

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Ferdinanda Fernandes Maia

A PARTILHA DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E O PAPEL DA MÍDIA

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Agosto de 2014

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Ferdinanda Fernandes Maia

A PARTILHA DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E O PAPEL DA MÍDIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes - Campos/RJ, para obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Orientadora: Prof^a. Denise Cunha Tavares Terra - DSc
Coorientador: Prof. Eduardo Shimoda - DSC

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Agosto de 2014

M217 Maia, Ferdinanda Fernandes.

A partilha dos Royalties e o papel da mídia / Ferdinanda Ferandes Maia. – 2015.

119 f. ; il.

Orientador: Denise Cunha Tavares Terra

. Coorientador: Eduardo Shimoda

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes, RJ, 2014.

Bibliografia: f. 112 - 119.

1. Petróleo – Royalties 2. Royalties – lei n.12.734/2012 3. Meios de comunicação (Mídia) – questão dos royalties I. Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU – 622.323:316.77

FERDINANDA FERNANDES MAIA

A PARTILHA DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E O PAPEL DA MÍDIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes - Campos/RJ, para obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em 13 de agosto de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a Denise Cunha Tavares Terra – DSc - Orientador
Universidade Candido Mendes

Prof Eduardo Shimoda - D. Sc.
Universidade Candido Mendes

Prof^a Rosélia Piquet - D.Sc.
Universidade Candido Mendes

Prof José Luis Viana - DSc.
Universidade Candido Mendes

Prof Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle - D. Sc.
Universidade Estadual do Norte Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2014

RESUMO

A PARTILHA DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO E O PAPEL DA MÍDIA

O objetivo do presente trabalho é analisar a reprodução midiática do debate político sobre o novo sistema de partilha dos *royalties* do petróleo. A nova Lei dos *Royalties* (n.º 12.734/2012), ainda em análise pelo Supremo Tribunal Federal de sua constitucionalidade, vai promover mudanças drásticas na economia de um grupo de municípios das regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas do estado do Rio de Janeiro, em especial, Campos dos Goytacazes-RJ, o maior beneficiário dessas rendas no Brasil. Isso porque o novo dispositivo legal altera os critérios de partilha das receitas oriundas da exploração de petróleo criados na década de 1980. Para observar a reprodução do debate pelos principais jornais do município de Campos, Folha da Manhã e O Diário, foi utilizada a metodologia da análise de conteúdo tendo como recorte temporal o período que compreende a aprovação do PL n.º 2.565/2011 na Câmara dos Deputados, em novembro de 2012, até a promulgação da Lei n.º 12.734/2012, em março de 2013. Os resultados mostram que os jornais pesquisados não ampliaram e contribuíram para a qualidade do debate; as fontes de informação utilizadas na maioria das notícias não foram de especialistas no assunto nem a voz da população; e que os jornais impressos apresentaram uma abordagem politizada, tendenciosa e irrestrita a favor dos interesses da região, configurando uma atuação “bairrista”.

PALAVRAS-CHAVE: Análise de Conteúdo, Campos dos Goytacazes, Informação e Comunicação, Notícia, *Royalties*.

ABSTRACT

SHARING OF OIL *ROYALTIES* AND THE ROLE OF THE MEDIA

The objective of this study is to analyze the media play in the political debate about the new system of sharing of oil royalties. The new Law of Royalties (No. 12.734/2012), still under review by the Supreme Court for its constitutionality, will promote drastic changes in a group of municipalities in North Fluminense and Baixadas Litorâneas the state of Rio de Janeiro economy in particular Campos dos Goytacazes-RJ, the biggest beneficiary of these incomes in Brazil. That's because the new legal provision amends the criteria for sharing of revenues from oil exploration created in the 1980s. To observe the debate by major newspapers in the municipality of Campos, *Folha da Manhã* e *O Diário*, was used the methodology of content analysis as having temporal cut the period comprising the approval of PL n.º 2.565/2011 the House of Representatives in November 2012, until the enactment of Law no. 12.734/2012 in March 2013. Results show that newspapers surveyed did not expand and contributed to the quality of the debate; the sources of information used in most reports were not experts in the subject or the voice of the population; and that the newspapers had a politicized, biased and unrestricted in the interests of the region approach, setting up a "parochial" action.

KEYWORDS: Content Analysis, Campos dos Goytacazes, Information and Communication, News, Royalties.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Regiões do estado do Rio de Janeiro.....	31
FIGURA 2 - Linhas ortogonais e paralelos: confrontação com os poços de petróleo	31
FIGURA 3 - Distribuição da produção de petróleo por estado.	33
FIGURA 4 - Distribuição da produção de petróleo por Bacia..	35
FIGURA 5 - Municípios que fazem parte da Ompetro.....	39
FIGURA 6 - Gráfico com o cruzamento das mensagens jornalísticas em função dos temas e das fontes... ..	87
FIGURA 7 - Gráfico com o cruzamento das fontes em função dos temas e das mensagens jornalísticas.....	89
FIGURA 8 - Gráfico com o cruzamento dos temas em função das fontes e das mensagens jornalísticas.....	93
FIGURA 9 - Charge publicada no jornal Folha da Manhã em 06 de novembro de 2012.....	96
FIGURA 10 – Charge publicada no jornal O Diário em 11 de novembro de 2012.....	97
FIGURA 11 - Charge publicada no jornal O Diário em 06 de março de 2013.....	98
FIGURA 12 - Charge publicada no jornal Folha da Manhã em 01 de dezembro de 2012	99
FIGURA 13 - Charge publicada na Folha da Manhã em 14 de março de 2013	100
FIGURA 14 - Charge publicada na Folha da Manhã em 13 de março 2013	101
FIGURA 15 - Charge publicada na Folha da Manhã em 21 de novembro de 2012.....	103

FIGURA 16 - Charge publicada na Folha da Manhã em 28 de novembro de 2012	104
FIGURA 17 – Palavras dos títulos de manchetes publicadas em novembro de 2012	104
FIGURA 18 - Charge publicada no O Diário em 14 de dezembro de 2012.....	105
FIGURA 19 - Charge publicada na Folha da Manhã em 14 de dezembro de 2012	106
FIGURA 20 - Palavras dos títulos de manchetes publicadas em dezembro de 2012	106
FIGURA 21 - Charge publicada na Folha da Manhã em 08 de março de 2013	107
FIGURA 22 - Charge publicada na Folha da Manhã em 08 de março de 2013	108

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Reservas provadas de petróleo no mundo.....	23
TABELA 2 - Reservas totais de Petróleo e Produção em 2012.....	32
TABELA 3 - Distribuição de royalties sobre a produção de petróleo e gás natural, segundo beneficiários - 2012.....	34
TABELA 4 - Distribuição da participação especial sobre a produção de petróleo e de gás natural, segundo beneficiários - 2012.....	34
TABELA 5 - Rendas petrolíferas percebidas em 2012 pelos municípios em destaque.	36
TABELA 6 - Os 10 municípios mais beneficiados com o pagamento de royalties e participações especiais em 2012.....	38
TABELA 7 - Critérios para exploração na plataforma continental (Pós-Sal).....	50
TABELA 8 - Critérios para exploração na plataforma continental (Pré-Sal).....	51

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Parcela de 5% (Lei nº 7.990/89 e Decreto 01/91.....	29
QUADRO 2 – Parcela acima de 5% (Lei nº 9.478/97 e Decreto 2.705/98).	29
QUADRO 3 – Participações Especiais (Lei nº 9.478/97).	30
QUADRO 4 – Distribuição dos <i>royalties</i> sob o regime de partilha – lavra em mar (alíquota de 15%).....	52
QUADRO 5 – Distribuição dos <i>royalties</i> sob o regime de concessão – lavra em mar (alíquota de 5% e alíquota acima de 5%).....	53
QUADRO 6 – Distribuição das participações especiais sob o regime de concessão	53

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	PETRÓLEO, <i>ROYALTIES</i> E DESAFIOS	18
2.1	A DESCOBERTA DO PETRÓLEO NO BRASIL	19
2.2	A INSTITUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i>	24
2.2.1	Evolução das regras de rateio dos <i>royalties</i>	25
2.2.2	O município de Campos dos Goytacazes e sua geografia privilegiada	30
2.2.3	Impropriedades das regras de rateio	40
2.3	NOVO MARCO REGULATÓRIO E A PROPOSTA DE UM NOVO SISTEMA DE PARTILHA	47
3	O PAPEL DA MÍDIA NA SOCIEDADE	55
3.1	A NOTÍCIA COMO CONSTRUÇÃO DA REALIDADE.	57
3.1.1	Teoria do <i>Agenda-Setting</i> : a influência da mídia sobre a agenda pública	60
3.2	O DEBATE SOBE A REDISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> : RELAÇÃO ENTRE MÍDIA E POLÍTICA	64
3.3	MÍDIA IMPRESSA E CLASSIFICAÇÕES DA MENSAGEM JORNALÍSTICA	67
3.3.1	Informativa	71
3.3.2	Interpretativa	71
3.3.3	Opinativa	74
4	ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS NOTÍCIAS IMPRESSAS DOS JORNAIS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES SOBRE REDISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> DO PETRÓLEO	76
4.1	DEFINIÇÃO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO	78
4.2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	79
4.2.1	Perfil dos jornais pesquisados	82

4.3	ANÁLISE DOS RESULTADOS	82
4.3.1	Expressões de destaque nas notícias informativas e imagens dos jornais no período analisado.	94
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2007, o Governo Federal do Brasil anunciou a descoberta de petróleo na camada do pré-sal com perspectivas de grande produção. A novidade trouxe o desafio de um novo paradigma para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás no país, o que fez com que o Governo passasse a defender novas regras para as atividades do setor, proposta materializada em 2009, quando o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a sugestão de um novo marco regulatório.

As projeções otimistas de aumento na produção e, conseqüentemente, na arrecadação, suscitaram, ainda, uma outra discussão entre os políticos brasileiros que perceberam a oportunidade de incorporar ao debate a proposta de novos critérios de partilha dos *royalties* do petróleo, visto ser uma receita elevada, entretanto, concentrada em alguns poucos municípios do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas do estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, em março de 2010, o projeto do novo marco regulatório recebeu a Emenda Ibsen Pinheiro que continha a proposta de repartir os recursos entre todos os estados e municípios brasileiros de forma igualitária. O fato causou polêmica e repercussões políticas e midiáticas. O Governo Federal, por sua vez, vetou a proposta, em dezembro do referido ano, ao mesmo tempo em que enviou ao Congresso nova sugestão de critérios de partilha, que também não foi aceita.

Em outubro de 2011, o Senado aprovou um novo projeto que alterava a divisão dos *royalties* e enviou para a Câmara dos Deputados que só o colocou em votação, após mais de um ano de tramitação, em novembro de 2012. A nova Lei dos *Royalties*, como ficou conhecida a Lei n.º 12.734/2012, foi publicada no Diário Oficial da União em 15 de março de 2013, mas suspensa pelo Supremo Tribunal Federal três dias depois.

Merece ser destacado que as propostas legislativas para novas regras de rateio existem desde 1999, conforme apresentam Serra, Terra e Pontes (2006). Contudo, a disputa pelas receitas do petróleo nem sempre foi tão acirrada como é atualmente, pois o volume dos recursos aumentou gradativamente. Os municípios do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, receberam em 1997 cerca de R\$42 milhões e, a partir das alterações trazidas pela Lei n.º 9.478/1997, ampliaram significativamente a arrecadação de *royalties*. Em 2000, esse valor aumentou para R\$397 milhões (SERRA, 2003, p.10) e, em 2012, para R\$3 bilhões (ANP, 2013).

Não são apenas os volumosos recursos o foco da discussão, e sim, o fato de que estejam concentrados em alguns municípios do estado do Rio de Janeiro. Isso acontece porque a Bacia de Campos, situada na costa norte do estado, é a maior província petrolífera do Brasil e as regras de distribuição das rendas petrolíferas, criadas na década de 1980, garantem aos estados e municípios confrontantes com poços produtores o recebimento da maior parcela das receitas, neste caso, os do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas que, por essa razão, detém os orçamentos *per capita* mais elevados do país. Tal o volume dessas rendas que esses municípios ficaram conhecidos como “emirados” e seus gestores locais como “sheiks”.

São alcunhas recentes que procuram denunciar, a um só tempo, o ingresso de rendas petrolíferas (*royalties* + participações especiais) nos caixas dos municípios das regiões Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas e as impropriedades técnicas e legais no processo de aplicação destas rendas (SERRA, TERRA, PONTES, 2006, p. 59).

As atividades adensadas na Bacia de Campos e as regras de rateio baseadas em determinismos físicos, definidas pelos autores como critérios de partilha distorcidos, levam ao sobrefinanciamento desses municípios ao promover um quadro de elevada concentração espacial das receitas em regiões que, não necessariamente, são as mais afetadas pelos impactos negativos da indústria

petrolífera (SERRA, TERRA, PONTES, 2006). Ao longo dos últimos anos, os municípios do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas presenciaram um salto milionário em seus orçamentos públicos e, sem saber enfrentar o “desafio da abundância”, se tornaram foco de diversos estudos que abordam a concentração dos recursos, as conseqüências dessa centralização, a má utilização do dinheiro e a comparação com experiências internacionais exitosas.

Contudo, para a aprovação da nova Lei dos *Royalties*, o debate político concentrou-se na forma de partilha das rendas e as questões sobre a concentração e aplicação dos recursos, bem como o controle social sobre os gastos foram pontos secundários ou nem mesmo abarcados pela contenda. Nessa perspectiva, as discussões que dominaram a agenda política influenciaram a agenda midiática e, como assunto de interesse nacional e com forte apelo econômico, o tema teve espaço de destaque na imprensa brasileira nacional e local.

Entende-se que as notícias são ferramentas para troca de informações e opiniões contribuindo para o debate, assim como para a formação da opinião pública. Entretanto, sabe-se que as notícias não se constituem totalmente pela realidade dos fatos, e sim, por um recorte dessa realidade. Neste contexto, a mudança das regras do sistema de partilha dos *royalties* traduz-se em um momento oportuno para promover uma discussão de qualidade sobre o recebimento das receitas provenientes do petróleo e, principalmente, sua eficiente aplicação. Como meio de difusão de informações, cabe à mídia contribuir com essas discussões de forma ampla e rica em reflexões e análises, que não reforcem apenas uma divisão entre estados produtores e não-produtores.

Na sociedade contemporânea, a mídia é o principal dispositivo discursivo por meio do qual é construída uma “história do presente” como um acontecimento que tensiona a memória e o esquecimento. É ela, em grande medida, que formata a historicidade que nos atravessa e nos constitui, modelando a identidade histórica que nos liga ao passado e ao presente (GREGOLIN, 2007, p. 16).

Mais do que isso, a mídia exerce um papel de centralidade na sociedade atual, enquanto mediadora dos conflitos sociais e dos grupos de interesse. Segundo a teoria do *Agenda-Setting*¹, ao selecionar o que é notícia, a mídia influencia sobre o

¹ Teoria (ou hipótese) que aponta que os meios de comunicação, ao selecionarem as notícias e publicá-las sob uma determinada ótica, definem sobre o que e como as pessoas devem pensar.

que as pessoas devem pensar e como pensar, e seu grau de influência será definido pela abordagem do texto, pelas fontes selecionadas e pela própria capacidade crítica do leitor.

Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo analisar como os jornais impressos de Campos dos Goytacazes-RJ reproduziram a discussão sobre o novo sistema de partilha dos *royalties* do petróleo. Justifica-se essa análise, além do que já foi exposto sobre a relevância do tema, o fato de ser Campos o município que mais recebe recursos provenientes da exploração do petróleo e, também, um dos que apresenta o maior grau de dependência, com 54% de suas receitas, em 2010, provenientes das compensações financeiras (*royalties* e participações especiais) (NAZARETH, SALLES, QUINTANILHA, 2011).

Para atingir este objetivo serão feitas revisão bibliográfica e análise de conteúdo das notícias, classificando-as de acordo com a mensagem jornalística; segundo as fontes de informação que qualificam e legitimam o debate; e segundo os temas abordados nas notícias e sua relação com as pesquisas feitas pelos estudiosos da área. Os jornais a serem analisados são os principais do município, Folha da Manhã e O Diário, tendo como recorte temporal a aprovação do PL n.º 2.565/2011 na Câmara dos Deputados, em novembro de 2012, até a promulgação da Lei n.º 12.734/2012, em março de 2013.

As questões que se colocam neste trabalho tratam da realidade que está sendo construída pela mídia; o tipo de abordagem das notícias e sua amplitude; quais vozes falam pela cidade, ou seja, como a mídia reproduz o assunto e qual o tipo de informação que está sendo absorvido pela opinião pública. Partimos das seguintes questões: (I) Os jornais impressos de Campos ampliam e contribuem para a qualidade do debate? (II) As fontes de informação utilizadas apresentam especialistas no assunto e a voz da população? (III) Os jornais impressos apresentam uma abordagem equilibrada do debate ou posicionam-se a favor de um determinado grupo?

O instrumental teórico do presente trabalho encontra-se nos estudos de Rodrigo Serra, Rosélia Piquet, Denise Terra, Helder Pinto Jr., Haroldo Lima, entre outros, sobre petróleo e *royalties*. No capítulo sobre mídia, o referencial teórico está embasado nas pesquisas de Nelson Traquina, Felipe Pena, Marcondes Filho, José Marques de Melo, entre outros. O percurso metodológico da análise de conteúdo será constituído pela obra de referência de Laurence Bardin (2011).

O capítulo dois, “Petróleo, *Royalties* e Desafios”, apresentará uma breve reconstituição histórica da descoberta do petróleo na Bacia de Campos; a instituição dos *royalties*; evolução das regras de rateio e suas impropriedades; aplicação das rendas petrolíferas; como particularidade do presente estudo, abordará o caso do município de Campos dos Goytacazes; e, por fim, tratará do novo marco regulatório e a proposta de um novo sistema de partilha.

O terceiro capítulo, “O papel da mídia na sociedade”, vai discorrer sobre o processo de construção da notícia, as classificações da mensagem jornalística, o papel das fontes de informação e a influência do processo de construção da notícia na formação da opinião pública, segundo as teorias do jornalismo.

O capítulo quatro, “Análise de conteúdo das notícias impressas dos jornais de Campos dos Goytacazes sobre redistribuição dos *royalties* do petróleo”, vai apresentar a metodologia da análise de conteúdo, utilizada no presente trabalho; os procedimentos adotados, perfil dos veículos pesquisados e o resultado da análise empreendida.

Por fim, o capítulo cinco apresenta as considerações finais a partir das constatações obtidas nessa pesquisa.

2 PETRÓLEO, *ROYALTIES* E DESAFIOS

O petróleo é, atualmente, a principal fonte de energia primária do mundo sendo fundamental para a economia e o crescimento das nações. Entretanto, as reservas de petróleo precisam ser descobertas e a utilização de alta tecnologia, assim como o investimento em pesquisa, são fundamentais para o desenvolvimento do setor.

Rigorosamente, não se produz petróleo: encontra-se e extrai-se o petróleo de reservas preexistentes que precisam ser procuradas e descobertas. Essas reservas estão distribuídas, em quantidade e qualidade, de forma desigual no planeta (PINTO JUNIOR, 2007, p.43).

Exatamente pelo fato de estar distribuído de forma desigual pelo planeta e por ser tão estratégico para qualquer país devido ao seu impacto na economia e sua relação com o desenvolvimento, o petróleo se tornou protagonista de disputas políticas, por sua causa guerras foram deflagradas e diversas nações, assim como municípios e empresas, se enriqueceram. “O petróleo originou a mais competitiva indústria energética e fundou a base tecno-energética do desenvolvimento do século XX” (PINTO JUNIOR, 2007, p.59). À esta afirmação, pode-se acrescentar o que diz Lima (2008, p.3), que o petróleo “configurou o tipo de civilização hoje existente”.

Como aponta Pinto Junior (2007), a dependência ao petróleo consolidou-se no século XX – até 1950 o carvão mineral imperava - representando, nos dias atuais, 39% do consumo mundial². Sua indústria cresceu rapidamente, assim como

² No Brasil, o consumo de petróleo segue a mesma porcentagem. Segundo dados do Balanço Energético Nacional 2013, as fontes de energia não-renováveis representam 57,6% da oferta interna de energia no Brasil. O petróleo tem uma participação de 39,2%, o gás natural 11,5%, o carvão mineral 5,4% e o urânio 1,5%.

foi vertiginosa sua posição como atividade fundamental (LIMA, 2008). Contudo, sua descoberta não é recente. Este recurso mineral já é conhecido desde o Antigo Testamento. Ele também era utilizado pelos árabes no início da era cristã, para fins bélicos.

Mas foi a partir de meados do século XIX, no quadro da Segunda Revolução Industrial, que o uso do petróleo se ampliou. O estímulo à sua procura veio, inicialmente, da nova revolução industrial, que requeria mais e melhores lubrificantes para suas máquinas, e a preços mais acessíveis (LIMA, 2008, p.4).

Conforme dados apresentados pelo autor, o primeiro poço de petróleo do mundo foi perfurado em agosto de 1859 por Edwin Drake, conhecido como “coronel Drake”, na Pensilvânia, nos Estados Unidos, e até os dias de hoje é “considerado o marco inicial da moderna indústria do petróleo” (LIMA, 2008, p.5). A partir deste fato, o mundo presenciou o crescimento vertiginoso e o investimento elevado em uma indústria que se tornaria a principal do planeta.

Naquela época, ninguém poderia imaginar as vantagens que o desenvolvimento deste setor poderia trazer para a sociedade como um todo, muito menos os seus impactos negativos, sociais e ambientais. O petróleo, talvez por sua importância e posição de essencialidade, também suscita disputas que não se apresentam apenas entre as nações, mas também entre empresas, estados e municípios. Se ao mesmo tempo traz desenvolvimento, também aprofunda desigualdades.

As guerras em consequência da disputa por reservas e domínio do petróleo são bélicas e também são simbólicas, e os desafios que se apresentam não são apenas o de promover um crescimento com desenvolvimento, mas também o desafio de se pensar no futuro e no que o petróleo poderia proporcionar para as gerações vindouras de muitas regiões beneficiadas pela atividade.

2.1: A DESCOBERTA DO PETRÓLEO NO BRASIL

Os primeiros registros históricos dão conta de que em 1858 o Imperador Pedro II outorgou concessões para a exploração de carvão, turfa e folheto betuminoso, na área onde hoje é a Bacia de Camamu, na Bahia. Outra concessão

foi definida em 1864, a primeira nominalmente “petróleo”, também na região de Camamu (LIMA, 2008).

Credita-se a esses brasileiros (...) a percepção que tiveram para apoiar e empreender esforços iniciais para uma indústria fadada a se tornar gigantesca, mas que àquela altura, em nenhuma parte do mundo tinha nascido ainda (LIMA, 2008, p. 31).

As concessões dadas pelo Imperador marcaram a primeira fase da história do petróleo no Brasil, de 1858 a 1938, caracterizando-se por uma exploração livre, segundo classificação de Lima (2008). É desse período o registro do poço de Bofete, em São Paulo, onde foi encontrado petróleo, entretanto, em pouquíssima quantidade. O autor destaca, ainda, o ano de 1907 quando a atividade exploratória no país incorporou a presença estatal com a criação do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGMB) e, em 1933, a criação do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), órgãos responsáveis por diversas pesquisas e descobertas de poços, entretanto, sem petróleo.

A segunda fase, segundo Lima (2008), iniciou com a criação do Conselho Nacional de Petróleo (CNP), em 1938, “estabelecendo-se ainda que o abastecimento de petróleo era de ‘utilidade nacional’ e atribuindo ao órgão o controle sobre sua produção, refino e distribuição” (FARIAS, 2003, p.17). Esta fase foi marcada, também, pela perfuração do primeiro poço que jorrou petróleo no Brasil, o de Lobato, na Bahia, em 1939. Até 1953, o Conselho promoveu a perfuração de 52 poços, sendo 32 na Bahia, onde em 1941 foi descoberto o primeiro campo comercial, o de Candeias.

A terceira fase foi marcada pelo monopólio da União sobre as atividades de exploração, produção, importação, exportação, transporte e refino de petróleo e derivados, exercido exclusivamente pela Petrobras (LIMA, 2008).

A criação desta empresa é uma longa e marcante história que tem o seu ápice com a campanha “O petróleo é nosso”, na década de 1950, e que mobilizou e uniu os mais diversos grupos sociais como militares, políticos e a sociedade em geral. Contudo, não eram todos que aderiram à idéia. Havia desconfiança sobre a existência de petróleo em grande quantidade no país e uma polêmica sobre a cargo de quem deveria ficar a atividade de exploração: de um lado estavam os que defendiam uma política internacional, do outro, aqueles que viam na busca e

exploração do petróleo uma necessidade econômica e a afirmação da nacionalidade brasileira (PIQUET; TERRA, 2011).

Dos fins dos anos 40 até o início dos 50, políticos dos mais diversos partidos, militares, assim como civis de vários segmentos da sociedade se engajaram em manifestações que vieram a incentivar a iniciativa do presidente Getúlio Vargas de criar uma companhia estatal encarregada da exploração do petróleo (FARIAS, 2003, p. 13).

Estava presente na campanha “O petróleo é nosso” a idéia de que era preciso se distanciar do controle e das determinações norte-americanas, sendo um ataque à participação do capital estrangeiro no setor. “Tratava-se de definir quem éramos, a partir do que possuíamos, e também, no mesmo movimento, quem eram ‘eles’” (FARIAS, 2003, p.16). Por outro lado, os argumentos contrários à nacionalização, de acordo com a autora, iam desde o geopolítico, que defendia boas relações com os Estados Unidos, ao econômico, que acreditava que o Brasil não possuía recursos para tal atividade. A polêmica se arrastou até 1953 quando por meio da Lei 2.004 foi criada a Petrobras. Segundo Farias (2003, p.27), a Lei 2.004 “afirma o monopólio da União na pesquisa, lavra, refinaria e transporte do petróleo, delegando ao Conselho Nacional de Petróleo (CNP) a fiscalização e, à Petrobras e subsidiárias, a implementação e execução das atividades do setor”. A Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras - nascia “com a missão estratégica de tornar o país autossuficiente em petróleo e de transformar-se em um dos principais pilares do processo da industrialização nacional” (PIQUET; TERRA, 2011, p.16).

Entretanto, naquela época as condições técnicas eram limitadas, seja para exploração em terra ou na água. Como descreve Caetano Filho (2003), as pesquisas exploratórias iniciais em mar aberto começaram nos primeiros anos da década de 1960, nas plataformas submarinas adjacentes aos estados do Espírito Santo, Sergipe, Alagoas, Maranhão e Rio de Janeiro, na Bacia de Campos.

Em 1968, a Petrobras fez a primeira descoberta de petróleo no mar, em Sergipe, no campo de Guaricema, um desafio para a época e um marco na exploração de petróleo em mar aberto. E isso foi só o começo, pois os dois choques do petróleo na década de 1970 impulsionaram a busca por novas áreas de exploração, o que levou à descoberta de grandes reservas (LIMA, 2008). “No início da década de 70, a tecnologia exploratória já permitia efetuar levantamentos em

águas de profundidade de até 200m – naquela época, considerada ‘águas profundas’” (CAETANO FILHO, 2003, p. 51).

No Brasil, esta década pode ser lembrada por momentos importantes como a descoberta do campo marítimo de Garoupa, o primeiro na maior bacia petrolífera do país, a Bacia de Campos, em 1974. Logo em seguida, foram encontrados outros poços até o início da produção comercial, *offshore*, em 1977, na mesma Bacia (LIMA, 2008). Na década seguinte, de 1980, destacam-se os investimentos em tecnologia de exploração.

