0,34	-	-
Amazonas	199.714	3,04	65.670	0,5
Maranhão	24.474	0,37	-	-
Bahia	175.918	2,68	1.978	0,01
Ceará	12.853	0,20	-	-
Espírito Santo	691.166	10,54	2.032.431	16,2
Paraná	5.591	0,09	-	-
Rio de Janeiro	4.509.030	68,74	8.886.892	70,66
Rio Grande do Norte	173.111	2,64	-	-
Sergipe	65.166	0,99	-	-
São Paulo	680.184	10,37	1.589.590	12,64
Total	6.559.559	100	12.576.561	100

Fonte: ANP (2020).

(\*) O total do percentual apresenta pequena diferença em função dos arredondamentos realizados.

**Tabela 3**

MUNICÍPIOS DO BRASIL POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO QUE RECEBERAM ROYALTIES EM 2019

Municípios beneficiados pela distribuição de royalties por UF	Royalties pagos aos municípios (mil R\$)	% no valor total dos royalties pagos aos municípios
Alagoas	104.151	1,29
Amazonas	103.926	1,29
Amapá	154	0,002
Maranhão	48.837	0,61
Bahia	395.113	4,90
Ceará	97.147	1,21
<b>Espírito Santo</b>	<b>715.528</b>	<b>8,88</b>
Minas Gerais	25.073	0,31
Pará	874	0,01
Paraíba	60.114	0,75
Pernambuco	48.442	0,60
Paraná	4.169	0,05
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>4.768.806</b>	<b>59,16</b>
Rio Grande do Norte	226.360	2,81
Rio Grande do Sul	114.564	1,42
Santa Catarina	64.561	0,80
Sergipe	192.137	2,38
<b>São Paulo</b>	<b>1.091.356</b>	<b>13,54</b>
Total	8.061.311	100

Fonte: ANP (2020).

Do montante dos *royalties*, destinaram-se 27,9% aos estados produtores ou confrontantes; 34,3% aos municípios produtores ou confrontantes; 29,2% à União, divididos, em números redondos, entre Comando da Marinha (5,4%), Ministério da Ciência e Tecnologia (4,3%), Fundo Social (15,2%) e 4,3% à Educação e Saúde (ANP, 2020); finalmente, 8,4% ao Fundo Especial dos Estados e Municípios. Assim, os estados e municípios produtores e confrontantes receberam 62,2% destas rendas.

Do total de 6,559 bilhões que foram destinados aos governos dos estados produtores e confrontantes, o Rio de Janeiro recebeu 68,7%, o

Espírito Santo recebeu 10,54% e São Paulo 10,37%, ou seja, os três estados perfazendo 89,5% (o que é comparável aos 91% arrecadados em 2020). Além desses, conforme a tabela 2, somente outros 8 estados receberam *royalties* e, juntos, representavam 10,5% do total destinados aos estados (ANP, 2020).

E identificamos, também, *mutatis mutandis*, como os outros estados, à exclusão daqueles do Sudeste citados, estados que recebem alguma coisa de renda do petróleo, em particular os do Nordeste, que têm sobretudo uma produção em terra, e o estado do Amazonas, na região Norte, por causa da produção de gás; esses estados têm uma participação insignificante ou muito reduzida no total dessa distribuição, que representa percentuais inferiores ou, em alguns casos, um pouco superiores a 2% do total dos *royalties* distribuídos. Da mesma forma, os municípios de outros estados do Brasil, à exceção daqueles da Bahia, recebem uma parcela muito pequena do total dos *royalties* distribuídos, todos eles bem abaixo da média dos *royalties* distribuídos à totalidade dos municípios considerados. Por outro lado, muitos municípios, destes outros estados, partilham parques recursos (Cf. tabela 2).

Quanto à distribuição das participações especiais aos estados nota-se, conforme as tabelas 1 e 2, que, do total de 12,5 bilhões de reais, novamente Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo se apropriam de praticamente toda essa renda (99,5%).

