

# A educação jurídica popular como viés garantidor do direito à informação e à comunicação

## Popular legal education as guarantee the right to information and communication

  Náthani Siqueira Lima<sup>1</sup>

  Marcelo Carlos Gantos<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho objetiva, por meio do relato de experiências, aliado à análise documental e bibliográfica, demonstrar como a educação jurídica popular pode contribuir para a apropriação do Direito por grupos socialmente vulnerabilizados e, conseqüentemente, para a afirmação do direito à informação e à comunicação. Parte-se do pressuposto de que a utilização de uma linguagem intencionalmente excludente faz do Direito um campo desigual de disputas, já que muitos de seus atores desconhecem as regras do jogo e, se não podem interpretá-las corretamente, também são impossibilitados de participar dos espaços democráticos de decisão. No cerne da discussão estão as experiências capitaneadas pelo Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo, uma condicionante do processo de licenciamento ambiental federal na Bacia de Campos, que tem por objetivo mitigar

<sup>1</sup> Advogada, Mestre (2015 - 2017) e Doutoranda (2019-2023) em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, Pós-graduada em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense - UFF (2019), Pós-graduada em Direito Público pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva (2020). Tem experiência na área de Direito Público, políticas públicas, controle democrático da Administração Pública e Direitos Humanos e educação popular. E-mail: nathanislima@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4991-739X>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0431072251850983>.

<sup>2</sup> Possui graduação em História pela Universidad Nacional de Mar del Plata (1987), Mestrado em História Urbana pela Universidade Federal Fluminense (1992) e Doutorado em História Social da América também pela Universidade Federal Fluminense (1998). Realizou estágio de Pós-doutoramento (2007) na EEHA - CSIC Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilha, Espanha. Atualmente é professor associado do LEEA- Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico do Centro de Ciências do Homem desta instituição, lecionando no Curso de Graduação em Ciências Sociais, Licenciatura em Pedagogia (presencial e a distância/ CEDERJ) e como Professor Orientador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais (UENF/CAPES). Tem experiência de pesquisa, docência e extensão nas áreas de História e no campo interdisciplinar das Ciências Humanas, com ênfase em estudos culturais locais e da América Latina e em sócioambientais no licenciamento ambiental de petróleo & gás, atuando principalmente nos campos da cultura visual (fotografia, audiovisual, arte do vídeo) comunicação pública, divulgação científica, história das políticas sociais, ambientais, culturais, patrimônio, memória social e extensão universitária. É fundador e pesquisador da UESI-Unidade Experimental de Som e Imagem, pertencente ao CCH/UENF. Desde 2014 atua como Coordenador técnico do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo, inserido no PEA-Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos promovidos pela Petrobras sobre orientação do IBAMA. Desde abril de 2022 ocupa o cargo de Coordenador do PGPS-Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais /UENF-CAPES. E-mail: mcgantos@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1944-0431>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6823520027124695>.

a desinformação sobre os *royalties* e as participações especiais recebidas por municípios produtores ou não de petróleo e incentivar o controle social local dessas receitas. Verificou-se que a atuação do projeto, por meio de um processo educativo popular, dialógico e horizontal, foi capaz de criar e fortalecer grupos democraticamente comprometidos com a participação nos governos locais em diversas instâncias de discussão.

**Palavras-chave:** Direito à informação e à comunicação; Educação Jurídica Popular; Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo.

**Abstract:** The present work aims, through the report of experiences, combined with documental and bibliographic analysis, to demonstrate how popular legal education can contribute to the appropriation of Law by socially vulnerable groups and, consequently, to the affirmation of the right to information and communication. It is assumed that the use of an intentionally excluding language makes the Law an unequal field of disputes, since many of its actors are unaware of the rules of the game and, if they cannot interpret them correctly, they are also unable to participate in the democratic decision-making spaces. At the heart of the discussion are the experiences led by the Petroleum Territories Environmental Education Project, a condition of the federal environmental licensing process in the Campos Basin, which aims to mitigate misinformation about royalties and special participation received by municipalities that produce or not oil and encourage local social control of these revenues. It was found that the performance of the project, through a popular, dialogic and horizontal educational process, was able to create and strengthen groups democratically committed to participation in local governments in various instances of discussion.

**Keywords:** Right to information and communication; Popular Legal Education; Petroleum Territories Environmental Education Project.

Data de submissão do artigo: Dezembro de 2021.

Data de aceite do artigo: Maio de 2023.

## Introdução

A partir da ditadura civil-militar que se enraizou no país durante mais de vinte anos, a promulgação de uma constituição que garantisse a livre expressão das ideias era urgente. Os anos de chumbo levaram a um intenso debate sobre a necessidade de proteger o cidadão do arbítrio do Estado. Assim, a Constituição de 1988 cuidou de trazer em seu texto uma ampla gama de direitos e garantias que fizessem frente ao autoritarismo e possibilitassem o exercício desimpedido da democracia.

Dentre as normas promulgadas, destacam-se, para os fins a que se destinam este trabalho, o direito à informação e à comunicação. Entende-se este como um conceito mais amplo que abarca aquele – mesmo em suas dimensões ativa, o se informar, e passiva, o informar-se, porquanto trata-se de um conjunto que é composto também de outros direitos, dentre eles o direito de reunião, de discussão, de participação, de associar-se, de fazer perguntas, além da liberdade de imprensa e de mídia e da participação social efetiva na formulação e regulação de políticas públicas, dentre outros. Sob um outro aspecto, o direito à comunicação, visto como um direito social, deu ensejo à elaboração de um capítulo específico na Constituição de 1988, sobre a comunicação social, que aponta para a necessidade de fortalecimento do sistema público de comunicação e da desconcentração da propriedade de mídia, inclusive as locais.

Com o advento da chamada era da informação, os organismos internacionais debruçaram-se sobre o direito à comunicação frente às novas tecnologias, o que inclui o Brasil, especialmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, o que deu origem a ações governamentais como o lançamento do *livro verde* e de programas como o Proinfo e o *quiosque cidadão*. Apesar disso, ainda hoje é necessária a intervenção do Estado, por meio da criação de políticas públicas que visem a garantir a participação de grupos vulnerabilizados na cadeia de produção da comunicação social, com vistas a garantir o alcance democrático do direito à comunicação.

Se o direito à comunicação, portanto, é um emaranhado de outros direitos e se complexifica a partir do momento em que

não apenas deve ser considerada a capacidade de informar e ser informado, mas de participar ativamente do debate em torno de políticas públicas, a linguagem jurídica, inclusive aquela tecida na Constituição Federal, é um grave impedimento à sua concretização. A partir das constatações de Bourdieu (1989) sobre a noção de campo e dos interesses e poderes em disputa, infere-se que o Direito, por meio da utilização de uma linguagem seletiva e excludente, é um campo que favorece uma perspectiva hegemônica de apropriação de ideias.

O controle desses símbolos por uma pequena parcela da sociedade traz insegurança aos grupos vulnerabilizados, na medida em que são sempre excluídos do jogo democrático, já que sequer conhecem as suas regras. É assim que para que o Direito seja visto como uma ferramenta de emancipação do sujeito, sua apropriação deve se dar de baixo para cima, por meio de processos pedagógicos participativos e populares, que facultem aos excluídos do processo democrático a clara compreensão de suas instâncias, sem desconsiderar suas experiências e visão de mundo.

É nesse sentido que se destacam iniciativas de formação popular em direitos humanos, a exemplo do que ocorre no Tribunal de Justiça do Distrito Federal com o Programa Justiça Comunitária e também com os Projetos de Educação Ambiental que conformam o licenciamento ambiental federal conduzido pelo Ibama.

