

# Legado & Boas Práticas



Um horizonte de possibilidades



Marcelo Carlos Gantos  
(Coord.)



A realização do projeto Territórios do Petróleo é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA



# **Legado & Boas Práticas**

**Um horizonte de  
possibilidades**



## **Ficha Catalográfica**

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Legado & boas práticas [livro eletrônico]: um horizonte de possibilidades / coordenação Marcelo Carlos Gantos. -- Campos dos Goytacazes, RJ: Editora da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro / EdUENF, 2024.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-87726-42-7

1. Educação ambiental 2. Licenciamento ambiental - Brasil 3. Meio ambiente - Leis e legislação - Brasil 4. Organização comunitária 5. Petróleo - Indústria e comércio I. Gantos, Marcelo Carlos.

24-193674

CDD-304.2

### **Índices para catálogo sistemático:**

1. Educação ambiental 304.2

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415





**Editora da Universidade Estadual do  
Norte Fluminense Darcy Ribeiro**

**Conselho Editorial**

Ana Bianca Rocha Miranda

Cláudia Lopes Prins

Leonardo Rogério Miguel

Maura Cunha

Roberto da Trindade Faria Junior

Sérgio Arruda de Moura

**Editora-chefe**

Kátia Valevski Sales Fernandes

**Universidade Estadual do Norte  
Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf)**

**Reitora**

Rosana Rodrigues

**Vice-reitor**

Fabio Lopes Olivares

**Diretor do Centro de Ciências do Homem**

Geraldo Marcio Timóteo

**Coordenadora do Programa de Pós-  
Graduação em Políticas Sociais**

Joseane de Souza

**Realização**

Petrobras e Programa de Pós-Graduação  
em Políticas Sociais / Uenf

**Coordenação Geral do projeto Territórios  
do Petróleo**

Marcelo Carlos Gantos

**Organizadores da obra**

Carlos Gustavo S. M. Smiderle

Simonne Teixeira

**Coordenação Pedagógica**

Silvia Alicia Martínez

**Coordenação de Campo**

Ana Carolina Caetano Ribeiro

**Projeto gráfico:**

Marcus Vinícius dos Santos Cunha

**Revisão:**

Laize Jessica Kertzendorff

# Sumário

**PÁGINA 11**

## **Introdução**

Marcelo Carlos Gantos

**Capítulo  
01**

## **Municípios produtores da Bacia de Campos no Rio de Janeiro: que territórios são esses?**

**PÁGINA 23**

Carlos Gustavo S. M. Smiderle  
Joseane de Souza

**Capítulo  
02**

## **A que veio o territórios do petróleo? Contribuições da educação ambiental crítica para o controle social**

**PÁGINA 63**

Náthani Siqueira Lima  
Sílvia Alicia Martínez

**Capítulo  
03**

## **Da formação da equipe executora para a incidência política dos NVCs**

**PÁGINA 97**

Nilo Lima de Azevedo  
Michelle Nascimento Weissman da Silva  
Simonne Teixeira  
Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle



## **Capítulo 04**

**PÁGINA 133**

### **Desafios comunicacionais no PEA-TP: inteligência coletiva e a vigília cidadã para mitigar a desinformação sobre receitas petrolíferas**

Simone Rodrigues Barreto  
Marcus Vinícius dos Santos Cunha

## **Capítulo 05**

**PÁGINA 155**

### **O legado de boas práticas desenvolvidas pelo PEA-TP no fazer pedagógico, comunicacional, de pesquisa e monitoramento**

Marlon Gomes Ney  
Carolina de Oliveira Siqueira

## **Capítulo 06**

**PÁGINA 195**

### **Panorama da participação em prol da autonomia dos Núcleos de Vigília Cidadã do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo**

Rodrigo da Costa Caetano  
Nilo Lima de Azevedo  
Joseane de Souza  
Marcus Vinicius Santos Cunha

**PÁGINA 223**

### **Epílogo ou uma aposta no porvir**

Marcelo Carlos Gantos

## **Apêndice**

**PÁGINA 235**

### **Memórias, frutos e práticas: organização comunitária e participação social no âmbito do PEA-TP**

Renato Pontes Costa



# INTRODUÇÃO

Marcelo Carlos Gantos

Este é o sexto livro produzido desde o início do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos (PEA-TP), em 2014, mas é muito diferente dos anteriores. Talvez se possa dizer que é o mais sugestivo e instigante para o leitor. Nas obras anteriores, compilamos os registros do que o projeto desenvolveu de mais relevante em sua tarefa de mitigação no marco dos impactos da socioeconomia do petróleo, a saber, o esforço de melhorar, na região fluminense da Bacia de Campos, o nível de informação sobre as rendas petrolíferas municipais, aqui entendidas como os royalties e as participações especiais<sup>1</sup>. No presente trabalho, elaborado quando se vislumbrava (e depois se confirmava) a proposta da Petrobras, chancelada pelo Ibama, do encerramento das atividades do projeto, a tarefa foi, de certo modo, tentar entender (e propor para o leitor) o legado e o sentido pedagógico de tudo o que foi feito. No fim das contas, o que estivemos fazendo todo esse tempo? A que ou a quem servimos? De tudo o que foi

---

<sup>1</sup> Se o leitor não tem familiaridade, sugerimos consultar o conjunto de conteúdos didáticos a esse respeito publicados pelo PEA-TP ao longo do período, notadamente as cartilhas “Territórios do Petróleo: Cidadãos em Ação” (GANTOS, 2014; 2019) e o Almanaque Territórios (GANTOS, 2022).

feito, o que tem possibilidade de permanecer e prosperar após o fim do projeto e para além do Licenciamento Ambiental?

Quando concebemos o desenho inicial do livro, estávamos numa conjuntura muito singular para todos os atores envolvidos no projeto: a iminência da notícia do encerramento das atividades do PEA-TP, o que ocorreria em setembro de 2023. Projetos têm começo, meio e fim, e o nosso fim estava às portas. A questão central que nos movia e instigava era o que viriam a ser os Núcleos de Vigília Cidadã (NVC) após o “apito final”. Para quem não conhece o projeto Territórios do Petróleo, NVC é um grupo de até 20 cidadãos(ãs) formado em cada um dos dez municípios de abrangência do projeto. Cada núcleo é encarregado de trabalhar para melhorar a compreensão sobre as receitas do petróleo e auxiliar grupos populares a participar das disputas pela aplicação desses recursos nos orçamentos municipais. Em suma, o NVC foi se configurando, no decorrer das três fases do PEA, como a célula básica do acionar da vigília cidadã no campo. Até então, esses grupos — instalados nos dez municípios litorâneos de São João da Barra (RJ) até Arraial do Cabo (RJ) — eram parte do projeto e vinham atuando com todo o apoio logístico, material e humano disponibilizado pelo Territórios do Petróleo. Cessando esse apoio, continuariam a existir? O que viriam a ser? Quais eram suas expectativas e anseios perante o novo momento decretado?

Desde o início, o horizonte do PEA-TP era construir, junto com os(as) cidadãos(ãs) que dele participavam voluntariamente, um cenário de autonomia dos Núcleos de Vigília, na perspectiva da práxis freiriana. Mas, obviamente, não se trata de tarefa simples. No discurso e no planejamento, as coisas não são tão difíceis, pois se sabe, com relativo grau de confiança, o que cabe e o que não cabe em uma iniciativa como essa. É sabido ser necessário construir um ambiente onde as pessoas se sintam como sujeitos e não como objetos ou massas de manobra, ainda que no início tenha havido um inevitável grau de tutela por parte

dos formuladores do projeto — afinal, tratava-se da construção de algo que até então não existia, e o que ainda não existe não pode ser sujeito. Tudo isso está nos manuais, e não por acaso os cidadãos e cidadãs engajados(as) nos NVCs são, desde a constituição dos núcleos, referidos como “sujeitos da ação educativa”. Mas uma coisa é a intencionalidade, outra é o andamento do processo e os desdobramentos que ele gera. Por isso temos a impressão de que esse livro seja mais instigante para o leitor do que os anteriores: agora estamos olhando retrospectivamente para entender como as coisas de fato se passaram e olhando para frente para especular sobre o que pode estar a caminho no porvir das pessoas que em nós confiaram. De antemão, deve ficar claro que não estamos em um exercício de futurologia, mas sim de reflexão prospectiva. Como se diz coloquialmente, mantemos os pés no chão e as antenas ligadas para captar as novidades que a dinâmica da vida pode trazer e para reorientar rumos e horizontes nessa nova etapa que se impõe aos NVCs.

Esse campo, no qual estamos mergulhados, é, por definição, um palco de conflitos, e aqui talvez valha a pena fixar outro pressuposto que nem sempre fica claro. O licenciamento ambiental de petróleo e gás é, inevitavelmente, um território de conflitos: no mínimo, estão em jogo os interesses primordiais dos empreendedores, que é realizar os seus empreendimentos (com tudo o que eles possam trazer de benefício ou malefício para a sociedade como um todo), e os interesses de grupos sociais afetados por tais empreendimentos, que correspondem, no mais das vezes, a manter o seu modo de vida e se possível melhorar as condições adversas às quais estão historicamente submetidos (antes mesmo da chegada dos empreendimentos). Em alguns casos, os efeitos negativos dos empreendimentos são diretos e visíveis, como ocorre com pescadores prejudicados por atividades de sísmica, pela instalação de plataformas ou pelo tráfego de embarcações. Em outros casos, os efeitos negativos são difusos e pouco visíveis. No meio disso tudo estão os projetos de educação ambiental (PEA), encarregados de trabalhar pela

mitigação de impactos negativos — no nosso caso, em uma dimensão mais controversa que é a compreensão pública dos royalties.

Portanto não se espera um ambiente de perfeita harmonia, mas o reconhecimento dessa evidência não significa uma opção por acentuar os conflitos. Tampouco significa escamoteá-los, como uma versão contemporânea dos pelegos do sindicalismo. Nossa tarefa, nos marcos do licenciamento, inclui o esforço por explicitar as tensões e buscar meios institucionais para o seu processamento. Estamos no âmbito administrativo da ação do Estado, que obviamente não comporta a pretensão de fomentar nenhuma revolução. Mais uma vez: a enunciação desse pressuposto (de que o projeto atua em cenário de conflito inerente) nada diz sobre o que de fato deveria ser feito e menos ainda sobre o que resultaria do que viesse a ser feito. Esse livro tem a ambição de contar isso para o leitor.

O capítulo 1, assinado por Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle e Joseane de Souza, tem como título “Municípios produtores da Bacia de Campos no Rio de Janeiro: que territórios são esses?”. São os dez municípios considerados produtores de petróleo e gás na porção da Bacia de Campos situada no estado do Rio de Janeiro: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Essa parte do livro procura caracterizar os territórios segundo dois pontos de vista principais: (a) os dados socioeconômicos ou demográficos de cada município e (b) sua relação com os royalties e as participações especiais do petróleo. Como os resultados totais do Censo 2022 ainda não tinham sido divulgados, os autores tiveram que trabalhar com dados preliminares de 2022 e com informações consolidadas da edição anterior.

Na seção referente às rendas do petróleo, o texto traz uma perspectiva ainda inovadora sobre o grau de dependência frente a esses recursos (comparando as receitas sem royalties com as despesas cotidianas

de custeio e folha de pagamento, como concebido pelos formuladores do Programa Macrorregional de Caracterização das Rendas Petrolíferas / PMCRP)<sup>2</sup>. O capítulo contém ainda um quadro com o perfil das receitas petrolíferas de cada município segundo a produção que lhe deu origem (estadual ou do próprio município). Em um cenário de declínio da produção na Bacia de Campos e ascensão da Bacia de Santos, em linhas gerais os municípios que se beneficiam mais da produção estadual do que da própria têm, em tese, um horizonte menos preocupante quanto aos níveis dos repasses em um futuro próximo. Uma vez caracterizados os territórios municipais, o leitor é convidado a conhecer, no capítulo seguinte, o que se passava na cabeça da equipe que desenhou o PEA-TP diante da empreitada que lhe foi proposta: elaborar um projeto para ampliar a compreensão sobre os royalties e fomentar, nesses tais territórios, uma vigília sobre sua aplicação.

O capítulo 2 — “A que veio o Territórios do Petróleo? Contribuições da educação ambiental crítica para o controle social”, de Náthani Siqueira Lima e Silvia Alicia Martínez” — tem este intuito: fazer um resgate da trajetória do projeto Territórios do Petróleo com foco nas estratégias e ações de mobilização operacionalizadas desde a fase inicial até o período contemporâneo à redação do texto. Para tanto, as autoras situam o PEA-TP no âmbito da política ambiental brasileira, como instrumento do licenciamento ambiental federal, e traçam uma linha do tempo dessas estratégias de mobilização. Com fundamento nas produções bibliográficas publicadas pelo próprio projeto e no arcabouço teórico especializado, chegam à conclusão de que a construção e o fortalecimento das relações de confiança — sejam referentes às instituições ou às

---

<sup>2</sup> Trata-se de programa que compõe o novo desenho do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás instituído pela Instrução Normativa 14, de 12 de maio de 2023, do Ibama (IBAMA, 2023). O foco do programa é a caracterização e o monitoramento da geração e distribuição das rendas petrolíferas entre os beneficiários situados nas bacias de Santos, Campos e Espírito Santo, com atenção especial à dependência frente a tais recursos.

pessoas envolvidas, tanto as voluntárias quanto as da equipe contratada — foram essenciais para garantir a efetividade do processo de mobilização ao longo de todo esse tempo.

Dizer que a confiança é fundamental soaria como um lugar-comum se as autoras não situassem o leitor quanto às estratégias específicas (pensadas desde o início ou acionadas paulatinamente com base na experiência) para construir e manter esse ambiente de confiabilidade. A despeito de relatos de traços negativos de experiências anteriores no licenciamento, as autoras sugerem que o peso institucional das entidades envolvidas (o órgão ambiental, a empresa operadora e a universidade pública envolvida) tenha contribuído para superar as desconfianças iniciais. Depois, indicam as autoras, o que parece ter contado positivamente foi a estratégia de fortalecer a identificação dos sujeitos com os contextos aos quais pertencem — ideia presente na noção de cultivo dos entornos (VIZER, 2007). Na conclusão, o capítulo lança a questão que orienta a elaboração da seção seguinte: como seria possível, na prática, conquistar adesões dos(as) cidadãos(ãs) em um contexto social e político de abundância de recursos ao dispor dos gestores públicos e alta exposição dos grupos de referência para o projeto aos mecanismos de captura ou cooptação?

Convenhamos, não é uma pergunta fácil, como não foi simples para o grupo encarregado de tocar o projeto responder a essa questão, então posta de forma mais ou menos explícita. Em parte por isso, o capítulo 3 (“Da formação da equipe executora para a incidência política dos NVCs”, de autoria de Nilo Lima de Azevedo, Michelle Nascimento Weissman da Silva, Simonne Teixeira e Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle) começa com uma reflexão teórica sobre os dilemas da participação cidadã, tendo como quadro de referência a redemocratização e os marcos da Constituição Cidadã de 1988. Possivelmente a noção que melhor expresse o trabalho que veio a ser desenvolvido seja a de um *artesanato*: não foi uma produção em série, apesar de a experiência ter sido



vivida simultaneamente em dez municípios, mobilizando uma estrutura e uma logística de traços um tanto *industriais*. Para os autores, a resposta à questão enunciada está nas especificidades da equipe executora, moldada e reformulada ao sabor das necessidades apontadas pelo campo. Como relatam os autores, para se capacitar a discernir e processar os sinais do campo, a equipe técnica esteve em formação permanente. Toda semana ou quinzena (dependendo do período de execução do projeto) os técnicos se reuniam para discutir as dificuldades vividas na ponta e para estudar coletivamente textos teóricos que poderiam oferecer respostas cabíveis. De quando em quando (foram oito edições somente no triênio 2020-2023), seminários de formação continuada traziam especialistas de referência em suas áreas para trocar experiências com a equipe e aplicar sua expertise aos casos concretos vividos pelo grupo. Mesmo vislumbrando na equipe do PEA-TP um exemplo bem sucedido, os autores não se iludem: a participação de grupos historicamente alijados dos processos de decisão pública demanda o aporte de recursos, sobretudo organizacionais. Uma equipe como a do PEA-TP tem custo, e se o Estado não criar fontes de financiamento para ampliar esse tipo de experiência para outras áreas, os grupos vulneráveis tenderão a continuar fortemente inferiorizados nas disputas frente aos interesses defendidos pelos representantes do mercado.

Uma vez descrita a trajetória da equipe — com suas singularidades, erros e acertos —, cabe perguntar qual é o lugar ocupado pela comunicação na estratégia de mitigar o impacto específico ao qual se dedicou o projeto: a desinformação sobre os royalties e as participações especiais do petróleo. A essa tarefa se dedicam Simone Rodrigues Barreto e Marcus Vinicius Santos Cunha no capítulo 4, intitulado “Desafios comunicacionais no PEA-TP: inteligência coletiva e a vigília cidadã para mitigar a desinformação sobre receitas petrolíferas”. Os autores destacam a importância da metodologia da vigília cidadã no processo formativo e apontam que na Fase III (2020-2024) os NVCs alcançaram um nível de maturidade que

lhes permitiu apropriar-se dos instrumentos necessários a criar e manter laços de comunicação. No texto são identificados três tipos de atividades educativas realizadas ao longo da execução do projeto: identificar e caracterizar; pesquisar e debater; difundir e partilhar.

Em um esforço de síntese, o capítulo 5 (“O legado de boas práticas desenvolvidas pelo PEA-TP no fazer pedagógico, comunicacional, de pesquisa e monitoramento”, de Marlon Gomes Ney e Carolina de Oliveira Siqueira) se dedica a destacar o que poderia figurar como o legado do projeto. Para nós, as boas práticas são definidas como iniciativas que mostraram resultados concretos e mensuráveis no exercício da vigília cidadã aplicado ao controle social das rendas petrolíferas da Bacia de Campos e ajudaram a mitigar a desinformação dos municípios acerca dessas receitas. Consideramos que tais experiências apresentam potencial para ganhar escala e podem ser adaptadas a outras realidades e cenários de participação social comunitária e ação/incidência social e política bem como auxiliar as pessoas a se qualificarem para o exercício da cidadania e para identificarem soluções para um determinado problema. Longe de nós usar a noção de boas práticas como quem reduzisse a questão das disputas em torno da apropriação das receitas do petróleo (sumamente política) a um aprendizado de natureza técnica. Mais distante ainda de nós se encontra a perspectiva em que a expressão “boas práticas” é acionada no contexto neoliberal que marca as prescrições de agências multilaterais como o Banco Mundial.

Pois bem: no capítulo 6 (“Panorama da participação em prol da autonomia dos Núcleos de Vigília Cidadã do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo”, de Rodrigo da Costa Caetano, Nilo Lima de Azevedo, Joseane de Souza e Marcus Vinicius Santos Cunha), os autores listam práticas pedagógicas, comunicacionais e de pesquisas que podem vir a ser (e em alguns casos foram) replicadas por outros projetos de educação ambiental. O capítulo analisa o potencial articulador do PEA-TP, destacando os trabalhos da Caravana Territórios do Pe-

tróleo, do Atlas Territórios do Petróleo, das boas práticas no âmbito da educação, da pesquisa “Quem Somos?”, da Matriz de Incidência Política e dos estudos sobre royalties do petróleo e gastos públicos municipais e sobre transparência ativa e passiva dos municípios.

Uma questão fundamental sobre o alcance e os limites de tudo o que foi feito e relatado nos capítulos anteriores seria algo como “o que tem possibilidade de permanecer após o fim das atividades do Projeto Territórios do Petróleo?”. Quando o conteúdo deste livro foi inicialmente esboçado, tínhamos em mente um processo — que se desenrolava diante dos nossos olhos — de constituição de uma identidade própria dos NVCs e distinta da identidade do projeto Territórios. Isso nos pareceu o gérmen de uma possível atuação autônoma desses grupos (ou de alguns deles) em um cenário futuro. Partindo dessa intuição original, os autores do capítulo 6 buscaram subsídios nas respostas dadas pelos membros dos NVCs à pesquisa de perfil intitulada “Quem Somos”. Dentre os principais resultados da participação no PEA-TP, o mais citado foi a “democratização das informações sobre orçamento público e rendas petrolíferas”. Para além de medidas mais subjetivas de eficácia, chama a atenção um dado sobre a prática de indivíduos que nunca haviam se envolvido com participação e controle social até se tornarem membros de algum dos NVCs. Em relação a esse perfil de respondentes, a pesquisa aponta que 53,2% vieram a participar de alguma audiência pública e 39,4% solicitaram alguma informação pela internet para a prefeitura ou para algum órgão público, sendo que 22,3% participavam ou tinham participado de algum conselho gestor e 24,5% estiveram presentes em alguma conferência de políticas públicas. Também chamou a atenção dos autores a participação dos NVCs em uma rede de organizações, associações ou coletivos de diversos tipos, o que, em sua concepção, potencializa os efeitos das movimentações e estratégias estabelecidas entre os(as) comunitários(as) engajados(as) no projeto.

O Epílogo é uma tentativa de interpretação do significado da experiência do PEA-TP no âmbito do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás, ora em fase de possíveis mudanças de paradigmas, em discussão no âmbito do órgão ambiental. Para essas considerações foram muito úteis os subsídios fornecidos pelos pesquisadores Natália Soares Ribeiro e Caio César Piraciaba, que se dedicaram a uma pesquisa qualitativa realizada junto aos dez Núcleos de Vigília Cidadã. Seu estudo sobre os NVCs suscitou uma tipologia, ainda que provisória, do tipo de coesão social que se pôde identificar em cada núcleo municipal. O tipo *colaborativo* abarca os NVCs que apresentam identidade específica, mas têm muito presente a dependência frente à logística e a outros tipos de apoio do projeto. O tipo *coletivo* inclui os grupos que, embora tratem espontaneamente do futuro sem a estrutura do projeto, não discerniram uma forma de organização. Já o tipo *associativo* representa os núcleos focados em modelos próprios de organização futura e em franco exercício de decisões autônomas. Essa tipologia foi um insumo para o planejamento do quarto e último ano de vigência do projeto (14 de setembro de 2023 a 13 de setembro de 2024), uma vez que orientou boa parte das atividades previstas para o período. Se nos fosse possível sintetizar em uma frase o que fica como legado após o encerramento do PEA-TP, apontaríamos uma descoberta coletiva de que é possível (mais ainda: é prazeroso e gratificante) trabalhar de forma colaborativa na qualificação e cultivo social de grupos cívicos plurais, respeitosos e democráticos.

Finalmente, essa publicação traz como apêndice uma contribuição quase espontânea e completamente desinteressada enviada pelo professor Renato Pontes Costa, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). O texto nasceu de um momento de interação que o autor teve com o projeto, no Encontro Regional realizado de 05 a 07 de agosto de 2022, em Macaé (RJ), ao lado de outros especialistas convidados. Na condição de coordenador técnico

do projeto, convidei os diversos membros da mesa a escreverem suas impressões sobre o projeto de forma minimamente organizada para termos como subsídio em nosso permanente esforço de reflexão e ação. Passaram-se vários meses sem que ninguém nos mandasse texto algum, mas eis que em 13 de março de 2023 recebemos um material intitulado “Memórias, frutos e práticas: organização comunitária e participação social no âmbito do PEA-TP”. A encomenda não era um texto para publicação, e sim para subsidiar nossa *ruminação* interna; no entanto, pareceu-nos que se trata de um testemunho relevante prestado por um observador externo e que ajuda o leitor a fechar a conta de tudo o que essa obra abordou.

Em seu relato, o autor destaca três aspectos que lhe parecem importantes na experiência do PEA-TP. O primeiro é que a abordagem da equipe tem uma “forte dimensão humana”, ou seja, “as ações são técnicas, são qualificadas, são fundamentais, mas são também humanas, sensíveis, cuidadosas e principalmente ‘amorosas’ (...) no sentido Freiriano”. O segundo aspecto diz respeito ao trabalho formativo:

(...) a intervenção promovida pela equipe do PEA não é só “qualificada” (altamente qualificada), afinal estamos lidando com técnicos e pesquisadores que vêm da universidade. Ela é também “acessível”. (...) esse conhecimento que impulsiona as ações do projeto não está fechado na universidade e nas pessoas com muita formação teórica. Ela acontece em diálogo com o saber que vem de quem está na ponta, nas lutas cotidianas e nos enfrentamentos políticos.

O terceiro aspecto destacado pelo autor é a atenção às novas gerações e à convivência intergeracional, algo que “não é uma atitude simples nem recorrente nesse tipo de organização”.

Esperamos que esse livro cumpra um papel de manter vivas as inquietações que atravessaram a experiência do PEA-TP e as intuições que a prática cotidiana e a reflexão teórica sugeriram como resposta. Claro que as experiências não se repetem, mas é claramente relevante que sejam registradas e possam subsidiar o que a história nos reserva.

Boa leitura!

### **Referências:**

GANTOS, M.C. Territórios do Petróleo: Cidadãos em Ação (coord. Marcelo Carlos Gantos). Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2014. Disponível em: <https://heyzine.com/flip-book/3dcbb6f09a.html#page/1>. Acesso em: 23 dez. 2023.

GANTOS, M.C. Territórios do Petróleo: Cidadãos em Ação II, vol. 2 (coord. Marcelo Carlos Gantos). Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2019. Disponível em: <https://heyzine.com/flip-book/54725cd5f3.html#page/1>. Acesso em: 23 dez. 2023.

GANTOS, M.C. Almanaque Territórios (coord. Marcelo Carlos Gantos). Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2022. Disponível em: <https://heyzine.com/flip-book/0acc98e9ed.html#page/1>. Acesso em: 23 dez. 2023.

IBAMA. Instrução Normativa 14, de 12 de maio de 2023. Institui o Plano Macrorregional de Gestão de Impactos Sinérgicos das Atividades Marítimas de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural e dá outras providências. Brasília: Ibama, 2023. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=139336>. Acesso em: 26 jan. 2024.

VIZER, E. A. Socioanálisis: metodología de investigación, análisis diagnóstico e intervención social. Savia No. 5. México: Universidad de Sonora, noviembre 2007.

# **Municípios produtores da Bacia de Campos no Rio de Janeiro: que territórios são esses?**

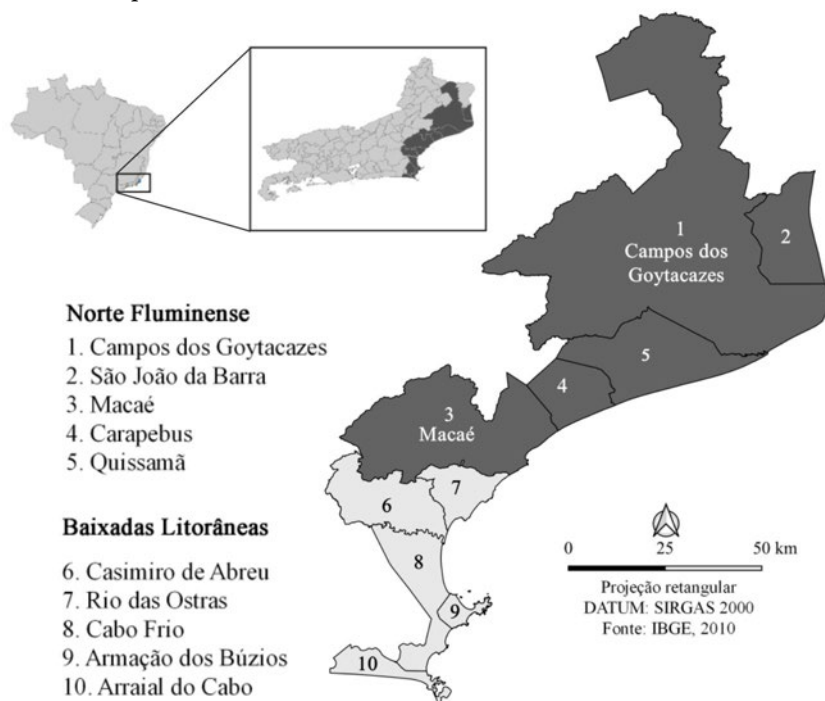
Carlos Gustavo S. M. Smiderle  
Joseane de Souza

Este primeiro capítulo tem o propósito de apresentar os municípios que compõem a jurisdição do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos (BC). São os dez municípios litorâneos da costa fluminense considerados confrontantes com a produção de petróleo nesta que, até agosto de 2017, era a maior bacia produtora de petróleo e gás do país (ANP, 2017). Estendendo-se das imediações de Vitória (ES) até um ponto do litoral de Arraial do Cabo (RJ), a Bacia de Campos compreende um território marítimo de aproximadamente 100 mil quilômetros quadrados (PRÉ-SAL PETRÓLEO, 2023), ou seja, pouco mais do que o dobro do território continental do estado do Rio de Janeiro, que tem 43.750,4 quilômetros quadrados (IBGE, 2021).

Em ordem alfabética, os municípios são Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Geograficamente, de norte para sul, são todos os municípios fluminenses litorâneos até Arraial do Cabo, à

exceção de São Francisco de Itabapoana. Este fica fora do grupo dos produtores basicamente porque a projeção da sua costa para dentro do mar esbarra na projeção da divisa entre os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. É por isso que campos como o de Frade e o de Roncador, em parte confrontantes com municípios capixabas e em parte confrontantes com São João da Barra e Campos dos Goytacazes, aparentemente *pulam* as águas situadas frente à costa são-franciscana.

**Figura 1:** Municípios produtores de petróleo no trecho fluminense da Baía de Campos



Mais do que do petróleo, esses territórios são de populações que têm muitas outras riquezas materiais e imateriais. São lugares de



gente que também quer ser vista no mapa e que luta para ser sujeito ativo e não apenas objeto de decisões de terceiros, sobretudo do grande capital. Certos grupos, como os dos pescadores, assentados, quilombolas e trabalhadores rurais, constituem o público prioritário do projeto em que essa obra foi elaborada por serem considerados mais vulneráveis aos impactos da cadeia produtiva do petróleo e gás. Mas, em geral, esses territórios são de todos os cidadãos e cidadãs que convivem diariamente com a luta pelo direito de viver com dignidade.

Estamos tratando, enfim, de territórios no plural, onde desde 2014 vem atuando, ainda que com interrupções, um projeto voltado para fomentar a vigília cidadã sobre o uso dos royalties e participações especiais do petróleo pelos poderes públicos locais. Do que se trataria? Segundo o coordenador técnico do PEA-TP e mentor do conceito, que afirma estar em construção, a vigília cidadã “foi pensada como uma atitude cívica, subjetiva e grupal a cultivar socialmente mediante o desenvolvimento de um processo pedagógico popular, contínuo, cumulativo e não linear” (GANTOS, 2019, p. 36)”. Em outro lugar, o autor diz que “a noção de vigília remete a um ‘estar acordado’, a um estado de consciência alerta necessário para estimular o controle social sobre a gestão municipal da renda petrolífera (...)” (GANTOS, 2016, p. 33). O discurso dominante que no Brasil fazemos sobre nós mesmos sugere que se trataria de uma batalha perdida, pois seríamos muito débeis na capacidade de nos organizarmos coletivamente. Seríamos muito personalistas, ou seja, muito pautados(as) por relações e interesses pessoais na vida pública. Seríamos, enfim, incapazes de construir juntos projetos de interesse coletivo — e toda essa carga negativa seria ainda mais forte nessa porção do território fluminense do que na média do nosso país. Não é assim que a gente costuma se ver?

É impossível negar que esse discurso tenha forte correspondência com a realidade, mas também é fato que muita coisa concreta não se

enquadra nessa narrativa. Por exemplo, a universidade que executa o projeto Territórios do Petróleo, relacionada entre as 15 de melhor pontuação em todas as edições do Índice Geral de Cursos (IGC) do MEC (UENF, 2023), surgiu de um movimento cívico organizado no fim da década de 1980 que qualquer um de nós provavelmente profetizaria como infrutífero. Não dá para recontar aqui essa história memorável, mas em resumo a hoje chamada Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf) surgiu de uma proposta de emenda popular à constituinte do estado do Rio de Janeiro instalada em 1989<sup>1</sup>.

Para dar outro exemplo próximo à temática do projeto, o próprio pagamento de royalties a estados e municípios em função da produção de petróleo e gás verificada em sua costa também veio à existência graças a movimentos coletivos persistentes e, afinal, vitoriosos desenvolvidos no início da década de 1980 em Campos dos Goytacazes e Macaé. Até então, a legislação nacional (BRASIL, 1953) previa esse pagamento apenas no caso de produção terrestre, e a luta pelo direito das populações locais de usufruírem de parte das receitas geradas pela atividade se deu ainda no contexto do regime militar instaurado em 1964. Foi em 1985, no amanhecer da redemocratização, que essa luta chegou ao êxito, mediante a assinatura, pelo então presidente José Sarney, da Lei 7.453/1985 em ato público realizado na Praça do Santíssimo Salvador, em Campos dos Goytacazes<sup>2</sup>.

Ao longo desse capítulo, vamos apresentar dados gerais dos dez municípios considerados, extraídos de fontes como os Censos

---

1 Detalhes desse movimento estão registrados em Lima & Alves (2003) e Smiderle e D'Alessandri (2013).

2 O movimento pró-royalties em Campos dos Goytacazes está registrado no livrinho "Royalties: resumo de uma conquista", de Paulo Viana (2000). Em Macaé, onde houve movimento correlato, grande parte da memória dessa luta se encontra em poder de Rubem Gonzaga de Almeida Pereira, membro do Núcleo de Vigília Cidadã (NVC) de Macaé em 2021 e filho do ex-presidente da Câmara Municipal Rubem de Almeida Pereira (PINHO, 2020).

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e aspectos da inserção desses territórios na cadeia do petróleo e gás. Começamos pelos dados mais gerais. Como seria de se supor, não se trata de um território homogêneo, mas de vários territórios que, apesar da característica comum — a produção petrolífera — e da contiguidade geográfica, são muito distintos entre si.

Note, na Tabela 1, que estes municípios são muito diferentes tanto em relação à extensão territorial quanto em relação ao contingente populacional. Campos dos Goytacazes é o maior município tanto em extensão territorial (área total de 4.032,487 km<sup>2</sup>) quanto em termos populacionais (Tabela 1), mas não é o mais povoado. Os municípios mais povoados são Rio das Ostras, Armação dos Búzios e Cabo Frio, com densidades demográficas de 655,85 hab/Km<sup>2</sup>, 549,94 hab/Km<sup>2</sup>, e 517,73 hab/Km<sup>2</sup>, respectivamente.

Tabela 1: Municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ: Área, População, Taxa de Crescimento, Densidade Demográfica e Grau de Urbanização.

Município	Área (em Km <sup>2</sup> ) <sup>(1)</sup>	População (absoluta)		
		2000 <sup>(2)</sup>	2010 <sup>(3)</sup>	2022 <sup>(4)</sup>
Armação dos Búzios	70,98	18.204	27.560	39.033
Arraial do Cabo	152,11	23.877	27.715	31.030
Cabo Frio	413,45	126.828	186.227	214.057
Campos dos Goytacazes	4.032,49	407.168	463.731	474.667
Carapebus	304,89	8.666	13.359	13.360
Casimiro de Abreu	462,92	22.152	35.347	45.570
Macaé	1.216,99	132.461	206.728	262.692

Quissamã	719,64	13.674	20.242	21.749
Rio das Ostras	228,04	36.419	105.676	149.562
São João da Barra	452,40	27.682	32.747	36.518

Município	Tx. Crescimento médio anual (%)		Densidade Demográfica (hab/Km <sup>2</sup> )	Grau de Urbanização (%)
	2000-2010	2010-2022		
Armação dos Búzios	4,23	2,94	549,94	100,0
Arraial do Cabo	1,50	0,95	204,00	100,0
Cabo Frio	3,92	1,17	517,73	75,4
Campos dos Goytacazes	1,31	0,19	117,71	90,3
Carapebus	4,42	0,00	43,82	78,9
Casimiro de Abreu	4,78	2,14	98,44	80,7
Macaé	4,55	2,02	215,85	98,1
Quissamã	4,00	0,60	30,22	64,2
Rio das Ostras	11,24	2,94	655,85	94,5
São João da Barra	1,69	0,91	80,72	78,5

Fonte: (1) IBGE Cidades. (2) FIBGE - Censo Demográfico de 2000. (3) FIBGE - Censo Demográfico de 2010. (4) Dados preliminares do Censo Demográfico de 2022, disponíveis no endereço: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=resultados>

Como se pode notar na Tabela 1, entre 2000 e 2010, com exceção de Arraial do Cabo, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, em todos os outros municípios o crescimento populacional se deu de forma bastante acelerada, com destaque para o ritmo de crescimento médio anual de Rio das Ostras (11,24%).

Segundo os dados preliminares do Censo Demográfico de 2022, com exceção de Carapebus, todos estes municípios experimentaram crescimento populacional, entre 2010 e 2022, porém a um ritmo significativamente inferior, comparativamente ao período 2000-2010. Carapebus chama atenção pela taxa de crescimento nula; e Campos do Goytacazes que, contrariando as projeções populacionais do IBGE, cresceu a uma irrisória taxa média anual de 0,19%, tendo sua população aumentado de 463.731 habitantes, em 2010, para apenas 474.667 habitantes, em 2022<sup>3</sup>. Nestes últimos doze anos, os municípios que mais cresceram foram Armação dos Búzios e Rio das Ostras, ambos a uma taxa média de 2,94% ao ano; Casimiro de Abreu (2,14%); e Macaé (2,02%).

As taxas de crescimento refletem o comportamento das três componentes da dinâmica demográfica (mortalidade, natalidade e migrações). Sendo assim, considerando os baixos níveis de fecundidade<sup>4</sup> e de mortalidade<sup>5</sup>, o principal fator que explica tais variações é, sem dúvida, o movimento migratório, mais notadamente as migrações internas.