Do mesmo modo, os municípios do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo que recebem *royalties* também evidenciam o desequilíbrio na distribuição: o conjunto dos municípios desses estados recebeu 81,5% do total distribuídos para os municípios (Cf. tabela 3). Os municípios beneficiados no Rio de Janeiro receberam em 2019 59,16% de um total de pouco mais de 8 bilhões direcionados aos municípios; as prefeituras paulistas e capixabas, por sua vez, receberam em 2019, respectivamente, 13,5% e 8,9% (ANP, 2020)<sup>6</sup>.

Assim, diante do exposto, se houver, no futuro, uma revisão dessa distribuição das rendas do petróleo por meio de uma decisão do STF legitimando as leis aprovadas pelo parlamento anteriormente e que estão conforme a letra da Constituição, provavelmente se assistirá a uma crise de muitos municípios do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, que já vivem numa situação de insegurança em função da volatilidade do preço do petróleo e dos efeitos disso sobre essas rendas, bem como devido à reestruturação da Petrobras e de seus investimentos no circuito do petróleo

(FERREIRA; ZANOTELLI, 2020). Essa situação de disputas territoriais pelos recursos advindos das rendas do petróleo deveria ser melhor explorada e colocada no contexto das disputas políticas que atravessaram o Brasil desde 2013, momento de uma territorialização sociopolítica das questões relativas à exploração e à produção do petróleo brasileiro.

A “juridicização” (FOUCAULT, 2004) dessas disputas internas revela a importância do papel dos tribunais em nossa sociedade, o que se acentuou na ordem neoliberal que invoca as “regulações” como ponto crucial das atividades econômicas; nesse caso, arbitra-se a partilha entre os territórios nacionais das rendas petrolíferas, indicando a importância crucial que têm para a desestabilização ou estabilização da ordem política, provocando-se uma cisão entre territórios e populações. Em nível externo encontra-se a mesma problemática jurídica, por meio da submissão da soberania nacional ao regime jurídico americano como nova forma do exercício do controle econômico multinacional, como se depreende dos acordos concluídos com o Departamento de Estado e os procuradores americanos, bem como com a Bolsa de Valores de Nova Iorque, pela direção da Petrobras (ZANOTELLI et al., 2019a).

Na perspectiva das empresas produtoras, algo revelador dos interesses em jogo no pagamento dos *royalties* é o fato de que eles são, por um lado, no regime de partilha referente ao pré-sal, “pagos” aos estados e municípios e à União pelas empresas ainda segundo a legislação de 1997, que regula o regime de concessão, isso em função da suspensão da nova forma de cálculo de *royalties*, como vimos. Mas, por outro lado, os *royalties* são ressarcidos às mesmas empresas produtoras por meio de sua incorporação como custo em óleo da produção (o que é deduzido da produção das empresas, e uma vez feita essa dedução se calcula o equivalente à parte do óleo extraído que é do Estado e à parte equivalente aos *royalties* pagos) destas mesmas empresas (conforme artigos 2, 10 e 15 da Lei nº 12.351/2010). Tentando impedir esse dispositivo introduzido na lei de 2010, a Lei nº 12.734/12, que determinou “novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial”, modificou a redação do parágrafo 1º do artigo 42:

Os *royalties*, com alíquota de 15% (quinze por cento) do valor da produção, correspondem à compensação financeira pela exploração do petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos líquidos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, sendo vedado, em qualquer hipótese, seu ressarcimento ao contratado e sua inclusão no cálculo do custo em óleo.

No entanto, o que se constata é que os editais dos leilões sob o regime de partilha, que são organizados pela ANP, não têm respeitado a Lei nº 12.734/12. E, pelo que sabemos, esse artigo não foi suspenso pela liminar referida anteriormente pela ministra do STF Cármen Lúcia em 2013. Portanto, seriam ilegais todos os editais de licitações que estabelecem esse ressarcimento dos *royalties* às empresas que participam dos leilões.

O favorecimento aos *lobbies* das empresas de petróleo é demonstrado aqui, pois, em última análise, elas não pagam *royalties* no pré-sal, o que revela que eles não são uma renda descontada do total daquilo que é faturado pela empresa, mas são descontados do que a empresa deveria dar em óleo ao Estado, ou seja, é o que já é do Estado, bem comum, que é pago à União, aos estados e municípios sob a forma de *royalties*. As empresas se comportam como se pagassem os *royalties*, um efeito de prestidigitação, uma ilusão: elas tão somente extraem o óleo e o repassam aos entes federados, uma vez deduzidos de seus custos, sob a forma de equivalente financeiro de *royalties*!