Este trabalho, portanto, por meio de uma análise documental e bibliográfica e dos relatos de experiências, objetiva lançar luz sobre a importância da educação jurídica popular para o fortalecimento da democracia, por meio da consolidação do direito à comunicação e do desencastelamento do Direito, como invocaria Lyra Filho.

## 1. Direito à informação e à comunicação no Brasil a partir da Constituição de 1988

Muito embora os conceitos de informação e comunicação sejam tomados como sinônimos em algumas ocasiões, eles se diferem quanto ao seu alcance. Nesse sentido, Alcuri *et. al.* (2012)

apontam que a informação é composta por um conjunto de dados que são transmitidos para um receptor, o que não significa dizer que uma comunicação foi efetivada, já que nesse caso deve haver uma via de mão dupla, ou seja, uma troca entre as pessoas envolvidas. Dessa forma, “o direito à comunicação abarca o direito à informação, mas não se limita a ele” (ALCURI *et. al.*: 2012; p. 148).

O debate sobre o direito à comunicação, no entanto, não é consensual, sendo certo que muitas denominações foram surgindo no decorrer dos anos. Napolitano e Vanzini (2015) enfrentam a questão e tentam a ela conferir certa limitação que possa servir como parâmetro. Os autores destacam que o início desse percurso foi mais marcadamente determinado pelo relatório MacBride, documento produzido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1980, e traduzido no Brasil em 1983, como “Um mundo, muitas vozes”, em que se discute questões comunicacionais a serem enfrentadas em âmbito nacional e internacional.

De acordo com o documento, o direito à comunicação é complexo e tem muitas dimensões:

Todo mundo tem o direito de comunicar. Os elementos que integram esse direito fundamental do homem são os seguintes, sem que sejam de modo algum limitativos: a) o direito de reunião, de discussão, de participação e outros direitos de associação; b) o direito de fazer perguntas, de ser informado, de informar e os outros direitos de informação; c) o direito à cultura, o direito de escolher, o direito à proteção da vida privada e outros direitos relativos ao desenvolvimento do indivíduo (UNESCO: 1983; p. 288).

De igual maneira, o Coletivo Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, produziu em 2005 um relatório em que se buscou analisar o tema por uma ótica multifatorial, de forma que foram considerados vários atributos formadores do direito à co-

municação, como: liberdade de expressão, considerando ainda a abertura política e jurídica para criticar o governo; liberdade de imprensa e de mídia; amplo e pronto acesso a informações de caráter público e governamental; acesso a informações empresariais de interesse público; diversidade, pluralidade e acesso a mídias e conteúdo; participação social efetiva na formulação e regulação de políticas públicas, dentre outros (INTERVOZES: 2005).

Sem ter a intenção de se aprofundar demasiadamente nessa questão, entende-se necessário trazer a consideração feita por Paulino e Gomes (2014; p. 74), para quem “a noção de direito à comunicação passa a abranger a informação e as capacidades de colher, receber e comunicar, buscando viabilizar a interação entre a coletividade e uma realidade cada vez mais dinâmica e inter-relacionada”. Sob outra perspectiva, Napolitano e Vanzini (2015) apontam que o direito à comunicação, na verdade, conformar-se-ia em uma disciplina jurídica, pertencente ao ramo do direito público, cujo objetivo seria o estudo, por meio da interpretação e da sistematização, das diferentes normas que regem os meios de comunicação social e suas atividades.

Se a sistemática constitucional conferiu ao direito à comunicação uma polivalência que se traduz em uma concepção ativa, de informar e informar-se; e passiva, de ser informado, faltou-lhe atribuir o componente do diálogo, da participação e da troca entre os sujeitos envolvidos nesse processo. Por constituir-se como um direito de forte componente coletivo, pode ser situado no âmbito dos direitos sociais e requer do Estado muito além do que a omissão, própria dos direitos individuais, a exemplo da liberdade de expressão, deve-se criar políticas públicas voltadas à apropriação e à efetivação desses pressupostos (WIMMER, 2008). Como afirma Bobbio (2004), quando se trata de direitos sociais, a etapa mais crítica não é apenas transformá-los em lei, positivando-os, mas sim efetivá-los na prática social, participando o Estado como promotor da dignidade humana. Assim, “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO: 2004; p. 24).

Considera-se, portanto, que o direito à comunicação se estende para compreender não apenas um fluxo dialógico de informações, mas também a construção de espaços democráticos de participação que ampliem a possibilidade de um “acesso amplo e irrestrito à informação e ao conhecimento, bem como o acesso amplo e equitativo às tecnologias de informação e de comunicação, inclusive por grupos marginalizados ou minoritários” (WIMMER: 2008; p. 148).

Assim é que, com base no tratamento assistemático conferido pela Carta de 1988, que complexificou a ótica do direito à comunicação, a esse é dada uma dimensão individual e outra social. A primeira é composta por determinações que visam proteger a livre criação, expressão e difusão do pensamento e da informação, onde se encontram a liberdade de manifestação e expressão, ambas regidas pelo art. 5º, em seus incisos IV e IX e são, portanto, caracterizadas pela abstenção do Estado. Ainda nessa perspectiva estão as regras dos incisos XIV e XXIII<sup>3</sup>, esses últimos que se caracterizam por uma prestação positiva do Estado e não meramente omissiva; e o direito de acesso às informações, que tem por fundamento o princípio da publicidade, consagrado no art. 37 (BRASIL: 1988).

Em sua dimensão social, o direito à comunicação concentra-se no Título VIII: da ordem social, especificamente no capítulo inteiro dedicado à comunicação social. São cinco artigos que têm o objetivo de disciplinar a liberdade de expressão e o direito à informação e a comunicação como corolários da dignidade humana, especialmente no período pós-ditadura, marcado pela supressão desses estandartes. Em seu art. 220, o texto diz:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 1º Nenhuma lei conterà

<sup>3</sup>Art. 5º, XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]. XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...] (BRASIL: 1988).



dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social [...]. § 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. [...] (BRASIL: 1988).

Geraldes *et al* (2016) afirmam que a preocupação com esses direitos durante o período constituinte levou à instituição da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, onde estavam representados muitos interesses em disputa, entre eles do mercado, da universidade e da sociedade civil organizada em prol da garantia democrática. Figuras então conhecidas integravam a subcomissão, como o senador Pompeu de Sousa, jornalista radicado na Universidade de Brasília (UnB) e a deputada e jornalista Cristina Tavares, esses que se posicionavam em defesa do livre acesso à informação e à universalização dos meios de comunicação; em contrapartida, encontravam-se congressistas, como o deputado Arolde de Oliveira, que pouco mais tarde, na década de 1990, se tornaria proprietário de duas rádios evangélicas; o deputado José Carlos Martinez, proprietário da rede CNT; e o deputado Onofre Corrêa, manifestamente contra a criação do Conselho de Comunicação Social (CCS) (GERALDES *et. al.*: 2016).

Rodrigues (2013) destaca, no âmbito da discussão na constituinte, a importante participação da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação – que, na década de 1990, transformar-se-ia no Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação (FNDC), que coletou assinaturas suficientes para apresentar uma emenda à Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e propor a criação do CCS e o monopólio estatal das telecomunicações; propostas encampadas pela deputada Cristina Tavares, mas rejeitadas pela ala conservadora da ANC. Apesar da resistência e da negociação, no jogo político, o conselho foi instituído – mas apenas como órgão auxiliar ao Congresso; e o monopólio estatal mantido, mas flexibilizado pela possibilidade de autorização, concessão ou permissão na exploração dos serviços de telecomunicações pelo art. 21, XI.