Entre 2010 e 2022 vivenciamos uma crise econômica nacional que, nos Territórios do Petróleo, se apresentou ainda mais acirrada devido à crise da commodity no mercado internacional em 2015 e 2016, fator que, ao que tudo indica, contribuiu para reduzir a capacidade de retenção e de atração e para aumentar o poder de expulsão populacional destes municípios. Além disso, não nos es-

3 Dados preliminares do Censo Demográfico de 2022, divulgados pelo IBGE.

4 Segundo o IBGE (s/d), a Taxa de Fecundidade Total do Estado do Rio de Janeiro, em 2011, era de 1,63 filhos por mulher ao final do período reprodutivo. Como não dispomos de estimativas da TFT por municípios, tomamos por base a taxa estadual. Fonte: Tabela A.5 Taxa de Fecundidade Total - (datasus.gov.br).

5 Segundo Moraes (2023), a esperança de vida ao nascer, para ambos os sexos, no arranjo populacional de Cabo Frio, no quinquênio 2015-2019, era de 79,1 anos. Para os aglomerados de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras, os valores foram estimados em 76,3 anos e 78,0 anos, respectivamente.

queçamos da pandemia da covid-19 que levou a óbito milhares de pessoas em todo o país — e por aqui não foi diferente — servindo como um freio ao crescimento populacional.

Com o contingente populacional revelado pelo Censo Demográfico 2022, Campos dos Goytacazes continua sendo classificada como uma cidade média (ou de médio porte), categoria à qual pertencem também os municípios de Macaé, Cabo Frio e Rio das Ostras. Todos os demais são municípios de pequeno porte, como Carapebus, com uma população inferior a 20 mil habitantes, e Quissamã, com uma população de apenas 21.749 habitantes<sup>6</sup>.

A diferença entre cidades médias e pequenas não se limita ao contingente populacional. As primeiras normalmente contam com uma rede de serviços mais diversificada, consolidada e, inclusive, mais sofisticada, comparativamente às cidades de pequeno porte, nas quais os serviços são mais simples e limitados.

Outra categorização possível dá-se pela ótica da centralidade que, por sua vez, está relacionada ao grau de dependência de uma cidade em relação a outra (IBGE, 2016). Analisando por este prisma, pode-se dizer que nos territórios do petróleo há três centros regionais — Campos dos Goytacazes, Macaé e Cabo Frio — que exercem influência sobre as cidades espacialmente mais próximas, e sete cidades locais, cujas populações necessitam recorrer às cidades maiores (no caso, às regionais) para a satisfação de uma série de demandas por bens e serviços.

Quando falamos sobre os territórios do petróleo estamos falando de populações eminentemente urbanas, afirmativa baseada no conceito de populações urbanas e rurais implícito na variável situação do domicílio, do Censo Demográfico de 2010. Nesse sentido, é importante considerar que no Brasil: (i) toda sede de município

---

<sup>6</sup> Parâmetros para classificação das cidades, segundo o porte:

(cidade) e de distrito (vila) (VEIGA, 2004), independentemente de seu contingente populacional, é considerada área urbana; e (ii) a delimitação do perímetro urbano é responsabilidade dos municípios, a partir de critérios próprios, sendo as áreas rurais residuais (o que não é urbano é rural). Em decorrência desses dois fatores, em algumas circunstâncias as áreas urbanas e rurais guardam pouca — às vezes nenhuma — relação com os conceitos de urbano e rural.

Considerando os municípios fluminenses produtores de petróleo da Bacia de Campos, chamam atenção os municípios de Arraial do Cabo e Armação dos Búzios, os quais, por não existir área rural (toda a extensão territorial destes municípios está inclusa no perímetro urbano), apresentam 100% de suas populações residindo em áreas urbanas. Considerando os demais municípios, o menos urbano é Quissamã, com um grau de urbanização<sup>7</sup> de 64,20% (Tabela 1).

Há outros critérios para se analisar o grau de urbanização das populações. Um deles é o contingente populacional dos municípios. Para alguns pesquisadores, “para efeitos analíticos, não se deveriam considerar urbanos os habitantes de municípios pequenos demais, com menos de 20 mil habitantes” (VEIGA, 2004, p. 78). Por essa ótica, no contexto do PEA-TP, Carapebus seria um município rural; Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Casimiro de Abreu, Quissamã e São João da Barra seriam pouco urbanos (todos com população inferior a 50 mil habitantes); e os municípios mais urbanizados seriam os de médio porte.

Independentemente do indicador que adotarmos, trata-se de um território com várias urbanidades, termo que abarca a “diversidade de situações percebidas no rótulo ‘urbanização’, no qual a

---

<sup>7</sup> O grau de urbanização é dado pelo quociente entre a população urbana (numerador) e total (denominador) expresso em porcentagem.

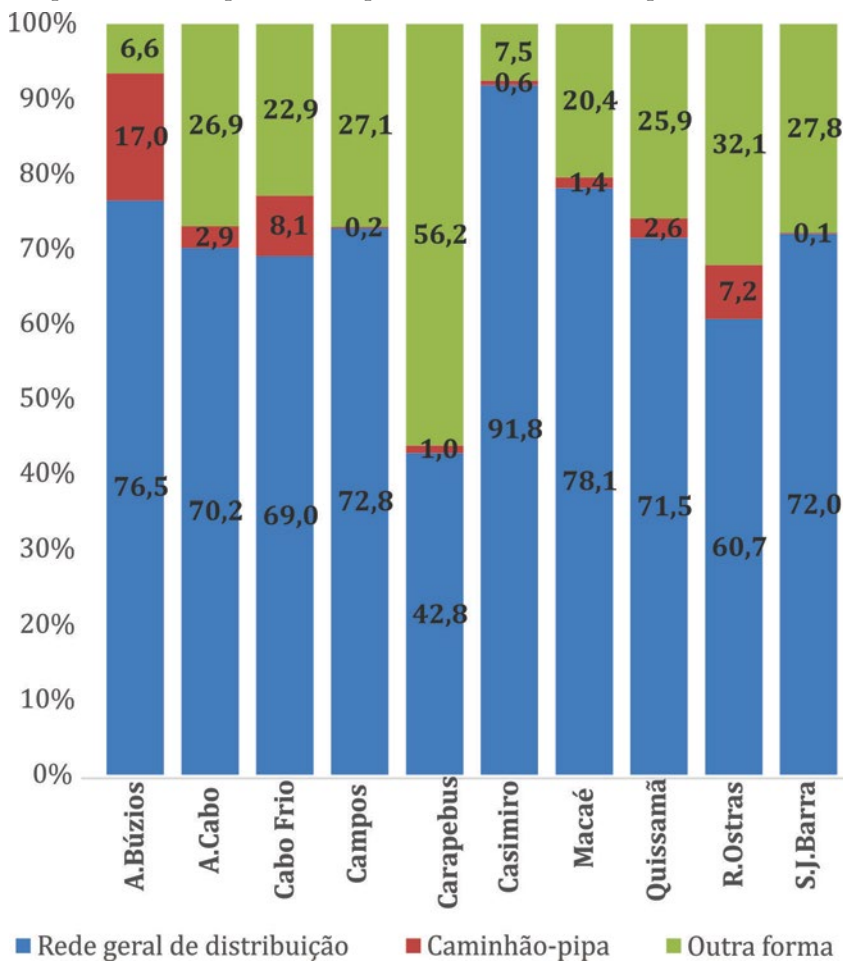
enorme heterogeneidade da cidade, em seus múltiplos aspectos, não era capturada” (RUA, AGUEDA e SIMONI, 2021, p. 154). Nesse aspecto ressaltamos que são significativas as diferenças entre as populações residentes nestes municípios no que diz respeito ao acesso aos serviços públicos essenciais.

A forma mais adequada para o abastecimento de água é através da rede geral de distribuição. Em locais onde não há rede geral, uma solução alternativa considerada bastante adequada é o abastecimento através de carros-pipa. Quando o abastecimento se dá por outras vias — através da captação da água em poço ou nascente (dentro ou fora da propriedade), da chuva, em rios, açudes, lagos, igarapé, etc. — o risco de contaminação da população aumenta substancialmente, uma vez que as águas captadas não passam por quaisquer tratamentos para serem consumidas.

Como se pode observar no Gráfico 1, em todos os municípios, com exceção de Carapebus, a principal forma de abastecimento é através da rede de distribuição, com associação do abastecimento por caminhão-pipa (percentual de população atendida por esta forma de abastecimento é, com exceção de Armação dos Búzios, pequena). Carapebus, particularmente, apresenta elevado percentual de população que tem acesso à água via captação própria (com destaque para a captação de água em poço ou nascente na própria propriedade, ou seja, cisternas). Mas também são elevados em Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra os percentuais de população que usam soluções alternativas — não muito adequadas — para ter acesso à água em seus domicílios.



Gráfico 1: Grau de cobertura das formas de abastecimento de água, por município fluminense produtor de petróleo da Bacia de Campos (2010)



Fonte: FIBGE – Censo Demográfico de 2010

Em relação ao esgotamento sanitário, os sistemas coletivos (rede geral) são comumente usados em áreas urbanizadas e de maior densidade populacional; o alto custo torna esta solução inviável para

áreas urbanas de baixa densidade populacional e rurais. Nestes casos, a solução alternativa mais apropriada e de custo acessível é o esgotamento sanitário via fossa séptica (que pode ser condominial — ou seja, coletiva — ou individual). A coleta por qualquer um desses sistemas permite uma destinação mais adequada do esgoto<sup>8</sup> produzido e constitui uma das mais importantes medidas de saúde pública.

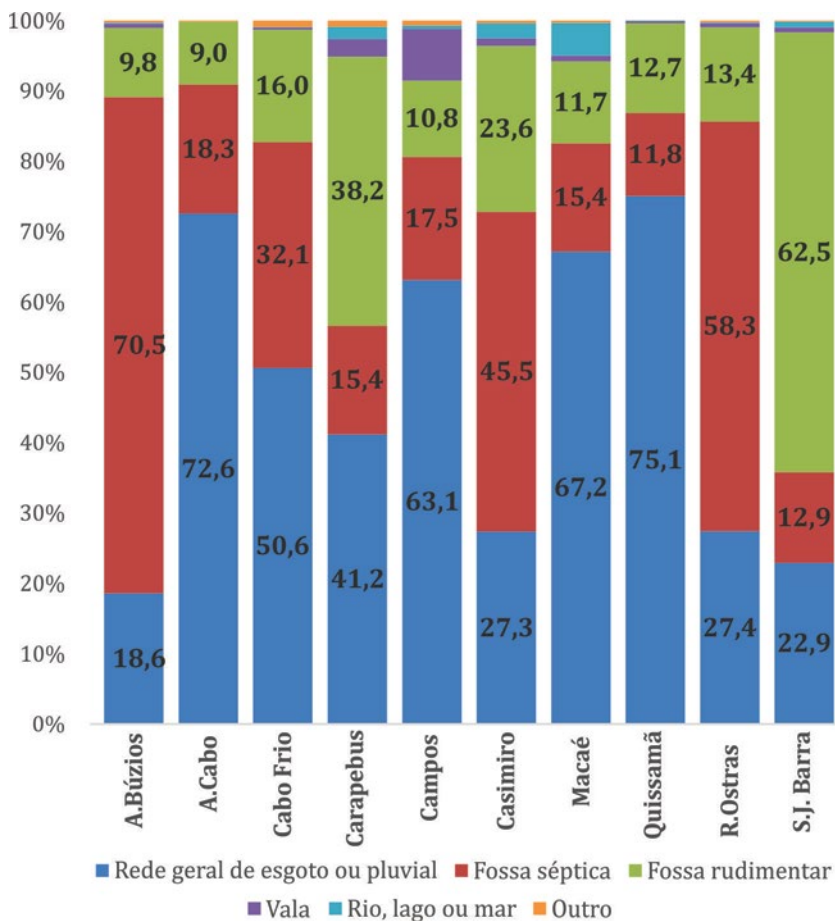
Quando as populações não têm acesso à rede geral ou à fossa séptica, elas utilizam soluções alternativas — sendo as mais comuns o uso da fossa rudimentar, o escoamento do esgoto em valas, rios, lagos, mar, dentre outros. O problema com estas soluções alternativas diz respeito à contaminação do solo e lençol freático e, conseqüentemente, à proliferação de doenças infecto-contagiosas.

Nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos abrangidos pelo PEA-TP, o grau de cobertura da rede geral de esgoto é, quase sempre, bastante baixo. Apenas em Arraial do Cabo, Carapebus, Macaé e Quissamã a prestação desse serviço alcança mais de 50% das populações residentes. A fossa séptica é também uma importante forma de esgotamento sanitário, em praticamente todos os municípios, notadamente em Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu e em Rio das Ostras, onde se destaca como a principal solução alternativa à rede geral. Chama nossa atenção, ainda, o elevado percentual de população — principalmente dos municípios de São João da Barra, Campos dos Goytacazes e Casimiro de Abreu — que ainda se utiliza da fossa rudimentar para o escoamento do esgoto doméstico.

---

<sup>8</sup> Chamamos atenção para o fato de que nem todo esgoto coletado — via rede geral ou por fossa séptica — é tratado. Em muitos casos, apesar da oferta do serviço de coleta, não há oferta do serviço de tratamento do esgoto. A situação ideal é que todo esgoto coletado seja tratado; mas não menosprezemos a importância do serviço de coleta que, por si só, é uma das mais importantes medidas de saúde pública.

Gráfico 2: Grau de cobertura das formas de esgotamento sanitário, por município produtor de petróleo do trecho fluminense da Bacia de Campos (2010)



Fonte: FIBGE – Censo Demográfico de 2010

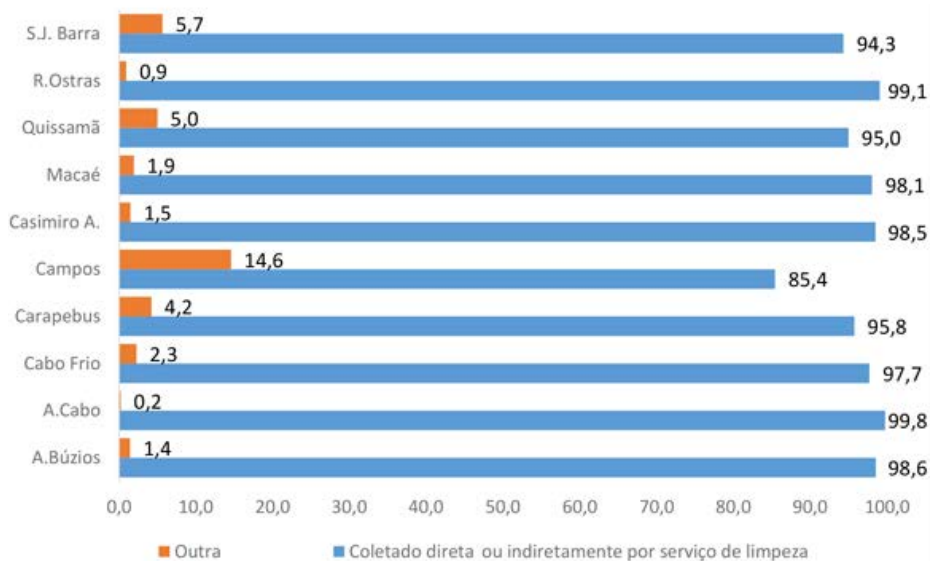
Infelizmente o Censo Demográfico de 2010 não dispõe de informações sobre o tratamento do esgoto coletado nos municípios. Recorremos, então, ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) para obtermos informações sobre o tratamento do esgoto coletado nos municípios fluminenses produtores de petróleo da Bacia de Campos. Segundo o levantamento realizado, nos municípios de Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra, todo o esgoto coletado é tratado; em Carapebus, esse percentual é de 94,12% e em pior situação temos o município de Macaé, onde apenas 42,42% do esgoto coletado é tratado<sup>9</sup>.

Em relação aos resíduos sólidos, o grau de cobertura dos serviços de coleta de lixo — diretamente, por serviço de limpeza, ou indiretamente, via caçambas de serviço de limpeza — é, em geral, bastante elevado, alcançando quase a totalidade das populações residentes (Gráfico 3). As situações mais precárias são as de Carapebus (85,4%), São João da Barra (94,3%) e Quissamã (95%). No entanto, o elevado percentual de população atendida pelo serviço de coleta não é indicador da destinação adequada do lixo.

---

<sup>9</sup> Os municípios não são obrigados a responderem o SNIS. Para esta consulta consideramos os últimos cinco anos (2017 a 2021) e, para aqueles que aderiram a mais de uma edição, levamos em consideração a informação mais recente. Pressupomos, implicitamente, que o grau de cobertura desse serviço não varia substancialmente, em curto prazo, uma vez que requer investimentos volumosos e de longo prazo. Para o período selecionado não encontramos informações para os municípios de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Cabo Frio.

Gráfico 3: Formas de destinação do lixo, por município fluminense produtor de petróleo da Bacia de Campos (2010)



Fonte: FIBGE – Censo Demográfico de 2010

Em relação à energia elétrica, último serviço essencial que abordaremos aqui, em todos os municípios mais de 98% da população residente tem acesso ao serviço fornecido por companhia distribuidora — esse é o serviço que mais se aproxima da universalização. Com exceção de Arraial do Cabo, nos demais municípios há uma pequena parcela da população que usa energia elétrica de outras fontes e, com exceção Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Casimiro de Abreu, há uma parcela — ainda mais reduzida — da população que não dispõe de energia elétrica no domicílio (Tabela 2).

Tabela 2: Acesso à energia elétrica, por município fluminense produtor de petróleo da Bacia de Campos, segundo a forma de abastecimento (2010).

Municípios	Sim, de companhia distribuidora	Sim, de outras fontes	Não existe energia elétrica	Total (%)	Total absoluto
Armação dos Búzios	99,33	0,67	0,00	100	27.358
Arraial do Cabo	100,00	0,00	0,00	100	27.633
Cabo Frio	98,78	1,08	0,14	100	185.475
Campos dos Goytacazes	98,94	0,87	0,19	100	461.159
Carapebus	99,21	0,41	0,38	100	13.319
Casimiro de Abreu	99,75	0,25	0,00	100	35.191
Macaé	98,91	1,00	0,09	100	206.420
Quissamã	99,74	0,18	0,07	100	20.195
Rio das Ostras	99,46	0,44	0,10	100	105.328
São João da Barra	99,52	0,26	0,22	100	32.527

Fonte: FIBGE – Censo Demográfico de 2010

As cidades são também heterogêneas em relação às características socioeconômicas e demográficas de suas populações. No tocante a essa questão, consideremos, em primeiro lugar, a idade média, o principal indicador do processo de envelhecimento populacional<sup>10</sup>, e, em segundo lugar, a idade mediana. Em 2010 a idade média da população brasileira estava em torno de 32,03 anos, e a do estado do Rio de Janeiro, em torno de

<sup>10</sup> A idade média da população italiana e espanhola, os dois países com estruturas etárias mais envelhecidas, está em torno de 47,6 e 44,86 anos, respectivamente.

34,37 anos<sup>11</sup>; no mesmo período, metade da população brasileira e da população fluminense tinham, respectivamente, até 28,8 e 31,8 anos (Tabela 2). Como se pode notar, os municípios de Armação dos Búzios, Macaé e Rio das Ostras apresentam estruturas etárias mais jovens comparativamente à do país e à do estado do Rio de Janeiro; Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu e Quissamã apresentam estruturas etárias mais envelhecidas que a brasileira, mas relativamente mais jovens do que a do estado; por outro lado, Arraial do Cabo e São João da Barra apresentam estruturas etárias tão envelhecidas quanto a do estado do Rio de Janeiro. Na última coluna da Tabela 3 estão dispostas as idades medianas — as quais, assim como a média, são uma medida de tendência central — que reforçam o processo de envelhecimento das estruturas etárias, revelado pela idade média.

Essas informações são muito importantes do ponto de vista das políticas públicas, uma vez que estas são seletivas por idade (além de serem seletivas também por outras variáveis, como sexo, cor/raça, etc.). Estruturas etárias mais envelhecidas indicam a necessidade de políticas públicas para adultos e idosos, ao passo que estruturas etárias mais jovens sugerem políticas para esse segmento.

Tabela 3: Idade média e mediana das populações residentes, por município fluminense produtor de petróleo da BC (2010)

Município	Idade média	Idade mediana
Armação dos Búzios	31,77	30,01
Arraial do Cabo	34,30	32,45
Cabo Frio	32,61	30,02
Campos dos Goytacazes	32,90	30,03
Carapebus	33,09	30,42

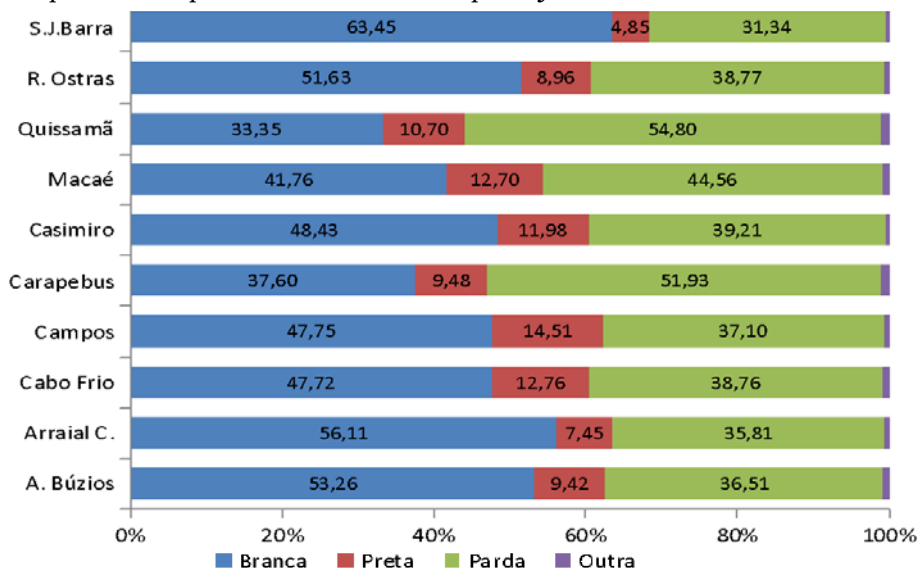
11 Para reduzir distorções devido a erros de declaração da idade, excluímos desta estimativa a população com 100 anos ou mais de idade.

Casimiro de Abreu	32,47	29,89
Macaé	30,96	28,52
Quissamã	32,52	29,50
Rio das Ostras	31,71	29,59
São João da Barra	34,21	31,66
Rio de Janeiro	34,37	31,8
Brasil	32,03	28,8

Fonte: FIBGE – Censo Demográfico (2010)

Em relação à cor, com exceção de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Rio das Ostras e São João da Barra, nos demais municípios a maior parcela da população é preta ou parda (Gráfico 4).

Gráfico 4: Distribuição relativa da população por cor/raça, por município produtor de petróleo da Bacia de Campos/RJ (2010).



Fonte: FIBGE – Censo Demográfico (2010)



A informação sobre raça/cor diz muito sobre as condições socioeconômicas das populações. Com base em indicadores demográficos e socioeconômicos estimados a partir de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua) de 2018, o IBGE (2019, p. 01) afirma que “há maiores níveis de vulnerabilidade econômica e social nas populações de cor ou raça preta, parda e indígena”. De acordo com os resultados apresentados neste boletim, no Brasil, apesar de a força de trabalho ser majoritariamente constituída por pretos e pardos (54,9% da população economicamente ativa brasileira), a taxa de desocupação, de subutilização de mão de obra e de pessoas em ocupações informais é significativamente maior entre eles; o percentual de pessoas pretas e pardas em cargos gerenciais é significativamente menor, comparativamente à população branca; o percentual de população vivendo abaixo da linha de pobreza e extrema pobreza e em domicílios sem a devida infraestrutura urbana (sem coleta de lixo, sem abastecimento de água por rede geral e sem esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial) é maior entre os pretos e pardos.

Nos municípios produtores de petróleo, considerados em seu conjunto, o padrão de seletividade da oferta de serviços públicos por cor/raça se replica. Como se pode notar na Tabela 4, o percentual de população branca atendida pelas formas mais adequadas de esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta de lixo é sempre maior, comparativamente à população preta e parda.

Tabela 4: Percentual da população dos municípios fluminenses produtores de Petróleo da Bacia de Campos com acesso a serviços de infraestrutura urbana, por cor/raça (2010)

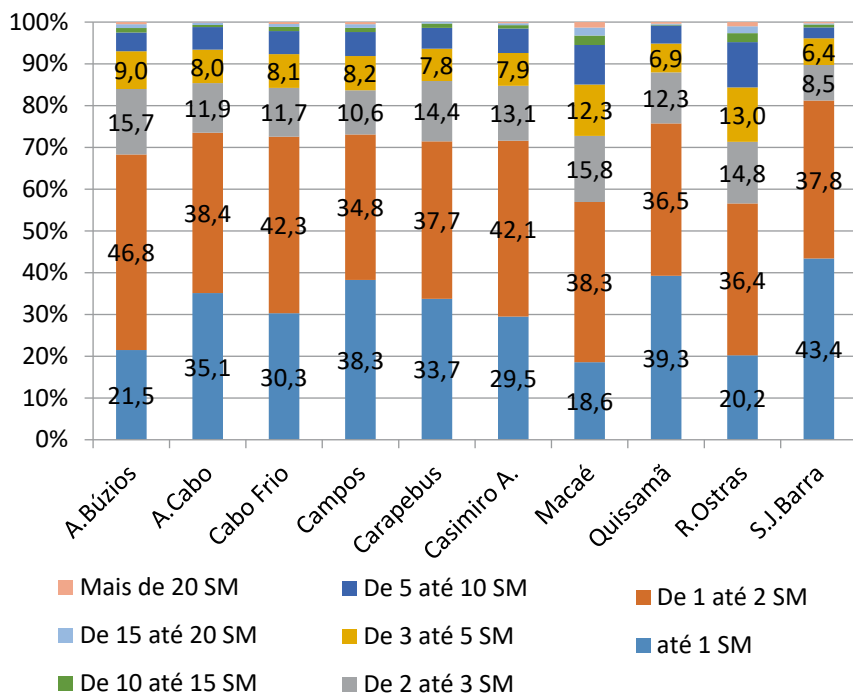
Raça ou cor	Esgotamento sanitário		Abastecimento de água		Coleta de Lixo	
	Rede de esgoto + fossa séptica	Outra forma	Rede geral	Outra forma	Diretamente ou através de caçamba	Outra destinação do lixo
<b>Branços</b>	74,4	25,6	75,2	24,8	97,6	2,40
<b>Pretos + Pardos</b>	67,7	32,3	69,5	30,5	96,2	3,78

Fonte: FIBGE – Censo Demográfico (2010)

No Censo Demográfico de 2010, as perguntas sobre rendimento foram aplicadas para pessoas com dez anos ou mais de idade. No Gráfico 5, elaborado a partir da exclusão dos indivíduos sem rendimento, pode-se observar a grande concentração de trabalhadores, sejam eles formais ou informais, nas classes mais baixas de rendimento.

Considerando o rendimento nominal no trabalho principal, em todos os municípios há grande concentração de trabalhadores — formais ou informais — com rendimento mensal de até dois salários mínimos.

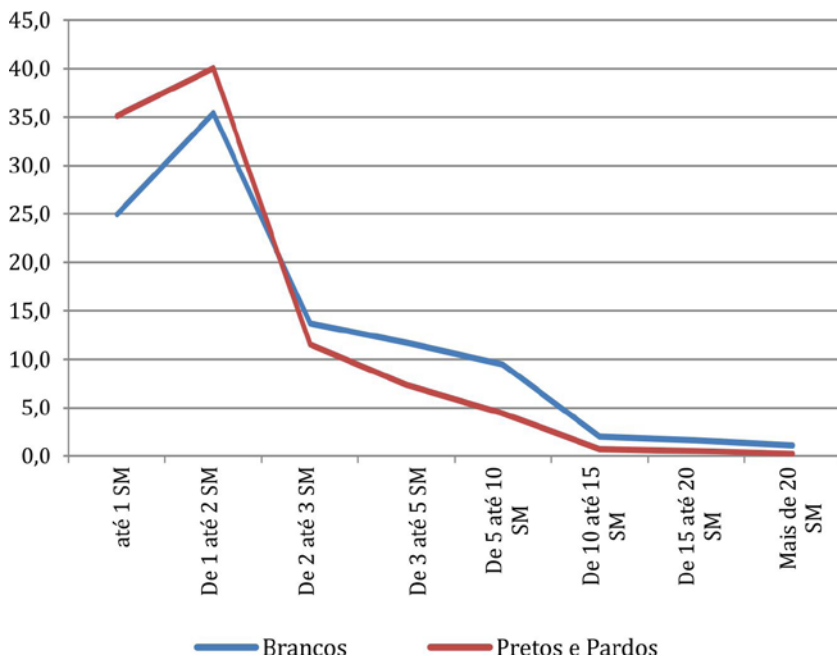
Gráfico 5: Distribuição da população por faixa de rendimento no trabalho principal, por município fluminense produtor de petróleo da Bacia de Campos (2010).



Fonte: FIBGE – Censo Demográfico (2010)

É também significativa a diferença de rendimento entre brancos e pretos/ pardos, como se pode observar no Gráfico 6. A curva de distribuição de renda da população branca é mais suavizada, considerando a curva de distribuição de renda da população negra e parda: em 2010, 75,2% da população negra e parda residente nos municípios fluminenses produtores de petróleo da Bacia de Campos ganhava até dois salários mínimos, enquanto para a população branca esse percentual era de 60,3%.

Gráfico 6: Distribuição da população residente nos municípios fluminenses produtores de petróleo da Bacia de Campos, por faixa de rendimento no trabalho principal, segundo a raça/cor (2010).



Fonte: FIBGE – Censo Demográfico (2010)

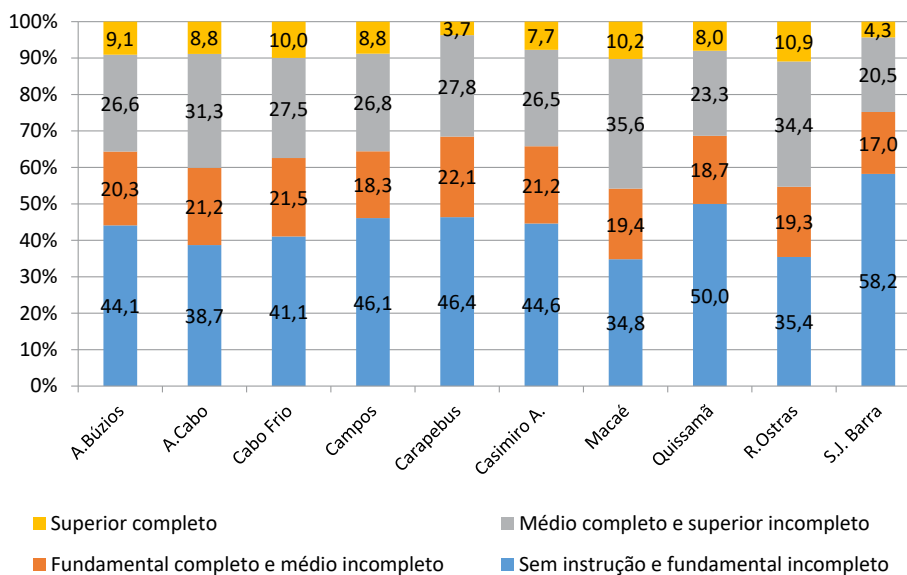
Finalmente, vamos analisar a diversidade entre as populações residentes nos municípios produtores de petróleo do trecho da Bacia de Campos situado no estado do Rio de Janeiro pela ótica da escolaridade. Um primeiro indicador do nível de escolaridade de uma população é o grau de analfabetismo, dado pelo quociente entre a população com 15 anos ou mais de idade que informou que não sabe ler e escrever, no numerador, e a população total com 15 anos ou mais de idade, no denominador. O ideal é que, em uma população, todos os indivíduos nessa faixa etária saibam ler

e escrever, principalmente se considerarmos que em nosso país a educação básica é obrigatória e gratuita para todos os indivíduos, inclusive para aqueles que não tiveram a oportunidade de cursar o ensino fundamental na idade correta. Esta não é a realidade de nenhum dos municípios fluminenses produtores de petróleo da Bacia de Campos. Considerando a população de 15 anos ou mais de idade, o grau de analfabetismo é inferior a 5% em Arraial do Cabo (4,1%), Cabo Frio (4,9%), Macaé (4,2%) e Rio das Ostras (3,3%); em torno de 5%, em Armação dos Búzios; e superior a 5% nos demais municípios. Se considerarmos a faixa etária, de um total de 49.285 indivíduos que não sabem ler e escrever e residem nos municípios fluminenses produtores de petróleo da Bacia de Campos, em torno de 40% têm idade inferior a 50 anos. Oportuno ressaltar que a educação básica se torna um direito fundamental subjetivo da população brasileira a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Em parte isso explica o elevado percentual de pessoas mais velhas (50 anos ou mais de idade) analfabetas.

Mas saber ler e escrever é, atualmente, muito pouco para garantir ao indivíduo uma boa inserção no mercado de trabalho, principalmente nesta região, que tem na exploração e produção petrolífera sua principal atividade econômica. Uma indústria altamente intensiva em capital e com uso de tecnologias de ponta; um mercado de trabalho que demanda trabalhadores altamente qualificados.

De modo geral, é baixo o nível de escolaridade das populações residentes nestes municípios. Em termos relativos é muito pequeno o número de pessoas com ensino médio completo e superior incompleto e ainda menor o número de pessoas com ensino superior completo.

Gráfico 7: Distribuição da população por faixa de escolaridade, por município fluminense produtor de petróleo da Bacia de Campos (2010).



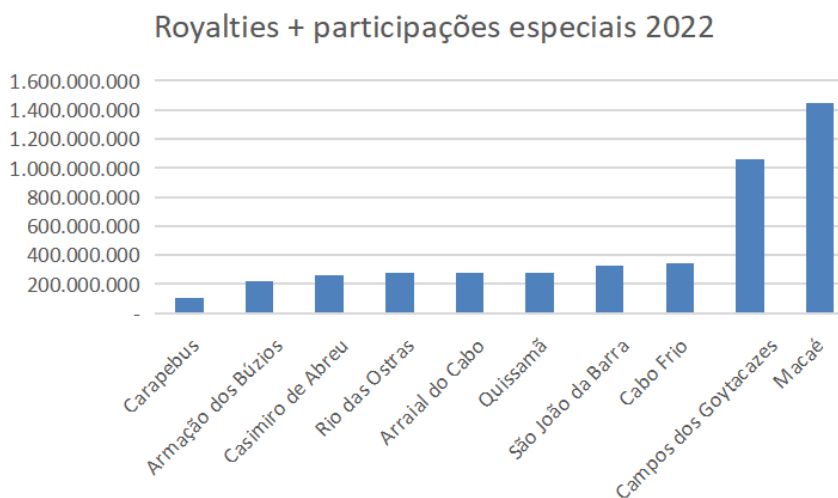
Fonte: FIBGE – Censo Demográfico (2010)

Nesse aspecto, os diferenciais entre brancos e pretos/pardos são também significativos. Em torno de 54% da população branca tinha até o ensino fundamental completo e ensino médio incompleto; 32,6% com ensino médio completo e superior incompleto; e 13,4% com ensino superior completo. Para a população preta e parda estes percentuais são, respectivamente, 68,9%; 25,9%; e 5,2%. Isto explica, pelo menos em parte, os baixos rendimentos auferidos pelos indivíduos, assim como os diferenciais de salários entre brancos e pretos/pardos, muito embora neste último caso haja, indubitavelmente, outras variáveis intervenientes, sendo a própria cor/raça a principal delas.

Feita essa apresentação mais geral dos territórios, cabe

considerar a relação de cada um desses municípios com a indústria petrolífera e com o mundo do licenciamento ambiental federal da exploração e produção de petróleo e gás. Os dez municípios de que tratamos são considerados produtores e por isso participam de um grupo relativamente seletivo que divide entre si uma fatia maior das rendas petrolíferas<sup>12</sup>. O gráfico 8 mostra visualmente quem recebe mais e quem recebe menos em termos absolutos, ou seja, em reais.

Gráfico 8 - Royalties e participações especiais repassados aos dez municípios fluminenses produtores de petróleo e gás na Bacia de Campos em 2022.



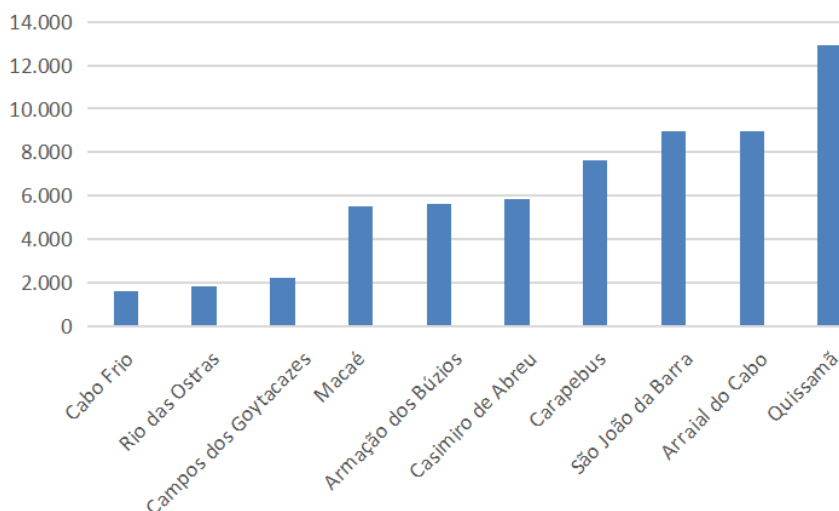
Fonte: ANP (2023).