Essa situação paradoxal indica que há dispositivos legais que “funcionam” e outros que “não funcionam”, não são aplicados, e mais uma vez isso se dá em função da interpretação da legislação, legitimando uma relação de força na luta pelos recursos extraídos do subsolo. Desvela-se aqui a centralidade das relações de forças e de poder na aplicação ou não das leis. Em conclusão, a distribuição atual de *royalties* e da participação especial no Brasil segue somente as regras definidas pela Lei nº 9.478/97.

### **3. A reiteração da desigualdade territorial e regional por meio das rendas do petróleo**

Parece-nos que a obstrução, pelo STF, das modificações significativas que iriam favorecer a redistribuição dos recursos das rendas petrolíferas no território brasileiro, por meio de uma ação dos poderes executivos e do poder legislativo do Rio de Janeiro, dos principais estados que teriam a “perder” e que até hoje não foi julgada, foi pouco analisada no que diz respeito aos efeitos do que se denomina de “pacto territorial” para o Brasil. Essa pouca análise sobre as consequências possivelmente pode ter relação

com a predominância dos estudos que abordam a queda do governo Dilma Rousseff do ponto de vista de outras ações no espectro político, como aquelas relativas às alianças de classe internas com interesses externos de multinacionais capitaneados pelos Estados Unidos e pela Operação Lava Jato. Porém, explicitar que os estados que mais “ganhariam” proporcionalmente com essas mudanças eram aqueles de outras regiões do Brasil, em particular aquelas mais desiguais no território nacional, que são o Norte e o Nordeste, pode fornecer-nos uma grade de análise que ajude a compreender, pelo menos em parte, o porquê de a maioria das populações nordestinas continuarem apoiando as candidaturas e os governos passados do PT, mesmo que os representantes no parlamento dessa população, em parte ligados às oligarquias regionais, tenham apoiado o golpe e a destituição de Dilma Rousseff em função de uma dinâmica própria, que envolve uma gama de fatores complexos, que revelam uma disputa de poder que é da ordem de uma “guerra política”. Por outro lado, os governos dos estados do Nordeste têm desenvolvido nos últimos anos um consórcio para se contrapor aos abusos do governo central, o que levou a cooperações de governos de esquerda da região na construção de políticas públicas, em particular relativas à pandemia de Covid-19 e ao desenvolvimento sustentável do Nordeste, o que estaria abrindo possibilidades para construção de um “novo regionalismo de esquerda na região” (SIQUEIRA; BRANDÃO, 2022).

Para além desses aspectos factuais e sujeitos a análises mais finas e com causas e efeitos diversos da interpretação apenas esboçadas na presente ocasião, assistimos a um bloqueio da redistribuição das rendas do petróleo e da prioridade dada para a educação e para a saúde, o que aparentemente é um paradoxo. Isso porque se critica comumente a “maldição do petróleo”, que seria o fato de estados e municípios serem dependentes desses recursos e ficarem à mercê das flutuações dos preços, tanto no que diz respeito à economia do petróleo e suas atividades propriamente ditas, quanto à economia dos *royalties* referente às rendas petrolíferas propriamente ditas, distribuídas para territórios que não são contemplados com a localização neles das atividades do setor<sup>7</sup>, mas que recebem rendas em função da confrontação com campos e/ou localização tão somente dos campos em seu território (PESSANHA, 2017); mas, por outro lado,

se explicita comumente a necessidade de se direcionarem os recursos do petróleo para a mudança tecnológica e a busca de energias renováveis, com a famosa transição energética, o que depende de investimentos em educação e pesquisa, que no Brasil são associadas.

Também podemos nos questionar se a melhor forma de redistribuir essas rendas no território nacional seria a sua pulverização entre todos os estados e municípios. Talvez fosse melhor um fundo próprio de desenvolvimento estratégico voltado para a educação, que estivesse sob a égide de uma instituição federal e que contasse com a participação e cogestão da sociedade civil e do governo federal; justamente para retirar a gestão dos recursos de processos de captura oligárquicas regionais, tão bem descritas por Celso Furtado no passado para justificar a criação da Sudene, projeto que fracassou em função de uma transformação do próprio Estado central brasileiro em um Estado autoritário e centralizador durante a ditadura. Mas, fazer isso também suporia não se poder realizar uma descentralização participativa da distribuição de recursos em nível local, o que também revela o dilema em que nos encontramos no que diz respeito a esta distribuição territorial de rendas.