Naquele momento, a disputa era bipartida entre o ideal democrático e de participação popular e os interesses do mercado. Sonhava-se com um Estado forte, monopolista, capaz de regular integralmente os meios de comunicação e com a exploração desse campo por organizações sem fins lucrativos. No entanto, a tentativa de modificação do *status quo* não foi tão bem sucedida e faltou ao texto constitucional a previsão de meios que pudessem dar efetividade ao direito à comunicação, não constando esse, aliás, na seção de direitos fundamentais (BIGLIAZZI: 2007).

Nesse contexto, destacam-se, ainda, os princípios do pluralismo das fontes e informações, que se desdobram no direito de acesso aos meios de comunicação e a informações diversificadas, impondo ao Estado o dever de promover políticas públicas que assegurem a ampliação do número de participantes no debate democrático, “a livre manifestação de pontos de vista minoritários e o acesso e intercâmbio de informações diversificadas, representativas da diversidade cultural brasileira, desse modo garantindo a existência do pluralismo político” (WIMMER: 2008; p. 156).

A partir dos anos 1990, com a difusão da internet, passou-se a dar luz no Brasil às novas tecnologias e meios de comunicação, com ações especialmente voltadas ao mercado, como foi com a Lei da Informática, publicada sob o nº. 8.248, de 1991, no governo de Fernando Collor, que dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais a empresas que investissem em pesquisa e desenvolvimento (BRASIL, 1991).

Já no governo Fernando Henrique Cardoso, outras iniciativas surgiram, a exemplo da publicação da Nota conjunta do Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério das Comunicações em 15 de maio de 1995, após o lançamento do *Windows 95*, que destacava a importância de o país ser integrado na chamada “Era da Informação”, especialmente através da internet (BRASIL: 1995); e do lançamento do chamado Livro Verde. A publicação, produzida no âmbito do Ministério da Ciência e da Tecnologia (MCT), tinha por objetivo discutir, a partir da criação de um grupo de trabalho misto formado por pesquisadores, empresas e agente públicos, o

advento da Sociedade da Informação no Brasil e o papel do Estado na promoção de políticas públicas voltadas à democratização dos meios eletrônicos de informação (TAKAHASHI: 2000).

Lançado no ano 2000 para dar fundamento ao debate político em torno do tema, os primeiros grupos impactados deveriam ser os demais Ministérios – além do MCT, o setor empresarial e a comunidade científica. E só então, após esse primeiro momento, a discussão avançaria para a sociedade civil, a fim de que se pudesse construir políticas públicas participativas. Assim afirma sua introdução:

Na era da Internet, o Governo deve promover a universalização do acesso e o uso crescente dos meios eletrônicos de informação para gerar uma administração eficiente e transparente em todos os níveis. [...] Ao mesmo tempo, cabe ao sistema político promover políticas de inclusão social, para que o salto tecnológico tenha paralelo quantitativo e qualitativo nas dimensões humana, ética e econômica. A chamada “alfabetização digital” é elemento-chave nesse quadro (TAKAHASHI: 2000; p. 6).

Também se destacam algumas ações voltadas aos cidadãos, como a criação do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) em 1997, do Programa Quiosque do Cidadão em 2002, e do Projeto Cidadão Conectado – Computador para Todos em 2005. Muitas delas, no entanto, não chegaram a atingir suas metas (MEDEIROS: 2009).

O direito à comunicação, portanto, conforma a própria noção de democracia, na medida em que complexifica, amplia e qualifica o debate em torno das decisões de caráter público. Não basta, no entanto, que regulamentações como as que foram descritas anteriormente, entrem em vigor, sendo necessária a ampliação da própria cadeia de produção da comunicação social para incluir grupos vulnerabilizados e possibilitar a sua incidência no espa-

ço público. Esse movimento, no entanto, implicaria na atuação contra-hegemônica dos meios de comunicação para garantir a representatividade dos diversos grupos sociais em contrapeso à cooptação materializada pelo poder econômico, o que, especialmente em países periféricos como o Brasil, não vem acontecendo. Ao revés, o que se tem percebido é que a imprensa, que deveria atuar como um contrapoder – o quarto poder – vem servindo aos interesses privados, indo de encontro à função social dos meios de comunicação, quadro que se acentua quando verificado o resultado de um levantamento realizado em 2006, que apontou para uma grande participação de congressistas como proprietários de canais de radiodifusão: 25% dos senadores e 10% dos deputados estaduais, prática expressamente vedada pelo art. 54 da Constituição (VANUCCHI: 2018).

No caso brasileiro, a situação é especialmente grave se levada em consideração a existência dos chamados desertos de notícias, municípios que não possuem a presença de veículos independentes de jornalismo. O projeto Atlas da Notícia foi criado com inspiração na iniciativa norte americana *America's Growing News Desert*, com o objetivo de mapear, no Brasil, os veículos de notícias em cada um de seus municípios, para avaliar a qualidade na produção de notícias locais (ATLAS DA NOTÍCIA: 2020).

Segundo uma pesquisa divulgada em 20 de agosto de 2020 pelo instituto, quase 62% dos municípios brasileiros são considerados desertos de notícias, ou seja, 3.487 dos 5.570. Isso significa que mais de 37 milhões de pessoas não têm acesso a fontes confiáveis de informação sobre os assuntos de interesse público local, o que impacta diretamente o exercício da democracia, na medida em que fere também o direito à comunicação. Além disso, há aqueles considerados quase desertos, que possuem apenas um ou dois veículos de comunicação e totalizam 1.074 cidades, 19% do total. Os locais não desertos, ou seja, que possuem três ou mais veículos, também somam 19% (ATLAS DA NOTÍCIA: 2020).

Outra informação relevante publicizada pelo estudo foi a importância do rádio, que, apesar das dificuldades de entrada nesse

setor, como o alto valor de investimento e a obtenção de concessão de radiofrequência, é a principal e mais abrangente mídia atualmente, correspondendo a 35,2% dos veículos totais, seguido dos impressos, com 29,4%, daqueles com atuação online, com 25,5% e, por fim, com 9,7%, está a TV (ATLAS DA NOTÍCIA: 2020).

Compreendendo o alcance e a importância do rádio no Brasil e analisando à luz de outras pesquisas, como a de Lopes (2018), que afirma a capacidade das rádios locais em direcionar os resultados das eleições, especificamente por meio da apropriação das rádios comunitárias, é possível inferir a grave ameaça impingida à democracia. Segundo o autor, “nas localidades com monopólio do rádio, 48,54% dos candidatos-radiofusores foram eleitos, enquanto que nos municípios com ao menos um outro meio de comunicação local, apenas 37,71% dos candidatos obtiveram sucesso nas eleições” (LOPES: 2018; p. 252).

Vê-se, então, a importância do fortalecimento do sistema público de comunicação, que caminha, desde a constituinte, com a Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, sem muita força; e da desconcentração da propriedade de mídia, inclusive as locais. Como já afirmou Wimmer (2008: p; 146): “a grande problemática envolvendo os direitos associados à comunicação não está na falta de guarida constitucional, mas nas dificuldades práticas para sua efetivação”. Para isso, é imprescindível que o Estado saia de sua inércia e promova políticas públicas voltadas à democratização da comunicação, não bastando que cumpra apenas o dever geral de abstenção de violação dos preceitos constitucionais.

## 2. A linguagem jurídica como obstáculo à democratização da comunicação

O Direito é um campo de disputas, onde atores concorrem pelo monopólio de dizer e interpretar as normas, e, apesar do esforço empreendido por muitos de seus operadores para a fortificação da noção de que é uma esfera autônoma e dissociada do corpo e das pressões sociais, a exemplo do que fez Kelsen com a

criação da 'teoria pura do Direito', sob uma perspectiva mais crítica é possível nele identificar justamente um reflexo direto da contraposição de interesses e, principalmente, do objetivo de fincá-lo como um instrumento de dominação (BOURDIEU: 1989).