Em proporção à população de cada município, considerando os repasses de 2022 e a contagem dos habitantes feita pelo IBGE no mesmo ano, quem aparece como o maior beneficiário é Quissamã.

<sup>12</sup> Neste capítulo, vamos usar a expressão rendas petrolíferas para significar as receitas somadas de royalties e participações especiais. Em outros contextos, a expressão inclui ainda os tributos oriundos da cadeia produtiva do petróleo e gás.

Se os recursos recebidos por cada município fossem simplesmente repartidos igualmente para cada cidadão, cada quissamaense receberia mais do dobro do valor que caberia aos macaenses, conforme o gráfico 9:

Gráfico 9: Royalties e participações especiais *per capita* repassados aos municípios fluminenses produtores de petróleo e gás na Bacia de Campos em 2022.



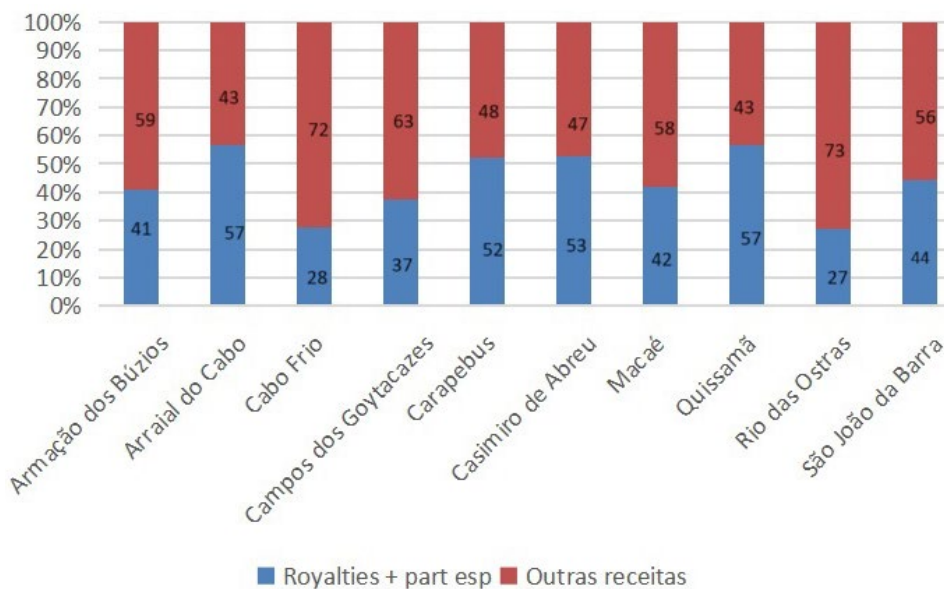
Fonte: ANP (2023d) e IBGE (2023).

Quem vive em um desses municípios sabe, por experiência, que as prefeituras dependem muito dessas receitas para prestar os serviços próprios do poder público local. Há tempo os estudiosos do tema vêm apontando essa dependência frente às rendas petrolíferas, e a maneira mais comum de estimá-la tem sido verificar o total de recursos de um município e identificar quanto desse total vem dos royalties e participações especiais. Por esse critério, os dados



de 2022 apontam que quatro municípios tiveram mais da metade de suas receitas totais vindas do petróleo — Quissamã (56%), Arraial do Cabo (56%), Carapebus (52%) e Casimiro de Abreu (52%) — como mostra o gráfico 10.

Gráfico 10: Peso relativo das rendas petrolíferas na renda total (receita corrente líquida) dos municípios fluminenses produtores de petróleo e gás na Bacia de Campos em 2022.



Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

Mas os mesmos estudiosos sabem que essa estimativa é apenas uma maneira inicial e simples de estimar a dependência. Na verdade, duas prefeituras podem ter nos royalties metade de sua renda total e, no entanto, experimentar diferentes graus de dependência frente aos recursos. Basta que uma realmente

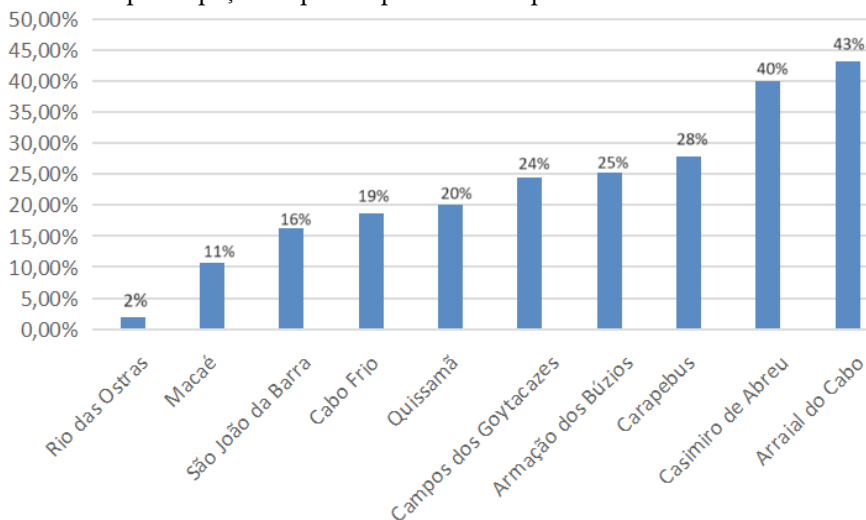
dependa dos royalties para pagar suas despesas básicas e outra possa viver tranquilamente apenas com o dinheiro dos impostos que cobra dos cidadãos e da parcela dos impostos estaduais e federais que a Constituição lhe garante, destinando os royalties a investimentos ou fazendo reservas para o futuro. Nesse caso, quando os royalties caem, uma das prefeituras tem que suspender serviços, cortar pagamentos a fornecedores, até atrasar pagamento de pessoal, enquanto a outra vai seguir sua vida sem nenhum transtorno.

Considerando esse aspecto, há quem estime a dependência frente às rendas do petróleo de outra maneira. Em vez de simplesmente ver quanto da renda total vem do petróleo, procura-se considerar a renda municipal sem as receitas petrolíferas (ou seja, contando basicamente a receita de impostos próprios ou repassados) e verificar se essa receita dá conta de pagar as despesas do dia a dia, ou seja, a folha de pagamento dos servidores e os gastos para o funcionamento da máquina pública<sup>13</sup>. Em linguagem técnica, trata-se de comparar a receita corrente líquida (RCL) sem o dinheiro do petróleo com as despesas correntes. O gráfico 11 traz essa informação referente ao ano de 2022.

---

13 Esse indicador de dependência frente aos royalties é um dos vários concebidos pelos mentores do Programa Macrorregional de Caracterização das Rendas Petrolíferas (PMCRP), estabelecido como “condicionante de processos de licenciamento ambiental de atividades marítimas de produção e escoamento de petróleo e gás natural nas bacias de Santos, Campos e Espírito Santo.” (PMCRP, 2021, p. 2).

Gráfico 11: Percentuais de despesas correntes dos municípios fluminenses produtores de petróleo e gás na Bacia de Campos que precisaram de royalties e/ou participações especiais para serem liquidadas - 2022.



Fonte: ANP e TCE/RJ.

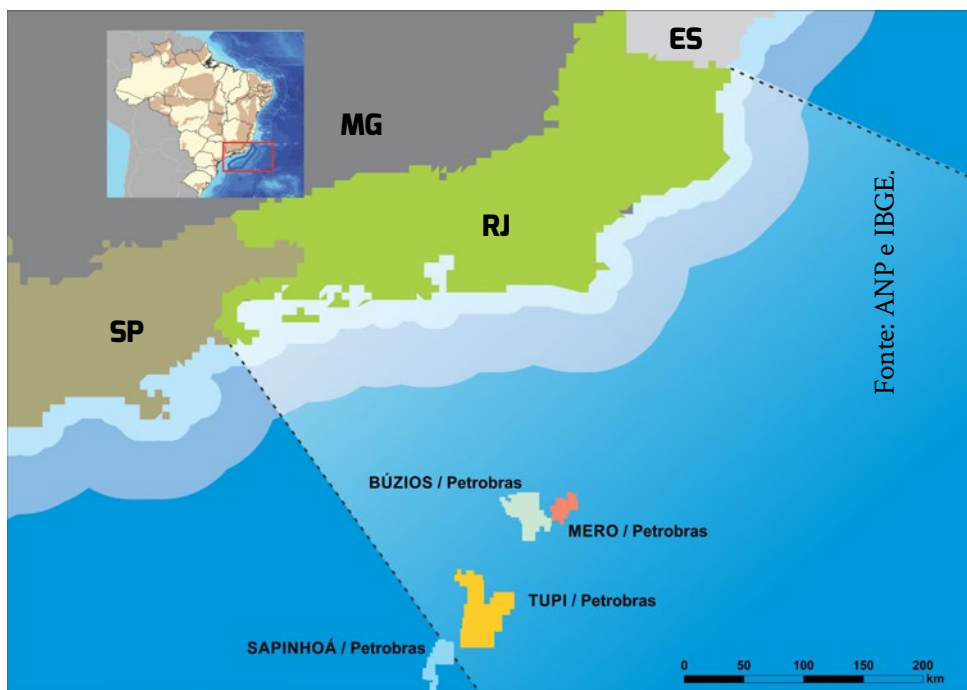
Por esse modo de ver as coisas, Rio das Ostras aparece como o município menos dependente das rendas petrolíferas para custear suas despesas correntes liquidadas em 2022. A cada R\$ 100 de despesas correntes, menos de R\$ 2 precisariam de recursos de royalties e/ou participações especiais para serem bancadas. No outro extremo, os mais dependentes foram Arraial do Cabo e Casimiro de Abreu. A cada R\$ 100 de despesas correntes, R\$ 43 teriam que vir das rendas petrolíferas em Arraial e R\$ 40 em Casimiro.

Esse modelo de cálculo da dependência frente aos recursos do petróleo procura ir um pouco mais fundo do que simplesmente verificar quantos por cento da renda total vêm do petróleo, mas é óbvio que também tem suas limitações. Por exemplo, dentre as despesas correntes pode haver certos itens que não cheguem a constituir necessidade básica, e na ausência dos

recursos podem ficar de fora do gasto municipal — como uma pessoa física que recebeu um dinheiro extra e gastou boa parte com supérfluos, mas que não gerou dívidas ou despesas extras permanentes. Outra limitação é que se os royalties caem muito, pode-se esperar que a arrecadação de impostos também vá diminuir, pois haverá menos dinheiro em circulação, menor geração de emprego e assim por diante. Ou seja: retirar os royalties da conta não é a mesma coisa que retirar os royalties da vida real do município.

Você já deve saber que a Bacia de Campos (BC) é madura, está em declínio e que o crescimento da produção agora está concentrado nos reservatórios mais profundos da camada do pré-sal na Bacia de Santos (BS). A BS engloba um território marítimo de aproximadamente 350 mil quilômetros quadrados (PRÉ-SAL PETRÓLEO, 2023) que se estende do limite sul da Bacia de Campos (na altura de Arraial do Cabo) até Florianópolis, em Santa Catarina. Conforme os boletins da ANP (2023a), os campos mais produtivos dessa bacia se encontram na costa dos estados do Rio de Janeiro (Tupi, Búzios, Mero) e São Paulo (Sapinhoá).

**Figura 2:** Campos mais produtivos da Bacia de Santos.



Como a legislação dos royalties não leva em conta os limites geográficos entre as bacias, mas sim entre os estados e entre os municípios, a produção verificada no trecho fluminense da Bacia de Santos vem ajudando a sustentar os repasses realizados aos municípios da Bacia de Campos, amenizando os efeitos da queda na produção atribuída aos próprios municípios da BC. Um dado revela essa realidade de forma bastante clara: o campo de Tupi, embora situado na Bacia de Santos, é uma das principais fontes dos royalties pagos a vários municípios situados na Bacia de Campos. A cada R\$ 100 de royalties recebidos em 2022 por Macaé, por exemplo, R\$ 30 vieram desse campo. A produção de Tupi foi também responsável por R\$ 30,00 de cada R\$ 100 repassados a Carapebus, R\$ 22,60 a Armação dos Búzios e R\$ 21 a Rio das Ostras.

Esse dado sinaliza a existência de diferentes perfis de municípios produtores na Bacia de Campos — uns recebendo mais royalties gerados por sua própria produção, outros tendo frações mais significativas de recursos oriundos da produção do estado do Rio como um todo<sup>14</sup>. Isso acontece porque a legislação de distribuição dos royalties aos municípios considerados confrontantes com a produção marítima (produtores) premia tais municípios de duas maneiras diferentes, sempre partindo das receitas geradas pela produção estadual. Uma parte dessas receitas (que aparece nos relatórios da ANP como parte da rubrica “royalties 5%”) é distribuída entre todos os municípios produtores em proporção à população de cada um<sup>15</sup> —

<sup>14</sup> Embora o petróleo pertença à União e não a qualquer estado ou município, o IBGE considera a produção marítima como parte do produto interno bruto (PIB) dos estados e dos municípios confrontantes, com base nos critérios de projeção da costa previstos pela Lei 7.525/1986 (BRASIL, 1986). Para uma crítica a esse procedimento, feita por muitos autores, ver PESSANHA (2012).

<sup>15</sup> O Decreto 01/1991 (BRASIL, 1991) agrupa os municípios em 21 faixas de população, sendo que a mais alta contempla todos que tenham mais do que 144 mil habitantes. Com isso, essa faixa mais alta acaba colocando em pé de igualdade municípios de portes muito diferentes, como Cabo Frio e Rio de Janeiro (RJ).

por isso a produção no trecho fluminense da Bacia de Santos irriga também os cofres dos municípios fluminenses da Bacia de Campos. Outra parte dos royalties gerados pela produção estadual (“royalties excedentes a 5%”) é dividida entre os municípios produtores levando em conta a produção atribuída a cada um — nesse caso, cada cidade recebe apenas royalties gerados pelos campos situados em seu próprio litoral.

O gráfico 12 mostra os royalties resultantes diretamente da produção, não computando os valores que chegam aos municípios por conta da existência de instalações de embarque e desembarque de petróleo. No exame do gráfico temos Macaé como primeiro caso digno de nota. No repasse de janeiro de 2023, resultante da produção de novembro de 2022, a cada R\$ 100 destinados ao município, R\$ 98 resultaram da produção do conjunto dos campos situados na costa fluminense e apenas R\$ 2 resultaram exclusivamente da produção dos campos confrontantes com a costa macaense<sup>16</sup>. Em grande parte, esses números refletem uma especificidade de Macaé, que é enquadrado, no estado do Rio, como o município concentrador, ou seja, aquele que concentra “as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural” (BRASIL, 1986). Em virtude dessa condição, a lei confere aos macaenses um terço de uma parcela que é dividida entre os municípios produtores do mesmo estado (zona de produção principal) segundo a população de cada um — Macaé fica com um terço independentemente de sua população.

Embora não tenha o privilégio de Macaé e receba repasses em

---

16 Conforme a ANP (2023b; 2023c), os campos parcialmente confrontantes com a costa de Macaé e em fase de produção são Carapeba, Marlim, Marlim Leste, Peregrino, Tubarão Martelo, Viola e Voador. Também são em parte confrontantes com Macaé, mas estão sem produção e “em devolução” à ANP, os campos de Anequim, Bagre, Garoupa, Garoupinha, Namorado, Nordeste de Namorado, Parati e Viola.

valores absolutos mais modestos, Carapebus aparece com um perfil bastante semelhante, ou seja, com 91% de seus royalties gerados pela produção do estado como um todo e apenas 9% gerados pelos campos confrontantes com a sua costa<sup>17</sup>. Em municípios com essa característica, considerado o contexto da Bacia de Campos, o declínio na produção própria não faz muita diferença em termos das receitas recebidas desde que o estado do Rio continue produzindo grandes volumes em seus campos do pré-sal na Bacia de Santos. Em diferentes proporções, também ganham mais royalties da produção estadual os municípios de Armação dos Búzios (75%), Rio das Ostras (71%), Cabo Frio (58%), São João da Barra (55%) e Quissamã (54%)<sup>18</sup>.

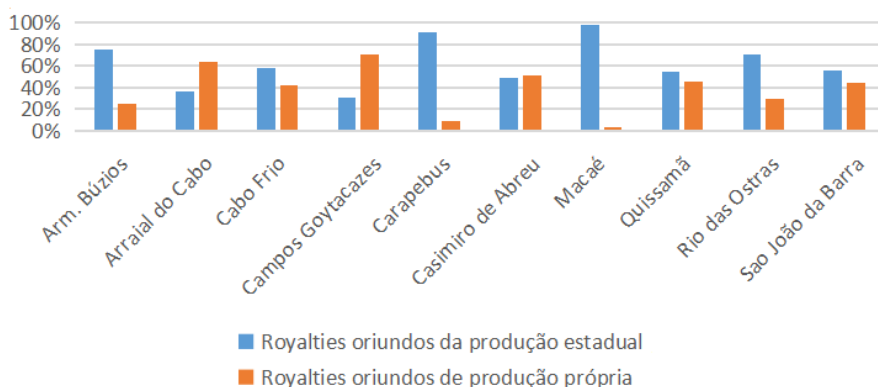
Bem diferente é a composição dos royalties de Campos dos Goytacazes, com 70% gerados por produção própria, e Arraial do Cabo, com 63,9%. Em tese, esses municípios estariam mais sujeitos a quedas de repasses no futuro próximo, mas isto vale apenas para Campos dos Goytacazes, cuja produção é basicamente gerada por campos maduros e com tendência de declínio. Arraial do Cabo, situado em parte na Bacia de Santos, vive situação bem diferente, com perspectivas de grande vitalidade na produção própria, a começar pelo campo de Mero, o terceiro de maior produção no pré-sal em janeiro de 2023 (ANP, 2023a). Em Casimiro de Abreu a

17 São parcialmente confrontantes com Carapebus e estão em produção os campos de Albacora, Carapeba, Marlim Leste, Pargo, Polvo e Tubarão Martelo. Também parcialmente confrontantes, mas em devolução à ANP, são os campos de Garoupa, Moreira, Parati e Viola. (ANP, 2023b, 2023c).

18 Os campos marítimos confrontantes com os municípios são informados pela ANP na planilha Percentual de confrontação de campos marítimos, disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Para saber se está em produção, pode-se consultar o Painel Dinâmico da Produção de Petróleo e Gás Natural, que pode ser acessado em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaNzVmNzI1MzQtNTY1NC00ZGVhLTk5N2ItNzBkMDNhY2IxZTlxIiwid-Cl6ljqO0OTlmNGZmLTIDYTYtNGIOMiTiN2VmLTEyNGFmY2FkYzIxMyJ9>.

composição foi quase paritária, com 50,8% gerados por produção própria e 49,2% fruto da produção estadual.

Gráfico 12 - Origem dos royalties segundo a produção estadual ou própria dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos em janeiro de 2023



Fonte: ANP

A mudança no foco das grandes operadoras em direção aos leilões do pré-sal tem ocorrido simultaneamente à queda na produção geral da Bacia de Campos. Em agosto de 2017, último mês em que liderou a produção nacional, a BC produziu 1,5 milhão de barris de óleo equivalente por dia (boe/d), o que na ocasião representava 45,77% da produção brasileira (ANP, 2017). Em janeiro de 2023, a produção da BC caiu para 873.998 boe/d, que equivale a 20,9% da produção nacional (ANP, 2023a).

Além da redução na produção, vários campos situados nessa bacia têm sido desativados nos últimos anos. Tendo como referência os repasses de janeiro de 2023, correspon-



dentes à produção de novembro de 2022, os dados da ANP mostram que 20 dos 50 campos da porção fluminense da BC<sup>19</sup> estavam sem produção. Dentre eles, 16 constam como “em devolução” à ANP: Anequim, Bagre, Bijupirá, Cherne, Congro, Corvina, Garoupa, Garoupinha, Malhado, Moreia, Namorado, Nordeste de Namorado, Parati, Salema, Tubarão Azul e Viola. Quatro outros, embora sem produção no mês (na verdade, desde 01/03/2017), ainda constam nos registros da ANP como “em produção”: Badejo, Bicudo, Piraúna e Trilha<sup>20</sup>.

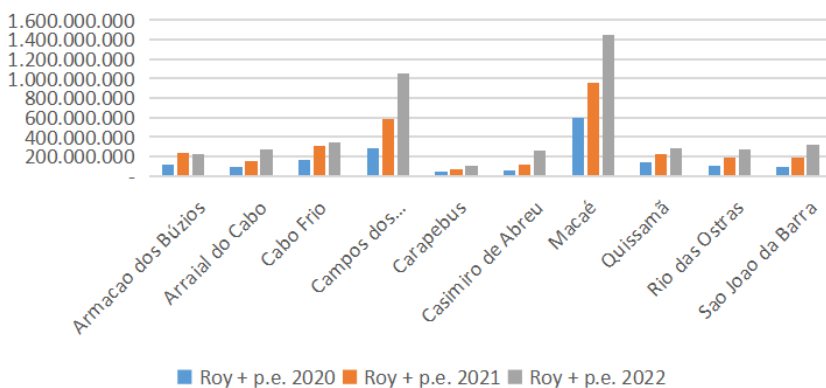
Mesmo com a redução na produção na Bacia de Campos, os repasses de royalties e participações especiais para os municípios da região voltaram a crescer nos últimos anos. Os royalties sobem mesmo em contextos de queda na produção quando o valor do dólar e/ou a cotação internacional do barril sobem em medida maior. Foi o que ocorreu, especialmente a partir da invasão da Ucrânia, em 2022. É bastante intuitivo que essa aparente bonança seja uma espécie de bolha que pode estourar a qualquer momento. O gráfico 13 indica o comportamento dos repasses para cada município considerado no período de 2020 a 2022, considerando valores nominais (não corrigidos pela inflação).

---

19 Levantamento baseado no cruzamento da lista de campos marítimos da planilha Percentuais médios de confrontação de fevereiro de 2023 com o cadastro dos campos da Bacia de Campos consultado no Painel Dinâmico da Produção de Petróleo e Gás Natural, consulta em 16 de março de 2023, ambos da ANP.

20 Esses quatro campos, originariamente de responsabilidade da Petrobras, pertencem à Trident Energy do Brasil Ltda., cuja missão, segundo seu próprio site, é “desenvolver o valor de ativos maduros de petróleo e gás”. (TRIDENT ENERGY, 2023).

Gráfico 13: Royalties mais participações especiais repassados aos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos no período 2020-2022, valores nominais (R\$).



Fonte: ANP.

O caráter incerto das rendas petrolíferas, que sobem ou descem ao sabor de fatores completamente fora do controle dos municípios beneficiários, é sempre apontado pelos estudiosos. Na atual conjuntura, além da delicada circunstância de alta nos repasses em situação de queda na produção, pesa sobre os municípios chamados petrorrentistas (SERRA *et al.*, 2006) a possibilidade concreta de redução na fatia dos royalties e participações especiais destinados aos confrontantes com a produção. A Lei 12.734/2012, cuja vigência foi provisoriamente suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) até julgamento do mérito, estabelece que a “fatia do bolo” a ser distribuída aos municípios produtores cai de aproximadamente 26%<sup>21</sup> para 4% no regime de concessão e 5% no regime de partilha.

21 Atualmente o montante de royalties pago por uma petroleira é dividido pelo governo federal, antes de repassar a quem de direito, em duas partes, sendo uma correspondente a 5% sobre o valor da produção e outra correspondendo ao que exceder a 5% (quando a alíquota total é 10%, separa-se o valor pago pelas empresas em duas partes iguais). Da primeira parte, 30% são direcionados aos municípios produtores e suas áreas geoeconômicas. Da segunda parte, 22,5% são destinados

É desses territórios, marcados pelas contradições entre a lógica do grande capital e uma variedade de modos de vida tradicionais, que tratamos na presente obra. Foi nessa porção do estado do Rio de Janeiro que um grupo de professores e pesquisadores da Uenf se dispôs a iniciar, em 2014, em conjunto com equipes da Petrobras e no âmbito do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás, um projeto de mitigação voltado a ampliar a compreensão sobre os royalties e fomentar uma vigília sobre sua aplicação. O que se passava na cabeça desse pessoal diante do desafio é o que nos espera no próximo capítulo.

## Referências

ANP. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural nº 84, agosto de 2017. Brasília: ANP, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/arquivos-bmppgn/2017/2017-08-boletim.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2023.

ANP. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural nº 149, janeiro de 2023. Brasília: ANP, 2023a. Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/arquivos-bmppgn/2023/boletim-janeiro.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

ANP. Percentuais médios de confrontação, mês de crédito fevereiro 2023. Brasília: ANP, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/arq-royalties/arq-rel/2023/percentual-confrontacao-campos-maritimos.xlsx>. Acesso em: 06 mar. 2023.

ANP. Painel Dinâmico da Produção de Petróleo e Gás Natural. Brasília: ANP, 2023c. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzVmNzI1MzQtNTY1NC00ZGVhLTk5N2ItNzBkMDNhY2IxZTlxIiwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTl0YTtytNGI0Mi1iN2VmLTlEYyNGFmY2FkY>

---

aos municípios produtores (sem repartir com a vizinhança). A Lei 12.734/2012, ora sob julgamento, abole essa separação em parcelas e define uma fatia de 4% do bolo para os municípios produtores e áreas geoeconômicas quando a produção ocorre no regime de concessão e 5% apenas para os produtores quando ocorre no regime de partilha.

zkxMyJ9. Acesso em: 15 mar. 2023.

ANP. Distribuição de royalties 2023 - total. Brasília: ANP, 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/arq-royalties/tabelas-contendo-o-valor-mensal-dos-royalties-dos-beneficiarios/2023/royalties-tabelas.xlsx>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1953. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm). Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm). Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm). Acesso em: 06 mar. 2023.

GANTOS, Marcelo Carlos. A caravana territórios do petróleo: ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes: EdUENF, 2016. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1u\\_Izs-QpTafsV1qq20EK0vUPi0ZGdzqzy/view](https://drive.google.com/file/d/1u_Izs-QpTafsV1qq20EK0vUPi0ZGdzqzy/view). Acesso em: 06 mar. 2023.

GANTOS, Marcelo Carlos. Experiências e reflexões sobre a vigília cidadã para o controle social dos royalties. Campos dos Goytacazes: EdUENF, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1GwugiGucMM-3gATfUgUmBknsen-wCTX2w/view?usp=sharing>. Acesso em: 06 mar. 2023.

IBGE. Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=299700>. Acesso em: 27/02/2023.

IBGE. Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 41. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf). Acesso em: 06 mar. 2023.

IBGE. Cidades e Estados. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

IBGE. Censo Demográfico. Prévia da população dos municípios com base nos dados do Censo Demográfico 2022 coletados até 25/12/2022. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=resultados>. Acesso em: 15 mar. 2023.

LIMA, Lana Lage da Gama; ALVES, Heloiza de Cacia Manhães. UENF, a Universidade do Terceiro Milênio. Uma Memória. Campos dos Goytacazes: UENF, 2003.

PESSANHA, Roberto Moraes. PIB - Produto Ilusório Bruto. Blog do Roberto Moraes, 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.robertomoraes.com.br/2012/12/pib-produto-ilusorio-bruto.html>. Acesso em: 06 mar. 2023.

PINHO, Leila. Rubem Almeida. Diversidades: Notícias e Variedades de Macaé. 14 abr., 2020. Disponível em: <http://www.diversidades.com/vida/rubem-almeida>. Acesso em: 26 jul. 2021

PMCRP. Programa Macrorregional de Caracterização das Rendas Petrolíferas. Proposta Metodológica. Processo Ibama nº 02001.032727/2019-90 (Plano Macro), volume único, revisão 01, setembro/2021. Disponível em: <https://comunicaciadesantos.petrobras.com.br/programa-ambiental/projeto-de-monitoramento-socioeconomico-pms.html>. Acesso em: 06 mar. 2023.

PRÉ-SAL PETRÓLEO. Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. Bacia de Campos. Bacia de Campos – Onde tudo começa. Brasília: Pré-Sal Petróleo S.A. Disponível em: <https://www.presalpetroleo.gov.br/bacia-de-campos/#:~:text=A%20%C3%A1rea%20da%20Bacia%20de,norte%20do%20Rio%20de%20Janeiro>. Acesso em: 20 jan. 2023.

RUA, João; AGUEDA, Bernardo Cerqueira; SIMONI, Joana Cruz de. Urbanidade, Urbanidades no Rural e Multidimensionalidade do Espaço: Tendo algumas Reflexões sobre as Relações Urbano-Rurais. Espaço Aberto, PPGG - UFRJ, Rio de Janeiro, v. 11, v.1, p. 153-170, 2021. DOI: 10.36403/espacoaberto.2021.42242 ISSN 2237-3071.

SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise; PONTES, Carla. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. Revista Rio de Janeiro, n. 18-19, jan-dez 2006. Disponível em: [http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_18-19/Cap-3-Rodrigo\\_Denise\\_Carla.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_18-19/Cap-3-Rodrigo_Denise_Carla.pdf) . Acesso em: 06 mar. 2023.

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira; D’ALESSANDRI, Fulvia. Uma Casa, muitas vozes: histórias dos primeiros 20 anos da Uenf. Campos dos Goytacazes: EdUENF, 2013.

TRIDENT ENERGY. O que fazemos. Rio de Janeiro: Trident Energy do Brasil Ltda., 2023. Disponível em: <https://www.trident-energy.com/pt/sobre-a-trident-energy>. Acesso em: 20 mar. 2023.

UENF. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. UENF divulga terceira chamada da Lista de Espera do SISU 2023. Campos dos Goytacazes: UENF, 2023. Disponível em: <https://uenf.br/portal/noticias/uenf-divulga-terceira-chamada-da-lista-de-espera-do-sisu-2023/>. Acesso em: 28 mar. 2023.

VEIGA, José Eli. A dimensão rural do Brasil. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 1, 2004, p. 71-94. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/246/242>. Acesso em: 13 fev. 2023.

VEIGA, José Eli. Nem tudo é Urbano. Ciência e Cultura, vol. 56 n. 2. São Paulo, Apr./June, 2004, p. 26-29. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252004000200016](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200016). Acesso em: 13 fev. 2023.

# **A que veio o Territórios do Petróleo? Contribuições da educação ambiental crítica para o controle social**

Náthani Siqueira Lima  
Silvia Alicia Martínez

## **Introdução**

Os projetos de educação ambiental, a exemplo do Projeto Territórios do Petróleo (PEA-TP), são conduzidos a partir de uma visão crítica da educação ambiental que, a despeito de estar expressamente conceituada em algumas normas — como a Política Nacional de Educação Ambiental —, assume contornos próprios na sistemática do licenciamento ambiental federal. Assim, as diretrizes gerais conferidas pelo órgão ambiental fiscalizador — o Ibama — situam os PEAs em seus objetivos, mas não são capazes de prever todos os desafios dispostos no dia a dia da ação educativa. Assim, os PEAs e, nomeadamente, o Territórios do Petróleo precisam dispor de um repertório próprio de mobilização para a ação coletiva, o que é aprendido e também ensinado a partir de uma relação dialógica com os sujeitos da ação.

O Diagnóstico Participativo (PEA-BC, 2014) — ferramenta cujos resultados conduziram à necessidade de execução de um PEA que objetivasse mitigar a desinformação sobre as rendas advindas da exploração do petróleo e gás na Bacia de Campos — delimitou alguns dos maiores impactos da cadeia produtiva petrolífera nos municípios

abrangidos pelo projeto, bem como foi capaz de identificar os grupos sociais mais vulnerabilizados por essa atividade econômica. A partir desses direcionamentos, os desafios foram postos ao PEA-TP, especialmente com relação à diversidade do público que deveria compô-lo e ao escasso conhecimento das populações municipais sobre os seus temas centrais.

O PEA-TP foi, então, planejado para constituir e conduzir alguns coletivos — os Núcleos de Vigília Cidadã (NVC) — ao melhor domínio de informações que lhes tornassem possível o controle social dos royalties e participações especiais em suas cidades, com a utilização de metodologias calcadas na educação popular e na educação ambiental crítica. Para tal, foi preciso adotar estratégias eficazes para a mobilização inicial e continuada desse público, de forma a fazer eficazes as suas proposições. Neste capítulo é proposto, a partir de uma análise de produções bibliográficas, inclusive geradas no âmbito do próprio projeto, um resgate da trajetória do PEA-TP desde sua primeira fase, com direcionamento às suas estratégias de mobilização, o que inclui, de forma incontornável, ações pedagógicas participativas e inspiradas nos contextos socioculturais e econômicos dos sujeitos que compõem os NVCs.

## **1. Dinâmicas de mobilização inicial no PEA-TP**

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, buscou-se 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 o Territórios do Petróleo e os demais projetos de educação ambiental cujas diretrizes estão previstas na Nota Técnica CGPEG/Dilic/Ibama nº. 01/10 e na Instrução Normativa nº 02/2012 e que se orientam para a execução de processos pedagógicos de integração regional. Esses projetos podem ser de mitigação ou compensação, ou seja, para que se evitem/minimizem os impactos negativos da exploração ou os compensem quando forem inevitáveis (IBAMA, 2010; 2012).

Nessa perspectiva, a partir da análise dos achados no Diagnóstico Participativo — metodologia aplicada para identificar os principais impactos socioambientais da indústria petrolífera na região —, foi determinada pelo Ibama a criação do PEA-TP, que se encontra na chamada Linha de Ação B, definida pela mencionada Nota Técnica como *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).

O PEA-TP iniciou suas atividades em 2014, e sua Fase I (2014 a 2016) foi marcada pela realização de ações itinerantes que, percorrendo as comunidades abrangidas, receberam o nome de Caravana Territórios do Petróleo. O PEA-TP tinha como objetivo naquele momento apresentar-se às dez cidades em que atua, e isso representava um desafio, por duas razões principais: a primeira delas, e mais

facilmente identificada, era a desconfiança gerada a partir do pouco conhecimento sobre um projeto ainda embrionário; em segundo lugar, havia a preocupação de que o objetivo central do PEA — o de realizar o controle social de rendas municipais — poderia trazer certo desconforto para algumas prefeituras. Assim, a opção feita pelas instituições envolvidas na coordenação do PEA-TP foi investir no prestígio da UENF e da própria Petrobras na região, utilizando-se do que Caetano e Smiderle (2016) chamaram de diplomacia interinstitucional. Os autores mencionam que, à medida que ocorria o afastamento da região Norte Fluminense, o diálogo com o governo local tornava-se mais dificultoso. No entanto, a criatividade e a parceria com o setor privado ou até mesmo com a Igreja tornaram possível a realização das caravanas.

Bacelar (2009) explica que em cidades menores há grande dificuldade na transparência do orçamento público como um todo. Segundo o autor, tais cidades têm como característica a presença forte do clientelismo: dada a ausência de postos formais de emprego, boa parte da população depende direta ou indiretamente do poder público local. Essa foi uma preocupação da equipe do PEA-TP à época, como relataram Caetano e Smiderle (2016, p. 123), para quem “existiu a tentativa de capitalizar as atividades do projeto para a administração local, como se elas fizessem parte do seu planejamento e execução”.

Essa cooptação não é um ponto fora da curva, como bem menciona Chaves (2015), já que nesses casos o poder econômico caminha em paralelo ao poder político, privilegiando alguns em detrimento de muitos. Esse, aliás — esclarece o autor —, é um movimento que está na raiz do próprio Estado brasileiro, cunhado a partir de uma política coronelista, paternalista e machista que muitas vezes não tem a capacidade de cindir o poder privado do poder público, criando uma subalternidade histórica e forte.

Diante do quadro delineado, a força das instituições envolvidas no PEA-TP — a exemplo da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf), da Petrobras e da Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional (Fundenor)<sup>1</sup> — sobressaiu-se e foi fundamental para que os espaços necessários para a realização da Caravana fossem cedidos. A literatura explica que a confiança é um fator fundamental no comportamento político. Nesse sentido, Rennó (2001) aponta dois fatores fundamentais envolvidos nessa perspectiva da confiança no contexto político: o primeiro é a reciprocidade, que se baseia na crença de que o comportamento confiante será recompensado pelo outro ator e que será criada uma relação de interação mais ou menos duradoura; outro aspecto é a dependência do trajeto, ou seja, poder-se-ia acreditar que a confiança daria origem a um círculo virtuoso de cooperação entre os atores, que se esforçariam para não rompê-lo.

O desafio que inicialmente foi posto, com relação à organização da infraestrutura para realização das caravanas, foi superado com esforço interinstitucional diplomático, a teor do que se descreveu; não obstante, havia ainda uma fase seguinte: a mobilização do público para participar das atividades planejadas. Essa etapa específica denominou-se de *sensibilização*, entendida como a apresentação do PEA-TP e, mais especificamente, da Caravana e de suas atividades aos públicos identificados no Diagnóstico Participativo nos dez municípios participantes do projeto — todos localizados na denominada Bacia de Campos, em seu trecho situado no estado do Rio de Janeiro: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

<sup>1</sup> A Fundenor é a instituição responsável pela gestão financeira do PEA-TP na Fase III e também o foi na Fase I, sendo que esse papel foi desempenhado pela Fundação Instituto de Administração (FIA) na Fase II.

Como já mencionado, o Diagnóstico Participativo, realizado ainda em 2012, identificou diversos impactos da extração de petróleo e gás na região da Bacia de Campos e, para além disso, também foi capaz de mapear áreas e públicos<sup>2</sup> mais vulnerabilizados por essa atividade. Assim, como um dos impactos — que viria a constituir a raiz da implementação do PEA-TP —, encontrou-se que os *royalties* advindos da extração de tais recursos naturais eram assunto desconhecido pela população em geral e estavam permeados por “incertezas, desinformações e negatividade” (PEA-BC, 2015, p. 225)<sup>3</sup>. Diante desse cenário, uma questão se colocava: se a população desses municípios recebia o assunto com expressa desconfiança e desconhecimento, como abordá-lo despertando o interesse de participação nas atividades do projeto?

