

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PUC-SP

Rayssa Pereira do Nascimento Mendes

**Petrobrás e o cenário de crise atual:
a construção de um escândalo político midiático**

Mestrado em Ciências Sociais

São Paulo
2018

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PUC-SP

Rayssa Pereira do Nascimento Mendes

**Petrobrás e o cenário de crise atual:
a construção de um escândalo político midiático**

Mestrado em Ciências Sociais

Dissertação de mestrado apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, com ênfase em Ciência Política, sob orientação da Profa. Dra. Rosemary Segurado.

PUC-SP
2018

Banca Examinadora

Esta dissertação de Mestrado foi realizada com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas e a todos que de alguma forma fizeram parte dessa trajetória, seja pelas preciosas contribuições acadêmicas, pelos conselhos ou simplesmente pela paciência e acolhida. Aos familiares, amigos, colegas, gatinhos e namorado: muito obrigada.

Agradeço o imprescindível apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à PUC-SP, por todo conhecimento e oportunidades propiciados.

Agradeço aos professores Rafael Araújo e Eric Barreto, pelas preciosas contribuições na ocasião da qualificação e, de diferentes maneiras, ao longo desse percurso acadêmico.

Por fim, agradeço à minha querida orientadora, Rosemary Segurado, pela dedicação, paciência e inspiração ao longo não só do mestrado, mas de toda a minha trajetória desde os tempos idos da graduação.

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo investigar a relação entre a Petrobrás e a atual crise política no Brasil. Por se tratar de um setor estratégico, a estatal foi alvo de inúmeras ofensivas no início da Operação Lava Jato, o que contribuiu, a partir de determinadas abordagens midiáticas, para que a operação ganhasse destaque perante a opinião pública. Tal análise tem como referencial teórico as proposições de John B. Thompson no que diz respeito à estruturação dos escândalos políticos, tendo a reputação da Petrobrás como elemento central de disputa. Assim, primeiramente, procuraremos descrever um panorama do contexto histórico, econômico e geopolítico da estatal, que demonstra a sua importância e, por consequência, possíveis interesses que desperta, em um cenário global cujos atores têm seus conflitos pautados pela produção e comercialização do petróleo. Apresentaremos elementos que compõem o contexto da Petrobrás, procurando ilustrar como uma crise política de tal dimensão foi grandemente viabilizada pela posição estratégica da empresa, permitindo a construção e legitimação da Operação Lava Jato perante a opinião pública, que comporiam, ao longo dos últimos anos, um cenário de crise política nacional. A operação surge em um momento bastante “propício”: o ano de 2014 vivenciou uma crise do petróleo, em âmbito global. No entanto, nem a crise internacional do petróleo ou qualquer desses elementos históricos foram abordados naquele momento pelos jornais de grande circulação brasileiros. Assim, a utilização de aspectos metodológicos das teorias de agendamento e enquadramento para a análise discursiva, observando a atuação de alguns desses veículos midiáticos, é fundamental para um melhor entendimento de como o cenário de crise política – e a Operação Lava Jato – se emolduraram a partir de um discurso de crise da Petrobrás. Por fim, observaremos alguns dos atores envolvidos na construção desse escândalo – e da crise, por extensão –, procurando entender como se articularam e articulam a partir do exercício do poder simbólico, subjetivo por definição. Apesar dessa subjetividade, esses atores – Poder Judiciário e veículos de comunicação em massa – atuam com pretensa neutralidade e objetividade, influenciando grandemente o cenário político e econômico. Tal aliança visa a deslegitimação da classe política tradicional sem contribuir para que o debate público seja articulado de forma consistente e efetiva, de modo que, em diferentes escalas, seus prejuízos acabam por afetar, majoritariamente, a Petrobrás e a própria Democracia.

Palavras-chave: Petrobrás; Operação Lava Jato; Democracia; poder simbólico; petróleo.

ABSTRACT

This research aims to investigate the relation between Petrobrás and the current political crisis in Brazil. As part of a strategic sector, the state company was the target of uncountable onslaughts in the beginning of Operation Car Wash, what has spotlighted it in front of public opinion, through certain media approaches. The theoretical framework setting this analysis is the propositions of John B. Thompson about the structuring of political scandals, having the reputation of Petrobrás as its core element under dispute. Firstly, we will describe a historical, economic and geopolitical overview of the state company, which demonstrates its importance and, accordingly, potential interests that it awakes in a global scenery whose actors guide their conflicts by the production and trade of petroleum. We will present elements that compose the context of Petrobrás, aiming to illustrate how such a political crisis was significantly viable thanks to the strategic position of the company. It has allowed the construction and legitimation of the Operation Car Wash in front of public opinion, which constitutes the national political crisis scenery of current years. The operation emerges in a very “convenient” moment: 2014, during the global crisis of petroleum. However, nor the international crisis of petroleum or any of those historical events were mentioned by the major media vehicles at that moment. Thus, the methodology of agenda setting and framing of these major media vehicles is fundamental to understand how the political crisis scenery – and the Operation Car Wash – were shaped by a discourse of crisis of Petrobrás. Finally, we will observe some actors involved in the construction of such scandal – and of the crisis, therefore – in order to understand how they articulate (currently and in the past) through the exercise of symbolic power, which is subjective by definition. Despite this subjectivity, these actors – judicial power and major media vehicles – act with a supposed neutrality and objectivity, expressively influencing the political and economic scenery. Such alliance aims to delegitimise the traditional political class, not contributing to a more consistent and effective articulation of the public debate, majorly affecting Petrobrás and Democracy itself at different levels.

Keywords:Petrobrás; Operation Car Wash; Democracy; symbolic power; petroleum.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Evolução do petróleo, jan. 1973 a jun. 2012 (em US\$/barril).....	28
GRÁFICO 2: Fluxos de caixa das atividades de investimento (2011-2013).....	33
GRÁFICO 3: Preço do barril de petróleo de 2008 a 2017 (em US\$)	35
GRÁFICO 4: Produção de gás e óleo Xisto nos Estados Unidos de 1999 a 2015	36
GRÁFICO 5: Notícias relacionadas à Petrobras e à Operação Lava Jato entre o primeiro semestre de 2014 e o segundo semestre de 2016.....	46
GRÁFICO 6: Notícias que apresentam a palavra-chave “Petrobrás” e “Lava Jato” x “Copa do Mundo” x “eleições 2014	47
FIGURA 1: Manchete de capa do jornal Folha de São Paulo, em 21 de março de 2014, a respeito da prisão de Paulo Roberto Costa, pela Operação Lava Jato.....	50
GRÁFICO 7: Enquadramentos dados à Petrobrás pelos jornais Folha de São Paulo e Valor Econômico (20/03/2015 a 27/10/2014)	51
GRÁFICO 8: Volume mensal de notícias contendo a palavra-chave “Petrobrás” em 2014 nos jornais Folha de São Paulo e Valor Econômico	52
FIGURA 2: Infográfico explicando caso Pasadena.....	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNP – Conselho Nacional do Petróleo

CPI – Comissão de Inquérito Parlamentar

DNPM - Departamento Nacional da Produção Mineral

DOU – Diário Oficial da União

MPF – Ministério Público Federal

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PL – Projeto de Lei

SINDIPETRO NF – Sindicato dos Petroleiros do Norte Fluminense.

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	
A importância histórica e estratégica da Petrobrás	15
1) A dimensão histórica do petróleo	16
a) Os minérios na República Velha (1889-1930)	18
b) O petróleo na mídia - a campanha O Petróleo é Nosso!	20
b) A institucionalidade do petróleo	22
d) A criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP)	23
2) Considerações sobre a geopolítica do petróleo A dimensão histórica do petróleo	25
a) Atores e interesses – as irmãs do petróleo	29
3) Caracterização da Petrobrás.....	31
CAPÍTULO II	
Petrobrás e Operação Lava Jato – agendamento e enquadramento na construção de um escândalo político midiático	39
1) Escândalos Políticos Midiáticos na Modernidade	40
2) Agendamento e enquadramento do escândalo político e midiático da Operação Lava Jato: o papel da Petrobrás	42
3) Eleições presidenciais, Agenda Setting e a consolidação da Operação Lava Jato	56
CAPÍTULO III	
Desdobramentos	59
1) A dimensão simbólica do poder.....	61
2) A importância política do Poder Judiciário	63
3) Guerra contra a corrupção: Operação Mãos Limpas e Operação Lava Jato	67
4) Regulação da mídia, participação política e desdobramentos da crise	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80

INTRODUÇÃO

O ano de 2014, quando o projeto para a presente dissertação começou a ser elaborado, foi bastante marcante para a política brasileira. A “ressaca” das Jornadas de Junho de 2013 ainda reverberava, um escândalo envolvendo a Petrobrás¹ eclodia, as eleições presidenciais despertavam muitas polêmicas. 2014 foi marcado por muitos acontecimentos que, em grande medida, iniciaram um capítulo conturbado na história brasileira, ainda sem desfecho.

No primeiro semestre daquele ano, precisamente em março, eventos que ganhariam destaque nos meses subsequentes apareceram pela primeira vez nos grandes jornais brasileiros, envolvendo a maior empresa nacional, a Petrobrás. De um lado, a Operação Lava Jato, que inicialmente se tratava de investigar uma rede de postos de gasolina e de lavagem de automóveis a jato – e aí está também a origem do nome –, usados para movimentar recursos ilícitos pertencentes a organizações criminosas (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2014). Posteriormente, ela se tornaria uma operação para investigar esquemas de recursos desviados da Petrobrás, se caracterizando como “a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve” (*idem*).

De outro lado, o caso Pasadena, que configurou uma grande polêmica nacional naquele momento, envolvendo o nome da então presidenta Dilma Rousseff, que integrava o Conselho de Administração da Petrobrás em 2006, quando a refinaria foi comprada. O caso Pasadena dizia respeito a uma refinaria comprada pela estatal junto à uma petroleira belga, a *Astra Oil*, que processaria o petróleo pesado do campo de Marlim, nos Estados Unidos. A polêmica nos jornais surgiu, então, alegando que a Petrobrás realizara um “mau” negócio, abrindo margem para a suspeita de desvio de recursos, e Dilma seria uma das responsáveis, uma vez que participava do conselho quando o contrato da compra foi aprovado.

Esses acontecimentos pouco ou nada tinham em comum, exceto pelo fato de que o nome da Petrobrás estampou as capas de jornal que os retrataram, seja no caso da compra da refinaria, seja porque Paulo Roberto Costa – um dos primeiros investigados pela Operação Lava Jato – era ex-diretor de Abastecimento da empresa e funcionário ativo à época que a refinaria fora comprada. Esses elementos colocaram a estatal no epicentro do cenário de crise – política e da própria empresa – que se instauraria. Embora os discursos sobre tais

¹ Optamos aqui por acentuar o nome Petrobrás. Existem algumas polêmicas acerca dessa questão, fazendo com que o ato de acentuar – ou não – adquirisse caráter ideológico. Em 1994, o acento caiu sob o argumento de que facilitaria as transações no mercado internacional. Em 2002, os sindicatos dos petroleiros decidiram retomar o uso do acento, em defesa de uma Petrobrás verdadeiramente nacional. (SINDIPETRO NF, 2014).

acontecimentos tenham se estruturado a partir da questão da corrupção, mantendo o debate pouco aprofundado, não é coincidência que tudo tenha acontecido a partir da Petrobrás, historicamente a principal empresa nacional e de caráter estatal.

Esses fatores levam a crer que uma crise política de tamanhas proporções apenas poderia se originar a partir de algo considerado um patrimônio nacional, grande geradora de recursos e riquezas. O uso político da Petrobrás na Operação Lava Jato e as proporções que tomaram seus desdobramentos se tornam ainda mais relevantes por se passarem pouco tempo após a descoberta da camada de pré-sal, ocorrida na primeira década dos anos 2000, culminando em um crescimento de 24 vezes da produção diária de petróleo entre 2010 e 2016 (PETROBRÁS, 2018).

Historicamente, a Petrobrás tem sido palco de disputas políticas, entre diferentes atores e interesses. É como iniciaremos este trabalho, através de uma jornada histórica pelo Brasil, onde a gestão dos recursos naturais configurava polêmicas muito antes da criação da estatal. Por estarem vinculados ao território, os debates a respeito dos recursos seguiram o percurso de incertezas das próprias discussões que tratavam da formação do Estado nacional brasileiro. Os interesses privados nacionais, o posicionamento estatal e os investimentos estrangeiros deram a tônica dos embates a respeito do petróleo, principalmente nas décadas de 1920 e 1930. Aos poucos, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder e a configuração do Estado Novo, essa questão ganharia uma resolução definitiva e análoga a muitas das decisões políticas do período subsequente. Com forte influência de ideais nacionalistas, a institucionalização do petróleo iniciada na década de 1930 culminaria na criação da Petrobrás, na década de 1950, desde então uma das maiores empresas nacionais, cuja característica constitutiva – seu caráter estatal – marcaria diferentes momentos da história brasileira.

Dessa forma, sua importância tem notável componente histórica e não se restringe ao âmbito nacional. De fato, veremos ainda nesse primeiro capítulo como se desenvolveu, ao longo do século XX, o cenário geopolítico do petróleo, que legou à Petrobrás um papel de destaque frente às grandes empresas do setor no mundo. Há pelo menos 100 anos, esse recurso tem sido um importante elemento para pensar as relações internacionais, através de inúmeras guerras e conflitos.

A composição de um panorama que traz elementos históricos, geopolíticos e econômicos é uma importante premissa para entender o contexto da Petrobrás no ano de 2014.

Tendo em vista esses fatores, que demonstram a importância estratégica da empresa, nos debruçaremos então sobre os acontecimentos que marcaram tal ano, verificando como se construiu um escândalo político midiático (THOMPSON, 2002b) a partir da Petrobrás, cujos desdobramentos seriam responsáveis pelo cenário de crise política que vive o Brasil ainda nos dias atuais. Para isso, no segundo capítulo lançaremos mão das contribuições que as teorias da comunicação nos proporcionam, a partir do levantamento feito em alguns jornais de grande circulação no país, realizando uma análise de notícias relacionadas à Petrobrás, principalmente no que diz respeito ao cenário de crise que se iniciava com o início da Operação Lava Jato e com o caso Pasadena.

Para este trabalho, as teorias de agendamento e enquadramento da mídia serviram como importantes condutores metodológicos. Buscaremos entender melhor como as agendas foram definidas e organizadas, a partir da atuação da mídia na definição do que deveria ser discutido a respeito das polêmicas envolvendo a Petrobrás, partindo da contribuição de McCombs e Shaw (1972) sobre *agenda-setting*. Além disso, entender também como o próprio discurso foi organizado na abordagem de determinados acontecimentos, a partir da teoria dos enquadramentos (PORTO, 2002). Do ponto de vista teórico, essa análise contribui para entender melhor o papel dos meios de comunicação de massa em escândalos como o que envolve a Petrobrás e a Operação Lava Jato, uma vez que os veículos midiáticos têm atuado a partir do exercício do poder simbólico (THOMPSON, 2002a).

Por fim, no capítulo 3, observaremos as correlações de força por trás da Operação Lava Jato, trazendo alguns dos possíveis interesses e atores a ela relacionados. Nos ateremos, ainda, a algumas das consequências que o escândalo tem legado para o país, nomeadamente a crise das instituições democráticas e a crise na Petrobrás. Tal desfecho procura tratar brevemente alguns aspectos relacionados ao uso político da estatal na operação, sobretudo aqueles que não são comumente veiculados pelos meios de comunicação de massa devido ao próprio papel que estas possuem dentro do escândalo.

CAPÍTULO I

A importância histórica e estratégica da Petrobrás

Ao tratar da importância da Petrobrás para a sociedade brasileira, uma caracterização a respeito do contexto sócio-histórico na qual a empresa se insere se faz importante nesse percurso e são algumas dessas questões que procuraremos trabalhar no presente capítulo. Para entender melhor as motivações e interesses que colocaram a estatal no epicentro da crise atual, no momento em que esta eclodiu em 2014, é preciso recorrer a determinados eventos históricos, importantes no que concerne a sua criação, e ao posicionamento estratégico que a empresa se encontra, sobretudo no ano mencionado.

Tendo em vista traçar um panorama de contextualização acerca da importância da Petrobrás, enquanto petroleira estatal, nos propomos a tratar de diferentes aspectos. Primeiramente, uma perspectiva histórica nacional, relacionada à questão dos minérios e, especificamente do petróleo, visando trazer algumas das principais disputas que envolveram esse recurso no Brasil, sobretudo no que diz respeito à definição das políticas de exploração e de regulamentação. Dentre os fatores e agentes influenciadores se destacavam os empresários do setor privado nacional, as multinacionais do petróleo e o ideal nacionalista. Dessa forma, tendo em vista o contexto nacional, é importante observar, em um segundo momento, como essa dinâmica se organiza internacionalmente, uma vez que repercute também internamente. Assim, trabalharemos alguns elementos no âmbito das relações internacionais, a partir da perspectiva da geopolítica do petróleo, procurando identificar alguns dos atores e interesses que influenciam essas relações em âmbito econômico global, para melhor compreender a força que possuem também em uma dimensão interna. Por fim, trabalharemos o aspecto econômico a partir de uma caracterização estrutural da empresa na eminência da crise em 2014. Esses elementos foram escolhidos por tratarem tanto da perspectiva política quanto econômica da empresa, além de considerar-se importante a prospecção histórica para observar em perspectiva algumas das principais polêmicas que há muito envolvem a Petrobrás.

1) A dimensão histórica do petróleo

Do ponto de vista histórico, é importante ter em vista que falar de petróleo, no Brasil, precede a existência da Petrobrás e mesmo da descoberta do petróleo de forma substancial. De fato, o petróleo, ou os minérios e recursos naturais em geral, e o que concerne sua exploração, têm suas primeiras aparições datadas do Império, na segunda metade do século XIX. Por muito tempo, pouco se soube a respeito de tais patrimônios existentes em solo brasileiro, o que dificultava a regulamentação a esse respeito, tendo sido desenvolvida muitas vezes circunstancialmente, como veremos melhor adiante.

A questão do petróleo no Brasil tem constituído, historicamente, um debate muito amplo e polêmico sob muitos aspectos. Assim, como recorte para a nossa análise histórica, utilizaremos aqui o estudo do Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil, o CPDOC, instituto da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que tem por nome *A questão do Petróleo no Brasil - Uma história da Petrobras*. Trata-se de uma ampla documentação acerca da “evolução das atividades de exploração, refino e comercialização de petróleo no país”, que considera que “a história dessas atividades está intimamente ligada à da PETROBRAS, empresa de economia mista criada em 1953 para exercê-las” (GOMES, A. C., 1993, p. IX). Dessa forma, traçaremos um panorama geral sobre a história dos minérios no Brasil, mas tendo como foco o petróleo, tomando por referência principalmente elementos que antecedem a criação da Petrobrás.

O debate acerca do petróleo se pautava principalmente em 3 aspectos, no que se refere à sua criação: investimentos nas atividades relacionadas ao petróleo; as primeiras leis, regulamentações e agências estatais criadas no setor; e, por fim, a campanha O Petróleo é Nosso! (GOMES, *idem*) que sintetizou uma série de discussões a respeito e trouxe ao público a importância de uma institucionalização efetiva, atrelada à nacionalização do petróleo. Tal debate, antecedendo a fundação da estatal, nos interessa aqui particularmente por mostrar um dilema que persegue a empresa desde então, e que consiste em questionar se as diferentes responsabilidades por tais atividades deveriam ser ou não atribuídas ao Estado brasileiro. Em outras palavras, um questionamento acerca das competências do Estado no que diz respeito às atividades relacionadas ao petróleo. O caráter estratégico de tal recurso, dentro das relações capitalistas modernas, por si só demonstra que a questão não possui fácil resolução e não se pode prescindir de certo controle sobre sua gestão.

(...) tendo-se em vista o caráter vital do petróleo para o funcionamento e a expansão de uma economia complexa (...) torna-se evidente que a modalidade de sua exploração numa sociedade contemporânea é de importância fundamental para caracterizá-la, tanto ao nível econômico quanto político (COHN, 1968, p. 1).

Considerando a importância desses elementos - políticos e econômicos - os quais devem ser pensados conjuntamente para uma empresa com a importância da Petrobrás, é que nos propomos refletir a respeito de diferentes cenários relacionados a ela. Assim, é necessário, portanto, um aprofundamento focado na relação entre o Estado brasileiro e a empresa, no contexto de sua fundação, que teve propostas e debates influenciados tanto por agentes

privados nacionais, também por agentes internacionais e, principalmente, por ideais nacionalistas presentes na formação deste Estado.

a) Os minérios na República Velha (1889-1930)

Há mais de um século, inúmeras discussões tomaram frente no cenário político nacional e internacional no que diz respeito à existência e exploração de petróleo em cada território. No Brasil, por muito tempo se discutiu a capacidade que o Estado teria de exploração das eventuais reservas petrolíferas e, principalmente, se sequer haveria petróleo em seu território. Desde inícios do século XX, o tom nacionalista ganhava certo destaque no discurso daqueles que se mostravam favoráveis à busca pelo petróleo. Dessa forma, ainda que sem grande fundamentação, um dos principais argumentos utilizados à época era justamente de que muitos países vizinhos ao Brasil possuíam petróleo, portanto, seria quase evidente que um país com dimensões continentais como o nosso também possuísse (COHN, 1968).

Até a década de 1920, a provável maior dificuldade consistia em atrelar legislação e investimentos nos setores ligados à mineração e recursos naturais, portanto, ao petróleo. Em vários momentos, desde as últimas décadas do século XIX até meados do século XX, eram inúmeras as divergências quanto às políticas nacionais relacionadas a esse setor. Grande parte das inconsistências era fruto do pouco conhecimento a respeito do recurso e de sua existência, por parte das vias oficiais, e uma das principais polêmicas consistia justamente em dizer que muitos responsáveis dentro do governo combatiam a ideia de exploração “a esmo”. Ou seja, sem indícios da existência de petróleo, parecia pouco vantajoso motivar esse tipo de atividade exploratória em virtude dos gastos que acarretaria, ao mesmo tempo em que se manifestava pouco interesse no investimento em pesquisas e na busca de maior conhecimento a respeito da estrutura geológica do território brasileiro.

Dessa forma, pouco se investia porque pouco se conhecia e pouco se conhecia porque pouco se investia. No início do período republicano, isso se devia em grande parte à própria dificuldade em que o país encontrava para estabelecer sua formação nacional, isto é, a consolidação do Estado brasileiro em sua organização política e burocrática. Além disso, em diferentes esferas como a que compete diretamente à gestão dos minérios, isso se relacionava boa parte das vezes à própria estrutura fundiária do território.

