

ARTIGO

**POPULAR, COMUNITÁRIA OU CONTROLADA? UMA EXPERIÊNCIA DE  
COMUNICAÇÃO COM GRUPOS POPULARES NA BACIA DE CAMPOS, RIO DE  
JANEIRO**

**¿POPULAR, COMUNITARIO O CONTROLADO? UNA EXPERIENCIA DE  
COMUNICACIÓN CON GRUPOS POPULARES EN LA CUENCA DE CAMPOS,  
RÍO DE JANEIRO**

**POPULAR, COMMUNITY OR CONTROLLED? A COMMUNICATION  
EXPERIENCE WITH POPULAR GROUPS IN THE CAMPOS BASIN, RIO DE  
JANEIRO**

---

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle<sup>1</sup>

**RESUMO:**

Esse artigo objetiva analisar uma experiência de comunicação desenvolvida em dez municípios fluminenses considerados produtores de petróleo e gás e beneficiários de somas significativas de receitas petrolíferas (*royalties* e participações especiais). A experiência se desenvolveu no âmbito de um projeto de educação ambiental vinculado ao licenciamento ambiental federal, a cargo do Ibama, de empreendimentos marítimos da Petrobras na Bacia de Campos, tendo como instituição executora a Uenf. O objetivo central do projeto foi pesquisar, produzir e disseminar — em conjunto com segmentos vulneráveis aos impactos socioambientais da cadeia produtiva do petróleo e gás — informações sobre as receitas petrolíferas municipais. A metodologia central do projeto é a vigília cidadã (GANTOS, 2016). Apesar de limitações mais ou menos explícitas ao exercício da

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia Política e mestre em Políticas Sociais pela UENF, graduado em Comunicação Social / Habilitação em Jornalismo pela Escola de Comunicação da UFRJ. Dedicou-se ao estudo sobre royalties do petróleo a partir de participação no projeto "Territórios do Petróleo: royalties e vigília cidadã na Bacia de Campos" (2015-2016 e 2017-2019). E-mail: [gustavo@uenf.br](mailto:gustavo@uenf.br).

autonomia por parte dos sujeitos envolvidos no projeto, foi possível perceber boa dose de protagonismo, sobretudo na definição das pautas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunicação popular. Comunicação comunitária. Bacia de Campos. Licenciamento ambiental federal.

#### **RESUMEN:**

Este artículo tiene como objetivo analizar una experiencia de comunicación desarrollada en diez municipios de Río de Janeiro considerados productores de petróleo y gas y beneficiarios de importantes sumas de ingresos petroleros (regalías y participación especial). La experiencia se desarrolló en el marco de un proyecto de educación ambiental vinculado al licenciamento ambiental federal, a cargo del Ibama, de los proyectos marítimos de Petrobras en la Cuenca de Campos, con la institución ejecutora la Universidad Estatal del Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). El objetivo principal del proyecto fue investigar, producir y difundir, junto con segmentos vulnerables a los impactos socioambientales de la cadena de producción de petróleo y gas, información sobre los ingresos petroleros municipales. La metodología central del proyecto es la vigilancia ciudadana (GANTOS, 2016). A pesar de las limitaciones más o menos explícitas en el ejercicio de la autonomía por parte de los sujetos involucrados en el proyecto, se percibe bastante protagonismo, especialmente en la definición de los lineamientos.

**PALABRAS CLAVE:** Comunicación popular. Comunicación comunitaria. Cuenca de Campos. Licenciamento ambiental federal.

#### **ABSTRACT:**

This article aims to analyze a communication experience developed in ten municipalities in Rio de Janeiro considered oil and gas producers and beneficiaries of significant sums of oil revenues (*royalties* and special participation). The experience was developed as part of an environmental education project linked to federal environmental licensing, under the responsibility of Ibama, for Petrobras maritime projects in the Campos Basin, with Uenf as the executing institution. The main objective of the project was to research, produce and disseminate — together with segments vulnerable to the socio-environmental impacts of the oil and gas production chain — information on municipal oil revenues. The central methodology of the project is the citizen vigil (GANTOS, 2016). Despite more or less explicit limitations on the exercise of autonomy on the part of the subjects involved in the project, it was possible to perceive certain deal of centrality in their decisions, especially in the definition of the guidelines.