Aliada ao desconhecimento sobre essas rendas petrolíferas estava também a descrença em relação a outros projetos que já tinham sido executados em tais territórios, como narram Caetano e Smiderle (2016, p. 125): “De forma imprevista, a interlocução teve que contornar um mal-estar instaurado a partir da menção de supostos problemas de um projeto de educação ambiental anterior, do qual a Uenf não tinha tomado parte [...]”.

Com relação ao primeiro aspecto, na Caravana foram adotadas metodologias pautadas na educação popular e na educação ambiental crítica, aliadas a conceitos ligados a instituições culturais e museus articulados “pela noção de mediação informacional oriunda

2 Essas informações, inclusive, foram se expandindo à medida em que as ações do PEA-TP foram executadas, passando a compreender também áreas e grupos apontados pelos sujeitos da ação, membros dos NVCs.

3 Importante destacar também que os municípios escolhidos para fazer parte da área de abrangência do PEA-TP assim o foram não apenas pelo desconhecimento da população com relação às rendas petrolíferas, mas também porque eram considerados dependentes desses recursos, sendo também conhecidos como “petrorrentistas” (SOUZA; TERRA; SANTOS, 2016).

da ciência da informação” (GANTOS; MARTÍNEZ, 2016, p. 78). Essa primeira fase

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; MARTÍNEZ, 2016, p. 78).

A ideia de um museu foi encampada não pela visão do senso comum de exposição de peças e outros artefatos, mas, em sua essência mais dinâmica, como uma instituição mediadora e capaz de sintetizar e reproduzir diversas formas de linguagem. Assim, foram realizadas várias atividades no decorrer da Caravana, dentre as quais um *circuito ambiental* que compreendia atividades como jogos, telas interativas e exposições sobre os assuntos centrais do PEA; eventos culturais como mostras de cinema e teatro; e atividades interativas e colaborativas como mesas-redondas e oficinas temáticas. Também foram produzidos materiais como cartilhas e painéis (GANTOS; MARTÍNEZ, 2016).

Além disso, é importante destacar que o PEA-TP está hoje em sua Fase III e, como culminância da primeira delas, após a realização de oficinas de formação na sequência das caravanas, foram constituídos coletivos municipais chamados de Núcleos de Vigília Cidadã que tinham por objetivo, justamente, realizar o controle social das rendas petrolíferas em seus territórios. Portanto, após a formação desses grupos, surgiu a necessidade de fortalecê-los, considerando que a desinformação sobre os assuntos que permeiam o PEA-TP ainda era uma questão preocupante.

Na Fase II, executada entre 2017 e 2019, o PEA-TP teve por foco a consolidação e a formação continuada dos NVCs 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). Segundo o plano de trabalho do projeto, na Fase II assim se idealizou:

[...] espera-se dar continuidade às ações que auxiliem os participantes a avançar na ampliação do conhecimento sobre a renda petrolífera, assim como compreender a natureza sistêmica dos impactos da indústria do petróleo, a partir da reflexão sobre sua realidade e promovendo articulações sociais em diversas escalas (locais; intermunicipais e com outros PEAs) que facilitem e ampliem o acesso dos munícipes aos dispositivos democráticos de controle social (PEA-TP, 2016, p. 2).

Na Fase III, que se iniciou em 2020, o principal objetivo, além da continuidade da formação iniciada ainda na Fase I, é a ampliação dos conhecimentos para além dos NVCs. As atividades dessa fase são fundamentadas na mobilização popular das comunidades impactadas pela exploração petrolífera — na abrangência dos dez municípios — e especialmente voltadas 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).

Tem-se, portanto, que a adoção de práticas pedagógicas e me-

todológicas alinhadas aos contextos socioeconômicos e culturais dos grupos identificados no Diagnóstico Participativo foi um fator determinante para a mobilização inicial dos sujeitos participantes. Mousinho e Teixeira (2016) afirmam:

Supúnhamos que a linguagem documental e a apresentação de problemáticas semelhantes às que os espectadores vivenciam em seu dia a dia favorecessem sua adesão ao debate coordenado pelos técnicos/ monitores da Caravana, fortalecendo a tarefa de sensibilização e mobilização pela qual eles são responsáveis, o que de fato ocorreu (MOUSINHO; TEIXEIRA, 2016, p. 170).

O processo de mobilização continuada, adotado nas Fases II e III do PEA-TP, será abordado de forma mais aprofundada na próxima seção.

Outro ponto abordado é sobre a desconfiança do público no próprio projeto, dada a existência de outras iniciativas frustradas na região, a exemplo do narrado por Caetano e Smiderle (2016). Nesse sentido, é importante pontuar que a confiança é um fator causal e/ou condicional para que o indivíduo se disponha à participação social e permaneça assim disposto, como membro de um determinado grupo; e, existindo experiências negativas anteriores, o engajamento pode ser prejudicado. Segundo Freire (2014), a confiança poderia ter esse efeito na medida em que reduziria as incertezas em relação aos outros indivíduos envolvidos na ação coletiva, o que ensinaria em uma perspectiva individual sugestiva de menores custos de participação.

Se o indivíduo possui uma experiência prévia negativa em relação a projetos de educação ambiental, pode haver reflexos na sua predisposição em participar de um novo projeto na região. No caso dos

projetos de educação ambiental na Bacia de Campos, há uma peculiaridade que é a participação do sujeito em mais de uma instituição. Almeida e Câmara (2020) categorizam esse indivíduo como *peeiro*:

A categoria “peeiros” consiste em um grupo de sujeitos da ação educativa que participa assiduamente das atividades de um ou mais projetos de educação ambiental, vinculados ao Licenciamento Ambiental Federal de Petróleo e Gás Natural e que se destaca dos demais sujeitos da ação educativa, seja nos processos formativos ou no potencial de mobilização nas comunidades (ALMEIDA; CÂMARA, 2020, p. 2-3).

A acumulação de experiências nesses espaços acaba sendo inevitável, e, por óbvio, a participação em um impacta e interfere no outro. Essa interferência pode ser explicada pelo que Gutierrez (2020) denomina de sistema de perdas e ganhos. Isso quer dizer que o indivíduo, ao analisar se adere ou não a determinada ação, analisa as possibilidades de cumprir ou não suas expectativas. Afirma o autor que a participação

é algo que implica uma série de expectativas por parte daqueles que militam e se comprometem. É preciso levar em consideração que o engajamento é uma ação motivada, também, por ganhos, sejam eles materiais ou simbólicos. Estes ganhos são uma espécie de recurso; são retribuições que cada um adquire por estar inserido no processo de militância. Por outro lado, é preciso destacar também que a aquisição desses recursos varia em função dos demais recursos



que são adquiridos em outros espaços sociais e dimensões da vida, que podem ser até mesmo anteriores ao engajamento (GUTIERREZ, 2020, p. 230).

Assim, a adesão à participação, como acontece no PEA-TP, é uma ação calcada em diversas causas, dentre elas o produto da equação que envolve as possíveis perdas e ganhos projetados pelos indivíduos a partir da ação participativa. Necessário lembrar que os ganhos são recursos — ou seja, o que cada um espera receber por sua participação — e não são homogêneos, não sendo muitas vezes sequer percebidos no processo. Entre eles podem ser citados o aumento do capital intelectual, a consolidação ou fortalecimento de uma rede de articulação, o aumento da autoconfiança, dentre outros. De outro lado, se o indivíduo calcula que haverá mais custos do que ganhos nesse processo, a tendência é que opte por não fazer parte daquela ação. Silva (2018) afirma ainda:

Não se pode negar que os benefícios de uma ação coletiva são repassados de forma igualitária para todos os membros do grupo, enquanto que isso não acontece com o ônus, pois nem todos arcaram com os custos da ação coletiva. Isso faz com que quem não teve nenhum ônus na ação coletiva ganhe o bônus igual a quem teve um ônus elevado, esse é um fator que favorece a não adesão à ação coletiva por parte de membros dos grupos, pois analisam que os benefícios serão maiores para quem não participa da ação coletiva, que terá parte apenas no bônus sem se comprometer com o ônus (SILVA, 2018, p. 72).

Não obstante, considerando que a adesão à ação coletiva não se restringe meramente a esse cálculo econômico, é necessário inserir na ideia da racionalidade da escolha o impacto causado pela confiança. Nesse aspecto, considera-se que, ainda que haja uma experiência negativa prévia, a confiança nos atores envolvidos em determinada ação pode ser fundamental para fazer com que um indivíduo decida dela participar. É o que sugere a adesão dos sujeitos ao PEA-TP, especialmente em sua Fase I. É possível perceber, pelo relato de Caetano e Smiderle (2016), que o peso de tais instituições impactou positivamente a realização das caravanas: “Uma percepção marcante neste projeto é o fato de que as pessoas ainda esperam o diferencial da universidade, ainda mais se tratando da Uenf nas porções territoriais contempladas” (CAETANO; SMIDERLE, 2016, p. 124).

Portanto os desafios da mobilização inicial no PEA-TP envolveram dois aspectos principais: o desconhecimento em torno dos seus temas centrais e a desconfiança em relação ao próprio projeto e a um novo espaço de discussão que se pretendia instalar naqueles municípios. Tais impasses foram superados inicialmente pela confiança e pela força de que as instituições envolvidas no processo (uma universidade pública, a grande operadora brasileira e o órgão ambiental) desfrutavam na região e pela utilização de práticas pedagógicas que consideravam as visões de mundo dos indivíduos que se queria mobilizar, o que foi fundamental para o sucesso de sua primeira fase, avançando para as demais.

## **2. Desafios da mobilização contínua de um público diversificado**

A Nota Técnica CGPEG/Dilic/Ibama nº. 01/10 determina expressamente que os projetos de educação ambiental que se situam na linha de ação B atingirão um público diversificado. Tal determi-

nação não é isolada e segue a lógica da própria sistemática do licenciamento ambiental federal e das conclusões do Diagnóstico Participativo, onde se identificou que o impacto da extração petrolífera na região da Bacia de Campos não pode ser direcionado a um grupo determinado, mas sim difuso. O documento assim dispõe sobre a diversidade dos grupos:

Cada grupo possui sua própria identidade cultural e sua representação coletiva, conferindo-lhes uma identidade político-social; esta identidade possui relação direta com o espaço no qual se desenvolve. Problemas comuns, em alguns casos, se transformam em ameaças para a própria identidade; tem-se como resultado final, portanto, uma identidade móvel, que está baseada em passado, vivências, valores e crenças e presente e relaciona-se, diretamente, com o espaço vivido em cada município (PEA-BC, 2015, p. 183).

Assim, os Núcleos de Vigília Cidadã (NVC), grupos atuantes em cada uma das dez cidades de atuação do PEA-TP, foram formados a partir dessa diversidade, com pessoas de diferentes comunidades, culturas, idades, gêneros, raças, escolaridade. Segundo Lemos e Martínez (2019, p. 64), o objetivo é o de “garantir o direito de todas as pessoas envolvidas a participarem da ação educativa, que promove o pensar e o dialogar com diferentes poderes”.

Durante a Fase II de execução do projeto (2017-2019), houve um momento de reflexão mais profunda sobre os desafios e a potencialidade dessa heterogeneidade, por provocação do próprio Ibama, que sugeriu a realização de uma avaliação partindo da perspectiva dos sujeitos envolvidos no PEA-TP sobre a diversidade do grupo. A avaliação foi

conduzida pela equipe pedagógica de então e envolveu não apenas os integrantes dos NVCs, mas também a equipe técnica e as instituições envolvidas na condução do projeto. De forma unânime, todos esses atores concordaram que, embora requeira estratégias pedagógicas muito bem elaboradas, a diversidade do grupo representa um fator positivo para o desenvolvimento dos objetivos do PEA-TP, já que representaria uma oportunidade de troca de experiências, vivências e conhecimentos. Para Lemos e Martínez (2019):

Não se desconsideram, nesta análise, os grandes desafios que a diversidade e heterogeneidade do público imprimem aos processos educacionais; no entanto, também se compreende a riqueza que diferentes contribuições agregam ao diálogo, além da solidariedade que se exerce nesses encontros humanos (LEMOS; MARTÍNEZ, 2019, p. 73).

Considerando que a diversidade é uma potencialidade do PEA-TP, um questionamento permanente e que deve permear o planejamento e execução das ações do projeto é de que forma devem ser pensadas e conduzidas as estratégias de mobilização inicial e continuada para garantir o seu próprio funcionamento. Como discorrido na seção anterior, os fatores causais de engajamento passam por aspectos racionais — ou seja, pelo resultado da equação entre perdas e ganhos da participação — e também por questões subjetivas, como a confiança nos sujeitos envolvidos no processo.

Para além dessa adesão inicial, também foram formados os Núcleos de Vigília Cidadã, que deveriam se fortalecer para o exercício do controle social das rendas petrolíferas — royalties e participação especial — em seus municípios. Assim, manter esses grupos engajados no

projeto e interessados em seus temas centrais é uma tarefa complexa e que demanda constante esforço de ação-reflexão-ação da coordenação e da equipe técnica.

Para Silva (2018), as estratégias utilizadas para mobilização terão impactos diversos, não se podendo esperar que determinada estratégia venha a surtir as mesmas consequências quando utilizada em instâncias ou em momentos diferentes. No Territórios do Petróleo o repertório é vasto, mas possui bases em comum: a educação popular e a educação ambiental crítica — que, em verdade, também comungam fundamentos similares, sempre voltados ao respeito ao processo de acumulação de saberes e vivências populares, que conduzem e constroem o indivíduo no decorrer de sua vida.

Nesse sentido, na nova tônica de estudos sobre a ação coletiva, a subjetivação do indivíduo exerce fundamental influência para seu engajamento. Ou seja: “a presença do ator nas mobilizações societárias requer que haja uma identificação daquele com determinados valores culturais do seu grupo de pertença” (DURÁN, 2016, p. 41). Diferentemente, Olson (1999) pontua que o sentimento de coletividade não seria o principal motivador do indivíduo para o engajamento político. Para ele não é possível ter a ideia de bem coletivo sem que os interesses individuais sejam inicialmente considerados:

A ideia de que os grupos sempre agem para promover seus interesses é supostamente baseada na premissa de que, na verdade, os membros de um grupo agem por interesse pessoal, individual. Se os indivíduos integrantes de um grupo altruisticamente desprezassem seu bem-estar pessoal, não seria muito provável que em coletividade eles se dedicassem a lutar por algum egoístico objetivo comum ou grupal. Tal altruísmo é, de qualquer

maneira, considerado uma exceção, e o comportamento centrado nos próprios interesses é em geral considerado a regra [...] (OLSON, 1999, p. 13).

Considerando que não raras vezes os interesses de alguns sujeitos que ali estavam poderiam tender mais ao individualismo do que ao coletivo, o desafio da mobilização se amplia com o risco de cooptação do repertório do PEA-TP, o que pode ser denominado também de captura. A captura se dá por meio do controle de recursos de poder, que podem ser econômicos, materiais, institucionais ou simbólicos; e podem ser tanto o capital e o crédito, como o conhecimento ou a ideologia e é um processo que compromete o funcionamento da própria democracia, porque desvirtua a essência do objeto capturado — nesse caso uma instituição voltada à participação e controle social — para que este sirva às aspirações de determinados atores, desviando o bem comum em favor de uma minoria. (SAENZ; ITRÍAGO, 2018).

Diante dessa questão, tem-se a importância de construir e fortalecer uma identidade de grupo, uma coesão que possa resistir às investidas meramente individuais e se contrapor a iniciativas determinadas a realizar essa captura. Como os repertórios não são estáticos, como já se expôs, cada organização desenvolverá seus próprios recursos para criar essa atmosfera, a exemplo do que faz o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), com o que Silva e Ruskowski (2010) chamam de *mística*, uma prática cultural e política, com raízes nos rituais religiosos, que busca, especialmente, fortalecer a identidade do movimento, por meio da memória:

Através da *mística*, o MST fundamenta e representa o seu mundo, e o mundo que está por vir através das lutas dos trabalhadores e trabalhadoras. O seu celebrar se con-

figura como um lugar privilegiado em que se processam construções de representações. Na mística, o Movimento cria suas visões de mundo, estabelece quais são seus valores e ideais, expressa o que espera de seus integrantes, legitima a luta pela terra e ressalta quem são seus aliados e inimigos na luta pela terra (COELHO, 2017, p. 121).

A legitimidade e coesão do grupo são forjadas a partir desses pressupostos de afinidade e cooperação, o que vai ao encontro da hipótese de que a criação e fortalecimento dos laços de confiança têm um impacto positivo no engajamento. No PEA-TP esse movimento fica muito claro ao serem analisadas algumas falas dos sujeitos que dele participam, onde se vê citada inúmeras vezes a palavra *família* para se referir aos NVCs ou ao próprio projeto:

O que para uns seria um espaço só para discutir royalties tornou-se na prática algo muito maior, uma verdadeira família. [...] Nessa luta, conquistamos autonomia, confiança, somos integrantes e buscamos integrar novas pessoas. [...] O PEA-TP superou as expectativas e foi além, não só cumprindo uma obrigação legal, mas também proporcionando um ambiente onde se criaram laços [...] (NVC CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2019, p. 89/90).

[...] aprender e compartilhar conhecimentos e saberes e adquirir confiança e companheirismo dentro do Núcleo — tudo isto foi conquistado pelo NVC [...] (NVC CARA-PEBUS, 2019, p. 100).

Destaca-se, ainda, a ideia de que a ação coletiva, como bem lem-

bra Silva (2018), também é construída a partir da identificação do sujeito com o contexto ao qual pertence. Para o autor, as questões culturais “são fundamentais para fazer emergir, no indivíduo, sentimentos de pertencimento a determinado grupo, que são essenciais ao processo de construção de identidades individuais e coletivas” (SILVA, 2018, p. 64). Caetano, Martínez e Silva já afirmam a proximidade entre a educação popular e a educação ambiental crítica, no âmbito do PEA-TP, especialmente ratificando a ideia de que as ações executadas pelo projeto são direcionadas a partir dos contextos sociais dos sujeitos da ação, havendo, portanto, “politização do, ou no, debate com a(s) comunidade(s) e aproximação para com os ideais dos movimentos sociais” (CAETANO; MARTÍNEZ; SILVA, 2021, p. 142). Com essa intencionalidade de valorar e reforçar os laços dos sujeitos com seus contextos socioculturais, o PEA-TP viria a implementar uma série de iniciativas, como o inventário participativo, a cartografia social e a cartografia da palavra, abordados em outras partes deste livro, especialmente no capítulo 4.

Essas metodologias foram imprescindíveis para gerar identificação e apropriação dos espaços de participação na perspectiva de se ampliar “o acesso qualificado ao controle social municipal e regional” (GANTOS *et al.*, 2022, p. 114). Além disso, fomentaram a criação do próprio plano de trabalho do PEA-TP da Fase III que, dentre outras proposições, previu a realização de reuniões comunitárias de interlocução entre os membros dos NVCs e suas comunidades. Durante a Fase III essas reuniões comunitárias foram instrumentos efetivos de mobilização, juntamente com os chamados eventos de mobilização comunitária. As primeiras porque traziam à discussão junto às comunidades os temas centrais do PEA-TP, e os segundos porque serviam de base para que o projeto tivesse maior alcance comunitário, sendo publicizado por seus próprios membros. A tônica dada a esses espaços trouxe fortalecimento e autonomia para os NVCs, já que foram planejados a partir de suas necessidades e intencionalidades.



Foram processos importantes para o PEA-TP e para os NVCs e que, juntos, tiveram mais de 1.500 participantes apenas no período entre setembro de 2020 e março de 2022<sup>4</sup>, o que significa uma conquista, especialmente pensando a partir da ótica da pandemia, que tornou impossível a realização de muitos desses eventos de forma presencial, sendo realizados com transmissões ao vivo e *online*. Assim, sob esse panorama da pandemia de covid-19, ficou ainda mais clara a maturidade dos NVCs, dada a continuidade das ações de mobilização e o engajamento nas reuniões ordinárias do projeto, mesmo de forma remota.

Pode-se dizer que a mobilização contínua do público do PEA-TP, caracterizado por sua evidente diversidade, passa por muitas e complexas questões, partindo da necessidade de conduzir ou fomentar nesses grupos um sentimento de pertencimento em relação ao local onde vivem, bem como trazer como elemento central no planejamento e execução das suas atividades os saberes e vivências já experienciados pelos seus sujeitos. Assim, para o alcance dos objetivos do projeto — e é o que parece direcionar as suas ações —, age-se no sentido de fomentar as noções de pertencimento e solidariedade, a aceitação de normas de convivência e a disposição para participar em espaços de deliberação e em projetos coletivos, desaguando, como afirmado, em uma maior coesão dos grupos.

### **3. A educação ambiental crítica como ferramenta potencializadora do engajamento**

O licenciamento ambiental federal, como já dito, é a sistemática de onde se originam os projetos de educação ambiental, como o Territórios do Petróleo. No seu contexto, várias são as normas que versam sobre a obtenção e/ou renovação de licenças ambientais, di-

4 No período compreendido entre setembro de 2020 e março de 2022 foram contabilizados 634 participantes das reuniões comunitárias e 934 participantes nos eventos de mobilização comunitária, totalizando 1.568 participantes.

reta ou indiretamente. Nesse processo, portanto, podem ser determinadas algumas 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 (CONAMA, 1997).

Vê-se, claramente, que o objetivo é a proteção do meio ambiente; portanto, é necessário compreender quais são os limites desse conceito. Assim, considera-se que, a partir do contexto da exploração de recursos naturais, o meio ambiente não é apenas aquele físico-natural que envolve a fauna e a flora de determinado lugar, mas também é abarcado pelo espaço social que interage com a natureza. Quintas (2006) chama atenção justamente para o fato de que

[...] meio natural e meio social são faces de uma mesma moeda e assim indissociáveis. Na medida que o ser humano é parte integrante da natureza, e ao mesmo tempo ser social e, por consequência, detentor de conhecimentos e valores socialmente produzidos ao longo do processo histórico, tem ele o poder de atuar permanentemente sobre sua base natural de sustentação, alterando suas propriedades, e sobre o meio social pro-

vocando modificações em sua dinâmica (QUINTAS, 2006, p. 20-21).

Portanto, a ideia de educação ambiental presente no âmbito do licenciamento federal parte, justamente, desse pressuposto, para que sejam mitigados e/ou compensados os danos causados tanto no meio físico-natural quanto no social, porque eles formam, juntos, o meio ambiente. Sendo assim, dentro dessa sistemática jurídica, algumas normas são utilizadas como fundamento para o direcionamento dos PEAs, a exemplo da Política Nacional de Meio Ambiente — Lei nº. 6.938 de 1981 —; Política Nacional de Educação Ambiental — Lei nº. 9.795 de 1999 —; e Decreto nº. 4.281 de 2002 (IBAMA, 2012). Essas leis trazem a importância da educação ambiental nos espaços formais de aprendizagem e também nas comunidades, conceituando educação ambiental como “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” (BRASIL, 1999, s.p.).

Embora essas normas tragam um aspecto mais conservacionista, os projetos de educação ambiental, por orientação do Ibama, adotaram uma perspectiva mais crítica, conforme disposto pelo órgão:

O caminho para a realização da educação ambiental no licenciamento passa necessariamente pela organização de espaços e momentos de troca de saberes, produção de conhecimentos, habilidades e atitudes que gerem a autonomia dos sujeitos participantes em suas capacidades de escolher e atuar transformando as condições socioambientais de seus territórios (IBAMA, 2012, p. 6).

Assim, a partir desses pressupostos e do objetivo dos projetos que se situam na Linha B da Nota Técnica CGPEG/Dilic/Ibama nº. 01/10, foi construída, para o PEA-TP, uma perspectiva própria, denominada vigília cidadã:

A vigília cidadã (VC) busca se associar à educação ambiental para combater o déficit informacional verificado na sociedade. Postula-se disponibilizar um novo ambiente de ensino-aprendizagem para produção e aquisição de conhecimento e habilidades que facilitem aos sujeitos da ação educativa a melhor compreensão da renda dos royalties 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. Assim, a noção de vigília remete a um “estar acordado”, a um estado de consciência alerta necessário para estimular o controle social sobre a gestão municipal da renda petrolífera na BC (GANTOS, 2016, p. 33).

As ações pedagógicas são planejadas também a partir dos preceitos da *educomunicação*, uma metodologia voltada 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). Não

por outro motivo, as estratégias utilizadas na Fase I do projeto, na Caravana e nas oficinas de formação, destacam-se pela dialogicidade e foram inspiradas nos contextos socioculturais dos sujeitos participantes. Também em suas fases seguintes esse foi o marco das ações, com o objetivo de “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).

Tratando-se de um público diversificado, como já exposto na seção anterior, tem-se que a educação ambiental crítica, com alicerces da educação popular freireana, oferece melhores condições de orientar a base metodológica do PEA-TP, considerando que se trata de um espaço não formal de aprendizagem. Por exemplo, embora algumas pessoas sejam alfabetizadas, muitas outras não o são; embora muitas pessoas tenham afinidade com recursos tecnológicos, muitas outras não a têm. Mitigar, portanto, a desinformação sobre um assunto tão denso quanto rendas petrolíferas e políticas públicas, objetivando, ao fim, o controle social dessas rubricas, não pode ser tarefa delegada a metodologias de caráter *bancário* e padronizadas, como conceituaria Paulo Freire. Ottonne (2007) traz uma interessante perspectiva sobre o tema:

No plano sociopolítico, a educação pode contribuir efetivamente para fortalecer a democracia no tecido social. Cabe recordar que o protagonismo crescente do conhecimento e da educação para o desenvolvimento incidem significativamente na dinâmica de uma ordem democrática. Isso ocorre porque a base material e simbólica das democracias já não está alicerçada exclusivamente em um tipo de economia ou de institucionalidade política, mas se sustenta também no uso ampliado

do conhecimento, na informação e na comunicação. O civismo já não está limitado apenas ao exercício de direitos políticos, civis e sociais, mas se estende à participação, em condições de maior igualdade, no intercâmbio comunicativo, no consumo cultural, no manejo da informação e no acesso aos espaços públicos (OTTO-NE, 2007, p. 69).

É justamente com esse intento que são planejadas e executadas as ações pedagógicas do projeto, dentre as quais podem ser citados os jogos, as mesas-redondas, as mostras de cinema ambiental, os boletins digitais, as oficinas dialógicas de vigília cidadã — que possuem temas variados, que vão desde orçamento público ao processo de arrecadação e distribuição dos royalties e participações especiais —, as reuniões comunitárias e os eventos de mobilização comunitária. Aliás, em muitas dessas atividades, são os próprios sujeitos que escolhem o tema a ser abordado, trazendo mais legitimidade e respeitando os princípios da educação popular. Como pontuam Siqueira e Nascimento (2019, p. 305), “partir da realidade social para o processo educativo faz com que a transformação incida sobre essa realidade estudada e debatida. Esse tem sido o ponto central do trabalho PEA-TP [...]”.

Considerando que a disposição do sujeito ao engajamento em ações coletivas pode se dar a partir de vários aspectos, dentre eles a aquisição de recursos, e que alguns desses recursos podem ser conhecimento teórico e prático e formação de redes de relacionamento, por exemplo, a adoção de metodologias participativas pode contribuir para que o produto da equação entre custos e ganhos da participação seja positivo. Alguns depoimentos dos integrantes dos Núcleos de Vigília Cidadã corroboram a hipótese:

Eu sou mais comunicativo, sou mais feliz. Aprendi sobre o petróleo, os royalties e também que eu tenho o direito de fiscalizar o que o governo faz e que podemos fazer propostas para a prefeitura (Matheus de Almeida, morador da localidade do Açú, em São João da Barra). Aprendi várias coisas, sou mais comunicativa, e o que aprendi no NVC utilizei nas aulas da escola. Aprendi o que são royalties do petróleo, e que também temos o direito de saber como ele está sendo usado e fazer propostas para o seu uso (Rayane Barbosa, moradora da localidade de Água Preta, em São João da Barra).  
[...]

A mistura de teatro e música torna o aprendizado mais eficaz, além de despertar emoções no que tange à realidade. O teatro que retratou o problema de mobilidade urbana possibilitou a reflexão de todos acerca da realidade (Maria Helena Vicente, moradora da localidade de Atafona, em São João da Barra (REGO *et al.*, 2019, p. 86).

A continuidade do engajamento dos sujeitos pode estar fortemente ligada à percepção de ganho desses recursos, de forma que se verifica a importância do caráter dialógico das metodologias utilizadas. Nesse sentido, Freire (2001) diz que a educação e a política não são dissociadas e que a neutralidade das práticas educativas não existe. Partindo dessa ideia, se o direcionamento do educador é democrático, não poderia agir de forma inversa no planejamento de suas ações pedagógicas.

É o uso da liberdade que nos leva à necessidade de optar e esta à impossibilidade de ser neutros. Agora bem,

a impossibilidade total de ser neutros em face do mundo, do futuro — que não entendo como um tempo inexorável, um dado dado, mas como um tempo a ser feito através da transformação do presente com que se vão encarnando os sonhos — nos coloca necessariamente o direito e o dever de nos posicionar como educadores. O dever de não nos omitir. O direito e o dever de viver a prática educativa em coerência com a nossa opção política. Daí que, se a nossa é uma opção progressista, substantivamente democrática, devemos, respeitando o direito que têm os educandos de também optar e de aprender a optar, para o que precisam de liberdade, testemunhar-lhes a liberdade com que optamos (ou os obstáculos que tivemos para fazê-lo) e jamais tentar sub-repticiamente ou não impor-lhes nossa escolha (FREIRE, 2001, p. 36).

O PEA-TP não poderia se furtar — e não o faz — às práticas pedagógicas participativas, porque, em sua essência, elas são uma ponte que aproxima os grupos vulnerabilizados pela extração de recursos naturais e o direito de participar das escolhas públicas que impactarão diretamente suas vidas.

#### **4. Considerações finais**

A disposição do indivíduo para a ação coletiva pode ser determinada por uma série de fatores, e algumas correntes teóricas se debruçam sobre o tema na tentativa de compreender quais dentre eles levam um indivíduo ao engajamento político ou não. Os desafios das instituições participativas passam, sem dúvida, por duas fases de mobilização, de caráter inicial e continuado.



Com base no exposto neste capítulo, podemos concluir que, no âmbito do Projeto Territórios do Petróleo, as relações de confiança são fundamentais para essa primeira fase de mobilização — o que também se denomina em alguns trabalhos de adesão. Percalços como a ausência de informações fiáveis sobre os temas centrais do PEA-TP, disponibilizadas especialmente pelos governos locais, e desconfiança em relação a outros projetos de natureza similar foram contornados a partir da influência regional das instituições envolvidas inicialmente em sua gestão. Tais questões são explicadas pela teoria da participação política, mas puderam ser enfrentadas na prática pelas equipes executoras, a exemplo do que foi narrado com a necessidade de se criarem processos de diplomacia interinstitucional com as gestões municipais quando da realização das caravanas, ainda na primeira fase do projeto.

De outro lado, manter um público tão diverso interessado nas pautas do PEA-TP e em ativa participação demandou a adoção de repertórios também diversificados, com fundamento em metodologias da educação popular e da educação ambiental crítica. Tais estratégias foram determinadas não apenas pelas normas que regem o licenciamento ambiental federal e os respectivos projetos de educação ambiental, mas também por experiência teórica e prática das equipes envolvidas no projeto. Pode-se perceber que, para além das redes de confiança, o engajamento também se mantém a partir da percepção que o sujeito tem dos recursos que pode adquirir com a sua participação, como produto da equação que inevitavelmente resolve a partir da análise dos custos e ganhos desse envolvimento. Como dito, o ganho pode ser representado por conhecimento teórico e prático ou pela formação de redes de sociabilidade, o que, ao final, contribui para o alcance do objetivo do projeto, em especial no sentido de possibilitar que esses grupos se fortaleçam em sua autonomia social para além dos limites do PEA-TP.

Como seria possível, na prática, enfrentar o desafio de conquistar confiança e adesões em um contexto social e político particularmente difícil, onde autoridades municipais controlam recursos com fartura e os grupos sociais prioritários para o projeto são justamente os mais vulneráveis aos impactos da cadeia do petróleo e gás? As respostas que se puderam encontrar ou construir estão analisadas no capítulo 3.

## Referências

ALMEIDA, Laís da Silva; CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. Os dilemas da transição: um estudo de caso sobre os trabalhadores e público-alvo do PEA Pescarte. In Anais do IX CONINTER, 2020. Disponível em: < <https://even3.blob.core.windows.net/processos/4c10ffdb7d2347a6b672.pdf>>.

BACELAR, Winston Kleiber de Almeida. Pequena Cidade: uma caracterização. In Anais do V Encontro de Grupos de Pesquisa: agricultura, desenvolvimento regional e transformações socioespaciais. 25. 26 e 27 de novembro de 2009. Disponível em: < <https://silو.tips/download/pequena-cidade-uma-caracterizaaو>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do 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)>.

BRASIL. Lein.º9.795, 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/19795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm)>.

BRASIL. Lein.º9.795, 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/19795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm)>.

CAETANO, Rodrigo da Costa; SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Morei-

ra. Diplomacia interinstitucional: experiências na apresentação do “Territórios do Petróleo” em Prefeituras da Bacia de Campos. In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). Caravana Territórios do Petróleo: ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2016.

CAETANO, Rodrigo da Costa; MARTÍNEZ, Silvia Alicia; SILVA, Michelle Nascimento Weissmann da. Panorama da educação popular no Brasil e os movimentos sociais: inspirações freireanas e contribuições à práxis da Educação Ambiental Crítica. Rev. Ed. Popular, Uberlândia, Edição Especial, p. 132-147, set. 2021.

CHAVES, Anderson Carvalho. Controle Social: práticas emancipatórias para garantia de direitos. Em Pauta, Rio de Janeiro, 2º Semestre de 2015- n. 36, v. 13, p. 293 – 310.

COELHO, Fabiano. A prática da mística e a construção de uma memória histórica no MST. Hist. R., Goiânia, v. 22, n. 1, p. 119–138, jan./abr. 2017.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução n.º 237, de 19 dezembro de 1997. Disponível em: < <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>.

DURÁN, Paulo Renato Flores. Ação coletiva, mobilização de atores e controle social: desafios políticos no âmbito do Conselho Estadual de Saúde do Rio de Janeiro (2003-2010). O Público e o Privado (UECE), v. 27, p. 39-57, 2016.

FREIRE, Alessandro. Engajamento cívico e capital social: um modelo interativo para o efeito da confiança interpessoal. Opinião Pública, Campinas, vol. 20, nº 2, agosto, 2014, p. 273-290.

FREIRE, Paulo. Política e Educação. São Paulo, Cortez, 2001.

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.). Ca-

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

GANTOS, Marcelo Carlos; CUNHA, Marcus Vinicius S.; CAETANO, Rodrigo da Costa; MARTÍNEZ, Silvia Alivia (Org.). Atlas Territórios do Petróleo. Campos dos Goytacazes/RJ: EdUENF, 2022.

GUTIERREZ, Daniel. O engajamento militante enquanto prática social: ciclos de adesão, comprometimento e deserção. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v. 51, n. 1, mar./jun., 2020, p. 223–248.

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)>.

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>>.

LEMOS, Suely Fernandes Coelho; MARTÍNEZ, Silvia Alicia. Desafios e potencialidades da heterogeneidade dos grupos do PEA-TP. In GANTOS,

Marcelo Carlos (Org.). Experiências e reflexões sobre a vigília cidadã para o controle social dos royalties. Campos dos Goytacazes: EdUENF, 2019.

MOUSINHO, Paula Martins; TEIXEIRA, Simonne. Mostra de Cinema Ambiental “Territórios em Foco”: mobilização e empoderamento da comunidade por meio de imagens em movimento. In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). Caravana Territórios do Petróleo: ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2016.

NVC Campos dos Goytacazes. NVC de Campos dos Goytacazes: dialogando entre os diferentes saberes. In GANTOS, Marcelo (Org.). Experiências e reflexões sobre a vigília cidadã para o controle social dos royalties. Campos dos Goytacazes/RJ: EdUENF, 2019.

NVC Carapebus. O NVC de Carapebus e a sua vivência na segunda fase. In GANTOS, Marcelo (Org.). Experiências e reflexões sobre a vigília cidadã para o controle social dos royalties. Campos dos Goytacazes/RJ: EdUENF, 2019.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva. São Paulo: USP, 1999.

OTTONE, Ernesto. Coesão Social - Inclusão e Sentido de Pertencer na América Latina e no Caribe. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2007.

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, 2014. 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)>.

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)>.

PEA-TP. Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo. Plano de Trabalho da Fase III do Projeto de Educação Ambiental – PEA, 2019. Disponível em: < [http://www.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://www.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)>.

QUINTAS, José Silva. Introdução à Gestão Ambiental Pública. Brasília: Ibama, 2006.

REGO, Anna Paula Eckhardt de Almeida; ALMEIDA, Renata Leandro de Sousa; DE PAULA, Jéssika Rodrigues; ALMEIDA, Jéssica Barbosa de; SILVA, Saturnino Rodrigues da. Campos dos Goytacazes e São João da Barra: a diversidade como aliada ao controle social. In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). Experiências e reflexões sobre a vigília cidadã para o controle social dos royalties. Campos dos Goytacazes: EdUENF, 2019.

RENNÓ, Lucio R. Confiança Interpessoal e Comportamento Político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. Opinião Pública, Campinas, Vol. VII, n.º 1, 2001, pp. 33-59.

SAENZ, Hernán Cortés; ITRÍAGO, Déborah. El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. CLACSO/OXFAM: 2018.