As consequências efetivas dessa ampla desregulação mostraram-se, no entanto, com o passar do tempo, bastante prejudiciais à atividade mineira. O vínculo entre a propriedade do solo e a do subsolo, por exemplo, teve o

efeito de incluir as Jazidas minerais nas infinitas querelas que envolviam tradicionalmente a propriedade de terras no Brasil: disputas entre herdeiros, incertezas quanto ao título de posse ou conflito de limites. Além disso, mesmo a hipótese do pagamento de royalties não diminuía a desconfiança dos proprietários de terras quanto aos pesquisadores de minérios. Dispondo agora de amparo legal. A tendência, com o tempo, foi a de negar qualquer acesso à propriedade. Investir em mineração tornava-se, desse modo, uma atividade cercada de incertezas legais (QUAGLINO; DIAS, 1993, pp.7-8).

O início das atividades relativas à exploração de recursos naturais demonstra a falta de uma coesão política, em escala nacional, que tornasse tais práticas viáveis. Além da questão territorial, a descentralização da atividade mineradora, no âmbito da administração pública, também se mostrava um entrave ao processo relacionado à exploração. O governo federal pouco se interessava ou se envolvia em políticas relativas a essas atividades, delegando tal competência muitas vezes aos governos estaduais. Contudo, as políticas de concessões por parte dos governos estaduais se apresentavam, na maioria das vezes, pouco seletivas e baseadas em interesses particulares, de forma que, “no final da década de 20, a generosidade dos governos estaduais chegava à imprensa sob a forma de escândalos e denúncias de graves favorecimentos”. (QUAGLINO; DIAS, 1993, p. 9)

Dessa forma, a atividade mineradora se viu inúmeras vezes entregue à iniciativa privada, nos moldes de uma legislação liberal que marcou o Império e as primeiras décadas da República. Uma das consequências disso, como mencionamos, era a dificuldade em realizar perfurações graças aos altos custos envolvidos neste processo. Por outro lado, também é sob tal contexto que começa a surgir, motivado pelos mesmos embates, um maior entendimento acerca da necessidade de se exercerem práticas reguladoras, por parte do governo central, no que se referia às atividades mineradoras.

Esses ligeiros traços de atividade dos governos estaduais e de empreendedores privados não conseguiam esconder o impacto negativo da legislação liberal sobre a mineração e o governo central foi lentamente retomando a iniciativa de regulação do setor mineiro. (QUAGLINO; DIAS, 1993, p. 9).

Além disso, em âmbito internacional, a eclosão da Primeira Guerra Mundial coincidiu e culminou uma série de mudanças na legislação brasileira e na própria postura do governo federal a respeito da questão do recurso. Órgãos públicos passaram a ser criados visando à regulação das atividades relacionadas ao mesmo e, nesse ínterim, surge efetivamente a pauta do petróleo. Com a Europa em guerra, evidenciava-se a necessidade de maior autonomia, tanto política quanto econômica. Nas décadas que se seguem, até a Segunda Guerra Mundial,

assiste-se, então, ao desenvolvimento acelerado da economia brasileira e de sua indústria, visando adequar-se ao processo de industrialização que atingia, cada vez mais, escala global.

Especificamente no que se refere a petróleo (...) as preocupações oficiais viriam a ser definitivamente despertadas apenas pela experiência da I Guerra Mundial. Em primeiro lugar, pelas transformações que a economia brasileira vinha sofrendo desde os primeiros anos do século XX, com a aceleração do crescimento industrial e a necessidade de provisão interna de combustíveis minerais. Consequentemente, enfrentavam-se sinais de um duplo problema: o aumento rápido do consumo interno e a dependência externa no que tangia ao abastecimento. Em segundo lugar, devido à impressão causada pela vulnerabilidade dos exércitos europeus relacionada à necessidade de fornecimento externo de combustíveis, e pelas manobras diplomáticas das potências europeias no sentido de garantir fontes externas de suprimento de petróleo (QUAGLINO; DIAS, 1993, pp.10-11).

Um conjunto de fatores foi sendo, pouco a pouco, elementar na consolidação não só do Estado nacional, como também de um Estado cada vez mais nacionalista, e essa característica começa a aparecer em moldes constitucionais já na década de 1930. O contexto brasileiro era de forte dependência econômica de outros países, a qual se somava uma base econômica predominantemente agrária, a despeito do fortalecimento crescente dos setores ligados à indústria e ao desenvolvimento urbano. Os elementos nacionalistas se faziam sentir no momento da mudança nos padrões políticos e administrativos, que, por extensão, também acarretou na mudança da gestão dos recursos que o país dispunha e das políticas para o petróleo. Ou seja, com a ascensão do Estado Novo.

É notório, ainda, que no decorrer dos anos 1930 a demanda petrolífera crescia na medida em que ganhava importância política e econômica o sistema rodoviário, assim como se tornava urgente o desenvolvimento de uma indústria nacional mais forte, uma vez que a crise de 1929 e a eminência de outra grande guerra deixavam a situação como um todo muito instável. O país não podia mais prescindir de sua independência econômica.

b) O petróleo na mídia - a campanha O Petróleo é Nosso!

Com o crescimento da importância do petróleo no cenário internacional, sobretudo no entreguerras, o debate a respeito da preterida independência econômica brasileira passou a ganhar maior amplitude e a questão energética era elemento central na pauta, desde então já se consolidando enquanto setor estratégico. Em âmbito internacional, a polêmica a respeito das grandes irmãs do petróleo e sua influência diplomática e geopolítica começava a se

delinear e, portanto, o petróleo passou a se tornar cada vez mais importante para a configuração do capitalismo mundial.

Esses dois elementos, em evolução contrastante – a ação estatal e a constituição de empresas privadas na mesma área – unidas a um terceiro: a ação (efetiva ou alegada) das grandes companhias internacionais, cujo papel passou então a assumir crescente importância na definição do problema do petróleo, no Brasil, formam as bases das tensões que, seguidamente redefinidas, iriam marcar todo esse quarto de século, até a criação da Petrobrás (COHN, 1968, p. 13).

A campanha O Petróleo é Nosso! tem suas primeiras aparições na década de 1930, trazendo novos elementos para o debate a respeito do petróleo. Membros da sociedade civil, cujo destaque pode ser dado à atuação de Monteiro Lobato, tomavam frente na defesa de maior investimento na exploração do petróleo. Eles próprios eram diretamente interessados na questão, uma vez que estavam envolvidos nas atividades mineradoras petrolíferas, alguns deles com posse de reservas (QUAGLINO; DIAS, 1993). Por sua vez, o governo e seu corpo técnico, através do DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral - respondiam aos ataques da sociedade civil ora de maneira ostensiva, ora mais formal e tecnicamente. Assim, a campanha para o petróleo se desenvolveu de modo turbulento desde seu início, com conflitos de interesses em múltiplas frentes, seguindo a tônica dos dilemas ao desenvolvimento da indústria petrolífera nacional.

Lobato e outros empresários atacavam com ferocidade a falta de investimento e o aparente desinteresse do governo na exploração do petróleo, disparando acusações de que as autoridades centrais vendiam informações sobre a geologia do petróleo do país no exterior. O governo respondia acusando-os de tentativas de desmoralização, ocultando sua própria atuação mal sucedida e argumentando a partir da premissa de que não se podia sair perfurando o solo em busca de petróleo sem maior fundamentação. O que culminava no principal argumento desferido contra a atuação governamental de que apenas com mais recursos técnicos e financeiros é que se poderia avançar na questão (QUAGLINO; DIAS, 1993). O tom dos ataques de Lobato e da campanha cresceram, naquele momento, concomitantemente à baixa das atividades do DNPM na exploração de petróleo por dificuldades administrativas, contribuindo para que o debate ganhasse cada vez mais um viés sensacionalista. Para Odilon Braga, que chegou a ser ministro da Agricultura do Governo Provisório de Getúlio Vargas,

(...) o sucesso de tal campanha devia-se a seus meios específicos, "meios recomendados pelos cientistas e técnicos de publicidade peritos em psicologia coletiva". Aproveitava-se da extrema sugestibilidade da opinião

das massas, divulgando idéias pouco complexas. Mas de vasto poder de convencimento, que transformavam a difícil opinião técnica em um disfarce para más intenções. O tom sensacionalista e o vasto emprego de imagens completavam a tarefa de, a um só tempo, despertar e impressionar a opinião pública (QUAGLINO; DIAS, 1993, p. 80).

O país encontrava-se em fase de consolidação de seu Estado nacional e da própria formação da identidade brasileira. Isso influenciaria diretamente a forma como as instituições e a legislação passariam a lidar com as questões de cunho administrativo e burocrático nos anos que se seguiram à chegada de Getúlio Vargas ao poder, a partir de 1930. O questionamento quanto à capacidade da burocracia técnica do Estado brasileiro impulsionou também as temáticas nacionalistas, desenvolvimentistas e de libertação econômica. Se por um lado os opositores ao governo o acusavam de certo “entreguismo”, de obsolescência e falta de interesse em um assunto que ganhava importância mundial, também conseguiam, eles próprios, despertar inúmeras outras frentes para o debate. Assim, aproximavam-se de outros interesses que não os de cunho oficial (QUAGLINO; DIAS, 1993), dando a tônica dos principais embates políticos dos anos de 1930 e ao longo do início da Era Vargas.

c) A institucionalidade do petróleo

Segmentos privados, estatais e das companhias internacionais se confrontariam para definir, segundo seus próprios interesses, quais as políticas mais adequadas para a exploração e gestão do petróleo em território nacional (COHN, 1968), embate que perduraria até a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1938. Tão logo novas políticas econômicas se impunham, em conjunto a novos interesses políticos, parecia cada vez mais urgente uma mudança nos padrões administrativos. Um dos principais entraves ao desenvolvimento da política petrolífera no país era a má organização administrativa, em termos de ineficácia do aparelho do Estado que, em grande medida, ainda se sustentava à base de “clientelismos” herdados do Império, demandando novas técnicas de burocratização (*idem*).

Na realidade, tratava-se de mais do que isso. Essas mudanças (...) refletem um fenômeno novo no Brasil que, não por acaso, começava a se manifestar nesse período: a separação, na prática e na consciência, da atividade *burocrática* e da *técnica*. O padrão tradicional de atuação dos órgãos da administração pública, voltados para a rotina e a sustentação de possibilidades de emprego para os membros da oligarquia dominante, revelava-se incompatível com as necessidades de uma sociedade cujo centro de equilíbrio se deslocava para o polo urbano-industrial. A alternativa que se oferecia, então, era o padrão *técnico*. Deve-se isto às próprias condições dadas, que se traduziam num governo centralizado (ou, ao menos,

centralizador), que se impunha como tarefa toda uma reorientação dos rumos da sociedade (COHN, 1968, p. 15, grifos do autor).

O Ministério da Agricultura, até a década de 1930 principal responsável pela gestão dos minérios, passaria por inúmeras reformas institucionais sob o comando do tenente Juarez Távora. Cria-se, então, o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM) e Távora patrocina a redação de um código de Minas², de cunho bastante restritivo e nacionalista, promulgado quase simultaneamente à Constituição de 1934. A questão territorial também se tornava cada vez mais importante, uma vez que inúmeras companhias privadas realizavam perfurações a esmo, sem conhecimento técnico (*idem*). O Código de Minas teve então papel fundamental ao estabelecer que a posse do subsolo não pertencia ao proprietário do solo daquela mesma área. Determinava-se, com isso, que toda e qualquer descoberta realizada no subsolo seria patrimônio da União. Além disso, a exploração, tanto para a pesquisa quanto para a lavra somente poderia ser feita mediante concessão do governo federal.

Tais mudanças foram fundamentais não só pelo que definiam a respeito da posse dos bens naturais e da propriedade da terra em solo nacional, como também porque se relacionam a um sentimento cada vez mais presente de identidade nacional, uma vez que essas medidas reguladoras defendiam majoritariamente os interesses do Estado brasileiro. O sentido dessa nacionalização ficaria mais evidente alguns anos mais tarde, em 1940, quando o código sofre alterações, reforçando e ampliando de forma prioritária a defesa das riquezas nacionais contra a exploração por empresas estrangeiras. O discurso de nacionalização era mesclado pelo de “socialização” desses recursos em prol dos interesses sociais nacionais. Em outras palavras, a defesa pela nacionalização se pautava no argumento de que facilitaria o acesso aos ganhos que a exploração desses recursos traria. Em 1933, Juarez Távora insistia que era preciso salvaguardar as jazidas em favor da coletividade “para que constituam, em poder da União, um instrumento de compensação às desigualdades, econômico-financeiras dos Estados” (TÁVORA, 1933 *apud* COHN, 1968, pp. 17-18).

d) A Criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP)

Como vimos, um dos principais entraves ao funcionamento das políticas econômicas relativas ao petróleo – e não só nesse âmbito – no Brasil, dizia respeito à forma como a burocracia estatal se encontrava estruturada desde o início da República. Esse cenário mudaria, no entanto, a partir da década de 1930, sobretudo após a criação do CNP, em 1938.

² O Código de Minas referido é fruto do Decreto nº 26.642, de 10 de julho de 1934.

Dos fatores decisivos à essa transformação, podemos considerar em âmbito interno a concentração do poder no Executivo, com o golpe de 1937; em âmbito externo, a iminência da Segunda Guerra Mundial; por fim, o impulso industrializador nacionalque, concomitante à expansão rodoviária, constituíam importantes fatores, os quais demandavam cada vez mais a importação de petróleo. O CNP era reflexo do Estado Novo, pois possuía notável viés nacionalista no que se referia à proteção do petróleo nacional em relação aos interesses externos. Contou com ampla participação das forças armadas, que com o CNP retomaram o poder de decisão sobre questões relacionadas a esse recurso. Apesar disso, a característica mais marcante de sua fundação era a autonomia da instituição, uma novidade na história da administração pública brasileira. Essa característica representa a nova fase em que o país entraria após o golpe de 1937, tendo simbolizado a mudança na forma e no conteúdo das políticas administrativas nacionais (COHN, 1968).

A partir desse momento, iniciam-se efetivamente os investimentos no setor. Publicamente, as autoridades responsáveis por tais medidas defendiam a inviabilidade de total estatização e, além disso, o decreto³ que cria o CNP possuía um caráter amplamente monopolizador. As atividades petroleiras pertenciam ao Estado brasileiro e o CNP seria o responsável pela regulação dessas atividades. Tal decreto declarava que o abastecimento nacional de petróleo era de utilidade pública, além de determinar o controle da União sobre a importação, exportação, transporte, construção de oleodutos, distribuição e comércio de derivados, entre outras medidas que só poderiam ser executadas mediante autorização oficial (QUAGLINO; DIAS, 1993).

Essa fase inicial da regulamentação e atuação ampla e exclusiva por parte do Estado brasileiro também é importante por marcar uma mudança no posicionamento frente aos interesses externos, sobretudo das multinacionais do petróleo. A estadunidense *Standard Oil*, fundada pelos irmãos Rockefeller, na segunda metade do século XIX, teve importante atuação no Brasil, tendo chegado a propor a suspensão das leis com cunhos nacionalista e protecionista, oferecendo como contrapartida investimento na produção e na criação de refinarias. A oferta foi recusada e o governo brasileiro, por sua vez, passou a enviar técnicos brasileiros à países vizinhos, como Argentina e Uruguai, para estudar o funcionamento das refinarias estatais desses países, o que convergia com os interesses acerca do monopólio estatal (*idem*).

³Decreto nº 395, de 29 de abril de 1938.

2) Considerações sobre a geopolítica do petróleo

A questão do petróleo tem sido fundamental para pensar a configuração geopolítica mundial. Alguns paralelos podem ser estabelecidos entre a situação brasileira atual e disputas em outros países que têm eclodido há décadas, as quais possuem como pano de fundo a questão energética, de modo geral, e o petróleo, em particular. Conflitos e crises políticas e econômicas têm sido recorrentes em diferentes países, vinculados, de diferentes formas, ao petróleo. Dois grandes países petrolíferos do mundo se encontram na América Latina – Brasil e Venezuela -, que, ao longo dos anos 2000, estreitou as relações políticas e econômicas intrarregionais, sobretudo na América do Sul, na busca por maior coesão regional, visando melhor posicionamento estratégico frente às grandes potências. Esses dois importantes atores no processo de integração, os mesmos dois países também importantes no mercado global do petróleo vêm enfrentando, nos últimos anos, um cenário de crise generalizada.

Muitas são as variáveis da “geopolítica do petróleo”, tendo uma extensa história que se inicia na segunda metade do século XIX, mas se destaca ao longo do século XX, com o avanço das relações capitalistas como conhecemos atualmente, ora tangenciando, ora protagonizando importantes acontecimentos. Ao pensarmos a economia e a política como conectadas em âmbito global, pela dinâmica na qual o capitalismo foi se desenvolvendo, sobretudo na fase de intensa globalização das últimas décadas, consideramos que os debates que envolvem a questão da interdependência econômica são particularmente importantes para este estudo. Para Robert Gilpin,

(...) embora se venha tornando cada vez mais integrado, tanto econômica quanto tecnologicamente o planeta continua politicamente fragmentado em Estados independentes e voltados para seus próprios interesses. As forças da globalização econômica – comércio, fluxos financeiros, as atividades das corporações multinacionais – tornaram a economia internacional muito mais interdependente (GILPIN, 2004, p. 21).

No âmbito das relações internacionais, o petróleo tem sido ao longo do último século, um elemento estratégico para a geopolítica mundial, no que diz respeito à interdependência econômica, se inserindo no processo de securitização das nações, a partir da questão da segurança energética. Sua importância se deve por se tratar de um recurso energético, a energia é elemento fundamental para o funcionamento de diferentes setores de uma sociedade, desde a comunicação e o transporte até as forças militares (BRITO *et al*,

2012). O poder, de forma ampla, nas sociedades modernas sem dúvida está vinculado à questão energética.

Historicamente, as nações importadoras de petróleo têm sido as potências centrais, enquanto que as nações exportadoras via de regra são potências emergentes. Para estas últimas, a possibilidade de exportar petróleo se apresentou como uma forma de inserção marginal em termos econômicos e políticos no sistema internacional. Quando os conflitos e as crises do petróleo começaram a acontecer com maior força, na segunda metade do século XX, essa interdependência passou a gerar insegurança. Para uma definição de segurança energética, em linhas gerais, e para os fins aqui propostos, consideramos a

(...) certeza de acesso físico ininterrupto aos recursos energéticos necessários para o desenvolvimento permanente de uma nação, e o fornecimento desses recursos a preços acessíveis e confiáveis, obtidos através de suprimentos diversificados e amplos, através de infraestrutura adequada, e se garantindo o fornecimento aos mercados com respeito ao meio ambiente (BRITO *et al.* 2012, p. 14).

Ainda que possamos partir de uma definição formal para o que significa a questão da segurança energética, é importante ter em vista algumas variáveis. Essa discussão, por exemplo, traz um importante elemento relacionado ao nacionalismo, na medida em que afirma que um país com relativa autossuficiência se encontra em uma posição privilegiada, pois a relação de interdependência é menor e, portanto, também o sentimento de insegurança (BRITO *et al.* 2012). Apesar disso, a interdependência energética das nações é a regra. Os aspectos relacionados a esse fenômeno servem como premissas para pensar as atuações e relações dos diferentes atores perante esse dilema. Uma vez verificada, tal interdependência econômica das nações nas políticas energéticas que, ao longo das últimas décadas, ocasionou inúmeros conflitos e guerras, é importante ter em mente como esses atores atuam frente à potencialização ou redução desses conflitos.

Os “choques do petróleo” pós-1970 tornaram-se, portanto, símbolo de insegurança, culminando em uma “dialética da segurança petroleira” (BRITO *et al.* 2012, p. 15), tendo a questão da interdependência das nações grande influência na questão da segurança energética (Idem, p. 19). A promoção desta última adquire importância na medida em que cada país passa a adotar, a cada momento, uma nova estratégia motivada por diferentes fatores. Ou seja, os países adotam medidas diferentes a depender da posição em que se encontram em relação

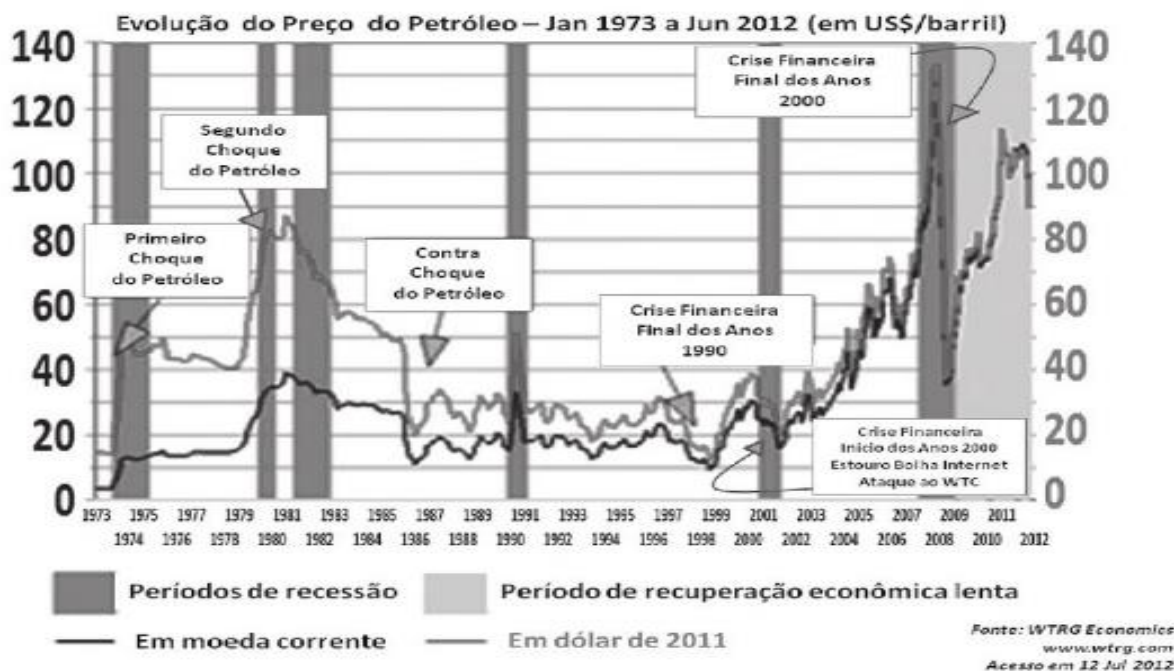
ao cenário internacional e do quanto dependem de outras potências, em outras palavras, qual seu poder de ação.