Boaventura (2016) divide o direito em três ordens: configurativo, preconfigurativo e reconfigurativo. O primeiro seria resultado da cisão proveniente da desigualdade social. Para o autor, à elite seria aplicado um ordenamento jurídico e à massa, outro – esse seria um reflexo da configuração das relações de poder. Assim, há a premente necessidade de se fazer concreto o direito prefigurativo, que estatui a ocupação dos espaços públicos e passa a representar a antecipação de uma sociedade verdadeiramente democrática. Já o direito reconfigurativo postula a convergência entre mobilização jurídica e mobilização política de amplo espectro, orientada para o uso contra-hegemônico do direito e o estabelecimento de uma democracia real, a que também chama, invocando Wright, de utopia real.

Como bem assevera Roberto Lyra (1982), há, na legislação – esta produzida e reproduzida pela elite dominante, sempre e invariavelmente, o Direito e o Antidireito, ou seja, a negação do Direito. Aquele seria representado pelo que é justo, enquanto este seria seu desvirtuamento em prol de interesses privados, ou como nomeia o autor, o entortamento “pelos interesses classísticos e caprichos continuístas do poder estabelecido” (LYRA: 1982; p. 3). Direito e Lei, portanto, não são, irretocavelmente, sinônimos, porquanto não se pode criar a ingênua ideia de que nesse campo de disputas há imparcialidade. Assim, defende o autor que o Direito, autêntico e global, não pode afastar de seu campo epistemológico concepções contra-hegemônicas que partem das

pressões coletivas (e até, como veremos, as normas não-estatais de classe e grupos espoliados e oprimidos) que emergem na sociedade civil (nas instituições não ligadas ao Estado) e adotam posições vanguardistas, como determinados sindicatos, partidos, setores de igrejas,

associações profissionais e culturais e outros veículos de engajamento progressista (LYRA: 1982; p. 4).

A construção do Direito, portanto, abarca todos esses processos históricos, nos quais, na maior parte das vezes, legalidade e legitimidade se distanciam, reproduzindo um regime positivista e de dominação, ao qual juristas conservadores chamariam de dogmática. Em obra diversa, o próprio autor defende uma ciência jurídica sem dogmas, “analítica e crítica ao mesmo tempo, no inextrincável enlace que reclama investigação sociológica e abordagem de normas, com vistas à totalização numa filosofia dialética do direito” (1980; p. 42). E adverte:

Mas, para não servir, a seu turno, de escape idealista, essa posição deve, antes de tudo, voltar-se para o processo conflitivo, esboçado na práxis social, e a conscientização dos bloqueios estruturais impedindo o encontro de novas, mais justas e racionais ordenações (1980; p. 43).

No âmbito dessa intrincada arena, destaca-se a linguagem jurídica, também como elemento de disputa. Souza, Alves e Brutti (2016) chamam a atenção para um processo de elitização e sua utilização para a manutenção das relações de dominação, na medida em que se verifica a existência de um repertório jurídico feito por e para alguns e ininteligível para muitos. Bourdieu (1989) comenta, nesse sentido, que a linguagem do Direito é intencionalmente direcionada para parecer impessoal e neutra, mas traz em si interesses, que quase sempre se divergem, daqueles componentes do *corpus* jurídico que se posicionam dentro de uma hierarquia interna – como advogados, juízes e promotores – amostra do que também acontece externamente:

Na realidade, a instituição de um ‘espaço judicial’ implica a imposição de uma fronteira entre os que estão preparados para entrar no jogo e os que, quando nele se acham

lançados, permanecem de fato dele excluídos, por não poderem operar a conversão de todo o espaço mental – e, em particular, de toda a postura linguística – que supõe a entrada nesse espaço social (BOURDIEU: 1989; p. 225).

Dessa forma, estabelece-se uma fragmentação intencional entre a visão vulgar, do senso comum, e a visão científica, do operador do Direito, como elemento constitutivo de uma relação de poder, que fundamenta dois diferentes sistemas de subjetividades, ou seja, visões de mundo contrapostas. Não é por acaso, portanto, que a linguagem jurídica se apropria de termos do senso comum, atribuindo-lhe outro significado, criando uma postura linguística exclusiva (BOURDIEU: 1989).

Capelletti e Garth (1988) dão à linguagem jurídica a perspectiva do acesso à justiça, considerando que esse é um dos obstáculos a serem transpostos para a afirmação e reivindicação de direitos. Segundo os autores, a aptidão de reconhecer um direito, a também chamada de *capacidade jurídica*, não é um problema apenas de populações vulnerabilizadas, mas da sociedade como um todo, o que, aliado a questões como os altos custos, desfavorecem a democratização do acesso à justiça.

A utilização, portanto, de um universo próprio da linguagem jurídica em um processo de ensimesmação, como já advertiu Bourdieu (1989), não é um artifício inconsciente, senão um projeto de fortalecimento do poder daqueles que têm o controle de seus significados. Os sistemas simbólicos, como o é a linguagem, têm sua potência acentuada pela incapacidade de percepção de sua operação, ou seja, não se reconhece a intenção oculta em seu manejo, e, aliada à crença em quem a pronuncia, torna a opressão velada e aceita, sem que seja possível contestá-la, pois legitimada pelo seu desconhecimento.

É próprio da eficácia simbólica, como se sabe, não poder exercer-se senão com a cumplicidade - tanto mais certa



quanto mais inconsciente, e até mesmo mais subtilmente extorquida - daqueles que a suportam. Forma por excelência do discurso legítimo, o direito só pode exercer a sua eficácia específica na medida [...] em que permanece desconhecida a parte maior ou menor de arbitrário que está na origem de seu funcionamento (BOURDIEU: 1989; p. 243).

Santos (1988) afirma que o direito estatal leva à objetificação do sujeito, distanciando-o do *mundo jurídico* por meio da ruptura linguística, fazendo nascer quase uma linguagem secreta. Considerando, portanto, que a profissionalização da linguagem jurídica dá ensejo a uma série de consequências, especialmente no que diz respeito ao enclausuramento do direito em um lugar apenas dominado e compreendido por aqueles que o habitam, o autor português propõe uma mediania entre essa e o senso comum, por meio de uma *linguagem técnica popular*. Se a linguagem técnica e ininteligível para a maioria faz do Direito um instrumento hegemônico de dominação e alienação das partes, para converter-se em uma ferramenta “contra-hegemônica apropriada de baixo para cima como estratégia de luta” (p. 69), deve-se abordar um caminho voltado à capacitação jurídica dos cidadãos por meio de uma metodologia de cunho popular (SANTOS: 2011).

No âmbito do Judiciário brasileiro, desde 2005 foi levantada, pela Associação de Magistrados Brasileiros (AMB), a bandeira pela simplificação do *juridiquês*. Segundo a instituição, a preocupação é, justamente, o distanciamento do Judiciário em relação à sociedade e à mídia, pelo excesso de formalismo, produção de documentos incompreensíveis – especialmente em razão da linguagem rebuscada utilizada – e pela ineficiência na prestação de informações básicas ao cidadão. Foi, então, lançado o livro *O Judiciário ao alcance de todos: noções básicas de juridiquês*, que, ao tentar traduzir os jargões jurídicos, acaba por cometer os mesmos erros, ao utilizar expressões como *serventúrios*, *emolumentos*, *composição dos danos*, *lavratura do termo*, dentre outras (AMB: 2005).