SILVA, Marcelo Kunrath; RUSKOWSKI, Bianca de Oliveira. Levante juventude, juventude é prá lutar: redes interpessoais, esferas de vida e identidade na constituição do engajamento militante. Revista Brasileira de Ciência Política, n.º 3. Brasília, janeiro-julho de 2010, pp. 23-48.

SILVA, Paulo Cesar Garré. A ação coletiva: o desafio da mobilização. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, v. 7, n. 2, 2018.

SIQUEIRA, Carolina de Oliveira; NASCIMENTO, Deyse da Silva. Mesa-redonda como ação do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo: metodologiaparticipativaparaodesenvolvimentodocontrolesocial.InGAN-

TOS, Marcelo Carlos (Org.). Experiências e reflexões sobre a vigília cidadã para o controle social dos royalties. Campos dos Goytacazes: EdUENF, 2019.

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira. 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.

SOUZA, Joseane de; TERRA, Denise Cunha Tavares; SANTOS, Ana Cristina Coelho dos. “Territórios do Petróleo”: nível de conhecimento sobre royalties, participação e controle social. In GANTOS, Marcelo Carlos (Org.). Caravana Territórios do Petróleo: ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2016.





## Da formação da equipe executora para a incidência política dos NVCs

Nilo Lima de Azevedo  
Michelle Nascimento Weissman da Silva  
Simonne Teixeira  
Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle

### Introdução

*Era uma noite quente, naquela segunda-feira em Macaé. Uma casa com grades brancas, em frente à praça principal, apresentava uma movimentação não muito usual para aquele horário: homens, mulheres e crianças chegavam a pé, em carros e vans. Ao entrar, via-se uma mesa com sanduíches, biscoitos, frutas, sucos e água. Ao redor dela, algumas pessoas se cumprimentavam e con-*



*versavam com intimidade; outras, tímidas, faziam o reconhecimento do local como se estivessem lá pela primeira vez e logo eram apresentadas ao grupo. Em todos os casos, o que reinava era um sentimento de carinho, afeto e respeito.*

*Era naquela casa que aconteciam os encontros do Núcleo de Vigília Cidadã (NVC) do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo (PEA-TP). A certa altura, todos são chamados para entrar em uma ampla sala com cadeiras em formação de semi-círculo para começar a reunião. Naquela noite, a pauta era importante: na semana seguinte seria realizada a audiência pública na Câmara de Vereadores para se discutir o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) enviado pela Prefeitura. A tarefa do NVC era pensar estratégias para garantir que as propostas apresentadas e aprovadas pelo grupo no Plano Plurianual (PPA) fossem incorporadas à LDO, assim como buscar a inclusão, na LDO, de novas prioridades que foram apresentadas e trazidas pelos membros do grupo.*

*Os trabalhos da reunião, conduzida por uma técnica da equipe do PEA-TP, começaram com a revisão das propostas aprovadas e das novas demandas, bem como com a verificação do montante de recursos disponível para as obras e das fontes de financiamento (parte considerável estava ligada às rendas petrolíferas). A palavra foi passada para a plenária. A diversidade do público era grande: estavam presentes membros de associação de bairros, representantes de assentamentos, estudantes, professores, entre outros. Nas falas foi destacada a importância do controle social contínuo sobre o uso dos royalties e participações especiais, já que, por exemplo, a aprovação da proposta no PPA não era, por si só, uma garantia da execução da obra ou serviço público. Também foi estabelecido que haveria uma mobilização das comunidades para acessar e enviar as demandas via internet no requerimento específico sobre a LDO. Organizou-se, ainda, como se daria a participação presencial do NVC na audiência pública. A última pauta foi a proximidade do mês de junho e a necessidade de pensar a organização da festa junina do NVC.*

*Na semana seguinte, os membros do NVC de Macaé se fizeram pre-*

*sentas na Câmara Municipal. Dentre as demandas com maior expressão nos formulários da internet estavam as suas. Os membros presentes na audiência também fizeram uso da palavra e depois conversaram com secretários e vereadores. Por fim, viram suas propostas inseridas na LDO.*

Trezentas e cinquenta e uma (351) reuniões como essas aconteceram nos dez municípios abrangidos pelo PEA-TP durante os seus nove anos de funcionamento, gerando inúmeros resultados e incidências:

Desde o início, um dos maiores desafios do PEA-TP foi criar metodologias e formar uma equipe capaz de abordar as normas legais e as questões técnicas sobre royalties e orçamento público de maneira pedagógica para os sujeitos da ação educativa. Claro: mais do que isso, a visão do projeto era que tais conhecimentos deveriam ser uma ferramenta no fortalecimento dos laços entre os sujeitos e dos laços entre os sujeitos e suas comunidades de origem (o cultivo dos entornos). Assim, uma equipe com alto padrão de formação, com as metodologias apropriadas — geralmente participativas — e preparada para tratar de questões comuns, seria o núcleo de uma ação coletiva bem-sucedida. Ao longo do tempo, buscava-se a autonomia desses sujeitos, o que levou à valorização e internalização dos modos de vida e das leituras de mundo próprias dessas comunidades. Esse processo incluiu o avanço gradual da participação dos sujeitos na construção do plano de trabalho do PEA-TP, na definição de mesas-redondas, na elaboração dos livros (como autores), além da incorporação de vários desses sujeitos na equipe do projeto.

Apesar de um consenso sobre a importância da participação popular, do engajamento, do associativismo e do controle social, a literatura especializada muitas vezes aponta sérios obstáculos ao sucesso dessas formas de ações coletivas. Esse capítulo trata da trajetória da criação da equipe do PEA-TP e de seu fazer, na busca, junto às comunidades, para mudar a realidade das alocações de recursos e da implementação das políticas e serviços públicos.

Com esse objetivo o capítulo será dividido em três seções. A primeira abordará o referencial teórico, explorando conceitos relacionados à democracia e ao controle social. Também será estabelecida a relação desses conceitos com a efetividade da participação popular — em particular, a importância dos recursos críticos, especialmente o componente organizacional. Em seguida, será descrito o processo pelo qual o PEA-TP estruturou e formou uma equipe capaz de atuar no campo, fomentando a participação popular e o engajamento comunitário. Nesta seção, também será apresentado como a formação continuada da equipe desempenha um papel fundamental na conexão entre as questões teóricas e técnicas com as ações no campo, por meio da mediação e organização desses conhecimentos para estabelecer as incidências políticas necessárias para a realização das demandas originadas dos sujeitos da ação educativa. Na terceira seção, serão apresentados exemplos concretos de como os referenciais teóricos das formações, as metodologias aplicadas e a estruturação da equipe se traduziram em experiências bem-sucedidas, como o Inventário Participativo, as Reuniões Comunitárias (RC) e o Atlas Territórios do Petróleo.

## **1. Democracia, participação e controle social**

No dia 15 de janeiro de 1985, o Brasil viveu um marco histórico com a eleição — de forma indireta, pelo Colégio Eleitoral — de Tancredo Neves, um civil, como presidente do país. Esse acontecimento foi um ponto central no processo de redemocratização do Brasil, após 21 anos de uma ditadura militar que suprimiu a participação política popular e o controle social.

Com o período da redemocratização, a população brasileira teve a oportunidade de participar de forma mais ativa dos processos deliberativos e influenciar na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (PERES, 2020). Esse ideário participativo culminou

com a Constituição de 1988, que estabeleceu um extenso rol de direitos e garantias fundamentais e elevou a participação popular à condição de componente essencial para a execução de diversas políticas públicas, em áreas como saúde, educação, cultura, entre outras.

Esse espírito participativo se ampliou para outras políticas regulamentadas por normas infraconstitucionais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Estatuto da Cidade. Em suma, a redemocratização do Brasil culminou com a consolidação de uma forte cultura de valorização da participação na gestão pública. Essa cultura participativa se instituiu tanto como forma de estabelecimento de valores e diretrizes quanto como controle social das políticas públicas (AZEVEDO, CAMPOS E LIRA, 2021).

Assim, a partir de 1988, uma ampla gama de instituições participativas (IPs) passou a florescer no país. Entre elas, destacam-se os conselhos municipais, as conferências de políticas públicas, os orçamentos participativos, as audiências públicas e as ouvidorias. Além disso, foram criados mecanismos para fortalecer a transparência pública e o acesso à informação, como os portais de transparência e o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que pode funcionar tanto de forma eletrônica quanto física. Em suma, o período pós-redemocratização marcou um avanço significativo na ampliação das formas institucionalizadas de participação popular na gestão pública.

Embora tenham ocorrido avanços e ampliação dos canais de comunicação e participação entre o governo e a sociedade no Brasil, ainda existem sérios desafios a serem enfrentados no que se refere à participação popular e ao controle social. Um desses desafios diz respeito à efetividade, que pode ser dividida em duas partes: efetividade deliberativa e efetividade das IPs. A efetividade deliberativa está relacionada com o funcionamento da instituição participativa (IP), incluindo questões como quem tem o poder de pautar as discussões, como são realizadas as

plenárias para a escolha dos membros da sociedade civil participantes e se a IP está aberta para a participação da população em geral. Por sua vez, a efetividade da IP está relacionada com a posição dentro da conjuntura política e administrativa na qual está inserida, seu papel e relevância para a estatalidade, e o valor atribuído às deliberações das IPs pela prefeitura ou secretaria à qual estão vinculadas (AVRITZER, 2011).

Outro desafio diz respeito a como esses espaços de decisão institucional de participação popular são preenchidos e como se dá a relação do Estado com a sociedade organizada para que as representações populares possam de fato influenciar e determinar os desenhos das políticas públicas.

Como apresentado, o desenho institucional brasileiro apostou na participação popular e no controle social como ferramentas para consolidar a democracia no país. Esses mecanismos são importantes para aproximar do governo as demandas da população e garantir a transparência e a eficiência na utilização dos recursos públicos e na implementação de políticas públicas.

A participação da população nas políticas públicas desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico, político e social. No contexto das políticas ambientais, esse processo adquire uma dimensão trágica, uma vez que o desenvolvimento associado à geração de riqueza está intrinsecamente ligado à exploração de recursos naturais, que são considerados bens comuns. Como um campo de disputa entre atores com forças assimétricas, a falta de uma regulação adequada poderia levar à exaustão desses recursos, e o proveito destes para poucos (SILVA, 2022). Com um agravante:

Os grandes empreendimentos costumam ter um forte aliado na disputa pelo ambiente coletivo: a ideia de desenvolvimento econômico com sua promessa de empre-

go e melhoria da condição de vida. A retórica usada pelas empresas valoriza a oferta de aquecimento do mercado local e deixa de fora problemas que afetam a vida das comunidades residentes no entorno dos empreendimentos. (SILVA, 2022, p. 26).

Nesse cenário, para que a participação popular seja efetiva, é necessário disponibilizar recursos institucionais e instrumentais.

Os recursos institucionais incluem medidas tomadas pelo Estado para garantir a efetividade da participação popular, como marcar reuniões fora do horário de trabalho dos representantes da sociedade ou fornecer amparo legal para que sua participação seja considerada como falta justificada. Também é importante permitir que a escolha dos representantes seja realizada de forma democrática e que garanta a representatividade de um amplo conjunto da sociedade interessado no tema, bem como permitir que o poder de agenda possa ser atribuído a todos os participantes.

Os recursos instrumentais são destinados aos representantes da sociedade que defendem setores populares ou interesses não hegemônicos e que não têm recursos específicos para participação, mas que têm interesses importantes para o debate e deliberação públicos. É essencial fornecer recursos como transporte, alimentação e formação para garantir a participação desses representantes.

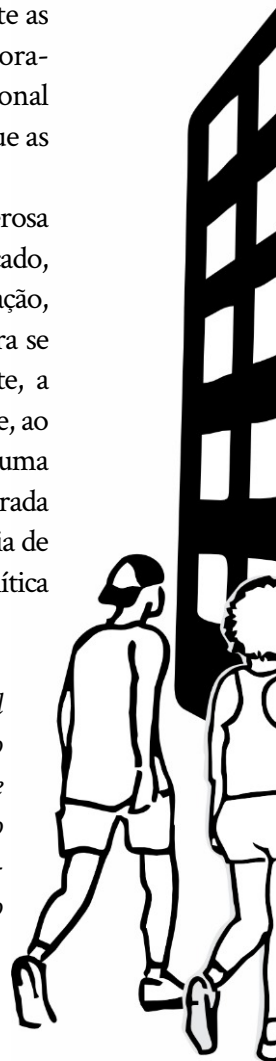
Dentre os recursos instrumentais, destacam-se os recursos organizacionais, que são igualmente determinantes para garantir a participação popular efetiva. É essencial que os representantes populares tenham as condições necessárias para se organizar e mobilizar adequadamente para participar dos processos de debate e deliberação públicos. Isso pode incluir a disponibilização de espaços físicos para reuniões, equipamentos de comunicação, acesso à informação, material de divulgação e outras formas

de apoio logístico, sobretudo o de mobilidade. Apenas com recursos institucionais e instrumentais adequados, incluindo os recursos organizacionais, é possível assegurar uma participação popular efetiva e democrática.

Os setores que representam interesses econômicos fortes (o mercado) possuem uma estrutura organizacional consolidada que lhes permite a contratação ou utilização de profissionais especializados que fazem parte do seu quadro de funcionários, e que dedicam tempo remunerado em favor dos seus interesses. Isso lhes confere uma vantagem em relação às associações e organizações sociais, especialmente as mais populares, como as associações de bairro ou formadas por moradores, que geralmente não possuem a mesma estrutura organizacional para estudar e preparar as suas intervenções sobre os problemas que as afetam e afetam a cidade.

Essa falta de estrutura torna a participação mais difícil e onerosa para as camadas populares do que para os representantes do mercado, criando um ônus maior para as camadas mais vulneráveis da população, que não dispõem do mesmo conjunto de ferramentas e técnicas para se fazer representar nas instituições participativas. Conseqüentemente, a participação popular não está sendo traduzida em justiça social e pode, ao contrário, funcionar como mais uma responsabilidade atribuída a uma parcela da população que já é carente de ações estatais e ainda é cobrada por uma participação não remunerada. Exemplo claro da importância de recursos organizacionais e financeiros para acesso à participação política ocorreu no município de Arraial do Cabo, como se vê a seguir.

*Foi por meio de uma comunicação via e-mail que o NVC de Arraial do Cabo fez contato com a Coordenação de Campo do PEA-TP solicitando apoio logístico para viabilizar a participação do grupo em uma importante audiência pública, que aconteceria dois dias após a solicitação, tendo como tema a Lei de Uso e Ocupação de Solo (Luos), a se realizar na Câmara Municipal de Arraial do Cabo/RJ, no dia 30 de março de 2023, às 15h. Diferente do*





que muitas pessoas pensam, as reuniões e audiências públicas não são divulgadas com a devida antecedência, de modo que seja possível as pessoas se planejarem, o que dificulta bastante a participação. No correio eletrônico, o NVC de Arraial do Cabo explicitava a importância da participação dos membros nesta audiência e reivindicava o fornecimento de transporte, principalmente para a comunidade residente nos distritos do município — além dos problemas com transporte público (como, por exemplo, a oferta de poucos horários de circulação), as passagens costumam ter valor inacessível para alguns. Ainda compondo o texto de solicitação, além de justificar a importância, o grupo organizou, com apoio da equipe técnica, a estrutura logística contemplando todas as informações necessárias, como o itinerário de ida e de volta para o evento, o nome completo e o número de documento de identificação de cada passageiro, os endereços dos pontos de parada, a previsão de horário em cada ponto e o contato da pessoa responsável pela organização no dia. Com o sucesso da solicitação, a audiência pública contou com numerosa participação comunitária, visto que os membros do NVC se fizeram presentes, o que possibilitou o veto da aprovação da proposta como estava, que ampliaria a altimetria para construção predial em áreas próximas à costa.

Considerando que a participação popular e o controle social são elementos essenciais, estabelecidos constitucionalmente (BRASIL, 1988), para o desenvolvimento de políticas públicas que sejam democráticas, transparentes e eficazes, é justi-

ficável que a própria participação seja objeto de políticas públicas específicas. Apesar da existência de editais direcionados para a participação em diversas esferas (federal, estadual e municipal), frequentemente as associações vinculadas a comunidades mais vulneráveis encontram dificuldades para ter acesso a essas políticas devido à falta de estrutura organizacional.

A principal função do componente organizacional é internalizar os custos das ações coletivas, superando os obstáculos à cooperação entre os membros de uma organização. Para isso, é necessário distribuir competências e tarefas de acordo com as habilidades dos membros, garantir o comprometimento individual com a organização, providenciar a logística para seu funcionamento, disponibilizar recursos financeiros para a organização, permitir o acesso a fontes de informações especializadas para a atuação dos membros, desenvolver técnicas de resolução de conflitos internos e adotar estratégias para atrair novos membros e engajar os antigos. Esses desafios se apresentam como questões cruciais para o funcionamento eficiente de organizações.

No seu aspecto organizacional, a participação e o controle realizados pela sociedade envolvem a criação de reuniões, a formalização de estratégias de ação e sua subsequente execução, o que demanda recursos financeiros e logísticos consideráveis para possibilitar a efetividade dessas práticas e atividades. A organização e a transmissão de informações são também fundamentais para orientar as ações e engajar a comunidade em relação aos desafios compartilhados.

O Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo (PEA-TP) fortalece a participação e o controle social em relação à utilização das rendas petrolíferas e atualmente incide em diversas políticas públicas. Isso é feito por meio dos Núcleos de Vigília Cidadã (NVC) e da formação de uma equipe que se dedica a organizar o funcionamento desses núcleos. O projeto oferece infraestrutura para os membros se reunirem, realiza formação e discussões, além de cuidar da logística, que inclui transporte

e alimentação dos participantes. Esses recursos financeiros são consideráveis, mas não só isso: eles precisam ser coordenados com as ações do grupo, o que é realizado pela dimensão organizacional do projeto.

A equipe do projeto desempenha um papel crucial na organização e condução das reuniões, o que inclui a seleção e separação das informações pertinentes, bem como a motivação dos participantes a se engajarem de forma ativa nas discussões. Adicionalmente, a equipe detém um papel central de cunho executivo, na elaboração de documentos, pareceres, pedidos de informação e na preparação de intervenções junto às comunidades. Ademais, a equipe colabora na manutenção do engajamento dos membros, por meio de metodologia de educação popular, trabalhando em conjunto com os sujeitos da ação, sem perder de vista o processo educativo permeado pela troca de conhecimento entre todos os envolvidos, com a perspectiva de propiciar a autonomia e protagonismo dos membros dos NVCs.

A atuação da equipe do projeto na organização e condução das reuniões dos Núcleos de Vigília Cidadã colabora para que seus membros participem de forma ativa e cidadã, apropriando-se das instituições participativas de forma mais equânime em relação a representantes de outros interesses, como os do mercado, que muitas vezes contam com profissionais contratados e com formação em temas relevantes, como advogados ou engenheiros ambientais.

No encontro Microrregional dos NVCs de Casimiro de Abreu, Macaé e Rio das Ostras realizado em 10 e 11 de março de 2023, em Macaé, foi possível perceber que a participação equânime possui um aspecto simbólico significativo que não pode ser desprezado. Durante o evento várias falas ecoavam a seguinte ideia: *“Quando estamos em uma audiência pública, ou em um conselho, e fazemos alguma fala, alguma intervenção, as pessoas olham as nossas camisas com o símbolo do Ibama, da Petrobras, da Uenf e nos perguntam: de onde vocês são mesmo?”*

Essa dimensão simbólica se relaciona com os recursos institucionais e se traduz por uma legitimidade da fala enquanto expressão da cidadania. Todos os recursos disponibilizados pelo projeto para as comunidades — incluindo o apoio da equipe desde a preparação até a incidência e, por fim, as camisas com os símbolos das instituições representadas — são reconhecidos pelos sujeitos da ação educativa como distintivo de autoridade e conhecimento conferidos àquela ação específica. Os membros dos NVCs sentem-se empoderados e valorizados quando se percebem como sujeitos ativos e engajados em uma iniciativa importante e estruturante com o suporte institucional de organizações de peso como a Petrobras, o Ibama e a Uenf.

De fato, os sujeitos da ação educativa são, naquele momento, a materialização de uma política pública e da vontade do Estado, que, por meio do licenciamento ambiental, estabelece que a mitigação dos danos causados pela exploração e produção de petróleo e gás deve ser realizada com a inclusão de segmentos da população historicamente excluídos dos processos políticos decisórios. Por sua vez, a equipe que possibilita a participação tal como ela acontece, de forma efetiva, é a própria materialização da institucionalidade e da importância que o Estado atribui aos membros da comunidade.

Assim, essa institucionalidade é composta tanto por recursos materiais, responsáveis pela viabilidade de uma estrutura organizativa e logística sólida, quanto por uma dimensão simbólica que reforça o quanto a participação importa, que define a posição social para o acesso e a forma como se ocupam os lugares de poder, em resumo, quem pode e deve estar ali. A capacidade estatal material e simbólica do Estado estabelece que, apesar das forças do mercado, a voz da comunidade pode fazer a diferença para uma política pública gerando força e empoderando às falas dos membros dos NVCs. E a equipe do PEA-TP atua em ambas as dimensões.

Graças à formação oferecida pelos Núcleos de Vigília Cidadã, os comunitários, mesmo sem capacitação específica, são capazes de se inserir em espaços democráticos e participativos, fortalecendo a voz de suas comunidades e obtendo resultados concretos. A possibilidade de participação efetiva dos membros dos NVCs nos processos decisórios deve-se muito ao desenho da equipe formulada para o PEA-TP. Na próxima seção será descrito como essa equipe foi pensada para uma maior incidência no campo de atuação.

### 1.1. O papel da equipe do PEA-TP para o exercício cidadão dos membros dos Núcleos de Vigília Cidadã

A equipe executora do PEA-TP é composta por profissionais de diferentes áreas de formação e experiência profissional, como será exposto mais adiante. Tem o papel primário de mediar o conhecimento dos sujeitos da ação educativa, de modo a auxiliá-los no processo organizativo para qualificar e fortalecer a participação social comunitária nos espaços decisórios dos municípios de abrangência do projeto. A equipe tem, também, a atribuição de propiciar ferramentas cognitivas capazes de ampliar a leitura da realidade para a construção coletiva de estratégias de enfrentamento dos problemas e conflitos vivenciados.

Na etapa de concepção do PEA-TP foi constituído um grupo de trabalho (GT) formado por professores/pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais (PPGPS) do Centro de Ciências do Homem (CCH) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf) e analistas ambientais da Petrobras. Este GT tinha como objetivo apresentar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) uma proposta pedagógica embasada nos resultados do Diagnóstico Participativo (DP) do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC). Debruçado nos dados sistematizados que o relatório do DP do PEA-BC evidenciara,

o GT identificou uma problemática manifestada pelas comunidades: a completa desinformação a respeito dos royalties do petróleo.

No centro dos debates do GT coabitaram proposições para estruturar um desenho metodológico com capacidade de mitigar as lacunas observadas. Neste contexto nasce o Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos, tendo como principal objetivo mitigar a desinformação sobre as rendas petrolíferas. Os objetivos, metas e resultados esperados coadunam para propiciar aos sujeitos da ação educativa capacidades para a participação qualificada nos espaços decisórios, colocando em prática o exercício da cidadania em busca do controle social dos royalties do petróleo e das participações especiais.

As reflexões suscitadas durante a elaboração do PEA-TP elucidaram o grande desafio que se lançava e a necessidade de formar uma equipe executora com capacidade teórico-prática para desenvolver, junto aos sujeitos da ação educativa, ações pedagógicas e de incidências políticas para o fortalecimento das habilidades da comunidade e viabilizar condições para a apropriação do conhecimento sobre temas ligados ao processo democrático. Nessa perspectiva, a equipe executora precisaria agrupar profissionais com experiência em pesquisa, em mobilização popular, em metodologias participativas, em mediação de conflitos, em transposição didática, etc., de modo a ter capacidade de mergulhar na realidade socioambiental das comunidades dos dez municípios de abrangência do PEA-TP, junto aos comunitários, analisando os problemas e conflitos vividos e as potencialidades para estabelecer uma relação dialógica de engajamento das pessoas nas ações do projeto.

Logo ficou perceptível a necessidade de prever, como alicerce das ações do PEA-TP, a formação continuada de equipe como meta, por se compreender que os temas primordiais ao debate a que o projeto se propõe — tais como democracia, participação e controle social — são de

suma importância para a incidência política qualificada pela população, em busca de acesso à garantia de direitos. A equipe precisaria possuir capacidade e conhecimento técnico para desempenhar suas atribuições com qualidade para auxiliar as ações políticas dos NVCs.

A participação popular no contexto das ações do PEA-TP tem suporte técnico, organizacional e teórico da equipe executora, que se estrutura em três ramificações complementares: pesquisa, campo e gestão logística. Por isso, a equipe tem sido avaliada pelos NVCs como relevante na trajetória grupal de incidência política que eles têm conquistado. Nessa ótica, os membros da equipe do PEA-TP, além atuar na condição de educadores sociais, desempenham um papel de assessoria técnica para as ações políticas cidadãos dos grupos. A equipe confere aos NVCs a segurança de estarem respaldados tecnicamente, do mesmo modo que os demais grupos políticos nos eventos públicos de disputa. Na próxima seção, será descrito o processo de configuração da equipe executora durante as várias fases do projeto e sua adequação — tanto na estrutura, como na formação continuada — para responder às demandas do campo.

## 1.2. A estrutura da equipe do PEA-TP

O desenho estrutural da equipe do PEA-TP é parte do arranjo metodológico para a execução das ações e para a obtenção dos resultados esperados junto aos sujeitos da ação educativa. Essa afirmação parece óbvia, visto que uma equipe sempre é configurada para alcançar os objetivos e metas de uma organização; entretanto, no contexto das ações do PEA-TP, a configuração da equipe leva em consideração que a própria equipe é uma categoria de sujeito da ação educativa das ações do licenciamento ambiental federal (LAF).

A definição do número de técnicos(as) e a especificidade de cada função conecta-se diretamente às atividades estabelecidas nos planos de trabalho, tendo em vista os imperativos para a execução das ações pre-

vistas em atendimento aos objetivos e metas. Além disso, as adequações da equipe se assentaram na experiência empírica adquirida gradativamente com o amadurecimento da coordenação do PEA-TP (constituída pela Coordenação Técnica, Coordenação Pedagógica e Coordenação de Campo) e da própria equipe.

A práxis freiriana vivenciada no processo analítico do PEA-TP permitiu as adequações realizadas ao longo da vida do projeto até a configuração estruturada na Fase III (2020-2023). Desde o início do PEA-TP, em 2014, a equipe foi composta por profissionais com vínculo empregatício, por meio da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), e por bolsistas categorizados(as) como pesquisadores(as) e apoio técnico. Na Fase I do PEA-TP (2014-2016), a equipe esteve composta por técnicos celetistas e bolsistas dedicados às ações itinerantes da Caravana Territórios<sup>1</sup> e aos encontros municipais que aconteciam logo após a partida da Caravana para outro município. Era fundamentalmente um período de mobilização de cidadãos e cidadãs e de sensibilização quanto à relevância da temática do projeto, e o desenho da equipe teve isso como base. Como resultado desse trabalho foi constituído, em cada um dos dez municípios, um grupo de comunitários denominado Núcleo de Vigilância Cidadã (NVC).

Na Fase II (2017-2019), o foco era formar e consolidar os NVCs, e isso exigiu uma equipe mais numerosa e com perfil apropriado. Por esse tempo se definiu a figura de um técnico responsável por uma dupla de municípios próximos, de modo a preservar a identidade do projeto em

---

<sup>1</sup> A Caravana Territórios do Petróleo foi uma experiência itinerante realizada no momento inicial da Fase I do PEA-TP (2014-2016) que percorreu os dez municípios de abrangência do projeto buscando mobilizar cidadãos potencialmente interessados na pauta do controle social das rendas do petróleo. Sobre a Caravana, ver o capítulo “O legado de boas práticas desenvolvidas pelo PEA-TP no fazer pedagógico, comunicacional, de pesquisa e monitoramento”, nesta publicação, e o livro “A Caravana Territórios do Petróleo: ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos” (GANTOS, 2016).



suas manifestações particulares, evitando que em cada município se estabelecesse, por assim dizer, um projeto diferente. Além disso, a experiência de trabalhar em dupla significou um passo inicial na construção de redes com abrangência territorial situadas além dos limites municipais, o que em tese amplia o olhar sobre problemas comuns aos diferentes municípios e eleva a potencialidade de organização da agenda para enfrentá-los.

Já na Fase III (2020-2023), o carro-chefe do projeto passou a ser as Reuniões Comunitárias (RC), nas quais os(as) membros(as) dos NVCs se deslocam até suas comunidades de origem para compartilhar o conhecimento adquirido, discutir demandas e construir coletivamente o caminho para tentar seu atendimento pelo poder público. Para que a equipe estivesse estruturada para esse tipo de empreitada, seu desenho foi novamente ajustado, mediante o acréscimo de um(a) profissional por município. Também a equipe de pesquisa, existente desde o início, se voltou mais claramente para objetos de investigação de interesse direto dos NVCs, que a essa altura já eram mais maduros e detentores de objetivos definidos.

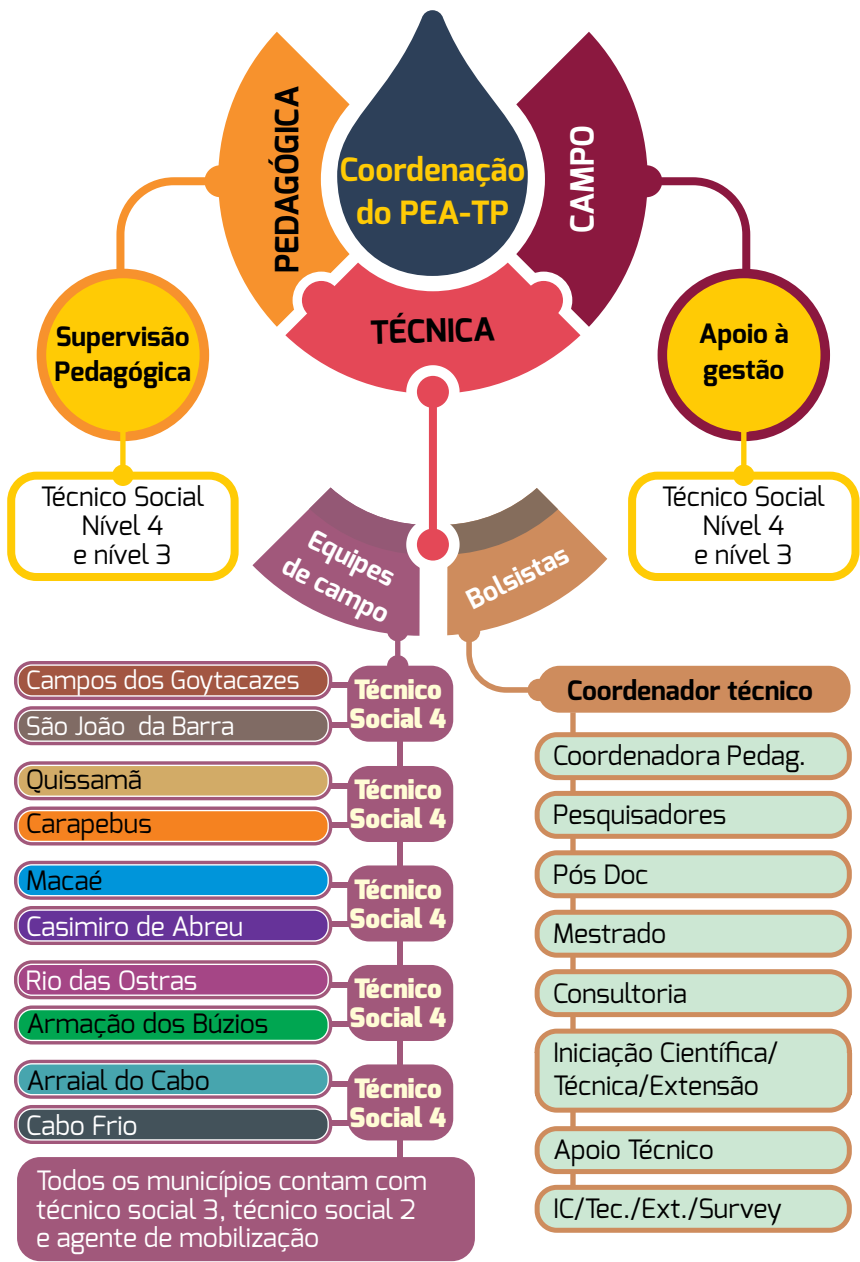
Um aspecto inovador da equipe do PEA-TP — a figura dos(as) agentes de mobilização — foi adotado a partir da Fase II com base em uma experiência bem-sucedida vivida de forma localizada no NVC de Cabo Frio durante a Fase I. Trata-se de uma bolsa de extensão comunitária, com critérios de recrutamento definidos a partir da realidade do público do projeto. A bolsa é dirigida a participantes dos NVCs — sendo aberta para outras pessoas apenas quando não há interesse ou disponibilidade no grupo — e tem como função primeira o auxílio na mobilização efetuada de forma permanente pelos núcleos. Para além disso, a inclusão dos(as) agentes de mobilização tem sido vista pelo conjunto da equipe e pela Coordenação Técnica como um mecanismo para propiciar às pessoas das comunidades pleno acesso ao aparato organizacional que ampara a ação dos núcleos. Participando da equipe técnica, o(a) agente de mobilização vivencia por dentro a experiência de organizar reuniões

e eventos e responder a demandas da empresa licenciada ou do órgão ambiental e, sobretudo, participa das formações de equipe, em geral ministradas por profissionais de referência em suas áreas de atuação.

Essa inovação surgiu a partir da avaliação positiva da atuação de uma bolsista no NVC de Cabo Frio, ainda na Fase I, quando não havia essa função prevista no desenho do PEA-TP. Na ocasião, a Coordenação Técnica do projeto, atenta à importância da inclusão da comunidade na análise crítica e no suporte à tomada de decisão, vislumbrou fazer a experiência com uma líder comunitária extremamente ativa em seu município. Autorizada pela empresa licenciada, a experiência acabou se institucionalizando nas fases seguintes do projeto.

O grupo de celetistas inclui o pessoal de apoio à gestão, que se divide entre as equipes técnica e operacional — ligadas à Coordenação de Campo — e a equipe pedagógica, ligada à Coordenação Pedagógica. Todas têm a atribuição de promover o suporte às ações do campo e a interlocução das coordenações com o campo. Entre outras atribuições, cabe a esse estafe auxiliar na organização do cronograma unificado dos dez municípios; distribuir material de trabalho; gerir e monitorar o uso dos equipamentos e uniformes; avaliar junto às equipes de campo as ações desenvolvidas; auxiliar o planejamento estratégico das ações e eventos; monitorar as incidências políticas dos NVCs; e acompanhar os preenchimentos dos instrumentos de gestão e controle do projeto.

A equipe executora do PEA-TP tem duas características consideradas importantes para o desenvolvimento do projeto: a multidisciplinaridade e a heterogeneidade. O grupo é composto por pessoas com diferentes níveis de escolaridade e formação, gênero, idade, cor e orientação sexual. Tais características são semelhantes às que se observam nos NVCs e por isso são consideradas importantes. A figura a seguir apresenta a categorização da equipe executora — tanto com vínculo celetista, quanto por bolsa.



Neste modelo de estrutura organizacional foi imposto à coordenação o desafio de analisar os processos envolvidos para o desenvolvimento das ações, de modo a garantir o cumprimento das metas e o alcance dos resultados esperados. Para isso, foi elaborada coletivamente a Matriz de Atribuição. Como o próprio nome indica, é um instrumento orientador usado por diferentes organizações para atribuir responsáveis, substitutos e envolvidos em cada processo de trabalho, definido por categoria e/ou integrante da equipe.

A configuração da equipe de um projeto com a natureza do Território do Petróleo deve ser pensada com bastante cautela e atenção e fundamentada na realidade vivenciada pelos grupos comunitários envolvidos na ação educativa. Para promover o engajamento das pessoas na proposta do projeto, é fundamental que os integrantes da equipe compreendam que o envolvimento com as causas comunitárias é algo intrínseco às tarefas a serem desempenhadas e que estas vão muito além das metas a serem atingidas. Faz parte dos trabalhos de base comunitária do PEA-TP a participação ativa da equipe no cotidiano das comunidades, principalmente dos membros dos NVCs em suas ações de vigília cidadã.

O reconhecimento das sutilezas envolvidas na condução técnica do projeto fez com que se incluísse como meta, desde a Fase I (2014-2016), a realização dos Seminários de Formação Continuada de Equipe. O aspecto especificamente técnico das formações foi todo o tempo observado, mediante forte atenção às necessidades do campo em cada momento. Mas, em sua concepção, esses eventos transcendem em grande medida a questão técnica. Realizados com metodologia de imersão, os seminários propiciam a aproximação e o contato direto entre membros dos mais distintos perfis, o que contribui para nivelar os diferentes tipos de saberes e tornar a equipe mais horizontal. Um bom exemplo disso é a

troca de informações, perspectivas e saberes que essas ocasiões suscitam entre profissionais de escolaridade e de vivência de campo muito díspares. A esse tópico nos dedicaremos a seguir.

### 1.3. A formação da equipe do PEA-TP

Reconhecendo a relevância da qualificação de seu corpo técnico para uma melhor performance na atuação dos sujeitos da ação educativa, o Projeto Territórios do Petróleo confere grande relevância aos Seminários de Formação Continuada de Equipe. Foram 18 edições ao longo da existência do projeto, sendo oito apenas na Fase III.

Esses seminários se consolidaram como elementos estruturantes no projeto político-pedagógico do Territórios do Petróleo, centrados na busca da qualificação da equipe em seu esforço de auxiliar as comunidades e na facilitação das ações do campo. Os seminários configuram-se como momentos relevantes no processo de caráter pedagógico para o bom desempenho das ações a serem desenvolvidas. São pensados para não apenas ampliar a sinergia da equipe, mas fundamentalmente qualificar o corpo técnico.