(...) parte-se da conceituação teórica das relações internacionais, que aponta dois importantes aspectos caracterizadores do nível de dependência externa de um país: sensibilidade e vulnerabilidade às mudanças ocorridas no plano externo. O primeiro define o quanto o país está à mercê dessas mudanças. O segundo diz respeito à disponibilidade de estratégias de reação para tal país (BRITO *et al.* 2012, p. 16).

A importância que o petróleo adquire no âmbito das relações internacionais é notória a partir do momento em que as dinâmicas geopolíticas são alteradas em função desse poderoso recurso. Por um lado, quando olhamos para os conflitos relacionados à crise do petróleo da década de 1970, notamos principalmente conflitos diretos e armados vinculados a esse recurso. Mas a influência do petróleo também ocorre em outras esferas. Com a insegurança que os conflitos geram, os países buscam diferentes alternativas na tentativa de diminuir a interdependência relacionada ao petróleo. As nações exportadoras têm procurado estabelecer outras relações comerciais, buscando novos compradores, como é o caso das relações entre países subdesenvolvidos com Índia e China. As nações importadoras, por sua vez, procuram fontes de energia alternativas (BRITO *et al.*, 2012).

A história do petróleo pode ser basicamente dividida em dois períodos: o período da “petroprosperidade” (BRITO *et al.* 2012, p. 27), que perdurou das décadas de 1920 e 1930, com o advento de tecnologias que atingiram escala global, como os veículos automotores até a década de 1970, em que se inicia o segundo período conhecido como “era dos conflitos” (*idem*). Os diferentes períodos relacionados à história do petróleo e aos debates que envolvem a questão da segurança energética possuem um aspecto particularmente importante para a presente pesquisa, do ponto de vista econômico. Até o primeiro choque do petróleo, em 1974, a questão da dependência, entre nações importadoras e exportadoras, se pautava em considerável estabilidade. O petróleo era comprado a preços relativamente baixos, sem grandes oscilações, com suprimento estável da demanda internacional. Além disso, “as empresas multinacionais dos países consumidores detinham o capital, o conhecimento tecnológico e a disponibilidade para enfrentar os riscos intrínsecos da indústria do petróleo” (*idem*). No entanto, o período posterior – a “era dos conflitos” – passou a representar instabilidade e insegurança no que diz respeito ao preço do barril, como podemos observar melhor no gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução do petróleo, jan. 1973 a jun. 2012 (em US\$/barril)



Fonte: BRITO *et al.*, 2012, p. 28.

A partir do gráfico, notamos que o preço do petróleo atinge maiores patamares, em termos econômicos, influenciado pelos interesses dos atores relacionados a esse setor. O petróleo adquiriu, ao longo do século XX, pela importância atribuída a esse recurso, o caráter de um poderoso instrumento de barganha e coerção. A OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), criada na década de 1960, “tornou-se um ator de destaque e instrumental para que os principais países produtores ganhassem poder nas relações internacionais” (BRITO *et al.*, *idem*, p. 30). O petróleo preponderou ao longo de todo o século XX, primeiro porque sua importância está relacionada à ascensão e desenvolvimento do capitalismo moderno, sendo a atividade petrolífera uma importante geradora de riquezas. Em segundo lugar, porque está intimamente ligado ao poder e política mundiais e às estratégias nacionais. Por fim, porque durante a Guerra Fria a disputa pelo controle do petróleo ganha uma nova dimensão.

Durante a Guerra Fria a disputa pelo controle do petróleo, realizada entre as *majors* internacionais e os países centrais, compõe uma peça relevante do drama da descolonização e do nacionalismo emergente. O poder derivado do petróleo aumentou consideravelmente nos anos 1970, resultando em que países até então periféricos à política internacional adquirissem repentinamente uma posição de elevada riqueza e influência, ocasionando

uma intensa crise de confiança nos países centrais que tinham calcado seu crescimento econômico nesse mineral (YERGIN *apud* COSTA, 2012, p. 55).

No que diz respeito a esse recurso, o mesmo deve continuar sendo a principal matriz energética até a metade do século XXI (SARFATI, 2006). Sua importância ao longo do século XX diz respeito, entre outros fatores, à atuação das *majors* (grandes multinacionais) na formação de um mercado internacional do petróleo, que alcançou importância global tanto no âmbito político quanto no econômico. A importância delas consiste no entendimento de que não só os Estados e governos influenciam as atividades dessas empresas, como também, de diferentes formas, essas multinacionais influenciam os Estados (*idem*). Para o caso da Petrobrás, isso é particularmente importante por se tratar de uma gigante do petróleo, uma das únicas no mundo de caráter estatal.

a) Atores e interesses - as irmãs do petróleo

Após entender melhor o papel do petróleo nas relações internacionais e na geopolítica global, é importante nos determos brevemente aos principais atores que tem participado dessa dinâmica no mundo. A história das irmãs do petróleo surge ainda no século XIX, nos Estados Unidos, com uma gigante do setor à época, a *Standard Oil*. Na medida em que outras atividades que não apenas a produção, como também a comercialização, foram ganhando importância, surge um aspecto centralizador para maior controle dessa nova indústria. A *Standard Oil* possuía monopólio sobre poços, transporte, refinarias e distribuição até 1911, quando seu poder foi contestado juridicamente e a mesma se desmantelou em três: *Mobil Oil*, *Exxon* e *SoCal*. Desde o início do século XX, com a descoberta de importantes reservas no centro-oeste e no sul do país, a empresa já tinha seu poder questionado por empresas que nasceriam nesse contexto, como a *Texas Co (Texaco)* e a *GulfOil* (BRITO, 2012). Como afirma David Harvey (2016), é bastante razoável supor que, sempre que possível, “quase todos os capitalistas preferem ser monopolistas em vez de competidores” (HARVEY, 2016, p. 130), defendendo que o monopólio não é uma “aberração” para o capital, mas fundamental para seu funcionamento assim como o é a concorrência. É na contradição e no contrabalanceamento entre esses dois elementos que reside a força do capital (HARVEY, 2016).

Cultivando o poder de monopólio, o capital efetua um amplo controle da produção e da comercialização. Ele pode estabilizar o mundo empresarial para permitir o cálculo racional e o planejamento de longo prazo, a redução de riscos e incertezas (...). O poder de monopólio está fortemente associado à

centralização do capital. Por outro lado, a competição geralmente implica a descentralização (HARVEY, 2016, p. 136).

A lendária história das sete irmãs teria se iniciado em 1928, na Escócia, no encontro de um americano (*Standard OilCompany*, posteriormente *Exxon*), um inglês (*Anglo-PersianOilCompany*, posteriormente *British Petroleum*) e um holandês (*Royal Dutch Shell*). Algumas décadas mais tarde, o cartel seria composto por sete empresas – *Exxon* (estadunidense), *Royal Dutch Shell* (anglo-holandesa), *British Petroil*, *Mobil Oil* (estadunidense), *Texaco*, *GulfOil* (vendida em 1984 para a *Chevron*) e *Chevron* (AL JAZEERA, 2011). Sobre essas empresas, com algumas variações ao longo das décadas seguintes ao surgimento do cartel, devido à compras, fusões e desmantelamentos, pode-se dizer que

(...) possuem as seguintes características comuns: a) longa tradição de experiência profissional adquirida; b) tamanho; c) *elevado nível de diversificação geográfica e de produção*. Tais propriedades proporcionaram a elas alcançar uma vantagem expressiva sobre as demais empresas do setor petrolífero. No final dos anos 1940, as *majors* controlavam, na sua maior parte, conjuntamente, 82% de todas as reservas provadas de petróleo fora dos Estados Unidos e do Bloco Soviético e 77% da capacidade de refino de petróleo (BRITO *et al.*, 2012, p. 50. Grifos dos autores).

O poder dessas grandes empresas acontecia de forma conhecida ainda que muitas vezes indiretamente, e permaneceria inquestionável até a década de 1960. As grandes irmãs, até aquele momento, detinham o controle de reservas em diversas partes do mundo, atuando em diferentes atividades relacionadas ao setor. Seu poder foi efetivamente contestado com a organização dos países exportadores, composta por Irã, Iraque, Kuwait, Venezuela e Arábia Saudita, na Conferência de Bagdá (OPEC, 2018) em 1960, fundando a OPEP, Organização dos Países Exportadores de Petróleo (BRITO, 2012).

Desde então o poder deste cartel passa a ser contestado, ainda que as “irmãs” do petróleo não tenham desaparecido. Como um fenômeno comum ao capitalismo, essas empresas passaram então a se rearticular para manter seus interesses no mercado global de petróleo e seu poder frente à uma nova ordem global na geopolítica do petróleo. As articulações das grandes multinacionais se dão via Estado, como também transnacionalmente e, na era da globalização do capital, essas articulações ocorrem em redes cada vez mais amplas e complexas, influenciando tomadas de decisão e configurações econômicas tanto direta como indiretamente (SARFATI, 2006).

A partir disso, tendo em vista o contexto dos últimos anos, é importante observar a posição da Petrobrás dentro do cenário global do petróleo, composto por algumas dessas gigantes do setor. Para tanto, propomos uma caracterização das atividades e atuações da estatal em comparação com algumas dessas empresas, no âmbito econômico, buscando compreender diferentes aspectos que se tornariam importantes na composição do discurso de crise da empresa, no ano de 2014.

3) Caracterização da Petrobrás

A presente caracterização da Petrobrás tem em vista, portanto, discutir alguns aspectos econômicos da empresa, em uma análise concorrencial comparativa feita com outras grandes companhias do setor. Nosso referencial será estudo *Análise Concorrencial – Petrobras e as 4 Irmãs*⁴(BARRETO *et al.*, 2014), que tem por recorte temporal as atividades do primeiro trimestre de 2014, período imediatamente anterior ao aparecimento dos primeiros acontecimentos relacionados à estatal, à Operação Lava Jato e às denúncias de corrupção. O estudo propõe um comparativo entre a Petrobrás e quatro das maiores empresas mundiais no setor – as irmãs do petróleo que ainda exercem sua hegemonia no cenário petrolífero global. A análise comparativa é feita entre: *Exxon Mobil* (estadunidense e privada), *Royal Dutch Shell* (anglo-holandesa e privada), *Chevron* (estadunidense e privada), *British Petroleum* (inglesa e privada) e a Petrobrás (brasileira e pública)⁵ (BARRETO *et al.*, 2014).

Analisar uma crise que tem a Petrobrás como eixo demanda que consideremos as principais concorrentes da empresa em âmbito global, uma vez que, como vimos, o processo de formação da estatal em muitos aspectos acompanhou tendências de formação do próprio Estado brasileiro, portanto, há uma relação direta com a história política e econômica do Brasil. Os principais embates a respeito do desenvolvimento de uma indústria nacional, no início do século XX, se deram com grande influência de orientações políticas nacionalistas, as quais se opunham à penetração de agentes estrangeiros, sobretudo no setor energético. Apesar disso, o processo de industrialização na América Latina não ocorreu sem influência externa, ainda que por vezes exercida de forma indireta a partir das configurações do mercado externo.

⁴ Estudo realizado pelo Insper, Responsável Técnico: Eric Barreto, professor do Insper e diretor da M2M (consultoria), 2014.

⁵ Não estamos assumindo aqui que ‘público’ é sinônimo de ‘estatal’, também não iremos esgotar tais conceitos. Utilizamos o referencial do estudo mencionado, que assume como ‘público’ ou ‘privado’ o agente controlador da empresa (BARRETO *et al.*, 2014).

A industrialização nacional, no que diz respeito principalmente ao petróleo, ocorreu, como vimos, com influência das grandes petroleiras mundiais. A presença de agentes externos, de empresários e de conglomerados⁶ desde as primeiras fases de industrialização, foi responsável pela formação de uma classe empresária brasileira sem sentido de identidade nacional, premissa que não é verdadeira, por exemplo, para os Estados Unidos (FURTADO, 2014).

Se admitirmos que as estruturas econômicas latino-americanas estão profundamente penetradas por outra estrutura multinacional de conglomerados, cujos centros hegemônicos se encontram, via de regra, nos Estados Unidos, cabe inferir que um duplo processo de integração se realiza atualmente: integração na região das filiais dos conglomerados e integração do conjunto da região com a economia norte-americana. Tal processo é mais a estruturação de um sistema de decisões, derivados das novas formas de concentração do poder econômico, do que a formação de um espaço econômico visando a permitir a utilização mais racional dos recursos produtivos (FURTADO, [2003] 2014, p. 52).

O comparativo com as grandes petroleiras mundiais é uma forma de medir a importância da empresa quando levamos em consideração a única particularidade que a mesma possui: seu caráter estatal. Para falar da Petrobrás é importante definirmos alguns aspectos da empresa, como algumas atividades, área de atuação etc. Primeiramente, no Brasil “a União é proprietária do petróleo, mas a extração pode ser feita por empresas ou consórcios mediante diversas formas de pagamento, como os royalties, que dependem do sistema vigente” (PETROBRAS, 2018). Desde 2010, são vigentes no país os sistemas de concessão, partilha de produção e cessão onerosa. A empresa é principalmente atuante nos sistemas de exploração e produção (*upstream*) e abastecimento (*downstream*)⁷, mas também atua na área de refino, transporte e armazenamento, produção de biocombustíveis etc (*idem*). Na área de exploração e produção, se encontra a competência sobre o pré-sal que, segundo site da empresa “a produção diária de petróleo no pré-sal passou da média de aproximadamente 41

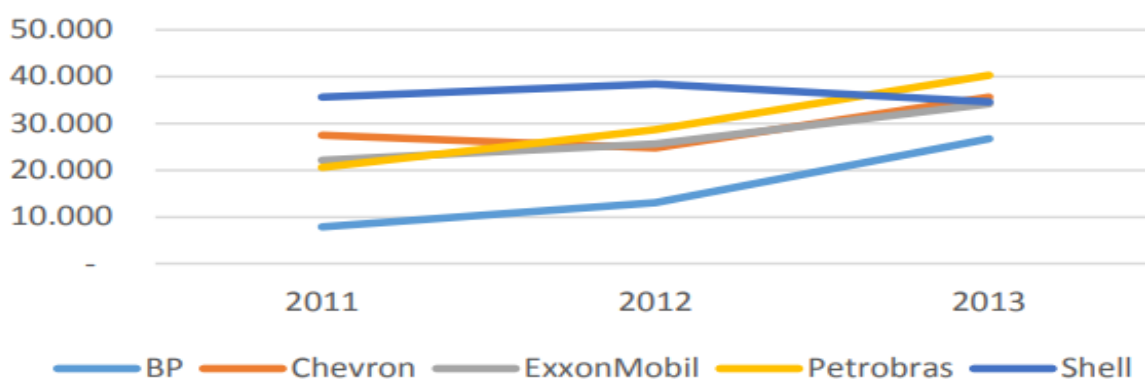
⁶Segundo Celso Furtado ([2003] 2014), os conglomerados econômicos são “firmas que controlam múltiplas atividades produtivas não relacionadas (...) o conglomerado é essencialmente um amálgama de capacidade gerencial-administrativa e controle de uma massa crítica de recursos financeiros” (FURTADO, [2003] 2014, pp. 45-48).

⁷*Upstream* e *Downstream* foram utilizados de acordo com o estudo “Petrobras e as 4 irmãs”: “O relatório por segmentos, publicado pelas companhias no âmbito da Securities Exchange Commission (SEC) Norte Americana, não padroniza quais informações exatamente devem ser divulgadas, impossibilitando uma comparação direta de todos os concorrentes. (...) Para fins comparativos, utilizamos as publicações americanas: *upstream*, para atividades de E&P (extração e produção), e *downstream*, para abastecimento” (BARRETO *et al.*, 2014. p. 15).

mil barris por dia, em 2010, para o patamar de 1 milhão de barris por dia em meados de 2016. Um crescimento de quase 24 vezes” (*idem*).

O pré-sal é uma importante conquista dentro de um setor estratégico que envolve a questão energética e, especificamente, o petróleo. No caso do pré-sal e da Petrobrás, é particularmente importante pela promessa de maiores investimentos no setor de educação e saúde. Como veremos no terceiro capítulo, uma das consequências de todo o escândalo político midiático envolvendo a Petrobrás recaiu sobre o marco regulatório do pré-sal, a partir do Projeto de Lei 131/2015, de autoria de José Serra. Dois elementos fundamentais quando falamos da Petrobrás são o endividamento e os investimentos. No que diz respeito a isso, “a Petrobras tem uma política de investimentos bastante agressiva frente aos seus concorrentes (...) a empresa realmente está investindo em expansão. Quando uma companhia investe mais, espera-se que esses investimentos transformem-se em rentabilidade no futuro” (BARRETO *et al*, 2014, p. 9). Esse comparativo fica melhor elucidado no gráfico abaixo:

Gráfico 2: Fluxos de caixa das atividades de investimento (2011-2013)



Fonte: *Análise Concorrencial - Petrobras e as 4 irmãs* (2014)

A estatal tem demonstrado, ao longo dos anos, um grande comprometimento com investimentos nos âmbitos social, ambiental e cultural, sobretudo a partir da descoberta do pré-sal. Apesar disso, desde o ano de 2014, com a eclosão da recente crise envolvendo a empresa, esses investimentos têm sido prejudicados, o que pode ser observado no “relatório de sustentabilidade” da empresa referente ao ano de 2014, na fala do então presidente Aldemir Bendine, sucessor de Graça Foster⁸.

⁸ Em *Mensagem do Presidente*, diz Aldemir Bendine que “mudanças no contexto dos negócios da Petrobrás, em função do declínio dos preços do petróleo, apreciação do dólar e necessidade de reduzir

Na questão dos endividamentos, a Petrobrás não se mostra tão endividada assim, quando comparada às demais petroleiras. Para isso, o indicador utilizado na análise – de “dependência financeira” – é medido pelo financiamento por recursos de terceiros, contrapondo aos “recursos próprios”, que se referem a capital e resultados acumulados (BARRETO *et al.*, 2014, p. 5). Uma empresa que tenha seus ativos 100% financiados por recursos próprios teria dependência financeira igual a zero. Nesse sentido, as concorrentes internacionais “têm dependência financeira variando de 0,41 até 0,62 nos últimos três anos, sendo que a empresa brasileira atingiu seu maior valor em 2013, com dependência financeira igual a 0,54” (*idem*). Mesmo considerando a Petrobrás como uma empresa endividada, não se deve enxergar esse endividamento como algo necessariamente negativo, salvo situações extremas, até aquele momento, a dívida da estatal era pagável (*idem*).

Um último fator, especialmente importante para tal caracterização referente às atividades da Petrobrás do ponto de vista comparativo, diz respeito às margens relativamente baixas da empresa no setor de Abastecimento (*downstream*). Essa questão se relaciona à defasagem dos preços dos combustíveis.

De acordo com publicações do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE), o preço da gasolina teria uma defasagem média de aproximadamente 15% nos últimos 12 meses, comparada aos preços internacionais do Golfo do México, enquanto o óleo diesel teria uma defasagem de 10%, aproximadamente. Fizemos uma simulação, reajustando as receitas do segmento *downstream* em 12,5% nos anos 2011, 2012 e 2013. O valor do reajuste do acréscimo foi de aproximadamente 14,5 bilhões de dólares, em linha com o estudo recentemente publicado pelo Professor Edmar de Almeida, do Grupo de Economia da Energia (GEE) da UFRJ, que concluiu que, se a Petrobras praticasse preços similares ao patamar internacional, a estatal teria receitas maiores em R\$ 104 bilhões, sendo 64% com o diesel, 33% com a gasolina e 3% com o gás liquefeito de petróleo. Esse incremento em *downstream* teria impacto positivo na linha de receitas e, conseqüentemente, nas linhas de lucros da Petrobras como um todo, fazendo com que sua rentabilidade sobre ativos (ROA) chegasse mais perto das concorrentes internacionais (BARRETO *et al.*, 2014, p. 21).

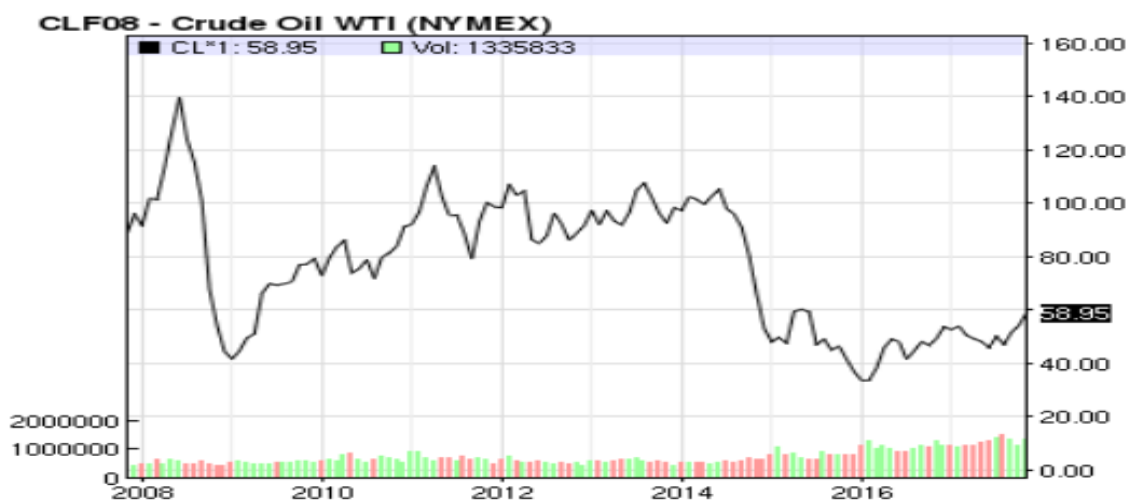
Se consideramos o quadro geral do estudo feito a partir dessa análise concorrencial, temos que os resultados da Petrobrás são “penalizados” devido à “grande demanda por investimentos” e ao “represamento dos preços da gasolina e do diesel” (BARRETO *et al.*, 2014, p. 24). Para o mercado, esses fatores podem gerar, em determinados momentos,

o nível de endividamento, estimularam uma revisão das perspectivas futuras da companhia e, conseqüentemente, levaram à necessidade de redução no ritmo de nossos investimentos”. Disponível no Relatório de Sustentabilidade de 2014, <http://www.petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/relatorio-de-sustentabilidade/>, acesso em 22 de nov de 2017.

impactos negativos para a empresa, seus custos e seu valor. Apesar disso, ao tratar da questão dos endividamentos, é importante observar as prestações de conta e as atividades relativas aos gastos da empresa, para entender melhor quais expectativas existem por trás de tais atividades. Em outras palavras, a depender da forma como enxergamos os gastos da empresa e aos interesses que atendem, ela pode estar em melhor ou pior situação. É preciso atentar a esses fatores pois, ao dizer que a situação da estatal está ruim sem relativizar os argumentos, pode-se abrir margem para tomadas de decisões arbitrárias, como a privatização.