**KEYWORDS:** Popular communication. Community communication. Campos Basin. Federal environmental licensing.

## 1 - INTRODUÇÃO

Esse artigo resulta de uma experiência de reflexão e intervenção no campo da comunicação voltada para o exercício crítico da cidadania empreendida em dez municípios litorâneos do Norte Fluminense e Região dos Lagos, desde São João da Barra (RJ), a norte, até Arraial do Cabo (RJ), a sul<sup>2</sup>. Em cada um desses municípios se constituiu um grupo de até 20 cidadãos de origens sociais diversificadas — prioritariamente pertencentes a grupos vulneráveis aos impactos da cadeia produtiva do petróleo e gás — comprometido com a tarefa de “avançar na ampliação do conhecimento sobre a renda petrolífera, assim como compreender a natureza sistêmica dos impactos da indústria do petróleo, a partir da reflexão sobre sua realidade”. (PROJETO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO, 2016, p. 2).

Os trabalhos foram desenvolvidos no âmbito do licenciamento ambiental federal, a cargo do Ibama, de empreendimentos marítimos da Petrobras, como uma das condicionantes para a concessão de licenças ambientais<sup>3</sup>. Chamado “Territórios do Petróleo: *Royalties* e Vigília Cidadã na Bacia de Campos”, o projeto vem sendo desenvolvido pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf) em períodos bianuais que se seguem, com interrupções, desde 2014. O presente trabalho foca a experiência da fase II do projeto, implementada entre julho de 2017 e julho de 2019. Nesse período foram produzidas, em cada município, oito edições do boletim on-line “Rede Territórios do Petróleo”<sup>4</sup>, cada qual abordando a realidade do próprio município.

---

<sup>2</sup> Em ordem alfabética, os municípios abrangidos pela iniciativa são Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

<sup>3</sup> O projeto Territórios do Petróleo está vinculado ao licenciamento ambiental dos seguintes empreendimentos da Petrobras: FPSO Cidade do Rio de Janeiro - Poço-RJS-409, concessão de Espadarte - LO 594/2007; FPSO Cidade de Rio das Ostras - Bloco Exploratório Aruanã, - LO 1037/2011; P-65 - Campos de Enchova, Bonito, Enchova Oeste, Bicudo, Piraúna e Marimbá - LO 206/2002; P-47 - Campo de Marlim- LO 477/2005; P-63 - Campo de Papa-Terra - LO 1196/2013; P-61 - Campo de Papa-Terra - LO 1196/2013; Projeto de Escoamento de Gás para Cabiúnas - Gasoduto Rota Cabiúnas - LI 1001/2014 (PROJETO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO, 2016, p. 3).

<sup>4</sup> Os boletins “Rede Territórios do Petróleo” foram hospedados no sítio eletrônico do projeto ([www.territoriosdopetroleo.eco.br](http://www.territoriosdopetroleo.eco.br)). Para acesso direto às edições mais recentes, consultar o endereço <http://territoriosdopetroleo.eco.br/nova-edicao-do-boletim-digital/>.

Dito projeto vem sendo desenvolvido no contexto de redução (absoluta e relativa) nos valores de *royalties* e participações especiais — que aqui utilizaremos como sinônimo de receitas petrolíferas<sup>5</sup> — repassados às prefeituras dos municípios envolvidos e da perda relativamente rápida de centralidade da Bacia de Campos<sup>6</sup> como fonte da produção de petróleo e gás no Brasil. Em seu lugar, o protagonismo vem sendo crescentemente exercido pela Bacia de Santos<sup>7</sup>.

Além da tendência de declínio da produção na Bacia de Campos, considerada madura, o volume das rendas estritamente petrolíferas dos municípios do Norte Fluminense tende a se reduzir drasticamente em função de alteração nas regras legais de distribuição dos recursos. A Lei 12.734/2012 (BRASIL, 2012), que estabelece a redução na fatia distribuída aos estados e principalmente aos municípios considerados confrontantes com a produção (mas está parcialmente sem efeito por decisão cautelar, provisória), terá sua constitucionalidade julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em data a ser definida, após dois adiamentos, referentes às datas 20/11/19 e 29/04/20<sup>8</sup>.

## 2 – ÂNCORAS CONCEITUAIS

O conceito (em fase de construção) que norteia de forma mais ampla o conjunto de ações empreendidas no âmbito do projeto é o de vigília cidadã, que inicialmente pode ser entendido como “um estar acordado” e “um estado de consciência alerta necessário para estimular o controle social sobre a gestão municipal da renda petrolífera na Bacia de Campos” (GANTOS, 2016, p. 33-34).

---

<sup>5</sup> Usamos o termo “receitas petrolíferas” para marcar a diferença em relação a uma tendência na literatura a respeito, gerada no âmbito do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás, de passar a usar a expressão “rendas petrolíferas” para designar não apenas os royalties e participações especiais, mas também receitas tributárias decorrentes da cadeia produtiva do petróleo e gás em sentido mais amplo, tais como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de instalações, Imposto sobre Serviços (ISS) gerado por empresas de apoio à atividade etc.