A definição dos temas é construída coletivamente e definida pela equipe tendo como referência as demandas do campo e os desafios enfrentados nos municípios. Os temas abordados procuram alcançar as questões e dúvidas trazidas pelo corpo técnico no desempenho de suas atividades, e a dinâmica consiste sempre em conceituar teoricamente os problemas suscitados por questões concretas e retornar à prática com um repertório teórico mais robusto, favorecendo a prática que estes encontram no campo.

Durante a primeira fase (2014-2016) foram realizadas quatro versões do Seminário de Formação Continuada de Equipe. Na Fase II (2017-2019) foram seis. Nessas duas fases os temas foram diretamente ligados aos conceitos basilares do processo de educação ambiental na

gestão ambiental pública e aos objetivos do PEA-TP. Em média estes seminários reúnem cerca de 80 pessoas em cada edição. Nos anos de 2021 e 2022, sob efeito da pandemia de covid-19, foram realizadas seis versões, todas em formato remoto. Já em 2023, com novo cenário sanitário, foram realizadas duas edições em formato presencial, em fevereiro e em junho.

Os seminários são planejados com ampla carga horária, que envolve a leitura de textos e artigos pertinentes ao tema a ser tratado (aproximadamente 35 horas de leituras prévias) e o seminário propriamente dito (40 horas aproximadamente). Além da participação ativa dos pesquisadores envolvidos no PEA-TP, os encontros são conduzidos por especialistas cuidadosamente escolhidos e convidados a partir da identificação das necessidades da equipe no contexto em questão. Temas como gestão ambiental pública, conflitos socioambientais, metodologia participativa, royalties e participações especiais estiveram presentes em todas as fases do projeto, pois, como já mencionado, são basilares no contexto do PEA-TP. Entretanto, com o desenvolvimento das ações e o aprofundamento do conhecimento da equipe e dos sujeitos da ação educativa, outros temas surgiram como necessidade de apropriação para ampliar a bagagem do saber.

A experiência adquirida com as ações pedagógicas do projeto possibilitou à equipe compreender que estudar a conjuntura em torno das rendas petrolíferas necessariamente inclui o entendimento sobre orçamento público e transparência. Por isso, desde a Fase II do projeto esses temas foram incluídos no arcabouço dos Seminários de Formação de Equipe. Em cada fase do projeto a meta cresceu em número de seminários, sendo quatro na primeira, seis na segunda e oito na terceira fase — a que será mais explorada adiante.

As oito edições realizadas na Fase III tiveram seus temas definidos paulatinamente. Tendo em vista a existência de uma equipe em gran-

de parte renovada, o primeiro seminário abordou um aspecto básico da atuação profissional no licenciamento ambiental: “Conflitos socioambientais e estratégias para a mediação”. Entre os palestrantes estava uma das referências nessa temática no Brasil: Henri Acelrad, autor ou organizador de 24 livros e de 74 artigos acadêmicos. Nesta fase do projeto, o principal objetivo foi qualificar a equipe para atuação na mediação dos processos conflitivos, com base no aprofundamento conceitual, sobretudo sobre impactos, problemas e conflitos socioambientais.

A edição seguinte tratou da educação popular e do papel de seus agentes no contexto da gestão ambiental pública, trazendo para o debate nomes como José Silva Quintas — liderança histórica do grupo responsável, no Ibama, pela formulação e implementação da educação ambiental no licenciamento ambiental federal de petróleo e gás — e Carlos Rodrigues Brandão, professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professor visitante sênior da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Este tema é caro ao processo educativo da equipe por instrumentalizar os integrantes e possibilitar-lhes uma melhor atuação junto aos grupos com perfil diversificado, incluindo diferentes níveis de escolaridade, faixas etárias e modos de vida.

O tema do controle social sobre os orçamentos municipais foi pautado na terceira edição. Também basilar no contexto do projeto, esse tema é sempre desafiador para a equipe pedagógica por ser abrangente e apresentar diferentes possibilidades para a abordagem da aprendizagem. Nessa edição, a proposta formativa buscou não apenas aprofundar a compreensão das diversas etapas que compõem a elaboração e execução do orçamento público, mas também destacar a importância do anteprojeto de orçamento público para o desenvolvimento de agendas locais. Outro objetivo foi o de conhecer e identificar as formas de participação e intervenção em sua elaboração.

Os outros dois seminários (quarta e quinta edições) sobre a gestão ambiental pública foram concebidos no formato de um curso básico de Gestão Ambiental Pública (GAP), e foram coordenados pelo professor José Quintas. O curso teve como referência o programa oferecido aos analistas ambientais da extinta Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM) do Ibama, por ele coordenado. No âmbito desse programa, foram oferecidas mais de 20 turmas, o que seria posteriormente ampliado para um público externo ao Ibama, mas com relação direta com o processo administrativo, como é o caso dos analistas da Petrobras. Em 2021, o professor José Quintas, junto à equipe do PEA-TP, atualizou o curso promovendo uma nova versão do programa formativo, com a oferta de vagas para os demais PEAs da BC.

O curso foi realizado em duas etapas, com o rigor procedimental — considerando carga horária e avaliação — de curso de extensão aprovado pela Uenf, resultando em certificação para os(as) cursistas que cumpriram as exigências. Esse curso contou com um corpo de professores com relevante reconhecimento na área, como Carlos Walter Porto-Gonçalves; Elizabeth Ériko Uema; Henri Acserald; Lúcia de Fátima Socoowski Anello; Marcos Antônio Pedlowski, Maurício Guetta; Mauro Guimarães; Mônica Armond Serrão e Phillipe Pomier Layrargues — todos atuando sob a coordenação de José Quintas.

O seminário sobre governança pública das rendas petrolíferas e os mecanismos de controle social foi a sexta edição da Fase III. O conteúdo estabelecido favoreceu o aprofundamento da compreensão coletiva da equipe sobre os mecanismos de controle social das rendas petrolíferas a partir do exame de casos bem-sucedidos. O Seminário contou com a experiência do analista ambiental do Ibama Júlio César Dias.

O sétimo e oitavo eventos foram pautados a partir da iminência do encerramento do PEA-TP ao final da Fase III, abordando os caminhos para uma possível institucionalização dos NVCs em um cenário



sem a estrutura do projeto Territórios. O sétimo seminário, realizado de forma presencial e em formato de imersão, suscitou reflexões sobre os mecanismos de governança das organizações sociais. Os especialistas convidados para esta edição foram Luciana Tatagiba, professora livre docente da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e Jones Manoel, educador e comunicador popular.

Por fim, o oitavo Seminário de Formação de Equipe tratou da organização social e dos caminhos para o controle do orçamento público pela sociedade organizada. A proposta deste encontro foi preparar ainda mais e melhor a equipe do PEA-TP para assessorar os NVCs, principalmente para se projetarem para além das ações do projeto. As atividades visaram auxiliar a elaboração de uma reflexão coletiva acerca de um futuro enquanto grupo regularizado para a continuidade das ações de controle social nos municípios de atuação e consequentemente para melhoria de vida por meio de acesso de direitos. Nesta edição o conteúdo abordado aprofundou o conhecimento da equipe no que tange ao controle social, adentrando o papel e a operacionalização das instituições de controle nas três esferas de poder. Para isso, a dupla de especialistas convidados foi o professor Valdemir Pires e a auditora de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro Karine Tomaz Veiga.

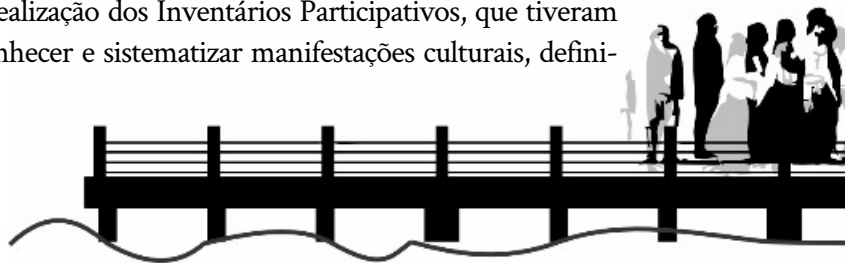
Os Seminários de Formação Continuada de Equipe, no contexto das ações do projeto, se configuram como uma ponte entre a realidade vivida pelas comunidades em situação de vulnerabilidade aos impactos socioambientais negativos provenientes da cadeia produtiva de petróleo e gás e as reflexões teóricas sobre temas e questões enfrentados pela sociedade. A equipe executora, sobretudo a que atua diretamente no campo com o planejamento e execução das ações pedagógicas e com o acompanhamento e assessoria técnica para as incidências dos NVCs, corporifica esta conexão viabilizando alcançar resultados significati-

vos (tanto subjetivos como concretos) pelos NVCs nos municípios de abrangência do PEA-TP.

## **2. Efeitos práticos do processo pedagógico do PEA-TP**

Desde sua concepção inicial, o Projeto Territórios do Petróleo considerou que o fomento ao controle do orçamento público por grupos populares não poderia se basear apenas em uma espécie de adestramento dos indivíduos em relação aos dados técnicos das rendas do petróleo e do ciclo orçamentário. Concomitantemente ao estudo das normas técnicas e legais sobre o orçamento público e sobre os royalties, na formação conduzida pela equipe técnica do PEA-TP percebeu-se a importância da dimensão da cultura local na construção e adensamento dos laços entre os sujeitos e destes com seu território. Entendemos território como “um conjunto complexo e indissociável de práticas sociais — econômicas, políticas, culturais, ideológicas — que se revela como escrita temporal de sujeitos e como impressão espacial de ações, técnicas e objetos no chão de nossas existências” (BARBOSA, 2017, p. 13). A importância do território para a consolidação dos laços de identidade compartilhados — e quase sempre afetivos — não deve ser desprezada, uma vez que nele se dá a reprodução da vida social em que é preciso mobilizar os recursos materiais, imateriais e espirituais fundamentais em nossa experiência de vida. Cultura e território “se realizam mutuamente” (BARBOSA, 2017, p. 51).

Neste sentido é que se tornou importante, no contexto da formação continuada de equipe e na busca pela autonomia dos NVCs, a valorização do contexto cultural, que inclui os saberes, as celebrações, os lugares e objetos, os modos de fazer e de viver, as leituras de mundo próprias destas comunidades. Uma das ações específicas do projeto nessa vertente foi a realização dos Inventários Participativos, que tiveram como objetivo conhecer e sistematizar manifestações culturais, defini-



das pelos sujeitos da ação educativa, em cada um dos dez municípios de atuação do PEA-TP. Trata-se de excelente exemplo da repercussão de um processo formativo continuado, em que os sujeitos incorporam os valores culturais de seu território como parte de suas reivindicações para uma melhor qualidade de vida. Ao ampliar o repertório dos bens culturais, a realização dos Inventários permitiu o aprofundamento da relação tempo-espaço a partir da vivência e da memória compartilhada, tecendo um ambiente fértil para uma maior participação social e para a consciência cidadã.

*Em 24 e 25 de maio de 2019, realizava-se o Seminário de Memória e Patrimônio Cultural de Rio das Ostras, por iniciativa do Conselho Municipal de Cultura e da Fundação Rio das Ostras de Cultura. A população foi convidada a participar para debater a identificação dos patrimônios do município — históricos, paisagísticos, entre outros — tendo em vista a proposição de ações e políticas de preservação. O tema geral do seminário era “Raízes da nossa identidade”, e a programação incluiu a palestra “A valorização do patrimônio simbólico no Brasil”, ministrada por representante da Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) no Rio de Janeiro. Duas jovens se destacaram dentre os presentes ao narrar uma experiência vivenciada como parte das ações do NVC ao qual estavam vinculadas. A vivência, fruto de uma pesquisa sobre o patrimônio cultural local realizada por eles mesmos, habilitou o grupo a expressar-se com autenticidade. As jovens relataram sua experiência na aplicação prática da metodologia do Inventário Participativo, desenvolvido pelo Iphan, que proporcionou, por meio de uma pesquisa, um maior protagonismo dos sujeitos, permitindo a aquisição de maior conhecimento do território, mediante a identifi-*



cação de elementos culturais e ambientais partilhados simbolicamente pelos grupos sociais. A experiência com os bens culturais evidenciou os elementos materiais e imateriais que o grupo social compreende como preciosos — ou seja, aquilo que, na efemeridade das coisas e na velocidade dos acontecimentos, é preciso preservar para as futuras gerações. Relaciona-se diretamente com a experiência e a memória vivida pelo grupo que define o que é e o que não é culturalmente importante para si e para a comunidade. Depois do momento do seminário, as jovens decidiram conversar com a representante do Iphan, que se mostrou muito entusiasmada com a participação ativa delas, para narrar a relevância do desenvolvimento do Inventário para o grupo, destacando a descoberta da cultura em seu município por meio da metodologia dos Inventários. Uma das jovens explicou que graças à pesquisa conheceu manifestações e bens culturais em seu município, o que aprofundou seus laços com o território em que vivia. No bairro Boca da Barra, o NVC destacou como importante para si e para a comunidade a memória da Festa de São Pedro, enquanto na localidade de Cantagalo o bem resgatado foi a Festa do Feijão. Ambos os bairros pertencem ao Rio das Ostras. Entusiasmada com o que ouvia, a representante do Iphan convidou o grupo a apresentar na 6ª Superintendência do órgão, na cidade do Rio de Janeiro, os resultados do Inventário Participativo. Por razões de logística, a apresentação viria a ser efetuada pela coordenadora de campo do Projeto Territórios e pela pesquisadora envolvida na atividade. No evento ambas apresentaram inicialmente o PEA-TP e em seguida os resultados dos inventários realizados nos dez municípios. Havia, na sala da superintendência, um público diversificado e interessado em compreender como foi a aplicação da metodologia com os comunitários envolvidos. Foi uma tarde de muito debate e reflexões. Enquanto isso, no município de Rio das Ostras, os membros do NVC continuavam ativos, incidindo politicamente. Quando, no ano de 2023, um representante do NVC ofertou um exemplar da publicação Atlas Territórios do Petróleo à presidente da Fundação Rio das Ostras de Cultura, ela se encantou

*com o trabalho de pesquisa realizado pelo grupo, registrado no material do projeto, e apresentou um projeto de Lei para reconhecimento da Festa de São Pedro como genuína expressão e patrimônio imaterial da cultura municipal. O NVC teve, ainda, protagonismo na apresentação da pesquisa na audiência pública, e o projeto foi aprovado como Lei n.º 2.852, de 28 de fevereiro de 2023, sancionada pelo chefe do Poder Executivo do Município de Rio das Ostras e publicada na edição 1.559 do Diário Oficial, em 28 de abril de 2023.*

O conteúdo gerado pelos inventários foi publicado como uma das seções do Atlas Territórios do Petróleo. Lançada em 2022, a publicação contém, ainda, a Cartografia Reversa, a Cartografia Social e a Cartografia da Palavra — conteúdos registrados com absoluto respeito ao protagonismo dos grupos populares que os elaboraram. Em Macaé, o NVC organizou a entrega de um exemplar do Atlas ao presidente da Sociedade Musical Beneficente da Lyra dos Conspiradores, o que levou a uma mobilização em torno da preservação do bem inventariado, que foi a sede da entidade. Desdobramento semelhante se verificou em Arraial do Cabo, onde o NVC se mobilizou no âmbito de uma Câmara Técnica do Conselho Municipal de Meio Ambiente no processo de discussão sobre o Programa de Municipal de Educação Ambiental | ProMEA e sugeriu o desenvolvimento do Inventário Participativo como uma das ações essenciais para sua implementação.

Outra ação que se revelou inovadora e bem-sucedida foi a realização das Reuniões Comunitárias (RC). As RCs surgiram na Fase III do Projeto Territórios do Petróleo como resposta a uma demanda dos membros dos NVCs apresentada ainda na Fase II. Àquela altura, em fins do biênio 2017-2019, discutia-se coletivamente o desenho da etapa seguinte do projeto, e os comunitários se mostravam ansiosos por compartilhar para além dos núcleos a experiência e o conhecimento até então adquiridos. As Reuniões Comunitárias, concebidas

como oportunidades para que as discussões travadas nos NVCs extravasassem os seus limites e chegassem às comunidades de origem de seus membros, se tornaram o carro-chefe do projeto em sua Fase III. Junto com o objetivo de disseminar conhecimentos sobre royalties e orçamento público, as RCs propiciaram protagonismo aos comunitários dos NVCs na preparação e realização dos eventos e ainda atraíram novos membros para os núcleos. Em todos os dez municípios de atuação do PEA-TP os membros caracterizam as RCs como uma relevante atividade, inclusive para ampliar o reconhecimento do território e compreender os problemas sistêmicos municipais, com o rompimento da visão pontual e local, possibilitando alongar as redes de contato e fortalecer as incidências políticas em busca de acesso a direitos por meio de políticas públicas.

Em alguns municípios os representantes dos poderes Executivo e Legislativo estiveram presentes nas RCs a convite dos NVCs para sanar dúvidas das comunidades em relação às suas atribuições e aos procedimentos para solicitação de políticas públicas nos municípios. A presença das autoridades locais em espaços comunitários ameniza o distanciamento imposto nos espaços decisórios e horizontaliza o debate, facilitando a comunicação da população com os agentes públicos, sejam vereadores ou secretários do Executivo. Em Carapebus, por exemplo, alguns encaminhamentos relacionados à iluminação pública e à segurança pública obtiveram resultados efetivos.

### **3. Conclusão**

Após a redemocratização do Brasil, ocorrida na década de 1980, observou-se uma crescente onda de institucionalização de mecanismos de participação popular, tais como conselhos gestores, audiências públicas, conferências de políticas públicas, ouvidorias, orçamentos participativos, além de uma ampliação de canais de transparência

e acesso à informação. Mas o que chama atenção é que essa participação nas políticas públicas ficou consagrada no principal instrumento político jurídico da transição democrática, a Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988). Diversas políticas, em áreas como saúde, educação, assistência social e cultura, contam constitucionalmente com o princípio da participação. Outras políticas e normas infraconstitucionais introduziram a gestão democrática em seus textos, como foi o caso do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

A aposta institucional era a de que a participação popular nas políticas públicas pudesse aprimorar a governança e o desenho do desenvolvimento nacional, incorporando valores sociais ao processo, além do aspecto econômico. No entanto, um ponto que não foi considerado é que, por se tratar de um campo de disputa com atores com assimetria de poder, a posse de recursos críticos (financeiros, logísticos e organizacionais) tem um impacto significativo nos resultados finais.

Uma das vertentes de trabalho da equipe do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo é exatamente esta: promover a participação e o controle social de forma efetiva por meio da organização e funcionamento dos Núcleos de Vigília Cidadã. Dessa forma, o PEA-TP garante os recursos materiais para que seus membros possam trazer as demandas da comunidade, reunir-se, capacitar-se e elaborar estratégias de ação. A equipe desempenha um papel fundamental nesse processo, coletando e disseminando informações relevantes, garantindo o acesso dos membros às reuniões e fornecendo apoio logístico, como alimentação e transporte. Além disso, a equipe também possui um papel executivo relevante, elaborando documentos de incidência, solicitando informações e participando das intervenções realizadas pelo núcleo.

É importante destacar que esses recursos são justamente aqueles

que representantes de interesses, principalmente econômicos, possuem devido à natureza de suas atividades. É comum que empresas se apresentem em audiências públicas e conselhos com pessoal especializado, como engenheiros ou advogados, que utilizam de seu tempo remunerado e dos recursos das empresas para defender os interesses empresariais. No entanto, essa não é a realidade nas ações coletivas de atores como associações de bairro, por exemplo, que não contam com pessoal remunerado para trabalhar em prol de interesses e muitas vezes precisam dedicar seu tempo não remunerado para a participação, o que dificulta uma preparação adequada para a incidência política.

O PEA-TP, por meio de sua equipe e dos recursos oferecidos, proporciona uma atuação mais equânime em relação aos atores que possuem maiores recursos para defender seus interesses. Além disso, o projeto confere aos sujeitos da ação educativa uma posição social privilegiada para acessar e ocupar espaços de poder, por meio de recursos materiais, organizativos, mas também através de marcadores simbólicos, como é o caso das camisas com logotipos de instituições como Petrobras, Ibama e Uenf. Esses símbolos fornecem aos membros dos NVCs uma posição social clara, legitimada pelo Estado, alicerçada em uma política pública de licenciamento ambiental, que visa à justiça intergeracional e social, ao bem-estar da população e ao aprimoramento das políticas e dos serviços públicos.

Para tanto, a composição da equipe do PEA-TP foi pensada através da multidisciplinaridade e heterogeneidade, refletida nos diferentes níveis escolares e formação, gênero, cor e orientação sexual, incluindo membros da própria comunidade, a fim de refletir a inclusão do saber local e diverso como fundamental para o desenvolvimento do trabalho. Assim, a formação da equipe é cuidadosamente elaborada a partir da realidade vivenciada pelos comunitários envolvidos na ação educativa.



Um ponto central é que a relação comunitária está para além das métricas quantitativas das planilhas e metas estabelecidas, abrangendo o envolvimento no viver comunitário e no cotidiano da comunidade, o que possibilita compreender suas demandas e transformar essas vivências e saberes nas ações de vigília cidadã.

Consciente da complexidade dessa tarefa, o PEA-TP organiza as formações continuadas das equipes de acordo com as demandas do campo e temas emergentes dos problemas e desafios vividos. Com essa forma coletiva de agir, a equipe e os sujeitos da ação educativa foram capazes de alcançar grandes resultados, tanto na ocupação de espaços de poder e instituições participativas, quanto na apropriação de instrumentos que qualificam sua relação com a cidade, como o Inventário Participativo. Com as Reuniões Comunitárias, os NVCs foram capazes de aumentar sua abrangência de ação para territórios em geral negligenciados pelo poder público.

Assim, o PEA-TP logrou formar uma equipe eficiente e com um viés humanista, consciente de sua identidade e vinculada ao seu território, capaz de impulsionar a participação popular e o controle social. Desde o início, o projeto dedicou-se a cultivar um ambiente integrador com a comunidade. O investimento significativo na formação continuada e sólida da equipe resultou em que vários de seus membros foram convidados a se integrarem a outros PEAs ou mesmo a coordená-los.

O PEA-TP é um exemplo de como a participação pode ampliar o seu potencial quando questões fundamentais, como a adoção de metodologias participativas e populares, são utilizadas para a exteriorização de demandas por meio de uma linguagem acessível. Além disso, a experiência do projeto demonstra como a alocação de recursos materiais e simbólicos se reflete em políticas públicas mais inclusivas, participativas e cidadãs. O projeto reconhece as manifestações

populares como legítimas e rejeita a estigmatização elitista que subestima a importância da formação e organização para a participação, valorizando os saberes e linguagens populares por meio de mediações inclusivas e respeitosas.

Em suma, esse trabalho defende que a participação como política pública deve contemplar a distribuição de recursos críticos para viabilizar uma participação efetiva de grupos sociais vulneráveis que historicamente têm sido aliados dos processos políticos de tomada de decisão que afetam a sua vida. O PEA-TP e sua equipe demonstram que é possível alcançar resultados significativos ao estabelecer uma metodologia adequada, investir em recursos materiais e simbólicos e promover a inclusão de saberes diversos.

## Referências

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, p. 13-25, 2011.

AZEVEDO, Nilo Lima de; CAMPOS, Mauro Macedo; LIRA, Rodrigo Anido. Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 13, p. 439-461, 2021.

BARBOSA, Jorge Luiz. Cultura e território. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10257.htm). Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

GANTOS, Marcelo Carlos. A Caravana Territórios do Petróleo: resignificando a educação ambiental na Bacia de Campos / coordenação de Marcelo Carlos Gantos -- Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, 2016.

PERES, Ursula Dias. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. Caderno CRH, v. 33, 2020.

SILVA, Michelle Nascimento Weissmann da. A percepção dos impactos socioambientais provocados pela cadeia produtiva de petróleo e gás na Bacia de Campos. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 140 p. 2022



# **Desafios comunicacionais no PEA-TP: inteligência coletiva e a vigília cidadã para mitigar a desinformação sobre receitas petrolíferas**

Simone Rodrigues Barreto  
Marcus Vinícius dos Santos Cunha

## **Introdução**

Entre todos os desafios inerentes ao Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo (PEA-TP), o comunicacional, no âmbito de buscar mitigar a desinformação a respeito das receitas petrolíferas, desponta como um dos principais. Para chegar a essa conclusão, é preciso observar, na trajetória do PEA-TP, as atividades pedagógicas das três fases de execução para entender sua relação direta com a Comunicação e o estímulo ao uso de ferramentas com o objetivo de desenvolver uma “inteligência coletiva” em cada município de atuação do projeto, possibilitando aos indivíduos a aptidão para imaginar e debater um futuro comum desejado e buscar os meios reais para atingi-lo, num enfoque de planejamento cooperado. Acredita-se que isso foi possível mediante a noção criada de vigília cidadã (VC) proporcionando a cada participante dos Núcleos de Vigília Cidadã (NVC) um estado de consciência em constante alerta.

Tal sentido é definido por Gantos (2015) como o domínio da informação necessário para promover a vigília cidadã sobre a gestão municipal da renda petrolífera na Bacia de Campos (BC). “A metodo-

logia da vigília visa propiciar um agir comunicativo que sustente uma mediação eficaz entre a esfera pública e os segmentos da sociedade considerados sujeitos da ação educativa” (GANTOS, 2015, p. 11).

A vigília passa a ser um dispositivo social que uma vez constituído nos municípios selecionados promoverá aos sujeitos da ação educativa uma inter-relação física e virtual em rede, aproximando-os pelo diálogo pelo compartilhamento de experiências rituais comuns. Esta ação coletiva produzirá um “novo” canal de informação depurada e autêntica que servirá como um foro de discussão para ajudar aos grupos participantes do projeto a se nivelar e qualificar para decidir (GANTOS, 2015, p. 1643).

É o que se pôde observar nos NVCs, em maior ou menor escala, variando de município a município, após participarem de um conjunto de atividades formativas, tais como oficinas e seminários, o que serviu aos indivíduos como um suporte técnico composto por informação, conhecimento qualificado, mecanismos e técnicas de disseminação do conhecimento adquirido.

Os indivíduos eram expostos à informação sobre renda petrolífera de forma permanente e, ao mesmo tempo, estudavam, buscavam decodificar esse entendimento técnico para representarem desde o ponto de vista pessoal dos participantes do projeto nas reuniões ordinárias, até mesmo na expansão dessas opiniões nas arenas de debates públicos, visualizando o que está em jogo no dia a dia da vida nos territórios do petróleo fluminenses.

A participação dos sujeitos da ação educativa nas atividades torna perceptível que, no momento atual da Fase III do PEA-TP, há um anseio e até mesmo um sentimento de urgência entre os membros dos NVCs

para a apropriação de instrumentos estratégicos que os auxiliem a criar laços comunicacionais. Em rede, entre eles, em nexos, com suas comunidades, e em extensão, com a sociedade como um todo. Uma busca por legitimação como vozes atuantes na temática das rendas petrolíferas e até mesmo nas questões orçamentárias como um todo.

Indica também o grau de maturidade conceitual pelo qual vivenciam os temas discutidos nas reuniões ordinárias e comunitárias e na atuação dos mesmos nos espaços de participação política. Maturidade esta que faz com que se sintam com propriedade para disseminar suas perspectivas sobre a narrativa das rendas, o que ressalta a importância de dominarem ainda mais os meios para alavancar o agir comunicativo pleno.

### **1. Vigília cidadã: tripé das noções de informação, comunicação e conhecimento**

As atividades que compõem a vigília cidadã foram direcionadas: 1) para a descoberta e detalhamento da natureza complexa e “invisível” da cadeia de impactos vinculada aos royalties e à indústria do petróleo em suas localidades e; 2) para a identificação, discussão e superação dos entraves detectados na Fase I sobre a compreensão pública da aplicação e gestão municipal das rendas petrolíferas nas localidades afetadas.

Nesse caso, a vigília cidadã compreendeu basicamente três tipos de atividades que foram foco das ações educativas:

- a) Reunir, caracterizar, analisar e mapear informação a respeito da natureza sistêmica dos impactos da indústria do petróleo, os conflitos em torno deles e suas diversas percepções e apropriações; o contexto da economia política dos recursos naturais no extrativismo; as discussões políticas da partilha e a contabilidade pública dos royal-

ties nos municípios da BC (arrecadação, composição orçamentária e destinos da utilização dos recursos);

b) Pesquisar, ler, discutir e sintetizar a informação sobre os municípios da área de abrangência do PEA Territórios do Petróleo: interpretar e elaborar notícias e informes; formar uma visão crítica sobre questões como recursos naturais, impactos sociais, royalties, controle social, desenvolvimento, crise ambiental; e propor visões prospectivas baseadas em cenários econômicos e socioculturais futuros dos municípios da BC;

c) Difundir, comunicar, interpretar e partilhar a informação em rede: oferecer qualificação em linguagens e formatos comunicacionais disponibilizando acesso aos SAEs em suportes diferenciados (PEA-TP, 2016, p. 10).

Entende-se que essa metodologia desenvolvida por Gantos (2015) se apoia na análise e diagnóstico sociocomunicacional de comunidades e organizações (VIZER, 2007), método que consta de um roteiro de “observação social” e um dispositivo para análise e diagnóstico em coletivos sociais — neste caso aplicado aos NVCs — que permite usar estratégias participativas e pesquisa-ação focadas em assuntos pré-determinados de informação, interpretação e comunicação grupal (royalties). Este dispositivo funciona como uma rede que relaciona sujeitos, coisas e discursos e oferece categorias e dimensões de observação de práticas sociais com ênfase nos processos comunicacionais, e conforme estabelecido pelo Plano de Trabalho do PEA-TP:

[...] a socioanálise vinculada às atividades previstas na vigília cidadã colabora para avançar na tarefa do cul-



tivo dos entornos dos grupos por meio de ações pontuais de educomunicação popular e de estudo e pesquisa em escala local/regional direcionadas à construção de cartografias de ação elaboradas desde a perspectiva dos sujeitos (PEA-TP, 2016, p. 8).

Sem dúvidas, sob esse prisma, os NVCs, por meio da vigília cidadã, vêm cumprindo o seu objetivo, especialmente 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).

É importante considerar que a vigília cidadã foi uma fórmula elaborada e apresentada para alavancar a experiência educativa desde a Fase I do PEA-TP. Segundo Gantos (2019), o desafio era diminuir e/ou mitigar a escassez de informação a respeito das rendas petrolíferas, e, conseqüentemente, a vigília cidadã foi se tornando o “alicerce e estrutura no sentido das diversas ações e metas pautadas no plano de ação do projeto e nas suas consecutivas fases de realização” (GANTOS, 2019, p. 38).

Nesse escopo, a concepção de vigília cidadã está amparada teórica e metodologicamente num tripé das noções de informação, comunicação e conhecimento, aplicadas aos conceitos e práticas sociais que estruturam o processo educativo do PEA-TP.

Este desenho triangular se propõe incentivar o agir comunicativo do público do projeto e, ao mesmo tempo, estimular o cultivo dos entornos sociais dos SAE visando a ampliação do acesso à cidadania regulada. Segundo Vizer (2011), ao definir o papel do cultivo dos entornos sociais, os sujeitos e os coletivos sociais se ‘cultivam’ a si mesmos em um processo de aprendizagem e construção permanentes de dispositivos de apropriação e

transformação dos recursos próprios e de seus diferentes domínios ambientais (GANTOS, 2019, p. 37).

Dentro do conceito de vigília cidadã, a informação é um ativo social, estimulando na esfera pública a perspectiva cidadã da informação. Vale considerar que o trabalho realizado no PEA-TP relaciona-se com a produção e disseminação de informação qualificada, permeando ainda sua relação com a comunicação e conhecimento, alterando assim o eixo antes voltado apenas para os interesses institucionais ou governamentais, abrindo a possibilidade para colocar o foco no cidadão. Gantos (2019) defende que:

[...] a intenção da vigília cidadã foi, e ainda é, reduzir as incertezas sobre a “caixa preta” dos royalties, ampliando o acesso dos sujeitos da ação a fontes informativas e conhecimentos cívicos que estimulem o aprimoramento de aspectos ativos da cidadania. Assim, a vigília cidadã busca oportunizar aos membros dos NVCs ferramentas e conhecimentos para diminuir a assimetria informacional e comunicacional existente sobre o tema nos grupos sociais definidos como impactados pelo Diagnóstico Participativo do [Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos] PEA-BC. (GANTOS, 2019, p. 37).

Nesse caso, no aspecto do PEA-TP, é possível perceber na comunicação da vigília cidadã o compartilhamento de informação qualificada, ou seja, “um conjunto de dados organizados mediados por símbolos e sistemas de mensagens” (GANTOS, 2019, p. 41) no qual os indivíduos participantes do projeto e suas comunidades reconheçam, pesquisem, reflitam de forma crítica e se mobilizem por seus interesses coletivos na

temática do uso de recursos das rendas petrolíferas. Gantos acrescenta em sua definição do conceito que:

a comunicação, de modo geral, se integra à equação da VC como uma atividade-valor inerente à natureza da metodologia dialógica e à missão do PEA-TP. Quando dialogam pessoas, o que temos de fundo é, na realidade, uma interação entre matrizes socioculturais onde o “outro” é um ator social mais que um receptor, e o espaço de comunicação se define como espaço de construção de sentido (GANTOS, 2019, p. 41)

Nesse ambiente onde a informação é qualificada e repartida a todo o momento, estimulando o ecossistema comunicativo, é possível estabelecer uma rede comunicacional e, para além das ações educativas, a partilha de mensagens com significados claros e objetivos. Desde a Fase II até a Fase III, é possível perceber no PEA-TP essa comunicação na vigília cidadã, que por diversos canais e meios disponíveis se conecta ao coletivo de cidadãos. Considera-se ainda esse tipo de comunicação como um processo humano grupal de interação, nivelamento e mediação de linguagens para além da simples transposição da informação e, nesse caso, pode-se afirmar que, no âmbito da comunicação na vigília cidadã, a informação passa a ser entendida como o conhecimento comunicado (CAPURRO, 2007) ou que se torna público por via dos meios utilizados. A vigília parte da compreensão da noção da informação como conhecimento comunicado concebido como valor público, e, nesse aspecto, valor público é compreendido, conforme o decreto do governo federal 9.203/2017, como investimento de recursos públicos em produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização e que representem respostas efetivas e úteis às necessidades

ou demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade.

Nessa trajetória, o PEA-TP, desde a sua Fase I, desenvolveu atividades direcionadas ao campo da comunicação. Primeiro, oficinas de Educomunicação foram realizadas em todos os dez NVCs. Temas a respeito da construção da notícia, como acessar bancos de dados públicos, além de observar a produção midiática nas imagens e textos de forma mais crítica, possibilitaram aos participantes do projeto, em menor e maior grau, uma relação mais estreita com o processo comunicacional, fazendo com que se envolvessem mais na disseminação do conhecimento adquirido no projeto, propagando às suas bases comunitárias as temáticas municipais que envolviam o uso de recursos de royalties do petróleo.

Na Fase II, o amadurecimento desse processo de comunicação popular se tornou mais evidente com a execução do Boletim “Rede Territórios do Petróleo”. Naquele momento, os dez NVCs precisavam produzir boletins informacionais de forma coletiva.

A atividade pedagógica, realizada num período de dois anos, trouxe mais experiência e melhor compreensão do processo comunicacional, bem como novos desafios tanto por parte da equipe técnica do projeto quanto por parte dos indivíduos integrantes dos movimentos sociais e pertencentes aos NVCs.

É importante recuperar a informação de que o “Boletim Digital Rede Territórios do Petróleo” é considerado um dos resultados da vigília cidadã e pensado como um experimento de “ecossistema comunicativo” (MARTÍN-BARBERO, 1998 e 2002), (SOARES, 2002, 2009). Além do Boletim, também na Fase II foram experimentados a implantação do site do projeto, o banco de imagens com uso acessível aos NVCs e pesquisa pública e também o espaço de interpretação do PEA-TP.

Esses sujeitos, dentro do PEA-TP, formam os NVCs dos dez mu-

nicípios do litoral fluminense incluídos entre os produtores de petróleo e gás na Baía de Campos (BC), desde o município de São João da Barra, a norte, até Arraial do Cabo, a sul.

Cada NVC é composto por um grupo de cerca de 20 cidadãos oriundos de minorias sociais diversificadas daqueles municípios, como já dito antes, pertencentes prioritariamente a grupos sociais vulneráveis aos impactos da cadeia produtiva do petróleo e gás, tais como pescadores, associações de moradores, quilombolas, sem-terra, entre outros (PROJETO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO, 2016, p. 2).

Nesse sentido, o Boletim foi pensado como um exercício crítico de cidadania, sendo uma das metas formais no planejamento de execução do PEA-TP para aquela fase. Dessa forma, o pontapé inicial das atividades para a execução dos boletins por parte dos sujeitos integrantes nos NVCs ocorreu a partir da oficina de Educomunicação, realizada em todos os dez municípios de novembro a dezembro de 2017. Naquela ocasião, pesquisadores e técnicos do projeto do campo da comunicação exercitaram com os participantes estratégias de apuração, redação e produção de notícias, incluindo texto e imagens, e mais: exercitaram junto aos SAEs a reflexão das notícias a respeito de seus municípios. Na verdade, como afirmam Smiderle *et. al.* (2019), o objetivo não era apenas ensinar o fazer jornalístico, mas sim promover discussão coletiva do que estava por trás de cada técnica normalmente utilizada pelos meios de comunicação, além de apontar fontes de informações confiáveis e não confiáveis para fugir das fake news, ainda bem pouco discutidas naquele ano.