Os interesses relacionados à Petrobrás podem ser de inúmeras ordens, se relacionando também às abordagens sobre tais questões. A esse respeito, veremos algumas delas são feitas no âmbito midiático, no próximo capítulo, para melhor entender a influência do exercício do poder simbólico sobre o caso da Petrobrás. O ano de 2014 foi repleto de acontecimentos que mudariam o cenário político brasileiro e que impactariam a estatal. Nos deteremos aos acontecimentos de âmbito nacional adiante, nos capítulos que seguem. No âmbito internacional, em setembro de 2014 presenciou-se uma grande crise do petróleo, em que o preço do barril sofreu uma das maiores quedas em anos (Gráfico 3).

Gráfico 3: Preço do barril de petróleo de 2008 a 2017 (em US\$)

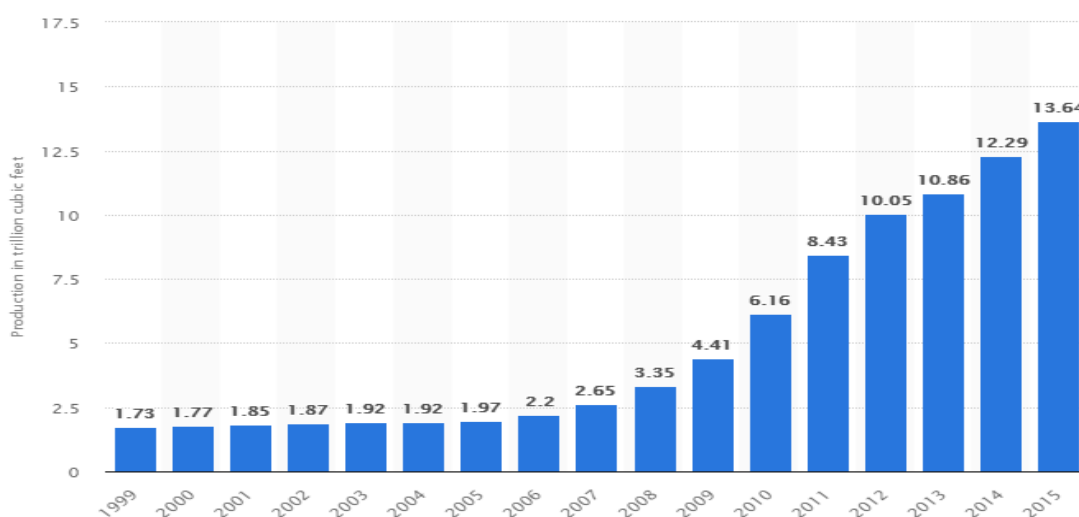


Fonte: Nasdaq.

Ao longo desse capítulo vimos que os fatores externos, como as principais multinacionais do setor e a própria configuração da geopolítica do petróleo, tem impactado ao longo do último século diretamente as questões políticas de ordem doméstica. O poder do cartel das irmãs do petróleo preponderou até pelo menos a década de 1950, passando a ser confrontado com a criação da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), no

início da década de 1960 e efetivamente em 1973 com o Primeiro Choque do Petróleo. É nesse contexto que a OPEP passaria a deter amplo controle sobre os preços do barril. Em 2014, o aumento da produção com exploração de áreas de xisto, por parte dos Estados Unidos (Gráfico 4) e do Canadá, atrelado à diminuição da demanda do petróleo, fez com que alguns dos países da OPEP, comandados pela Arábia Saudita, agissem em retaliação ao boom do xisto, se recusando a reduzir a oferta de petróleo (LAWLER *et al*, 2014). A ação, porém, teve grandes efeitos sobre outros países, alguns vinculados à própria OPEP. Os Estados Unidos, por ser um grande produtor e também consumidor, não sofreu muitos dos efeitos negativos de tal medida. Dentre os países mais impactados estão o Brasil, a Venezuela, o Irã, a Rússia e a Noruega.

Gráfico 4: Produção de gás e óleo Xisto nos Estados Unidos de 1999 a 2015



Fonte: Statista

Para analisar os efeitos da crise de 2014 sobre as estruturas políticas e econômicas domésticas de um país, podemos observar o caso da Venezuela, impactada de forma ainda mais negativa e direta que o Brasil. Como vimos, o grau de dependência de um país das atividades relacionadas à extração de recursos naturais vai ditar sua posição estratégica frente à geopolítica do petróleo mundial, algo mais evidente para o caso da Venezuela, grande produtora de petróleo e igualmente dependente desse recurso. Nesse sentido, um importante debate trabalhado por analistas de diferentes áreas pode esclarecer um pouco desse impacto: a questão Doença Holandesa *versus* a Maldição dos Recursos Naturais. Segundo Bresser-Pereira,

(...) a doença holandesa é um problema contraditório; de um lado, os recursos naturais representam um enorme benefício para o país – sua exploração costuma ser a maneira pela qual um país em desenvolvimento realiza sua acumulação primitiva e pode começar a crescer. Mas além de uma bênção, eles são uma maldição, porque impedem o país de se industrializar e diversificar sua economia. Geralmente originada da descoberta de petróleo no país, a doença holandesa gera subitamente uma grande riqueza para o país atrasado que, não contando com os valores e instituições correspondentes a esse nível prosperidade, rapidamente mergulha na corrupção em torno das concessões de exploração e do imposto cobrado sobre sua exportação (BRESSER-PEREIRA *et al.*, [2009] 2012, p. 22).

A primeira seria uma “falha de mercado”, relacionada à taxa de câmbio, enquanto a segunda “resultaria de más instituições que facilitariam a corrupção ou da busca de rendas” (BRESSER-PEREIRA *et al.*, [2009] 2012, p. 22). A crise na Venezuela iniciada em 2014 teve grande influência do mercado internacional do petróleo atrelado à estrutura das políticas-econômicas do país, portanto, um contexto relacionado à doença holandesa. Essa breve abordagem do caso da Venezuela busca evidenciar outras variáveis que podem acometer um país quando o cenário é o de crise política. Neste contexto específico, a aproximação com o caso brasileiro se destaca por diferentes questões: pelo histórico de marginalização e subdesenvolvimento dos países latino-americanos frente às potências globais, assim como pela importância geopolítica de suas reservas de petróleo.

Deste ponto de vista, uma crise é constituída por um conjunto de variáveis que se articulam de acordo à interesses díspares, gerando consequências negativas ou positivas a depender da posição dos atores nas relações políticas e econômicas. Isso tudo encontra-se inserido no contexto do processo de globalização das relações capitalistas, que ressignificaram e ressignificam as relações de poder e dependência entre as potências globais e os países periféricos. Dessa forma, como temos visto, é preciso pensar o contexto nacional vinculado ao contexto internacional, assim como as questões políticas devem ser pensadas concomitantemente às questões econômicas.

Os atores e interesses se articulam de diversas formas e, ao buscar os motivadores de uma crise como a que acomete a Petrobrás e o cenário político e econômico brasileiro, devemos atentar a esses elementos. Alguns desses atores e interesses nem sempre chegam ao conhecimento do grande público, porque as disputas pelo poder, em sua complexidade, envolvem articulações cujo acesso é restrito. Ao buscar refletir a forma como as informações chegam ao grande público e pautam as discussões cotidianas a respeito dos eventos políticos,

nos deteremos a seguir em uma análise de conteúdo relacionada aos veículos midiáticos. Tal análise, a partir das teorias de agendamento e enquadramento da mídia, são importantes na medida em que podem elucidar, para o caso da Petrobrás, o porquê de algumas abordagens terem sido priorizadas em detrimento de outras pelos veículos de comunicação em massa, possibilitando a formação de um escândalo político-midiático que levaria ao atual cenário de crise.

CAPÍTULO II

Petrobrás e Operação Lava Jato – agendamento e enquadramento na construção de um escândalo político midiático

Falar em escândalos políticos, na era moderna, é falar em escândalos midiáticos. O presente capítulo tem por finalidade demonstrar a atuação da mídia frente a crise que se iniciou tendo a Petrobrás como mote, em um setor política e economicamente estratégico. A mídia é hoje a principal responsável na formação da opinião pública a respeito de diversos temas, sobretudo nos de grande alcance nacional e internacional, como é o caso do escândalo político envolvendo a estatal brasileira. Isso acontece de inúmeras maneiras e diferentes autores têm buscado tratar e entender melhor as formas como os veículos de mídia se organizam e atuam desenvolvendo metodologias específicas para análise desse tipo de conteúdo.

1) Escândalos Políticos e Midiáticos na Modernidade

Para tratar do escândalo político envolvendo a Petrobrás, buscaremos, primeiramente, estabelecer uma definição desse conceito e elucidar como se relaciona com a comunicação e difusão de informação na modernidade. Com base em John B. Thompson (2002b)⁹, o que define de maneira mais objetiva o conceito de escândalo é que o mesmo “se refere a ações ou acontecimentos que implicam certos tipos de transgressões que se tornam conhecidos de outros e que são suficientemente sérios para provocar uma resposta pública” (THOMPSON, 2002b, p. 40). Para o autor, isso está diretamente relacionado a um conjunto de valores, normas e códigos morais que, ainda que variáveis nas diferentes formações socioespaciais¹⁰, carrega em si a ideia de transgressão de determinados códigos em contextos específicos.

Um escândalo, de modo geral, tem um caráter público porque os acontecimentos que o compõem são suficientemente sérios e adquirem, por isso, notoriedade. Quando o conceito de público, na era moderna, ganha nova forma, através dos veículos de comunicação em massa, o ato público, que carrega a ideia daquilo que é visível, deixa de ser algo que demande a presença física, podendo agora ser mediado. Segundo Thompson (2002a), a principal característica das novas formas de publicidade está relacionada ao caráter mediador que os meios de comunicação adquiriram. Em suas palavras, “o desenvolvimento da mídia deu origem assim a novas formas de ‘publicidade mediada’”. (THOMPSON, 2002a, p.114)

⁹John B. Thompson é sociólogo e professor da Universidade de Cambridge nas áreas de Ciências Humanas, Sociais e Políticas. Recebeu o prêmio Amalfi para Sociologia e Ciências Sociais, em 2001, por seu trabalho sobre escândalos políticos.

¹⁰ Milton Santos (1977) desenvolve o conceito de Formação Sócio-Espacial, derivado do conceito marxista de Formação Econômico-Social, para se referir a uma totalidade espacial em macro escala (nacional). Este conceito nos possibilita compreender a evolução bem como a situação atual de uma determinada realidade histórico-geográfica.

A ideia de público e privado, para este teórico, adquire o caráter de privacidade *versus* publicidade¹¹, de abertura *versus* sigilo. Com o advento da mídia como conhecemos, a partir do desenvolvimento dos meios de comunicação em massa, algumas mudanças são importantes para a constituição do contexto no qual os escândalos se transformam em fenômenos midiáticos. O primeiro aspecto diz respeito à mudança na base econômica e tecnológica da imprensa; o segundo tem a ver com a transformação da relação entre a mesma e os partidos políticos; e o último se refere à emergência do jornalismo como uma profissão. De modo geral, o escândalo midiático surge a partir da criação de uma lógica de mercado relacionada ao jornalismo e também quando este passa a se pautar no trabalho investigativo.

Uma boa história passa, então, a render ganhos para os proprietários de jornais e editores, além de dar destaque aos responsáveis pela produção de tais matérias, os jornalistas. Com isso, a produção midiática passa a ganhar legitimidade por publicizar em larga escala os acontecimentos. Uma vez que atividades moralmente desonrosas no campo da política passam a aparecer para o público por meio dos *media*¹², os veículos de comunicação adquirem caráter não só informativo, como também representativo. Contudo, o mais importante na configuração que adquire o escândalo enquanto fenômeno midiático, está no fato de que “são eventos que são constituídos em parte pelas formas midiáticas de comunicação”, ou seja, “a apresentação através da mídia, e o comentário da mídia, não são características secundárias ou acidentais dessas formas de escândalo: elas são parte constitutiva deles” (THOMPSON, 2002, p. 91).

Tanto no nível teórico, que tem por referência principal John Thompson (2002a) (2002b), como no nível metodológico, pautado em contribuições de Erving Goffman (1986), Mauro Porto (2002) e McCombs e Shaw (1972), que trabalharemos melhor adiante, o que se

¹¹Nota do tradutor sobre o conceito de publicidade: “Decidimos manter o termo *publicidade*, que vai significar sempre o *caráter público*, a *natureza pública* de algum fenômeno, a não ser que se diga expressamente algo diferente. Em inglês o autor criou o termo *publicness*, para diferenciar de *publicity* que, como em português, refere-se aos comerciais e à propaganda. Não achamos conveniente criar um termo especial em português” (PEDRINHO, A, G., 2002, p. 60)

¹² Os *media* referidos dizem respeito aos veículos responsáveis por intermediar as interações frutos das novas formas de comunicação na modernidade. Thompson (2002a) define três tipos de interação – “interação face a face”, “interação mediada” e “quase-interação mediada”, esta última nos interessa aqui particularmente por se tratar das relações sociais estabelecidas pelos “meios de comunicação em massa” (livros, jornais, rádio, televisão etc). Esse tipo de interação pressupõe uma ampla disponibilidade de informação e conteúdo simbólico, com a especificidade de que as formas simbólicas são produzidas para um número indefinido de receptores potenciais e o fluxo da comunicação é predominantemente em sentido único.

destaca no papel da mídia em relação ao escândalo político é a intrínseca relação entre ambos. Ainda que amplo e com muitas limitações, o debate proposto por esses autores é importante na busca por uma sistematização dessa análise, que envolve mídia e política, de forma mais geral. Essa relação, quando nos referimos a um escândalo político e midiático, diz respeito a uma disputa no âmbito do poder simbólico e sobre o papel da mídia para além de um agente que define sobre o que iremos discutir e como iremos discutir. Isso tem efeitos no desenrolar do próprio escândalo e, portanto, nas consequências e proporções que ele irá tomar.

Para Thompson, diferentes motivadores podem levar ao envolvimento das organizações de mídia na criação e desenvolvimento de um escândalo, dentre eles, o lucro financeiro e os objetivos políticos, sobre os quais nos concentraremos nesta reflexão. Esses aspectos estão relacionados ao que caracteriza um escândalo midiático. Mas e o que caracteriza um escândalo *político*? De acordo com o autor,

(...) se quisermos compreender a natureza do escândalo político, não podemos nos concentrar na figura, ou no líder político apenas. Devemos levar em consideração as relações e instituições sociais em virtude das quais é atribuído poder político a um indivíduo, ou com respeito às quais o indivíduo procura adquiri-lo (THOMPSON, 2002b, p. 124).

O escândalo político tem relação com as instituições que o envolvem e está grandemente relacionado às estruturas de poder dentro do sistema democrático neoliberal. Isso se dá por diferentes fatores, dentre os quais a relativa autonomia da imprensa, as dinâmicas do poder político e, também, as reputações que, dentro do jogo do poder, significam muito (THOMPSON, 2002b). Para o presente trabalho, tão importante quanto as reputações dos atores políticos envolvidos com a Petrobrás, desde diretores e ex-diretores até a então presidenta, Dilma Rousseff, a reputação da estatal também tem relevância. Como pudemos observar no capítulo anterior, os interesses que a empresa desperta histórica e internacionalmente são inúmeros. Os principais argumentos a seu respeito muitas vezes têm a ver com o questionamento sobre a gestão estatal, relacionando a suposta ineficiência e ineficácia à questão da corrupção. Em razão disso, outras inúmeras questões são deixadas de lado, embora não sejam menos importantes, como veremos no próximo capítulo.

2) As agendas e os discursos na construção de um escândalo político e midiático: o papel da Petrobrás para a Operação Lava-Jato

O que propomos aqui é entender como a Operação Lava Jato se legitimou perante a opinião pública a partir da Petrobrás. Nossa hipótese é a de que a operação só poderia atingir

tamanho proporção por causa dos diferentes interesses e atores relacionados à empresa. O debate midiático acerca da Petrobrás envolve, por um lado, tudo aquilo que se relaciona à corrupção e, por outro, a suposta ineficiência ligada a sua gestão. A partir de determinados enquadramentos, ou seja, a depender da forma como as notícias são veiculadas e transmitidas, essas duas vertentes podem se entrecruzar e muitas vezes se confundir. As teorias de agendamento e enquadramento, utilizadas de forma complementar, contribuem para a análise dos discursos que relacionam mídia e política na construção do escândalo envolvendo a estatal. O agendamento diz respeito à definição por parte dos grandes veículos de comunicação dos assuntos a serem debatidos e discutidos cotidianamente pelo público em geral, assim como das pautas das agendas políticas, algo que vimos ser igualmente considerado por Thompson (2002b). O agendamento da mídia, ou *agenda-setting*, não diz respeito à atuação da mídia na definição do que a população deve pensar, mas sim sua influência sobre o que ela deve pensar sobre estes assuntos (McCOMBS, SHAW, 1972, p. 177) e como ela deve pensar (PORTO, 2002, p. 3)¹³. Os enquadramentos podem possuir diferentes formas e, por sua vez, “são entendidos como recursos que organizam o discurso através de práticas específicas (seleção, ênfase, exclusão, etc.) e que acabam por construir uma determinada interpretação dos fatos” (GITLIN, 1980; PORTO, 2002, p. 6).

Para melhor entendermos as funções do agendamento e do enquadramento na construção dos discursos que levam ao escândalo político, analisaremos dois jornais brasileiros de grande circulação e suas respectivas abordagens a respeito da Operação Lava Jato e da Petrobras. Observaremos a forma como se constrói a relação entre ambas - a operação e a estatal - nestes jornais a partir de duas diferentes abordagens a respeito da empresa e do escândalo. No próximo capítulo, veremos como tais abordagens podem ter influenciado a formação de uma opinião pública que legitimou a Operação Lava Jato, defendendo-a como a maior operação contra a corrupção no Brasil, legando consequências para as instituições democráticas nacionais - como os partidos políticos, o sistema eleitoral, os movimentos sociais tradicionais - relacionadas a uma crescente desconfiança e incredulidade sobre as mesmas.

¹³A respeito do paradigma do agendamento proposto por McCombs e Shaw (1972), Porto (2002) nos mostra que o principal questionamento *a posteriori* consistia exatamente no fato de que o agendamento se limitava a uma análise macro sobre as pautas que são discutidas, mas não considerava a forma como elas são apresentadas pela mídia. Por isso, o conceito de enquadramento passou a ser utilizado pelos estudiosos do tema como um “segundo nível de efeitos”, o que excluía as variáveis relacionadas aos conteúdos.

A escolha pelo levantamento a partir de mídias impressas ocorreu por serem ainda veículos muito importantes na formação de pautas, mesmo para outros meios de comunicação, além de serem aqueles que possuem registros de longo prazo e de diversas naturezas de forma mais acessíveis. Os jornais escolhidos foram a Folha de São Paulo e o Valor Econômico, o primeiro de grande alcance nacional, o segundo com um público-alvo mais restrito, por assumir uma linha editorial mais voltada à economia. Assim, ainda que o intuito da análise dos jornais Folha de São Paulo e Valor Econômico não tenha por objetivo uma comparação, uma vez que as abordagens, linguagens e públicos-alvo são diferentes, é justamente essa diferenciação que torna nossa análise mais rica. Portanto, a escolha diz respeito ao fato de que um deles - Folha de São Paulo - tem uma abordagem mais política e linguagem acessível ao público-geral; o outro - Valor Econômico - tem uma abordagem mais técnica, utilizando-se de termos e pautas mais restritas ao mercado e à temas econômicos.

O recorte temporal é o mesmo para ambos, no âmbito mais estrito vai desde o início da Operação Lava Jato, em março de 2014, até os primeiros eventos importantes que marcaram a operação, tendo como referência a delação premiada de Paulo Roberto Costa, ex-diretor de abastecimento da Petrobrás, em setembro de 2014, às vésperas da eleição presidencial que reelegeria Dilma Rousseff. De forma mais abrangente, esta análise vai até março de 2015, quando ocorrem as primeiras grandes manifestações pró-*impeachment*, pouco tempo após a revelação dos nomes na lista de Rodrigo Janot, então Procurador Geral da República, que diz respeito aos primeiros políticos envolvidos na operação que foram revelados ao público.

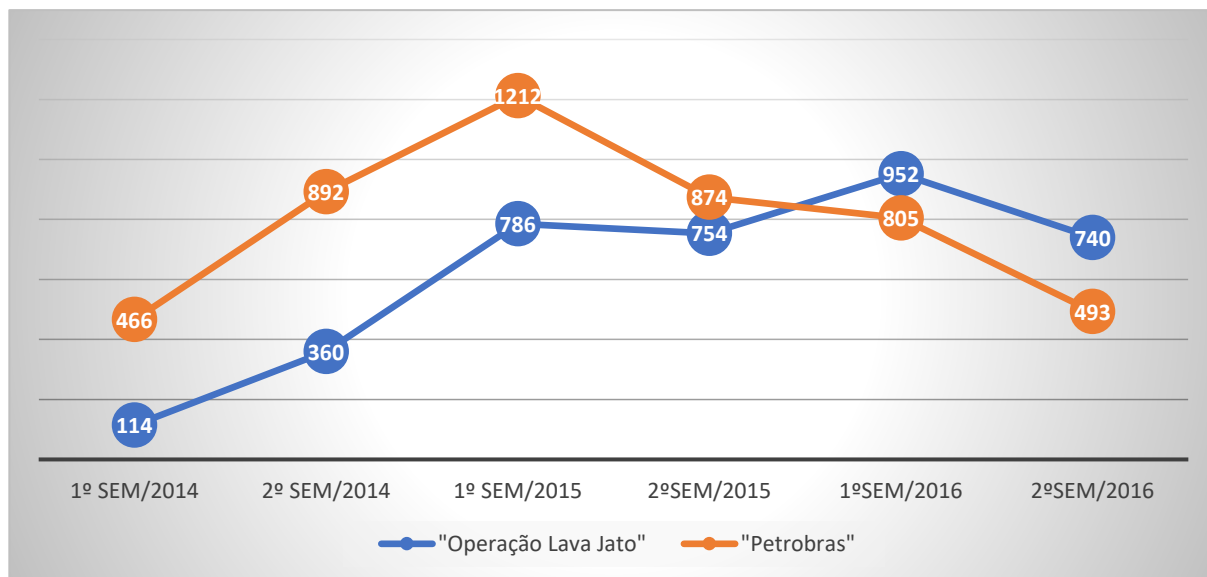
Para melhor estruturar a análise da Operação Lava Jato, enquanto escândalo político-midiático, vamos utilizar aqui a sugestão de John Thompson (2002b) para a estrutura sequencial de escândalos midiáticos. Embora, como o próprio autor reforce, seja difícil determinar o funcionamento de um escândalo de forma definitiva, os repetidos casos já conhecidos nos proporcionam um padrão na forma como se estruturam e se desenvolvem perante a opinião pública e os próprios envolvidos. Para ele, o que define se um acontecimento irá ou não se tornar um escândalo é a repercussão que ele tem e como os agentes vão responder às alegações e revelações (THOMPSON, 2002b).