Intensificou-se a busca por petróleo no mar, o que destacaria países como o Brasil e empresas como a Petrobras. Dois feitos são marcantes para o Brasil: a descoberta do campo gigante de Albacora, na Bacia de Campos, em 1984 e, no ano seguinte, a descoberta do maior campo brasileiro, o de Marlim, na mesma bacia, ambas em águas profundas (LIMA, 2008, p. 11).

A Bacia de Campos, nome dado devido à proximidade com o município de Campos dos Goytacazes, seguindo a regra internacional do Código de Nomenclatura Estratigráfica (CAETANO FILHO, 2003), tem papel de destaque na trajetória do petróleo no Brasil. Ela é a principal área sedimentar já explorada na costa brasileira e se estende de Vitória-ES até Arraial do Cabo no litoral norte do estado do Rio de Janeiro, compreendendo uma área de aproximadamente 100 mil metros quadrados e possuindo 45 plataformas de produção instaladas (PETROBRAS, 2013). Além de concentrar cerca de 82% da produção nacional de petróleo (ANP, 2013), a Bacia de Campos é o exemplo concreto do sucesso das práticas exploratórias desenvolvidas ao longo do tempo, a maioria pioneira em nível mundial. Contar a história do petróleo no Brasil sem mencionar a Bacia de Campos e a Petrobras é negligenciar os protagonistas que impulsionaram o desenvolvimento do setor: o primeiro, o maior reduto de petróleo no país; e o segundo, uma das maiores empresas de petróleo do mundo.

“A Petrobras, apenas sete anos após a descoberta de petróleo na Bacia de Campos, praticamente triplicara a quantidade de sua produção diária” (CAETANO FILHO, 2003, p. 45). E as descobertas continuaram nos anos seguintes como seguem até os dias atuais. Sessenta anos após sua criação, quando enfrentou e superou os desafios da exploração petrolífera no país, dependendo “quase que 100% da importação de materiais, equipamentos, serviços e recursos humanos

especializados” (RAPPEL, 2003, p 95.), a Petrobras ocupa a posição de sétima maior empresa de energia do mundo, segundo dados do Portal Oficial da petrolífera na internet³.

Conforme apresenta Lima (2008), as reservas brasileiras provadas de petróleo cresceram cerca de 82% nos últimos dez anos e o Brasil foi o país que mais aumentou reservas nos últimos 20 anos. O Brasil ocupa, atualmente, a 15ª posição no quesito maiores reservas provadas de petróleo do mundo, segundo dados do Anuário Estatístico 2013 da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Tabela 1: Reservas provadas de petróleo no mundo.

Países	Reservas provadas de petróleo em 2012 (bilhões de barris)
Venezuela	297,6
Arábia Saudita	265,9
Canadá	173,9
Ira	157,0
Iraque	150,0
Conveite	101,5
Emirados Árabes Unidos	97,8
Estados Unidos	35,0
Cazaquistão	30,0
Rússia	87,2
Líbia	48,0
Nigéria	37,2
Catar	23,9
China	17,3
Brasil	15,3

Fonte: Anuário Estatístico 2013 - Agência Nacional do Petróleo (Tabulação da autora).

Entretanto, segundo dados do Portal Oficial da Petrobras na internet⁴, com a descoberta de petróleo e gás na região do pré-sal, o Brasil poderá ser o 4º maior produtor de petróleo do mundo em 2030.

³ Acesso em 25 de agosto de 2013.

2.2: A INSTITUIÇÃO DOS ROYALTIES

Quando em 1953 o então presidente da República Getúlio Vargas sancionou a Lei 2.004 que instituiu uma política nacional de petróleo com base no monopólio estatal e criou a Petrobras para exercer a atividade de exploração e produção, neste momento também foi instituído o pagamento de *royalties* (Lei 2.004/53, artigo 27). Entretanto, eram pagos referentes à exploração *onshore* (terrestre). Trimestralmente, era feito o pagamento de 5%, sendo 4% aos estados e territórios onde estivessem as lavras e a extração de gás e de 1% aos municípios, segundo a produção de cada um, sobre o valor do óleo, xisto ou gás extraídos. Esses valores deveriam ser gastos com energia elétrica e pavimentação de rodovias, preferencialmente.

O pagamento de *royalties* sobre a produção marítima só começou a ser efetivado em 1969, exclusivamente para a União. Entretanto, na década de 1970, com o movimento de redemocratização e abertura política, houve uma pressão no Congresso Nacional para direcionar os *royalties offshore* aos estados e municípios.

Para Serra (2007, p. 9-10) o discurso de Sarney no Congresso Nacional em 1971 expressa uma “visão triunfante (...) que naturaliza os recebimentos destas receitas pelos territórios impactados pelo segmento de exploração e produção de petróleo e gás natural”.

O que não é possível, nem justificável, é que Estados (petrolíferos) que servem de suporte, de apoio, que têm suas estruturas modificadas pela presença de uma nova tecnologia que lá aporta e, por isso mesmo, modifica os níveis de vida, obrigando que as infra-estruturas estaduais sejam reforçadas, com ônus, altos para os seus parques cofres, nada recebam a não ser o orgulho de dizer: ‘temos petróleo’. Não é lícito, portanto, que esses Estados, sem nada, ainda arquem com o ônus de suportar essas despesas, sem nenhuma retribuição àquilo que a natureza colocou no confronto de seus territórios (Discurso do Senador José Sarney, Anais do Congresso Nacional, 1971, vol. 5, pág. 79, apud SERRA, 2007, p. 9).

Mais de uma década depois do início das discussões, estados e municípios conquistaram o direito ao recebimento de *royalties* incidentes sobre a produção marítima, fato concretizado com a aprovação da Lei 7.453/85, aprovada na última sessão legislativa do referido ano, mas que só foi regulamentada um ano mais tarde

⁴ Acesso em 25 de agosto de 2013.

através da Lei 7.525/86. Serra (2007, p.9) considera a aprovação da Lei 7.453/85 “um momento histórico decisivo”, pois garantiu a descentralização dos *royalties*.

Cabe observar, portanto, que esta conquista pelos estados e municípios (dos *royalties offshore*) realizou-se em uma conjuntura política bem marcada, pré-Constituição de 1988, quando redemocratização política e descentralização fiscal constituíam, talvez, palavras de ordem do cenário político nacional (SERRA, 2007, p. 9).

Para o autor, uma barganha promovida por políticos interessados em ganhos para seus redutos eleitorais, em uma clara defesa de interesses pessoais e uma política clientelista. “No limite, esta barganha pelos *royalties* consegue transformar um recurso para a promoção de políticas de justiça intergeracional, de escala nacional, em um reforço de caixa para municípios ‘bem representados’ nas casas legislativas” (SERRA, 2007, p. 16).

2.2.1 Evolução das regras de rateio dos *royalties* e Participações Especiais

De acordo com Serra, Terra, Pontes (2006, p. 75) a origem da Lei 7.453/85 encontra-se no Projeto de Lei do Senado nº 4/85, que tinha como proposta adicionar à Lei 2004/53 as mesmas regras de rateio *onshore* para a produção *offshore*, logo, 4% aos estados e 1% aos municípios. Após as discussões e propostas, ficou estabelecida a obrigatoriedade do pagamento de *royalties*, no mesmo percentual de 5% para o petróleo e gás natural extraídos dos campos marítimos, sendo:

- 1,5% aos estados confrontantes com poços produtores;
- 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes;
- 1% ao Ministério da Marinha;
- 1% para constituir um Fundo Especial de Petróleo – FEP – a ser distribuído entre todos os estados e municípios da Federação (GUTMAN; LEITE, 2003).

Os recursos deveriam ser aplicados, assim como anteriormente, em energia elétrica e pavimentação de rodovias, acrescentando-se abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

A Lei 7.525/86, que estabeleceu normas complementares, definiu os critérios para identificação de estados e municípios confrontantes com poços produtores em

plataforma continental e suas respectivas áreas geoeconômicas, novos conceitos introduzidos neste dispositivo legal. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foi o responsável por elaborar essa identificação ao traçar as linhas de projeção dos limites territoriais dos entes subnacionais confrontantes, segundo a linha geodésica ortogonal à costa e segundo o paralelo, até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental.

Sendo assim, foram definidos como confrontantes os estados e municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços. Coube ao IBGE, também, definir a abrangência das áreas geoeconômicas e os municípios incluídos em cada zona. A área geoeconômica foi caracterizada a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e aos impactos destas atividades sobre as áreas vizinhas. Os municípios que integram a área geoeconômica foram divididos em três zonas: Zona de Produção Principal, Secundária e Limítrofe à Zona de Produção Principal.

A Zona de Produção Principal é formada pelos municípios confrontantes com poços produtores e os municípios onde estiverem localizados três ou mais instalações dos seguintes tipos: (I) instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento, e escoamento de petróleo e gás natural, excluídos os dutos; (II) instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e escoamento do petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios.

A Zona de Produção Secundária é formada pelos 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 petrolífera marítima, ficando excluída, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades.

Já à Zona Limítrofe à de Produção Principal pertencem os municípios contíguos aos municípios que a integram, bem como os municípios que sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural, segundo critérios adotados pelo IBGE (SERRA, 2006).

Entretanto, a previsão constitucional só se deu com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, que assegurou aos estados, Distrito Federal (DF) e municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, 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. “É somente com a Constituição de 1988, com a ênfase na autonomia dos municípios, que os *royalties* passam a fazer parte dos instrumentos de recursos que a União aceita dividir entre os integrantes da federação” (PIQUET, 2012, p. 147).

A Lei 7.990/89 (regulamentada pelo Decreto 01/1991), que regulamentou o referido artigo da Constituição, instituiu e definiu os percentuais da distribuição da compensação financeira, alterou a periodicidade dos pagamentos de *royalties* de trimestral para mensal, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, e promoveu alterações na distribuição dos *royalties*.

adjudicando 0,5% aos municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural. Para acomodar esta alteração, o percentual dos estados foi reduzido de 4% para 3,5%, quando a lavra ocorrer em terra; e o percentual do fundo especial foi reduzido de 1% para 0,5%, quando a lavra ocorrer em plataforma continental (GUTMAN; LEITE, 2003, p. 129).

Este dispositivo legal também estabeleceu vedações à aplicação dos recursos como a utilização para pagamento de dívidas – permitido no caso de dívidas com a União -, pagamento do quadro permanente de pessoal; e, ainda, liberou a utilização para capitalizar fundos de previdência.

A Emenda Constitucional nº 9/1995 alterou o artigo 177 da CF/88 ao flexibilizar o monopólio da exploração e produção do petróleo exercido pela Petrobras desde 1953. O monopólio continuou com a União, entretanto, esta passou a poder contratar empresas estatais ou privadas para explorarem a atividade mediante regime de concessão (GUTMAN; LEITE, 2003, p.130). Após a regulamentação do regime de concessão outra mudança significativa ocorrida no setor foi a edição da Lei 9.478/97, a Lei do Petróleo, que revogou a Lei 2004/53 e criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Uma das principais alterações trazidas pela Lei do Petróleo foi que o Estado, através da ANP, passou a desempenhar a função de regulador, remunerando-se através da cobrança de participações governamentais exigíveis dos contratos firmados entre os concessionários e a ANP, que tem a incumbência de acompanhar e fiscalizar a execução destes contratos (GUTMAN; LEITE, 2003, p. 157).

A ANP passou a promover a regulação, contratação e fiscalização, inclusive “a responsabilidade pelo controle dos *royalties* devidos pelos concessionários, bem como a responsabilidade pela elaboração dos cálculos dos valores a serem distribuídos aos beneficiários” (GUTMAN; LEITE, 2003, p. 127/128). A Lei 9.478/97 estabeleceu em 10% a alíquota básica dos *royalties*, prevendo duas diferentes parcelas:

- manteve os critérios de distribuição dos *royalties* de 5% (Lei 7.990/89);
- criou uma forma diferenciada de distribuição para os *royalties* excedentes a 5%, que foram direcionados aos entes produtores confrontantes e afetados pelas operações de embarque e desembarque, e para a União - Ministério da Marinha e da Ciência e Tecnologia – para promover atividades de pesquisa e desenvolvimento, fiscalização e proteção do meio-ambiente;

A Lei do Petróleo de 1997 criou também:

- as participações especiais incidentes sobre campos de grande produção ou grande rentabilidade - aplicável à lavra em terra e no mar – e que, diferentemente da base de cálculo dos *royalties* (receita bruta e periodicidade mensal), incide trimestralmente sobre o lucro do campo (GUTMAN; LEITE, 2003, p. 153/154); Além de representar mais da metade das rendas petrolíferas, é destinada apenas aos estados e municípios confrontantes (CNM, 2006).
- o bônus de assinatura, que é um pagamento ofertado na proposta para obtenção da concessão, pago na assinatura do contrato;
- o pagamento pela ocupação ou retenção de área fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, a ser pago anualmente;
- A Lei, porém, não estabeleceu restrições à aplicação dos recursos, nem vinculou sua utilização (Lei n.º 9.478/1997).

Em seguida, o Decreto nº 2.705/98 – das Participações Governamentais - definiu critérios para cálculo e cobrança (GUTMAN; LEITE, 2003). Os *royalties* são pagos todos os meses por cada concessionário, de acordo com cada campo, cuja

alíquota está prevista no contrato. Cada campo tem sua alíquota diferenciada e determinada pela Agência, que pode variar de 5% a 10%. Mensalmente, o cálculo dos *royalties* é feito de acordo com a produção do respectivo campo e o preço do barril do petróleo. (GUTMAN, LEITE, 2003, p. 131-132).

Sendo assim, a distribuição dos *royalties* ficou da seguinte forma:

Lavra em terra	Lavra na plataforma continental
70% aos estados produtores;	30% aos estados confrontantes com poços produtores;
20% aos municípios produtores;	30% aos municípios confrontantes com poços produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas;
10% aos municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás;	10% aos municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;
	20% ao Comando da Marinha
	10% ao Fundo Especial

Quadro 1. Parcela de 5% (Lei 7.990/89 e Decreto 01/91) a partir de SERRA (2006).

Lavra em terra	Lavra na plataforma continental
52,5% aos estados produtores;	22,5% aos estados confrontantes com campos produtores;
25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia;	22,5% aos municípios confrontantes com campos produtores;
15% aos municípios produtores;	7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;
7,5% aos municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;	15% ao Comando da Marinha;
	25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia;
	7,5% ao Fundo Especial;

Quadro 2. Parcela acima de 5% (Lei 9.478/97 e Decreto 2.705/98) a partir de SERRA (2006).

Lavra em terra	Lavra na plataforma continental
40% ao Ministério de Minas e Energia;	40% aos estados confrontantes com campos produtores
10% ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;	10% aos municípios confrontantes com campos produtores
40% aos estados produtores;	40% ao Ministério de Minas e Energia
10% aos municípios produtores;	10% ao Ministério do Meio Ambiente

Quadro 3. Participações Especiais (Lei 9.478/97) a partir de GUTMAN; LEITE (2003).

Ao analisar a evolução das regras de rateio dos *royalties*, pode-se concluir que, ao longo dos anos, as normas possibilitaram a ampliação do pagamento de *royalties* segundo a área sobre a qual incide, assim como uma elevação nos percentuais. Os pagamentos também passaram a ser mais freqüentes, o que acarretou no incremento das receitas recebidas pelos entes beneficiados (QUINTELA, 2000).

2.2.2 - O município de Campos dos Goytacazes e sua geografia privilegiada

O acréscimo nas receitas dos entes beneficiados promoveu uma súbita riqueza de certos municípios favorecidos pelo pagamento de *royalties* do petróleo (PIQUET, 2007). É o caso da região ao norte do estado do Rio de Janeiro onde a indústria petrolífera promoveu mudanças não só econômicas, como culturais e sociais nos municípios do Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas. Municípios estes confrontantes com a Bacia de Campos, o maior reduto petrolífero do país.

Durante décadas, 2 atividades econômicas dominaram o espaço em questão: a indústria salineira, centrada em torno do município de Cabo Frio; e a produção de cana de açúcar, associada à pecuária bovina, na área de Campos dos Goytacazes. (...)Os municípios da Bacia de Campos registraram, a partir dos anos 80, um vigoroso crescimento econômico decorrente de uma transformação do perfil produtivo (MONIÉ, 2003, p.263).



Figura 1. Regiões do Estado do Rio de Janeiro a partir de SEDEIS apud MIRANDA, 2011

Entretanto, não foi apenas o perfil produtivo que alterou o contexto social e econômico dessas regiões. A legislação contemplou esses entes municipais ao garantir o recebimento de volumosas receitas provenientes da atividade petrolífera. A Figura 2 apresenta as linhas ortogonais e paralelos e deixa claro como o município de Campos dos Goytacazes tem uma geografia privilegiada devido à confrontação de sua costa com a maior parte dos poços produtores na Bacia de Campos.



Figura 2. Linhas ortogonais e paralelos: confrontação com os poços de petróleo a partir do Guia dos *Royalties* (ANP, 2001).

Campos e demais municípios dessas regiões são beneficiados não só pelo pagamento dos *royalties* - a partir de critérios geográficos definidos pelas Leis 7.453/85 e 7.525/86, conforme visto anteriormente – como foram favorecidos pelo incremento das receitas, devido às mudanças trazidas pela Lei 9.478/97 que proporcionou um aumento significativo nas rendas, dentre outros motivos, porque a Lei do Petróleo “trouxe a possibilidade de se outorgar à iniciativa privada, mediante concessão ou autorização, as atividades de pesquisa, exploração, beneficiamento, transporte e comercialização do petróleo e gás natural” (SERRA, 2003, p. 3). Isso quer dizer mais investimentos no setor e aumento na produção.

A Lei do Petróleo também criou, como já abordado, as participações especiais incidentes sobre campos de grande produção ou grande rentabilidade e ampliou a alíquota de no mínimo 5% para até 10%, “contudo, para os campos petrolíferos das Bacias de Campos e de Santos pode-se dizer que a alíquota padrão é de 10%” (SERRA, 2010, p. 51). Outra modificação foi a referência dos preços do barril de petróleo para a incidência dos *royalties* que passou a acompanhar a cotação internacional. Era uma nova era que se iniciava para essas regiões: “A inserção num contexto milionário, proporcionado pelo recebimento de elevadas somas advindas dos pagamentos de *royalties* e participações especiais” (PIQUET, 2010, p. 79).

Os dados oficiais da Agência Nacional do Petróleo - Anuário Estatístico 2013 - mostram a magnitude deste universo para o estado do Rio de Janeiro, que detém aproximadamente 81% das reservas totais de petróleo e da produção, em mar. Atualmente, cerca de 90% da produção de petróleo do Brasil são explorados de campos marítimos.

Tabela 2: Reservas totais de Petróleo e Produção em 2012

	Reservas Totais de Petróleo em 2012 (milhões de barris)	Produção de Petróleo em 2012 (mil barris)
Brasil	28.555,2 (100%)	754.409 (100%)
Localização: Mar	27.079,6 (94,8%)	688.363 (91%)
Estado do Rio de Janeiro	22.135,8 (81,7%)	561.482 (81,6%)

Fonte: Agência Nacional do Petróleo – Anuário Estatístico 2013.

Dados do Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural, da Agência Nacional do Petróleo (ANP), referentes a dezembro de 2012 e divulgados em fevereiro de 2013 mostram a concentração da produção no Rio de Janeiro em comparação com os outros estados produtores:

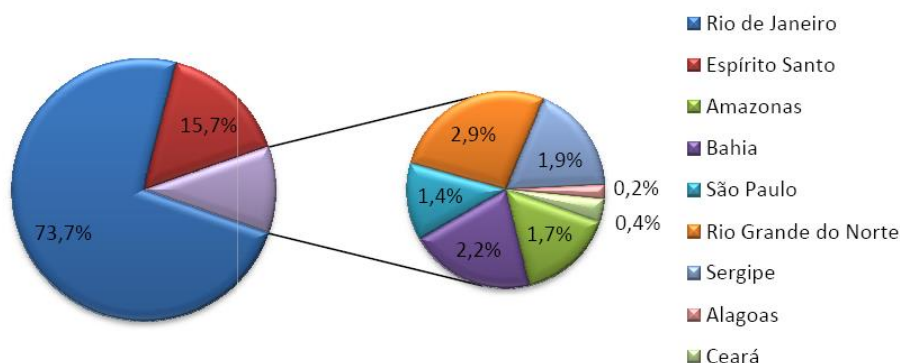


Figura 3. Distribuição da produção de petróleo por Estado, em Dezembro 2012, a partir da ANP.

Justamente por concentrar o maior volume de reservas e produção o estado do Rio de Janeiro detém, também, o maior volume de recebimento dos recursos.

A tabela 3 apresenta um comparativo das receitas recebidas pelos três estados mais beneficiados – Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Norte -, de forma a demonstrar a significativa diferença. Do total distribuído entre as Unidades da Federação, o estado do Rio de Janeiro recebeu 64,40%, já o Espírito Santo, segundo maior beneficiário, recebeu 14,78% e Rio Grande do Norte, apenas 5,39%.

Quando se trata dos municípios, os pertencentes ao Rio de Janeiro ficaram com 59,52% do total, em seguida, os do Espírito Santo com 13,66% e os de São Paulo com 8,57%.

Antes da Lei do Petróleo, o estado do Rio recebia valores na casa dos milhões de reais. Em 1997, por exemplo, no ano em que a Lei foi criada, os municípios do RJ receberam a ordem de 41.986 (Mil R\$). Três anos depois, em 2000, receberam 397.059 (Mil R\$) (SERRA, 2003, p.10). Atualmente, estamos falando de valores na casa dos bilhões de reais.

Tabela 3: Distribuição de *royalties* sobre a produção de petróleo e de gás natural, segundo beneficiários – 2012.

Beneficiário	2012 Royalties distribuídos (mil R\$)	
Unidades da Federação	4.601.918	100%
Rio de Janeiro	2.963.582	64,40%
Espírito Santo	680.014	14,78%
Rio Grande do Norte	248.237	5,39%
Municípios pertencentes às unidades da Federação	5.312.972	100%
Rio de Janeiro	3.162.708	59,52%
Espírito Santo	726.183	13,66%
São Paulo	455.379	8,57%

Fonte: Agência Nacional do Petróleo – Anuário Estatístico 2013

Cabe aqui demonstrar, também, o volume das rendas advindas das Participações Especiais pagas às sete unidades da Federação, sendo, Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Sergipe e Rio de Janeiro, esta última, recebedora de 83,07% do total. Dos 41 municípios beneficiados, Campos dos Goytacazes ficou com uma parcela de 44,96%.

Tabela 4: Distribuição da participação especial sobre a produção de petróleo e de gás natural, segundo beneficiários 2012.

UF	Participações Especiais (mil R\$)
Unidades da Federação	6.342.069
Rio de Janeiro	5.268.453
Municípios	1.585.517
Campos dos Goytacazes (RJ)	712.934

Fonte: Agência Nacional do Petróleo – Anuário Estatístico 2013

O montante desses recursos para o estado do Rio justifica-se pelo fato da Bacia de Campos ser a maior produtora de petróleo do Brasil e pelas regras de rateio previstas na legislação como já apresentado. Os dados abaixo são do Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural, da Agência Nacional do Petróleo (ANP), referentes a dezembro de 2012 e divulgados em fevereiro de 2013:

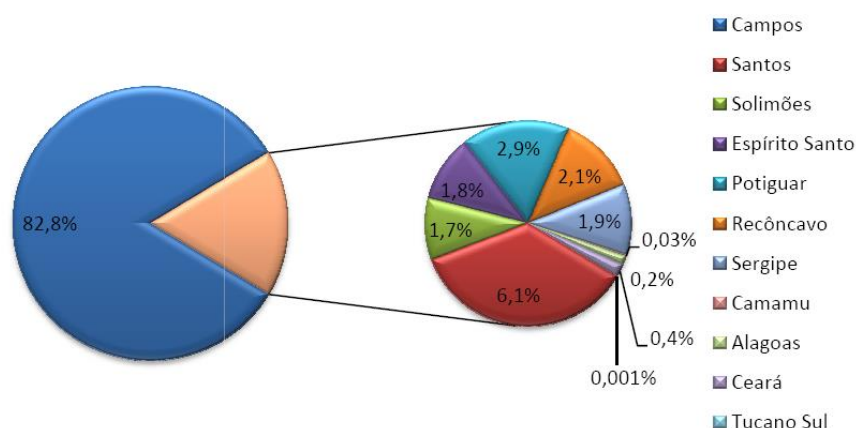


Figura 4. Distribuição da produção de petróleo por Bacia - Dezembro 2012 a partir da ANP.

Nove municípios do estado integram a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos. São eles: Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, e São João da Barra (GUTMAN, LEITE, 2003). Cabe destacar que, de acordo com a legislação, do percentual pago aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas, 60% são destinados aos municípios que integram a Zona de Produção Principal, 10% aos municípios da Zona de Produção Secundária e 30% aos limítrofes à Zona de Produção Principal.

Em 2012, os nove municípios em destaque receberam 45,52% do total pago de *royalties* e participações especiais a todos os municípios brasileiros. Campos foi o maior beneficiário, com 43,12% do total, - conforme Tabela 5 - neste seletivo grupo de municípios petrorentistas, como defendido por estudiosos, termo que será abordado com mais propriedade na próxima seção.

O fato é que de uma base econômica agroindustrial falida, com uma elite açucareira dominante, Campos passou a se inserir em uma economia internacional definida por uma dinâmica industrial e tecnológica bem diversa da sua realidade (PIQUET, 2003). Em pouco tempo, tornou-se um dos municípios mais ricos do país, o maior beneficiário das receitas do petróleo.

Sem dúvida a região Norte Fluminense mudou com o petróleo. Positivamente no volume do PIB; na morfologia do tecido empresarial; na oferta de postos de trabalho e, principalmente, no aumento dos orçamentos municipais em função dos generosos repasses que o petróleo garante (PIQUET, 2012, p. 147).

Tabela 5: Rendas petrolíferas percebidas em 2012 pelos municípios em destaque (mil R\$)

Municípios	Royalties	Participações Especiais	Total	%
Armação dos Búzios	61.593	21.100	82.693	2,63
Cabo Frio	181.836	143.146	324.982	10,35
Campos dos Goytacazes	631.856	722.376	1.354.233	43,12
Carapebus	36.510	2.129	38.640	1,23
Casimiro de Abreu	75.424	36.592	112.016	3,57
Macaé	476.924	61.729	538.654	17,15
Quissamã	91.638	15.311	106.949	3,40
Rio das Ostras	186.873	161.962	348.835	11,11
São João da Barra	114.120	119.141	233.262	7,43
			3.140.267	

Fonte: Inforoyalties, 2013

Entretanto, considerado o tradicional pólo regional até os anos 80 por sediar um importante complexo agroindustrial de produção de cana de açúcar, o município perdeu o posto para Macaé a partir da implantação do complexo de exploração e produção de petróleo e gás *offshore* (CRUZ, 2011). Foi Macaé o local escolhido pela Petrobras para instalar a sua base que, conseqüentemente, atraiu inúmeras empresas nacionais e estrangeiras, promovendo um adensamento populacional, de infraestrutura e de serviços. Contudo, faz-se necessário retomar brevemente o passado por se tratar de um momento único na história dessa região, visto que o anúncio de petróleo em abundância no litoral de Campos mexeu com os anseios da população na época. “As notícias confirmando a grandeza da descoberta e as possibilidades futuras, faziam crescer as especulações e pareciam o prenúncio de um grande futuro para a região” (CRESPO, 2003, p. 239). Era tido como certo que a Petrobras iria se instalar no município de Campos, mas não foi o que aconteceu.