Entre várias atividades comunicacionais, tais como leitura e problematização de conteúdos midiáticos relacionados aos royalties do petróleo, a conclusão dessas oficinas foi a elaboração da primeira edição do Boletim Digital “Rede Territórios do Petróleo”. Nessa atividade, as

pautas produzidas pelos NVCs foram consideradas livres, desde que seguissem apenas a exigência de correlacionar o assunto escolhido à temática royalties do petróleo.

O formato dos boletins produzidos foi o *Portable Document Format (PDF)*, com *templates* definidos com a identidade visual de cada NVC. Tal identidade visual foi feita pela equipe técnica do PEA-TP, que tem em seu quadro funcional e de pesquisa profissionais de designer gráfico e jornalistas. Também foi prevista a expansão dos boletins digitais para outras plataformas, tais como *Podcast's*, animações para TV's, distribuição por mala-direta e redes sociais, porém essas formas não foram aplicadas ao longo da execução do boletim, sendo adotada apenas a versão em PDF.

A periodicidade estabelecida pelo plano de trabalho do PEA-TP na Fase II foi que cada NVC produzisse e publicasse no site do PEA-TP pelo menos um boletim bimestralmente, o que foi executado até a oitava edição. O cronograma foi cumprido pelos dez Núcleos de Vigília Cidadã entre fevereiro de 2018 e abril de 2019.

Além das atividades formuladas a partir das oficinas de Educação, a produção dos boletins por parte dos NVCs também precisou seguir as exigências institucionais comuns a um PEA, que passa pelos limites impostos pelas condicionantes do licenciamento ambiental. Barreto e Gantos (2021) definem que:

[...] esta institucionalização impõe diretrizes de ação que amparam o projeto, apoiada em quatro atores: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), órgão ambiental responsável pelas diretrizes gerais e fiscalização dos trabalhos; Petrobras, financiadora do projeto a partir de uma exigência do licenciamento ambiental de empreendi-

mentos de petróleo e gás; Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf), instituição executora e responsável técnica pelo projeto; e naquela época a FIA (Fundação Instituto de Administração), incumbida da gestão financeira da Fase II. (Barreto e Gantos, 2021)

Como forma de institucionalização, foi estabelecida a presença de técnicos socioeducadores no momento da produção do conteúdo para que os eixos principais do PEA-TP fossem lembrados e contemplados pela produção informacional de cada NVC. Ou seja, todas as pautas precisavam refletir a influência dos recursos oriundos dos royalties do petróleo em cada município de abrangência do PEA-TP.

O material também passou pelos olhos dos jornalistas do projeto, que faziam a correção e formatação do texto, além de verificar se a pauta e informações cumpriam as regras pré-estabelecidas. Nesse processo institucionalizado, em alguns NVCs houve dificuldade para os participantes compreenderem a necessidade da aplicação dessas normas, principalmente na escolha das pautas, que não poderiam ter um caráter meramente denunciativo ou partidário em qualquer instância.

Nesse aspecto, o objetivo pedagógico do PEA-TP buscava iniciar o processo de estímulo comunicacional entre os sujeitos de forma mediada e autorregulada, mas era objetivo do projeto gradativamente estimular a autonomia e protagonismo dos indivíduos envolvidos naquela ação, refletindo, construindo e disseminando informação a respeito dos royalties do petróleo para além do PEA, ensinando e refletindo o processo, mesmo que com limitações, para que esses indivíduos pudessem levar esse conhecimento do fazer comunicacional para suas bases políticas. O percurso metodológico pensado para ser

seguido a partir da experiência dos boletins digitais perpassa por seis etapas nas quais a autonomia dos SAEs evoluíam, conforme pode ser visto no esquema a seguir:

Figura 4: Esquema do processo de autonomização dos sujeitos da ação educativa no domínio e controle das ferramentas de comunicação no âmbito do projeto Territórios do Petróleo.



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

Com o tempo e a execução dos boletins, já era possível ouvir uma vez ou outra entre técnicos e participantes nos NVCs o jargão dos operadores do projeto “a baliza do Ibama”, significando que as ações tinham que ter como foco e limite os objetivos institucionalmente estabelecidos. Tal empreitada exigia atenção e mediação de tensões por parte dos técnicos envolvidos. Isso é o que afirma Smiderle:

(...) é certo que tal empreitada exigiria uma atenção sutil que contemplasse não apenas as instâncias formalmente dotadas de poder de veto (notadamente a



equipe da Petrobras e em última instância o grupo de analistas ambientais do Ibama), mas também os diferentes espaços de micropoder à disposição dos jornalistas envolvidos, dos técnicos (de distintas hierarquias) e mesmo dos diferentes perfis de cidadãos engajados no processo (SMIDERLE, 2020, p. 28).

Num processo de produção compartilhada do boletim, entre técnicos e SAEs, as tensões a respeito das “balizas” institucionais surgiram logo na primeira edição. Naquele momento, durante a oficina, a equipe técnica já levou uma pauta pré-definida por conta da logística e dos prazos a serem cumpridos, o que foi considerado atípico, uma vez que a ideia era que a pauta fosse sempre proposta a partir dos indivíduos dos NVCs.

Nesse caso, dois NVCs fizeram questão de usar da autonomia parcial e decidiram por pautas diferentes, conforme afirma Smiderle (2020): “Diferentes e delicadas, pois traziam um tom “antiprefeitura” muito acentuado para uma experiência que se iniciava, tendo que vencer prováveis desconfianças quanto a uma possível instrumentalização político-partidária do projeto” (2020, p. 29).

Para minimizar essas inquietações, os jornalistas que integraram a equipe técnica precisaram discutir ainda mais os limites da autonomia dos NVCs na produção de seus materiais informativos com cada grupo de atuação municipal, resultando na aprovação consensual de um documento (com diretrizes técnicas e políticas para a elaboração dos boletins) chamado “Política de uso dos canais de informação utilizados pelos Núcleos de Vigília Cidadã (NVC)”.

Tal documento foi proposto pela equipe técnica a partir de uma experiência anterior de interação da própria equipe com a Petrobras na produção e veiculação de conteúdos e foi enviado a todos

os NVCs para discussão e aprovação. Percebeu-se nessas discussões que uma das importantes preocupações, principalmente da empresa, era a vinculação de sua marca a um contexto de denúncia que pudesse ter um cunho político. No artigo 2º já pode se ler que “os canais ao dispor dos NVCs não serão utilizados para simples veiculação de denúncias contra quem quer que seja”. O artigo 3º completa essa ideia ao dizer: “Os NVCs atuarão de forma apartidária”. O principal contexto político do documento está concentrado no artigo 5º do documento, onde se lê:

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

Vencida a tensão em compreender e executar a informação dentro dos limites da informação nessa institucionalização do PEA-TP, que em muitos momentos refletia a preocupação da vinculação da imagem da empresa petrolífera, outro desafio foi a flexibilidade exigida para tentar conciliar o respeito ao ritmo individual dos NVCs com as exigências dos prazos pré-estabelecidos.

Tal desafio se deu pela própria agenda dos núcleos, que tinha a demanda de outras ações, tais como oficinas de Vigília Cidadã,

de Inventário Participativo, entre outros. Como os encontros eram quinzenais na maioria dos NVCs, participar das atividades que envolviam a produção coletiva dos boletins nem sempre era tarefa fácil para todos os envolvidos. No processo de construção do boletim, pôde-se perceber mais envolvimento de alguns núcleos e menos de outros.

Nas produções, pôde-se perceber o aspecto crítico, porém com um tom muito mais informativo do que militante. Para além dos royalties e participações especiais, que foram objeto de muitas matérias, os NVCs levantaram e apresentaram aos cidadãos leitores de suas comunidades os canais de informação sobre a gestão pública, tais como portais de transparência, Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), espaços no Legislativo previstos pelas Leis Orgânicas Municipais, entre outros.

Esses temas começaram a estampar os boletins de vários municípios, dando um caráter mais educativo às pautas do que noticioso, tendo como objetivo dar uma explicação mais empírica dessas temáticas e compartilhar esses boletins com as comunidades de bases sociais ou políticas dos sujeitos envolvidos nos NVCs.

É importante ressaltar que houve estímulos por meio das metodologias aplicadas da educação e comunicação popular, para que os indivíduos participantes do projeto reconhecessem a necessidade de trabalhar tal conhecimento adquirido sobre royalties com o objetivo de propagar aquilo que antes não era dominado e compreendido pelos grupos em vulnerabilidade.

Na dinâmica pedagógica trabalhada na Fase II, foi possível perceber vários NVCs envolvidos nas atividades propostas, tão envolvidos com a dinâmica da Comunicação Popular que ousaram mais e problematizaram o uso ou a falta de investimentos dos recursos do petróleo em seu municípios e foram a campo observar ques-

tões de transporte público, saneamento básico, educação, cultura, entre muitas outras pautas. Além de embasar os conteúdos com o conhecimento legislativo dos royalties e de controle sobre a entrada desses recursos nos cofres públicos por meio dos portais de transparência e dados disponibilizados pela ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis), como foi o caso de Carapebus e Cabo Frio. Tais indivíduos foram para o campo entrevistar pessoas para saber das dificuldades comunitárias e produziram suas fotos. Ressalta-se que para configurar um processo de comunicação popular em sua totalidade faltou nos conteúdos a proposição de soluções do poder público, de forma mais direta.

Após observar a experiência comunicacional do projeto na Fase II, é inegável a maturidade comunicacional apresentada pelos participantes que continuaram no projeto na Fase III. Aqui é importante abrir um parêntese para ressaltar o momento atípico vivido pela sociedade em 2020, com a pandemia do Covid-19, que atingiu a rotina de todo o planeta.

## **2. Ciberespaço e comunicação popular: mobilização e empoderamento nas comunidades vulneráveis à indústria petrolífera**

Com a Fase III já em execução, para que as atividades continuassem, houve a necessidade de vencer as barreiras tecnológicas, independentemente da idade, do local ou da classe social, e se conectar, cada um na sua casa, à internet, para continuar as atividades pedagógicas e participar das arenas de debate.

Foi nesse momento que se puderam observar alguns frutos da maturidade comunicacional dos grupos, quando alguns NVCs manifestaram o desejo de realizar trabalhos semelhantes aos do boletim da Fase II. Esse foi o caso de Quissamã, que se apropriou do

boletim e repetiu como atividade coletiva do grupo. Outro exemplo é o município de Arraial do Cabo, que foi ainda mais longe e nesse caso atingiu o protagonismo esperado pela Comunicação Popular. Produziu um vídeo com animação para explicar aos munícipes a importância e relevância de uma Lei de Iniciativa Popular (LIP) proposta pelo grupo. Tal material audiovisual foi utilizado e enviado pelo Whatsapp na busca de assinaturas necessárias para a LIP ser incluída na pauta da Câmara Municipal. São ações como essas que demonstram que a Comunicação Popular no processo pedagógico da Educação Ambiental no Licenciamento Ambiental faz parte de um ecossistema comunicativo, para além da ação do boletim, sendo este um exercício inicial que incidiu nas competências dos NVCs.

Acreditamos que o computador e os smartphones não vão substituir as relações políticas e sociais. Quando ainda estávamos no olho do furacão da modernização tecnológica essa era uma premissa tida como verdadeira, mas anos depois voltou-se a valorizar as relações próximas, a conversa olho no olho, a indicação de algo a partir de uma referência ou experiência conhecida, trazendo de volta o espírito de comunitarismo, mesmo que ainda à distância.

Se formos estender este olhar na perspectiva das comunidades mais vulneráveis aos impactos da indústria petrolífera — comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas); comunidades periféricas, pequenos produtores e assentados — pode se perceber que há poucos indícios de representatividade direta destes grupos nos meios de comunicação, tradicionais ou no disruptivo ecossistema comunicativo do ciberespaço.

As redes sociais respondem pela maior parte do tráfego de informações da internet, e assim são imprescindíveis para a elaboração das estratégias comunicacionais para uma efetiva comunicação popular e comunitária. A ação das ferramentas digitais e das redes

sociais (Facebook, Instagram, Youtube, Whatsapp, entre outras) é importante para mobilizar e difundir informações dos/para os movimentos sociais. Manuel Castells (2013) ressalta essa relevância ao afirmar que:

O que muda atualmente é que os cidadãos têm um instrumento próprio de informação, auto-organização e automobilização que não existia. Antes, se estavam descontentes, a única coisa que podiam fazer era ir diretamente para uma manifestação de massa organizada por partidos e sindicatos, que logo negociavam em nome das pessoas. Mas, agora, a capacidade de auto-organização é espontânea. Isso é novo e isso são as redes sociais. E o virtual sempre acaba no espaço público. Essa é a novidade. Sem depender das organizações, a sociedade tem a capacidade de se organizar, debater e intervir no espaço público (CASTELLS, 2013, p. 35) .

Isso torna as redes sociais peças-chave para que o discurso dos SAEs mobilize suas comunidades em prol do controle social das rendas petrolíferas. No entanto, elas são produtos de interesse privado e comercial, que por contas de suas políticas comerciais podem limitar o alcance e a eficácia das ações espontâneas individuais e de movimentos sociais. Antonio Fidalgo (2016) alerta nesse sentido quando afirma:

Não deixa de ser, contudo, inegável que as mídias sociais constituem plataformas modernas de movimentações sociais, algumas de grande relevo. E, neste

ponto, há que examinar alguns aspectos: a autoria e espontaneidade da mensagem veiculada, o anonimato dos produtores de conteúdo, a colectivização dos interesses e o contágio e reforço maciços mútuos nas manifestações públicas (FIDALGO, 2016).

E mesmo e tendo em mente as suas limitações, elas são relevantes como reforço ao processo de comunicação popular e comunitária e ampliam o alcance do ecossistema comunicativo. Primeiro para auxiliar os sujeitos e suas comunidades na percepção desses espaços de representatividade política e de atuação deliberativa, normativa e consultiva, mapeando tanto os legitimados institucionalmente (comitês, núcleos, conselhos municipais e estaduais, câmaras setoriais, PEAs inclusive, entre outros) quanto os idealizados pelos próprios sujeitos (órgãos administrativos, fundações, entidades privadas e governamentais), distinguindo essas percepções.

E após a construção desse mapeamento em um processo dialógico e colaborativo, envolvendo pesquisadores, lideranças e membros da comunidade, teríamos em um segundo momento um ecossistema comunicativo autônomo para registrar a efetividade da participação deles nesses espaços correlacionando suas intervenções com suas respectivas comunidades-localidades, e assim ele funcionaria como um veículo para difusão das ações sociais exercidas pelos sujeitos.

A partir desse ecossistema pode-se criar uma plataforma pedagógica comunicacional, ancorada pelas mídias digitais, que evidencie os espaços políticos e as ações efetuadas neles e dessa forma ofereça produtos que possam ser devolvidos para suas comunidades, estimulando nelas a reflexão sobre o que foi apresentado aos sujeitos e, a partir de um debate comunitário, sugestões de novas intervenções.

Assim teríamos uma relação triádica onde percepção-participação-mobilização atuam se alimentando mutuamente em um círculo virtuoso de ativação do cultivo do entorno em seus territórios sociais. O que pode resultar em um caminho possível para expandir a cidadania a esses grupos, caminho esse que perpassa pela prática de uma comunicação popular e comunitária, onde o conhecimento adquirido pelos SAEs no decurso do PEA-TP subsidia a ressignificação das narrativas e do imaginário coletivo de suas comunidades.

A adoção de uma estratégia de comunicação baseada em meios de comunicação digitais e tradicionais possibilitou aos NVCs abordar a questão dos royalties do petróleo de maneira empírica e crítica, sem se tornarem meramente instrumentos de denúncia. Em vez disso, esses grupos foram capazes de usar a informação adquirida para melhorar o entendimento de sua comunidade sobre essa questão complexa e essencial, ampliando sua presença nas instâncias deliberativas participativas.

Pode-se vislumbrar um horizonte onde o potencial de uma comunicação comunitária eficaz não se limita ao âmbito do PEA-TP. Os membros do NVCs, ao adquirirem habilidades valiosas e conhecimentos especializados, têm a oportunidade de levar essa experiência para outras esferas de sua vida comunitária e política. Isso pode resultar em uma melhora significativa no engajamento e no entendimento público sobre uma série de questões ambientais e políticas, indo além da temática das rendas petrolíferas.

## **Referências**

ASSIS. Leandro Marlon Barbosa. Reflexões sobre a Educomunicação - Potencialidades e limitações. Trabalho apresentado no GT 6 – Comunicação, tecnologia e interação social do XIV Poscom PUC-Rio, 2017.



BARRETO, Simone Rodrigues; GANTOS, Marcelo Carlos. Comunicação Popular na construção do Boletim Digital “Redes Territórios do Petróleo”. Anais XV Conferência Brasileira de Comunicação Cidadã / Mídia Cidadã, [s. l.], 2021. Disponível em: [https://abpcom.com.br/wp-content/uploads/2021/07/ABPCOM-2021-GT1\\_SimoneRodriguesBarreto.pdf](https://abpcom.com.br/wp-content/uploads/2021/07/ABPCOM-2021-GT1_SimoneRodriguesBarreto.pdf). Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Programa de Educomunicação Socioambiental. Série Documentos Técnicos – 2. Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental. Brasília., 2005.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CASTELLS, M. Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na Era da Internet. Rio de Janeiro: Zahar editores, 2013.

FIDALGO, Antônio. Novas massas e novos poderes. Massas na era da Internet. In: Lopes, Maria Immacolata Vassallo; Kunsch, Margarida Maria Krohling (organizadoras). Comunicação, cultura e mídias sociais. São Paulo: ECA-USP, 2015

GANTOS M.C. A Vigília Cidadã, um método em construção. In: GANTOS M.C. (org.). Experiências e reflexões sobre a Vigília Cidadã para controle social dos royalties. EdUENF, 2019, p. 33-46.

JENKINS, Henry. Cultura da convergência. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2009.

KAPLÚN, M. Una pedagogía de la comunicación. Madrid: Ediciones de la Torre, 1998.

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)>.

PEA-TP. Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo. Plano de Trabalho da Fase III do Projeto de Educação Ambiental – PEA, 2019. Disponível em: < [http://www.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://www.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)>.

PERUZZO, C. M. K. Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania. *Lumina*, v. 1, n. 1, 5 jun. 2007.

PERUZZO, C. M. K. Ideias de Paulo Freire aplicadas à Comunicação popular e comunitária. *Revista FAMECOS*, 24(1), 2017. ID24207. <https://doi.org/10.15448/1980-3729.2017.1.24207>

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira. Educomunicação do dia a dia da Vigília Cidadã. In: GANTOS M.C. (org.). Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo: ações para controle social dos royalties. EdUENF, 2019, p. 155-164.

SOARES, Ismar de Oliveira. Gestão comunicativa e educação: caminhos da educomunicação. *Comunicação & Educação*, São Paulo, (23): 16 a 25, jan./abr. 2002.

# **O legado de boas práticas desenvolvidas pelo PEA-TP no fazer pedagógico, comunicacional, de pesquisa e monitoramento**

Marlon Gomes Ney  
Carolina de Oliveira Siqueira

Este capítulo se dedica a compartilhar as inovações adotadas pelos percursos metodológicos do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo (PEA-TP) e analisar os resultados advindos das ações desenvolvidas e se eles atenderam ou não as necessidades que emergiam da comunidade e do trabalho desenvolvido.

A construção da proposta do PEA-TP foi idealizada dentro da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf), entre os professores/pesquisadores do Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais e técnicos da Petrobras, a partir de um grupo de estudos realizado durante dois anos, que se dedicou a pesquisar formas de ação para dar uma resposta mitigadora às demandas identificadas no Diagnóstico Participativo (DP) do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC)<sup>1</sup> (GANTOS, 2016, p. 28). Neste sentido, a pesquisa está no bojo de sua concepção e irá acompanhar a sua implementação ao longo das três fases do projeto, envol-

---

1 Para saber mais sobre o processo de construção do PEA-TP recomendamos a leitura do Capítulo 1 do Livro “A Caravana Territórios do Petróleo: Ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos”.

vendo os pesquisadores da Uenf, a equipe técnica e a própria comunidade, em busca de melhor alcançar o objetivo maior do projeto que é:

(...) a construção coletiva de novos espaços comunitários aptos para a comunicação popular e a inclusão digital que, mediados pelos princípios da educação ambiental, favoreçam a ampliação do acesso às formas contemporâneas de cidadania. Está previsto operar processos de qualificação orientados à alfabetização digital e audiovisual e à geração, partilha e disseminação de informação. Com isso se esperam ampliar as bases da compreensão pública sobre a distribuição dos royalties e participações especiais e o controle social sobre a aplicação destes recursos financeiros pelo poder público municipal na região da BC (GANTOS, 2016, p.28).

Assim, no âmbito do objetivo de compartilhamento e democratização de informações confiáveis que auxiliem a comunidade no controle social das rendas petrolíferas, as pesquisas desenvolvidas pela universidade, e mesmo a própria universidade em si, representam e desempenham o papel de ser uma fonte confiável de informações, pois carregam um capital social, um prestígio e uma legitimidade construída ao longo de sua trajetória na região. Ou seja, a comunidade tem como percepção a universidade como um lugar de produção de conhecimento e espaço de inovação e promoção social (GANTOS, 2016, p. 32).

Desta forma, os temas que são objeto de democratização de informação e conhecimento do projeto (rendas petrolíferas, orçamento público municipal, legislação que os regula, entre outros temas) são permeados por uma linguagem extremamente técnica e cientificista, havendo um distanciamento da comunidade impactada no que diz res-

peito a esses conhecimentos, como identificado pelo Diagnóstico Participativo (DP), pois não estão no cotidiano de vivência, discussão e pauta coletiva. Neste sentido, a universidade é reconhecida por produzir e dominar os conhecimentos científicos e técnicos, podendo ser fonte mediadora entre as informações produzidas pelo poder público e pela comunidade, promovendo gradativamente a autonomia no manuseio e na utilização destas informações e ferramentas comunicativas.

Para além da pesquisa para o fornecimento de informações confiáveis, a abordagem pedagógica adotada pelo projeto “se apoia também nas experiências comunitárias provenientes das práticas de extensão universitária da Uenf, que se baseiam na premissa da indissociabilidade do ensino-pesquisa-extensão” (GANTOS, 2016, p. 32). Ou seja, tem como axioma a cogestão dialogada e a inter-relação dos grupos afetados para construir coletivamente os saberes e pensar e realizar suas estratégias de articulação social. Isso significa afirmar que o projeto político-pedagógico está balizado na perspectiva freiriana que compreende que o conhecimento se estabelece de forma dialógica, promovendo um desvelamento da realidade, intermediado por teorias que proponham uma análise crítica desta realidade e por fim uma intervenção qualificada para a sua transformação.

Mas o processo de trânsito para a consciência crítica não é idealista, ele somente acontece no processo maior de transformação social, econômica, cultural, acompanhado de um trabalho educativo crítico, dialógico, democrático, em que se desenvolve a capacidade de pensar, deliberar, decidir e fazer opções conscientes de ação (KRONBAUER, 2008, p. 149).

Neste sentido, ter a universidade como executora técnica do

PEA-TP, na mitigação da desinformação sobre rendas petrolíferas para fortalecer o controle social, foi uma estratégia inovadora no licenciamento ambiental, pois a instituição universitária promove ensino, pesquisa e extensão dentro dos territórios afetados. A Uenf realizou e realiza a produção de informações qualificadas sobre o tema (pesquisa), a transposição didática dos conteúdos técnicos e científicos (ensino), compartilhando conhecimento por meio de metodologias participativas e auxiliando no cultivo do entorno e na organização social para vigília cidadã e a participação (extensão).

A primeira inovação teórico-metodológica a que daremos destaque neste capítulo é a vigília cidadã (VC). Gantos (2016) define a VC como um estado de consciência alerta que possibilita o acompanhamento das informações e das arenas de discussões sobre as rendas petrolíferas com vistas ao controle social de sua aplicação no orçamento público municipal. A implementação da VC se dá nos Núcleos de Vigília Cidadã, que são formados por 20 membros das localidades e grupos sociais impactados direta ou indiretamente, identificados pelo Diagnóstico Participativo e posteriormente pelos próprios membros no Atlas da Ação Social, como já abordado ao longo deste livro.

A metodologia da VC visa a propiciar um agir comunicativo que sustente uma mediação eficaz entre a poder público e os segmentos da sociedade considerados sujeitos da ação educativa. A vigília consiste num serviço de suporte e orientação para a cidadania baseado na cogestão de um conjunto de atividades que implicam estar informado de forma permanente e ao mesmo tempo estudar e entender os cenários, as mutações e permanências, visualizando o que está em jogo no cotidiano da vida nos “Territórios do Petróleo” fluminenses (GANTOS, 2016, p. 34)

São os membros dos dez Núcleos de Vigília Cidadã que constroem o conhecimento coletivamente para partilha de informações e atuação qualificada para o controle social, demandando da equipe executora (técnica e de pesquisa) o desenvolvimento de pesquisas e metodologias participativas que auxiliem neste processo de construção. O desenvolvimento e aprofundamento para a ação qualificada foi gradual ao longo das fases, chegando a Fase III com a atuação dos grupos dentro das comunidades (reuniões comunitárias) e também nos espaços decisórios dos municípios, que se materializaram em incidências políticas importantes para o grupo e para as comunidades. Cabe observar que, mesmo com o avanço dos NVCs para as incidências políticas e atuação externa ao Núcleo, o mesmo continua sendo a base para organização social e o espaço de estudo, pesquisa e qualificação para as ações que são realizadas, onde são desenvolvidas/discutidas as informações, a comunicação e o conhecimento.

A intenção da VC foi, e ainda é, reduzir as incertezas existentes sobre a “caixa preta” dos royalties, ampliando o acesso dos sujeitos da ação a fontes informativas e conhecimentos cívicos que estimulem o aprimoramento de aspectos ativos da cidadania. Assim, a VC busca oportunizar aos membros dos NVC ferramentas e conhecimentos para diminuir a assimetria informacional e comunicacional existente sobre o tema nos grupos sociais definidos como impactados pelo Diagnóstico Participativo do PEA-BC (GANTOS, 2019, p. 37).

Neste sentido, é importante observar que uma das bases metodológicas para o desenvolvimento do projeto é a pesquisa-ação, que consiste no desenvolvimento de uma pesquisa social que é partici-

pante e intervencionista visto que ela está associada a uma ação ou uma resolução de um problema coletivo no qual estão envolvidos e participantes de forma cooperativa tanto os pesquisadores quanto os atores sociais que vivenciam o problema (THIOLLENT, 2009, p. 16). Assim, de forma participativa e dialógica os membros dos Núcleos de Vigília Cidadã junto à equipe executora foram identificando as necessidades e demandas para o desenvolvimento do projeto dentro do seu escopo de atuação e a partir disso foram desenvolvidas pesquisas, métodos, instrumentos e atividades que se tornaram inovadoras no âmbito do licenciamento federal da exploração e produção de petróleo e gás.

## **2. Boas práticas no fazer pedagógico do licenciamento ambiental**

### **2.1 A Caravana**

A “Caravana Territórios do Petróleo” consistiu em um espaço de aprendizagem não formal e itinerante, que percorreu os dez municípios de abrangência do projeto, buscando reconhecer as comunidades vulneráveis ao impactos da indústria de petróleo e gás, anteriormente identificadas pelo DP, e mobilizá-las para “um processo sociopolítico, cultural e pedagógico de formação para a cidadania” (GANTOS, 2016, p. 76). Os temas que eram enfocados nas atividades desenvolvidas eram licenciamento ambiental, controle social, educação ambiental crítica e royalties.

Por possuir um público diversificado, a Caravana foi instalada em local central nos municípios, de forma a facilitar o acesso das diversas comunidades. Bem como, posteriormente foi realizada uma rodada, em uma versão menor, para atender algumas comunidades específicas nos municípios e garantir o acesso dos grupos impactados ao debate que o projeto estava pleiteando. Pensando ainda, na



diversidade dos sujeitos da ação educativa, que a linguagem, a variedade nas mediações comunicacionais e nas tecnologias de informação foram idealizadas, projetando diferentes espaços, atividades, eventos culturais e materiais de apoio (GANTOS, 2016).

A proposta era criar um espaço educativo diferenciado, atrativo, até mesmo chamativo, visto que os temas em debate eram muito áridos e a intenção era envolver e promover amplamente junto à comunidade a discussão pública. Afinal esta etapa teve por objetivo promover a sensibilização da comunidade para participar das próximas ações do PEA-TP, constituindo ao final o Núcleo de Vigília Cidadã. Sendo assim, a matriz pedagógica construída para a caravana era leve, lúdica e misturava elementos do espetáculo cultural mambembe e dos espaços de museus itinerantes no bojo da educação ambiental crítica implementada e regulada pelo licenciamento ambiental federal.

A Caravana não tinha a intenção apenas de realizar a transferência de informações, mas de promover o afeto e a negociação de sentidos através da experiência que era proporcionada para os sujeitos da ação educativa. Cabe observar que o saber popular dentro deste método implementado era amplamente valorizado e através da interlocução das vivências trazidas pelos sujeitos com as informações, experiências e sensações produzidas pela caravana se estabelecia a construção coletiva de conhecimento, que é a síntese do saber popular e do perito. Desta forma, a caravana promoveu a partilha crítica de informações entre os pares e a universidade para construção de conhecimento a respeito do controle social das rendas petrolíferas.

As atividades desenvolvidas pela caravana foram metodologicamente divididas em três categorias: circuito ambiental; eventos culturais e atividades programadas. O circuito ambiental foi composto por Totens, Jogo Colaborativo e a Exposição da Linha do Tempo. Já os eventos culturais proporcionavam a Mostra de Cinema Ambien-

tal “Territórios em Foco” e o Teatro “Territórios em Cena”. As atividades programadas promoviam a Mesa-Redonda “Territórios em Rede”, a Oficina do Futuro e o espaço de articulação entre os PEAs.<sup>2</sup>

Para o funcionamento deste percurso metodológico, além da elaboração das atividades, foi preciso pensar e construir uma proposta de identidade visual e de estruturação e organização dos espaços que possibilitaram a implementação das mesmas e promoveram a intencionalidade que para além do aspecto decorativo, incorporaram funções informativas e pedagógicas. Desta forma, a Caravana era

(...) composta por uma unidade móvel, carreta adaptada com escritório e sala multimídia, e um conjunto de tendas que formam espaços expositivos e palco de atividades. Sua função é de ser um circuito itinerante de educação ambiental e outras atividades socioculturais, auxiliada nessa incumbência por produtos de comunicação específicos. Essa aspiração a fez ser idealizada para constituir um ambiente inovador de aprendizagem em educação ambiental, destinado à compreensão pública dos benefícios, riscos e implicações socioambientais decorrentes do desenvolvimento e dos impactos dos royalties e participações especiais gerados pelas atividades petrolíferas na Bacia de Campos (CUNHA; GANTOS, 2016, p. 103).

A Caravana Territórios do Petróleo foi uma iniciativa inédita e exitosa no âmbito do licenciamento ambiental federal. Ela foi realizada duas vezes por município de atuação do PEA-TP, totalizando 20

2 O primeiro livro do PEA-TP, “A Caravana Territórios do Petróleo: Ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos”, descreve o desenvolvimento e a aplicação das metodologias utilizadas na caravana.

exibições da caravana, e atingiu a 10.773 sujeitos da ação educativa, chegando ao número 11.787 participações. Ao fim dos dois anos de execução da fase I do PEA-TP, ela cumpriu o objetivo de mobilizar e formar os dez Núcleos de Vigília Cidadã, tendo 20 representantes das comunidades direta e/ou indiretamente impactadas como membros. (OLIVEIRA, RANGEL, JUNIOR, 2018, p. 13)

Os resultados da Caravana foram significativos e reconhecidos pelo Ibama e pela Petrobras, de tal forma que ele foi escolhido como modelo de etapa de sensibilização no que concerne a Linha de Ação B, “Controle social da aplicação de royalties e de participações especiais da produção de petróleo e gás natural”, para a implementação do PEA Rendas do Petróleo na Bacia de Santos. A proposta foi adequada para a realidade dos municípios de atuação do novo projeto, bem como para as especificidades de seu Plano de Trabalho, além das melhorias, realizadas a partir da análise dos resultados e do processo avaliativo da experiência do PEA Territórios do Petróleo.

Hoje o “EmTendas”, além de seguir a proposta metodológica e estrutural da Caravana, possui três atividades que preservaram a proposta original realizada pelo PEA-TP: a Linha do Tempo, o Jogo Territórios em Ação e o Cine “EmTendas”. Cabe ainda observar que entre os documentários curta-metragem exibidos no cine debate estão os produzidos pelos membros do Núcleo de Vigília Cidadã na Oficina Audiovisual do PEA-TP (Fase II). Em articulação realizada entre os PEAs, os membros tiveram a oportunidade de participar do “EmTendas”, e a experiência foi mobilizadora tanto para os sujeitos da ação educativa do PEA Rendas quanto para os membros, pois foi muito importante ver como a construção coletiva de conhecimento e a organização social pode gerar resultados para além dos limites municipais.

## 2.2 Atlas Territórios do Petróleo

O Atlas foi resultado de quatro metodologias participativas aplicadas junto aos membros do Núcleo de Vigília Cidadã durante a Fase II do PEA-TP, a saber: Cartografia Reversa, Cartografia Social, Cartografia da Palavra e Inventário Participativo. Os dados, informações e mapas que foram desenvolvidos pelos membros dos NVCs por meio destas metodologias deram origem ao Atlas que tem como intenção não apenas materializar o produto da construção coletiva, mas também ser um instrumento para compartilhamento de informações pelos membros em suas comunidades e nas incidências políticas por eles desenvolvidas. Assim, pretende-se que a publicação venha a promover, como descrito em sua introdução, uma “navegabilidade progressiva, conferindo maior conhecimento acerca da dinâmica territorial, da cultura local e das vulnerabilidades sociais das comunidades” (2022, p. 4).

Esta publicação é uma importante produção para o Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos, visto que os próprios sujeitos da ação educativa do PEA-TP atualizaram o Diagnóstico Participativo (2014), identificando novas comunidades impactadas. Estas comunidades identificadas foram incluídas no Plano de Trabalho da fase III, e hoje o NVC é composto por alguns de seus representantes já alcançados pela mobilização dos membros e da equipe, promovendo a ampliação do alcance do debate promovido pelo projeto.

Mas para além do produto, é importante ressaltarmos o processo de execução dessas metodologias e seus resultados pedagógicos para o grupo. Elas promoveram um aprofundamento da compreensão dos membros sobre o seu território e as comunidades impactadas pela indústria do Petróleo e Gás, analisando os macroimpactos, as demandas, problemas e conflitos do seu município. Além disso, oportunizaram uma incursão no saber local, valorizando a história,

a voz e as culturas municipal e regional. As atividades desenvolvidas também proporcionaram aos membros do NVC aprender metodologicamente como desenvolver e aplicar uma pesquisa.

A Cartografia Reversa foi uma metodologia participativa elaborada pela equipe técnica do PEA-TP, visando promover dentro do NVC o aprofundamento da compreensão dos critérios de definição das localidades e dos grupos sociais impactados, identificando como a interferência da cadeia produtiva de petróleo e gás incide sobre o cotidiano das comunidades. Assim, ela propiciou aos membros um debate e análise do que são os macroimpactos socioambientais abordados durante o DP do PEA-BC e como eles incidem nos territórios de seus municípios. Esta metodologia foi considerada a primeira etapa para o desenvolvimento da Cartografia Social.

A Cartografia Social promoveu o protagonismo dos sujeitos da ação educativa para analisar criticamente os problemas, conflitos e impactos que atingem os municípios, identificando no território, através de um mapa construído coletivamente, as localidades mais vulneráveis aos impactos discutidos. A metodologia teve três etapas principais para sua execução e antes de iniciar essa construção, foram apresentadas técnicas e conceitos importantes para o fazer coletivo. A primeira etapa buscou abordar os impactos gerais da exploração e produção de petróleo e gás em cada município; a segunda propôs que os membros identificassem no mapa os impactos positivos e negativos dos royalties nos territórios municipais; e a terceira e última etapa foi definir, a partir dos impactos anteriormente identificados, quais as agendas de ação social que os NVCs teriam como prioridade. Aqui cabe observar, que para além de uma ação municipal, os grupos se encontraram e propuseram uma ação microrregional. Foram estas agendas que conduziram as ações propostas para o NVC na Fase III, bem como, em quais localidades eles atuariam de acordo com a temática debatida.

A Cartografia da Palavra tinha como ponto de partida a compreensão da importância decisiva da palavra, da oralidade, da voz dos atores na arena política comunitária, para a mobilização popular e para a participação e o controle social. Esta metodologia foi desenvolvida em três etapas e buscou identificar as palavras convergentes e singulares que caracterizavam os NVCs, promovendo a percepção de quais as palavras são determinantes na identidade de cada grupo. As oficinas tiveram um grande potencial mobilizador e estimularam a voz dos membros dos núcleos, potencializando a oralidade coletiva. Por fim, foi desenvolvido junto aos membros o *cidadanês*, espécie de dialeto construído pelo trabalho lúdico da palavra em movimento, das sonoridades e dos repertórios dialógicos. Através do *cidadanês* foram tratados os temas centrais do projeto que culminou na construção de cordéis.