<sup>6</sup> A Bacia de Campos se estende das imediações da cidade de Vitória (ES) até Arraial do Cabo, no litoral norte do Rio de Janeiro, em uma área de aproximadamente 100 mil quilômetros quadrados. (<https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/bacia-de-campos.htm> ).

<sup>7</sup> A Bacia de Santos se estende de Cabo Frio (RJ) a Florianópolis (SC) (<https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/bacia-de-santos.htm>). Atualmente a maior parte de sua produção se encontra no trecho confrontante com o estado do Rio de Janeiro.

<sup>8</sup> Para contemplar o conjunto dos estados e municípios, a lei reduz a participação dos estados e principalmente dos municípios confrontantes com a produção marítima. Uma explanação consolidada e didática das mudanças pode ser vista no capítulo 5 (p. 41-43) de Gantos (2019). Para consultar a tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, acessar <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>

Conforme a concepção adotada no projeto, trata-se de um “serviço de suporte e orientação para a cidadania baseado na cogestão de um conjunto de atividades que implicam estar informado de forma permanente e ao mesmo tempo estudar e entender os cenários, as mutações e permanências (...)” (idem).

Como seria de se esperar, essa pretensão se apoia, entre outros, no recurso a ferramentas de comunicação. É bastante evidente o viés de contraponto à abordagem da mídia hegemônica tradicional. A exemplo de todo o conjunto de projetos de educação ambiental conduzidos pelo Ibama no âmbito das condicionantes socioambientais dos empreendimentos marítimos de petróleo e gás, o projeto Territórios do Petróleo se baseia na concepção de educação ambiental crítica, que Quintas assim descreve:

Uma proposta de Educação Ambiental dialógica e transformadora pressupõe escolhas. Ao negar a neutralidade da gestão ambiental e ao afirmar o caráter intrinsecamente conflituoso da sua prática, esta concepção só deixa uma alternativa ao educador: a de comprometer-se com aqueles segmentos da sociedade brasileira sempre excluídos dos processos decisórios e que ficam com o maior ônus. (QUINTAS, 2000, apud SILVA et al, 2019, p. 234)

O enquadramento das ações de comunicação do projeto se aproxima de conceitos como os de comunicação popular ou comunicação comunitária. Em comum com a noção de comunicação popular e alternativa de Kaplún (1985), vista como “uma comunicação libertadora, transformadora, que tem o povo como gerador e protagonista” (KAPLUN, 1985 apud PERUZZO, 2008, p. 369), nossos esforços têm toda uma intencionalidade emancipatória dos grupos com os quais trabalhamos. Mas não se poderia dizer, nem mesmo em tese, que tais grupos tenham plenos poderes de decisão editorial nos materiais que elaboram, como se verá adiante. Todo o processo passa por no mínimo três níveis de mediação: o da equipe técnica local, o de uma equipe profissional de jornalistas (na qual se inclui o autor deste artigo) e o de uma equipe multidisciplinar da empresa de petróleo. Tudo isso sem falar nas diretrizes gerais vinculantes elaboradas previamente pelo Ibama.

Miani (2011) usa a expressão “Comunicação Popular e Comunitária” enfatizando o caráter complementar e dialético (não de sinônimos) dos dois adjetivos. Embora o autor reconheça a noção de comunicação popular como “um conceito em disputa” (MIANI, 2008, p. 73), adota, para os fins de sua reflexão e

prática acadêmicas, a ideia de algo produzido “pelos movimentos sociais e populares no contexto da luta de classes” (MIANI, 2006, p. 72). Já a noção de comunicação comunitária envolve toda uma discussão — nada ingênua ou isenta de desdobramentos políticos — acerca do significado do termo *comunidade*<sup>9</sup>. Para seus fins, o autor se inspira tanto em Peruzzo (1998) quanto em Paiva (1998) para considerar a efetiva participação em processos decisórios que lhe digam respeito como o sinal distintivo da ocorrência de uma comunidade. Com essa demarcação conceitual, Miani define comunicação comunitária como

o processo de produção de experiências comunicativas, portanto uma prática social, desenvolvido no âmbito de uma comunidade com vistas à conquista da cidadania, através de práticas participativas, e possibilitando aos indivíduos interagentes a construção de uma nova sociabilidade (MIANI, 2008, p. 229).

Nossa atuação também se aproxima da concepção de comunicação popular na medida em que lida com representantes de movimentos sociais e populares ligados a grupos sociais subalternos, com intuito de ajudar a fortalecê-los; mas, como já se apontou, tais grupos não têm a palavra final a respeito dos conteúdos divulgados. Também se pode enxergar uma proximidade das nossas práticas com o conceito de comunicação comunitária proposto por Miani, uma vez que as atividades dos Núcleos de Vigília Cidadã (NVC) envolvem a produção de experiências comunicativas voltadas para a promoção da cidadania; mas seria bastante forçado aplicar à realidade dos núcleos (claramente heterogêneos em sua composição interna) o conceito de *comunidade*, por mais amplo que se possa considerá-lo.