O início da produção de petróleo colocava na ordem do dia a montagem da base da Petrobras na região. No entanto, já no primeiro semestre de 1978, parece ficar cada vez mais evidente que essa base não seria em Campos, mas no município vizinho, Macaé, que distava cerca de 110km (CRESPO, 2003, p. 245).

A confirmação veio em 1979. A Petrobras escolheu o município de Macaé para instalar sua base de operações das atividades de prospecção e de produção para o petróleo da Bacia de Campos e, conforme apresenta Piquet (2003, p. 223), “inaugura-se um novo ciclo econômico regional, agora baseado direta e indiretamente nos recursos oriundos da exploração petrolífera”.

Segundo Terra, Oliveira e Givisiez (2009) relembram, entretanto, que Macaé não tinha qualquer relevância como centro urbano produtivo para embasar tal escolha. “As escolhas são definidas levando-se em conta primordialmente a distância econômica em relação à fonte de matéria-prima e não o aproveitamento das economias urbanas que Campos dos Goytacazes, e não Macaé, poderia oferecer”. Sendo Macaé o novo centro dinâmico regional, que alternativa restou para o município de Campos nesse novo cenário?

Mesmo perdendo a disputa pela base da Petrobras, Campos dos Goytacazes jamais ficaria à margem da economia petrolífera visto que durante muitos anos, e ainda hoje, campistas se deslocam todos os dias para trabalhar nas plataformas, jovens fazem cursos técnicos alimentando o sonho de um emprego na Petrobras ou em uma das muitas multinacionais instaladas em Macaé. “Campos dos Goytacazes sempre exerceu o papel de pólo regional e, após a chegada do petróleo, vem se firmando como centro prestador de serviços qualificados para os demais municípios, principalmente, no setor educacional” (PIQUET, 2003, p. 228).

Conforme apontado por Terra, Oliveira e Givisiez (2009) em cinco municípios selecionados da Zona de Produção Principal – Campos, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã e Casimiro de Abreu – um total de 12350 pessoas se desloca por motivo de trabalho ou estudo, sendo 39,85% para fora da Zona de Produção Principal e 30,21% para Macaé. “Nota-se que a maior proporção de migrantes é de Campos dos Goytacazes, com 49,87% dos migrantes pendulares (...). O destino de 24,01% dos 49,87% dos migrantes pendulares de Campos é para Macaé” (TERRA, OLIVEIRA e GIVISIEZ, 2009, p. 16).

A economia do petróleo também modificou o uso do território e a divisão do trabalho, conforme aponta o estudo dos referidos autores. Os municípios passaram a implantar políticas de atração de indústrias, agora voltadas para o desenvolvimento de tecnologia e, conseqüentemente, passaram a exigir mão-de-obra mais qualificada. Pode-se dizer, no entanto, que o maior elo entre Campos e esse universo grandioso do petróleo é o pagamento de *royalties* e participações

especiais. É sua posição geográfica mais privilegiada – abarcada pela legislação - que lhe garante o maior volume de pagamento das receitas oriundas da exploração e produção do petróleo em todo o país.

Dos 10 municípios brasileiros mais beneficiados, seis estão localizados no Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, sendo eles: Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras, Cabo Frio, São João da Barra e Casimiro de Abreu (Confederação Nacional dos Municípios, 2013). Entretanto, a diferença da receita paga (*royalties* + participações especiais) ao município de Campos dos Goytacazes em comparação com os demais citados merece destaque, pois que há uma diferença de 40,99%, por exemplo, entre Campos e Macaé, o segundo maior beneficiário. A Tabela 6 mostra os valores pagos em 2012:

Tabela 6: Os 10 municípios mais beneficiados com o pagamento de *Royalties* e Participações Especiais em 2012 (R\$)

Município	Valor Recebido
Campos dos Goytacazes/RJ	R\$ 1.381.640.537
Macaé/RJ	R\$ 566.350.926
Rio das Ostras/RJ	R\$ 355.594.736
Cabo Frio/RJ	R\$ 336.521.622
Presidente Kennedy/ES	R\$ 264.013.121
São João da Barra/RJ	R\$ 229.412.571
Rio de Janeiro/RJ	R\$ 224.963.603
Itapemirim/ES	R\$ 173.549.937
Casimiro de Abreu/RJ	R\$ 129.248.911
Marica/RJ	R\$ 123.037.943
Niterói/RJ	R\$ 121.665.921

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2013

No intuito de fortalecer as ações desses entes municipais e defender seus interesses, em 2001 foi criada a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos (Ompetro) formada, atualmente, por Niterói, Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

O grau de dependência da compensação financeira do petróleo é expressivo também, varia de 1% a 73% no estado do Rio de Janeiro, com São João da Barra no topo da lista e Campos dos Goytacazes, o segundo mais dependente, com 54% de suas receitas, em 2010, provenientes das compensações financeiras (royalties + participações especiais) (NAZARETH; SALLES; QUINTANILHA, 2011). Contudo, a legislação que garante esses orçamentos milionários poderá ser alterada a qualquer momento e esses municípios não estarão preparados para reduções drásticas em suas receitas.

O desafio da abundância permanece presente, pois caso os critérios de distribuição dos *royalties* e das participações especiais venham a sofrer mudanças, e há ventos soprando nessa direção, os municípios cujas dinâmicas têm como base tais recursos, enfrentarão sérias restrições orçamentárias (PIQUET, 2012, p.147).

2.2.3 Impropropriedades das regras de rateio

O futuro cenário que se vislumbra não é uma novidade. Os entes municipais e estaduais beneficiários das rendas petrolíferas utilizam de forma inadequada esse dinheiro, porém, as discussões no âmbito político sempre se concentram na manutenção ou não das regras de rateio, sobre ter ou não ter direito aos *royalties* e a questão sobre a sua aplicação é restrita ao ambiente acadêmico. E são numerosos os estudos que ao longo dos anos vêm alertando sobre a necessidade de aprimorar a utilização desses recursos e promover um maior controle social.

A cobrança de *royalties*, segundo definição de Leal e Serra (2011) pode ser interpretada sob três funções: (1) capturar rendas diferenciais em benefício de toda a sociedade; (2) internalizar os custos sociais associados à indústria do petróleo; (3) e compensar a exploração de hoje para viabilizar um futuro com riqueza mineral exaurida, ou seja, promover uma política de justiça intergeracional, segundo a qual os recursos advindos da exploração de recursos finitos devem ser investidos em capital físico, humano, ambiental em prol do desenvolvimento econômico e bem-estar social.

Conforme apontam os autores, não há justificativa para o pagamento das participações governamentais às regiões produtoras. Entretanto, os impactos gerados nos territórios que funcionam como base da atividade de E&P, assim como

a necessidade de incremento dos aparatos públicos, poderiam justificar a aplicação de parte desses recursos nessas regiões. De praxe, os investimentos a serem realizados para atender as demandas da indústria – como infraestrutura - poderiam ser pagos pela arrecadação de impostos, mas neste caso existe uma “falha grave na estrutura tributária” do país: a Constituição Federal de 1988 determina que o ICMS incidente sobre o petróleo (e seus derivados) pertence ao estado de destino, onde acontece o consumo, o que deixa uma lacuna para reforçar o discurso das compensações (SERRA; LEAL, 2011, p. 178). Contudo, o que os pesquisadores desejam chamar a atenção é que nenhum investimento realizado para reforçar a estrutura em prol da indústria petrolífera servirá no futuro quando do esgotamento das jazidas.

Sobre o território que atende à produção petrolífera, são imobilizados capitais cuja função deixa de existir quando do esgotamento do petróleo. (...) É somente a qualidade finita destes impactos territoriais, e não sua magnitude, que pode justificar a necessidade crucial de aplicação de parte dos recursos de *royalties* nas regiões produtoras (SERRA; LEAL, 2011, p. 170).

Logo, esses recursos deveriam ser utilizados, prioritariamente, em diversificação produtiva, mas na prática o que se presencia são extravagâncias de governos municipais sem qualquer comprometimento com o presente, quiçá com o futuro, o que ensejou diversos autores a se dedicarem a discutir e analisar as propriedades e impropriedades das regras de rateio dos *royalties* e participações especiais. Garantir a justiça intergeracional, ou seja, promover investimentos hoje que irão beneficiar as gerações futuras é, segundo Serra (2006, p. 203-204) o argumento básico do pagamento de participações governamentais, por se tratar de um recurso natural finito. “O que se observa, contudo, é que as participações governamentais estão sendo utilizadas, pelos três níveis de governo, para financiar gastos correntes, com baixa capacidade de favorecimento às gerações futuras”.

As atuais regras de rateio são criticadas por Serra, Terra, Pontes (2006) como critérios de partilha distorcidos, que valorizam mais o determinismo físico, a proximidade com os poços ou campos petrolíferos, do que os efetivos impactos territoriais, e que levam ao sobrefinanciamento de um grupo restrito de municípios, promovendo um quadro de elevada concentração espacial das receitas em regiões que, não necessariamente, são as mais afetadas pelos impactos negativos da

indústria petrolífera. A elevada soma dessas receitas tende a promover a expansão do gasto público – muitas vezes sem qualidade – e o relaxamento na cobrança de tributos locais (SERRA, 2006). Tal o volume dessas rendas que esses municípios ficaram conhecidos como “emirados” e seus gestores locais como “sheiks”.

São alcunhas recentes que procuram denunciar, a um só tempo, o ingresso de rendas petrolíferas (*royalties* + participações especiais) nos caixas dos municípios das regiões Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas e as impropriedades técnicas e legais no processo de aplicação destas rendas (SERRA; TERRA; PONTES, 2006, p. 59).

Serra (2006) identifica duas controvérsias: (1) que os *royalties* são pagos aos estados e municípios porque estes são proprietários das jazidas minerais, o que “procura promover uma naturalização da questão da repartição, apelando ao senso comum que considera que a região (...) foi agraciada pela natureza” (SERRA; LEAL, 2011, p.180);

A rigor, nenhum poço, campo ou bacia pertence a nenhum estado ou município, pois a Constituição Federal Brasileira especifica que a plataforma continental é da União. Ou seja, não existe nenhum direito natural de qualquer estado ou município sobre os *royalties*. Esse direito foi conferido pelos governantes por meio de leis e decretos que definiram a forma de rateio dos recursos, que já foram diferentes no passado e podem ser alteradas a qualquer tempo (PIQUET, 2012, p. 147).

E (2) que os municípios e estados beneficiários são impactados negativamente pelas atividades petrolíferas. De acordo com Serra (2006), há municípios recebedores de rendas petrolíferas exclusivamente por uma proximidade com o campo produtor, sem sequer possuir algum equipamento da indústria em seu território. Eles são reconhecidos como produtores apenas pelo fato de seu território ser confrontante com o poço, o que levou os pesquisadores Serra, Terra e Pontes (2006) a designá-los de municípios rentistas (petro-rentistas) antes de petrolíferos.

É esta possibilidade – de um determinado município receber somas expressivas de rendas petrolíferas, desproporcionais aos impactos negativos da atividade de E&P no território – que trouxe a oportunidade do termo petrorentistas (ou, recebedores de rendas do petróleo) em oposição ao termo produtor (...). De fato, produtores são as empresas petrolíferas concessionárias, mas se quiséssemos chamar figuramente de produtores aqueles municípios que emprestam seus territórios às atividades de E&P,

também não poderíamos incluir mais do que três ou quatro municípios da Ompetro (SERRA, TERRA, PONTES, 2006, p. 66).

Segundo Piquet (2012), considerando o fato de que os *royalties* são uma indenização paga para compensar os danos causados a partir das atividades industriais no território, apenas Macaé teria direito, visto que é o único município da região Norte Fluminense onde são realizadas as atividades de apoio à extração de petróleo e gás. Os impactos que os outros municípios sofrem se restringem ao recebimento das receitas. Ainda de acordo com a pesquisadora, é Macaé, também, o único da região que conta com pessoal diretamente ocupado em atividades da indústria do petróleo e gás e que detém as maiores taxas de crescimento do emprego formal em todos os setores - exceto Construção Civil e Administração Pública -, enquanto que nos demais, é a Administração Pública quem mais emprega, o que indica, segundo Piquet (2010, p. 91) “o caráter predatório dos gastos públicos locais”. Ainda assim, Macaé não é o município que mais recebe recursos, posto que cabe a Campos dos Goytacazes, que apesar de contar com um importante pólo de educação para formação de mão de obra para o setor petrolífero, presencia todos os dias o deslocamento de parcela de sua população para a cidade vizinha, onde estão localizados os empregos gerados pelo setor.

as atividades industriais do setor petrolífero, com suas consequências positivas e negativas, concentram-se em Macaé. Os demais municípios da região são beneficiados pelos efeitos indiretos: aqueles advindos do recebimento dos *royalties* e participações especiais, assim como os decorrentes do aumento da demanda agregada, provocado pela oferta ampliada de postos de trabalho de elevada remuneração (PIQUET, 2010, p. 89).

Outro ponto de discussão é que a Legislação deixou uma lacuna em relação a um instrumento específico de controle social sobre a aplicação dos recursos e, ainda, em relação à vinculação entre o recebimento e sua aplicação. “Ao menos uma parte desses recursos que vão para os governos subnacionais deveria estar atrelada ao financiamento da diversificação produtiva nas regiões petrolíferas” (SERRA; LEAL, 2011, p. 179). Piquet (2010) destaca que como as províncias de petróleo e gás apresentam um ciclo de vida que se encerra com seu declínio, a tendência é que as empresas localizadas para explorar os recursos existentes

migrem para novos espaços quando da exaustão das jazidas. Outras encerrariam suas atividades ou migrariam para outro setor industrial.

Uma política pública regional responsável deveria buscar identificar oportunidades e alternativas para as firmas locais sobreviverem ao período de declínio da produção petrolífera (...). Em que pesem os esforços de alguns municípios em implantar políticas de desenvolvimento local dignas desse nome, o que predomina é o uso aleatório do dinheiro público, como divulgam as manchetes dos principais jornais do país e como atestam os inquéritos abertos pelo Ministério Público (PIQUET, 2010, p. 93).

Em matéria publicada pela Revista Veja, em setembro de 2012, uma reportagem traz o seguinte título: “Coisa incrível, típica do Brasil: as cidades que nadam em dinheiro do petróleo crescem MENOS do que as outras!”. Escrita por Marcelo Bortoloti e Helena Borges, com colaboração de Gabriela Romero, a reportagem visitou dez cidades beneficiadas pelo dinheiro dos *royalties*: Itapemirim-ES, Presidente Kennedy-ES, Campos dos Goytacazes-RJ, Carapebus-RJ, Macaé-RJ, Rio das Ostras-RJ, Búzios-RJ, Cabo Frio-RJ, Casimiro de Abreu-RJ, Ilhabela-SP. O texto aborda a falta de planejamento e a ausência de desenvolvimento “a todo vapor”, os escândalos políticos que mostram um sistema “nocivo” e negligência frente à oportunidade de investir na melhoria da qualidade de vida da população e de suas economias. Compara os municípios com um felizardo apostador que ao receber muito dinheiro, sem saber o que fazer, gasta tudo com a mesma velocidade que ganhou. Como exemplo, cita o aumento da criminalidade e favelização em Macaé, base da Petrobras, e a precarização da saúde nos hospitais de Campos. Destaca como exceção Ilhabela, no litoral paulista, que vem investindo no turismo. O texto conclui que é necessário regulamentar o uso dos *royalties* e aprimorar os processos de transparência, aliados ao bom planejamento.

Pode-se inferir que a reportagem representa o retrato do que os pesquisadores da área denominam de desafio da abundância, que caracteriza-se, entre outros, pelo descompasso entre gasto e receita e a preguiça fiscal. Serra (2007) afirma tratar-se do “seqüestro dos *royalties* pelo poder local”, visto que são sortudos os gestores, mas não os munícipes que ficam à margem dessa riqueza. Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios 2010 mostra que Campos dos Goytacazes ocupa a 1427^a posição, em relação aos 5.565 municípios do Brasil. Em

relação aos 92 outros municípios do Rio de Janeiro, o município ocupa a 37ª posição.

Contradições como essas culminaram em inúmeros estudos acerca de diferentes experiências internacionais sobre a distribuição dos *royalties* e participações especiais que não foram ainda tratados com a sua devida importância no cenário político e midiático. Um exemplo são os Estados Unidos que vinculam grande parte da renda dos *royalties* à ampliação e conservação do patrimônio ambiental e histórico (SERRA; TERRA; PONTES, 2006). Em artigo escrito por Gobetti (2011), o autor faz uma análise da relação entre federalismo e rendas do petróleo baseada em uma pesquisa que envolveu 12 países. Os resultados apontam quão frágeis são as leis que regulamentam a divisão desse tipo de receita e que ao longo da história de vários países foram sendo alteradas de acordo com os interesses.

Os relatos nacionais mostram quão diversas são as experiências dos países no que se refere ao grau de centralização (ou descentralização) dos recursos naturais e como tais opções têm menos a ver com argumentos filosóficos e técnicos e mais com a história e cultura de cada federação, bem como com as forças políticas que atuam na sociedade e com o peso do setor do petróleo na economia (GOBETTI, 2011, p. 110).

Segundo Serra e Patrão (2003), o repasse dos *royalties* aos entes subnacionais tornou-se um problema regional, um desafio de como aplicar receitas tão volumosas que possam trazer benefícios para toda a região, sem negligenciar a necessidade de investimentos voltados para as gerações futuras. Os autores Serra, Terra, Pontes (2006) apontam que a descentralização desses recursos entre as esferas governamentais têm provocado desigualdades sociais entre as regiões e processos migratórios. Logo, eles defendem a concentração na União, levando-se em conta o conceito de justiça intergeracional, contudo, mantendo-se o repasse para os estados e municípios impactados.

Seria possível, alternativamente, pensar-se em um desenho institucional para a distribuição dos *royalties* que centralize esses recursos na esfera federal, mas obrigando-a a reservar parte dos recursos aos territórios impactados pela atividade petrolífera (SERRA; LEAL, 2011, p. 170,171).

Neste pensamento, seria a União a detentora da capacidade de articular políticas de longo prazo e possuidora de uma visão nacional das políticas públicas, uma visão global do desenvolvimento econômico e, ainda, com mais habilidade para lidar com a volatilidade dos preços do barril do petróleo. Como visto anteriormente, de acordo com Serra (2007), a utilização desses recursos deveria seguir a promoção de políticas de justiça intergeracional – seja a nível nacional através, por exemplo, do Ministério da Ciência e Tecnologia – ou a nível municipal, aplicando essas rendas em investimentos pró-diversificação produtiva, de modo que essas regiões não padeçam da maldição dos recursos naturais e sofram com o esvaziamento econômico tão logo as reservas se tornarem exauríveis. Assim, evitar a saída desses capitais voltados para a indústria do petróleo não seria a melhor política para as regiões produtoras e sim diminuir o impacto econômico e social que certamente haverá com a saída dessas indústrias (SERRA; PATRÃO, 2003).

A necessidade de reformular o sistema de partilha das receitas do petróleo de forma que o volume das rendas seja proporcional aos efetivos impactos no território é o que propõem Serra e Patrão (2003), assim como mecanismos de avaliação periódica sobre a aplicação dos recursos. Com a descoberta do pré-sal, os desafios se ampliam, assim como a necessidade urgente de impor regras para o uso desses recursos. De acordo com Piquet (2012) faz-se necessária uma política pública regional que identifique oportunidades e alternativas que distanciem esses governos da dependência às rendas do petróleo.

Apesar das inúmeras experiências internacionais que demonstram um melhor uso das receitas advindas da exploração de recursos naturais, como o petróleo, não há como falar em uma política compensatória ideal. Pinto Jr. e Sardinha (2009) trazem para o debate duas questões importantes que deveriam ser levadas em consideração ao se propor um novo sistema de partilha dos *royalties*: (1) o quanto deve ser aplicado hoje e o quanto deve ser poupado para o futuro; e (2) quais as prioridades para essas aplicações. Para o mesmo debate, contribui Serra (2007) ao questionar se (1) o melhor é compensar a nação ou as regiões onde estão presentes os capitais petrolíferos? e (2) a melhor forma de operar a diversificação produtiva é a nível nacional ou local?

É ponto de consenso que os territórios efetivamente impactados pelas atividades de E&P devem ser compensados de alguma forma, visto que de fato, apesar dos benefícios proporcionados pela instalação de empresas, a geração de

empregos e os investimentos econômicos sofrem também com as migrações, a criminalidade e a necessidade de construir ou melhorar os equipamentos urbanos para que o território receba todas essas mudanças de forma planejada e ordenada, pois é notório que um município, alvo de um setor econômico estratégico para todo o país, para não ser engolido pelas transformações advindas do processo produtivo, precisa preparar-se e aparelhar seus cidadãos para as oportunidades e os desafios. O que se observa hoje é a desproporcionalidade entre a realidade de um município afetado ou não pela atividade econômica e o volume das receitas recebidas. Este ponto é consenso que precisa ser discutido e revisto. É fato que as regras baseadas em determinismos físicos não cabem mais no cenário atual, que são necessários mecanismos de avaliação para identificar os verdadeiros impactados e, ainda, que esses impactos poderão ter escalas diferentes. Entretanto, a fragilidade das atuais regras e a má utilização ao longo das décadas pelas regiões beneficiadas não justifica a pulverização entre todos os entes subnacionais. Não é essa divisão que atingiria o objetivo daquilo que se espera de uma renda mineral, ou seja, o investimento em políticas de promoção da justiça intergeracional, como visto até o momento. Há de se pensar, sim, em uma maneira de amenizar os impactos presentes e reservar recursos, mais ainda, investir, como forma de solução para o futuro. E isso só será possível com políticas sérias, em nível nacional, de critérios de distribuição, de vinculação e de fiscalização, onde o poder de participação da sociedade e de órgãos fiscalizadores seja uma regra.

Verifica-se que o melhor uso de parte das receitas provenientes dos *royalties* deve ser aquele em prol de uma diversificação produtiva nas regiões petrolíferas e em suas áreas de influência, com a finalidade de garantir a permanência da capacidade de promoção de uma dinâmica autóctone de desenvolvimento (LEAL, SERRA, 2011, p. 171).

2.3 NOVO MARCO REGULATÓRIO E A POLÊMICA SOBRE A REDISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES

No ano de 2007, o Governo Federal do Brasil anunciou a descoberta de petróleo na camada do pré-sal⁵ com perspectivas de grande produção.

⁵ O pré-sal são grandes reservatórios de petróleo e gás natural, situados entre 5.000 e 7.000 metros abaixo do nível do mar, com lâminas d'água que podem superar 2.000 metros de profundidade, abaixo de uma camada de sal que, em certas áreas, tem mais de 2 mil metros de espessura. Na

O governo estima que, no próximo decênio (2010-2020), a produção nacional de petróleo e gás natural seja duplicada, e que, já entre 2017 e 2018, a produção, só na área do pré-sal, seja equivalente à atual produção total do Brasil, de cerca de dois milhões de barris diários de petróleo (NAZARETH; SALLES; QUINTANILHA, 2011, p. 179).

As projeções de um cenário promissor para a indústria petrolífera e seu papel fundamental no desenvolvimento econômico trouxeram o desafio de um novo paradigma para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás no país, o que fez com que o Governo passasse a defender novas regras para as atividades do setor, proposta materializada em 2009, quando o Poder Executivo encaminhou para o Congresso Nacional a sugestão de um novo marco regulatório. Foi nesse momento, então, que os políticos brasileiros perceberam a oportunidade de incorporar ao debate a proposta de novos critérios de partilha dos *royalties* do petróleo, visto ser uma receita elevada, entretanto, concentrada em alguns poucos municípios do país. Nesse sentido, em março de 2010, a Câmara dos Deputados incorporou ao projeto de lei nº 5.938/09 (do marco regulatório) a Emenda Ibsen Pinheiro (nº 387/09), com proposta de repartir os recursos entre todos os estados e municípios brasileiros de forma igualitária, seja nos atuais ou futuros contratos. É válido destacar, ainda, que são inúmeras as propostas legislativas para reforma das regras de rateio, apresentadas desde 1999, conforme destaca Serra, Terra, Pontes (2006). Projetos de lei que defendem a pulverização das receitas entre todo o conjunto de entes subnacionais.

O principal ponto do marco regulatório elaborado pelo Governo foi a proposta de adoção do modelo de partilha – ao contrário do regime de concessão previsto pela Lei nº 9.478/97 -, visto que os riscos exploratórios eram considerados baixos e de alta rentabilidade “o que determina a necessidade de um marco regulatório coerente com a preservação do interesse nacional, mediante maior participação nos resultados e maior controle da riqueza potencial pela União” (NAZARETH; SALLES; QUINTANILHA, 2011, p. 180). O argumento era de que as novas reservas não seriam aproveitadas de forma adequada, visto que a Lei do Petróleo de 1997 contemplava uma realidade bem diferente do cenário atual, quando a produção era pequena e o risco exploratório elevado. (NAZARETH; SALLES; QUINTANILHA,

Bacia de Santos e na do Espírito Santo encontram-se as principais descobertas de reservas do Pré-sal. (Fonte: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/pre_sal/marcoregulatorio.pdf>. Acesso em: 15 abril 2014)

2011). De acordo com os autores (p.185), no regime de concessão, o concessionário é proprietário dos hidrocarbonetos produzidos, exercendo por sua conta e risco as atividades de exploração, e deve pagar ao governo participações governamentais como *royalties* e bônus de assinatura. Já no regime de partilha, o Estado mantém a propriedade dos hidrocarbonetos, cabendo à contratada parcela dessa produção, assim como os riscos de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção.

A proposta para o novo marco regulatório englobou três Projetos de Lei: (1) Projeto de Lei nº 5.938/09 sobre o modelo de partilha da produção; (2) Projeto de Lei nº 5.939/09 sobre a criação do Petro-Sal; e (3) Projeto de Lei nº 5.941/09 sobre a Capitalização da Petrobras, todos aprovados no Congresso Nacional em 2010, dando origem a três leis diferentes⁶, entre elas, a Lei nº 12.351, que dispõe, principalmente, sobre a exploração e a produção de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção em áreas do pré-sal (NAZARETH; SALLES; QUINTANILHA, 2011). Essa Lei também criou o Fundo Social com a finalidade de se constituir em uma poupança pública com base nas receitas recebidas pela União e, ainda, ser fonte de recursos para programas e projetos que contemplem o desenvolvimento social e regional. Contudo, a questão mais polêmica, sobre as regras de distribuição das compensações financeiras, foi protelada.

O governo defendia que a compensação financeira fosse abordada oportunamente, por meio de proposição legislativa específica (...) Até que fossem estabelecidas novas regras pertinentes à matéria, propunha-se a aplicação da atual distribuição dos *royalties* e da participação especial estabelecida na lei nº 9.478/97 aos novos contratos sob o regime de partilha (NAZARETH; SALLES; QUINTANILHA, 2011, p. 191).

A Lei nº 12.351/10 foi aprovada em dezembro do mesmo ano, contudo, constando do seu artigo 64 a íntegra da Emenda Modificativa nº 24, do senador Pedro Simon, que além de excluir do novo critério de redistribuição a participação da União – conforme a Emenda Ibsen – excluía também o percentual de 7,5% destinados aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, conforme apresentam Nazareth, Salles, Quintanilha (2011).

⁶ A primeira Lei foi aprovada sob o nº 12.276 sobre a Capitalização da Petrobras; A segunda Lei foi aprovada sob o nº 12.304 e dispõe sobre a criação do Petro-Sal.