Se o direito à comunicação está justamente relacionado à capacidade do sujeito de acessar as informações e interpretá-las segundo sua visão de mundo, compreendendo a mensagem emitida, além de estar habilitado a influir no debate sobre questões de interesse público, é possível afirmar que a adoção de uma linguagem que limita a sua compreensão fere sua mais essencial função e é um contrassenso ao pluralismo político próprio das democracias. Sem discordar do que afirma Lyra (1982) de que o Direito não pode ser visto apenas como o enclausurar em um conjunto de normas estatais, ou seja, de padrões de conduta impostos pelo Estado, é de se entender que a compreensão dessas normas é degrau inafastável de sua apropriação.

E é assim que Santos (2014) afirma ser possível conferir um potencial emancipatório ao Direito, sendo preciso repensá-lo, ou melhor, *despensar-lo*, reinventando-o para que possa se adequar às reivindicações dos grupos sociais vulnerabilizados. Se o direito estatal oficial foi pré-ocupado pelas elites no poder, o seu uso sob uma perspectiva contra-hegemônica parte do pressuposto de que a mobilização jurídica é parte de uma mobilização política mais ampla, o que só é possível por meio de um processo participativo, de baixo pra cima, que tem início, inafastavelmente, com a compreensão das estruturas de poder que conformam a sociedade, porque o “Direito não é; ele se faz, nesse processo histórico de libertação – enquanto desvenda progressivamente os impedimentos da liberdade” (LYRA: 1982; p. 82), de modo que o sujeito só se liberta quando compreende as forças que o determinaram.

A negação do acesso ao Direito, portanto, nessa perspectiva, se dá por meio de uma linguagem distante do real-social. Como afirmado anteriormente, o maior desafio do direito à comunicação não é tanto o de prevê-lo normativamente, como o faz a Constituição de 1988, mas a construção de elementos que possibilitem seu pleno exercício. Assim, é que a disponibilização de toda a legislação brasileira nos sites do Congresso ou do governo, por exemplo, não basta para que o cidadão reconheça e se aproprie de seus direitos. De que maneira poderia se dar a participação

mais ampla nos espaços públicos se ao cidadão sequer é facultada a compreensão das regras do jogo?!

Iniciativas, portanto, que visam à decodificação da linguagem legal, podem tomar esse espaço, a exemplo do Programa Justiça Comunitária, desenvolvida no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que tem por objetivo democratizar o acesso às informações dos direitos dos cidadãos por meio de Agentes Comunitários, pertencentes aos locais onde atuam, promovendo o acesso a “noções básicas de Direito, treinamento nas técnicas de mediação comunitária e de animação de redes sociais, além da participação nos debates sobre direitos humanos e sociais” (TJDF: 2019).

Na perspectiva em que se delinea este trabalho, destacam-se, ainda, os Projetos de Educação Ambiental, integrantes dos Programas de Educação Ambiental no âmbito do Licenciamento Ambiental Federal. Esses projetos devem orientar para a

[...] participação social qualificada de grupos afetados por empreendimentos, nas tomadas de decisão que interferem no meio ambiente e na sua qualidade de vida, contribuindo para a construção de um diálogo mais equilibrado com a sociedade, reduzindo conflitos e/ou problemas, bem como apoiando o desenvolvimento de potencialidades socioambientais; [...] (IBAMA: 2019).

O que se dá por meio de um processo educativo “participativo, transversal, transformador e emancipatório” (IBAMA: 2019; p. 15), que leva em consideração a realidade em que vivem as comunidades abrangidas, de forma a partir dessa visão de mundo para a compreensão do contexto político, social e econômico que a cercam, o que, por consequência, inclui os aspectos da linguagem jurídica abordados. Nesse contexto, será posto em destaque, na próxima seção, um desses projetos, o Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo (PEA-TP), desenvolvido na Bacia de Campos.

### 3. As ações pedagógicas do PEA-TP como experiências crítico-reflexivas

O licenciamento ambiental federal é, por excelência, um instrumento regulador da exploração de recursos naturais e dos limites do desenvolvimento, cuja competência de execução é do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, o Ibama, por determinação da Lei nº. 11.516/2007, que alterou a lei de criação do Instituto, a de nº. 7.735/1989, e determina como uma das funções do órgão a execução de políticas públicas nacionais de meio ambiente, no que concerne ao licenciamento ambiental, à proteção do meio ambiente em nível federal “à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental” (BRASIL: 2007).

Previsto na Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº. 6.938/81, como um de seus instrumentos, o licenciamento cria algumas responsabilidades para as empresas exploradoras de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, como, por exemplo, a elaboração de estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA) (BRASIL, 1981), documentos regulamentados pela Resolução CONAMA nº. 1/1986 (BRASIL: 1986).

Nesse processo, portanto, a concessão da licença pode ser submetida a determinadas condicionantes, como prevê a Resolução CONAMA nº. 237/1997 ao conceituar a licença ambiental:

ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (BRASIL: 1997).

Com a promulgação da Constituição de 1988, buscou-se, então, fortalecer a preservação ambiental e, na determinação do seu art. 225, além de outras responsabilidades, ao Estado incumbiu-se a promoção da educação ambiental “em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”. O texto constitucional também faz menção à necessidade de mitigação dos impactos da exploração dos recursos naturais, definindo que “§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei” (BRASIL, 1988). No mesmo sentido, a Política Nacional de Educação Ambiental – Lei nº. 9.795/99 requer atuação conjunta do Estado, especialmente dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e da sociedade civil no âmbito formal e não formal (BRASIL: 1999).

Nessa conjuntura, encontram-se os Programas de Educação Ambiental, cujas diretrizes estão previstas na Nota Técnica CGPEG/DILIC/Ibama nº 01/10 e na Instrução Normativa nº 02/2012, e orientam-se para a execução de processos pedagógicos de integração regional, por meio dos programas de educação ambiental. Esses projetos podem ser de mitigação ou compensação, ou seja, para que se evite ou minimizem os impactos negativos da exploração (IBAMA: 2010; 2012).

Com base nas exigências do licenciamento ambiental federal, conduzido pelo Ibama, em 2012, deu-se início à realização, pela Petrobras, de um levantamento participativo de informações, chamado Diagnóstico Participativo (DP). O processo envolveu entes dos governos locais e sociedade civil de quatorze municípios da Bacia de Campos para contextualizar a relação dessas cidades com a indústria *offshore* de petróleo e gás, especialmente em relação a grupos socialmente vulnerabilizados. Um dos impactos estudados pelo DP foram os *royalties*, “uma compensação financeira, prevista em lei, que as empresas licenciadas a explorar e produzir minérios pagam ao Estado Brasileiro, sendo repassados até as prefeituras” (PEA-BC: 2014).

Para os grupos envolvidos no DP, os *royalties* são tidos, inicialmente, como um impacto positivo da exploração da indústria petrolífera na região, no entanto, tornam-se uma consequência negativa a partir do momento que, distribuídos aos governos municipais, são mal gerenciados e aplicados em operações que não se revertem em proveito da comunidade (PEA-BC: 2014). Com base nessas constatações, o Ibama determinou a criação do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo (PEA-TP), inicialmente como condicionante de alguns empreendimentos da Petrobras: FPSO Cidade do Rio de Janeiro; FPSO Cidade de Rio das Ostras; plataformas P-65, P-47, P-61 e P-63; e o Projeto de Escoamento de Gás para Cabiúnas - Gasoduto Rota Cabiúnas (GANTOS: 2016).

O PEA-TP encontra-se na Linha de Ação B, definida pela CGPEG/DILIC/Ibama nº 01/10, denominada *Controle social da aplicação de royalties e de participações especiais da produção de petróleo e gás natural* e que tem por objetivo “apoiar um público diversificado, no acompanhamento, na divulgação e na discussão pública em torno da distribuição e da aplicação dos recursos financeiros das participações governamentais (royalties e participações especiais) pelo poder público municipal” (IBAMA: 2010).