Como descrever então - retrospectivamente e de maneira geral - a estrutura sequencial dos escândalos midiáticos? Podemos distinguir quatro fases principais do escândalo midiático: primeiro, há uma fase pré-escândalo; em segundo lugar, a fase do escândalo propriamente dita; terceiro, o clímax; e, em quarto lugar, as consequências (THOMPSON, 2002b, p. 103).

A maior parte do nosso levantamento diz respeito à fase do escândalo, na qual os acontecimentos vão sendo apresentados pelos meios de comunicação a partir de agendamentos e enquadramentos específicos, lançando os pressupostos de uma narrativa que culmina em um cenário de crise, o clímax, segundo as proposições de Thompson. Assim, por se tratar de uma operação longa, avaliaremos principalmente a fase do escândalo e o início da fase de clímax, sem poder, contudo, trabalhar muitos acontecimentos pertencentes à fase de “consequências”, visto que esta ainda se encontra em curso.

A fase pré-escândalo é constituída por fatos, acontecimentos e atores que se encontram na origem do escândalo. Essas transgressões de normas e códigos morais que caracterizam o escândalo encontram-se presentes, mas antes do momento de apresentação não são capazes de, por si só, constituírem o escândalo, de forma que só podemos entendê-lo enquanto tal quando os acontecimentos ganham repercussão e publicidade. Portanto, tudo aquilo que se relaciona à Petrobras, de um lado, e à Operação Lava Jato, de outro, poderiam simplesmente ter sido deixados de lado em um segundo momento, não ocasionando o escândalo midiático. Assim, a apresentação dos eventos que compõem um escândalo midiático ocorre a partir dos veículos de mídia e isso acontece a partir da definição das agendas a serem debatidas. Dessa forma, a partir de uma busca simples das palavras-chave “Petrobrás” e “Operação Lava Jato” no acervo do jornal Folha de São Paulo, obtivemos o seguinte gráfico:

Gráfico 5: Notícias relacionadas à Petrobras e à Operação Lava Jato entre o primeiro semestre de 2014 e o segundo semestre de 2016 ¹⁴



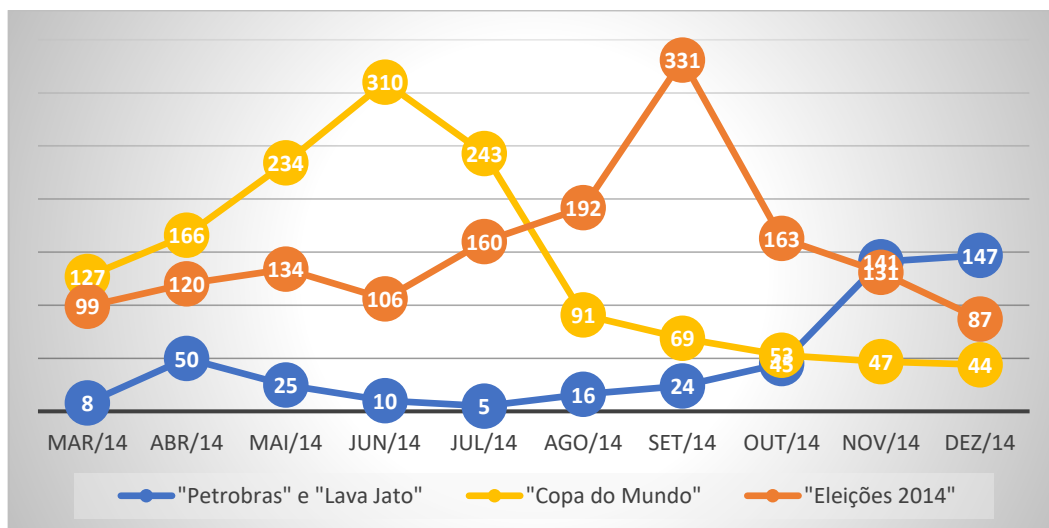
Fonte: Folha de São Paulo.

Pelo gráfico 5 notamos um crescimento concomitante entre as matérias que tratavam, por um lado, da Operação Lava Jato e, por outro, da Petrobrás. Nesse momento, a busca pelas palavras-chave foi feita separadamente, buscando entender a expressão de cada um desses termos de forma isolada. Notou-se também, com isso, que boa parte das matérias que se referiam apenas à estatal estavam relacionadas ao caso Pasadena e à CPI, e não necessariamente à operação. O ápice de ambas as curvas se dá no período do primeiro semestre de 2015, também o primeiro pico da Operação Lava Jato, que ganharia contínuo destaque na mídia no período que se segue. Até o mês de março de 2015, quando eclodem as primeiras grandes manifestações pró-*impeachment*, poderíamos chamar, segundo a caracterização previamente mencionada, de fase de clímax, ou a crise propriamente dita. Quando a Operação Lava Jato já está consolidada perante a opinião pública, sobretudo a partir de fevereiro de 2015 quando o Ministério Público divulga os primeiros nomes de políticos investigados na operação, há uma inversão e as buscas pela palavra-chave “Operação Lava Jato” trazem mais resultados do que por “Petrobras”. Não obstante, até esse período, ambas as curvas apontam relativo paralelismo em seu crescimento, o que mostra que ambos os temas eram normalmente abordados com alguma relação entre si.

¹⁴O levantamento foi feito a partir de 20 de março de 2014, por ser o dia em que o caso Pasadena aparece em destaque na primeira página, com uma imagem de Dilma, relacionando seu nome e o da Petrobrás, mesmo dia no qual, em paralelo, Paulo Roberto Costa é preso pela Operação Lava Jato. Além disso, a busca foi feita apenas considerando os cadernos “Primeiro Caderno” e “Mercado”, do jornal, por serem os que contém majoritariamente as matérias relevantes para esta pesquisa.

O gráfico mostra que, durante o período de um ano entre as primeiras notícias a respeito dos temas e os eventos que marcam o início do clímax, as manifestações e a divulgação dos nomes de políticos envolvidos, temos a fase de escândalo que consiste na apresentação dos acontecimentos, que irão compor a narrativa do escândalo. O período em questão, no entanto, é marcado por diferentes acontecimentos nacionais, como por exemplo, a Copa do Mundo no Brasil e as eleições presidenciais. O gráfico 6 nos mostra o comportamento das variáveis mencionadas no último gráfico em comparação com termos que se referem a outros eventos de grande repercussão à época.

Gráfico 6: Notícias que apresentam a palavra-chave “Petrobrás” e “Lava Jato” x “Copa do Mundo” x “eleições 2014”¹⁵



Fonte: Folha de São Paulo.

O gráfico 6 nos indica que, concomitantemente ao crescimento das matérias a respeito da Copa do Mundo, há uma baixa no número de matérias relacionadas à Petrobrás e à Operação Lava Jato conjuntamente¹⁶, agendas retomadas principalmente no mês de outubro, o mês das eleições. Se, segundo Thompson, uma das características de um escândalo “tem a ver com as reputações dos indivíduos implicados” (THOMPSON, 2002b, p.49), a partir da proposta de análise aqui estabelecida poderíamos considerar dois “indivíduos” envolvidos no escândalo, que envolvem recortes temporais com alguma distinção. De um lado, a Petrobrás,

¹⁵ A busca pela palavra-chave “eleições 2014” foi feita considerando apenas as notícias enquadradas pelo jornal na categoria “Política”, por entendermos serem as mais relevantes para a presente pesquisa.

¹⁶ Este levantamento considerou as matérias que abordam a Petrobrás e a operação em uma mesma reportagem, pensando a relevância dessa relação no que diz respeito às agendas em destaque.

enquanto empresa, de outro, políticos e empresas envolvidas no epicentro do escândalo, como a ex-presidenta Dilma Rousseff, os donos de empreiteiras, os ex-diretores da Petrobrás etc.

Entre os meses de março e outubro poderíamos dividir as matérias dos jornais a partir de alguns episódios centrais, que parecem conduzir à construção do escândalo até o clímax ou momento de crise. Segundo a definição proposta por Thompson, trata-se do “estágio em que o escândalo finalmente chega ao ponto crítico. Novas divulgações e renovada especulação podem aumentar sobre os indivíduos colocados no centro do escândalo” (THOMPSON, 2002b, p. 105). Como apontamos anteriormente, poderíamos identificar duas principais formas de analisar o escândalo. De um lado, através da Petrobrás, enquanto empresa e seu significativo peso político e econômico para o Brasil; de outro, os políticos e atores envolvidos no escândalo. Uma vez que para esse trabalho a Petrobrás tem papel central, analisaremos principalmente o conteúdo que se relaciona diretamente à empresa. Não obstante, como não é possível pensar esses elementos separadamente, veremos alguns desdobramentos relacionados aos demais atores, de forma secundária. Assim, um escândalo envolvendo a empresa pode levar ao desmonte dela, deslegitimando seu caráter estatal e gerando inúmeras consequências negativas para o país, como a perda do controle de importantes recursos estratégicos no setor. Ao mesmo tempo, um escândalo político midiático dessa proporção tem desdobramentos "periféricos" que acabam responsáveis por um cenário de crise política como a atual.

Especificamente no caso da Petrobrás, esses elementos dificilmente se dissociam uma vez que, como mencionamos, o discurso acerca de corrupção e gestão em determinados momentos dos acontecimentos se confundem em função dos enquadramentos dados. Enquadramentos, por sua vez, são marcos interpretativos que nos permitem atribuir sentido aos eventos e acontecimentos sociais, correspondendo a uma ferramenta importante na construção da realidade (GOFFMAN, 1986; PORTO, 2002). Os enquadramentos podem ser de diversas naturezas, a depender da ênfase que se busca, das questões em debate ou daqueles que as estão debatendo. Aqui utilizaremos alguns aspectos mais relevantes para o nosso estudo: o “enquadramento temático” e o “enquadramento corrida de cavalos”, que se encontram dentro do marco mais geral dos “enquadramentos noticiosos”, propostos por Porto (2002)

Enquadramentos noticiosos são padrões de apresentação, seleção e ênfase utilizados por jornalistas para organizar seus relatos (...) o ponto de vista a ser adotado pelo texto noticioso que destaca certos elementos de uma

realidade em detrimento de outros. Nesta categoria estão, por exemplo, o “enquadramento de interesse humano”, que focaliza a cobertura em indivíduos, ou o “enquadramento episódico”, com sua ênfase em eventos. No plano da cobertura de eleições, por exemplo, estariam nesta categoria o "enquadramento corrida de cavalos" (*horserace frame*) e o "enquadramento temático" (*thematic frame*), ressaltando, respectivamente, o desempenho dos candidatos nas pesquisas e suas propostas programáticas (PORTO, 2002, p.15).

O levantamento dos jornais permite perceber que as notícias mais relevantes relacionadas à Petrobrás dizem respeito, no âmbito mais macro, ao tema de gestão e ao tema de corrupção. Duas eram as pautas que envolviam o nome da Petrobrás, mas apenas uma delas dizia respeito diretamente à empresa – aquela que envolvia o caso Pasadena e as investigações na empresa. A Operação Lava Jato, por sua vez, apareceu ao público a partir da prisão de Paulo Roberto Costa, ex-diretor de Abastecimento da Petrobrás, o único elemento que ligava esses dois aspectos– caso Pasadena e Operação Lava Jato – pelo simples fato de ser um antigo funcionário da estatal.

O aspecto central do discurso que, em certa medida, une as duas vertentes - Caso Pasadena/CPI e Operação Lava Jato - é a corrupção. O personagem central na conexão entre as duas pautas é o ex-diretor de Abastecimento da Petrobrás, Paulo Roberto Costa, bastante enfatizado pelo jornal Folha de São Paulo desde a primeira capa a respeito da operação da Polícia Federal, que tratava da prisão de Costa (figura 1). O Valor Econômico, embora não tenha em nenhum momento evidenciado da mesma forma essa relação, abordou em alguns jornais da segunda quinzena de março de 2014 que a prisão de Costa expunha a Petrobrás a um evento inédito em 60 anos de história: a de ter um diretor preso durante ou depois de deixar o cargo. Costa, indicado ao cargo pelo Partido Progressista (PP), foi demitido por Graça Foster quando ela assumiu a presidência da estatal, em 2012, junto a Renato Duque, de Engenharia e José Zelada, da área Internacional, posteriormente também condenados pela Operação Lava Jato. Desses 3 nomes, Costa teria sido o único a ser demitido por Graça Foster por vontade da própria presidente. Além disso, Costa já trabalhava na Petrobrás quando a refinaria de Pasadena foi comprada, em 2006, informação que foi usada pelos jornais para forçar uma ligação entre o caso Pasadena e a Operação Lava Jato. Outro nome que aparece no caso Pasadena é o de Nestor Cerveró, também demitido por Graça, nesse mesmo ano de 2014.

Figura 1: Manchete de capa do jornal Folha de São Paulo, em 21 de março de 2014, a respeito da prisão de Paulo Roberto Costa, pela Operação Lava Jato.

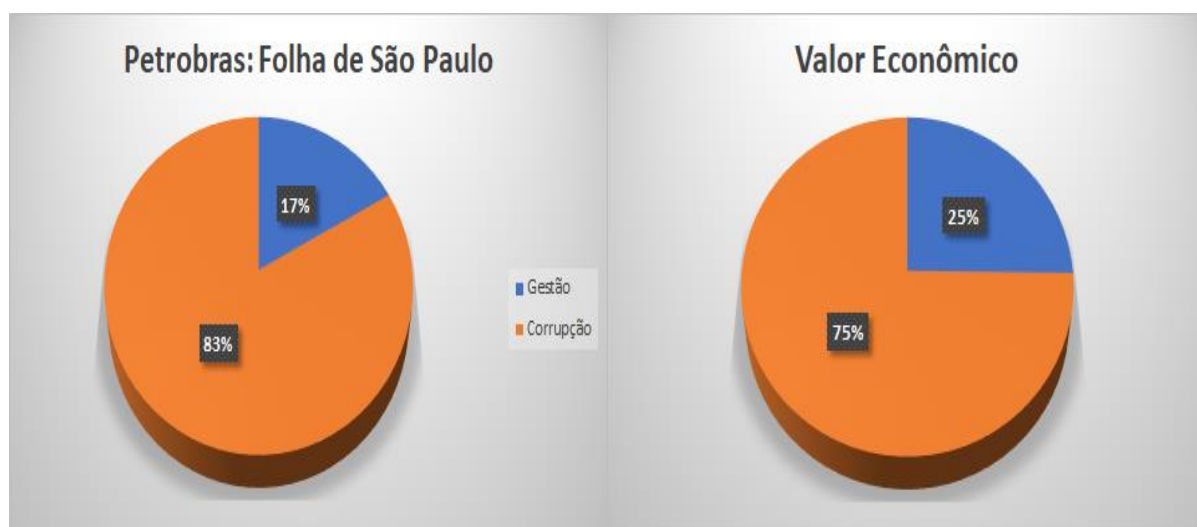


Fonte: Folha de São Paulo

A corrupção enquanto prática discursiva, sobretudo nos últimos anos, constitui-se como elemento central nas democracias modernas e em grande parte porque combina o âmbito institucional e o âmbito moral. Segundo Vera Chaia e Marco Antonio Teixeira, “o tema da corrupção, portanto, entra na agenda política e a partir dos anos 90 se associa umbilicalmente às necessidades das reformas políticas e institucionais” e está muito relacionada, nas democracias modernas, ao “exercício da liberdade” e ao “direito de fiscalizar e de escolher governantes” (CHAIA; TEIXEIRA, 2001, p. 63). Quando observamos o cenário político que se constrói em 2014 e perdura ainda nos dias atuais, vemos que, de fato, os desdobramentos que mais apareceram dizem respeito a pautas relacionadas a reformas, como a trabalhista, a da previdência etc.

É importante lembrar que a Operação Lava Jato surge como uma investigação da Polícia Federal contra crimes de lavagem de dinheiro relacionados a postos de gasolinas e lava rápidos, além de transgressões correlatas. Por outro lado, a respeito da empresa começa a se debater, no mesmo momento, majoritariamente o caso Pasadena, que desencadearia a CPI da Petrobrás. O discurso que permeia a CPI e a Operação Lava Jato é o discurso de “combate à corrupção”, categoria que utilizamos para observar o conteúdo dos jornais a respeito desses assuntos. Tudo aquilo que envolve Pasadena, a diretoria da estatal e seus contratos, fora do âmbito da CPI, aparece em “gestão”. As duas categorias, entretanto, se entrecruzam em diferentes momentos, na construção do discurso acerca da Petrobrás. Se considerarmos a deslegitimação da estatal como objetivo central, todo tema que envolve sua gestão em alguma medida será cercado pelo discurso da corrupção, sobretudo porque, por se tratar de uma empresa pública de grande expressão econômica, a disputa por seus cargos tem um viés político importante.

Gráfico 7: Enquadramentos dados à Petrobrás pelos jornais Folha de São Paulo e Valor Econômico



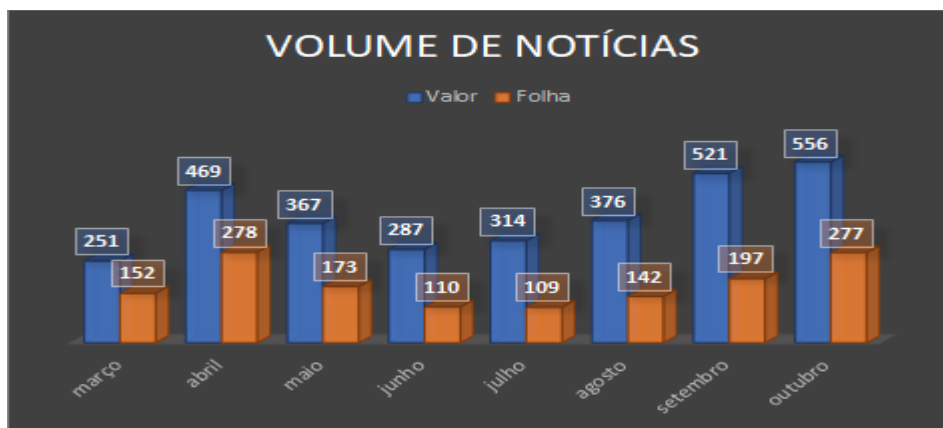
(20/03/2014 a 27/10/2014)

Fonte: Folha de São Paulo e Valor Econômico

Um aspecto interessante é que ao fazer um levantamento diretamente relacionado à Petrobrás durante a fase do escândalo, indo desde a segunda quinzena de março até o dia seguinte ao segundo turno das eleições, no final de outubro, a partir de uma busca geral pelo nome da estatal, verificamos um maior volume de matérias relacionadas à empresa no Valor Econômico, se comparado à Folha de São Paulo, como é possível observar no gráfico 8. A

possível explicação para isso é que, por se tratar de um jornal de viés econômico, o número de pautas a serem discutidas a respeito da Petrobrás é maior.

Gráfico 8: Volume mensal de notícias contendo a palavra-chave “Petrobrás” em 2014 nos jornais Folha de São Paulo e Valor Econômico



Fonte: Folha de São Paulo e Valor Econômico.

Uma primeira análise deve ser feita a partir das capas dos jornais considerando que as matérias principais, com chamadas em caixa alta, são as de maior alcance. Por um lado, porque são as que usualmente aparecem em destaque também nas páginas online e, por outro lado, no que se refere ao jornal impresso, porque são tais chamadas que qualquer indivíduo transitando em locais públicos verá ao passar por uma edição em exposição. Na Folha de São Paulo do dia 20 de março de 2014, a matéria de capa expõe o caso Pasadena, com uma foto de Dilma, em referência à explicação dada pela mesma, sob o título “Executivos refutam explicação de Dilma no caso Petrobras” (figura 2). No dia seguinte, a primeira capa a respeito da Operação Lava Jato, com o título “Operação da PF prende ex-diretor da Petrobras”, evidencia um enquadramento episódico acerca da prisão de Paulo Roberto Costa, com um único nome em evidência, o da Petrobrás.

O enquadramento noticioso constrói o “ângulo da notícia” (PORTO, 2002, p. 15), pois sendo o jornalista quem seleciona e organiza as informações, ele também pode selecionar os fatos que julgue mais importantes para a publicação. Uma vez que a era da informação e da comunicação em massa é também alimentada pelo consumo das notícias, uma notícia mais “atraente” pode, por diferentes motivos, ser mais vendável e, portanto, interessante para os detentores do monopólio da informação.

No dia 27 do mês de março aparece a primeira capa com a proposta de instauração de uma CPI para investigar o caso Pasadena e outros casos, como o da suposta tentativa de suborno de funcionários da estatal pela holandesa SBM *Offshore*. A proposta de instauração da CPI tem autoria de Aécio Neves, cuja candidatura ao pleito presidencial daquele ano ainda não havia sido oficialmente lançada. Nesse momento de início das revelações acerca do escândalo, é importante lembrar que, como mostra Thompson, essas revelações, alegações e denúncias são os elementos que conformarão o padrão e o desenvolvimento subsequente do escândalo (THOMPSON, 2002b). Essa fase de alegações e contra-alegações também fica evidente nos discursos de resposta de Dilma Rousseff e Graça Foster sobre as acusações na compra da refinaria. A então presidenta Dilma Rousseff, que alegava não ter conhecimento das cláusulas no momento da aprovação do contrato, reforçou a versão do “mau negócio” quanto à compra de Pasadena, discurso endossado por Graça Foster em depoimento ao Senado (BORGES; BITTENCOURT, 2014). O discurso, por sua vez, motivou o argumento da oposição, favorável à instalação de CPI restrita à Petrobrás para investigar o “mau negócio”, alegando má gestão da empresa e possível corrupção. A base governista defendia uma CPI ampla, que investigasse inclusive o caso do cartel do metrô em São Paulo.