Deve ser ressaltado que o artigo 64 da lei nº 12.351/10 não alterava os critérios previstos para lavra em terra, mas, com relação à lavra em plataforma continental, nos casos dos novos contratos de partilha de produção e de concessão, direcionava os recursos a todos os estados e municípios segundo os critérios do FPE e FPM (NAZARETH; SALLES; QUINTANILHA, 2011, p. 192).

O artigo foi vetado pelo então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, que apresentou à Câmara dos Deputados, no final do seu mandato em 2010, o Projeto de Lei nº 8.051/10, dispondo sobre os *royalties* devidos em função da produção de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e estratégicas. As Tabelas 7 e 8 comparam os três dispositivos legais em questão: Lei do Petróleo, Emenda Simon e PL nº 8.051/10, especificamente da plataforma continental, tanto do Pós-Sal como do Pré-Sal:

Tabela 7: Critérios para exploração na plataforma continental (Pós-Sal)

		Atual (Lei nº 9.478/97)	Emenda Simon	PL nº 8.051/10
	Alíquota	Distribuição	Distribuição	Distribuição
Royalties	5%	20% Ministério da Marinha; 30% Estados confrontantes; 30% Municípios confrontantes e respec. áreas geoeconômicas; 10% Municípios com instalações de embarque e desembarque; 10% Fundo Especial (todos os E, DF e M);	20% Ministério da Marinha; 40% Fundo Especial p/ todos os estados e DF pelo FPE; 40% Fundo Especial p/ todos os municípios pelo FPM;	Idem Atual (Lei nº 9.478/97)
	De 5% a 10%	25% Ministério da Ciência e Tecnologia; 15% Ministério da Marinha; 22,5% Estados confrontantes; 22,5% Municípios confrontantes; 7,5% Municípios afetados por embarque e desembarque; 7,5% Fundo Especial (todos os E, DF e M);	25% Ministério da Ciência e Tecnologia; 15% Ministério da Marinha; 7,5% Municípios afetados por embarque e desembarque; 26,25% Fundo Especial p/ todos os estados e DF pelo FPE; 26,25% Fundo Especial p/ todos os municípios pelo FPM;	
Participação especial	Até 40%	40% Ministério das Minas e Energia; 10% Ministério do Meio Ambiente; 40% Estados confrontantes; 10% Municípios confrontantes;	40% Ministério das Minas e Energia; 10% Ministério do Meio Ambiente; 25% Fundo Especial p/ todos os estados e DF pelo FPE; 25% Fundo Especial p/ todos os municípios pelo FPM;	Idem Atual (Lei nº 9.478/97)

Fonte: Nazareth; Salles; Quintanilha, (2011, p. 197).

Tabela 8: Critérios para exploração na plataforma continental (Pré-Sal)

		Atual (Lei nº 9.478/97)	Emenda Simon		PL nº 8. 051/10
	Alíquota	Distribuição	Distribuição	Alíquota	Distribuição
<i>Royalties</i>	5%	Não aplicável	Idem Pós-sal	15%	19% Fundo Social; 3% Fundo especial mudanças climáticas e proteção ao meio ambiente; 25% estados produtores confrontantes; 6% municípios produtores confrontantes; 3% municípios afetados por emb. e desemb.; 22% Fundo Especial p/ todos os estados e DF pelo FPE; 22% Fundo Especial p/ todos os municípios pelo FPM;
	De 5% a 10%				
Participação especial	Até 40%	Não aplicável	Idem Pós-sal	Não incide (art. 44 da lei nº 12.351/10)	Não aplicável

Fonte: Nazareth; Salles; Quintanilha, (2011, p. 197).

Após o veto do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi apenas em outubro de 2011 que o Senado aprovou um novo projeto (PLS 448/11) para alterar a divisão dos *royalties* tanto do pós como do pré-sal e enviou para a Câmara dos Deputados que o colocou em votação, após mais de um de tramitação, em novembro de 2012. A partir desse momento, com a iminência da aprovação de novos critérios, as discussões foram retomadas e tomaram conta do cenário político e midiático: de um lado estados e municípios produtores defendiam os seus direitos que foram garantidos por Lei ao determinar como beneficiários os entes confrontantes com os poços produtores; do outro, estados e municípios não produtores também requeriam uma parcela das receitas, defendiam a pulverização dos recursos sob o argumento de que o petróleo pertence à União, logo deve ser compartilhado com toda a federação. A sociedade brasileira acompanhou idas e vindas de discussões políticas, de disputas jurídicas e a defesa de interesses políticos regionais acerca do destino de receitas bilionárias.

governadores e prefeitos começaram a se digladiar por um recurso de caráter finito e volátil que impõe desafios econômicos, sociais e intergeracionais que dificilmente podem ser enfrentados em nível estadual ou municipal, mas que, no curto prazo, são vistos como uma fonte adicional de receita para seus gastos (GOBETTI, 2011, p. 109).

No dia 6 de novembro de 2012, a Câmara dos Deputados aprovou como PL 2.565/11 o texto enviado pelo Senado; no dia 30 de novembro, a presidente Dilma Rousseff vetou parcialmente o projeto, retirando do texto a divisão de recursos dos campos já explorados e, ainda, editou a Medida Provisória 592/2012, estabelecendo recursos do petróleo de contratos assinados a partir daquela data para a educação. Muitas articulações e manobras políticas e jurídicas permearam o cenário político brasileiro durante quatro meses até que em 6 de março de 2013, adentrando a madrugada do dia 7, o Congresso derrubou os vetos presidenciais e, no dia 15, a nova Lei dos *Royalties* (12.734/2012) foi publicada no Diário Oficial da União, determinando novas regras de distribuição de *royalties* e participação especial. Para os estados e municípios confrontantes esse dispositivo legal representa perdas drásticas de receita ao longo dos próximos anos visto que os percentuais de pagamento serão reduzidos vertiginosamente ao se estabelecer critérios mais homogêneos entre os entes da Federação. Contudo, a polêmica está bem distante do fim. Os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo ajuizaram no Supremo Tribunal Federal Ações Diretas de Inconstitucionalidade, questionando o novo dispositivo legal. No dia 18 de março de 2013, as novas regras foram suspensas por liminar do STF.

A Lei nº 12.734/2012 prevê em seu art. 2º nova redação para o art. 42 da Lei nº 12.351/2010 e os seguintes novos arts. 42-A, 42-B e 42-C. O art. 42 trata do regime de partilha de produção com alíquota única de 15% do valor da produção para pagamento de *royalties*. Já o art. 42-B trata dos percentuais a serem pagos, conforme segue:

Percentual	Beneficiário
22%	Estados confrontantes;
5%	Municípios confrontantes;
2%	Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outro hidrocarboneto fluido;
24,5%	Constituição de Fundo Especial, a ser distribuído entre Estados e o DF;
24,5%	Constituição de Fundo Especial, a ser distribuído entre os Municípios;
22%	União, a ser destinado ao Fundo Social;

Quadro 4. Distribuição dos *royalties* sob o regime de partilha – lavra em mar - (alíquota de 15%), a partir da Lei 12.734/2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 de nov de 2013.

O art. 3º fornece novas redações para os arts. 48, 49 e 50 da Lei nº 9.478/1997, e inclui os seguintes novos arts. 49-A, 49-B, 49-C, 50-A, 50-B, 50-C, 50-D, 50-E e 50-F. O art. 48. trata da parcela do valor dos *royalties*, previstos no contrato de concessão, que representar 5% da produção e o art. 49 trata da parcela do valor dos *royalties* que exceder a 5% da produção. A distribuição dos percentuais é a mesma em ambos os casos:

Percentual	Beneficiário
20%	Estados confrontantes;
17%	Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas;
3%	Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outro hidrocarboneto fluido;
20%	Constituição de Fundo Especial, a ser distribuído entre Estados e o DF;
20%	Constituição de Fundo Especial, a ser distribuído entre os Municípios;
20%	União, a ser destinado ao Fundo Social;

Quadro 5. Distribuição dos *royalties* sob o regime de concessão – lavra em mar - (alíquota de 5% e alíquota acima de 5%), a partir da Lei 12.734/2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 de nov de 2013.

A lei também prevê que os percentuais destinados aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas serão reduzidos a cada ano até chegar ao percentual de 4% a partir de 2019. Prevê, ainda, aumento gradual no percentual do Fundo Especial dos Estados e DF chegando ao máximo de 27% em 2019, assim como do Fundo Especial dos Municípios.

O art. 50 trata das participações especiais previstas apenas nos contratos do regime de concessão e não no de partilha, sendo a distribuição da seguinte forma:

Percentual	Beneficiário
42%	União, a ser destinado ao Fundo Social;
34%	Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;
5%	Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;
9,5%	Constituição de Fundo Especial, a ser distribuído entre Estados e o DF;
9,5%	Constituição de Fundo Especial, a ser distribuído entre os Municípios.

Quadro 6. Distribuição das participações especiais sob o regime de concessão, a partir da Lei 12.734/2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 de nov de 2013.

Para este caso, a Lei também prevê o aumento gradual do percentual da União, chegando a 46% a partir de 2016; redução gradual do percentual dos

Estados produtores/confrontantes chegando a 20% a partir de 2018; o percentual dos municípios também será reduzido em 4% a partir de 2019. Já o percentual do Fundo Especial dos Estados será acrescido gradativamente até chegar a 15% a partir de 2019, assim como dos municípios.

3 O PAPEL DA MÍDIA NA SOCIEDADE

A partir do exposto no Capítulo 2, percebe-se que a mudança das regras atuais de partilha das receitas do petróleo poderá ser profunda e com reduções drásticas dos percentuais conferidos aos atuais beneficiários. As discussões que permearam o cenário político nos quatro meses que antecederam a aprovação da Nova Lei dos Royalties foram intensas e reproduzidas com destaque pela imprensa⁷ brasileira. Como o objetivo deste trabalho é analisar as notícias produzidas pela mídia no contexto dessa discussão, o presente capítulo traz uma abordagem da função desempenhada pelos veículos de comunicação na sociedade atual, bem como as nuances de produção de notícias que passam despercebidas por grande parte da população.

O papel da mídia é tema de muitas discussões. Para que serve e a quem serve? Muitos autores já se incumbiram de polemizar a questão e contextualizá-la a partir da evolução histórica do jornalismo, atividade de divulgação de informações que ao longo de décadas mostrou suas diversas facetas. Para Beltrão (1960, p. 36) “jornalismo é a informação de fatos correntes, devidamente interpretados e transmitidos periodicamente à sociedade, com o objetivo de difundir conhecimentos e orientar a opinião pública, no sentido de promover o bem comum”. De uma atividade identificada com causas políticas e militantes, quando os textos opinativos predominavam, o jornalismo passou a cultuar os fatos e privilegiar a informação em detrimento da opinião, a partir do século XIX (TRAQUINA, 2012). Nasceram as empresas jornalísticas, os profissionais da imprensa, a figura do repórter e o espaço para publicidade nos jornais que buscavam o lucro.

⁷ Mídia e Imprensa aqui entendidas como palavras sinônimas que se referem aos meios de comunicação social.

Entre o dever de informar e a necessidade de buscar receitas, o jornalismo se caracteriza por uma atividade difícil e contraditória. Trata-se de uma atividade profissional complexa, necessária à sociedade e aos diferentes agentes sociais e, ao mesmo tempo, pouco prestigiada historicamente e cuja credibilidade tem sido questionada a partir da atuação dos grandes conglomerados midiáticos e da ampliação das fronteiras da informação pelas novas tecnologias onde a comunicação passa a ser um processo de todos para todos.

Em uma visão utópica, o jornalismo assumiria a função de informar o público sem censura, ao mesmo tempo em que seria um guardião dos cidadãos ao defendê-los dos abusos de poder. Na prática, a realidade é muitas vezes diferente, pois o dever do jornalista enquanto profissional de servir à sociedade é permeado pelos interesses políticos e econômicos das empresas para as quais esses profissionais trabalham (TRAQUINA, 2012).

Traquina (2012) aponta dois pólos no jornalismo: (1) o pólo econômico, que percebe a notícia como um negócio e alimenta companhias lucrativas. De fato, não é possível afastar a influência do campo econômico nessa atividade profissional, os constrangimentos e as limitações que ela impõe aos profissionais da área.

O jornalismo é também um negócio. Todas as empresas jornalísticas, com exceção das empresas públicas, enfrentam mais tarde ou mais cedo a tirania do balanço econômico final, ou seja, a comparação entre os custos e as receitas. (...) O espaço ocupado pela publicidade intervém diretamente na produção do produto jornalístico (TRAQUINA, 2012, p. 160).

(2) o pólo ideológico, que define as notícias como um serviço público, fornecendo informações e defendendo os cidadãos.

Se a balança pende mais para um lado ou para o outro, o que não se pode perder de vista é a função social que a atividade exerce ao informar, denunciar e até mesmo entreter. À medida que a sociedade evolui enquanto democracia desenvolverá também a sua forma de fazer jornalismo – tornar público os fatos, os acontecimentos que têm conseqüências diretas na vida em sociedade.

As lutas sociais pela democracia carregam, na dinâmica que lhes é inerente, o direito de estar informado, o direito de saber o que está acontecendo à sua volta, porque sem o acesso ao fato histórico, o homem não passará a protagonista da ação social (MEDINA, 1998, p. 133).

Inevitavelmente, o jornalista define em última instância, segundo Traquina (2012), que acontecimento público irá se tornar uma notícia e a forma que o fato ou a problemática irá assumir a partir dessa construção narrativa, o que caracteriza o poder crucial que essa atividade exerce sobre a sociedade. Nesse sentido, o jornalismo é a realidade, mas uma realidade seletiva, construída a partir de processos de interação social entre os jornalistas e as fontes; outros jornalistas; e a própria sociedade (TRAQUINA, 2012, p. 207).

3.1: A NOTÍCIA COMO CONSTRUÇÃO DA REALIDADE

Foi a Teoria do Espelho a primeira, ainda no século XIX, a tentar compreender porque as notícias são como são. Segundo essa metodologia, a notícia funciona como espelho da realidade e o jornalista um mediador desinteressado que observa e tem como dever informar, buscando a verdade acima de qualquer coisa, logo, as notícias seriam determinadas pela realidade (PENA, 2005). Entretanto, a Teoria do *Newsmaking* rejeita a teoria do espelho e tem como pressuposto o fato de que o “jornalismo é a construção social de uma suposta realidade” (PENA, 2005, p. 128) estabelecida mediante uma série de operações e pressões sociais. De fato, todos os dias, a mídia, seja nas páginas dos jornais, nos programas de televisão e de rádio e, mais recentemente, nos milhares sites de internet, traz para os cidadãos do mundo os acontecimentos que mais marcaram aquele dia, que se tornaram notícias. São recortes da vida real, selecionados e contados através de pequenas histórias, divididas em sessões temáticas, tais como, economia, política, cultura e emprego. Traquina (2012) expõe que o termo “estórias” não torna as notícias uma ficção, são histórias da vida real, ainda que contadas em partes, sob diversos aspectos e cujos elementos serão construídos/escritos sob a influência de um fazer jornalístico que envolve uma rotina de produção (operações e pressões): horário de fechamento do jornal, a escolha das fontes, hierarquias da empresa, competitividade, os valores-notícia, que definem quais acontecimentos, entre tantos outros, merecem especial atenção, fatores econômicos, culturais, políticos, a política editorial do veículo e, ainda, ações dos agentes sociais que irão influenciar a construção da Agenda da Mídia, definida como o conjunto de temas

que recebem atenção especial dos veículos de comunicação. Temas estes que chegarão ao conhecimento do público de forma diferenciada. Para Monteiro (2006).

Existem várias angulações possíveis para conceituar notícia e, entre elas, as que a vêem não como um “espelho da realidade”, mas como uma “construção da realidade”, na qual o jornalista (produtor da notícia), teoricamente regido pela lógica da objetividade e da imparcialidade predominante no fazer jornalístico, na prática é afetado por inúmeros fatores que o levam a interagir socialmente e a realizar uma série de negociações durante o processo de produção da notícia. (p.144)

A busca pela verdade que caracteriza o jornalismo permeia a apuração meticulosa dos fatos e a escolha das fontes de informação, entretanto, é uma busca utópica no sentido de que a própria verdade é subjetiva, mas deve ser o princípio norteador da informação, segundo o jornalista José Pedro Castanheira. Castanheira afirma que, apesar da verdade ser um valor inatingível, é preciso proclamar o dever do jornalista de perseguir e procurar a verdade (CASTANHEIRA *apud* TRAQUINA, 2012, p. 136). Nessa busca pela veracidade dos fatos, e com o objetivo de manter a sua credibilidade, dois quesitos são conhecidos e proclamados como mantras no jornalismo: os quesitos da imparcialidade e da objetividade. A objetividade é alcançada através de procedimentos de rotina como, por exemplo, a própria estrutura da notícia em formato de pirâmide invertida. Neste formato, os principais elementos da informação aparecem no início do texto jornalístico.

Sem dúvida, a objetividade é útil aos jornalistas. A objetividade traça os métodos que o jornalista deve seguir. Forçado pela exigência de rapidez, o jornalista precisa de métodos que possam ser aplicados fácil e rapidamente. Assim, a objetividade ajuda o jornalista a vencer as ‘horas de fechamento’ (TRAQUINA, 2012, p. 143).

A imparcialidade é contraditória, um mito, pois, como ser totalmente isento se o próprio profissional que narra os fatos é carregado de sentimentos, impressões e opiniões? Oferecer ao leitor opiniões diferenciadas a partir das fontes de informação e buscar ao máximo os detalhes do fato ocorrido são tentativas de se manter isento, mas uma mesma estória jamais será contada da mesma forma por diferentes jornalistas.

Traquina sugere que devemos enxergar a notícia como uma “construção social” que envolve diversos “jogadores”, agentes sociais que interagem com os

jornalistas na tentativa de mobilizar atenção para os seus interesses. Contudo, ainda que sob todas as condições as quais estejam submetidos – econômicas, políticas, ideológicas -, são os jornalistas quem definem o que se tornará notícia e como ela será contada, a partir do que Traquina chama de sua “autonomia relativa”.

A nossa proposta teórica reconhece que o trabalho jornalístico é altamente condicionado, mas também reconhece que o jornalismo, devido à sua ‘autonomia relativa’, tem ‘poder’, e, por consequência, os seus profissionais têm poder. Os jornalistas são participantes ativos na definição e na construção das notícias, e, por efeito, na construção da realidade (TRAQUINA, 2012, p. 26).

Segundo Traquina (2012, p. 158), o jornalista-empregado tem o poder da seleção em diferentes momentos da construção da notícia: ele pode escolher quem entrevistar, quais perguntas fazer, quais informações destacar e como irá conduzir a escrita do texto. Pois segundo Traquina (2012, p.182): “As notícias são o resultado de um processo de produção, definido como a percepção, seleção e transformação de uma matéria-prima (os acontecimentos) num produto (as notícias)”.

As teorias construcionistas dos anos 1970, que colocam a notícia como construção em contraponto à noção de distorção ou de espelho da realidade, rejeitam a idéia de espelho segundo três razões: (1) é impossível distinguir a realidade e os meios de comunicação que devem refletir a realidade, visto que as notícias ajudam a construir essa realidade; (2) a linguagem neutra não existe, logo, não pode transmitir o real significado dos fatos; (3) os meios de comunicação transmitem a sua representação dos fatos, influenciados pela rotina do fazer jornalístico (TRAQUINA, 2012, p. 170). Tanto para a teoria estruturalista como para a interacionista, “as notícias são o resultado de processos complexos de interação social entre agentes sociais” (TRAQUINA, 2012, p. 174) e os jornalistas participam ativamente na construção da realidade. Diz-se “construção” porque a notícia é um processo de produção, com rotinas, escolhas, além de ser marcada pelos símbolos culturais da sociedade onde está inserida.

Marcondes Filho aponta que a notícia “é um meio de manipulação ideológica de grupos de poder social e uma forma de poder político. Ela pertence, portanto, ao jogo de forças da sociedade e só é compreensível por meio de sua lógica” (FILHO, 1989, p. 13, *apud* MONTEIRO, 2006, p. 144). É o que defende a teoria estruturalista, segundo a qual a mídia contribui para a reprodução da ideologia dominante, através

dos “definidores primários”, aquelas vozes institucionalizadas privilegiadas a quem os profissionais da comunicação recorrem na busca pela imparcialidade e contra a tirania do tempo – as fontes. São as fontes que definem as interpretações para determinados fatos e suas idéias serão amplamente divulgadas pela mídia. Como aborda Traquia (2012).

Para os defensores desta teoria, os media, então, não se limitam a “criar” as notícias, nem se limitam a transmitir a ideologia da “classe dirigente” num figurino conspiratório. Na verdade, segundo Hall *et. al.*, os media não são frequentemente os *primary definers* de acontecimentos noticiosos mas a sua relação estrutural com o poder tem o efeito de os fazer representar não um papel crucial mas secundário, ao reproduzir as definições daqueles que têm acesso privilegiado, como que de direito, aos media como “fontes acreditadas” (p. 179-180).

A teoria interacionista aponta quatro recursos que contribuem para que as fontes imponham seus acontecimentos e respectivos enquadramentos simbólicos: (1) o capital econômico; (2) o capital institucional; (3) o capital sociocultural, no sentido de serem autoridades do “saber” com credibilidade; (4) estratégias e táticas de comunicação que utilizam. Logo, para essa teoria, o jornalismo tem o seu papel conservador, mas poderá ser, ainda, um instrumento para àqueles que contestam a ideologia dominante (TRAQUINA, 2012, p. 202). Sendo assim, pode-se entender o papel da mídia como o de um mediador público, em um jogo de interesses de diferentes grupos de influência.

3.1.1 Teoria do *Agenda-Setting*: a influência da mídia sobre a agenda pública

A teoria do *agenda-Setting* carece de um espaço de destaque no presente trabalho visto que a preocupação que permeia a análise da mensagem jornalística utilizada pelos veículos impressos na discussão do novo sistema de partilha dos *royalties* vai ao encontro da perspectiva de que a mídia, de fato, tem efeitos sobre a vida do cidadão. Esta teoria (ou hipótese) aponta que os meios de comunicação, ao selecionarem as notícias e publicá-las sob uma determinada ótica, definem sobre o que e como as pessoas devem pensar (e agir). Mais do que isso, ao colocar determinados fatos em evidência provoca nos indivíduos a percepção de que tais acontecimentos são os mais relevantes (MAIA; AGNEZ, 2010, p. 4). Isso não quer

dizer que quando os veículos de comunicação determinam a angulação de uma notícia, será esta visão que a audiência irá absorver. Com as novas tecnologias e, principalmente, o poder que a internet proporciona aos cidadãos de buscar dados diferenciados, assim como também serem agentes produtores de informação, os efeitos que a mídia exerce sobre o público ainda são presentes e intensos, mas começam a tomar novas configurações frente a uma sociedade informatizada e global. Maia e Agnez (2010) fazem um alerta sobre os estudos da teoria do agendamento que negligenciam a audiência, concentrando as pesquisas no conteúdo, na mídia, e sugerindo que o público absorve determinada mensagem sem qualquer reação ou até mesmo que esse público tem a mesma percepção de leitura que a do produtor da mensagem.

Mesmo os trabalhos que relativizam a posição da audiência, indicando um receptor não completamente passivo e admitindo outras variáveis sociais e psicológicas, recaem na relação entre causa e efeito e concluem quase que por obviedade que a mídia, ao pautar e enquadrar os assuntos, tem sim o poder de definir a agenda do público (MAIA; AGNEZ, 2010, p. 5).

A teoria do *agenda-setting* é veementemente utilizada por pesquisadores brasileiros para analisar os efeitos midiáticos. De fato, nas conversas entre amigos, nas salas de aula, nas reuniões em família, a “pauta” é quase sempre aquilo que está em destaque na mídia, que acaba por determinar as nossas conversas a todo o momento e mais do que isso: “os meios são capazes de contribuir para agendar não apenas assuntos, mas também interpretações para esses assuntos” (SOUZA, 2008, p.12).

Maia e Agnez (2010, p. 4) apresentam as quatro fases do estudo sobre o agendamento, desenvolvido pelos pesquisadores Maxwell McCombs e Donald Shaw: em 1972, inicialmente focado na relação entre a agenda da mídia e a agenda do público; já no final da década de 1970 procurava entender o que limitava e o que potencializava a formação da agenda do público; a terceira fase analisou as campanhas eleitorais; e na década de 1980 as pesquisas enfocaram as fontes das agendas midiáticas. No Brasil, a teoria se destacou a partir dos anos 1990 baseada no fato de que a mídia determina sobre o que pensar e como devemos pensar.

Os pesquisadores Maxwell McCombs e Donald Shaw, pioneiros na apresentação da hipótese do agendamento, ao tratar deste tema, confirmam que a mídia tem a capacidade de influenciar a projeção dos acontecimentos na opinião pública, estabelecendo um pseudo-ambiente fabricado e montado pelos meios de comunicação (BRUM, 2003, p. 2).

Brum (2003) descreve o agendamento como um processo interativo, diferenciando a influência da agenda pública - como um processo gradual que depende de critérios de noticiabilidade -, da influência da agenda da mídia que é imediata. Neste contexto, duas vertentes se apresentam: a escolha dos temas pelos veículos de comunicação – que acabam por agendar as conversas –; e a hierarquia desses temas - o que tem relevância e o que não tem - de acordo com a forma como a mídia os apresenta. Outra questão chave apresentada pela autora são as pessoas, ou seja, aquelas que necessitam de mais informação (ou orientação) se expõem mais aos meios de comunicação e, por conseguinte, sofrem com mais intensidade a influência do agendamento da mídia. Segundo Brum (2003)

Em outro estudo de Weaver et al. (1975, p. 67), os autores sublinham que o impacto da função do agendamento não é igual para todas as pessoas e depende da necessidade de orientação. Para as pessoas com grande necessidade de orientação, os meios de comunicação social fazem mais do que reforçar opiniões existentes, eles podem orientar a atenção para questões e tópicos específicos (p. 6).

A autora apresenta, ainda, alguns conceitos básicos da teoria apontados por autores brasileiros, tais como: (1) Acumulação, que é a capacidade da mídia de dar destaque a um determinado assunto em meio a tantos outros que acontecem diariamente; (2) Relevância, quando todos os veículos noticiam um fato, ainda que de forma diferenciada; (3) Centralidade, é o poder da mídia de colocar um assunto como importante; (4) Tematização, ligada à centralidade, trata-se da forma como o assunto é exposto para chamar a atenção (BRUM, 2003, p. 6-7). Pois, Moreira (2006) afirma

Através da seleção, o jornalismo anuncia à sociedade “o que importa saber”, dizendo o que deve ser conhecido. Dessa forma, constrói a realidade social. Essa construção aparece não apenas na seleção dos fatos. Às vezes, o jornalismo mistura-se com os acontecimentos, modificando a própria realidade que pretende relatar (p.11).

Interessante observar o que determina se um assunto vai se transformar em notícia ou não. Para entrar na Agenda da Mídia vários são os fatores, entre eles, a política editorial do veículo, os valores-notícia, os fatores econômicos, políticos e culturais, assim como a influência dos grupos de interesse, da comunidade política, dos cidadãos e dos próprios jornalistas enquanto agentes sociais que percebem e entendem o tema (ou problema) como relevante. Nessas três esferas: mídia, política e sociedade, a influência ocorre mutuamente na definição daquilo que merece visibilidade, mas que nem sempre reflete os reais conflitos sociais. “Atingir o *status* de agenda pressupõe a mobilização de tendências, num jogo de influências e reações antecipadas” (MELO, 2007, p. 5). De fato, o objetivo é legitimar seus próprios interesses, logo, os problemas públicos são definidos em uma disputa estratégica dos diferentes agentes sociais e a mídia seria o ambiente detonador dessas disputas (MELO, 2007, p. 2).