Diante disso, fica a pergunta: como setores do Congresso Nacional, que, em 2012 e 2013, em particular os parlamentares dos estados nordestinos, apoiaram essa redistribuição, puderam contribuir para a destituição da presidenta que defendeu essas opções? A questão central parece ser, talvez, as desigualdades regionais e, no interior das regiões, as desigualdades de classes sociais. Assim a questão regional recobre e acentua a questão das relações entre dominados e dominantes, pois, direcionar para o conjunto da população brasileira, como previu a Lei nº 12.858 de 2013 em seu artigo 2º, os recursos que relatamos mais acima “[...] destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde [...]” é indicar, em primeiro lugar, uma prioridade territorial: que os recursos provenientes das rendas não fossem predominantemente para os estados e municípios que se encontram na região mais rica do país, ainda que parcela significativa, entre ¼ e 1/3 destas rendas, continuasse nestes territórios, visto que esta região é a que já acolhe as principais infraestruturas dessa indústria associadas ao pré-sal e à indústria do petróleo como um todo, principalmente o estado do Rio de Janeiro; em

segundo lugar, é indicar que as rendas seriam destinadas às parcelas das classes dominadas que dependem mais das escolas e da saúde públicas.

O que se manifesta nas correlações de forças que paralisaram a redistribuição das rendas do petróleo é o que foi analisado por Francisco de Oliveira (1977) e que se inscreve sob a forma de reprodução do capital e da reprodução da dominação que independe dos locais de inserção das classes dominantes: estas são colaboradoras e partícipes da exploração de seu povo, mesmo que se vendam como “regionalistas” em determinado momento de sua trajetória histórica. Assim, haveria aqui uma “homogeneização” e uma “coesão” da região sob o viés do interesse econômico das classes dominantes regionais, associadas e subalternas àquelas do Centro-Sul do país, no que diz respeito à distribuição das rendas do petróleo. Porém, contraditoriamente, como vimos, também no Nordeste emergem cooperações e um consórcio de governadores que se coloca no campo da esquerda em busca de um novo pacto territorial nacional. Isso nos interroga ainda sobre a própria noção de “desenvolvimento desigual e combinado” que foi recuperada pela geografia crítica indicando as disparidades dos territórios como alimentadoras dos processos de exploração no interior do sistema capitalista, de maneira homogênea e diferencial do ponto de vista da divisão espacial do trabalho (SMITH, 1988). Além disso, podemos notar, igualmente, a existência, em outro sentido mais amplo e que não se reduz à análise puramente econômica, de “blocos histórico-geográficos regionais” (GRAMSCI, 1987), que buscam pela força e pelo consenso produzido evitar mudanças essenciais na dominação, utilizando, para isso, o convencimento simbólico e material. Assim, muitas vezes a “coesão” de uma região dá força e sustenta as classes dominantes por meio da fabricação de um mito regional (HAESBAERT, 2010). No nosso caso são três estados, sobre os quatro da região Sudeste, que procuram definir uma identidade e disputar um reconhecimento material e simbólico que lhes daria direito a receber a maior parte das rendas petrolíferas, o que, em última instância, favorece, de maneira mais ampla, as classes dominantes destes estados e não o conjunto de sua população, ainda que possam existir exceções que percolem parte da renda para a sociedade por meio de externalidades pecuniárias.

#### 4. Considerações finais

Demonstramos que por meio de correlações de forças num determinado momento histórico se conseguiu, em função de uma conjuntura política específica, aprovar uma legislação que mudaria provavelmente a história da educação e da saúde do país, pois se previa que “a nova lei, segundo o governo federal, deverá trazer um aporte adicional de R\$ 112 bilhões para as duas áreas em 10 anos” (ANTUNES, 2013) – talvez muito mais, pois, como vimos, somente em rendas do petróleo foram distribuídos em 2019 no país o total de 55,976 bilhões de reais (cf. tabela 1) –, porém esta mudança não foi seguida de fato.