Se o caso Pasadena, por um lado, foi tratado como um “mau negócio”, por outro, algumas justificativas alegavam ter sido, à época (2006), um bom negócio, pois as refinarias estavam em alta, embora seu rendimento tenha sido prejudicado pela crise de 2008. Segundo o ex-presidente da Petrobrás, José Sergio Gabrielli, os contratos feitos pela empresa com as cláusulas criticadas como de “*put option*” e “*marlim*” (opção de venda e opção de compra) eram comuns e adequadas, alegando que negociações desse tipo eram usuais e necessárias para que o acordo fosse firmado, uma vez que, à época parecia um “negócio adequado” (BORGES, 2014)¹⁷. É possível verificar que, em um primeiro momento, as cláusulas foram questionadas por se considerava-se haver um desequilíbrio, na qual a Petrobrás parecia possuir mais obrigações que a sócia belga, *Astra Oil*, em relação à refinaria. Por causa das cláusulas, a estatal teria sido obrigada a comprar a parte da sócia, quando houve um desentendimento no que se refere ao funcionamento, investimentos e rendimento da refinaria.

¹⁷ A cláusula de *put option* é comum em contratos desse tipo, a cláusula de *marlim*, por sua vez, é considerada mais incomum. Ela foi criada em outro contexto visando atrair investidores financeiros que se interessassem pelo desenvolvimento da produção de petróleo no Brasil. “A famosa cláusula Marlim, portanto, o conceito da cláusula Marlim começa em 1998, 1999, no Consórcio Marlim, que foi uma estrutura financeira para viabilizar a atração de capitais internacionais para financiar a expansão da produção de petróleo em Marlim.” (SENADO FEDERAL, 2014, p. 4). Ela tem a ver, grosso modo, com o repasse de lucro aos sócios mesmo em caso de prejuízo.

O jornal Valor Econômico traz em matéria do dia 12 de agosto de 2014, a informação de que segundo especialistas ouvidos pelo jornal, “nem conselheiros de administração, nem diretores devem ser julgados, *a posteriori*, apenas pelo resultado das decisões de negócio que eles tomaram anos antes, sem ter bola de cristal” (TORRES; SCHÜFFNER, 2014).

Tais agendas relacionadas à estatal ocorrem principalmente a partir da segunda metade de março e durante o mês de abril, no jornal Folha de São Paulo, e como vimos no gráfico 2, tem uma baixa principalmente entre maio e julho, por causa da Copa do Mundo, retomando força em agosto e sobretudo setembro, nas vésperas das eleições. Esse comportamento por parte dos veículos midiáticos possui como enfoque a corrida eleitoral presidencial, observando principalmente o desempenho dos candidatos frente aos acontecimentos e às expectativas dos eleitores. Isso ocorre na contramão de uma abordagem que buscasse debater os temas das campanhas, no que diz respeito ao posicionamento político-ideológico e às propostas dos candidatos.

Esse comportamento fica ainda mais evidente quando as matérias que dizem respeito à Petrobrás, sobretudo no âmbito da Operação Lava Jato, passam a fazer parte do caderno “eleições” e não mais no caderno de “política” (CIOCCARI, 2015, p. 77). Apesar das diferentes propostas, tanto o Valor Econômico quanto a Folha de São Paulo apresentam o mesmo comportamento. Nos primeiros meses do caso Pasadena, sobretudo entre março e maio, o jornal Valor Econômico procura tratar não só dos elementos políticos envolvendo a Petrobrás, mas também dos temas econômicos e técnicos, por assim dizer, assunto que aborde os contratos, as cláusulas etc. Ao tratar da Petrobrás e da Operação Lava Jato, raramente apareciam os dois temas em uma mesma matéria – embora pudessem ser discutidos na mesma página – e sem as chamadas e títulos apelativos na capa do jornal. No jornal Folha de São Paulo, nos meses levantados, o caso Pasadena e os investigados na Operação Lava Jato, como o doleiro Alberto Youssef, não raro aparecem juntos na mesma página, por vezes na mesma reportagem. Esse tipo de abordagem evidencia os acontecimentos na Petrobrás, usando a empresa como referência central e apresentando eventos distintos como algo da mesma natureza, destacando a estatal de forma negativa e sem aprofundar explicações a respeito dessas pautas.

Em um primeiro momento, o próprio juiz Sérgio Moro chegou a afirmar que “a medida (prisão preventiva de Paulo Roberto Costa) ora decretada, embora gravosa, dirige-se à pessoa que é acusada por crimes graves em concreto, e não contra a empresa estatal, a

Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, que teria sido segundo a denúncia formulada pelo Ministério Público Federal (MPF), vítima dos crimes praticados” (VIEIRA, 2014). A partir de junho, então, os alvos da Operação Lava Jato passam a ser convocados para depor na CPI da Petrobrás, o que começa a ser um ponto de virada, em que a CPI, inicialmente estabelecida para investigar o caso Pasadena, começa a ter maior envolvimento com as atuações da Polícia Federal nas investigações da Operação Lava jato. Ao final de julho, já no dia 24, os jornais trazem a notícia de que o Tribunal de Contas da União (TCU) teria condenado 11 ex-diretores a pagar os “prejuízos” com Pasadena, entre eles Paulo Roberto Costa. Nesse momento, a CPI vai perdendo força, Dilma e o Conselho da Petrobrás são absolvidos pelo TCU em agosto e o processo é encaminhado para arquivamento.

Do ponto de vista da forma como as matérias são organizadas, no jornal Folha de São Paulo é mais comum encontrar as discussões acerca de Pasadena ou mesmo da Operação Lava Jato apresentada por meio de infográficos (figura 2). Já o jornal Valor Econômico possui uma abordagem que procura trazer matérias com entrevistas e análises de especialistas, sobretudo no que diz respeito à Pasadena. Este cenário se inverte, contudo, para este jornal, a partir do segundo semestre de 2014, quando a Operação Lava Jato passa a se destacar com as delações premiadas.

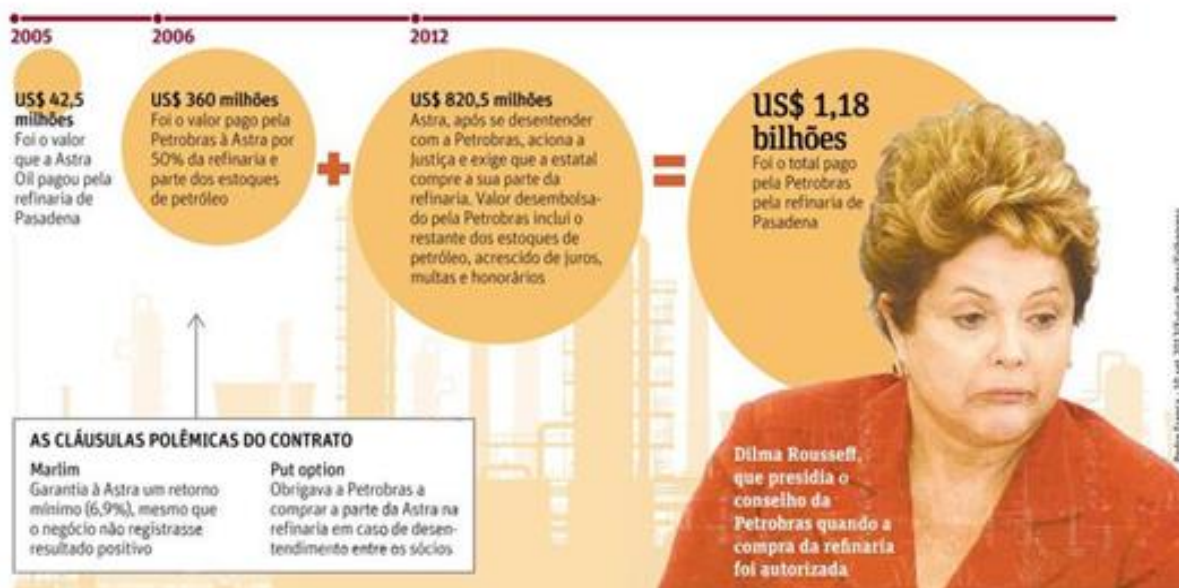
Figura2 - Infográfico explicando caso Pasadena de 30 de março de 2014

Para entender PASADENA

Há **3 hipóteses** para explicar o mau negócio da **Petrobras** na compra da refinaria: **azar** com a reviravolta da economia, **imperícia** ao subestimar riscos e **corrupção**

O HISTÓRICO DA NEGOCIAÇÃO

Refinaria que saiu por US\$ 42,5 mi em 2005 custou US\$ 1,18 bi à Petrobras



Fonte: Folha de São Paulo

3) Eleições presidenciais, Agenda Setting e a consolidação da Operação Lava Jato

A partir do segundo semestre, então, diversas notícias e acontecimentos ganharam cada vez mais destaque, sobretudo com a proximidade do pleito eleitoral. A fatalidade da morte de Eduardo Campos, em 13 de agosto de 2014, muda as estratégias e rumos da corrida presidencial. Ainda na primeira quinzena de agosto uma polêmica eclode a respeito da CPI, a manchete de capa da Folha traz a chamada de que o Planalto teria controlado as perguntas e ações da CPI da Petrobrás. Ambos os jornais, edições dos dias 3, 5 e 6 (ago/ 2014) da Folha e

do fim de semana 2, 3 e 4 (ago/2014), do Valor Econômico, cujo título é “Presidente da CPI da Petrobras diz que investigará a própria comissão”, têm como fonte a revista *Veja*. A matéria no Valor diz que o presidente da CPI afirmou ter ficado “surpreso” com a denúncia publicada pela *Veja*, “que informou que os principais depoentes da CPI (Graça Foster, Sergio Gabrielli e ex-dirigentes) teriam recebido previamente questões elaboradas por um assessor especial do Palácio do Planalto e por assessores das lideranças do governo do PT”. A matéria traz uma foto de José Serra, Geraldo Alckmin e Aécio Neves sob a legenda “tucanos defendem uma ‘CPI da CPI’ da Petrobrás e retomam críticas à gestão da estatal”.

Essa não é a única matéria que encontramos, sobretudo na Folha de São Paulo, cuja fonte é a revista *Veja*. O mesmo tema que estampou as capas da revista na edição da véspera do segundo turno - e que teve grande repercussão, a qual dizia que Lula e Dilma “sabiam de tudo”, referindo-se ao “esquema” na Petrobrás, também estampou as páginas da Folha de São Paulo¹⁸. Em 07 de setembro de 2014, uma notícia dizia que um ex-diretor da Petrobrás ligou Campos e petistas à propina é extraída da *Veja*. A maior parte dessas notícias não cita outras fontes e evidencia um elemento central para entender o papel da mídia, sobretudo no que diz respeito à construção das agendas. O que notamos é seu poder não somente de definir as agendas a serem debatidas pela opinião pública, mas também na definição de pautas para os próprios governos, sobretudo em regimes democráticos cuja principal virtude é o poder de “fiscalização”. Esse caso mostra uma configuração muito particular na relação dos meios de comunicação, sobretudo no Brasil, que infringe os princípios da livre concorrência, com a composição de um monopólio midiático da informação, algo que abordaremos com maior profundidade no capítulo seguinte.

A própria mídia pode ser compreendida como um campo de interação possuindo seu próprio conjunto distintivo de interesses, posições e trajetórias profissionais. De diferentes maneiras, as organizações da mídia estão todas interessadas no exercício do poder simbólico através do uso dos meios de comunicação de vários tipos. (THOMPSON, 2002b, p. 134)

Essa repercussão mudou o curso de alguns debates, colocando em xeque de forma definitiva a legitimidade da CPI então instaurada para apurar fatos que pareciam estar, tanto quanto possível, esclarecidos. Não obstante, os acontecimentos que de fato mudariam o percurso das abordagens e consolidariam a mudança nas agendas para adiante legitimar o estado de crise, seja política, seja na Petrobrás, ocorreram em setembro de 2014, quando

¹⁸Em matéria intitulada “Doleiro acusa Lula e Dilma; PT fala em terrorismo, e Aécio, em caixa dois”, que aparece no caderno Eleições 2014, do jornal Folha de São Paulo de 25 out 2014.

estrategicamente a delação premiada aparece nos noticiários. Como veremos também no próximo capítulo, o caráter estratégico e ideológico em que se baseia a Operação Lava Jato está intrinsecamente vinculado à publicidade de suas ações. Assim, no mês referido, véspera do pleito, Paulo Roberto Costa negocia sua delação premiada e revela um esquema de corrupção dentro da Petrobrás, envolvendo pela primeira vez na história do país também os agentes corruptores, nesse caso, as empreiteiras. Nesse momento, com a primeira delação premiada da investigação, vinda de um ex-diretor da Petrobrás, a Operação Lava Jato está consolidada. Igualmente sólida é a posição da estatal no epicentro da crise que apenas se aprofundaria nos meses e anos subsequentes.

A crise da Petrobrás, que se tornaria uma crise generalizada envolvendo diversas instituições democráticas e agendas econômicas, é um fenômeno que marca uma mudança gradual, da *política de confiança* à *política ideológica*, na qual a reputação e a credibilidade saem da esfera puramente subjetiva e moral para ganhar força nas disputas de poder (THOMPSON, 2002b). E, não obstante, o poder disputado pelos veículos de mídia, na modernidade, é precisamente o de caráter *simbólico*, localizado dentro do *campo político*.¹⁹ Trabalharemos melhor as disputas e interesses que permeiam o escândalo no capítulo 3, verificando algumas articulações e os desdobramentos desse cenário de crise no país e, principalmente, no que se refere à Petrobrás.

¹⁹Em linhas gerais, o campo político diz respeito a um espaço estruturado pelas posições sociais e pelos recursos que os indivíduos dentro desse campo dispõem, o poder simbólico, por sua vez, diz respeito à capacidade dos mesmos em influenciar e produzir ações, e de agir sobre seus desdobramentos.

CAPÍTULO III
Desdobramentos

No primeiro capítulo, estabelecemos um panorama geral a respeito do contexto em que se insere a Petrobrás, tanto historicamente, no que diz respeito à sua criação e os diversos embates relacionados a esse processo, como também tratamos da geopolítica do petróleo e de alguns fatores econômicos referentes a esse recurso. Não é difícil, a partir disso, perceber a importância da Petrobrás e sua posição estratégica, em âmbitos nacional e global. Dessa forma, os interesses que permeiam a gestão dos recursos estão de alguma forma ligados a interesses que permeiam a própria conjuntura nacional, tanto em âmbito político, quanto econômico, social e mesmo administrativo. Vimos, ainda, que esses interesses muitas vezes não dizem respeito somente a questões internas, como também a questões externas e, dessa forma, a política internacional pode influenciar processos políticos e tomadas de decisões no âmbito doméstico, assim como também as políticas nacionais podem reverberar no plano internacional.

No capítulo dois, buscamos observar, através de um levantamento das notícias sobre o caso, como esses debates chegam ao grande público, por meio dos veículos de comunicação em massa. Fizemos isso a partir de um jornal de grande circulação, que veicula informações para a população em geral, e de um jornal com maior expressividade para o mercado. Nos propusemos, então, a fazer um levantamento a partir desses jornais, buscando observar a forma como os mesmos transmitiram os acontecimentos que marcaram o ano de 2014, no início do processo de disputas políticas que adiante comporiam um cenário de crise. Pudemos ver como agendamentos e enquadramentos específicos corroboraram para a construção de um escândalo político, cujo eixo foi a Petrobrás.

O ano de 2014 é particularmente importante por se tratar do momento em que a Operação Lava Jato ganha destaque nacional e configura o cenário de crise política que prevalece desde então, tendo desencadeado uma série de acontecimentos que ainda não se pode compreender em sua totalidade. Concomitantemente aos acontecimentos envolvendo a Petrobrás, novos interesses e disputas adquiriram importância e a jovem democracia brasileira foi se tornando ainda mais frágil em decorrência disso. A Operação Lava Jato seguiu direções bastante divergentes das que se propunha inicialmente e, como mostramos no capítulo anterior, uma das motivações desse processo diz respeito à forma como a mídia interage com esses acontecimentos, moldando as agendas públicas e políticas, algo que vimos empiricamente no capítulo anterior. Como traz a teoria de *Agenda-Setting* ou agendamento, “o resultado dessa visão mediada do mundo é que as prioridades da mídia influenciam

fortemente as prioridades do público. Elementos importantes na agenda da mídia se tornam importante na mentalidade pública” (McCOMBS, 2000, p.2).

Tendo em vista tal conjuntura, nos deteremos um pouco mais em algumas motivações e também consequências que esse processo tem legado para o exercício da democracia brasileira. Assim, é preciso primeiramente entender melhor a influência que os veículos midiáticos exercem no campo político a partir do exercício de um poder simbólico. Além disso, no âmbito institucional, a atuação do Poder Judiciário se destaca por gerar um questionamento quanto a sua desproporção, quando se tem em vista a pretensa equipotência dos poderes. De alguma forma, esses dois elementos – mídia e Poder Judiciário – parecem convergir em diferentes momentos para pautar a opinião pública e legitimar suas ações.

Ainda que seja importante entender algumas das motivações e consequências dessas correlações de forças, é preciso ter em vista que a Operação Lava Jato e os acontecimentos a ela relacionados continuam em curso e, portanto, não se pode depreender totalmente os resultados. Dessa forma, nos ateremos a alguns eventos mais marcantes e ao marco temporal anteriormente estabelecido que entende o ponto de crise, segundo a proposta de Thompson (2002b), como os primeiros meses de 2015, até a eclosão das primeiras grandes manifestações *pró-impeachment*. Também estudaremos melhor questões relativas às instituições brasileiras, sobretudo no âmbito do exercício democrático, verificando algumas causas e consequências relacionadas à atual crise política. Por fim, é importante observar como tais acontecimentos tem atingido a Petrobrás e as atividades relativas ao pré-sal.

1) A dimensão simbólica do poder

Para falar de poder simbólico é necessário entender, primeiramente, o que define algo como sendo “simbólico”. As formas simbólicas se manifestam principalmente na interação e nas trocas entre os indivíduos, na vida social. Os meios de conhecimento e de transmissão dessas formas, assim como a legitimidade que atribuímos em maior ou menor medida a determinadas ações, também a produção de conteúdo informativo, todos esses elementos, e muitos outros, são expressões da dimensão simbólica.

As ações simbólicas podem provocar reações, liderar respostas de determinado teor, sugerir caminhos e decisões, induzir a crer e a descrever, apoiar os negócios do estado ou sublevar as massas em revolta coletiva. Usarei o termo “poder simbólico” para me referir a essa capacidade de intervir no curso dos acontecimentos, de influenciar as ações dos outros e

produzir eventos por meio da produção e da transmissão de formas simbólicas. (THOMPSON, 2002a, p. 24)

As trocas simbólicas ocorrem de diferentes formas, sendo a transmissão de informações uma delas. Cada troca pressupõe um meio para que isso se efetive, a que Thompson chama de técnico, fazendo com que alguns tenham mais recursos disponíveis e, portanto, mais possibilidades de veicular informações, do que outros. Isso intervém no curso de acontecimentos em sentido espacial e temporal. Essas mensagens são veiculadas por indivíduos e grupos específicos, situados em um contexto próprio, com suas experiências e conhecimentos, sendo elas transmitidas com pressuposta subjetividade. Ao chegar no receptor, utilizando seu próprio universo de experiências para codificar e interpretar essas mensagens, elas acabam por adquirir ainda mais subjetividade (THOMPSON, 2002a).

Aqui nos interessa, especificamente, o exercício do *podersimbólico*. As relações de poder se exercem de diferentes maneiras em diversos níveis, nas esferas sociais, e em diferentes proporções em todas as partes. De fato, para Pierre Bourdieu, primeiro a teorizar efetivamente acerca dessa forma de poder, o mesmo consiste em um “poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido* (...) (BOURDIEU, P., 1989, p. 14. Grifo do autor.). Mas para além de sua definição puramente teórica, nos interessa aqui as relações desse poder com as formas de comunicação na modernidade. Para estes fins, a definição a ser utilizada mais atentamente, ainda que derivada da de Bourdieu, é a de John Thompson.

As considerações aqui desenvolvidas se sustentam na suposição de que os fenômenos sociais podem ser vistos como ações intencionais levadas a cabo em contextos sociais estruturados. A vida social é feita por indivíduos que perseguem fins e objetivos os mais variados. Assim fazendo, eles sempre agem dentro de um conjunto de circunstâncias previamente dadas que proporcionam a diferentes indivíduos diferentes inclinações e oportunidades (...). Os indivíduos se situam em diferentes posições dentro destes campos, dependendo do tipo e da quantidade de recursos disponíveis para eles (...). As instituições podem ser vistas como um determinado conjunto de regras, recursos e relações com certo grau de durabilidade no tempo e alguma extensão no espaço, e que se mantêm unidas com o propósito de alcançar alguns objetivos globais. (...) A posição que um indivíduo ocupa dentro de um campo ou instituição é muito estreitamente ligada ao poder que ele ou ela possui. No sentido mais geral, *poder* é a capacidade de agir para alcançar os próprios objetivos ou interesses, a capacidade de intervir no curso dos acontecimentos e em suas consequências (THOMPSON, 2002a, p.21).

Dentro do contexto brasileiro, considerando as disparidades historicamente presentes na nossa sociedade, notamos uma grande desigualdade de acesso aos recursos disponíveis, como saúde, educação, bens culturais etc. Nesse sentido, o exercício das esferas de poder se dá principalmente a partir de poucos grupos dominantes que têm se mantido no comando das atividades políticas e econômicas há gerações. Mas a vida social não se restringe à essas práticas, possuindo uma dimensão simbólica que, apesar de sua subjetividade, é tão ou mais importante quanto as mencionadas, sobretudo quando também compõe essas relações de poder ‘objetivas’(como os poderes político e econômico).

O poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder: só se pode passar para além da alternativa dos modelos energéticos que descrevem as relações sociais como relações de força e dos modelos cibernéticos que fazem delas relações de comunicação, na condição de se descreverem as leis de transformação que regem a transmutação das diferentes espécies de capital em capital simbólico e, em especial, o trabalho de dissimulação e de transfiguração (numa palavra, *eufemização*) que garante verdadeira transsubstanciação das relações de força fazendo ignorar-reconhecer* a violência que elas encerram objetivamente e transformando-as assim em poder simbólico, capaz de produzir efeitos reais sem dispêndio aparente de energia (BOURDIEU, 1989., p. 15).