Em revisão da bibliografia na qual problematiza as aproximações e distanciamentos entre os conceitos de comunicação popular, alternativa e comunitária, Peruzzo (2008) propõe a seguinte síntese:

[...] a comunicação comunitária — que por vezes é denominada popular, alternativa ou participativa — se caracteriza por processos de comunicação baseados em princípios públicos, como não ter fins lucrativos, propiciar a participação ativa da população, ter — preferencialmente — propriedade coletiva e difundir conteúdos com a finalidade de desenvolver a educação, a cultura e ampliar a cidadania. Engloba os meios tecnológicos e outras modalidades de canais de expressão sob controle de associações comunitárias, movimentos e organizações sociais sem fins lucrativos. (PERUZZO, 2008, p.4).

---

<sup>9</sup> Por exemplo, o vocábulo com frequência é usado de forma retórica para transmitir a ideia de uma coletividade sem conflitos, mascarando as assimetrias de recursos e de poder verificadas em seu interior.

Ressalvado o aspecto relevante de não envolver a propriedade coletiva nem o controle efetivo dos meios, nossa experiência de comunicação se assemelha à definição conceitual relativamente ampla proposta por Peruzzo. Trata-se de processos baseados em princípios públicos que propiciam uma participação ativa das coletividades envolvidas e que buscam fomentar a ampliação e o aprofundamento do exercício da cidadania no âmbito municipal. Matizando um pouco as ressalvas, cabe registrar que a sociabilidade construída no âmbito dos Núcleos levou a maioria deles a se representar como “uma família”<sup>10</sup>, com bastante liberdade para uso da estrutura material colocada à disposição (sala, computador, impressora, internet etc.), o que torna não muito distante, no plano da representação, a realidade da “propriedade coletiva”. Quanto ao controle dos meios, deve-se ponderar que, respeitadas as diretrizes gerais do Ibama, os grupos exercitaram autonomia praticamente plena na definição das pautas de cada edição do boletim<sup>11</sup>.

Outra acepção de Peruzzo parcialmente aplicável à realidade de que aqui se trata é a expressão *participação controlada*, “favorecida e possível somente nos aspectos ou até o ponto que as instâncias detentoras do poder permitirem [...]” (PERUZZO, 2004, p. 79-80). No entanto, sua definição se afasta da prática do projeto Territórios do Petróleo ao incluir a frase “Manipula-se a comunidade para adequar suas demandas aos interesses de quem detém o poder”. Em verdade, não é possível afastar completamente a possibilidade de manipulação eventual, mas dizê-lo nesses termos seria atitude simplória. Nesse caso, “quem detém o poder” não é uma instância monolítica como a sentença faria supor, mas sim um delicado arranjo institucional-organizacional envolvendo uma fração muito específica da burocracia do Ibama, setores da Petrobras e um grupo vinculado à UENF, além de uma fundação responsável pela gestão administrativo-financeira. Tal arranjo comporta frequentes tensões e raramente permite decisões controversas sem algum grau de negociação entre as partes envolvidas, aí incluídos os Núcleos de Vigília Cidadã.

---

<sup>10</sup> Traço identificado originariamente pela professora Suely Coelho Lemos e presente, por exemplo, nos relatos dos Núcleos de Vigília Cidadão de Campos dos Goytacazes e São João da Barra, como na frase a seguir, de um morador da localidade do Açú, em São João da Barra: “Aqui no NVC é assim, sempre uma família, e família é unida em tudo e com todos. As diferenças ficam da porta para fora [...]” (GANTOS, 2019, p.87)

<sup>11</sup> Essa afirmativa será problematizada na seção 4.

Com essa fundamentação em mente, vamos propor uma análise da experiência comunicativa dos Núcleos de Vigília Cidadã. Um aspecto crucial envolvido é a complexidade técnica das informações relevantes afetas à questão das receitas petrolíferas municipais. A ele nos dedicaremos na seção 3.

### **3 – RECEITAS PETROLÍFERAS: UM EMARANHADO DE NORMAS A SEREM APROPRIADAS**

Embora a prática da comunicação em contexto de “empoderamento” grupos sociais subalternos constitua uma questão basicamente política — pois envolve o enfrentamento, dentro de seus limites, de uma distribuição extremamente desigual de poder —, trata-se sempre, também, de uma questão técnica: é preciso trabalhar o domínio da linguagem, o desembaraço no uso dos instrumentos, as técnicas básicas de comunicação. No caso de que tratamos, o peso do componente técnico é amplificado pelo fato de se ter como temática central as normativas envolvendo as receitas petrolíferas, sabidamente complexas.