O autor apresenta três modelos de análise da agenda política, entre eles, o modelo da mobilização, que diz respeito aos assuntos que surgem dentro do governo, atingem de forma automática a agenda política, contudo, dependem da expansão para a agenda pública, que só acontece intermediada pelos meios de comunicação. Interessante interligar este conceito ao processo da discussão sobre a partilha dos *royalties* do petróleo. O discurso político ganhou força em 2010 e, nesse sentido, a formação da agenda midiática foi influenciada pela agenda política visto ser um tema de relevância nacional com impactos de grandes proporções. A cobertura massiva da mídia chamou a atenção pública para o fato, o que não quer dizer que houve qualidade nesta percepção por parte da sociedade, visto haver uma diferença entre o que se diz e a qualidade do que se diz (CAMPOS, 2009).

Traquina (2012, 202) questiona se o papel do jornalismo na sociedade é ser um campo aberto para todos os agentes sociais ou uma atividade que serve ao *status quo* e conclui que: “defendemos a posição de que seria mais correto afirmar que o jornalismo é um Quarto Poder que defende sobretudo o *status quo*, mas periodicamente realiza o seu potencial de contrapoder.”

Vale ressaltar que, se por um lado a mídia é uma ferramenta de dominação e legitimação do poder, também possibilita o acesso às informações, denuncia falhas do governo, promove a ampliação dos debates e, acima de tudo, é um instrumento de democracia.

3.2: O DEBATE SOBRE A REDISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES*: RELAÇÃO ENTRE MÍDIA E POLÍTICA

Neste contexto, o papel da mídia nos conflitos sociais e políticos é preponderante e há muito tempo destacado por diversos pesquisadores, não apenas pelo seu caráter informativo como pela forte influência que exerce sobre a opinião pública. “Uma das características mais marcantes do início do novo milênio é a centralidade da mídia na vida humana, seja como fonte de informação ou como instrumento de trabalho” (SONNI; LUIZ, 2011, p. 6). Não há pretensão aqui de discutir e aprofundar as questões da relação – complexa - entre mídia e política em um contexto sociológico ou na perspectiva da ciência política. Entretanto, a influência exercida sobre uma e outra e ambas sobre a sociedade é notória.

Sonni e Luiz (2011) destacam o papel da mídia na vida social e sua relação com a política, o que enfatiza ainda mais a função primordial dos veículos de comunicação na ampliação dos debates, na troca de informações e na consolidação da democracia.

Se a disputa e manutenção do poder passa pela mídia, os diferentes governos usarão de táticas – mais ou menos adequadas – para que os meios de comunicação favoreçam sua representação junto ao público ou aos eleitores. Ou, quando isso não for possível, buscarão maneiras alternativas para tentar minimizar o impacto negativo que a mídia possa ter em seu mandato ou campanha. De modo que, por mais que alguns finjam não se importar (o que também é uma tática), todo sujeito social que se pretenda influente não ignora a mídia (SONNI; LUIZ, 2011, p. 5).

Melo (2007, p. 1) considera que os campos jornalísticos e políticos são interdependentes e para entrar no jogo político é preciso saber quais são as regras da mídia, visto ser ela o principal mediador público. Lima (2004) apresenta sete teses sobre a relação da mídia e política no Brasil: (1) a primeira diz que a mídia, como escrito anteriormente, ocupa um papel de centralidade em diversas esferas, inclusive, na política. De acordo com o autor, é através dos veículos de comunicação que ocorre a construção do conhecimento da coisa pública, o que possibilita aos cidadãos a tomada de decisões.

Todavia, o papel mais importante que a mídia desempenha decorre do poder de longo prazo que ela tem na *construção da realidade* através da representação que faz dos diferentes aspectos da vida humana – das etnias

(branco/negro), dos gêneros (masculino/feminino), das gerações (novo/velho), da estética (feio/bonito), etc. – e, em particular, da política e dos políticos. É através da mídia – em sua centralidade – que a política é construída simbolicamente, adquire um significado (LIMA, 2004, p. 51).

(2) a segunda tese é a de que não há política sem mídia, na perspectiva de que é a mídia que define o que é público, assim como expande o significado de público – que antes era limitado a um espaço comum -, midiaticizando os espaços físicos. “(...) os atores políticos têm que disputar visibilidade na mídia, e os diferentes campos políticos têm que disputar visibilidade favorável de seu ponto de vista” (LIMA, 2004, p. 52);

(3) o autor acredita em sua terceira tese que a mídia está substituindo os partidos políticos em várias funções, tais como, construir a agenda pública (agendamento); gerar e transmitir informações políticas; fiscalizar as ações de governo; exercer a crítica das políticas públicas; e canalizar as demandas da população;

(4) a quarta tese aponta que a mídia alterou as campanhas eleitorais, em especial, a comunicação com os eleitores;

(5) em sua quinta tese o autor coloca a mídia como importante ator político capaz de exercer influência sobre tomada de decisões governamentais como, por exemplo, a escolha de ministros;

(6) de acordo com Lima (2004, p. 54), em sua sexta tese, esse poder da mídia no processo político está intrinsecamente ligado às características históricas da própria mídia brasileira, tais como, a ausência de regulamentação legal e a concentração de propriedade, controlada por grupos familiares que tem relação direta com a elite política – seja nacional ou regional – e, segundo o autor, sob a hegemonia das Organizações Globo. Sobre este assunto, Pinto (2010) aponta que diversos teóricos da comunicação colocam a grande imprensa como aquela comprometida com os leitores e anunciantes e a pequena imprensa como um instrumento político das elites locais e regionais, quando na verdade ambas tem vínculo com o campo político.

A pluralidade de espaços e de análises é incontestável na grande imprensa, assim como sua contribuição para consolidar o espaço público, entretanto os laços com a política também perpassam os interesses dos grandes veículos, tendo em vista a própria cultura de apadrinhamentos políticos na implantação de canais de TV e rádio (PINTO, 2010, p. 124).

Outra questão apontada pela autora é que os conglomerados nacionais, na ambição de ocupar todo o território do país fortalecem suas repetidoras regionais, sem preocupação com o uso que farão desse poder. Logo, a atuação é comprometida tanto a nível nacional quanto regional/local. Sendo assim, além da propriedade dos veículos de comunicação ser de um grupo empresarial restrito na grande imprensa, há ainda o fortalecimento dos grupos regionais, vinculados aos grupos dominantes nacionais. A autora cita a Constituição de 1988 que “loteou” as mídias entre os políticos ao estender ao Congresso Nacional o poder de renovar ou outorgar concessões, antes conferido apenas ao Executivo.

(7) para fechar as suas teses, Lima (2004) destaca que “as características históricas específicas da população brasileira potencializam o poder da mídia no processo político, sobretudo no processo eleitoral”. Isso quer dizer que o problema do analfabetismo, o baixo nível cultural/social/econômico e o intenso papel central da televisão como principal fonte de informação, tão presentes na sociedade brasileira, têm forte influência na relação desses cidadãos com a política.

Miguel (2004) possui um trabalho semelhante ao abordar as dimensões em que a mídia altera as práticas políticas. Em primeiro lugar, ao reconfigurar a forma de contato entre os políticos e os cidadãos, a mídia alterou, também, o discurso político que passou a se adaptar às formas jornalísticas, em especial, à televisão: fragmentado, sem aprofundamento.

Conforme uma vasta literatura aponta, a mídia é o principal responsável pela *produção da agenda pública*, um momento crucial do jogo político. (...) O impacto da definição de agenda pelos meios de comunicação é perceptível não apenas no cidadão comum, que tende a entender como mais importantes as questões destacadas pelos meios de comunicação, mas também no comportamento de líderes políticos e de funcionários públicos, que se vêem na obrigação de dar uma resposta àquelas questões (MIGUEL, 2004, p. 8).

O cientista político Thomas Meyer chegou a usar o termo “colonização” para designar a influência dos meios de comunicação sobre todo o sistema político, que se tornou dependente das regras midiáticas, mas sem perder sua identidade própria (MARTINO, 2011, p. 139). Miguel (2004) alerta para o fato de que essa relação entre mídia e política e o poder da mídia de influenciar a agenda pública não subjugou a política ou a fez perder suas especificidades, visto que muitas vezes os próprios políticos, ou agentes políticos, são capazes de pautar o noticiário. “Assim, o jogo de

influências entre a mídia e a política é complexo, não é unilateral. Mas fica o reconhecimento de que a mídia tornou-se um fator central da vida política contemporânea e que *não é possível mudar esse fato*” (MIGUEL, 2004, p. 9). No mesmo sentido, acredita Thomas Meyer que as decisões políticas só serão conhecidas pela maioria das pessoas se forem noticiadas pela mídia (MARTINO, 2011, p. 141).

3.3 MÍDIA IMPRESSA E CLASSIFICAÇÕES DA MENSAGEM JORNALÍSTICA

Dois pontos que serão analisados neste presente trabalho já foram abordados no capítulo anterior e neste capítulo: (1) os temas e conceitos tratados por pesquisadores que estudam a questão da divisão dos *royalties*; e (2) o papel das fontes de informação. Nesta seção, o foco serão as mensagens jornalísticas, outro ponto da análise a ser empreendida.

Analisar a mensagem jornalística a partir das classificações existentes é tarefa complexa, isto porque a literatura apresenta convergências e divergências de estudos de inúmeros pesquisadores sobre os gêneros jornalísticos. Basicamente, o que é ensinado nos cursos de Comunicação Social é que a mensagem jornalística pode assumir um caráter informativo, interpretativo e opinativo, ou, como classifica Medina (1998), segundo ela em termos mais adequados: informação, informação ampliada e opinião expressa. Contudo, tais conceitos modificam-se na medida em que a forma de fazer jornalismo – produção, circulação e consumo da notícia - vai se modificando, principalmente frente às novas tecnologias que trouxeram formatos, conteúdos e plataformas diferenciadas. Pesquisadores franceses questionam a validade dessas classificações ao identificarem o que chamam de *mélange de genres* (embaralhamento de gêneros) em menção à interferência de um gênero no outro, como reflexo das novas mídias digitais (SEIXAS, 2009). Entretanto, a autora afirma que a utilização dos gêneros é um método de organização que facilita o trabalho coletivo, que torna o trabalho na redação homogêneo e cujo reflexo se constitui na confiança do receptor da mensagem. É o que José Marques de Melo (2012), uma das grandes referências no assunto, define como “formatos narrativos integrantes do pacto de leitura”. Ele relembra que durante anos o estudo sobre o assunto foi negligenciado até que a internet alavancou as pesquisas sobre gêneros

e formatos jornalísticos no intuito de tentar entender como a informação se processa nesse novo meio de comunicação.

Assis (2012, p. 2) compara a tarefa de classificar gêneros com o trabalho de Sísifo⁸, personagem mítico: uma tarefa que nunca termina. A diferença é de que o esforço de Sísifo nunca resulta em frutos, enquanto que no jornalismo as pesquisas formaram repertórios e acumularam conhecimento. Medina (2001) destaca que através dos gêneros é possível compreender os diferentes discursos produzidos pela mídia e apresenta a concepção de alguns estudiosos sobre a questão:

Para estudiosos como Juan GARGUREVICH (1982), por exemplo, os gêneros jornalísticos são formas que os jornalistas buscam para se expressar. Seus traços definidores estão, portanto, no estilo, no manejo da língua. Para ele, trata-se de formas jornalístico-literárias, porque o seu objetivo é o relato da informação e não necessariamente o prazer estético. Já Emil DOVIFAT afirma que os gêneros jornalísticos são formas de expressão jornalísticas que se definem pelo estilo e assumem expressão própria pela obrigação de tornar a leitura interessante e motivadora. Entretanto FOLLINET acredita que são formas utilitárias, pois as diferenças entre os gêneros surgem justamente da correspondência dos textos que os jornalistas escrevem em relação às inclinações e aos gostos do público. Ou seja, a essência do estilo jornalístico estaria na tentativa de fazer o relato do cotidiano, utilizando uma linguagem capaz de estar sintonizada com o que Gonzalo Martin Vivaldi chama de 'linguagem de vida' e que pressupõe o uso de todos os recursos expressivos e vitais, próprios e adequados para expressar a variadíssima gama do acontecer diário (MEDINA, 2001, p. 48).

Conforme apresenta Araújo e Conceição (2011), os gêneros são escolhidos a partir do tipo de informação a ser transmitida, da interação que se deseja estabelecer com o público leitor e da intencionalidade do discurso. A partir do momento em que os processos de comunicação se modificam, é necessário estabelecer novas formas de enunciados adaptadas à realidade social.

É então que o gênero é elemento fundamental de interação com o público. Se a existência de várias formas de texto corresponde às diferentes maneiras que o enunciador pode abordar o receptor da mensagem que pretende passar, a escolha de uma dessas formas para realizar tal feito dependerá da intencionalidade atribuída ao conteúdo (ARAÚJO; CONCEIÇÃO, 2011, p. 5).

⁸ Por toda a eternidade Sísifo foi condenado a rolar uma grande pedra de mármore com suas mãos até o cume de uma montanha, sendo que toda vez que ele estava quase alcançando o topo, a pedra rolava novamente montanha abaixo até o ponto de partida por meio de uma força irresistível. Por esse motivo, a tarefa que envolve esforços inúteis passou a ser chamada "Trabalho de Sísifo".

Seixas (2009) apresenta que foi na primeira metade do século XX que se iniciaram os estudos sobre gêneros jornalísticos influenciados pela industrialização da atividade. No Brasil, o primeiro a fazer uma classificação de gênero jornalístico foi Luiz Beltrão⁹, ainda na década de 1960, ao apresentar os formatos que a notícia adquire em um jornal impresso, segundo as funções de informar, explicar ou opinar.

Para ele, a produção do jornalista poderia se dividir em *informativa* (em que prepondera a característica descritiva dos fatos), *opinativa* (que teria caráter de orientação do leitor a partir das considerações subjetivas emitidas pelo jornalista ou empresa jornalística) e *interpretativa* (que busca explicar os acontecimentos através da contextualização) (MELO, 2010 *apud* ARAÚJO, CONCEIÇÃO, 2011, p. 6).

Luiz Beltrão foi seguido por José Marques de Melo, que se tornou uma das principais referências no assunto “gêneros jornalísticos” e que, inicialmente, considerou apenas dois formatos: o informativo e o opinativo, levando em consideração a intencionalidade e a reprodução da realidade. A partir de 2006, o pesquisador retomou a discussão e apontou a existência de cinco gêneros jornalísticos: informativo, opinativo, interpretativo, diversional e utilitário (ARAÚJO; CONCEIÇÃO, 2011).

Durante muito tempo se informava e se opinava, e a partir do século XX (...) passamos a ter a necessidade de interpretar – interpretar no sentido de explicar, educar. Recentemente, dois novos gêneros adquiriram autonomia: o gênero diversional, com a segunda metade do século XX com a predominância do entretenimento da mídia, o jornalismo teve que se alterar, introduzir estruturas de informação, que informa divertindo, informa dando prazer. E agora na passagem desse século, o jornalismo utilitário (...) as pessoas vêm jornal para tomar decisão (SEIXAS, 2008, p. 2).

José Marques de Melo (2012, p. 22) considera que é no século XX que aparecem inúmeros gêneros e formatos novos, complementares e que reformularam os existentes como o informativo e o opinativo. Para o pesquisador, o jornalismo analítico-educativo surge como uma variante do interpretativo, com intensidade sazonal, assim como o gênero diversional, fruto da “civilização do ócio” e que apresenta uma narrativa cujo limite permeia o real e o imaginário. Já o utilitário, diz

⁹ Luiz Beltrão é o precursor dos estudos sobre gêneros jornalísticos, foi o primeiro doutor em Comunicação no Brasil e mestre de José Marques de Melo.

Melo, atende a duas funções: promover a participação popular, respaldando a decisão de cada indivíduo, e estimular o consumo responsável.

Conforme apresenta Assis (2012, p. 7), Marques de Melo orienta suas classificações por dois critérios: a intenção da empresa – ou seja, se o fato é relatado sem juízo de valor ou se possui alguma carga analítica -; e a estrutura – que envolve as características textuais, e também, a articulação do real, do relato e da leitura (apreensão pela sociedade). Discípulos de José Marques de Melo decidiram por fazer, também, suas pesquisas e cada um, com seu pensamento e ideias, fez surgir novos olhares sobre a mensagem midiática. Atualmente, há um consenso entre os pesquisadores da área sobre o número elevado de gêneros que identificam as mensagens jornalísticas, suas variações a depender do veículo de informação – rádio, jornal, televisão e, mais recentemente, a internet – além da diferenciação de um país para outro. Os gêneros estão sempre se modificando, se adaptando, ressurgindo, morrendo ou fundindo com outros gêneros e suas classificações variam de acordo com a concepção de cada estudioso do assunto.

as estruturas do jornalismo não são extremamente rígidas (...) Não é sem motivos, portanto, que as pesquisas empíricas voltadas para a análise de conteúdos jornalísticos sempre percebem avanços processuais e identificam novas tendências no material divulgado pela imprensa, inclusive (ou principalmente) no que tange aos gêneros e aos formatos jornalísticos (ASSIS, 2012, p. 82).

Assis (2012) acrescenta que nos impressos essa variação ocorre com mais intensidade visto que esse suporte permite que os jornalistas possam promover renovações na linguagem e em procedimentos. Para o autor, os gêneros:

não são tipos de textos que se determinam apenas pela estrutura composicional das palavras ou pelos traços de estilo; eles são, acima de tudo, reflexos e resultados de uma atividade profissional, que atende a demandas específicas e que se articula conforme as exigências do espaço em que se situa (ASSIS, 2012, p. 84).

De acordo com Medina (2001), grande parte dos jornais brasileiros classifica os gêneros jornalísticos segundo os estudos iniciais de Luiz Beltrão, acrescentando-se o formato entretenimento. São eles: Informativo, Interpretativo, Opinativo e Entretenimento. Contudo, apenas os três primeiros interessam à presente pesquisa.

3.3.1 Mensagem Informativa

A mensagem informativa caracteriza-se por ser o relato objetivo dos fatos. De acordo com José Marques de Melo (2012, p. 22-23). São do século XVII os primeiros indícios do gênero informativo, quando a imprensa diária passa a registrar os acontecimentos cotidianos. Informar é a função básica da atividade, relatar os fatos ocorridos que têm interesse para o leitor (GURGEL, 2012), de forma impessoal e objetiva.

Segundo Moura (2012, p. 162), apesar de divergências, grande parte dos autores integram os formatos nota, notícia, reportagem e entrevista ao gênero informativo, como é o caso da classificação de Marques de Melo. Já o seu mestre, Luiz Beltrão, enquadra no gênero informativo a notícia, reportagem, história de interesse humano e informação pela imagem.

3.3.2 Mensagem Interpretativa

Caracteriza-se pela informação ampliada, contextualizada. O jornalismo interpretativo também cumpre a sua função básica de informar. A diferença é de que no gênero informativo o relato é objetivo e impessoal, já no interpretativo as informações e os dados são apresentados também de forma objetiva, mas em diversos ângulos, da forma mais aprofundada e contextualizada possível, o que possibilita que o leitor – ele sim - interprete e estabeleça suas conclusões. Conforme apresenta Beltrão:

A interpretação jornalística difere substancialmente da histórica ou da filosófica porque está jungida ao presente, ao atual, ao positivo, requerendo não somente bom senso, honestidade e imparcialidade, da parte do agente, como uma excepcional aptidão para apreender o centro de interesse, o ponto nevralgico, o núcleo do fato ou da matéria que se há de utilizar no trabalho (BELTRÃO, 1960, p. 45).

O sentido da interpretação é explicar e orientar para promover o bem comum e não apenas emitir uma opinião pessoal, como acontece no jornalismo opinativo (GURGEL, 2012). Seixas defende que a atividade jornalística interpretativa tem três particularidades:

(1) o fato é tratado como acontecimento, ou seja, gera uma discussão sobre a realidade contextual;(2) as técnicas produtivas são particulares, como sugere Beltrão – identificação do objeto, que deve ter valor absoluto de notícia; decomposição da ocorrência em elementos básicos e investigação dos valores essenciais para estruturação da informação; redação do texto de forma que o leitor seja capaz de, por si próprio, interpretar a ocorrência; e 3) a unidade interpretativa permitiria uma dose maior de análise crítica do autor-jornalista, incluindo adjetivos, advérbios e abolição do lead. A finalidade (interpretar) vem, assim, associada à qualidade do objeto, ao modo discursivo (narração, dissertação, descrição, argumentação), ao grau de interferência do autor e às técnicas de apuração e produção (SEIXAS, 2009, p. 66).

A autora (2009, p. 67) relembra que a necessidade de saber mais sobre os acontecimentos entre as duas grandes guerras foi o que fez nascer o jornalismo interpretativo, reforçado também pelas novas mídias eletrônicas como o rádio e a TV, nas décadas de 20 e 30, que, como atualmente faz a internet – antecipa os fatos – exige das mídias tradicionais uma abordagem mais ampliada, contextualizada, que vá além dos fatos, que aprofunda, investiga e explica os acontecimentos. Medina (1998, p. 70) aborda que essa categoria evoluiu a partir da própria evolução histórica quando o volume de notícias não era mais suficiente para satisfazer o leitor. As pesquisas se ampliaram a partir da fundação do jornal *Time Magazine*, em 1923, que tinha como perfil mostrar os antecedentes, as significações indiretas e o contexto da notícia.

pode-se considerar como jornalismo interpretativo aquele que, a partir do grau de noticiabilidade dos acontecimentos e liberdade estilística, permite não apenas o posicionamento do autor do texto como uma interpretação mais contextualizada do conteúdo por parte de quem tenha acesso a ele. Ou como sinônimo de reportagem em profundidade (ASSIS, 2012, p. 101).

Para Luiz Beltrão, o formato identificável com o jornalismo interpretativo é a reportagem em profundidade. Ele define a função da mídia como algo muito além do informar:

Diremos, primeiro, que fazer jornalismo é informar. Jornalismo é antes de tudo informação (...)Mas “não é função da imprensa” (compreendida como jornalismo) informar ligeira e frivolumente sobre os fatos que acontecem ou censurá-los com maior soma de afeto ou adesão. Toca à imprensa elogiar, explicar, ensinar, guiar, dirigir; toca-lhe examinar os conflitos e não agravá-los com um juízo apaixonado; não encaminhá-los com alarde de adesão talvez extemporâneo; toca-lhe, enfim, propor soluções, amadurecê-las, torná-las fáceis, submetê-las à censura, reformá-las; toca-lhe estabelecer e fundamentar ensinamentos (...) Assim, os fatos correntes expostos pelo jornalismo têm de ser devidamente interpretados, porquanto informação,

orientação e direção são atributos essenciais do periodismo (...) (BELTRÃO, 1960, p. 36).

Acrescenta o autor que o trabalho da imprensa, feito dessa forma, tem função educativa, de orientar a opinião pública para que possa agir com conhecimento.

José Marques de Melo incluiu nesse gênero os seguintes formatos: Análise – o autor do texto faz uma análise da informação com dados complementares; Dossiê – um conjunto de documentos fruto de investigação; Perfil – apresentação descritiva do personagem focado ou entrevista com uma personalidade; Enquete – depoimentos curtos e diversos sobre um determinado assunto; e Cronologia – dados cronológicos dos acontecimentos (MOURA, 2012) (MELO, 1998).

Medina (1998, p. 115) define os limites da notícia e da grande reportagem (ou reportagem em profundidade) quando coloca que essa distinção é feita pelo tratamento dado ao fato jornalístico, no tempo de ação e no processo de narrar. Segundo a autora, uma simples notícia pode ter o fato aprofundado no tempo e no espaço.

As linhas de tempo e espaço se enriquecem: enquanto a notícia fixa o aqui, o já, o acontecer, a grande reportagem abre o aqui num círculo amplo, reconstitui o já no antes e depois, deixa os limites do acontecer para um estar acontecendo atemporal ou menos presente. Através da contemplação de fatos que situam ou explicam o fato nuclear, através da pesquisa histórica de antecedentes ou através da busca do humano permanente no acontecimento imediato, a reportagem leva a um quadro interpretativo do fato (MEDINA, 1998, p. 115).

3.3.3 Mensagem Opinativa

As mensagens jornalísticas caracterizadas como opinião exprimem as idéias e o ponto de vista da empresa jornalística, do dono do jornal – em forma de editorial – ou de um colunista, escritor, político, representante da sociedade civil organizada, entre outros, que escreve para o periódico e cujo texto é publicado com assinatura – os chamados articulistas do jornal. “Na opinião há a argumentação, convencendo o leitor para um determinado ponto de vista, trabalhando com idéias e valores” (MELO, 2003, p. 9).

Entretanto, Marques de Melo (2003, p.101-102) reforça que, por mais que a instituição jornalística tenha uma posição ideológica/política, o fazer jornalístico não

é mais uma atividade individual – que caracterizava as primeiras publicações da imprensa - e sim uma organização complexa, tornando-se impossível unificar as mensagens. Neste contexto, enfatiza Melo, “a expressão da opinião fragmentou-se seguindo tendências diversas e até mesmo conflitantes”. Sabe-se que a opinião do jornal orienta todo o processo de construção das notícias, de edição do jornal, das escolhas pelas pautas e, tradicionalmente, está expressa nos Editoriais, contudo, esse espaço opinativo se tornou complexo e conflitante no sentido de ter que atender a diversos interesses.

Popularmente se diz que o editorial contém a opinião do dono ou da emissora de radiodifusão. Isso é verdade nas organizações de porte médio ou nas pequenas empresas, onde o controle financeiro fica nas mãos de um proprietário ou sua família. (...) nas sociedades capitalistas, o editorial reflete não exatamente a opinião de seus proprietários nominais, mas o consenso das opiniões que emanam dos diferentes núcleos que participam da propriedade da organização (MELO, 2003, p. 103-104).

Para o pesquisador, a mensagem do Editorial não é dirigida à coletividade, no sentido de orientar a opinião pública, e sim estabelece uma relação com o Estado com o objetivo de defender os interesses empresariais e financeiros dos grupos que representa. Um dado significativo apresentado por Marques de Melo (2003) é a baixa adesão que o Editorial tem junto aos leitores do impresso, principalmente, por não tratar de assuntos de interesse do cotidiano do leitor. Ao mesmo tempo, em outra pesquisa, os leitores não aprovam a idéia de extinguir os editoriais das páginas dos periódicos.

Outro formato do gênero opinativo apresentado por Melo (2003) é o Comentário, cujo redator, o comentarista, “é um profissional que possui farta bagagem cultural e, portanto, tem elementos para emitir opiniões e valores capazes de credibilidade. Atua assim como líder de opinião” (MELO, 2003, p. 112). Apesar de ter suas próprias opiniões, o comentarista age em função dos fatos do momento, da notícia, proporcionando desdobramentos, opiniões, orientação, mas que em nada tem relação com interesses pessoais. Trata de assuntos abrangentes, mas de menor importância do que os tratados no Editorial e com independência à linha editorial.