Atualmente, o PEA-TP é executado pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) e encontra-se em execução em dez municípios da Bacia de Campos: Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Macaé, Rio das Ostras, Carapebus, Quissamã, Casimiro de Abreu, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Cabo Frio. A proposta do projeto, portanto, incide na mitigação da ausência de informações a respeito das rendas petrolíferas nos municípios abrangidos, o que se pretende com a implantação, fortalecimento e formação continuada de grupos denominados Núcleos de Vigília Cidadã (NVC), formados por até vinte pessoas em cada um dos dez municípios (GANTOS: 2016).

A primeira fase do PEA-TP ocorreu entre 2014 e 2016 e foi executada por ações itinerantes nas comunidades abrangidas, que receberam o nome de Caravana Territórios do Petróleo, o que

se desenhou a partir da ideia matriz consensual de imprimir nas atividades imaginadas para a população uma abordagem leve e lúdica que juntasse elementos do espetáculo cultural mambembe associados no bojo do licenciamento ambiental à noção pedagógica e informacional de um espaço museu itinerante (GANTOS; MARTINEZ: 2016; p. 78).

Na segunda fase, executada entre 2017 e 2019, o PEA-TP teve por foco a consolidação dos NVC formados na primeira etapa de sua execução. Naquele momento, buscou-se “promover a discussão coletiva sobre o licenciamento ambiental, impactos da indústria do petróleo e sua relação com a vida cotidiana das comunidades, promovendo ambientes de cooperação, visão crítica e justiça socioambiental” (PEA-TP: 2016; p. 2). Agora, o projeto encontra-se em sua terceira fase, que se iniciou em 2020 e se findará em 2022, e tem como principal objetivo, além de dar continuidade à formação iniciada ainda na primeira fase, a ampliação dos conhecimentos para além dos NVC, fundamentada na mobilização popular das comunidades impactadas pela exploração petrolífera – na abrangência dos dez municípios – e especialmente voltada para o desenvolvimento de “habilidades cognitivas para lidar com instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas e com o acesso aos dispositivos legais de transparência, previstos na LAI (Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/2011)” (PEA-TP: 2019; p. 5).

A base teórico-metodológica do PEA-TP está calcada na educação ambiental para a gestão ambiental compartilhada e nos pressupostos freireanos; além de metodologia própria, desenvolvida especificamente no âmbito do PEA-TP, que foi denominada *Vigília Cidadã*, inserida em ambientes dialógicos de ensino-aprendizagem, que possibilitem a criação e fomento de habilidades que permitam a melhor compreensão das rendas advindas da exploração de petróleo e gás, como os *royalties* e participações especiais,



bem como dos benefícios, riscos e implicações das transformações socioeconômicas e ambientais oriundas das atividades petrolíferas na região. Ao mesmo tempo, a VC aspira induzir em cada município a emergência de novos foros, isto é, novas arenas de discussão e produção cooperada de insumos informacionais para formação e inclusão de novos atores na até hoje restrita discussão pública sobre os royalties do petróleo na Bacia de Campos. (GANTOS: 2016; p. 33).

As ações pedagógicas são construídas ainda com a utilização da *educomunicação*, uma metodologia cunhada para a “construção de ambientes comunicativos democráticos e produção colaborativa de conteúdos utilizando os recursos tecnológicos disponíveis e reforçando o senso crítico dos sujeitos” (SMIDERLE: 2019; p. 159). Assim, é que todas as ações do PEA-TP são balizadas pelos pressupostos dialógicos apresentados, seja na realização das reuniões dos NVC, de oficinas, seminários, ou na produção de materiais escritos, audiovisuais, físicos ou digitais.

A proposta da educação jurídica popular, nesse sentido, é fazer com que o Direito se dissemine para além dos muros das faculdades, por meio de um processo crítico que converge teoria e prática, orientando para a “formação de sujeitos de direitos e à promoção de uma cidadania ativa e participativa” (CANDAU; SACAVINO: 2013; p. 62). A orientação para a emancipação do sujeito no contexto do PEA-TP, portanto, se dá por meio da convergência entre esses conceitos, para a aplicação de uma educação ambiental crítica, transformadora, que toma a liberdade como um valor fundamental na busca da autonomia de grupos até então excluídos e da democratização da sociedade (QUINTAS: s.d.).

Esse entrelace se mostra desde as primeiras ações realizadas no projeto, ainda em sua fase inaugural, quando foram desenvolvidas as caravanas, em que se pode destacar o jogo “Territórios em Ação”, um recurso interativo e participativo, de perguntas e respostas, cujo objetivo é, de forma lúdica, levar aos jogadores in-

formações sobre *royalties* e participações especiais, licenciamento ambiental, controle social, dentre outros temas.

O jogo se desenvolve por meio de perguntas e respostas que induzem os jogadores a avançarem casas ou a permanecerem estacionados conforme suas respostas estejam corretas ou não. As respostas devem ser dadas por meio de um consenso entre os membros de uma mesma equipe, e espera-se que, além do consenso dentro da equipe, busque-se a colaboração das demais. Fortalecendo a ideia de cooperação, não há a possibilidade de se vencer, a não ser que todas as equipes se ajudem para alcançar o final do jogo juntas (BARRETO; RANGEL; TEIXEIRA: 2016; p. 140).

A avaliação dos participantes, ao final, foi predominantemente positiva e quando perguntados se haviam aprendido algo novo com o jogo, 1728 deles, de um total de 2021, afirmaram que “sim, muito”, 218 responderam que “sim, pouco”, 75 que “não” e 239 não responderam (BARRETO *et. al.*: 2016). A equipe concluiu, após a utilização do jogo nas duas primeiras fases do PEA-TP, que é uma ferramenta que permite “trabalhar de forma lúdica e interativa questões que são inerentes à realidade da região da Bacia de Campos, despertando o interesse pela participação e controle social” (TEIXEIRA *et. al.*: 2019; p. 292).

A “Linha do Tempo” foi outra atividade desenvolvida no decurso das fases um e dois, ação em que se selecionou vários episódios históricos, organizados cronologicamente com imagens, cuja abordagem tinha por objetivo fomentar a reflexão dos participantes sobre o uso dos recursos energéticos e formas de produção de energia, assim como dos avanços e conquistas dos direitos sociais ao longo dos anos. O fio condutor da exposição era justamente a “necessidade do exercício de uma cidadania plena e ambientalmente sustentável” (TEIXEIRA; CUNHA: 2016; p. 146).

Durantes as apresentações dialogadas, notou-se um grande interesse dos sujeitos da ação, com intervenções reflexivas e de assimilação entre os acontecimentos históricos e a realidade vivida: “Um dos visitantes disse que para tantos direitos serem conquistados, muitas lutas foram travadas no mundo. Ele complementou que a comunidade não deve se apossar somente dos direitos, pois atrelados a eles existem muitos deveres a serem cumpridos” (TEIXEIRA *et. al.*: 2019; p. 42).

Também durante a segunda fase, cinco oficinas foram realizadas com o objetivo de ampliar os conhecimentos do público-alvo sobre os temas propostos pelo PEA-TP, como licenciamento ambiental, rendas petrolíferas, orçamento público e controle social. Dentre elas destacam-se duas: “Oficina de Vigília Cidadã IV: rendas petrolíferas municipais” e “Oficina de Vigília Cidadã V: orçamento público e controle social”. Nos dois momentos foram utilizados como pano de fundo, assim como ocorre em toda ação do PEA-TP, os preceitos da educação popular e da educação ambiental crítica.