Em linhas muito gerais, tem-se um conjunto de leis voltadas para as regras de rateio dessas receitas que se sucederam no tempo sem que houvesse um diploma legal que compilasse e consolidasse as normas. No nível do senso comum, muito pouco se sabe sobre os motivos que levam um município a receber ou a deixar de receber esses recursos, fato que se pode observar até mesmo entre cidadãos de algum modo engajados em projetos ou em atividades ligados à cadeia do petróleo e gás<sup>12</sup>. Aliás, foi a constatação desse grau de desinformação, por meio de um diagnóstico participativo elaborado nos municípios da Bacia de Campos (DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DA BACIA DE CAMPOS, 2012), que deu origem ao projeto Territórios do Petróleo. Como agravante, toda vez que se abordam as regras de rateio é preciso tratar também da possibilidade concreta de elas serem profundamente alteradas conforme a decisão final a ser tomada pelo Supremo Tribunal Federal quanto à validade integral da Lei 12.734/2012 (BRASIL, 2012), conforme mencionado antes.

---

<sup>12</sup> Por exemplo, entrevistados originários da porção sul da Bacia de Campos — Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu — demonstraram desconhecer a própria ocorrência de extração de petróleo na costa de seus municípios (SMIDERLE, 2016).

Para o leitor ter uma ideia e se apropriar, também ele, do que é básico a esse respeito, faremos um resumo da questão da legislação de rateio. O pagamento de valores aos estados e municípios onde se dê a produção de petróleo e gás data da década de 1950, com a lei que criou a Petrobras e instituiu o monopólio estatal do petróleo (BRASIL, 1953). Na ocasião, não se pensava em campos marítimos, e a Petrobras (cuja acionista majoritária era a União) repassava 5% do valor bruto da produção para estados produtores, que retinham para si quatro pontos percentuais e repassavam um ponto percentual para os municípios produtores<sup>13</sup>.

A produção marítima no Brasil começou em 1968, na altura da costa de Sergipe, mas os estados e municípios confrontantes com a produção não recebiam qualquer valor por isso. Ainda no tempo da ditadura militar, o decreto-lei 1.288/1973 (BRASIL, 1973) determinou o pagamento de *royalties* também sobre a produção marítima, mas os recursos foram destinados ao então Conselho Nacional do Petróleo (CNP), órgão vinculado ao Ministério das Minas e Energia, com a finalidade de formar estoques de combustíveis e garantir a segurança e a regularidade da geração de energia elétrica. (GANTOS, 2019, p. 21).

Na Bacia de Campos, a ocorrência de petróleo foi descoberta em 1974, com o campo de Garoupa (confrontante com os municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e Carapebus), tendo-se iniciado a produção comercial em 1977, no campo de Enchova (confrontante com Campos dos Goytacazes, Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Quissamã)<sup>14</sup>. Até 1986, quando a Bacia de Campos já tinha assumido a liderança na produção nacional de petróleo, não havia repasse de *royalties* aos estados e municípios confrontantes com a produção marítima, tampouco de participações especiais, que viriam a ser instituídas somente em 1997 (BRASIL, 1997). Uma lei aprovada pelo Congresso Nacional nesse sentido foi vetada pelo presidente João Batista Figueiredo em 03 de julho de 1984 (GANTOS, 2019), e o direito aos repasses só foi reconhecido por uma lei de dezembro de 1985 (BRASIL, 1985), cujos efeitos começaram a se concretizar no ano seguinte, por meio da Lei 7.525/1986 (BRASIL, 1986). Essas duas últimas leis estendiam a estados e municípios considerados produtores o direito à indenização na proporção de 5% do valor bruto da produção, estabelecendo uma série de parâmetros para direcionar os

---

<sup>13</sup> Pouco depois, a Lei 3.257/1957 acabou com a intermediação dos estados, definindo o repasse de 4% aos estados produtores e 1% diretamente aos municípios onde ocorria a extração (BRASIL, 1957).

<sup>14</sup> Na década de 1970 ainda não tinham sido criados os municípios de Carapebus (RJ) e Quissamã (RJ), sendo então pertencentes a Macaé (RJ).

recursos municipais não apenas aos produtores, mas também ao circuito de vizinhança e àqueles cortados por dutos de escoamento da produção.