Também faz parte do *roll* do gênero opinativo o Artigo, texto assinado e cujo tema é um fato da atualidade. “Uma matéria jornalística onde alguém (jornalista ou

não) desenvolve uma idéia e apresenta sua opinião” (MELO, 2003, p. 121). Para o pesquisador, o Artigo democratiza o espaço da opinião nos jornais ao permitir que diferentes lideranças da sociedade possam exprimir seus pensamentos, argumentos e valores que terão reflexos na opinião dos leitores. Muito presente na imprensa regional, a Coluna é outro formato do gênero opinativo que se caracteriza por conter informações e opiniões curtas. “A coluna tem como espaço privilegiado os bastidores da notícia, descobrindo fatos que estão por acontecer, pinçando opiniões que ainda não se expressaram, ou exercendo um trabalho sutil de orientação da opinião pública” (MELO, 2003, p.140). Outros formatos são destacados pelo autor como Resenha, Crônica, Caricatura, Carta, Crítica.

Para concluir, é importante destacar que por mais que a opinião esteja imbricada na história do jornalismo contribuindo para os avanços políticos do país, o exercício de expor suas próprias idéias em periódicos que chegarão às mãos da massa popular exige não só o conhecimento profundo do tema, como responsabilidade e ética.

Ante o exposto, pode-se concluir que os gêneros jornalísticos moldam a informação, definem o tratamento que será dado àquele fato e como o mesmo será repassado para a sociedade. Como afirma Lorenzo Gomis, “os gêneros ajudam o escritor a escrever e o leitor a ler, permitindo relacionar formas e conteúdos” (GOMES, 1996, p. 77 *apud* MELO, 1998, p. 2). Seixas (2012) reforça que o real objetivo da classificação das mensagens jornalísticas é a questão da finalidade e conclui que é possível reconhecer, no Brasil, três tipos de finalidades: mediação, informação e opinião. Enquanto a primeira está na origem da imprensa e relaciona-se com a idéia do “poder moderador” do debate social, a finalidade da informação é a atividade primeira do jornalismo. Já a finalidade da opinião caracteriza-se como o direito de análise e crítica da realidade.

4 ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS NOTÍCIAS IMPRESSAS DOS JORNAIS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES SOBRE REDISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO

Durante todo o período de discussão sobre as alterações das regras de rateio das receitas provenientes do petróleo, os veículos de comunicação reproduziram os debates políticos, com grande destaque no final do ano de 2012 e início de 2013, quando da promulgação da nova Lei dos *Royalties*. Conforme apresentado no Capítulo 3, a imprensa e a política influenciam-se mutuamente em um processo de agendamento de interesses e assuntos e, inserida nesse contexto, está a sociedade que recebe toda a carga de informações produzidas e reproduzidas.

De acordo com Costa (2013), o noticiário produzido nos últimos dois anos mostrou uma atuação desigual da mídia na cobertura do tema, um padrão que se manteve até a promulgação da nova Lei: na imprensa paulista – que recebe menos recursos e não sentirá os impactos de imediato – a cobertura foi mais amena e irregular, enquanto isso, jornais do estado do Espírito Santo e Rio de Janeiro defenderam ativamente a manutenção das atuais regras de rateio. Para ilustrar essa atuação, seguem alguns títulos de manchetes de jornais:

- A Gazeta-ES: "Mudança na divisão da verba do petróleo é ilegal" (DINIZ, 2010);
- O Dia-RJ: "O petróleo é nosso! Mas querem meter a mão na grana do Rio..." (DINIZ, 2010);

O Globo: "Perda de *royalties* pelo Rio terá impacto negativo em Jogos" (Globo.com, 2010);

Todos os chamados jornais de influência nacional se colocaram claramente contra a proposta, mas nenhum deles, evidentemente, de maneira tão intensa quanto o Globo. Os jornais alardeiam que, se a mudança se concretizar, o estado do Rio de Janeiro poderá perder a maior parte da receita projetada para custear a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 (COSTA, 2010, p. 01).

No Estado do Rio de Janeiro, cujas perdas serão milionárias, o governo reagiu de forma veemente no sentido de mobilizar a população e o debate político reproduzido nos jornais locais e regionais primou por um foco na perda das receitas e suas conseqüências, reforçando um discurso de ameaça: sem *royalties* não se realizam obras de bairro, de casas populares, demite-se os terceirizados, a saúde fica sem verba, entre outros exemplos. Os principais jornais de Campos dos Goytacazes, Folha da Manhã e O Diário, também parecem optar por uma cobertura jornalística parcial em suas manchetes, quando publicam:

- “Golpe contra os *royalties* pode tirar R\$500 milhões de Campos em 2013” (O Diário, 2012);
- “Massacre ao ES e ao RJ é adiado” (O Diário, 2013);
- “Garfada nos *royalties* gera reação do RJ e municípios” (Folha da Manhã, 2013);
- “Sem *royalties*, governo diz que Campos fica sem tudo” (Folha da Manhã, 2013);

Em uma edição dedicada à mídia regional, em maio de 2012, o Observatório da Imprensa analisou a imprensa de Campos e Macaé, no Rio de Janeiro; de Vitória, no Espírito Santo e de Santos e São Sebastião, no litoral paulista; com relação à questão dos *royalties*, através das perspectivas de alguns de seus representantes. No caso de Campos, o professor Vitor Menezes destacou o enfraquecimento da imprensa do interior com o fechamento do jornal Monitor Campista, após 175 anos, e as questões políticas que comprometem o bom jornalismo. Para o professor, o Monitor conseguia fazer uma cobertura mais independente, enquanto que os outros veículos comportam-se como veiculadores e representantes de interesses políticos locais em uma interdependência histórica (DINIZ, 2012). O jornalista Alberto Dines apontou a responsabilidade da imprensa local no sentido de que ela, sim, é capaz de compreender os anseios da comunidade na qual atua, suas mazelas e necessidades, dessa forma, precisa ser livre e independente.

O fato de o pré-sal estar próximo aos locais onde estão instalados os maiores grupos de comunicação do país – nas regiões Sul e Sudeste – não garante que a população será bem informada (...). A grande imprensa precisa de uma pequena imprensa e ela, sim, pode ser a fiscal da sustentabilidade. Uma pequena imprensa local precisa ser reflexo de uma economia ativa, movimentada, sem interesses espúrios forçando o noticiário para um lado ou para o outro (DINES, 2012, *apud* DINIZ, 2012).

Isso motiva a presente pesquisa que pretende analisar qual papel foi desempenhado pelos dois principais jornais impressos do município de Campos dos Goytacazes nessa discussão sobre a partilha dos *royalties*, que durante meses tomou conta do noticiário nacional e local. A partir de uma pesquisa orientada à “Quem fala?” (fonte), “Para dizer o quê?” (tema), “E como?” (mensagem/gênero) foi possível inferir a contribuição que os impressos Folha da Manhã e O Diário promoveram para o debate em questão.

4.1 DEFINIÇÃO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO

Na presente pesquisa optou-se pela abordagem metodológica da análise de conteúdo, uma metodologia de análise de dados que apesar das transformações que sofreu ao longo das décadas e das diferentes abordagens apresentadas por autores, pode ser entendida como a análise e interpretação de documentos e textos, e cuja origem está na análise da imprensa. “A partir do princípio do século, durante cerca de quarenta anos, a análise de conteúdo desenvolveu-se nos Estados Unidos. Nessa época o rigor científico invocado é o da medida e o material analisado é essencialmente jornalístico” (BARDIN, 2011, p. 21).

Bardin é a principal referência no assunto e apresenta em sua obra que a definição dessa metodologia foi sendo construída ao longo dos diversos estudos: técnica de investigação, descrição objetiva e quantitativa do conteúdo, e apesar do rigor das técnicas, admite-se também a interpretação, desde que amparada por técnicas que validam os dados. Sendo assim, a análise de conteúdo serve-se tanto a uma análise quantitativa (que tem como base a *freqüência* de certas características do texto) quanto qualitativa (onde a *presença* ou *ausência* do conteúdo da mensagem são consideradas).

a análise de conteúdo já não é considerada exclusivamente com um alcance descritivo (...), pelo contrário, toma-se consciência de que a sua função ou o seu objetivo é a inferência. Que esta inferência se realize tendo por base indicadores de frequência, ou, cada vez mais assiduamente, com a ajuda de indicadores combinados, toma-se consciência de que, a partir dos resultados da análise, se pode regressar às causas, ou até descer aos efeitos das características das comunicações (BARDIN, 2011, p. 27).

Tal perspectiva tem importância quando se compreende que todo texto, por mais objetivo que seja, traz consigo uma carga pessoal de interpretação, opinião e escolhas, muito comuns em textos jornalísticos, como visto no Capítulo 3. A análise, então, contribui para ir além dessa simples primeira leitura, uma tarefa como define Bardin de “desocultação”, por isso mesmo, a existência do rigor técnico dessa metodologia para que as inferências e análises não sejam mais um processo de interpretação pessoal. “O analista tira partido do tratamento das mensagens que manipula para inferir (deduzir de maneira lógica) conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre o seu meio, por exemplo” (BARDIN, 2011, p. 45). Exige-se preparação do material e uma definição precisa das unidades de codificação para atingir o que Bardin (2011) considera objetivos da análise de conteúdo: a superação da incerteza e o enriquecimento da leitura. A autora diz que, atualmente, a análise de conteúdo pode ser definida como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2011, p. 48).

4.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi desenvolvida uma pesquisa documental a partir de matérias jornalísticas publicadas nos jornais Folha da Manhã e O Diário durante o período de novembro de 2012 a março de 2013 que compreende a aprovação do PL 2.565/2011 na Câmara dos Deputados, após mais de um ano de tramitação, e a promulgação da nova Lei dos *Royalties*. Segundo Bardin (2011), não existem técnicas prontas na análise de conteúdo, que deverão ser adequados ao que se pretende analisar, ou seja, a natureza do material e o problema que se pretende resolver. Ressalta ainda que a análise de conteúdo é composta por três etapas: (1) a pré-análise, (2) a

exploração do material e (3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A primeira etapa, explica a autora, consiste na organização do material, incluindo sua escolha e a formulação de hipóteses e objetivos e criação dos indicadores. Nessa pesquisa, como o objetivo era analisar a reprodução da mídia para compreender o tipo de mensagem transmitida para a sociedade, optou-se por analisar o material jornalístico dos principais veículos de imprensa do município de Campos dos Goytacazes. Em função das hipóteses levantadas foram criados indicadores (categorias) para auxiliarem na organização, análise e interpretação dos dados dessa investigação.

A segunda etapa (exploração do material) consiste em colocar em prática o que foi definido na pré-análise. Sendo assim, para a presente pesquisa optou-se por utilizar como critérios de classificação três categorias distintas para identificar elementos presentes ou não nas notícias: temas, fontes e mensagem jornalística (gêneros).

Foram formulados doze temas para a análise. Os cinco primeiros foram definidos de acordo com a recorrência nos principais estudos da área de petróleo e royalties. Os demais foram estabelecidos a partir da percepção de frequência durante a pré-análise das notícias. São eles:

(1) **diversificação produtiva**, que aponta a necessidade de investir os recursos advindos do petróleo em atividades econômicas que geram retorno para a população e que sejam independentes da indústria petrolífera;

(2) **justiça intergeracional**, tema que considera que os *royalties* devem ser aplicados de forma a promover investimentos que beneficiarão as futuras gerações;

(3) **impropriedades dos critérios de partilha**, que destaca especificamente os critérios físicos presentes na Lei que determina como os *royalties* devem ser distribuídos;

(4) **aplicação dos recursos**, que claramente aborda essa questão, mas em dois sentidos: uma abordagem que diz onde os recursos são aplicados e outra que diz onde deveriam ser aplicados;

(5) **controle social** trata da questão da participação popular nas discussões sobre as receitas;

(6) o tema **redistribuição dos royalties** é mais amplo e concentra todos os pontos de discussão que envolvem a nova Lei: o marco legal, a votação do projeto, as disputas entre produtores e não produtores, o discurso de quebra do pacto federativo e de contratos, a defesa para preservar contratos já existentes, as propostas do Congresso e do Governo, as tentativas de acordos, as manifestações contra a nova Lei, a aprovação do projeto, a promulgação da Lei;

(7) **dependência aos royalties** inclui não só os dados referentes aos orçamentos dos municípios, como o discurso massivo e de ameaça sobre as perdas, falência, instabilidade, cortes e o caos que se instalaria com a nova Lei;

(8) o tema **judicialização** envolve desde o discurso de ameaça iniciado em novembro pelos políticos de estados produtores, como os atos de ingresso de mandados e ações, as mobilizações, as expectativas em relação à decisão da justiça, o discurso de inconstitucionalidade da Lei e de insegurança jurídica, as decisões do Supremo Tribunal Federal;

(9) a questão do **veto** envolve as expectativas em relação à decisão da presidenta Dilma Rousseff, os atos públicos e manifestações em favor do veto, o veto da presidenta, as manobras políticas, o pedido de urgência para analisar os vetos, a votação, as manifestações contra a derrubada do veto, as denúncias sobre irregularidades na sessão do Congresso;

(10) **royalties para a educação** refere-se à proposta apresentada pelo Governo que determina que todos os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo deverão ser investidos em educação;

(11) o tema sobre **discurso das compensações** envolve as abordagens que defendem que os estados produtores devem receber *royalties* para compensar os danos causados pela atividade petrolífera;

(12) **outros**.

Em relação às mensagens jornalísticas, foram classificadas em (1) **informativa** (informação), (2) **interpretativa** (informação ampliada) e (3) **opinativa** (opinião), conforme aporte teórico apresentado no Capítulo 3. A Informação é o relato objetivo dos fatos correntes, do presente imediato; a Informação Ampliada pode ser entendida como o relato dos fatos com dados complementares, quando há a preocupação de aprofundar a discussão, ampliar o debate, promover orientação

ou explicação ao leitor; e a Opinião caracteriza-se por ser o ponto de vista de uma pessoa ou uma empresa/instituição.

Também foram consideradas na análise as fontes de informação presentes nas notícias e cujos discursos foram legitimado pela imprensa de forma a compreender as interpretações sobre o assunto em questão. Nesta categoria, foram definidos sete tipos de fontes: (1) **políticos**, neste caso, aquelas figuras que exercem cargo público para o qual foram eleitas; (2) **especialistas/pesquisadores**, são fontes reconhecidamente que estudam e pesquisam as questões ligadas à área do petróleo ou que são especialistas naquele assunto sobre o qual estão emitindo alguma opinião; (3) **população**; (4) **representantes/fontes do governo** foi definida à parte da fonte (5) porque entende-se que uma matéria cuja fonte seja um político eleito tem mais força e influência do que aquela em que a voz seja um representante desse governo; (6) **representantes de entidades/instituições**, neste caso entram reitores de universidades, diretores de escolas, representantes do comércio, da indústria, de sindicatos; (7) **jornalistas/colunistas**; e (8) **outros**.

A terceira etapa (tratamento dos resultados, inferência e interpretação) será abordada no item 4.3.

4.2.1 Perfil dos jornais pesquisados

Os jornais Folha da Manhã e O Diário são as principais publicações impressas do município de Campos dos Goytacazes, atingindo, ainda, outras regiões. A Folha da Manhã foi fundada em 08 de janeiro de 1978 e, atualmente, circula em 25 municípios das regiões Norte e Noroeste Fluminense e região dos Lagos. Já o jornal O Diário foi fundado em 08 de março de 2001 e, atualmente, circula em 05 municípios das regiões Norte e Noroeste Fluminense.

4.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O *corpus* da pesquisa é composto por 368 notícias veiculadas nos jornais Folha da Manhã e O Diário no período de novembro de 2012 a março de 2013. Desse total, 141 (38,31%) são mensagens informativas; 16 (4,35%) são mensagens interpretativas; e 211 (57,34%) são mensagens opinativas.

Verifica-se que a maioria das notícias é opinativa. Importante observar que as notícias opinativas, apesar de poderem até ter uma melhor qualidade de informação em relação às matérias informativas, tratam de opiniões pessoais e podem não ter compromisso com a veracidade, a imparcialidade e com o rigor de apuração, conceitos tão importantes para o jornalismo. Obviamente que é preciso levar em consideração que apesar desse número elevado, as mensagens opinativas nem sempre ocupam espaços de destaque nos jornais, enquanto que as mensagens informativas, geralmente, ocupam meia página, às vezes uma página inteira, inclusive, com chamada de capa. O baixo número de material interpretativo também chama a atenção, nem 5% do total, o que demonstra que a imprensa local pouco contribuiu para a ampliação do debate, para discussões que fossem além dos fatos do momento. São as mensagens interpretativas, como visto anteriormente, que aprofundam as discussões e trazem novos olhares, diferentes perspectivas e isso, pouco fez a imprensa local.

Tem-se em média 73,6 notícias para cada mês do período analisado. Há que se observar, ainda, que a intensidade de publicações estava de acordo com o andamento das discussões no Congresso Nacional. Para ilustrar, 144 notícias sobre a temática foram publicadas em novembro quando a discussão foi retomada; 88 em dezembro, levando-se em conta o recesso de fim de ano; em janeiro e fevereiro, quando o Congresso estava em recesso, as notícias sobre o assunto também foram reduzidas para o total de 24 nos dois meses; e em março foram contabilizadas 112 publicações apenas na primeira quinzena, quando a lei foi sancionada. Tais dados vêm ao encontro do conceito de agendamento, neste caso, a agenda política influenciando a pauta dos jornais locais. Assim, uma crítica deve ser feita em relação ao fato de que a imprensa local escrita ainda não desempenha um papel mais analítico e investigador dos acontecimentos, livrando-se das amarras do conceito do que importa é apenas o dia de hoje, o agora, de que o amanhã ou o ontem não tem importância, não despertam interesse, ou já caíram no esquecimento da opinião pública. Se a redistribuição dos *royalties* do petróleo, claramente, trará impactos negativos para o município de Campos dos Goytacazes, a responsabilidade da imprensa é ainda maior como mediadora dos conflitos públicos. Seu papel deveria ir além do que mera reprodutora de uma importante discussão política.

Em relação aos temas: 14 notícias sobre diversificação produtiva; 4 sobre justiça intergeracional; apenas 1 publicação em relação as impropriedades dos

critérios de partilha; 31 notícias sobre aplicação dos recursos; 8 sobre controle social; 153 sobre redistribuição dos *royalties*; 86 notícias sobre o tema dependência aos *royalties*; 110 publicações sobre a questão da judicialização; 165 sobre a polêmica do veto; apenas 16 sobre *royalties* para a educação; 26 sobre o tema discurso das compensações; e na categoria outros, 54 notícias. Deve-se ressaltar que um tema pode aparecer em mais de uma publicação.

Ao analisar esses dados sobre a distribuição dos temas, observa-se mais uma vez o imediatismo da imprensa local, visto que os temas mais presentes nas notícias foram aqueles sobre o veto e sobre a redistribuição dos *royalties*. Assuntos como diversificação produtiva, aplicação de recursos, controle social e a própria destinação de recursos para a educação, que demandam matérias mais reflexivas e interpretativas, pouco tiveram espaço nas páginas dos jornais.

Analisando as fontes das matérias, os políticos aparecem em 152 notícias; especialistas/pesquisadores em apenas 15; a população foi ouvida em 7 publicações; representantes/fontes do governo aparecem em 72 matérias; representantes de entidades/instituições em 52; já jornalistas/colunistas estão presentes em 134 notícias; e a categoria outros em 53. Ressalta-se que uma fonte pode aparecer em mais de uma publicação.

A prevalência de políticos como fonte não causa estranheza, visto se tratar de uma discussão genuinamente política. O elevado número de jornalistas/colunistas está justificado no alto número de mensagens opinativas, onde prevalecem artigos assinados ou colunas fixas. A crítica é em função da quase ausência de especialistas/pesquisadores que pouco foram procurados para depoimentos que pudessem elevar o debate a um nível de análise qualificada. O fato de a maioria das fontes ser políticos não desqualifica as informações, mas as compromete, no sentido de que esses personagens têm compromissos eleitorais e geralmente defendem a região onde atuam.

A seguir são apresentadas algumas análises a partir de tabulações cruzadas dos dados mostradas em gráficos para melhor visualização. .

Primeiramente são analisadas as mensagens jornalísticas em função dos temas e das fontes, conforme Figura 6. Observa-se que entre as **mensagens informativas**, os assuntos de maior relevância foram o tema **veto**, com 61%, e os temas **judicialização** e **redistribuição de royalties**, ambos com 37,6%. Conforme apresentado, as mensagens informativas ocupam-se da abordagem dos fatos

correntes, logo, a questão do veto foi muito debatida no âmbito político e reproduzida pela imprensa, visto que, em um primeiro momento, os estados produtores dependiam do veto da presidenta Dilma para que pelo menos os contratos em vigor fossem mantidos dentro do atual sistema de partilha. Com o veto da presidenta, em 30 de novembro de 2012, iniciou-se, então, uma nova discussão no Congresso em função da derrubada ou não dos vetos presidenciais. O assunto permeou quase todo o período analisado, visto que a votação dos vetos no Congresso só foi realizada em 06 de março de 2013. Já o tema da judicialização esteve muito presente nas vozes dos políticos locais que desde o início do processo – em novembro de 2012 – ameaçavam recorrer à justiça caso a Lei fosse aprovada, e como foi, grande parte do noticiário foi tomada pelas informações sobre ações jurídicas impetradas pelos estados produtores. Da mesma forma, o tema redistribuição dos *royalties* foi bem recorrente nas páginas dos jornais, o que pode ser justificado por se tratar do ponto de partida de toda a discussão: a alteração dos critérios de partilha. Em relação às fontes, os **políticos** prevaleceram nas mensagens informativas, em 79,4%, e os **representantes/fontes de governo** em 43,3%. Como já apontado, a dominância das vozes políticas na imprensa compromete uma análise mais equilibrada dos fatos.

Ainda analisando a Figura 6, nas **mensagens interpretativas** os temas que obtiveram maior espaço foram a **redistribuição dos royalties** e a **dependência aos royalties**, ambos com 56,3%, mas não foram interpretados em profundidade. O tema **dependência aos royalties** pode, à primeira vista, suscitar uma interpretação no sentido de análise e crítica à profunda dependência dos municípios produtores, mas pelo contrário, as matérias indicavam essa dependência em porcentagens ou milhões de reais como forma de justificar a necessidade de não redistribuir os recursos do petróleo. Ou seja, não se discutiu como minimizar ou extinguir a dependência dos royalties, mas sim o que é oferecido com recursos oriundos dos royalties e que seria prejudicado ou descontinuado. Também encontram-se neste tema, o discurso das perdas e falências, as ameaças ao cancelamento de projetos e salários. Vale ainda destacar que a maior parte das mensagens interpretativas foram no formato **enquete e cronologia**. As fontes predominantes das mensagens interpretativas foram, mais uma vez, **políticos** e **representantes de entidades/instituições** com 31,3% cada. Os **especialistas/pesquisadores** que deveriam ser a principal fonte dessas notícias foram ouvidos em 25% das

publicações. O baixo número – ou quase ausência - de matérias de caráter interpretativo, bem como a reduzida participação de pesquisadores como fonte dessas publicações atestam porque assuntos tão importantes, tais como diversificação produtiva, controle social, aplicação dos recursos, entre outros, pouco aparecem no noticiário local. Faltou à imprensa esse lado analítico, investigador; faltou apresentar e aprofundar as questões que realmente importam em todo esse debate sobre os recursos do petróleo, que deveria ir muito além de “quais estados têm direito” ou “quanto cada um deve receber”.

Analizando agora o cruzamento das mensagens opinativas em função dos temas e das fontes, ainda na Figura 6, os temas mais presentes foram a **redistribuição dos royalties** em 43,1% das notícias e o **veto** em 36,5%, o que demonstra que esses espaços de opinião se ocuparam de escrever sobre os fatos correntes. Nesta categoria, a fonte predominante são os **jornalistas/colunistas** com 63%. Os jornalistas não só assinam colunas fixas nos periódicos, como também escrevem artigos de opinião. **Políticos** aparecem em segundo com 16,6%. Percebe-se uma opinião com a cara do Jornal, onde o jornalista assina muitas vezes a opinião do veículo de comunicação, ao contrário do que seriam as matérias com depoimentos de **especialistas/pesquisadores**, que pouco aparecem nessas notícias opinativas.

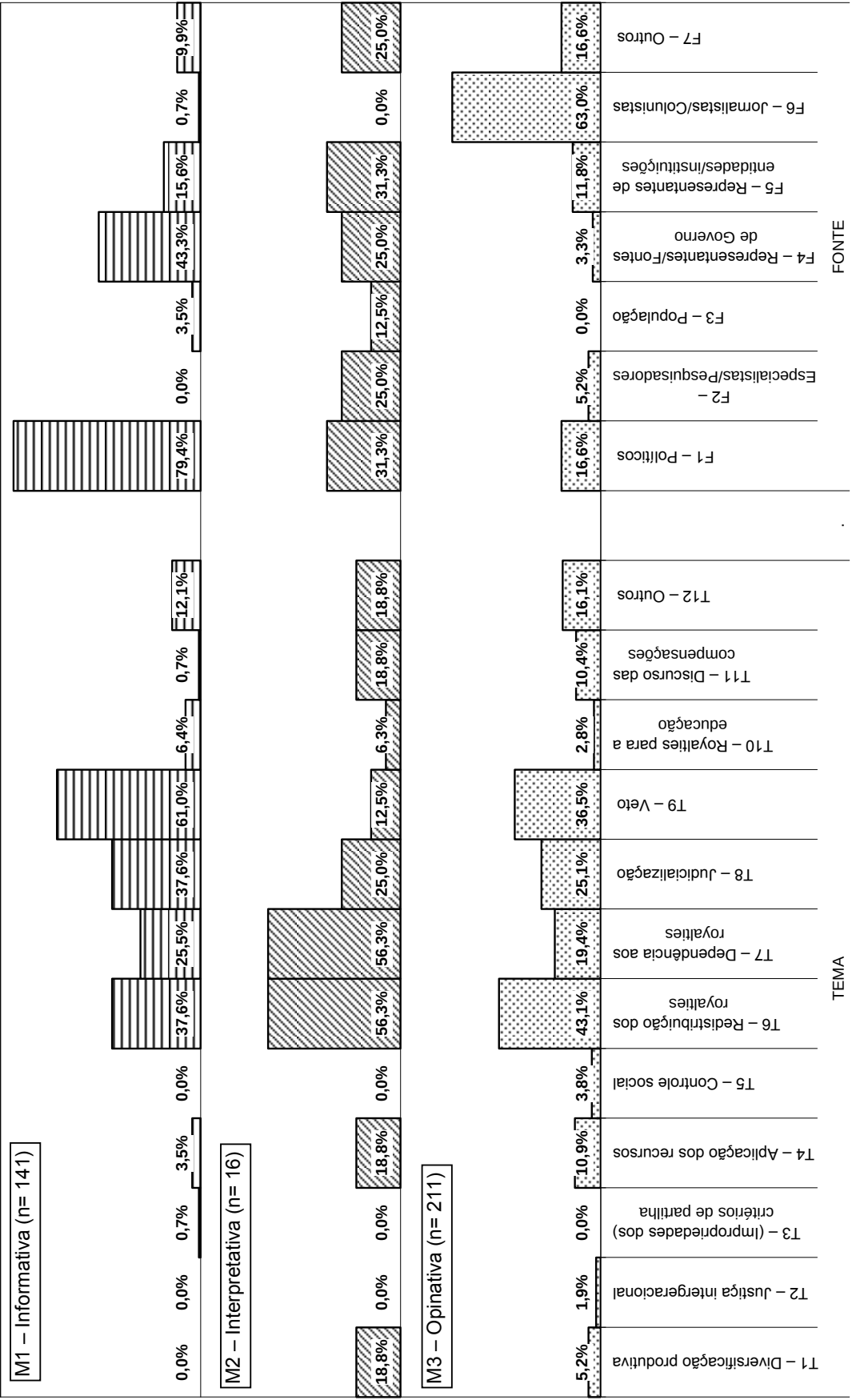


Figura 6: Gráfico com o cruzamento das mensagens jornalísticas em função dos temas e das fontes.