Para abordar o tema “rendas petrolíferas municipais” foram elaboradas metodologias de abordagem que possibilitassem a convergência entre o domínio da informação e a leitura de mundo dos participantes. Assim, foram desenvolvidas atividades como a “Royalties Cruzados”, uma adaptação da famosa “Palavras Cruzadas”, em que, divididos em grupos, os sujeitos precisavam criar um consenso para responder à pergunta e completar o quadro com a palavra correta. Além disso, a atividade “Maquete Humana” também foi utilizada para ajudar na compreensão das regras de distribuição das rendas petrolíferas para os municípios: foi montado um mapa de lona no chão, representando a Bacia de Campos e as linhas ortogonais e paralelas que, imaginariamente, a cortam. “Ter noção do que eles representam significa uma condição mínima para entender não apenas a legislação sobre royalties e participações especiais, mas também a dinâmica das licitações de novas áreas pelo governo federal e as perspectivas para a atividade na Bacia de Campos” (SMIDERLE *et. al.*: 2019; p. 181).

Destaca-se, por fim, na oficina, a realização de uma atividade prática de pesquisa, onde a equipe técnica auxiliou os participantes a acessarem informações sobre a apuração e a distribuição de royalties e participações especiais no site da Agência Nacional de Petróleo – ANP. A navegação no site da ANP foi, para muitos, um primeiro contato com a instituição e com as informações relativas às rendas petrolíferas, o que contribuiu sobremaneira para o apoderamento desses dados e seu uso para o controle social dessas receitas junto aos governos municipais, tendo proporcionado “o entendimento de que todo cidadão pode acessar informações de órgãos oficiais para o exercício do controle social qualificado” (SMIDERLE *et. al.*: 2019; p. 183).

Na oficina sobre orçamento público e controle social, buscou-se capitanear os debates também por meio de metodologias participativas, que abordassem o tema desde os princípios da educação popular. Uma das atividades realizadas foi o “Montando um Mosaico”, a qual foi iniciada com uma roda de conversa sobre a Constituição e a organização político-administrativa do Brasil. Após, os participantes, divididos em dois grupos, deveriam unir peças soltas, como um quebra-cabeças, construindo um mosaico ao final. Nessas peças foram escritos e ilustrados alguns conceitos, como: Constituição Federal, Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, municípios, estados, União, Distrito Federal, soberania popular, dentre outros. A atividade teve alta adesão dos sujeitos, sendo o Poder Judiciário o “tema em que mais houve participação dos/as integrantes dos NVC, tanto para tirar dúvidas, quanto no sentido de questionar sobre a responsabilidade, atuação e fiscalização do Poder Judiciário no Brasil” (REGO *et. al.*: 2019; p. 192).

Outra atividade de destaque foi o “Teatro Participativo”, onde os sujeitos, divididos em grupos, deveriam construir de forma colaborativa um esquete com os temas debatidos ao longo da oficina, partindo de dois momentos: uma audiência pública sobre o orçamento municipal e outro tratando do uso da palavra em uma tribuna livre na Câmara de Vereadores. “Os direitos e deveres foram apontados a todos os envolvidos. O compromisso cidadão,

as leis orçamentárias, a atuação do poder público, as limitações e a aplicação das leis foram alguns pontos de reflexão durante a realização da atividade” (REGO *et. al.*: 2019; p. 197).

Vê-se, então, que a abordagem participativa utilizada nas ações pedagógicas do PEA-TP desmistifica temas a princípio vistos como complexos e contribui diretamente para apropriação de direitos e indiretamente para a emancipação dos sujeitos. Não por outro motivo iniciativas que são denominadas de “incidência social” no PEA-TP não são raras. São ações de proposição e fiscalização junto aos poderes públicos municipais em busca da melhor aplicação dos recursos e do interesse público, a exemplo da criação de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular, no município de Arraial do Cabo, que objetiva criar um fundo de apoio a pescadores artesanais e está, no momento, em fase de colheita de assinaturas da população.

## Conclusão

Após a análise realizada para a elaboração do presente texto, foi possível verificar que a democracia se complexifica e fragiliza a partir do momento em que alguns grupos com interesses em disputa sequer conhecem as regras do jogo. Esses grupos, vulnerabilizados pela ausência de domínio de informações e de habilidades que os possibilitem ser inseridos em espaços públicos de decisão, têm ferido o direito à comunicação em seu grau mais basilar, porquanto a própria linguagem jurídica não os permitem reconhecer e se apropriarem dos seus direitos. Assim é que se tornam imprescindíveis iniciativas que busquem, por meio da educação de cunho popular, traduzir a linguagem conscientemente excludente do Direito. Só assim a democracia pode ser refundada, como ensina Boaventura de Sousa Santos. A educação em direitos humanos é, portanto, uma via de integração social, que, por imbricação última, favorece a emancipação social dos sujeitos.

A adoção da educação ambiental crítica no âmbito do licenciamento ambiental federal é, portanto, um ponto de inflexão, uma tentativa de contribuir para o rompimento de um histórico

de exclusão de determinados grupos em relação ao poder de decisão sobre suas próprias trajetórias. O PEA Territórios do Petróleo, que segue as diretrizes pedagógicas do Ibama para a formação continuada de sujeitos conscientes de suas realidades, pode ser visto como um lugar de observação de práticas pedagógicas cooperativas, que contribuem para a apropriação de direitos pelos sujeitos participantes e, por via última, para a atuação dos grupos municipais no poder público local, especialmente com o controle social dos *royalties* e participações especiais.

## Referências

ALCURI, Gabriela; LUGON, Julia; CARVALHO, Letícia; ZÔRZO, Nathalia. O Relatório MacBride – História, importância e desafios. **Revista SiNUS**, 2012. Disponível em: <http://sinus.org.br/2012/wp-content/uploads/05-AC.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2021.

AMB, Associação dos Magistrados Brasileiros. **O judiciário ao alcance de todos: noções básicas de jurídiquês**. Brasília: AMB, 2005.

ATLAS DA NOTÍCIA. **Os desertos de notícia no Brasil**. Publicado em 20 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.atlas.jor.br/desertos-de-noticia/>. Acesso em 28 de abril de 2021.

BARRETO, Ana Paula Teixeira; MARIZ, Isabela; RANGEL, Kamila Louzada; SOARES, Mirian Rachel; MARTINS, Paula Mousinho; TEIXEIRA, Simonne. **Jogar para todo mundo ganhar**. In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo: ações para o controle social dos royalties. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2019.

BARRETO, Ana Paula Teixeira; RANGEL, Kamila Louzada; TEIXEIRA, Simonne. **Jogo “Territórios em Ação”: uma proposta lúdica de cooperação**. In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). Caravana

territórios do petróleo: ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2016.

BIGLIAZZI, Renato. A constituição domada: democracia e o conselho de comunicação social. **Dissertação de Mestrado**. UNB: Brasília, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa dos Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 19 de abril de 2021.

BRASIL. **Lei nº. 11.516 de 28 de agosto de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm). Acesso em 01 de junho de 2021.

BRASIL. **Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm). Acesso em 02 de junho de 2021.



BRASIL. **Lei nº. 8.248, de 23 de outubro de 1991.** Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8248.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8248.htm). Acesso em 10 de maio de 2021.

BRASIL. **Lei nº. 8.389 de 30 de dezembro de 1991.** Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8389.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.389%2C%20DE%2030,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20lei%3A&text=224%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8389.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.389%2C%20DE%2030,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20lei%3A&text=224%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal). Acesso em 20 de abril de 1994.

BRASIL. **Lei nº. 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm). Acesso em 01 de junho de 2021.