Em 1997, por ocasião da flexibilização do monopólio estatal e o estabelecimento do regime de concessão da exploração e produção a empresas privadas (ou estatais estrangeiras), o percentual dos *royalties* (pela primeira vez assim denominados no âmbito da legislação) subiu de 5% para uma alíquota padrão de 10%. Essa alíquota poderia ser excepcionalmente reduzida, segundo critérios técnicos, para algum patamar entre 5% e 10%. Para evitar obstáculos políticos, a nova lei manteve os critérios de distribuição dos *royalties* previstos pela legislação anterior (que previa alíquota de 5% sobre o valor da produção) e definiu novos parâmetros apenas para a parcela dos *royalties* que excedesse o patamar tradicional de 5%. Ou seja, manteve-se a distribuição antiga na parcela até 5% e adotaram-se novos parâmetros na parcela excedente a 5%. No âmbito municipal, esses novos parâmetros, válidos também para as participações especiais, então instituídas<sup>15</sup>, concentraram os recursos nos municípios considerados produtores, sem reparti-los com o circuito de vizinhança<sup>16</sup>.

Em 2010, frente à descoberta de grandes reservas na camada do pré-sal, foi instituído o regime de partilha de produção, pelo qual a empresa de petróleo reparte com o Estado brasileiro o petróleo e o gás natural porventura extraídos. Nesse regime há *royalties*, na alíquota fixa de 15%, mas não há participação especial, pois eventuais lucros extraordinários já beneficiam o Estado por conta da sua parte na produção. No contexto do descobrimento das reservas no pré-sal, os estados e municípios não produtores se articularam para aprovar no Congresso Nacional uma lei prevendo a repartição mais equânime das receitas petrolíferas entre os entes federativos. Essa lei (BRASIL, 2012) chegou a ser vetada pela Presidência da República, no primeiro mandato de Dilma Rousseff, mas o veto foi derrubado pelo Congresso. As novas regras de rateio só não vigoraram de imediato porque o Supremo Tribunal Federal (STF) acatou, em medida cautelar (provisória), uma Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo governo do estado do Rio de Janeiro

---

<sup>15</sup> Diferentemente dos *royalties*, que são devidos sempre que se extraia qualquer quantidade de petróleo ou gás (mesmo em fases de testes) e se calculam por um percentual aplicado ao valor bruto da produção, a participação especial só é exigida em campos com grande volume de produção ou rentabilidade, sendo calculada mediante a aplicação de um percentual variável a um valor líquido (valor bruto da produção de um campo menos algumas despesas e investimentos).

<sup>16</sup> Uma exposição didática dessas regras, incluindo um glossário com termos técnicos pertinentes ao tema, pode ser consultada em Gantos (2019).

(BRASIL, 2013). O julgamento do mérito da questão tinha sido marcado para 20/11/19, tendo sido remarcado para 29/04/20 e mais uma vez adiado, sem nova data definida.

Em síntese, os esforços do projeto envolviam estratégias de apropriação crítica desse emaranhado de normas tanto por parte dos cidadãos reunidos nos Núcleos como por parte da equipe técnica de apoio aos trabalhos. Tais esforços de modo algum se restringiram ao processo de elaboração de boletins. Houve uma série de oficinas e de outras atividades voltadas para essa apropriação, ao lado de outras tantas direcionadas à aquisição e ao cultivo de uma visão crítica sobre o contexto municipal e regional em sentido mais amplo. Mas se pode dizer que os boletins coletivamente produzidos espelham em boa medida até que ponto o processo amadureceu e pôde se cristalizar em cada Núcleo de Vigília Cidadã. À discussão desse processo dedicaremos a próxima seção.

#### **4 - A EXPERIÊNCIA DO BOLETIM DIGITAL NOS NVC**

Sendo um processo regulado, uma vez que integra o procedimento administrativo do licenciamento ambiental federal, o trabalho nos Núcleos de Vigília Cidadã não tem a pretensão de se dar em um espaço de total autonomia dos sujeitos. Uma expressão que inclusive entrou no jargão dos operadores do projeto Territórios do Petróleo foi “a baliza do Ibama”, significando que as ações tinham que ter como foco e limite os objetivos institucionalmente estabelecidos. Do ponto de vista da equipe acadêmica envolvida, notadamente da Coordenação Técnica<sup>17</sup>, a autonomização dos cidadãos congregados nos Núcleos deveria dar-se gradualmente, como sugere o esquema da Figura 1, utilizado em diversos documentos internos do projeto.

**Figura 1:** Esquema do processo de autonomização dos sujeitos da ação educativa no domínio e controle das ferramentas de comunicação no âmbito do projeto Territórios do Petróleo.

---

<sup>17</sup> Desde 2014 até pelo menos 2019 a cargo do professor Marcelo Carlos Gantos, do Centro de Ciências do Homem (CCH) da Uenf.