A seguir são analisadas as fontes das notícias em função do tema e da mensagem, conforme Figura 7. Começando pelos **políticos**, das 152 matérias que ouviram esse tipo de fonte, em 57,2% foi abordado o tema sobre **veto** e em 42,1% o tema sobre **redistribuição dos royalties**. Naturalmente, essa categoria de fonte esteve mais presente nas notícias **informativas**, com 73,7% do total, e nas opinativas com 23%.

Os **especialistas/pesquisadores** aparecem em maior proporção nas matérias que abordam o tema **aplicação dos recursos**, em 33,3%, e em 26,7% de cada um dos temas: **diversificação produtiva**, **dependência aos royalties** e **judicialização**. O espaço na imprensa local dirigido a esse perfil esteve concentrado nos artigos de **opinião** (73,3%) e nas mensagens **interpretativas** esteve presente em 26,7%. Uma constatação preocupante é a completa ausência dessa fonte (**especialistas/pesquisadores**) em matérias informativas, 0%. Ainda que o espaço para análise de temas seja as publicações interpretativas, seria razoável constar pelo menos o depoimento de um pesquisador ou especialista no assunto em notícias informativas. Essa categoria esteve presente em apenas 15 matérias publicadas no período analisado, o que é ainda mais crítico, visto que demonstra, mais uma vez, que a imprensa local não promoveu um debate mais amplo e perdeu a oportunidade de cumprir o seu papel enquanto personagem fundamental para as transformações sociais.

A terceira fonte analisada na Figura 7 é a **população**, sendo ouvida em apenas 7 notícias. Destas, em 71,4% falou-se sobre **redistribuição dos royalties**, em 42,9% sobre **dependência aos royalties** e também em 42,9% sobre **veto**. Em relação às mensagens, 71,4% das que ouviram a população foram **informativas** e 28,6% **interpretativas**. A opinativa não teve ocorrência, o que é considerado um dado normal, visto que os artigos de opinião são reservados a pessoas reconhecidas pela sociedade. É necessário ainda ressaltar que a população foi ouvida em matérias sobre manifestações e, principalmente, em formato de enquete, o que caracteriza a mensagem interpretativa.

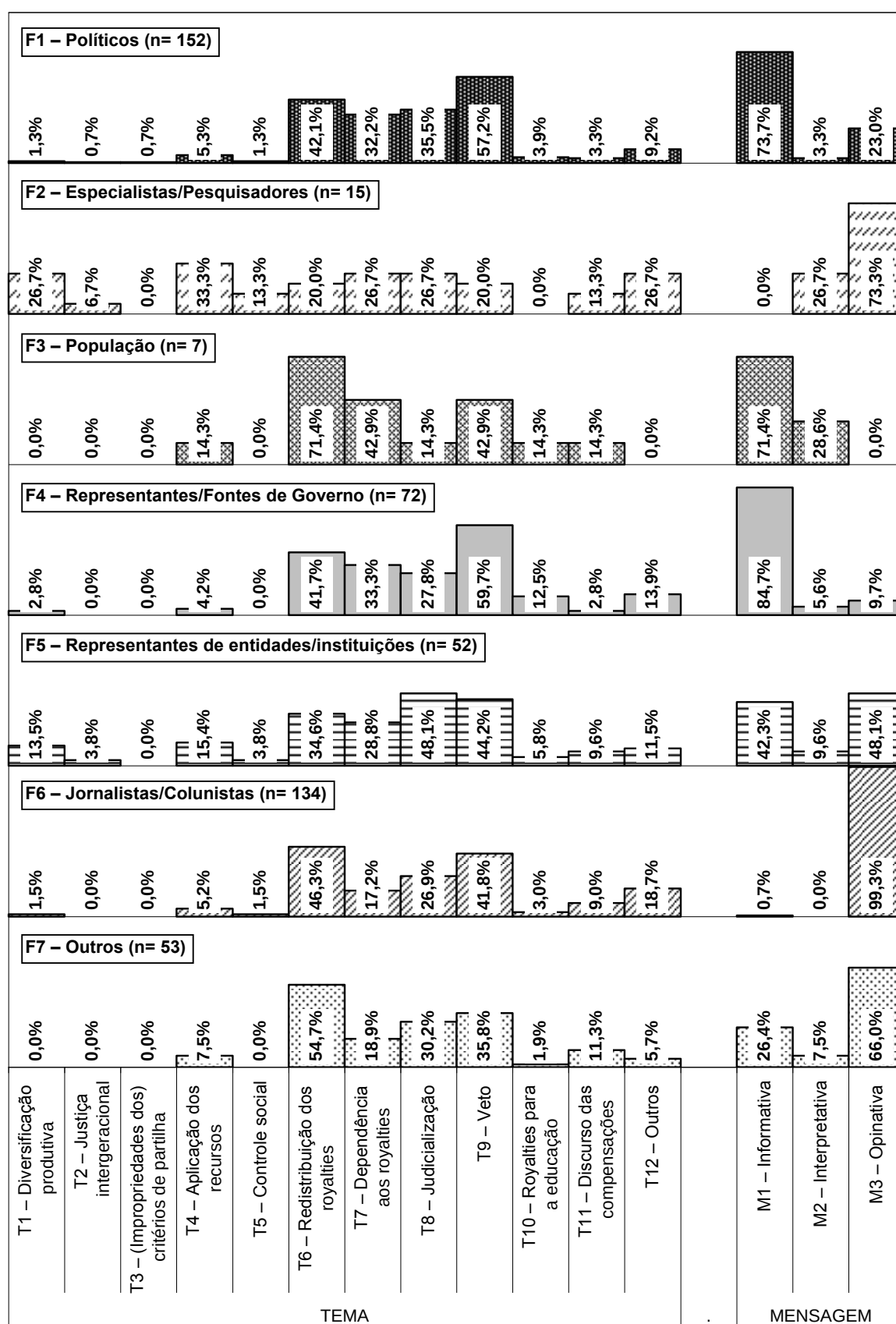


Figura 7: Gráfico com o cruzamento das fontes em função dos temas e das mensagens jornalísticas.

Ainda analisando os dados cruzados apresentados na Figura 7, das 72 matérias em que foram ouvidos os **representantes/fontes do governo**, 84,7% eram mensagens **informativas**. Em relação aos temas, em 59,7% falou-se sobre o **veto** e em 41,7% sobre a **redistribuição dos royalties**.

Já os **representantes de entidades/instituições**, uma categoria considerada importante por sua influência junto à sociedade seja no âmbito econômico, da educação e até mesmo político, foram ouvidos em 52 matérias. Nestas, 48,1% tratava sobre o tema **judicialização**, 44,2% sobre o tema **veto** e 34,6% sobre o tema **redistribuição dos royalties**. Essa categoria teve mais espaço nas mensagens **opinativas**, com 48,1% e nas **informativas** com 42,3%.

Os **jornalistas/colunistas**, presentes em 134 notícias, superaram os próprios especialistas, a população e os representantes de entidades/instituições. Desse total, 99,3% foram mensagens **opinativas**. Em relação aos temas, 46,3% tratavam sobre **redistribuição dos royalties** e 41,8% sobre o tema **veto**. É comum na imprensa escrita a participação de jornalistas em colunas fixas do jornal, algumas diárias, outras, uma ou duas vezes por semana. Nem sempre também são jornalistas formados, mas profissionais que assumiram essa carreira há algum tempo. Nesse cenário, foi possível comparar o trabalho de duas colunas que mais chamaram a atenção na pesquisa e que é válido deixar registrado. Ambas, “Ponto Final” da Folha da Manhã e “Política & políticos” do O Diário, se incubiram de defender os interesses da região, assumindo uma postura parcial e contestando a redistribuição dos recursos do petróleo. Contudo, enquanto a primeira chegou a escrever críticas importantes sobre a utilização dos recursos, dependência aos *royalties* e até mesmo sobre a questão do ICMS, a segunda ocupava-se a todo o momento de elevar a imagem do deputado federal Anthony Garotinho, como defensor incondicional da região, e fazer duras críticas ao então governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral. Entende-se que mesmo sendo um espaço de opinião, o jornalista deve ter cuidado com os fatos e argumentos que escreve assumindo uma postura crítica, mas embasada em dados e não em suposições ou disputas políticas. Por sua periodicidade e tradição, o jornalista/colunista tende a ganhar certa confiança e simpatia do leitor o que aumenta ainda mais seu poder de convencimento e sua responsabilidade enquanto porta-voz das questões públicas.

A seguir são analisados os temas das notícias em função das fontes e da mensagem, conforme Figura 8.

Observa-se que o tema **diversificação produtiva** apareceu em apenas 14 notícias, sendo 78,6% em mensagens **opinativas**, 21,4% nas **interpretativas** e 0% nas **informativas**, o que demonstra uma desatenção completa por parte da imprensa em relação a um tema que deveria ser amplamente discutido por uma comunidade que tem um dos orçamentos *per capita* mais altos do país, como afirmam os pesquisadores da área. O tema, nas poucas vezes em que figurou na imprensa, foi devido a artigos de opinião escritos por, principalmente, **representantes de entidades/instituições** (50%), seguidos pelos **especialistas/pesquisadores**, com 28,6%.

O segundo tema, **justiça intergeracional**, só apareceu em quatro publicações, 100% delas **opinativas** e mais uma vez figuram como fontes os **representantes de entidades/instituições** (50%), seguidos pelos **especialistas/pesquisadores** e **políticos**, com 25% cada.

O tema **impropriedades dos critérios de partilha** foi citado em uma única publicação **informativa** e por uma fonte **política**, no caso a Confederação Nacional dos Municípios, que teve um papel ativo na defesa da redistribuição dos *royalties*.

A questão sobre **aplicação dos recursos** esteve presente em 31 notícias, 74,2% delas **opinativas**. Entre as fontes, 25,8% foram **políticos**, também 25,8% foram **representantes de entidades/instituições** e **jornalistas/colunistas** 22,6%.

O tema **controle social** foi abordado em 8 publicações, 100% delas **opinativas**. Entre as fontes o número foi igual a 25% em cada uma das seguintes: **políticos**, **especialistas/pesquisadores**, **representantes de entidades/instituições** e **jornalistas/colunistas**. Deve-se observar que esses cinco primeiros temas considerados fundamentais na discussão sobre receitas advindas do petróleo, não só em nível nacional, mas como também internacional, apenas apareceram na imprensa, principalmente, por conta dos artigos de opinião.

Das 153 notícias em que o tema **redistribuição dos royalties** é tratado, 59,5% foram em mensagens **opinativas** e 34,6% em **informativas**. Entre as fontes que abordaram o tema, 41,8% foram **políticos** e 40,5% **jornalistas/colunistas**.

A **dependência aos royalties** é tratada em 86 notícias, sendo 47,7% **opinativas** e 41,9% **informativas**. É importante lembrar que o número total de mensagens opinativas foi superior ao número total de mensagens informativas no contexto geral da pesquisa. Entre as fontes que mais abordaram o tema, disparadamente foram os **políticos**, com 57%, em um discurso carregado de

ameaças a corte de programas, benefícios da sociedade, pronunciamentos cheios de apelo em um clima de terror e caos total no município.

A **judicialização** foi tema de 110 notícias, 48,2% **informativas** e 48,2% **opinativas**. Mais uma vez os **políticos** foram a principal fonte com 49,1% seguidos de **jornalistas/colunistas** com 32,7%.

Entre todos os temas, o **veto** foi o que apareceu em mais publicações, 165 no total, sendo 52,1% **informativas** e 46,7% **opinativas**. Os **políticos** também foram soberanos nesse quesito: 52,7%. **Jornalistas/colunistas** aparecem em 33,9%.

Com apenas 16 notícias, o tema **royalties para a educação** esteve mais presente nas mensagens **informativas** (56,3%) seguidas das **opinativas** (37,5%). Quem mais abordou essa questão foram os **representes/fontes de governo** – leia-se ministro da educação – com 56,3%. A categoria de fonte **políticos** veio em segundo lugar com 37,5%. Percebe-se um descaso da imprensa com a destinação dos recursos dos royalties para a educação tendo em vista o pequeno número de notícias veiculadas. A educação é um dos pilares do desenvolvimento e a possibilidade de destinar recursos milionários para esse campo poderia ter sido mais debatida pelos jornais locais. Campos, inclusive, é o município do estado do Rio de Janeiro com o pior Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb 2011) e nem isso motivou a imprensa local a imprimir destaque a esse assunto.

Em relação ao **discurso das compensações**, das 26 notícias publicadas com esse assunto, 84,6% foram **opinativas**. Esse tema foi abordado na maioria das vezes por **jornalistas/colunistas** (46,2%) e quase sempre procurava-se justificar o porquê de não haver uma nova partilha dos *royalties*, definidos como uma compensação pelos danos causados nos municípios e estados produtores, porém, conforme visto no Capítulo 2, nem todos os recebedores das receitas sofrem verdadeiros impactos pela atividade petrolífera, mas a justificativa é reproduzida pela imprensa sem questionamentos.

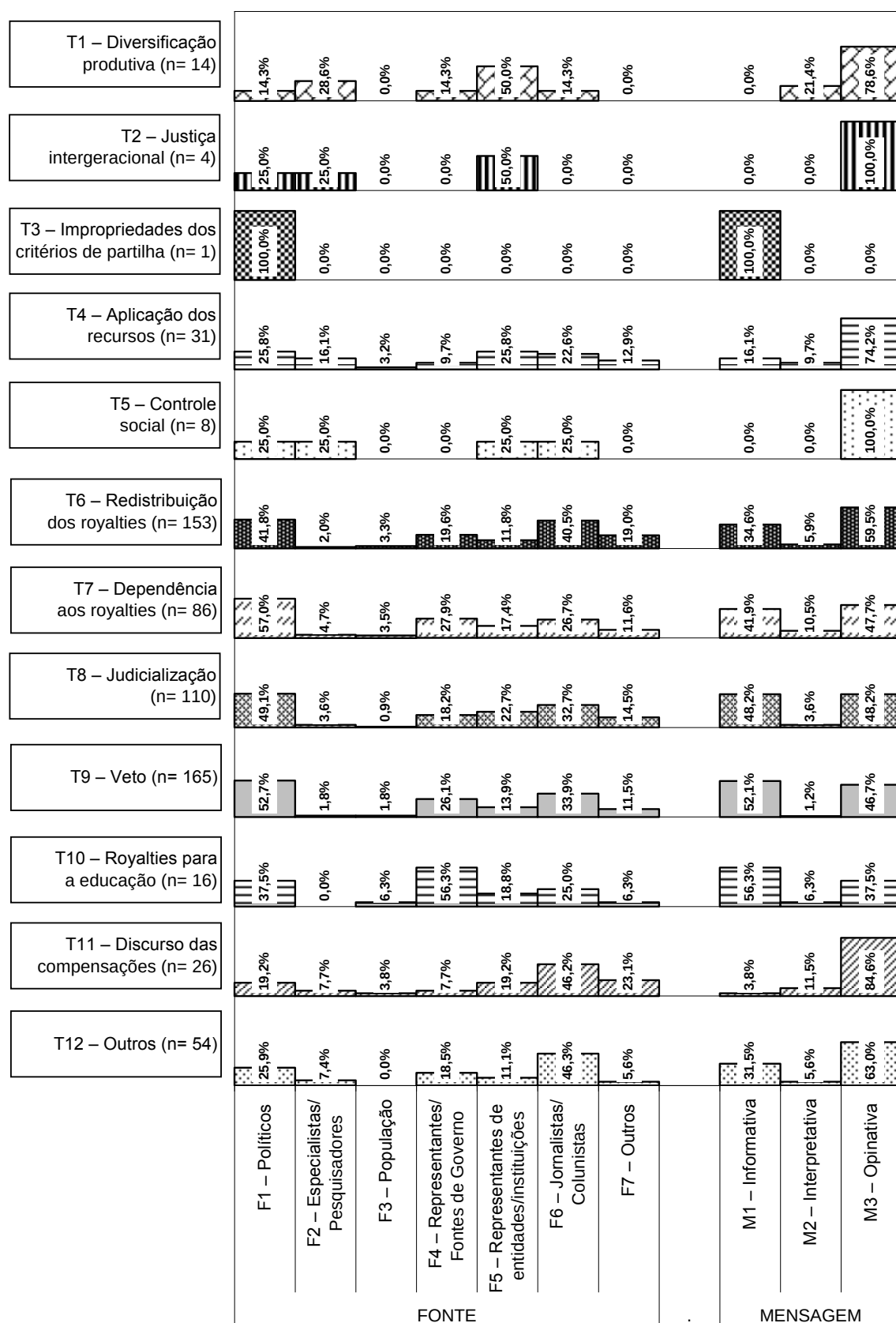


Figura 8: Gráfico com o cruzamento dos temas em função das fontes e das mensagens jornalísticas.

4.3.1 Expressões de destaque nas notícias informativas e imagens dos jornais no período analisado

Durante a análise dos dados, foram identificadas algumas palavras e expressões impactantes e *slogans* criados e/ou utilizados pelos jornais em conjunto com imagens para tentar persuadir o leitor acerca de idéias, discussões ou opiniões. Esses *slogans* são muitas vezes chocantes, polêmicos, com forma concisa e excesso de sentido, e contribuem para um convencimento rápido.

Além do número de matérias opinativas ter sido amplamente maior que os demais tipos, verificou-se a presença de *slogans* (quase sempre com caráter opinativo) sendo utilizados nos títulos das matérias informativas durante o período analisado. Também se percebeu a utilização de imagens, geralmente charges, utilizadas com a mesma finalidade.

Dessa forma, além da análise de conteúdo realizada na seção anterior, destacam-se alguns *slogans*, palavras e expressões impactantes, bem como imagens veiculadas nos jornais durante o período analisado.

A cobertura jornalística começou em novembro de 2012 quando o projeto de Lei 2.565/2011 foi colocado em votação na Câmara dos Deputados, após mais de um ano da aprovação no Senado. A votação estava marcada, inicialmente, para acontecer no dia 31 de outubro de 2012, mas só foi realizada em 06 de novembro do mesmo ano. Esse período de adiamento foi o que ganhou destaque na imprensa local bem como – massivamente - a discussão que girou em torno da defesa, pelas bancadas do Rio de Janeiro e Espírito Santo, de que não se deveria alterar as regras de rateio, ou seja, não se deveria partilhar os recursos entre todos os estados e municípios do Brasil. Algumas vozes menos radicais, no caso, por exemplo, do presidente da Ompetro, Riverton Mussi, sinalizava uma aceitação de alteração nas regras para novos contratos, mas preservando os já firmados. Os representantes dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo já começaram, nesta fase, o discurso de judicialização da matéria, o que também é alertado pelo Governo Federal que apresentou proposta defendendo a manutenção dos contratos já firmados em virtude da preocupação de que a questão fosse levada para o âmbito jurídico. O Governo também já começava a sinalizar a utilização de 100% dos recursos para aplicação na educação. Interessante observar que as matérias já faziam menção ao destino

dos recursos integrais para a educação, mas em um tom bem objetivo e sem repercussões.

A inevitável aprovação do projeto de lei 2.565/2011 é retratada nos jornais como a instalação de um clima de “guerra” e o confronto de estados produtores contra os não produtores, o dia “D para os *royalties*”. Os textos jornalísticos deixaram bem claro o ambiente de incertezas em virtude das polêmicas em torno das quebras de contrato, assim como, a judicialização da questão.

Também nesse período, os políticos ligados à região dos municípios produtores, em especial Campos, reforçaram o discurso das perdas que a economia local sofreria e a expectativa em torno do veto da presidenta Dilma Rousseff, visto que o governo federal já havia sinalizado sobre não concordar com a alteração das regras em relação aos contratos já firmados. Chama a atenção neste mês de novembro o depoimento do deputado Paulo Feijó que encerra a matéria publicada pela Folha da Manhã no dia 06 de novembro de 2012, na página 09, onde diz: “A questão da má aplicação dos *royalties* deu força para a bancada questionar, mas estaremos lá para defender os interesses do estado do Rio de Janeiro e Espírito Santo”. Ora, o próprio deputado reconhece publicamente que o dinheiro do petróleo não é usado corretamente, mas sua declaração parece passar despercebida pela imprensa. A preocupação geral era perder os recursos milionários, como ilustra bem a charge publicada no dia 06 de novembro de 2012, no jornal Folha da Manhã, conforme Figura 9.



Figura 9. Charge publicada no jornal Folha da Manhã em 06 de novembro de 2012

Após a aprovação do projeto, a palavra “golpe” começa a ser utilizada com frequência. O jornal O Diário, por exemplo, criou um slogan para todas as matérias relacionadas ao tema: “Golpe dos *royalties*”. Isso porque o projeto aprovado, por 286 votos a 124, foi o do senador Wellington Dias, cujo relator foi Vital do Rego – aprovado em outubro de 2011 pelo Senado - e não a proposta do deputado Carlos Zarattini, como era esperado. A proposta do senador impõe perdas ainda maiores para os municípios. Nas páginas dos jornais, representantes políticos do RJ e ES ampliaram o discurso de judicialização. Além da expressão “golpe”, palavras como “vergonha nacional” e “aberração” destacaram-se na matéria publicada pelo jornal O Diário, no dia 07 de novembro de 2012, página 3, em que traz o deputado Anthony Garotinho como a principal fonte de informação e o que “mais lutou contra a aprovação do projeto”. A Folha da Manhã não fez diferente, contudo, suas palavras foram “O deputado Anthony Garotinho, que chegou a requerer a retirada do projeto da pauta, chamou de golpe a votação de ontem”. Como bem disse Costa (2013) o

noticiário revelou um desmanche na lógica das alianças políticas convencionais, colocando do mesmo lado políticos adversários na defesa dos *royalties*. Dessa mesma forma se comportou a imprensa local. Há na verdade uma personificação muito grande do debate político que distancia a discussão da sociedade como se as decisões coubessem ou fossem culpa de pessoas e não de um contexto político-econômico. Por diversas vezes, o presidente Luis Inácio Lula da Silva foi citado como o culpado pela confusão na partilha dos recursos, Anthony Garotinho, então deputado federal, como o defensor da região e Marco Maia, presidente da Câmara dos Deputados, como o “carrasco”. Nas Figuras 10 e 11 são apresentados exemplos desta situação a partir de charges veiculadas no jornal O Diário.



Figura 10. Charge publicada no jornal O Diário em 11 de novembro de 2012



Figura 11. Charge publicada no jornal O Diário em 06 de março de 2013

Essas analogias estavam presentes não apenas nas charges, mas também nos textos opinativos e nas mensagens informativas, seja através de depoimentos ou dos próprios textos dos jornalistas, autores nas matérias, em diversos momentos durante o período analisado.

As publicações opinativas tinham, também, um posicionamento muito bairrista. Foram poucos os artigos de opinião que exprimiram declarações mais técnicas sobre o assunto. Há um forte discurso de que a nova Lei dos *royalties* é uma injustiça, de que o petróleo pertence à região e não a todo o país e que esta precisa ser compensada pelos danos ambientais e demandas sociais decorrentes da exploração das jazidas de petróleo em seus territórios. Os *royalties*, diziam, são garantias dadas pela Lei. Tal discurso foi internalizado como justificativa para que não houvesse alteração das regras, o que o jornal O Diário chamou de “gula” dos não-produtores.

Nos dias que sucederam a aprovação do projeto as manchetes deram conta do apelo dos políticos da região – que conclamavam, inclusive, a população – para que a presidenta Dilma Rousseff vetasse a nova lei. A frase “nas mãos de Dilma” tornou-se um jargão. E como a presidenta só vetou o projeto em 30 de novembro, foi

quase um mês de notícias sobre o tema veto. A Figura 12 apresenta uma charge tratando especificamente dessa questão.



Figura 12. Charge publicada no jornal Folha da Manhã em 01 de dezembro de 2012

Inicia-se também nesse período um discurso de ameaça à economia do estado do Rio de Janeiro. O jornal O Diário traz matérias carregadas de drasticidade e abre espaço para que a prefeita de Campos, Rosinha Garotinho, promova uma sensação de instabilidade e de caos, assim como o governador Sérgio Cabral – apesar de serem inimigos políticos, estavam na defesa da mesma causa. As matérias, com foco nas perdas, contribuíram para que a sensação de volubilidade instalasse no município e região. O discurso de ameaça atingiu, ainda, os ramos de maior impacto sobre a população como a saúde, as obras e a educação. “A notícia... desabou sobre Campos como um *tsunami* e fez a cidade mergulhar numa fase de incertezas e de instabilidade administrativa”, escreveu o jornal no dia 08 de novembro de 2012, página 3. O foco era a perda de R\$500 milhões no orçamento de 2013 e a informação da prefeita de Campos que “com as mãos atadas” dizia não saber como proceder em relação as obras como, por exemplo, a construção de

casas populares. Em alusão a essa situação foi publicada a charge que tinha a prefeita Rosinha Garotinho como personagem, conforme Figura 13.



Figura 13. Charge publicada no jornal Folha da Manhã em 14 de março de 2013

No mesmo tom de discurso, a matéria traz mais uma vez o deputado Garotinho classificando a aprovação do projeto como “golpe” e “vergonha nacional”. Há espaço ainda para reproduzir as divergências políticas dele com o governador Sérgio Cabral, que por sua vez declara a possibilidade de cancelamento da Copa do Mundo, Olimpíadas, salários de servidores, aposentados e pensionistas. A matéria, de uma página inteira, retrata a insatisfação dos políticos ligados à região e os prejuízos que poderão ocorrer provocando uma sensação geral de injustiça. Não há espaço para contrapontos ou reflexões.

No mesmo caminho segue a Folha da Manhã, com um pouco menos de sensacionalismo, mas com foco nas perdas e nas informações e declarações dos políticos ligados à região. Na matéria, a prefeita de Campos diz: “quero deixar a população em alerta porque, se for preciso, iremos até Brasília”. Criou-se uma imagem e o convite para que todos fizessem o que fosse possível pelos *royalties*, o que também pôde ser verificado na Figura 14.



Figura 14. Charge publicada no jornal Folha da Manhã em 13 de março de 2013

Percebe-se que a principal fonte de informação das notícias de caráter informativo, em ambos os jornais, é o deputado Garotinho. É considerável essa escolha por ele ser o representante político local em Brasília, mas a grande questão é que faltou o contraponto. O deputado se colocou como o grande defensor da região na questão da redistribuição dos *royalties* e como político soube utilizar a imprensa para isso, não só o jornal O Diário, conhecido como de seu grupo político, como também a Folha da Manhã. A falha, pode-se dizer, está com a imprensa que

não ofereceu aos leitores uma visão diferenciada daquele político que defende seus interesses e cuja imagem quer favorecer junto ao seu reduto eleitoral. Foi massiva em ambos os jornais a presença do casal Garotinho.

Outra importante questão é sobre a dependência orçamentária dos beneficiados, tema este que foi tratado de forma superficial, mais do que isso, como se fosse uma realidade muito natural e que, justamente por esta dependência, esses municípios e estados não poderiam ficar sem o dinheiro da exploração do petróleo, caso contrário, seriam levados à falência. Não se encontra nas notícias o porquê dessa dependência ou como ela deveria ter sido evitada, e sim, um cálculo constante em milhões e bilhões de reais de perdas. Fica claro nas matérias como os municípios produtores, em especial Campos dos Goytacazes, são dependentes dos *royalties* e como não se prepararam ao longo dos anos para uma possível redução dessas receitas. Mas fica claro para quem? Para todo leitor ou só para aqueles que acompanham e estudam essa questão das receitas dos *royalties*?