BRASIL. **Nota conjunta do Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério das Comunicações de 15 de maio de 1995.**

Disponível em: <https://www.cgi.br/legislacao/notas/nota-conjunta-mct-mc-maio-1995>. Acesso em 10 de maio de 2021.

CANDAU, Vera Maria Ferrão; SCAVINO, Susana Beatriz. Educação em direitos humanos e formação de educadores. **Educação (Porto Alegre)**, v. 36, n. 1, p. 59-66, jan./abr. 2013.

CCS. Conselho de Comunicação Social. **Ata da Reunião do dia 06 de agosto de 2014.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/ccs>. Acesso em 20 de abril de 2020.

CCS. Conselho de Comunicação Social. **Ata da Reunião do dia 08 de agosto de 2012.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/ccs>. Acesso em 20 de abril de 2020.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº. 001, de 23 de janeiro de 1986.** Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em 01 de junho de 2021.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução nº. 237, de 19 dezembro de 1997.** Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em 01 de junho de 2021.

GANTOS, Marcelo Carlos. **“Territórios do Petróleo”: uma experiência de educação ambiental no âmbito do licenciamento ambiental de petróleo e gás no Brasil.** In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). Caravana territórios do petróleo: ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2016.

GANTOS, Marcelo Carlos; MARTÍNEZ, Silvia Alicia. **Projeto “Territórios do Petróleo” como ferramental de educação ambiental crítica.** In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). Caravana territórios do petróleo: ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2016.

GERALDES, Elen Cristina; RAMOS, Murilo César; SOUSA, Janara Kalline; PAULINO, Fernando Oliveira; NEGRINI, Vanessa; MONTENEGRO, Luiza; TELES, Natália. O Direito Humano à Comunicação e à Informação: em busca do tempo perdido. In SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; RAMOS, Murilo César; GERALDES, Elen Cristina; PAULINO, Fernando Oliveira; SOUSA, Janara Kalline; PAULA, Helga Martins de; RAMPIN, Talita Tatiana Dias; NEGRINI, Vanessa. **O Direito Achado na Rua – Vol. 8:**

**introdução crítica ao direito à comunicação e à informação.**

Brasília: FACUnB, 2016.

IBAMA, Instituto Nacional do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 2, de 27 de março de 2012.** Estabelece as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/download/sala-de-imprensa/marcas-e-manuais/in-no-2-27-de-marco-de-2012-ibama.pdf>. Acesso em 02 de junho de 2021.

IBAMA, Instituto Nacional do Meio Ambiente. **Nota Técnica CGPEG/DILIC/Ibama nº. 01/10.** Diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente, nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás. Disponível em: [http://pea-bc.ibp.org.br/arquivos/secoes/90\\_notatecnica%2001-10\\_programasdeeducacaoambiental.pdf](http://pea-bc.ibp.org.br/arquivos/secoes/90_notatecnica%2001-10_programasdeeducacaoambiental.pdf). Acesso em 02 de junho de 2021.

IBAMA. **Guia para Elaboração dos Programas de Educação Ambiental no Licenciamento Ambiental Federal.** Brasília: Ibama, 2019.

INTERVOZES, Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Direito à comunicação no Brasil.** 3ª Versão. Fundação Ford, Intervezes, 2005.

LOPES, Cristiano Aguiar. **A Voz do Dono e o Dono da Voz: a influência da propriedade de rádios locais nos resultados das eleições municipais.** 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

LYRA, Roberto. **O que é o Direito?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MEDEIROS, Marcelo. **Políticas públicas de inclusão digital no governo Lula (2002-2008): análise e primeiros resultados.** Anais do 7º Encontro Nacional de Políticas Públicas e Inclusão Digital. UFRGS: 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/7o-encontro-2009-1/Políticas%20publicas%20de%20inclusao%20digital%20no%20governo%20Lula.pdf>. Acesso em 08 de maio de 2021.

NAPOLITANO, Carlo J.; VANZINI, Kátia V. da Silva; Direito à Comunicação: contribuições para a definição de um Conceito. **Rev. Comunicação Midiática**, Bauru/SP, V.9, N.3, p. 120-133, set./dez. 2014.

PEA-BC. Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos. **Relatório do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (2011-2012).** Soma, Petrobras, Ibama, 2015. Disponível em: [http://pea-bc.ibp.org.br/arquivos/secoes/60\\_relatorio\\_\\_pea\\_bc\\_rev.04\\_final.pdf](http://pea-bc.ibp.org.br/arquivos/secoes/60_relatorio__pea_bc_rev.04_final.pdf). Acesso em 02 de junho de 2021.

PEA-TP. Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo. **Plano de Trabalho do Projeto de Educação Ambiental - PEA, 2016.** Disponível em: [http://pea-bc.ibp.org.br/arquivos/projetos/plano\\_trabalho/9\\_territorios%20-plano%20de%20trabalho%20final%20-%20segundo%20ciclo%20\\_rev%2022.04.16.pdf](http://pea-bc.ibp.org.br/arquivos/projetos/plano_trabalho/9_territorios%20-plano%20de%20trabalho%20final%20-%20segundo%20ciclo%20_rev%2022.04.16.pdf). Acesso em 02 de junho de 2021.

QUINTAS, José Silva. **Educação no processo de gestão ambiental pública: a construção do ato pedagógico, crise ambiental ou crise civilizatória?** S.d. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/images/stories/biblioteca/educacao\\_ambiental/EDUCACAO\\_NO\\_PROCESSO\\_DE\\_GESTAO\\_AMBIENTAL\\_PUBLICA.pdf](https://www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/images/stories/biblioteca/educacao_ambiental/EDUCACAO_NO_PROCESSO_DE_GESTAO_AMBIENTAL_PUBLICA.pdf). Acesso em 01 de junho de 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica.** Porto Alegre: Fabris, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática de justiça.** 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SIMIS, Anita. Conselho de Comunicação Social: uma válvula para o diálogo ou para o silêncio?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol. 25, nº 72, fevereiro/2010.

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira. **Educomunicação no dia a dia da Vigília Cidadã.** In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo: ações para o controle social dos royalties. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2019.

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira; RANGEL, Elizabeth Porto da Silva; SILVA, Jamile de Almeida Marques da; MARTINS, Lara Mattos; SOARES, Mírian Rachel de Jesus. **Oficina de Vigília Cidadã IV: Rendas petrolíferas municipais: integração pesquisa-campo e abordagem lúdica de conceitos complexos.** In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). Experiências e reflexões sobre a vigília cidadã para o controle social dos royalties. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2019.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). **Sociedade da informação no Brasil: livro verde.** Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TEIXEIRA Simonne; CUNHA, Marcus Vinicius S. **Energia na Linha do Tempo.** In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). Caravana territórios do petróleo: ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2016.

TEIXEIRA Simonne; SILVA JR., Jânio de Oliveira; SILVA, David Teixeira da; MOTA, Jéssica Mulinari. **O Espaço de Interpretação Territórios do Petróleo.** In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.).

Experiências e reflexões sobre a vigília cidadã para o controle social dos royalties. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2019.

TJDF. **Programa Justiça Comunitária: como funciona.**

Atualizado em 08/05/2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/justica-comunitaria/como-funciona>. Acesso em 01 de junho de 2021.

UNESCO. **Um mundo e muitas vozes: Comunicação e informação na nossa época.** Rio de Janeiro: FGV, 1983.

VANUCCHI, Camilo. O direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil. **Revista Galaxia**, ISSN 1982-2553, n. 38, mai-ago., 2018, p. 167-180.

WIMMER, Miriam. O direito à comunicação na Constituição de 1988: o que existe e o que falta concretizar. **Revista Ecos**, v. 11, n. 1 (2008).