**Fonte:** Versão simplificada de Smiderle et al (2019, p. 254).

O grau de engajamento e de avanço rumo a uma postura mais autônoma variou de município para município. Como a elaboração dos boletins constituía meta formal do projeto, foi necessária uma dose de flexibilidade para tentar conciliar o respeito ao ritmo de cada grupo com as exigências dos prazos pré-estabelecidos. Uma análise mais densa sobre o grau de autonomia conquistado pelos sujeitos frente ao nível de indução/controlado das instâncias de moderação foge ao escopo desse artigo, mas é certo que tal empreitada exigiria uma atenção sutil que contemplasse não apenas as instâncias formalmente dotadas de poder de veto (notadamente a equipe da Petrobras e em última instância o grupo de analistas ambientais do Ibama), mas também os diferentes espaços de micropoder à disposição dos jornalistas envolvidos, dos técnicos (de distintas hierarquias) e mesmo dos diferentes perfis de cidadãos engajados no processo.

O cronograma previa a elaboração e publicação on-line de oito edições bimestrais do boletim digital *Rede Territórios do Petróleo* por cada um dos dez Núcleos de Vigília Cidadã entre fevereiro de 2018 e abril de 2019. Antes do início dos trabalhos foi realizada uma oficina na qual pesquisadores e técnicos do projeto exercitaram com os sujeitos estratégias de apuração, redação e produção de notícias. “Não foram oficinas para se *ensinar a fazer*, mas para discutir coletivamente o que está por trás de cada técnica” (SMIDERLE et al, 2019, p.249).

O problema político envolvido nesse tipo de produção compartilhada de conteúdos informativos emergiu logo na primeira edição. Embora a pauta tivesse sido pré-definida pela equipe técnica — o que foi uma excepcionalidade admitida

apenas para o primeiro número —, dois Núcleos de Vigília se decidiram por pautas diferentes. Diferentes e delicadas, pois traziam um tom “antiprefeitura” muito acentuado para uma experiência que se iniciava tendo que vencer prováveis desconfianças quanto a uma possível instrumentalização político-partidária do projeto. Os limites da autonomia dos Núcleos na produção de seus materiais informativos vieram a ser discutidos em reuniões dos jornalistas do projeto com cada grupo de atuação municipal, resultando na aprovação consensual de um documento com diretrizes técnicas e políticas para a elaboração de materiais informativos. No item politicamente nevrálgico do documento se lê:

**Art. 5º** Os NVC, que não existem isolados do contexto institucional que lhes deu origem, reconhecem a legitimidade da equipe de técnicos e pesquisadores do projeto Territórios do Petróleo e da empresa petrolífera para tomar parte no processo editorial cotidiano bem como do órgão ambiental para avaliar o trabalho e propor ajustes com base nas diretrizes do projeto, **sendo assegurado o diálogo com o respectivo Núcleo de Vigília Cidadã para a obtenção do consenso.** (PROJETO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO, 2018, p. 2, grifos nossos).

Feito esse acordo — que incluiu o foco na questão das receitas petrolíferas, a recusa à simples veiculação de denúncias e o caráter apartidário dos Núcleos —, os grupos conseguiram, em linhas gerais, exercitar sua autonomia. Segundo relatos dos técnicos locais e de seus supervisores imediatos, o ponto alto se deu na definição das pautas. Tendo sempre alguma conexão com as receitas petrolíferas, os boletins trataram de temas diversos como transporte público, saneamento, saúde, instâncias de controle social, patrimônio cultural, segurança pública, aspectos ambientais, entre outros (Figura 1).

**Figura 1: Boletim 08 do núcleo de Campos dos Goytacazes**



**Fonte:** Territórios do Petróleo, 2019.<sup>18</sup>

O aspecto crítico esteve presente, mas com um tom sempre muito mais informativo do que militante. Para além dos *royalties* e participações especiais, que foram objeto de muitas matérias, os Núcleos se esmeraram em levantar e apresentar aos cidadãos leitores os canais de informação sobre a gestão pública, tais como portais de transparência, Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), espaços no Legislativo previstos pelas Leis Orgânicas Municipais, entre outros.

**5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo de elaboração dos boletins digitais “Rede Territórios do Petróleo”, com edições específicas para cada um dos dez municípios fluminenses abrangidos pelo projeto em questão, representou uma parte importante da atuação dos Núcleos de Vigília Cidadã (NVC). Mais do que a qualidade editorial dos produtos finais, o aspecto fundamental foi o processo no qual os cidadãos reunidos em seus núcleos puderam se envolver. Pode-se dizer que a experiência propiciou significativo aprendizado para todos os participantes.