No dia 12 de novembro de 2012, na página 3, o jornal O Diário publicou uma matéria de página inteira com o título “*Royalties*: a origem da disputa e o perigo da mudança de regras”. O texto começa com uma opinião vestida de informação, quando diz que, “A verdadeira batalha travada entre estados brasileiros pelos *royalties* do petróleo tem um culpado: o governo federal, considerado o grande responsável pelo acirramento da disputa em torno dos recursos entre as unidades da Federação”. Não deixa claro quem considera tal fato e ao apontar culpados – um exercício de irresponsabilidade pela imprensa – mais uma vez o jornal deixa de contribuir com a discussão e incentiva o tumulto, a insegurança, o sentimento de injustiça. Em outra parte do texto, com o subtítulo “uma possível quebra do pacto federativo”, um misto de narração interpretativa – pois busca explicar as questões jurídicas que envolvem o novo projeto – e também de opinativa, o que é uma irresponsabilidade – vestir uma opinião de informação. O texto trazia “o governo federal não deveria ter proposto mudanças, com o novo marco regulatório. Mas a descoberta da grande área denominada de pré-sal (...) acabou aguçando a cobiça do governo federal e dos Estados e municípios que não produzem”. Quem diz o que o governo *deveria* ou não ter feito? Claramente, esta matéria tinha que ter sido assinada, pois ao longo do texto são expressas opiniões.

Com a aproximação do prazo para a sanção presidencial, os atos públicos comandados por políticos, denominados “veta Dilma”, ganharam as páginas diárias

em uma tentativa de mobilizar a sociedade a ir às ruas e levantar a bandeira de que os *royalties* pertencem aos municípios produtores e de que não deveriam ser partilhados. A disputa ficou bem caracterizada pelas campanhas: “Veta, Dilma, Contra a Injustiça e em Defesa do Rio” e “Sanciona, Dilma. *Royalties* para todos”. O jornal Folha da Manhã chegou a fazer uma pesquisa on-line de consulta à população com a seguinte pergunta “Você acha que Dilma Rousseff vai vetar o projeto que retira os *royalties* dos estados produtores?”. De acordo com o jornal, 48,8% das pessoas acreditavam que a presidenta iria vetar; 43,4% achavam que não vetaria e 7,8% demonstraram estar em dúvida. As Figuras 15 e 16 apresentam charges de algumas dessas campanhas.



Figura 15. Charge publicada no jornal Folha da Manhã em 21 de novembro de 2012



Figura 16. Charge publicada no jornal Folha da Manhã em 28 de novembro de 2012

Para ilustrar o que foi tema de destaque nas páginas dos jornais no mês de novembro de 2012, utilizou-se a ferramenta *Wordle*¹⁰. As palavras destacadas são as mais freqüentes nos títulos das manchetes durante o mês, conforme Figura 17.



Figura 17. Palavras dos títulos de manchetes publicadas em novembro de 2012

¹⁰ Disponível em: <<http://www.wordle.net>>. Acessado em: 17 de julho de 2014.

Com o veto parcial da presidenta Dilma Rousseff, o mês de dezembro foi dedicado a manobras políticas e jurídicas para evitar a apreciação dos vetos presidenciais, pelos estados produtores, e para acelerar a votação dos mesmos, pelos estados não produtores. É o que a imprensa definiu como uma “nova batalha”. O Congresso votou o pedido de urgência para apreciar os vetos, passando na frente de mais de três mil ainda em espera, mas o Supremo Tribunal Federal decidiu pela apreciação em ordem cronológica. Enquanto a questão não foi definida, políticos tentaram costurar acordos, o que o jornal O Diário definiu como “queda de braço”. “Aberração jurídica” e “rasgou a constituição” foram expressões recorrentes. Até a presidenta foi alvo de críticas, mesmo não tendo participação direta nessa situação em questão. A Folha da Manhã e O Diário trouxeram títulos bem parecidos no dia 14 de dezembro de 2012, enquanto o primeiro escreveu “*Royalties*: Dilma lava as mãos e produtores vão à guerra”, o segundo destaca “Golpe dos *Royalties*: Dilma diz que não há mais o que fazer”. As Figuras 18 e 19 apresentam, respectivamente, charges dos jornais O Diário e Folha da Manhã, publicadas nesse mesmo dia.



Figura 18. Charge publicada no jornal O Diário em 14 de dezembro de 2012

A questão ficou suspensa até o final de fevereiro e enquanto o Congresso mantinha-se em silêncio, da mesma forma, a imprensa o fazia. Até que no dia 27 de fevereiro, o STF suspendeu a liminar que travava a pauta de votações do Congresso, o que foi definido pelo jornal O Diário como: “decisão fere interesses dos estados do RJ e ES”.

Em 01 de março de 2013 “recomeça a corrida pelos recursos do petróleo”, diz o jornal Folha da Manhã e recomeçam também os mesmos discursos reproduzidos durante o mês de novembro: perdas, falência, injustiça, judicialização, entre outros.

O Congresso Nacional marcou para o dia 05 de março a análise dos vetos presidenciais. A votação não aconteceu porque a presidenta publicou em edição extra do Diário Oficial da União uma reedição do texto do veto, o que foi considerado por muitos parlamentares uma manobra política e caracterizado pela Folha da Manhã como “fôlego a produtores”, contudo, nova sessão foi marcada para o dia seguinte. Na noite do dia 6 de março de 2013 o Congresso derrubou os vetos presidenciais, o que O Diário considerou como “massacre contra os produtores”. A sessão foi calorosa, com trocas de farpas entre os parlamentares e muita confusão. A capa da Folha da Manhã do dia 08 de março de 2013 trazia a ilustração apresentada na Figura 21.



Figura 21. Charge publicada no jornal Folha da Manhã em 08 de março de 2013

No dia 08 de março, O Diário publicou três páginas dos jornais sobre o assunto, enfatizando o clima tenso da votação, as ações judiciais e as manifestações. Chama a atenção que na página 3, 1/5 dela é destinado a um *box*¹¹ intitulado “Caos nos hospitais filantrópicos”. Neste espaço, os diretores dos hospitais Plantadores de Cana e Santa Casa de Misericórdia de Campos, ambos hospitais públicos de Campos dos Goytacazes, expõem que sem o dinheiro dos *royalties* esses hospitais iriam parar suas atividades. Inicia-se novamente a corrida jurídica, a judicialização da redistribuição dos *royalties* do petróleo.

A Figura 22 mostra a nova situação criada com a judicialização da discussão.

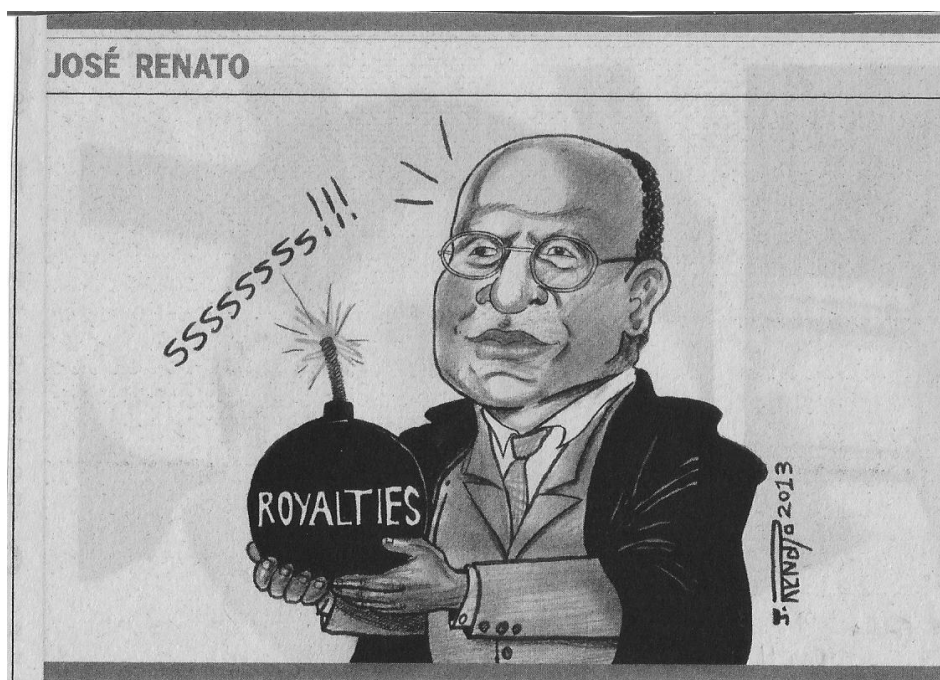


Figura 22. Charge publicada no jornal Folha da Manhã em 08 de março de 2013

A lei foi então promulgada no dia 15 de março de 2013 e, no mesmo dia, os estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo ajuizaram no Supremo Tribunal Federal Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) questionando o novo dispositivo legal. No dia 18, o STF suspendeu as novas regras e essa temática saiu da agenda jornalística temporariamente, voltando apenas em alguns momentos de tramitação judicial.

¹¹ Box é um texto auxiliar que acompanha uma matéria principal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa procurou mostrar como os jornais Folha da Manhã e O Diário, principais publicações impressas do município de Campos dos Goytacazes, - o maior recebedor de receitas provenientes dos *royalties* do petróleo – reproduziram a discussão política sobre a proposta de um novo sistema de partilha desses recursos.

Com 368 notícias publicadas entre os meses de novembro de 2012 e março de 2013, com uma média de 73,6 notícias por mês, constata-se que a imprensa cumpriu o seu papel informativo. Sim, ela informou a população sobre os acontecimentos na medida em que eles ocorriam.

O que se questiona é a qualidade dessa informação. Ao analisar os dados e constatar que entre todas as notícias, as mensagens opinativas foram as de maior frequência, com 211 do total (57,34%), infere-se que os jornais privilegiaram mais as opiniões pessoais do que os próprios fatos. Mais do que isso, os dados mostram que do universo de publicações, apenas 16 foram mensagens interpretativas (4,35%), o que retrata a escassez nas páginas dos jornais de matérias que buscassem analisar essa discussão que é política, mas cujos reflexos são para toda a sociedade.

Outra constatação alarmante é com relação aos temas abordados nas matérias. Discussões tão importantes como diversificação produtiva, aplicação dos recursos e controle social praticamente não foram contemplados nas notícias, que independente do gênero jornalístico, priorizaram temas factuais como o veto e a judicialização.

Apesar do número considerável de notícias, observa-se um vácuo nos meses de janeiro e fevereiro de 2013, que contabilizaram juntos apenas 24 publicações. Isso porque foram meses de recesso no Congresso Nacional, logo, não havia influência da agenda política sobre a agenda midiática. Contudo, os veículos poderiam aproveitar esse período para elaborar matérias especiais, matérias que refletissem sobre a aplicação dos recursos e a alta dependência dos municípios produtores, fato que ficou muito evidente durante a disputa da aprovação da nova Lei.

As discussões enfocam quem deve ficar com os *royalties* e quanto deve receber. A aplicação dos recursos e o controle social são questões secundárias e não são abordadas pela imprensa conforme observado nesta pesquisa, ficando restritas ao ambiente acadêmico. Uma perigosa constatação porque a imagem reproduzida pela imprensa é a de que os *royalties* são a única fonte de receita dos municípios produtores, em especial Campos dos Goytacazes, e somos todos reféns desse dinheiro que sustenta os projetos sociais, os hospitais e as escolas. O que existe na verdade é uma má aplicação dos recursos, que raramente foi abordada nas matérias analisadas. Faltou à imprensa fazer e responder algumas perguntas: onde os recursos do petróleo deveriam ser aplicados? Como estão sendo utilizados?

Costa (2010) diz que a imprensa brasileira, em sua maioria, ainda não relaciona economia com o bem-estar social e não tem sensibilidade para temas relacionados ao desenvolvimento sustentável. Ele critica duramente:

Aceitar o chororô de governadores e prefeitos que alegam o risco da falência – sem perguntar o que o dinheiro do petróleo tem feito pelo bem estar de suas populações – é o mesmo que reproduzir os press-releases, os comunicados oficiais dos governantes. Para isso nem é preciso ser jornalista (COSTA, 2010, p. 03).

Se para a imprensa nacional essa é uma realidade crítica, para a imprensa local é ainda mais grave, pois cabe aos jornais locais uma compreensão e divulgação mais aprofundada dos problemas localizados naquela comunidade. Uma imprensa local forte é capaz de contribuir para cidadãos bem informados e ativos, mas quando ela se rende aos discursos políticos e a uma divulgação superficial sobre assuntos de grandes impactos e proporções para a sociedade em que atua,

então, o seu papel está comprometido. Mais comprometido ainda quando ela levanta uma bandeira em defesa de interesses políticos locais.

É o que Diniz (2012) chamou de atuação bairrista. Entende-se que a atuação bairrista dos veículos de comunicação faz com que o debate fique comprometido, porque a mídia exerce uma centralidade na vida em sociedade, contribui para a formação de opiniões e influencia sobre como agir e pensar. Nesse sentido, ao assumir uma posição unilateral, deixa de oferecer à população opiniões equilibradas e diferentes sobre o mesmo fato, quando deveria assumir, de acordo com diversos pesquisadores da área, um papel mais analítico e investigador. No caso dos *royalties*, faltou aprofundar a notícia, buscar além dos acontecimentos diários, faltou à imprensa querer saber mais para informar com mais responsabilidade. A presente pesquisa mostra que os discursos foram monopolizados pelos políticos, o que é até compreensível por ser uma disputa no âmbito político. O que não se compreende é a ausência quase total de fontes alternativas para promover reflexões.

“Se há um papel que pode evitar o desaparecimento da mídia convencional, este é o de ir além da aparência dos fatos, dados, eventos e processos”, declarou Castilho (2013, p. 1), que afirma que a imprensa deve enfrentar o desafio da complexidade. Contudo, quando a imprensa age ao contrário disso, acaba perdendo seu espaço. Frente às novas tecnologias, já vem sendo anunciado por diversos pesquisadores a necessidade de reformular as páginas dos jornais impressos, de oferecer algo a mais ao leitor, de que é preciso assumir um papel investigativo e analítico para que de fato a mídia possa contribuir com a evolução social e uma sociedade mais capaz de participar das decisões públicas, o que no caso dos veículos estudados em relação à temática dos *royalties* passou longe: os jornais impressos de Campos dos Goytacazes não ampliaram e contribuíram para a qualidade do debate; as fontes de informação utilizadas na maioria das notícias não foram de especialistas no assunto nem a voz da população; os jornais impressos apresentaram uma abordagem politizada, tendenciosa e irrestrita a favor dos interesses da região, configurando uma atuação “bairrista”. Pelo exposto, os jornais do município de Campos dos Goytacazes analisados nessa pesquisa ficaram longe de desempenhar um papel de destaque, de ir além da aparência dos fatos, dados, eventos e processos. Muito pelo contrário, caíram em um lugar comum, divulgando e repercutindo a temática frequentemente do ponto de vista político.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. **Empresa Brasil de Comunicação**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-03-15/que-muda-na-distribuicao-dos-royalties-entre-estados-e-municipios>>. Acessado em: 20 de julho de 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural/Dezembro 2012**. Elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento e Produção - SDP. Fevereiro de 2013.

_____. **Anuário Estatístico 2013**. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acessado em: 25 de agosto de 2013.

_____. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural/Julho 2013**. Elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento e Produção - SDP. Setembro de 2013.

ARAÚJO, Aline Louise Queiroga de; CONCEIÇÃO, Francisco Gonçalves da. Gêneros Jornalísticos: interação e Conhecimento nos Jornais Impressos de São Luís. In: SEMINÁRIO REGIONAL DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES DA COMUNICAÇÃO, 1, 2011, Bacia Amazônica, Belém-PA. **Anais...** Belém: ALAIC, 2011.

ASSIS, Francisco. A dimensão técnica dos gêneros jornalísticos: definições e tipologias em manuais de redação. In: MELO, José Marques de; LAURINDO, Roseméri; ASSIS, Francisco de (orgs.). **Gêneros Jornalísticos: teoria e práxis**. Blumenau: Edifurb, 2012.

_____. Gêneros e formatos jornalísticos: critérios e escolhas na obra de José Marques de Melo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 10, 2012, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUC-PR, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BELTRÃO, Luiz. **Iniciação à Filosofia do Jornalismo**. Rio de Janeiro: Agir Editora, 1960.

BRASIL. Lei 12.734/2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de Produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br>>. Acessado em: 03 de novembro de 2013.

BRUM, Juliana de. A hipótese do Agenda Setting: Estudos e Perspectivas. **Revista Razón y Palabra**, México, n. 35, Out./Nov., 2003. Disponível em: <<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n35/jbrum.html>>. Acessado em: novembro de 2012.

CAETANO FILHO, Elisio. O papel da pesquisa nacional na exploração e exploração petrolífera da margem continental na Bacia de Campos. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Mídia e Política: a construção da agenda nas propostas de redução da maioria penal na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009, p.478-509.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **A Distribuição dos Royalties de Petróleo no Brasil**. Estudos Técnicos – Confederação Nacional dos Municípios. V. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acessado em: 15 de agosto de 2013.

_____. **A Importância da Nova Lei de Redistribuição dos Royalties**. Estudos Técnicos – Confederação Nacional dos Municípios. V. 5, 2013. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acessado em: 15 de agosto de 2013.

CASTILHO, Carlos. **O desafio da complexidade na crise das manifestações de rua**. Observatório da Imprensa, 2013. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br>>. Acessado em: 20 de julho de 2013.

COSTA, Luciano Martins. **A emenda da discórdia**. Observatório da Imprensa. Edição n. 581, 2010. Disponível em: <<http://www.observatordaimprensa.com.br>>. Acessado em: 15 de abril de 2013.

_____. **O olhar vesgo da imprensa**. Observatório da Imprensa. Edição n. 581, 2010. Disponível em: <<http://www.observatordaimprensa.com.br>>. Acessado em: 15 de abril de 2013.

_____. **A guerra dos royalties**. Observatório da Imprensa. Edição n. 736, 2013. Disponível em: <<http://www.observatordaimprensa.com.br>>. Acessado em: 15 de abril de 2013.

CRESCO, Nelson. E Campos dos Goytacazes perde a corrida do petróleo. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CRUZ, José Luis Vianna da. Grandes Investimentos e a reestruturação do espaço regional no Norte Fluminense. In: CONFERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2, 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: IPEA, 2011.

DINIZ, Lília. **A mídia na polêmica do pré-sal**. Observatório da Imprensa. Edição n. 582, 2010. Disponível em: <<http://www.observatordaimprensa.com.br>>. Acessado em: 15 de abril de 2013.

DINIZ, Lília. **Os caminhos da pequena imprensa independente**. Observatório da Imprensa. Edição n. 692, 2012. Disponível em: <<http://www.observatordaimprensa.com.br>> . Acessado em: 15 de abril de 2013.

EMPRESA BRASILEIRA DE PETRÓLEO. Portal Oficial na internet. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/>>. Acessado em: 25 de agosto de 2013.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Balanço Energético Nacional 2013 – Ano base 2012: Relatório Síntese**. Rio de Janeiro: EPE, 2013. Disponível em: <<https://ben.epe.gov.br>>. Acessado em: 25 de agosto de 2013.

FARIAS, Patrícia. Nacionalismo e participação popular na campanha “O petróleo é nosso”. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Federalismo e rendas petrolíferas no Brasil e no mundo. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Mar de riquezas, terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X. FAPERJ, 2011.

GREGOLIN, M. R. Análise do Discurso e Mídia: a (re)produção de identidades. **Revista Comunicação, Mídia e Consumo**, São Paulo, v. 4, n. 11, nov. 2007, p. 11-25.

GURGEL, Eduardo Amaral. Os gêneros jornalísticos na ótica beltraniana. In: MELO, José Marques de; LAURINDO, Roseméri; ASSIS, Francisco de (orgs.). **Gêneros Jornalísticos: teoria e prática**. Blumenau: Edifurb, 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. p. 125-159.

INFOROYALTIES. Disponível em <<http://inforoyalties.ucam-campos.br/>>. Acessado em: 20 de julho de 2013.

LEAL, José; SERRA, Rodrigo. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Mar de riquezas, terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X. FAPERJ, 2011. p. 163-183.

LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil. A situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.

LIMA, Venício A. De. Sete teses sobre mídia e política no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 61, março/maio 2004, p. 48-57.

MAIA, Kênia Beatriz Ferreira; AGNEZ, Luciane Fassarella. O *agenda-setting* no Brasil: contradições entre o sucesso e os limites epistemológicos. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação | E-compós**, Brasília, v. 13, n. 3, set./dez. 2010.

MELO, José Marques de *et al.* **Gêneros e formatos na comunicação massiva periodística: Um estudo do jornal “Folha de São Paulo” e da Revista “Veja”**. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 1998.

MELO, José Marques de *et al.* **Jornalismo opinativo: gêneros opinativos no jornalismo brasileiro**. Campos do Jordão: Mantiqueira, 2003.

MELO, José Marques de; LAURINDO, Roseméri; ASSIS, Francisco de (orgs.). **Gêneros Jornalísticos: teoria e prática**. Blumenau: Edifurb, 2012.

_____. Panorama diacrônico dos gêneros jornalísticos. In: MELO, José Marques de; LAURINDO, Roseméri; ASSIS, Francisco de (orgs.). **Gêneros Jornalísticos: teoria e prática**. Blumenau: Edifurb, 2012.

MARTINO, Luís Mauro Sá. Três hipóteses sobre as relações entre mídia, entretenimento e política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, julho/dez. 2011, p. 137-150.

MEDINA, Jorge Lellis Bomfim. Gêneros Jornalísticos: repensando a questão. **Revista Symposium**, Pernambuco, ano 5, n. 1, jan./junho 2001.

_____. **Notícia, Um produto à venda: jornalismo na sociedade urbana e industrial**. 2 Ed. São Paulo: Summus, 1998.

MELO, Paula Reis. A Perspectiva da *Agenda-Building* e sua Contribuição para o Estudo das Agendas Política, Midiática e Pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 5, 2007, Aracajú. **Anais...** Aracajú: SBPJor, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. Dossiê "Mídia e Política". **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 22, junho 2004, p. 7-12.

MIRANDA, Elis de Araújo. Cidades do Petróleo no Brasil: *royalties*, cultura e planejamento. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 4, n. 2, 2011.

MONIÉ, Frédéric. Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MONTEIRO, França. A Notícia Institucional. In: DUARTE, Jorge (Org.) **Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia**. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Fabiane Barbosa. **Os valores-notícia no jornalismo impresso: análise das características substantivas das notícias nos jornais Folha de São Paulo**,

O Estado de São Paulo e O Globo. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, junho 2006.

MOURA, Ranielle Leal. Gêneros jornalísticos na revista O Cruzeiro. In: MELO, José Marques de; LAURINDO, Roseméri; ASSIS, Francisco de (orgs.). **Gêneros Jornalísticos: teoria e práxis.** Blumenau: Edifurb, 2012.

NAZARETH, Paula; SALLES Jorge; QUINTANILHA, Nina. O Rio de Janeiro e o pré-sal: o novo marco regulatório e os impactos nas finanças do estado e dos municípios. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Mar de riquezas, terras de contrastes: o petróleo no Brasil.** Rio de Janeiro: Mauad X. FAPERJ, 2011. p. 179-218.

ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO. Portal Oficial na internet. Disponível em: <<http://www.ompetro.org.br>>. Acessado em: 15 de setembro de 2013.

PINTO JUNIOR, Helder *et all.* **Economia da Energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

PINTO JUNIOR, Helder; SARDINHA, Juliana de Carvalho. Investigação sobre critérios de distribuição e utilização dos *royalties* petrolíferos entre esferas governamentais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13, 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ENANPUR, 2009.

PINTO, Pâmela. Reflexos dos laços entre mídia e política na imprensa brasileira. **Revista Ponto-e-vírgula**, São Paulo, n. 8, 2010, p. 122-138.

PIQUET, Rosélia. Da cana ao petróleo: uma região em mudança. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, royalties e região.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

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

_____. O Norte Fluminense em tempo presente. In: SANTOS, Ângela Penalva et all (Orgs.). **Rio de Janeiro: um olhar socioespacial.** Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2010.

PIQUET, Rosélia. Petróleo e Desenvolvimento Regional no Brasil. In: MONIÉ, Frédéric; BINSZTOK, Jacob (Org.). **Geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012. p. 147-170.

PIQUET, Rosélia; TERRA, Denise. A roda da fortuna: a indústria do petróleo e seus efeitos multiplicadores no Brasil. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Mar de riquezas, terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X. FAPERJ, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Conselheiro Sérgio F. Quintanilha. **Os royalties de petróleo e a economia do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas, 2000.

RAPPEL, Eduardo. Oportunidades e desafios do parque nacional de fornecedores de bens e serviços para o setor de petróleo e gás. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

ROCHA, Heitor Costa Lima da. Habermas e a Teoria do Jornalismo: A Manipulação Ideológica no Jornalismo como Distorção Sistemática da Comunicação. **Revista Contracampo**, Rio de Janeiro, n. 16, 2007.

SEIXAS, Lia. **O que é jornalismo? É possível entender através dos gêneros**. Entrevista realizada com o professor José Marques de Melo, publicada em 07 de maio de 2008. Disponível em: <<http://generos-jornalisticos.blogspot.com.br/2008/05/o-que-jornalismo-possvel-entender.html>> . Acessado em: 03 de junho de 2013.

_____. **Redefinindo os gêneros jornalísticos. Proposta de novos critérios de classificação**. Livros Labcom, 2009. Série Estudos em Comunicação. Covilhã, Portugal: 2009.

_____. Gêneros Jornalísticos: partindo do discurso para chegar à finalidade. In: MELO, José Marques de; LAURINDO, Roseméri; ASSIS, Francisco de (orgs.). **Gêneros Jornalísticos: teoria e práxis**. Blumenau: Edifurb, 2012.

_____. Gêneros jornalísticos digitais: um estudo das práticas discursivas no ambiente digital. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 13, 2004, São Bernardo do Campo. **Anais...** São Bernardo do Campo: UESP, 2004. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/28326490/Generos-Jornalisticos-Digitais>. Acessado em: 15 de fevereiro de 2014.

SERRA, Rodrigo Valente. Desdobramento Espacial da Exploração e Produção de Petróleo no Brasil: em busca de um nexos para a distribuição dos *royalties* entre os municípios. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 10, 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

_____. Rendas petrolíferas no Brasil: critérios de distribuição distorcidos induzem ineficiência do gasto. In: MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente. 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 203-244.

_____. O seqüestro das rendas petrolíferas pelo poder local: A gênese das quase sortudas regiões petrolíferas brasileiras. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2007.

_____. O novo marco regulatório do setor petrolífero brasileiro: dádiva ou maldição? In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Mar de riquezas, terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X. FAPERJ, 2011.

SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise; PONTES, Carla. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.18-19, jan.-dez. 2006.

SONNI, Rodrigo Guidini; LUIZ, Danuta E. Cantóia. Democracia e mídia: interfaces e nuances de uma relação definitiva. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 90, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acessado em: 13 de março de 2013.

SOUZA, Jorge Pedro. **A teoria do agendamento e as responsabilidades do jornalista ambiental: uma perspectiva ibérica**. Biblioteca on-line de Ciências da Comunicação, 2008. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt>>. Acessado em: 20 de outubro de 2012.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias do Jornalismo, porque as notícias são como são**. 3. ed. Florianópolis: Insular, 2012.

TERRA, Denise Cunha Tavares; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de; GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves. Novos usos do território na Bacia de Campos: uma análise dos efeitos da economia petrolífera na configuração da divisão territorial do trabalho. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13, 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ENAPUR, 2009.