Isso também poderia ter mudado as correlações de forças entre as regiões do país e, no interior dessas regiões, entre as classes dominadas e dominantes, com o investimento maciço em educação e saúde distribuído proporcionalmente, e conforme a regulamentação em vigor, para o conjunto da população, favorecendo relativamente mais os estados e municípios não produtores nos destinos dos recursos, ainda que a região produtora guardasse, como vimos, após as mudanças, parcelas consideráveis dos recursos, entre 1/4 e 1/3 dos *royalties* e das participações especiais. Os dominados poderiam, assim, constituir uma aliança de classes em nível nacional, desbancando as elites regionais que frequentemente se utilizam da região e/ou de uma identidade estadual construída como forma de luta política para permanecerem no poder, ainda que as disputas no interior da região Nordeste, em particular, indique movimentos de cooperação transversal entre os governos de partidos de esquerda que conformam uma frente comum por meio da realização de consórcios para construir políticas públicas.

Mas, apesar das desigualdades territoriais entre estados e municípios e, no interior desses entes federados, entre as classes dominadas e dominantes, o discurso regionalista e/ou relativo a identidades estaduais e municipalistas fabricadas procuram justificar, com o auxílio da técnica projetiva cartográfica no território marítimo, a captura das rendas pelas elites políticas e econômicas. Essas disputas, inclusive, são espelhadas dentro dos próprios estados produtores, onde determinados municípios, mesmo sem terem uma área importante onde existam recursos advindos

da exploração e produção de petróleo, por meio de artifícios (projeção efetuada pelo IBGE dos limites dos municípios na plataforma marítima baseados em linhas paralelas e ortogonais) e através da “invenção” de uma tradição regional (MESQUITA, 2021), conseguem se perpetuar no comando da região e favorecer uma “modernização conservadora” bem como a manutenção da dominação social.

Assim, as alianças tecidas internamente nos estados confrontantes, em particular no Rio de Janeiro<sup>8</sup>, lutam para manter a distribuição desigual, que, em geral, apesar de vazar parte da renda para o conjunto da sociedade, acaba favorecendo a continuidade no poder das elites regionais no interior de um estado em particular, como é o caso do Rio de Janeiro, uma economia petrodependente (PIQUET, 2021).

## Notas

- <sup>1</sup> Esse artigo faz parte de projeto Geopolítica, geoeconomia e paisagens da infraestrutura do petróleo na região costeira do Sudeste do Brasil, financiado pelo Programa de Apoio a Núcleos Emergentes (PRONEm), Edital CNPq/FAPES Nº06/2019, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo – FAPES.
- <sup>2</sup> Consultar Ferreira; Zanotelli (2021) sobre a noção de soberania nacional e os limites de sua invocação como lastro para a “defesa da Petrobras” como empresa nacional em face, em particular, das atuais privatizações significativas de empresas do grupo Petrobras. Essas privatizações contam com a aprovação da corrente dominante neoliberal que perpassa por todas as instituições governamentais do Estado brasileiro.
- <sup>3</sup> Sobre esses aspectos zonais e reticulares nos processos econômicos, pode-se consultar Veltz (2014) [1996], que teceu interessantes reflexões que permitiram a sua releitura por Haesbaert (2010) no que diz respeito às regionalizações. Sobre os diferentes e sobrepostos territórios e suas redes nas áreas de exploração e produção do petróleo e gás e as conexões interestaduais e internacionais do setor, ver Zanotelli et al. (2019b).
- <sup>4</sup> Consultar Zanotelli et al. (2019a) sobre os diversos regimes de concessão do petróleo.
- <sup>5</sup> Sobre a descoberta do pré-sal e estimativas diversas das reservas ali presentes consultar Machado (2018) e Zanotelli et al. (2019a).
- <sup>6</sup> Quanto às diferenças entre municípios intraestaduais nessa distribuição, elas são consideráveis. Para o caso do Rio de Janeiro, ver Bretas e colaboradores (2019).
- <sup>7</sup> Apesar da crise e do fechamento de centenas de milhares de postos de trabalho em função da política da atual direção da Petrobras e do governo Bolsonaro, o estado do Rio de Janeiro continua, em nível nacional, a ter uma importância de primeiro plano na rede produtiva e de distribuição e circulação do gás e do petróleo, com a presença em seu território, principalmente na cidade do Rio de Janeiro, dos comandos das principais empresas nacionais e multinacionais do setor, bem como inúmeras atividades produtivas associados à cadeia do petróleo e do gás (FERREIRA; ZANOTELLI, 2020).
- <sup>8</sup> Conferir o caso de Campos dos Goitacazes estudado por Mesquita (2021).