O poder se exerce em diferentes esferas da vida social, mas tendemos a encará-lo prioritariamente a partir de seu exercício na esfera política, pelos indivíduos atuantes em nome do Estado. Não obstante, existem diferentes campos de interação onde o exercício do poder adquire características particulares a cada um deles e as relações que levam à execução de tal poder acontecem com suas próprias particularidades e complexidades (THOMPSON, 2002a). No que diz respeito à Operação Lava Jato, há que se entender como ela se consolida a partir do exercício do poder simbólico presentes nas formas de comunicação atuais, sobretudo naquelas relacionadas veículos de comunicação em massa, sobretudo os impressos, como observamos no capítulo anterior. A Operação Lava Jato não se restringe a uma disputa exclusiva da esfera jurídico-política e somente poderia adquirir tal dimensão a partir da atuação também de um poder simbólico. Dessa forma, os veículos de mídia tradicionais não só são importantes no que diz respeito à forma e ao conteúdo das informações veiculadas, como também, como veremos adiante, são um alicerce estratégico para o exercício e consolidação da Operação Lava Jato.

2) A importância política do Poder Judiciário

Dois aspectos importantes que perpassam o âmbito jurídico da Operação Lava Jato e que têm sido centrais nos debates contemporâneos acerca da balança de poder e do exercício democrático, são a “judicialização da política” e o “ativismo judicial”. Tais elementos ainda se encontram bastante em aberto do ponto de vista teórico, sendo frequentemente falados mas pouco estudados sobretudo no âmbito da Ciência Política. A partir de diferentes questões, a Operação Lava Jato nos desperta questionamentos e reflexões a respeito da jovem democracia brasileira. A relação entre política, em sua projeção mais crua - ou poder político - e as formas jurídicas é complexa e abordada sob diferentes aspectos nas correntes teóricas clássicas e modernas acerca da formação do Estado e particularmente do Estado democrático de direitos. Convém frisar a importância dessa relação que, para Jürgen Habermas (1997) defendia se dá na medida em que “o poder político só pode desenvolver-se através de um código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais” (HABERMAS, 1997, p. 171). E isso acontece na medida em que uma legitimação do poder político a partir do direito se faz necessária e vice-versa (HABERMAS, 1997). Essa relação é extremamente delicada quando se refere às práticas democráticas e sua relação com o povo e com a opinião pública. O entendimento de como essa relação se dá e como é interpretada por aqueles que exercem diferentes formas de poderes, no âmbito público e administrativo, é fundamental para não perdermos de vista algumas questões elementares ao funcionamento da democracia.

A questão do ativismo judicial propriamente tem por foco principal a atuação dos juízes, enquanto a judicialização se refere prioritariamente ao processo sobre como o Judiciário vai ganhando destaque em questões de cunho político. E, não obstante, essas duas categorias e os estudos a respeito estão bastante interligados. As análises sobre ambas – judicialização da política e ativismo judicial – partem de perspectivas comparadas, a respeito da forma como se organizam os poderes nos Estados Unidos, referência clássica nos debates sobre as democracias liberais, e qual o papel da Suprema Corte e do Judiciário frente à Constituição. Mas o funcionamento dessas instituições para o caso brasileiro tem inúmeras particularidades.

A trajetória do processo de judicialização no Brasil nos permite afirmar mais claramente a existência no país de um modelo mais soberano e deliberativo, em contraste com o modelo norte-americano, que seria mais liberal e menos pautado pela soberania (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 19)

A partir dessas considerações, precisamos distinguir, mesmo que previamente, o que vem a ser a judicialização da política e o ativismo judicial. Ao partir do entendimento mais

básico acerca do que significa a democracia, que traz a questão dos direitos de maneira mais espontânea e primordial. Nas perspectivas teóricas clássicas, a democracia e o Estado de direitos estão substancialmente vinculados à ideia de Constituição, evocando práticas, por assim dizer, constitucionalistas (AVRITZER; MARONA, 2014).

A tradição clássica relaciona o constitucionalismo à estabilidade. Nesses termos, o constitucionalismo expressa aquele conjunto de regras elaborado contra a discricionariedade, a negociação de interesses, que é típica da política. A pressuposição óbvia é a que opõe o reino da política, das paixões, dos particularismos, ao do direito, da razão, dos princípios (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 3).

A questão dos direitos fundamentais se encontra na base de muitas premissas das democracias liberais, evocando a constitucionalização desses regimes para que se assegure o que convencionamos chamar de cidadania, enquanto exercício dos direitos e deveres. É nesse esteio que se verifica o processo de constitucionalização da política, ao longo do desenvolvimento e consolidação das democracias modernas. Ao longo da segunda metade do século XX, no entanto, uma releitura passa a ser necessária e possibilitada para o contexto que aqui convém ressaltar, a partir de processos ditatoriais e democráticos pelos quais passaram os países latino-americanos e, portanto, o Brasil. Esse cenário trouxe novos dilemas acerca das responsabilidades econômicas do Estado, com a crise neoliberal, também no que diz respeito à autoridade do poder Executivo e a proliferação de lutas sociais por novos direitos (AVRITZER; MARONA, 2014).

Tal debate, acerca do papel da Constituição, passa a ser repensado em termos de um *debate constitucional (idem)* sendo permeado pelas lutas sociais, fazendo com que não só a política, como nos moldes clássicos, fosse dependente da Constituição e da justiça, como estas também se tornassem dependentes da democracia, partindo de uma centralidade do aspecto político da justiça. Elementos estabelecidos a partir de um debate de cidadania que é territorialmente circunscrita, tendo o Estado-nação como sua principal comunidade identitária, sob o embate entre os princípios de universalidade/igualdade e a particularidade/diferença. Assim,

(...) questiona-se, nesse ponto, a tradicional função estabilizadora da Constituição, sob o pressuposto de que a estabilidade que, nos termos da teoria moderna é proporcionada pelo constitucionalismo, torna-se um brutal mecanismo de manutenção de exclusões estruturais, no âmbito de um projeto político que assentou a ideia e a prática de uma cidadania profundamente excludente (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 11).

A questão da judicialização da política, para o caso brasileiro, se relaciona mais diretamente à forma como o processo de redemocratização se deu, a partir da Constituição de 1988, no que diz respeito às garantias dos direitos civis e sociais. Nesse percurso, a autonomia do Judiciário frente a esses pressupostos passou a se fazer em diferentes frentes, seja pela atuação do Poder Judiciário como um todo, mas sobretudo no que diz respeito ao papel do Supremo Tribunal Federal (STF), como o guardião legal da Constituição (AVRITZER; MARONA, 2016). Assim, “a constitucionalização dos regimes políticos, que importa na incorporação de mecanismos de revisão judicial e controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, chegou também ao Brasil induzido pelo processo de redemocratização” (HIRSCHL, 2009 *apud* AVRITZER; MARONA, 2014, p. 14). O processo de judicialização da política, portanto, ocorre na medida em que o ideal de um constitucionalismo democrático ganha força. Para o caso brasileiro, isso ocorre em um momento específico e importante da história recente do país, que mencionamos como redemocratização.

Com o processo de reforma do Judiciário já nos anos 2000, essa autonomia, principalmente no que tange ao STF, fica ainda mais evidente e os tribunais passam a adquirir maior protagonismo político e social, elemento importante na medida em que atrela ao Judiciário valores de cunho democrático (AVRITZER; MARONA, 2014). Isso nos interessa na medida em que, apesar de legítima a forma como esse processo ocorre, induz deslocamentos de legitimidade, trazendo novas configurações para práticas e ideais democráticos. Em outras palavras, tal processo acaba por influenciar no esvaziamento de ideias e ações relacionadas às instituições democráticas tradicionais, em questões vinculadas à representatividade, sobretudo no que diz respeito à atuação dos poderes Legislativo e Executivo (*idem*).

Sobre o ativismo judicial, algumas revisões bibliográficas feitas por Koerner (2016) a esse respeito, procuram trazer diferentes perspectivas sobre o debate acerca da atuação dos juízes. Os debates são feitos em sua maioria considerando a atuação da Suprema Corte, no caso norte-americano, e do Supremo Tribunal Federal, no caso brasileiro. Para o presente trabalho, este debate é importante tendo em vista a atuação do Poder Judiciário na Operação Lava Jato, tendo em vista que a atuação desse poder não possui caráter exclusivamente objetivo, carregando subjetividades que dizem respeito à própria conformação da democracia brasileira e suas instituições. Para Koerner,

O tema do ativismo judicial coloca o problema de determinar o papel apropriado do Poder Judiciário, o modelo de decisão judicial e o comportamento dos juízes, de modo a justificar a atuação de juízes não eleitos na democracia constitucionais. Com ele, supõe-se que haja um padrão histórico objetivo para apreciar e determinar formas legítimas de atuação dos tribunais e se investe num conjunto de representações sobre o Judiciário - exterioridade das normas, a abstração das categorias, a neutralidade dos juízes e a fixidez das decisões judiciais (KOERNER, 2016, p. 19).

O debate sobre o ativismo suscita diferentes polêmicas, tendo em vista principalmente o modelo norte-americano, referencial para o debate, por ora serem pautados por perspectivas que observam procedimentos, modelos e técnicas adotados, de forma racional-instrumental, deixando de lado importantes elementos históricos e políticos sobre a prática judicial, “além de não considerarem adequadamente as interações entre os tribunais entre os tribunais e o sistema político” (KORNER, 2016, p. 20).

3) *Guerra contra a corrupção: Operação Mãos Limpas e Operação Lava Jato*

Para o caso brasileiro, envolvendo a Operação Lava Jato, uma figura em particular é bastante emblemática nesse debate, o juiz Sergio Moro, que tem se destacado perante a opinião pública no âmbito das investigações. Este importante ator traz práticas judiciais que são particularmente importantes, uma vez que colocam em xeque o funcionamento de dispositivos democráticos tradicionais e podem contribuir ainda mais para fragilizar as representações nas atuais democracias, acentuando a crise de representatividade. Para falar do juiz, é importante ter em vista parte de sua trajetória. O paranaense de Ponta Grossa é descendente de italianos e teve uma formação bastante privilegiada ao longo da vida, tendo sempre estado em contato com figuras importantes, inclusive do cenário político. Formado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá, mestre e doutor pela Universidade Federal do Paraná, na década de 1990, Sérgio Moro cursou um programa para instrução de advogados da *Harvard Law School* e logo aos 24 anos passou em concurso para juiz (BEZERRA, 2018). Se especializou desde cedo em estudos sobre lavagem de dinheiro e atuou no caso Banestado²⁰, no início dos anos 2000, cuja repercussão ficou muito aquém do patamar que atingiu a

²⁰ O caso Banestado ocorreu em 2003, “segundo a PF, um grupo de doleiros operava diversas contas no Banestado em NY, de onde movimentavam dinheiro para outros bancos nos EUA. De lá, reenviariam a paraísos fiscais. Além de suspeita de lavagem dinheiro e ligações com o tráfico, o relatório da PF apontou o envolvimento de políticos e familiares de políticos no esquema” (FOLHA ONLINE, 2004). Um dos personagens principais, Alberto Youssef, também central na Operação, fora investigado e preso. Há suspeitas de envio de remessas de dinheiro por parte de importantes meios de comunicação, como o Grupo Abril, Rede Globo e SBT (BEIRANGÊ, 2015).

Operação Lava Jato, uma vez que os atores políticos envolvidos eram outros (BEIRANGÊ, 2015).

Desde que a Operação Lava Jato ganhou notoriedade, em 2014, parte dos debates sobre a forma como esta é organizada estrategicamente tem sido feito a partir de análises comparativas com a Operação Mãos Limpas, ocorrida na Itália na década de 1990. Em considerações feitas acerca da operação italiana, o juiz Sergio Moro traz importantes elementos que comporiam adiante grande parte da abordagem para o caso brasileiro, sobretudo no que diz respeito à corrupção.

O discurso de combate à corrupção, que ganha destaque perante a opinião pública a partir dos veículos de comunicação em massa, se pauta majoritariamente por elementos morais e que dizem respeito, como mencionado anteriormente, às reputações dos atores envolvidos no jogo político. Além disso, o teor dos estudos sobre corrupção “possuem um objetivo principalmente instrumental e moral e não propriamente científico, porque as causas e os elementos desencadeadores de casos de corrupção não são avaliados e tampouco destacados” (CHAIA; TEIXEIRA, 2001, p. 1). A corrupção parece constituir um elemento importante quando nos referimos aos regimes democráticos modernos e, quando não é feito de forma responsiva e a partir de suas delimitações, torna o combate à mesma ineficaz, podendo impactar negativamente o funcionamento da própria democracia.

Talvez o melhor indício da situação claudicante em que vive a República moderna, do ponto de vista da ética, apresente-se numa mudança quase despercebida, que afetou a palavra corrupção. Para os antigos, ela definia a degradação da coisa pública por meio da usura dos costumes. Hoje, ela se reduziu a coisa tão limitada como o mau trato do dinheiro público. Evidentemente, há uma ligação entre um sentido e outro. Para que funcionários ou magistrados exijam ou aceitem suborno, é preciso estarem desgastados os costumes; e é isso o que reduz a força do regime político que mais exige o respeito ao bem público: a democracia (JANINE *apud* CHAIA, 2001, p. 63).

É bastante notório nas abordagens dadas à Operação Mãos Limpas o viés de combate a um sistema político corrupto. Em seu artigo de 2004, Sergio Moro reforça a importância da atuação do que ele chama de “nova classe” de juízes que, aliada a uma “opinião pública esclarecida”, seriam o alicerce estratégica na luta contra a corrupção (MORO, 2004). À essa nova classe de juízes caberia o dever de “limpar” o sistema político tradicional, demandando, para isso, maior autonomia na atuação dos juízes. A aliança com a opinião pública é indispensável para a legitimação, no caso de ambas as operações, pois passa primordialmente

pela publicização dos acontecimentos para impedir a obstrução da Justiça por parte da classe política. Nesse sentido, uma das estratégias que mais aproxima as duas operações e que se vale dos veículos de comunicação em massa, é o vazamento de informações, que garantiria, para o caso italiano, uma deslegitimação necessária à continuidade operação (*idem*). Assim, a deslegitimação da “classe política tradicional” ocorreria concomitante à renovação da magistratura e da legitimação da mesma perante à opinião pública.

Na verdade, é ingenuidade pensar que processos criminais eficazes contra figuras poderosas, como autoridades governamentais ou empresários, possam ser conduzidos normalmente, sem reações. Um Judiciário independente, tanto de pressões externas como internas, é condição necessária para suportar ações judiciais da espécie. Entretanto, a opinião pública, como ilustra o exemplo italiano, é também essencial para o êxito da ação judicial (MORO, 2004, p. 2).

Durante algumas fases da Operação Lava Jato, sobretudo em 2016, o juiz Sergio Moro tomou medidas que corroboram para o argumento de deslegitimação da classe política, ao grampear e divulgar os áudios das conversas entre Dilma e Lula, além da condução coercitiva do ex-presidente, ambas as medidas consideradas ilegais, sobretudo por se tratarem de presidentes da República.

O caso italiano mostra, por sua vez, que não só a operação italiana não obteve o sucesso esperado, como frequentemente a deslegitimação da classe política abre caminho para a ascensão de regimes de exceção, além de muitas vezes manter no poder, na esfera decisória, atores que articulam a corrupção sistêmica, a despeito do discurso de combate à corrupção²¹. A aliança com a opinião pública, moldada principalmente pelos veículos de comunicação em massa, para legitimar as ações do Judiciário, como as delações premiadas, conduções coercitivas e prisões preventivas, têm sido também as principais estratégias no âmbito da Operação Lava Jato, ainda que suscitem inúmeras controvérsias do ponto de vista ético²². Essas controvérsias são pouco debatidas e tais medidas, por sua vez, acabam por gerar impactos na configuração da opinião pública cujas consequências podem ter efeitos negativos, como temos visto.

²¹ A esse exemplo temos Silvio Berlusconi, poderoso empresário e político italiano, ligado a redes televisivas, ex-proprietário do clube de futebol italiano A.C. Milan. Ingressou na carreira política já nos anos 1990, tendo sido inúmeras vezes Primeiro Ministro. Berlusconi foi investigado pela Operação Mãos Limpas, fato não ignorado por Sergio Moro (2004) quando trata das contradições da operação.

²² O próprio juiz Sergio Moro (2004) também discute alguns dilemas éticos que permeiam essas ações, mas justifica-as com o argumento de que servem ao “bom funcionamento das leis e da democracia” (MORO, 2004).

Dada a visibilidade que essas medidas adquirem nos meios de comunicação, acabam responsáveis por fortalecer a imagem positiva do Judiciário, da Polícia Federal, na medida em que enfraquece a imagem dos políticos e, em maior escala, da própria política, sob o discurso de prática de corrupção. No que diz respeito particularmente à delação premiada, é notório o caráter racional e instrumental de estratégias desse tipo, análogas ao arquétipo do Dilema do Prisioneiro²³. A delação premiada no âmbito da Operação Lava Jato acaba por relacionar intimamente, portanto, importantes atores do Poder Judiciário e dos veículos de comunicação em massa, em uma disputa de poder que, dentre todas as suas dimensões, tem notório caráter simbólico.

As considerações do juiz, no âmbito da Operação Mãos Limpas, dizem respeito a um entendimento de que é um mal menor atuar a partir das revelações e denúncias de envolvidos nos esquemas de corrupção, mesmo motivados por interesses próprios. Colaborar com a justiça e a com a democracia é o objetivo maior que torna a delação premiada moralmente aceitável (MORO, 2004).

A estratégia de investigação adotada desde o início do inquérito submetia os suspeitos à pressão de tomar decisão quanto a confessar, espalhando a suspeita de que outros já teriam confessado e levantando a perspectiva de permanência na prisão pelo menos pelo período da custódia preventiva no caso da manutenção do silêncio ou, vice-versa, de soltura imediata no caso de uma confissão (uma situação análoga do arquétipo do famoso “dilema do prisioneiro”). Além do mais, havia a disseminação de informações sobre uma corrente de confissões ocorrendo atrás das portas fechadas dos gabinetes dos magistrados. Para um prisioneiro, a confissão pode aparentar ser a decisão mais conveniente quando outros acusados em potencial já confessaram ou quando ele descobre o que os outros fizeram e for do seu interesse precedê-los. Isolamento na prisão era necessário para prevenir que suspeitos soubessem da confissão de outros: dessa forma, acordos da espécie “eu não vou falar se você também não” não eram mais uma possibilidade (PORTA *apud* MORO, 2004, p. 3).

Esses elementos são importantes ao demonstrarem a importância estratégica, para o funcionamento da Operação Lava Jato, da aliança entre o Judiciário e os veículos midiáticos. Procurar entender melhor a atuação do Judiciário no âmbito da operação, atrelada à atuação

²³O Dilema do Prisioneiro é um artifício da Teoria dos Jogos, famoso por representar o dilema entre cooperar e trair. Baseia-se no seguinte caso: dois suspeitos, A e B, são presos pela polícia. A polícia não tem provas suficientes para os condenar, então separa os prisioneiros em salas diferentes e oferece a ambos o mesmo acordo: 1) se um dos prisioneiros confessar (trair o outro) e o outro permanecer em silêncio, o que confessou sai livre enquanto o cúmplice silencioso cumpre 10 anos; 2) se ambos ficarem em silêncio (colaborarem um com o outro), a polícia só pode condená-los a 1 ano cada um; 3) se ambos confessarem (traírem o comparsa), cada um leva 5 anos de cadeia. Cada prisioneiro faz a decisão sem saber a escolha do outro - eles não podem conversar (BARRICHELO, 2018).

dos veículos midiáticos, é importante porque seus discursos se pautam na reivindicação do exercício de princípios democráticos. Apesar disso, negligenciam os dispositivos já existentes e disponíveis à sociedade civil que visam o bom funcionamento da democracia, gerando danos para a continuidade e aperfeiçoamento da mesma. As motivações dessa disputa de poder – de dimensões simbólicas – ocorre, muitas vezes, de forma subjetiva, permeada por um conjunto de valores morais nem sempre acessíveis à população.

4) *Regulação da mídia, participação política e desdobramentos da crise*

As democracias têm o mérito de possibilitarem diferentes formas de interação entre os cidadãos e seus governantes, e entre as instituições de poder, com dispositivos para o exercício democrático de dimensões horizontal e vertical²⁴. A força da Constituição, como vimos, é fundamental para o funcionamento do Estado democrático de direito e uma ferramenta que adquiriu crescente importância, no contexto brasileiro, pós-1988. A Operação Lava Jato traz um protagonismo do Judiciário, se sobrepondo aos demais poderes, atuando como um guardião da democracia e, não obstante a isso, os pressupostos desse sistema de governo não prescindem da atuação da população com civismo e responsividade. As eleições são os principais meios de participação da população, através da escolha de seus representantes, mas não são os únicos.

Os mecanismos “horizontais” são instâncias institucionais de controle e avaliação (*checks and balances*) mútuos entre os diferentes níveis de governo: a hipótese aqui defendida é que se a estrutura de governo é bem projetada, os órgãos de governo controlarão uns aos outros de tal maneira que os direitos dos cidadãos serão exercidos. Os mecanismos “verticais”, de outro modo, são aqueles dos quais os cidadãos exercem controle sobre as ações do governo. Um dos mecanismos verticais é a eleição (...). Mas também existem mecanismos não eleitorais através dos quais os cidadãos podem influenciar e controlar os governos. Na realidade, desde que eleições são um instrumento rudimentar, mecanismos adicionais podem ser necessários para capacitar o controle da população (PRZEWORSKI, 2001, pp. 327-328. Grifos do autor.)²⁵.

Os problemas relacionados à forma como se estrutura a democracia no Brasil, desde o processo de redemocratização (1988), no que diz respeito à participação política, são inúmeros e as articulações no campo do poder simbólico influenciam grandemente o modo

²⁴A ‘democracia horizontal’ implica a “opinião pública, a democracia eleitoral, a democracia participativa e a democracia de referendo”; a ‘democracia vertical’, por sua vez, se relaciona com “subordinação, supra-ordenação e coordenação – em essência, com a estruturação hierárquica das coletividades” (SARTORI, [1987] 1994, pp. 181-182).