Da parte dos membros dos NVC, ficou bastante marcada a importância de checar as fontes das informações antes de repassá-las. Esse foi um aspecto

<sup>18</sup> Disponível em <http://territoriosdopetroleo.eco.br/wp-content/uploads/2019/06/08-Boletim-08-Campos-PUBLICAR.pdf>. Para outros números, ver <http://territoriosdopetroleo.eco.br/nova-edicao-do-boletim-digital/>.

fortemente enfatizado pelos jornalistas e demais integrantes da equipe técnica do projeto, tanto em oficinas quanto na interação cotidiana relacionada à elaboração dos conteúdos<sup>19</sup>. Na busca por informações confiáveis, consultas a sítios eletrônicos como o da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e dos portais de transparência entraram na rotina das atividades dos cidadãos reunidos em seus municípios. Pode-se inferir que a participação na *elaboração* de materiais informativos tenha contribuído para o fortalecimento do senso crítico no momento de *consumir* notícias.

A questão dos limites postos à autonomia dos grupos na gestão do processo comunicacional — em tese um problema — parece ter-se mantido em níveis aceitáveis em vista da clareza adotada pela equipe técnica desde o início. Uma vez que não haja dissimilações, também não há maior espaço para manipulação. Ademais, para cidadãos militantes dos movimentos sociais, o âmbito do exercício da autonomia é o do seu próprio movimento ou, no limite, da sua condição de cidadão — e não um espaço fortemente regulado como o do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953*. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 9.478, de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm). Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. *Lei nº 3.257, de 2 de maio de 1957*. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953 (dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3257.htm). Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. *Decreto-lei 1.288, de 1 de novembro de 1973*. Altera o § 4º, do artigo 27, da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, acrescentado pelo Decreto-lei nº 523, de 8 de abril de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De1288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De1288.htm). Acesso em: 09 mar. 2020.

---

<sup>19</sup> O grande debate sobre o problema das *fake news* após as eleições de 2018 ilustra a importância desse tipo de atividade.

BRASIL. *Lei 7.453, de 30 de dezembro de 1985*. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que "dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7453.htm). Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. *Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986*. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm). Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. *Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm). Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm). Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. *Lei 12.734/2012*. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/L12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/L12734.htm). Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917, protocolada em 15 de março de 2013*. Supremo Tribunal Federal. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>. Acesso em: 09 mar. 2020.

DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DA BACIA DE CAMPOS. Relatório do Diagnóstico Participativo do PEA-BC – versão resumida. Rio de Janeiro: 2012

GANTOS, Marcelo Carlos. Projeto "Territórios do Petróleo" como ferramental de educação ambiental crítica. In: GANTOS, M.C. (org.). *A Caravana Territórios do*

*Petróleo: ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2016. p. 69-90.*

GANTOS, Marcelo Carlos. *Territórios do Petróleo: Cidadãos em Ação II*, volume 02. Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2019.

MIANI, Rozinaldo Antonio. Comunicação popular. In: GADINI, Sergio Luiz; WOITOWICZ, Karina Janz (Orgs.). *Noções básicas de Folkcomunicação*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2006.

PAIVA, Raquel. *O espírito comum: comunidade, mídia e globalismo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PERUZZO, Cicília Maria Krohling. *Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Conceitos de comunicação popular, alternativa e comunitária revisitados. Reelaborações no setor. *Palavra Chave*, v. 11, n. 2 (2008). Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/649/64911214.pdf>. Consulta em: 09 mar. 2020.

PROJETO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO. Plano de Trabalho do Projeto de Educação Ambiental. Abril de 2016.

PROJETO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO. Política de uso dos canais de informação utilizados pelos Núcleos de Vigília Cidadã (NVC). Campos dos Goytacazes: PEA Territórios do Petróleo, 2018.

SILVA, Michelle Nascimento Weissmann; BARBOSA, Julia Guimaraes; OLIVEIRA, Nayara Seabra de; SOUZA, Rafael Paes da Silva de. Construção coletiva para a fase III. In: GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). *Experiências e reflexões sobre a vigília cidadã para o controle social dos royalties*. Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2019.

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira. *Petróleo, gás e informação: desafios do controle social sobre os royalties e participações especiais na Bacia de Campos. Relatório de atividades desenvolvidas ao amparo do Plano de Trabalho referente a projeto de pesquisa 2015-2016*. Campos dos Goytacazes: Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos, 2016.

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira; LOPES, Miguel de Araújo; BARRETO, Simone Rodrigues. Boletim digital Rede Territórios do Petróleo: uma experiência de participação e de controle social na Bacia de Campos. In: GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). *Experiências e reflexões sobre a vigília cidadã para o controle social dos royalties*. Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2019.