## Referências

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. **A invenção do Nordeste e outras artes**. São Paulo: Cortez, 1999.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Guia dos royalties do petróleo e do gás natural**. Rio de Janeiro: ANP, 2001.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Manual de cálculo dos royalties**. Rio de Janeiro: ANP, 2010.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo e do gás natural**. Rio de Janeiro: ANP, 2020.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo e do gás natural**. Rio de Janeiro: ANP, 2021.

ANTUNES, André. **Presidente sanciona lei que garante recursos do petróleo para a educação e a saúde**. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 12 set. 2013. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/printpdf/5208>. Acesso em: 5 jul. 2021.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. **Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1953. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985**. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/l7453.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7453.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986**. Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/l7525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7525.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 93.189, de 29 de agosto de 1986**. Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93189.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93189.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998**. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2705.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010**. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012**. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13365.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRETAS, Ana Maria et al. Dependência das rendas petrolíferas nos municípios do RJ. **GeoUerj**, n. 35, p. 1-29, 2019.

FERREIRA, Francismar Cunha; ZANOTELLI, Cláudio Luiz. Circuito espacial da produção e o círculo de cooperação da indústria do petróleo: O caso da Petrobras. **Espaço e Economia**, ano 19, n. 20, 2020. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/18262>. Acesso em: 13 abr. 2022.

FERREIRA, Francismar Cunha; ZANOTELLI, Cláudio Luiz. Entre a soberania e a governamentalidade neoliberal: o processo de privatização do Grupo Petrobras. **Continentes**, n. 18, p. 8-66, jul. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Naissance de la biopolitique**. Paris: Gallimard, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **A questão meridional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-global**. Dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

MACHADO, Marco Antônio Pinheiro Machado. **Pré-sal: a saga**. A história de uma das maiores descobertas mundiais do petróleo. Porto Alegre: L&PM Editores, 2018.

MESQUITA, Zandor Gomes. **Entre a “di-visão”, o “arte-fato” e os “meios”**: a “invenção” da região Norte Fluminense. 2021. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa em Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2021.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Ideologias geográficas**. São Paulo: Hucitec, 1996 [1988].

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(li)gião**. Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PESSANHA, Roberto Moraes. **A relação transescalar e multidimensional “Petróleo-Porto” como produtora de novas territorialidades**. 2017. 560 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Programa de Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PIQUET, Rosélia (Org.). **Norte Fluminense: uma região petrodependente**. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **O regionalismo nordestino**. São Paulo: Moderna, 1984.

SIQUEIRA, Hipólita; BRANDÃO, Carlos. Creative strategies for spatial policy making in Brazilian ‘new left regionalism’: fighting inequalities and COVID-19 in the north-east region. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 15, n. 1, p. 141-159, mar. 2022. Disponível em <https://academic.oup.com/cjres/article-abstract/15/1/141/6400025>. Acesso em: 13 abr. 2022.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

VELTZ, Pierre. **Mondialisation, villes et territoires**. L'économie d'archipel. Paris: PUF, 2014 [1996].

ZANOTELLI, Cláudio Luiz et al. **A notícia como máquina de guerra**. Análise dos discursos sobre a Petrobras e a produção de petróleo e gás nos jornais: um enfoque no Espírito Santo. Vitória: Edufes, 2019a.

ZANOTELLI, Cláudio Luiz et al. Bacia urbano-regional do petróleo: a zona costeira do Espírito Santo associada ao estado do Rio de Janeiro. **Confins**, n. 41, 2019b. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/21754>. Acesso em: 13 abr. 2022.

Recebido em 31/05/2022

Aceito em 15/06/2022