²⁵ Nota do autor: “A terminologia de mecanismos ‘horizontais’ e ‘verticais’ segue O’Donnell (2001)” (PRZEWORSKI, 2008, p. 327).

como as informações necessárias ao bom funcionamento da democracia chegam à população. Um aspecto de grande importância no caso da Petrobrás e da crise política, a partir da Operação Lava Jato, como temos visto, é a mídia, a grande influência que exerce e seu poder de articulação. De fato, depois de conhecermos um pouco melhor o que vem a ser a teoria dos agendamentos, no capítulo anterior, vemos que os meios de comunicação possuem papel fundamental sobre a opinião pública e grande capacidade de influenciar o debate político, delineando agendas específicas. Esses fatores atribuem à mídia – e à nossa responsabilidade sobre ela – uma importância proporcional à responsabilidade que temos de construção da democracia e do exercício democrático.

O debate sobre os veículos de comunicação em massa e, por consequência, sua regulação, elucida a importância que possuem para as relações democráticas contemporâneas. “O direito à liberdade de expressão é o princípio sob o qual se baseia a publicidade de fatos que são do interesse de leitores de jornais, radiouvintes, telespectadores e internautas, caracterizando a circulação de ideias, bem como a formação da opinião pública em um Estado democrático” (MOTA; TAVARES, 2006, p. 111). Por não se verem representados por aqueles que formalmente seriam os legítimos representantes dos seus interesses - os partidos e os políticos – a população acaba mais vulnerável ao direcionamento de suas opiniões pelos veículos midiáticos, também devido à sua ampla acessibilidade.

A regulação da mídia é bastante comum em diversos países, acontecendo a partir de diversas diretrizes e das demandas internas, muitas vezes configurando polêmicas. Podemos entender a regulação como “a relação que se estabelece entre os mecanismos de controle do Estado, fiscalização, e a propriedade, circulação e produção de informação dos meios de comunicação na sociedade”(idem, p. 111). Apesar da desconfiança que possa suscitar, a respeito da censura, a regulamentação não diz respeito necessariamente, ou não só, à pauta dos conteúdos, mas também aos fatores econômicos relacionados aos veículos de comunicação em massa. Alguns países de democracia consolidada, como Noruega, Alemanha e França, existem limites rígidos quanto à propriedade cruzada e ao monopólio midiático (MOTA; TAVARES, 2006). Isso porque, como vimos anteriormente, a veiculação de informações é constantemente um importante instrumento lucrativo, além de muitas vezes reproduzir a ideologia e os valores dominantes, e interesses particulares (EBC, 2018)²⁶.

²⁶A exemplo da regulamentação sobre a propriedade privada, temos que nos Estados Unidos uma emissora não pode ser proprietária de mídia impressa e de mídia audiovisual em uma mesma cidade. A

Por ser um setor de serviço público, a comunicação, em seus segmentos de radiodifusão (emissoras de rádio e tv), bem como os setores de transporte e energia, é um setor de serviço público, previsto pela Constituição Federal de 1988, não podendo sua veiculação ser comprada, apenas “emprestada” às empresas privadas. A radiodifusão é colocada como central na questão da regulamentação e no que diz respeito ao seu papel no regime democrático brasileiro, por ainda ser o principal meio de comunicação utilizado pela população para se informar – 63% mencionam a TV em primeiro lugar (IBOPE, 2016). Isso principalmente por ser a mais acessível às classes mais baixas, principalmente se considerarmos o índice de analfabetismo (MOTA; TAVARES, 2006). Não obstante, uma vez que no Brasil não há restrições aos oligopólios midiáticos, tampouco regulamentação no que diz respeito à propriedade cruzada, falar em mídia é falar no controle geral dos meios de comunicação e da veiculação de ideias concentrados nas mãos de poucos.

A concentração cruzada é etapa fundamental para a formação dos monopólios e oligopólios regionais. Esta centralização de meios em restritos grupos restringe a diversidade e a pluralidade de vozes, nivela práticas jornalísticas, causa um soterramento monofônico da notícia e restringe a liberdade democrática (PIERONI; ZAPANI, 2016, p. 257)

Como mencionamos anteriormente neste trabalho, notícias vendem. Os meios de comunicação em massa não possuem papel secundário no exercício do poder no Brasil, em suas diferentes esferas. Mas, principalmente quando está em jogo o seu caráter simbólico, esses veículos possuem especial influência. Como vimos, seu papel é fundamental para pensarmos a atual crise política brasileira e a crise na Petrobrás, tendo legado consequências para o país, ainda em curso, e para a empresa. Nesse aspecto, no âmbito da estatal, com seu nome envolvido em escândalos políticos, sua credibilidade é posta em xeque, abrindo margem para que diferentes interesses em relação à mesma se manifestem, principalmente aqueles relacionados ao modelo de gestão.

Em outra instância, tão importante quanto as consequências para a empresa, ainda a serem desdobradas no médio e longo prazo, temos os efeitos concretos e imediatos sentidos em relação ao pré-sal. Como dissemos anteriormente, a descoberta da camada de pré-sal aumentou em 24 vezes a produção de petróleo no país de 2010 a 2016 (PETROBRAS, 2018).

respeito do conteúdo, na Argentina, por sua vez, em cidades com mais de 1.5 milhão de habitantes, os canais abertos de TV devem veicular pelo menos 30% de produção local independente (EBC, 2018).

No mesmo ano de 2016, em fevereiro, um Projeto de Lei (PL nº 131/2015) é apresentado no Senado Federal por José Serra, com a seguinte ementa²⁷:

Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que estabelece a participação mínima da Petrobras no consórcio de exploração do pré-sal e a obrigatoriedade de que ela seja responsável pela “condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção” (SERRA, 2015)

A lei passou a definir que a Petrobrás não seria mais a única operadora obrigatória na exploração, a partir das delimitações estabelecidas e mencionadas acima. Essa lei flexibiliza o poder da estatal sobre o pré-sal, abrindo a possibilidade do envolvimento de outras empresas nas atividades de exploração, munidas de seus interesses, os mais diversos. A redução dos investimentos da Petrobrás, em áreas de interesse social e cultural, como mencionamos no capítulo um, seguida pela diminuição de sua participação nas operações relacionadas ao pré-sal, concomitante à eclosão de uma crise política, não são eventos desconexos. A importância da Petrobrás é central e estratégica para a composição do atual cenário de crise, que surgiu em 2014. Não apenas por eventuais disputas internas a ela, que envolvam sua gestão e problemas estruturais, mas também devidos a interesses presentes em sua história e ao seu posicionamento geopolítico.

É fundamental atentar para os elementos que compõem os discursos de crise, observando suas articulações e consequências, procurando não perder de vista os atores envolvidos nessas disputas. Não existe um responsável ou causa isolados. O Poder Judiciário, a mídia e os representantes democráticos tradicionais têm seu papel na construção dessa crise política, não só pela pretensa objetividade que alegam, mas igualmente e sobretudo por se articularem em torno do exercício do poder simbólico. Como vimos ao longo desse capítulo, as formas simbólicas pressupõem subjetividade e alcançam feitos equivalentes aos das outras formas de poder (BOURDIEU, op. Cit.). Por isso, foi importante atentar às articulações dos veículos de comunicação em massa e do Judiciário.

Os veículos midiáticos, por suas próprias características, possuem poderosa influência sobre as agendas e as pautas a serem ou não debatidas. O Poder Judiciário, por sua vez, com uma atuação que se pretende objetiva e isenta, muitas vezes fica imune à desmoralização frente à opinião pública, sobretudo quando comparado aos demais poderes. Frente à cultura do constitucionalismo liberal (AVRITZER; MARONA, op. Cit.), o Judiciário – o único do qual a

²⁷ Transformada na Lei Ordinária 13365/2016. DOU 30/11/16, pág. 01, col. 03.

população não tem qualquer poder de escolha – ganha grande legitimidade na sua atuação e, no caso da Operação Lava Jato, essa intenção ocorre concomitantemente à deslegitimação das classes políticas tradicionais.

No caso da Petrobrás e da Operação Lava Jato, observar esses elementos é fundamental para não se perder de vista debates sobre questões essenciais, é o caso do que vem acontecendo com o pré-sal. As informações que chegam ao grande público são transmitidas pelos meios de comunicação tradicionais que, como vimos, possuem seus próprios vieses e interesses. Em um país no qual pouco se fala a respeito da regulamentação desses veículos, a questão como um todo fica ainda mais sensível. Para um bom funcionamento da democracia, é preciso resgatar e repensar alguns dos dispositivos e mecanismos democráticos, como forma de combater a desconfiança nas instituições e no caráter representativo, que pode viabilizar regimes de exceção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que desafiador, por todos as razões que envolvem a pesquisa de um objeto tão vivo e atual, o presente trabalho procurou compreender melhor alguns aspectos relacionados à crise que vive o Brasil, sobretudo a partir de 2014. Nossa prioridade foi observar o desdobramento desse cenário a partir do uso político da Petrobrás, observando como tal crise, originada em um escândalo político midiático, se consolidou devido ao papel estratégico da empresa.

Procuramos, em diversos momentos, demonstrar que a importância da estatal vai além dos discursos a respeito de atividades ilícitas em sua gestão, mas possui uma gama de atores e interesses que se articulam, em diferentes momentos, sob diferentes perspectivas, relacionados direta ou indiretamente à empresa. No primeiro momento vimos que a gestão de recursos naturais, com a relevância que o petróleo possui para o sistema capitalista moderno, tem sido um desafio sob diferentes aspectos, ao longo do último século. O petróleo é um recurso com potencial de gerar conflitos desde pelo menos a década de 1970, com a primeira crise do petróleo, embora as gigantes do ramo – as sete irmãs – tenham importante atuação nesse jogo de forças desde o início do século XX.

A investigação histórica nos permitiu observar que, no Brasil, o recurso configurava polêmicas mesmo antes de ser efetivamente explorado. As controvérsias estão presentes desde o debate sobre o potencial de haver ou não petróleo em território brasileiro, passando pela desconfiança sobre a capacidade de exploração e gestão do recurso, ainda na primeira metade do século XX, chegando à questão da privatização após a redemocratização. E, não obstante, uma das pautas mais relevantes historicamente para o setor é o pré-sal. É no contexto que segue sua descoberta, apenas alguns anos depois, que se encontra o escopo da presente investigação.

Tão importante – ou mais – do que o debate em si, é a forma como ele se estruturou. Por isso, os levantamentos de jornais foram essenciais para entendermos melhor a forma como determinados acontecimentos se desenvolveram, ganhando importância em detrimento de outros tão ou mais relevantes. Apesar das limitações de aplicar tal proposta de investigação em um universo amostral maior, é importante ressaltar alguns aspectos centrais referentes à importância dessa análise dos meios de comunicação em massa. O primeiro deles, como vimos no capítulo 2, diz respeito ao que Thompson (2002b) aborda a respeito das motivações do surgimento do escândalo midiático, sendo uma delas o desenvolvimento de uma lógica de mercado relacionada ao jornalismo. Se notícias vendem, escândalos vendem ainda mais.

O segundo aspecto, também trabalhado por Thompson (2002a), é o exercício do poder simbólico pelos veículos midiáticos, bastante estratégico uma vez que pressupõe uma forma de atuação indireta. Com a utilização de alguns aspectos metodológicos do agendamento e do enquadramento para a análise discursiva, pudemos ver melhor como isso ocorre na prática: com a definição de pautas, seleção de termos específicos, abordagens imagéticas condicionadas etc. Como percebemos, a partir do levantamento feito, as abordagens não são isentas de intencionalidade. A forma como o caso da Petrobrás com a Lava Jato apareceu ao público e como se estruturou são importantes fatores na construção de um cenário de crise, cujas consequências atingem diferentes níveis.

A partir disso, os principais desdobramentos e articulações são os aspectos centrais do terceiro e último capítulo. Como vimos, a questão midiática é fundamental para entender parte desse processo de construção de um escândalo envolvendo a Petrobrás. No Brasil, esse elemento é particularmente importante uma vez que não existe uma substancial regulamentação dos veículos de comunicação de massa, impossibilitando maior democratização da veiculação de informações. Portanto, pensar a regulação da mídia, embora não garanta que essa democratização de fato ocorra, é o primeiro passo para um autêntico acesso à informação.

Por visar seus interesses, a mídia tem papel bastante significativo, sobretudo quando articulada com outros importantes atores como o Poder Judiciário. A Operação Lava Jato reproduz, em uma nova dimensão, algo que é uma constante nas relações entre os poderes no Brasil, que diz respeito à sobreposição e legitimação sobre as demais instâncias. No caso da Operação Lava Jato, vimos um pouco da trajetória do juiz Sergio Moro e sua performance estratégica, que pretende imparcialidade nas investigações utilizando recursos jurídicos por vezes questionáveis. Apesar disso, é na aliança com os veículos midiáticos que parece se edificar o principal pilar da atuação do Judiciário.

Os eventos e atores envolvidos desde o início na construção desse escândalo político-midiático não são aleatórios e desconectados, assim como uma empresa com a dimensão e a importância da Petrobrás não passa despercebida mediante diferentes interesses e conflitos. O contexto que envolve a estatal nos mostra mais uma vez o quanto a economia e a política andam juntas e, ainda, que a atuação política não se restringe ao campo das representações e instituições tradicionais, mas envolve a todos, inclusive aqueles que não são diretamente eleitos. O Poder Judiciário e os veículos midiáticos também atuam politicamente.

A deslegitimação da classe política tradicional, que pode abrir um vácuo na representação e dar espaço para ascensão de regimes de exceção e perda de procedimentos democráticos, passa pela atuação conjunta entre esses poderes – o dos veículos de comunicação em massa e do Poder Judiciário – com seus próprios interesses políticos e econômicos. A publicização de ações no âmbito da Operação Lava Jato tomou proporções cujos desfechos ainda não são compreensíveis em sua totalidade e que seguramente repercutirão ainda por alguns anos.

Referências Bibliográficas

AL JAZEERA. **O Segredo das Sete Irmã – a vergonhosa história do petróleo.** 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jQYK3ttfVaw>>. Acesso em jan/2018.

AVRITZER, L; MARONA, M. C.; **Judicialização da Política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº15. Brasília, setembro - dezembro de 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220141504>>. Acesso em jan/2018.

BARRETO, Eric *et al.* **Análise concorrencial: Petrobras e as quatro irmãs.** Estudo CFM46, Insper. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://m2msaber.com.br/educacao-corporativa/petrobras-destoa-de-rivais-estrangeiras>>. Acesso em jan/2018.

BARRICHELO, F. **O que é o Dilema dos Prisioneiros?** Disponível em: <<http://www.barrichelo.com.br/teoriadosjogos/list-trechosimprime.asp?id=29>>. Acesso em jan/2018.

BEIRANGÊ, H. **O que diferencia o caso Banestado da Operação Lava Jato,** in: Carta Capital. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/noticia/o-que-diferencia-o-caso-banestado-da-operacao-lava-jato>>. Acesso em jan/2018.

BEZERRA, K. **Biografia do juiz Sergio Moro,** in: Estudo Prático. Disponível em: <<https://www.estudopratico.com.br/biografia-do-juiz-sergio-moro/>>. Acesso em jan/2018.

BORGES, A; BITENCOURT, R. **Graça endossa versão para ‘mau negócio’.** In: Valor Econômico, Caderno de Política. Brasília, 16 abr. 2014., p. A10.

BORGES, A. **Gabrielli contraria versão sobre refinaria.** In: Valor Econômico, Caderno de Política. Brasília, 21, 22 e 23 mar. 2014., p. A11.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico.** Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BRITO, T. L. F.; SANTOS, E. dos; ROUSSEAU, I.; NAVA, P. C. **A dialética da segurança energética e a interdependência das nações: reflexões focadas no papel do petróleo e na dimensão brasileira.** In: Geografia e Geopolítica do Petróleo. Frédéric Monié, Jacob Binsztok (orgs.). Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

CHAIA, V., TEIXEIRA, M. A. **Democracia e Escândalos Políticos**. São Paulo: São Paulo Perspec, vol.15, nº.4, 2001.

CIOCCARI, D. **Operação Lava-Jato: Escândalo, Agendamento e Enquadramento**. Vol. 04, nº 09. Dourados: Comunicação & Mercado/UNIGRAN, jan-jun 2015.

COHN, G. **Petróleo e Nacionalismo**. In: *Corpo e Alma do Brasil*. Direção de Fernando Henrique Cardoso, XXVI. São Paulo: Difusão Europeia do Livros, 1968

COSTA, P. **A evolução da indústria petrolífera: uma caracterização geral**. In: *Geografia e Geopolítica do Petróleo*. Frédéric Monié, Jacob Binsztok (orgs.). Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

DIAS, J. L. de M.; QUAGLINO, M. A. **A questão do petróleo no Brasil: uma história da PETROBRAS**. Rio de Janeiro: CPDOC: PETROBRAS, 1993.

FERREIRA, P.; OLIVEIRA, N.; MELITO, L. (roteiro, texto e reportagem). **Regulação da Mídia**. PORTAL EBC (Empresa Brasil de Comunicação). Disponível em: <<http://www.etc.com.br/regulacaodamidia>>. Acesso em jan/2018.

FOLHA online. **Entenda o caso Banestado**, Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u57148.shtml>>. Acesso em jan/2018.

GILPIN, Robert. **O desafio do capitalismo global. Introdução: a frágil economia global**. São Paulo: Global Editora, 2004.

GOFFMAN, Erving. **Frame Analysis – An Essay on the Organization of Experience**. With a foreword by Bennett M. Berger. Boston: Northeastern University Press, 1986.

GOMES, A. C. *Prefácio*, in: DIAS, J. L. de M.; QUAGLINO, M. A. **A questão do petróleo no Brasil: uma história da PETROBRAS**. Rio de Janeiro: CPDOC: PETROBRAS, p. XI, 1993.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Volume I/Jürgen Habermas. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HIRSCHL, R. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism.** Harvard University Press, 2009.

IBOPE inteligência. **Relatório Final da Pesquisa Brasileira de Mídia (PBM) de 2016.** Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view>>. Acesso em jan/2018.

KOERNER, A. **O ativismo judicial como problema intelectual e político nos Estados Unidos: uma análise crítica.** São Paulo, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-6445233-255/99>>. Acesso em jan/2018.

LAWLER, A.; BAKR, A.; ZHDANNIKOV, D. **Inside OPEC room, Naimi declares price war on U.S. shale oil (2014).** Reuters. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-opeec-meeting-shale/inside-opeec-room-naimi-declares-price-war-on-u-s-shale-oil-idUSKCN0JC1GK20141128>>. Acesso em jan/2018.

McCOMBS, M; SHAW, D. L. **The Agenda-Setting Function of Mass Media.** The Public Opinion Quarterly, Vol. 36, No. 2. Oxford Press University (Summer, 1972).

McCOMBS, MaxWell. **The Agenda-Setting Role of Mass Media in the Shapping of Public Opinion.** University of Texas at Austin. Disponível em: <http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/mccombs01.pdf>. Acesso em jan/2018.

MINISTÉRIO Público Federal. **Entenda o caso.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em jan/2018.

MOTA, R.; TAVARES, R. **Regulação da Mídia,** in: Reforma Política no Brasil. Organizadores: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MURTEIRA, A. **Publicações do Sindipetro-NF acentuam Petrobrás. Relembre o motivo.** Sindicato dos Petroleiros do Norte Fluminense - Sindipetro NF. Disponível em: <http://www.sindipetronf.org.br/publicacoes/noticias/item/5433-publica%C3%A7%C3%B5es-do-sindipetro-nf-acentuam-petrobr%C3%A1s-relembre-o-motivo>>. Acesso em jan/2018.

NASDAQ. **CrudeOil.** Disponível em: <<http://nasdaq.com/markets/crude-oil.aspx?timeframe=10y>>. Acesso em jan/2018.

OPEC. **Brief History.** OPEC – Organization of the Petroleum Exportation Countries. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm>. Acesso em nov/2017.

PETROBRAS. **Pré-sal.** Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>>. Acesso em jan/2018.

_____. **Marco Regulatório.** Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>>. Acesso em nov/2017.

_____. **Relatório de Sustentabilidade de 2014,** Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>>. Acesso em nov/2017.

PIERONI, G.; ZAPANI, A. K. M. **Coronelismo eletrônico: a concentração do poder midiático nacional e no Paraná.** Curitiba: Ação Midiática, n.11, jan/jun 2016.

PORTA, D. d.; VANNUCCI, A. **Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption.** New York: Aldine de Gruyter, 1999.

PORTO, Mauro P. **Enquadramentos da Mídia e Política.** Trabalho apresentado ao XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS (Sessão “Estratégias de Comunicação e Política: Teoria e Pesquisa” do GT Mídia e Política: Opinião Pública e Eleições), Caxambu/MG, Brasil, 22 a 26 de outubro de 2002.

PRZEWORSKI, A. **O Estado e o Cidadão.** In: PEREIRA, B. Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Ed UNESP-ENAP, 2011.

RIBEIRO, R.J. **A sociedade contra o social - o alto custo da vida pública no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma Geografia Crítica.** 6ªed. São Paulo: Edusp, [1978] 2004.

SARFATI, G. **O Terceiro Xadrez: Como as Empresas Multinacionais Negociam nas Relações Econômicas Internacionais**. 2006. 252f. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006.

SARTORI, G. **Teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SENADO FEDERAL. **Ata da 3ª reunião**. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8AB31FB2461B643D0146209C81D25D6F>>. Acesso em abr/2018.

TÁVORA, 1933 *apud* COHN, G. **Petróleo e Nacionalismo**. In: *Corpo e Alma do Brasil*. Direção de Fernando Henrique Cardoso, XXVI. São Paulo: Difusão Europeia do Livros, 1968

THOMPSON, John. B. **A Mídia e a Política na Modernidade – Uma teoria social da mídia**. Trad. de Wagner de Oliveira Brandão; revisão da tradução: Leonardo Avritzer. 5ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, [1998] 2002a.

_____. **O Escândalo Político – Poder e visibilidade na era da mídia**. Trad. de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Editora Vozes, 2002b.

TORRES, F; SCHÜFFNER, C. **Áudio pode esclarecer papel do conselho em Pasadena**. In: *Valor Econômico, Caderno Empresas*. São Paulo e Rio de Janeiro, 12 ago. 2014.

VIEIRA, A. G. **PF descobre conta de US\$ 28 milhões na Suíça e volta a prender Costa**. *Valor Econômico*. São Paulo, 12 jun. 2014. Política, p. A9.

YERGIN, D. **O petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.