O Inventário Participativo é uma metodologia elaborada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e que foi implementada junto aos dez Núcleos de Vigílias Cidadã, onde os membros escolheram um bem patrimonial para inventariar<sup>3</sup>. Foram inventariados 12 bens – materiais, imateriais ou naturais – pois, os núcleos de Cabo Frio e Rio das Ostras inventariam mais de um bem. O processo de pesquisa e construção do inventário promoveu um conhecimento maior de sua localidade, estabelecendo vínculos e relações de afeto entre o grupo e os lugares. Ao realizar esta pesquisa, os núcleos puderam constatar que alguns destes bens, que eles identificam como sendo de suma importância para sua comunidade, se en-

3 “Por inventário, compreende-se o arrolamento dos bens (móveis, imóveis, imaterial, naturais etc.) acompanhado de uma descrição minuciosa. A palavra inventário remete à descrição pormenorizada do patrimônio de um indivíduo, uma empresa ou uma coletividade. A palavra tem origem no termo latino *inventarium* e tem seu uso mais frequente no âmbito jurídico. (...) O manual define o processo de inventariar como ‘um modo de pesquisar coletar e organizar informações sobre algo que se quer conhecer melhor. Nesta atividade, é necessário um olhar voltado aos espaços da vida, buscando identificar as referências culturais que formam o patrimônio do local’” (Atlas Territórios do Petróleo, 2022, p. 70).

contram ameaçados ou deteriorados. Esta compreensão fez com que os membros pensassem estratégias para defesa dos bens, fazendo com que o grupo realizasse diversas incidências políticas<sup>4</sup> para garantia de sua conservação e manutenção.

Cabe ressaltar que a Fase II do PEA-TP teve como principal objetivo a consolidação dos NVCs que haviam se constituído no final da primeira fase. Neste sentido, as atividades desta fase foram voltadas para a formação e apropriação conceituais e instrumentais que pudessem fortalecer a atuação dos grupos no controle social das rendas petrolíferas. Assim, associada às Oficinas de Vigília Cidadã e às Reuniões Ordinárias, a implementação destas metodologias que compuseram o Atlas promoveu o amadurecimento do grupo para a construção coletiva da agenda da ação social. Esta agenda pautou as ações que estão sendo desenvolvidas na Fase III.

Outro ponto que merece destaque é que uma das práticas pedagógicas adotadas pelo PEA-TP são as atividades promovidas em intercâmbio com outros municípios, o que, além de promover a troca de experiências entre núcleos, propicia a ampliação da percepção municipal para regional, identificando os problemas, conflitos e demandas que são convergentes nos municípios. A construção do Atlas foi desenvolvida nas três territorialidades adotadas pelo projeto: nos NVCs, proporcionando uma discussão municipalizada; por microrregião, promovendo uma análise comparativa com a realidade dos municípios vizinhos; e de forma regionalizada, pensando o panorama dos dez municípios abrangidos pelo projeto.

---

4 Nesta fase, os membros seguem desenvolvendo ações em defesa dos bens inventariados. O Núcleo de Vigília Cidadã de Macaé, por exemplo, retornou a Lyra dos Conspiradores, que foi o bem material/imaterial inventariado por eles e constatou o abandono que a instituição sofre por parte do governo municipal. Por isso, os membros investigaram o orçamento e descobriram que há uma verba de rendas petrolíferas destinada à cultura. Atualmente, estão estudando estratégias para defender que parte deste valor seja investido na Lyra, garantindo a sua preservação.

Por fim, cabe analisar que o Territórios do Petróleo retorna para sua Fase III em meio à pandemia de covid-19, com enormes desafios para sua execução, visto que o plano de trabalho havia sido pensado e construído junto aos membros do NVC para uma realidade social, política e sanitária totalmente distinta, onde não havia uma pandemia em curso, distanciamento e todas as suas consequências. Neste sentido, houve a necessidade de uma readequação metodológica, e muitas das ações previstas para o modelo presencial foram adaptadas para o virtual. Foi um ano e meio de execução dessa fase em modelo virtual. Por isso, algumas ações previstas na agenda de ação social não foram concretizadas, bem como a agenda microrregional não foi executada de forma conjugada, e sim municipalizada.

### 2.3 O potencial articulador do PEA Territórios do Petróleo

Desde a sua concepção, o Projeto Territórios do Petróleo tem grande potencial articulador, visto que foi desenvolvido para atuar junto a um público diversificado, com um tema — controle social das rendas petrolíferas — que atravessa de forma transversal todas as outras linhas de ação estabelecidas pelo órgão ambiental para os projetos de educação ambiental vinculados ao licenciamento de petróleo e gás (IBAMA, 2010). Os impactos positivos e os negativos da aplicação das rendas petrolíferas atingem a todos os cidadãos, em função da dependência financeira municipal para execução do seu orçamento, o que incide diretamente no desenvolvimento das políticas públicas.

Assim, a primeira articulação promovida pelo PEA-TP se dá no âmbito das distintas comunidades e grupos sociais que se encontram no Núcleo de Vigília Cidadã movidos por um mesmo



propósito, apesar de ser permeados por várias especificidades dos problemas cotidianos. Ao se encontrarem no núcleo, têm a possibilidade de realizar um intercâmbio de realidades e perceber que muitos dos impactos percebidos atingem a todas as comunidades, mesmo com algumas características distintas. Isso os une e os mobiliza para a arena política e os fortalece para a organização social em busca de transformar suas realidades.

O segundo aspecto do seu potencial articulador está junto aos PEAs que compõem o Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos. Já na sua primeira fase, em uma das atividades da Caravana, o projeto realizava ações que estimulavam e facilitavam a articulação com os demais projetos — como preconizam as diretrizes do Ibama (2010). Na Fase II, foi instituída como meta do Plano de Trabalho a participação em ações com outros PEAs; além disso, os NVCs proporcionavam uma cadeira para cada projeto ser representado dentro dos núcleos, facilitando o intercâmbio de ações e minimizando a sobreposição de agendas e iniciativas. Nessa fase, os projetos realizavam ações articuladas voltadas para o âmbito do conhecimento, como encontros de pauta aberta e oficinas, entre outros. Mas foi na Fase III que a articulação entre os PEAs promoveu o fortalecimento da comunidade para o desenvolvimento de ações e participações sociais colaborativas, gerando resultados significativos para as comunidades envolvidas. Assim, em alguns municípios foram estruturados grupos de estudo e trabalho para estudar estratégias, planejar e executar as ações sociais, entre elas a construção de propostas para o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em outros municípios, apesar de não serem formados grupos de trabalho, os PEAs buscaram articular quando identificavam a demanda de interesse coletivo, auxiliando

no fortalecimento da incidência, como, por exemplo, em audiências públicas.

Os municípios que protocolaram propostas para instrumentos orçamentários (PPA, LDO, LOA) de forma articulada foram Cabo Frio, Rio das Ostras, Carapebus e Campos dos Goytacazes. Além dessas ações, podemos citar a participação articulada na construção do Programa Municipal de Educação Ambiental em Cabo Frio, Arraial do Cabo e Rio das Ostras; na apresentação das propostas em audiência pública da LDO em Carapebus; na elaboração de um documento técnico sobre a situação do saneamento em Cabo Frio e Arraial do Cabo; entre outras iniciativas. Por fim, cabe observar que apenas nos três primeiros anos da Fase III (setembro de 2020 a setembro de 2023) foram realizadas 149 atividades articuladas com os PEAs Pescarte, NEA-BC, Quipea, Rede Observação, Foco e/ou Rendas do Petróleo.

A partir das diversas incidências políticas, principalmente das reuniões comunitárias desenvolvidas pelos NVCs, tornou-se mais evidente o quarto potencial articulador do projeto, que se refere à sociedade civil organizada. Com as ações se expandindo para além dos “muros” dos NVCs, se oportunizou um fortalecimento das associações e demais organizações, sem que necessariamente elas estivessem representadas nesses núcleos. As parcerias estabelecidas foram de suma importância e ocorriam dentro das reuniões comunitárias. Algumas se desdobraram na criação de grupos de Whatsapp que cumpriam o papel de facilitar a comunicação e passar informações confiáveis para as comunidades e organizações.

A título de exemplo, em Macaé as propostas para o PPA e a LOA foram articuladas e protocoladas em conjunto com o Assentamento Celso Daniel. Além disso, o NVC auxiliou na reativação da Associação de Moradores de Virgem Santa. Já em Casimiro

de Abreu, por meio das reuniões ordinárias e comunitárias e do compartilhamento dos dados orçamentários municipais, o NVC descobriu que estava prevista (e já havia sido realizada) a compra de barracas para feira de pequenos agricultores onde é feito o escoamento de produção. No entanto, as barracas não haviam sido entregues, o que impossibilitava a participação dos assentamentos Sebastião Lan e Visconde. Assim, os membros estabeleceram estratégias para pressionar o governo até que fossem entregues as estruturas para que os assentamentos pudessem participar da feira e fazer o escoamento de sua produção. Exemplos semelhantes de articulação e fortalecimento das organizações sociais também ocorreram em outros municípios.

Cabe observar que, apesar de a pandemia ter trazido diversos desafios para execução da Fase III do projeto, por ter que implementar as ações de forma virtual, para as atividades de articulação o novo modelo foi agregador e fortalecedor, pois facilitou o encontro de agendas e resolveu problemas referentes à logística. Desta forma, mesmo retornando ao modelo presencial, as ferramentas de reunião on-line com certeza continuarão na rotina dos PEAs por terem potencializado as articulações, não apenas entre os técnicos, mas também entre as comunidades que participam dos diversos PEAs.

### **3. Boas práticas no âmbito da comunicação**

A comunicação é um elemento determinante para a promoção da partilha de informações qualificadas e para a própria interação social nas ações desenvolvidas pelo PEA-TP. Ela é estabelecida por diversos meios que se conectam ao grupo de cidadãos atentos e participantes do projeto com o intuito de incidir sobre os comportamentos de outros indivíduos ou instituições. Assim, Gantos

(2019, p. 41) define a comunicação na Vigília Cidadã como “um processo humano grupal de interação, nivelamento e mediação de linguagens para além da simples transposição da informação”.

Duas tradições na área da comunicação são importantes no desenvolvimento das ações do projeto: a comunicação popular e a educomunicação socioambiental. A comunicação popular é compreendida dentro do âmbito do projeto como uma forma emancipatória de expressão dos setores subalternos da sociedade, em que esses grupos têm a possibilidade de externalizar suas visões de mundo, suas lutas políticas em busca de uma sociedade socialmente mais justa e igualitária. Enquanto a educomunicação tem como princípio a intencionalidade educacional na promoção da democratização na gestão e produção da informação nos diversos meios de comunicação, fomentando a autonomia dos sujeitos da ação educativa sobre os produtos de comunicação (GANTOS, 2019).

Neste sentido, o acesso e a produção desta informação comunicada estão no centro das discussões junto aos membros dos NVCs e aos demais participantes do projeto. Durante as três fases foram desenvolvidas Oficinas de Redes, Mídias Digitais e Linguagem Jornalística; de Fotografia Digital; de Educomunicação; de Produção Audiovisual; de Boletins digitais; e de Tecnologias para Cidadania. Estas oficinas promoviam a discussão sobre quem produz a informação; qual a intencionalidade da informação comunicada; em qual formato; como interpretar aquela informação; como e onde buscar informações seguras; o que são as fake news; entre outras questões que são fundamentais para a ação do grupo.

Por outro lado, elas também tinham como objetivo ensinar sobre as ferramentas e instrumentos para produção, promovendo a apropriação das técnicas para elaboração de textos, fotos e

vídeos, bem como o manuseio das diversas plataformas e mídias digitais. A intenção destas prática pedagógicas era promover a autonomia do grupo em relação a sua produção de informação através dos meios de comunicação, como se estabeleceu na escrita dos Boletins Digitais; na produção dos curtas que discutem os impactos municipais; na produção do vídeo de mobilização para participação da Lei de iniciativa Popular; na produção de fanzines utilizados nas reuniões ordinárias e comunitárias; na produção de esquetes gravados e utilizados nos Eventos de Mobilização Comunitária; dentre outros.

Para além do processo educativo no âmbito da comunicação, o PEA-TP criou um espaço de comunicação transmidiática que é composto por diversas plataformas e mídias digitais e disponibiliza um acervo de informações e produtos comunicacionais para a comunidade. Este espaço é composto pelo site do projeto, o Banco de Imagens e pelos perfis nas redes sociais WhatsApp, Facebook, Instagram e YouTube. A criação das redes sociais (Facebook e Instagram) só foi possível na Fase III do projeto (2020-2023), enquanto os demais já haviam sido criados nas fases anteriores. A partir da terceira fase do projeto, devido à pandemia de covid-19, o protagonismo desse espaço como mobilizador e promovedor de interações com os membros ganhou outro destaque. O *Youtube* se transformou na principal ferramenta para produção dos eventos abertos à comunidade, como o Evento de Mobilização Comunitária, que foi transmitido em forma de live. E as produções de vídeos e artes se tornaram um grande aliado para manter os membros mobilizados e mais próximos do projeto.

Por fim, em busca de produzir uma memória visual do projeto, armazenando imagens e informações das atividades realizadas ao longo das três fases do PEA-TP, foi concebido o Banco de

Imagens. Ele é uma ferramenta tecnológica que armazena uma grande coleção imagética, preservando as descrições de suas fichas catalográficas denominadas metadados. Desta forma, para o projeto, o acervo contido no Banco de Imagens promove a disseminação de informações sobre a sua atuação no licenciamento ambiental, podendo ser acessado e utilizado pelos membros, por outros PEAs, pesquisadores, entre outros, a partir do site do projeto ([territoriosdopetroleo.eco.br](http://territoriosdopetroleo.eco.br)). Todas as atividades realizadas pelo projeto têm suas evidências indexadas no banco de imagens.

## **4. Boas práticas no desenvolvimento de pesquisas e monitoramentos no projeto de educação ambiental**

### **4.1 A Matriz de Incidência Política**

“É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo. Portanto, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação” (MINAYO, 2002, p. 17).

Uma das boas práticas da pesquisa do projeto PEA-TP foi, sem dúvida, a utilização da observação participante, que teve como fundamento descobertas realizadas no trabalho de campo em que técnicos e pesquisadores tiveram contato direto e realizaram diálogos permanentes com os NVCs. Boa parte do conhecimento, portanto, foi alcançado pela observação sistemática dos fatos narrados pelos próprios cidadãos, utilizando o método indutivo já tão conhecido na ciência.

Embora as atividades de pesquisa estivessem, em um primeiro momento, baseadas exclusivamente na construção desse diálogo permanente com os membros dos NVCs, uma limitação

do método é que ele parte da análise específica de um evento social para chegar a conclusões gerais sobre as características, opiniões e comportamentos de um determinado grupo social. Partindo do pressuposto de que métodos de pesquisa são mais complementares do que contraditórios, além da abordagem qualitativa, duas pesquisas quantitativas foram realizadas pelo projeto PEA-TP: “*Quem Somos?*” e a Matriz de Incidência Política. Elas envolveram as seguintes etapas: elaboração de um questionário, definição da amostra, a aplicação dos questionários, construção da base de dados e a análise estatística.

A primeira pesquisa, a “*Quem Somos?*”, buscou traçar o perfil dos membros dos NVCs, conhecer suas opiniões, inclusive sobre o projeto PEA-TP, e entender como eles têm atuado em sua comunidade. Por meio da pesquisa, o projeto conseguiu obter um retrato mais detalhado sobre várias características pessoais dos membros de cada NVC, tais como idade, sexo, cor, estado civil, educação, renda domiciliar e situação de trabalho. Além disso, também procurou obter dos participantes informações sobre as motivações, o tempo e o efeito de sua participação nos núcleos de vigília, bem como sobre sua atuação em outra organização social e de que forma ela foi impactada pelos NVCs. Foram aplicados 108 questionários com mais de 90 variáveis, e os resultados mais relevantes estão detalhados no capítulo 5 desta obra.

Por sua vez, a Matriz de Incidência Política teve como objetivo analisar o perfil das atividades de incidência política, entendida como todas as ações e estratégias desenvolvidas pelo projeto PEA-TP com o objetivo de fiscalizar, sugerir e influenciar a forma de se planejar e executar os gastos públicos dos municípios fluminenses produtores de petróleo da Bacia de Campos. Em outras palavras, a pesquisa procurou analisar de que maneira o pro-

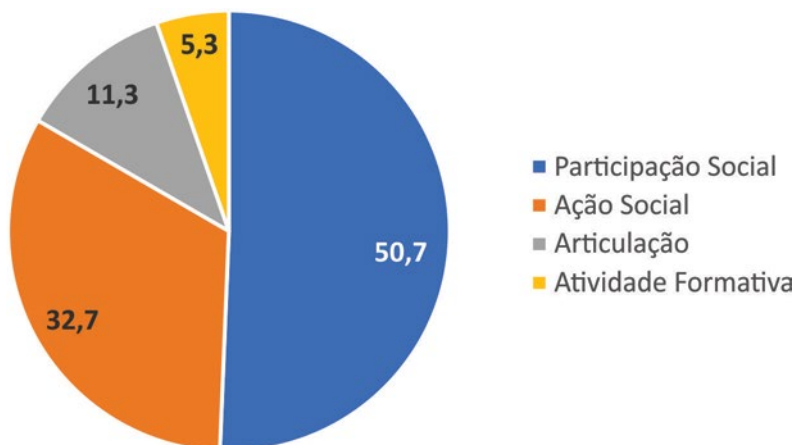
jeto tem atuado para modificar a forma de se fazer políticas públicas pelos governos locais, contribuindo para o fortalecimento da participação social nos processos de decisões políticas.

Foram gerados pela matriz dados estatísticos sobre os tipos de atividades mais desenvolvidas pelo projeto, os temas que mais embasaram as incidências políticas, as políticas públicas mais discutidas, o tipo da participação social, entre outras. Foram preenchidos um total de 929 formulários. A estatística é uma ferramenta muito utilizada em diversas áreas de pesquisa para apresentar e analisar de forma adequada conjuntos de dados, podendo ela ser dividida em três grandes áreas: descritiva, probabilística e inferencial. Na Matriz de Incidência Política, assim como na “*Quem Somos?*”, foi utilizada apenas a estatística descritiva. Ela corresponde à etapa inicial da análise dos dados e permite sintetizar diversos valores de mesma natureza para que se tenha uma visão geral de sua magnitude, descrevendo-os por meio de tabelas e gráficos de fácil compreensão e capazes de gerar uma visão mais clara e rápida do fenômeno analisado.

A pesquisa procurou analisar quais tipos de incidência política foram mais frequentes. A figura 1 mostra que do total das atividades de incidência, 50,7% foram de participação social, 32,7% de ação social, 11,3% de articulação e 5,3% atividades formativas. A participação social na gestão das políticas públicas, também conhecido como controle social, é uma garantia constitucional que pode ocorrer por meio de diversos caminhos como participação em reunião comunitária, audiência pública, reunião de conselho municipal, sessões da câmara municipal, entre outras. Nota-se que cerca da metade da incidência política está relacionada à participação social.



Figura 1.- Distribuição percentual das atividades, conforme tipo de incidência política.



Fonte: Elaboração dos autores.

O PEA-TP atende ao processo administrativo n.º 02022.000469/2015-19, que trata da implementação das medidas de mitigação de impactos ambientais de licenciamento ambiental federal inserido na Linha de Ação B. A linha estabelece o “Controle social da aplicação de *royalties* e de participações especiais da produção de petróleo e gás natural”, conforme diretrizes da NOTA TÉCNICA CGPEG/DILIC/IBAMA n.º 01/10. Para o controle social das chamadas rendas petrolíferas, entende-se que é necessário mitigar a desinformação de segmentos tradicionalmente excluídos das decisões dos gastos públicos dos governos locais, tornando a informação mais clara e acessível.

As atividades dos pesquisadores e técnicos do projeto tiveram a preocupação constante de colocar as rendas petrolíferas no centro das discussões. O desafio é que o uso desses recursos permeia outros tipos de discussões como gastos com saúde, educação, cultura, meio ambien-

te, saneamento básico, entre outras. Foi observado que frequentemente problemas específicos envolvendo políticas públicas nessas áreas, mesmo com os grandes volumes de repasses de royalties e participações especiais recebidos pelos municípios, entravam no centro das discussões das incidências políticas. Os membros dos NVCs de municípios como Rio das Ostras e Cabo Frio, por exemplo, frequentemente reclamavam de problemas com saneamento básico e o colocavam no centro da discussão da atividade de incidência.

Além disso, vale destacar que o uso das rendas petrolíferas, como de qualquer outra receita pública, sofre de problema muito semelhante ao que se chama de efeito fungibilidade. O efeito pode acontecer em função da possibilidade de o prefeito diminuir o uso de outros impostos em gastos sociais, tais como saúde e educação, por exemplo, aumentando a utilização dos repasses de royalties e participações especiais nessas áreas. O motivo é que dinheiro é bem fungível. O aumento dos gastos sociais custeados pelas compensações financeiras de petróleo seria assim resultado de uma mera decisão política de elas substituírem o uso de impostos como IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), entre outros<sup>5</sup>.

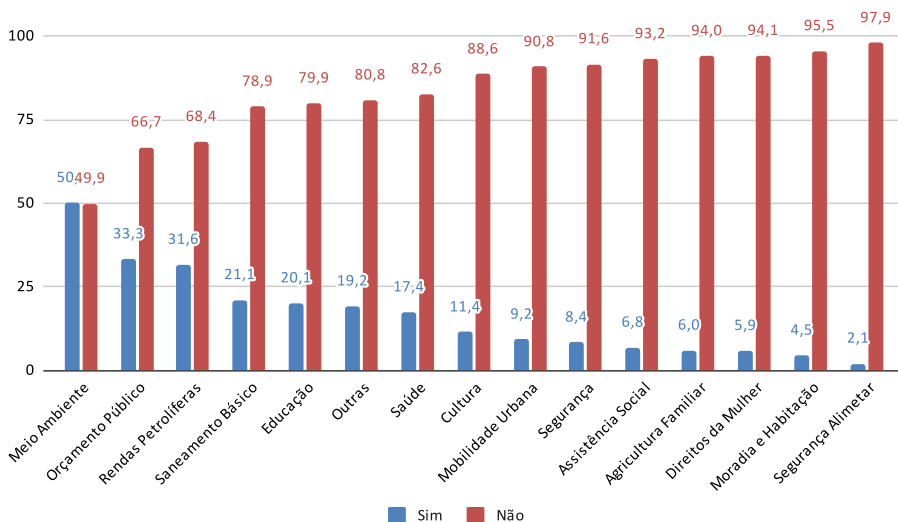
Os valores e uso das rendas petrolíferas ainda assim foram o terceiro tema que mais esteve no centro das discussões sobre políticas públicas, com um percentual de 31,6% de respostas afir-

---

<sup>5</sup> Em atividade do seminário de formação de equipe realizada em 06/06/2023, no hotel Royal, em Macaé (RJ), a palestrante Karine Veiga (auditora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, então cedida ao Ministério Público Estadual) mencionou que os órgãos de fiscalização têm sido mais rigorosos no sentido de examinar se são respeitadas as fontes de receitas previstas para as despesas inscritas na Lei Orçamentária Anual (LOA), o que, em se tornando procedimento usual, atenuaria os efeitos da fungibilidade.

mativas (ver figura 2). O tema mais presente no centro das discussões foi meio ambiente, estando presente em cerca da metade das atividades de incidência política, seguido de orçamento público, com 33,3%. As políticas de saneamento básico, educação e saúde também estiveram bastante presentes, em cerca de 20,0% das discussões. Os temas menos discutidos foram agricultura familiar, 6,0%, direitos da mulher, 5,9%, moradia e habitação, 4,5%, e segurança alimentar, 2,1%.

Figura 2.- Percentual dos temas que estiveram e não estiveram no centro das discussões sobre políticas públicas durante as atividades de incidência política.



Fonte: Elaboração dos autores.

É importante ressaltar que em uma atividade de incidência política mais de um tema poderia estar no centro das discussões. Os da-

dos aqui apresentados servem para ilustrar a importância da pesquisa para mensurar as atividades de incidência política e obter informações que tornam mais claro o seu perfil, contribuindo para o processo de tomada de decisão por parte da equipe do PEA-TP.

#### 4.2 A contribuição das pesquisas sobre rendas petrolíferas e gastos públicos municipais para a atuação dos NVCs

Embora a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) tenha inaugurado uma nova forma de relação entre poder público local e sociedade, ao garantir aos cidadãos o acesso às informações sobre a arrecadação e os gastos municipais, durante o trabalho de campo nos NVCs observou-se que é necessário torná-las mais claras e acessíveis. A reclamação de boa parte dos membros dos núcleos era sobre a dificuldade de encontrar e entender as planilhas disponibilizadas nos portais da transparência das prefeituras e nos sites do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

A equipe de pesquisa buscou então criar habilidades para que as informações disponibilizadas pelos dispositivos legais de transparência fossem adequadamente utilizadas pelos membros dos núcleos durante o processo de intervenção no planejamento e execução dos orçamentos municipais. A fim de facilitar a leitura dos dados e mostrar seu potencial para a utilização no controle social dos gastos públicos, buscou-se sempre apresentá-los em formas de tabelas e gráficos, o que se mostrou bem mais eficaz do que a apresentação das planilhas de royalties e participações especiais e dos demonstrativos de receitas e de despesas por função.

O uso de tabelas e gráficos foi fundamental para que os membros dos NVCs entendessem as origens e os destinos dos recursos das prefeituras, possibilitando conhecer, por exemplo, o valor das

rendas petrolíferas, seu peso na arrecadação municipal e o peso dos gastos em diferentes áreas como a administração da prefeitura, saúde, educação, meio ambiente, entre outras. Os dados apresentados chamaram atenção para a imprevisibilidade das rendas petrolíferas e sua grande participação na receita corrente dos municípios, o que dificulta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e sua execução, estando constantemente sujeita ao percalço da diferença entre o que é previsto e o que é efetivamente executado.

A figura 3 mostra a arrecadação *per capita* dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos no ano de 2021, que é fortemente puxada pelas rendas petrolíferas, ou seja, pelos repasses de royalties e participações especiais. Os municípios de Quissamã, São João da Barra e Armação dos Búzios são os que possuem as maiores receitas por habitante, arrecadando por ano, respectivamente, R\$ 16.501,00, R\$ 15.614,00 e R\$ 14.466,00. Nota-se ainda que em todos eles as receitas são fortemente influenciadas pelas rendas de petróleo, sendo que em Quissamã, por exemplo, pequeno município com população estimada em 25.535 pessoas, o valor *per capita* dos repasses de petróleo de R\$ 8.949,00 é tão alto que chega a ser maior do que o dobro dos R\$ 4.390,00 de toda receita corrente líquida *per capita* observada em Campos dos Goytacazes.

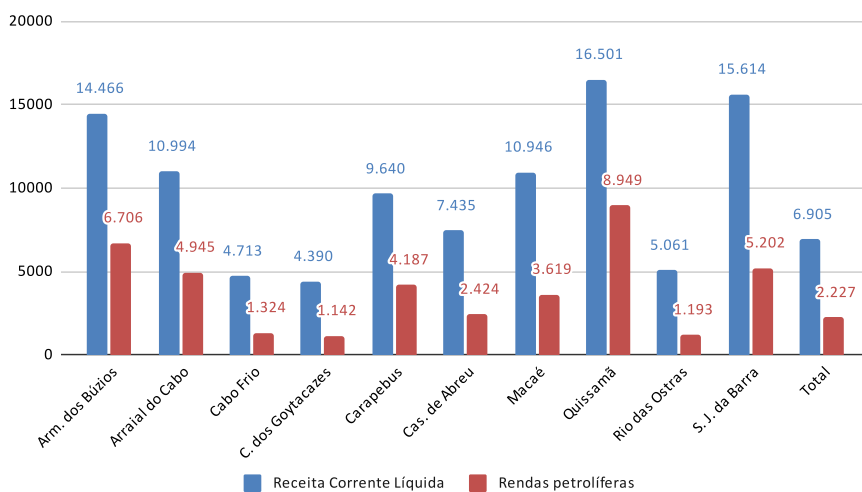
Ainda que todos os municípios pesquisados sejam produtores de petróleo e, conseqüentemente, beneficiados pelos repasses de petróleo, é notória a enorme heterogeneidade de arrecadação existente entre eles. A Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>6</sup> *per capita* de Quissamã, São João da Barra e Armação dos Búzios é maior do que o triplo do valor observado em Campos dos Goytacazes, maior município de toda a região Nor-

---

6 A Receita Corrente Líquida (RCL) é resultado da receita corrente menos as deduções previstas da contribuição para o plano de seguridade social dos servidores e da receita para a formação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundeb).

te Fluminense. Foi especialmente interessante observar a reação dos membros dos NVCs desses três municípios com maiores arrecadações, que, embora tivessem consciência de que os repasses de royalties às suas prefeituras eram elevados, ficaram surpresos ao descobrirem que os valores recebidos eram bem mais altos do que imaginavam.

Figura 3: Valor da Receita Corrente Líquida (RCL) e das rendas petrolíferas (royalties + participações especiais) *per capita* dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2021.



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O descontentamento com a qualidade dos serviços públicos e a conscientização da necessidade do controle social dos recursos municipais aumentaram com as informações sobre as vultuosas receitas das

prefeituras. Os pesquisadores do projeto mostraram que a receita anual *per capita* de Quissamã, por exemplo, representa um ganho mensal de quase R\$ 1.400,00 por habitante, o que daria mais de R\$ 4.000,00 para uma pequena família de três pessoas. Destacamos ainda que receitas muito elevadas também foram observadas em Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Carapebus, Macaé e São João da Barra. E mesmo em Campos dos Goytacazes, que tem a menor receita média entre os dez municípios abrangidos pelo PEA-TP, ela é de R\$ 366,00, o que ainda representa mais de R\$ 1.000,00 para uma pequena família de três pessoas.

Os municípios são responsáveis por um conjunto de obras e prestação de serviços públicos, entre eles saúde e educação, de fundamental importância para o bem-estar da população, especialmente a de baixa renda. É claro que em boa medida a qualidade da oferta dos serviços depende da arrecadação do governo local, pois quanto maior for sua receita maior é sua capacidade de ofertar serviços públicos em quantidade e qualidade necessárias para a população. Os repasses de royalties e participações especiais dão assim uma condição fiscal privilegiada para os municípios produtores de petróleo, podendo contribuir indubitavelmente para a prestação de serviços públicos de boa qualidade.

Apesar dos repasses de petróleo, a insatisfação com o uso dos recursos públicos pelas prefeituras era quase uma unanimidade entre os membros dos NVCs. Era frequente a demanda pela participação dos pesquisadores em reuniões comunitárias e eventos de mobilização social dos núcleos não só para analisar as receitas municipais, como também para que eles pudessem entender o perfil dos gastos públicos locais. Outra demanda comum era de que, além da análise dos dados, também fosse ensinado de que maneira os dados foram obtidos, trabalhados e analisados. Dessa forma, foram apresentadas, em reuniões comunitárias, não só as planilhas com os dados dos valores de royalties e participações especiais que estão no site da ANP, como também os relatórios resumi-

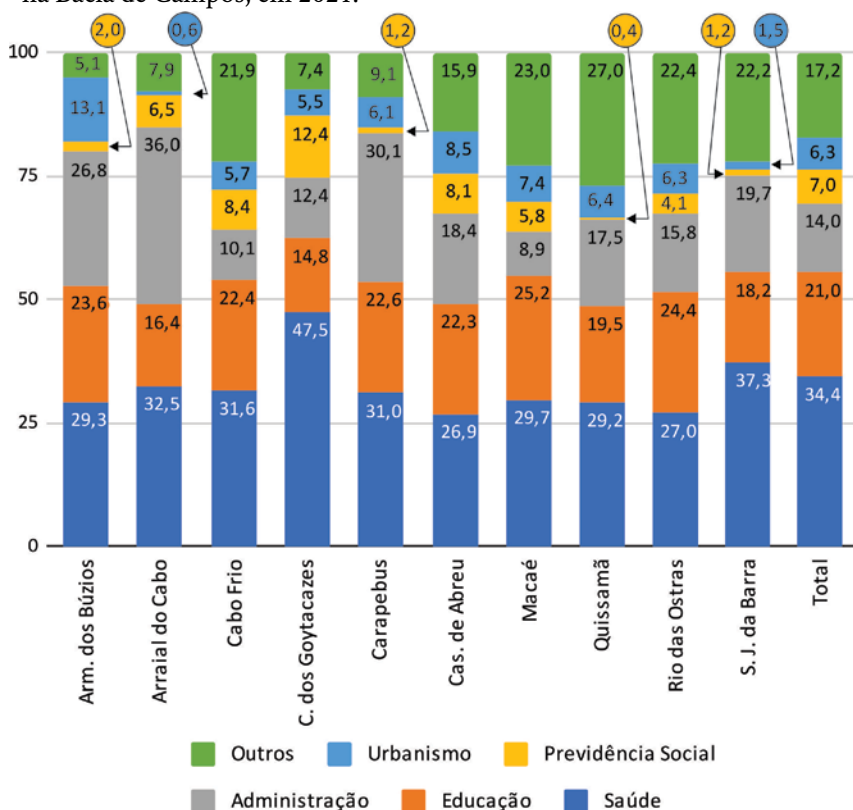
dos da execução orçamentária do “Demonstrativo da Receita Corrente Líquida” e do “Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção”, que estão nos portais da transparência das prefeituras e no site do TCE-RJ.

Embora todos os municípios sejam beneficiários das rendas petrolíferas e estejam próximos geograficamente, os dados mostraram uma enorme heterogeneidade não só na arrecadação, como também no perfil do gasto público. Conforme pode se observar na figura 4, a maior despesa liquidada dos dez municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos é com a função saúde, representando 34,4% do total de gastos. No entanto, enquanto em Campos dos Goytacazes o percentual de gasto com saúde é de 47,7%, em Casimiro de Abreu e Rio das Ostras os valores caem para cerca de 27,0%. Arraial do Cabo, por sua vez, chama atenção pelo maior gasto com a administração da prefeitura, a qual responde por 36,0% das despesas liquidadas e consome mais do que o dobro dos gastos com educação, 16,4%.

Os dados apresentados nas figuras 3 e 4 são importantes para sintetizar algumas diferenças existentes entre os municípios, particularmente no que se refere à sua receita e principais gastos, destacando a necessidade de adequar a pesquisa à realidade de cada município e não ao conjunto deles. É por esse motivo que cada participação dos pesquisadores nos eventos de mobilização comunitária e nas reuniões dos NVC exigia um direcionamento da pesquisa não só à demanda dos núcleos, como também um esforço mais concentrado na realidade do município analisado. As análises conjuntas dos municípios passaram assim a ter mais uma função de comparar as suas diferentes realidades. E embora as análises individualizadas fossem bem mais trabalhosas do que a do conjunto de municípios, elas se mostraram mais eficazes para mitigar a desinformação dos municípios sobre as rendas petrolíferas e para o exercício da vigília cidadã aplicada ao controle social do gasto público local.



Figura 4.- Participação percentual das cinco principais despesas por função nas despesas liquidadas dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2021.



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do TCE/RJ.

Como é grande o número de relatórios publicados e bastante complexos os dados dos demonstrativos da Receita Corrente Líquida e da execução das despesas por função, foi elaborada uma cartilha para os cidadãos analisarem os valores publicados e realizarem o controle social do dinheiro público. Na cartilha são discu-

tidos temas como: a importância da transparência para o controle social, o papel da transparência para o funcionamento das instituições participativas, as formas de aperfeiçoar a transparência no município, e de que maneira buscar e analisar as informações sobre receitas e despesas dos municípios.

A confecção da cartilha foi, na realidade, o resultado de todo um processo de ensino-aprendizagem dos trabalhos realizados pelos técnicos e pesquisadores juntos aos NVCs. Para sua elaboração foi realizada uma série de reuniões e discussões entre os participantes do PEA-TP, a fim de analisar as principais informações que poderiam ser apropriadas pelos cidadãos para que eles pudessem fazer na prática e de forma autônoma o controle do gasto público local. A cartilha buscou assim apresentar de forma leve e didática, utilizando inclusive recursos de imagens, ilustrações, tirinhas, entre outros, o orçamento público municipal, as formas de se acompanhar a execução orçamentária, e de que maneira se pode apropriar e utilizar os dados públicos da arrecadação e gastos municipais no controle social.

### 4.3 A importância da pesquisa sobre transparência ativa e passiva dos municípios produtores de petróleo na Bacia de Campos

Em função da Lei do Petróleo, os municípios produtores de petróleo têm grande liberdade para escolher a forma que gastam os recursos dos royalties e participações especiais, o que torna o controle social dos gastos públicos fundamental para que eles sejam direcionados às políticas que de fato melhorem a qualidade de vida da população. A participação da sociedade no processo de gestão das políticas públicas é garantida pela Constituição Federal, podendo ser considerada como algo fundamental para o fortalecimento da democracia no Brasil.

Um dos problemas enfrentados para o fortalecimento do controle social é o acesso às informações públicas. Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação (LAI) obriguem todos os entes federados a agirem sob o preceito da máxima informação, em que a divulgação é a norma e o sigilo é a exceção, as informações nem sempre são fáceis de acessar e estão disponíveis de forma clara o suficiente para que os cidadãos comuns possam utilizá-las para o controle dos gastos públicos (SOUZA *et al.* 2022). A fim de avaliar a qualidade das informações públicas disponibilizadas pelas prefeituras dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, a equipe de pesquisa procurou verificar o seu grau de transparência ativa, passiva e total.

A transparência passiva ocorre quando há uma solicitação de um cidadão por uma determinada informação, devendo a instituição pública se mobilizar para atender à demanda. Já a transparência ativa acontece quando os órgãos públicos disponibilizam informações independente da solicitação, o que atualmente acontece principalmente via Internet. O estudo estimou o índice Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvido pela Controladoria Geral da União, a CGU, a fim de analisar o nível de transparência pública dos dez municípios abrangidos pelo PEA-TP. Os dados foram coletados pela Internet e nos sítios municipais, utilizando como período de referência o quarto trimestre de 2020. O indicador de transparência é assim composto tanto pela transparência ativa quanto pela passiva, representando cada uma a metade do peso do indicador final.

É importante destacar que o índice de transparência ativa é composto por 11 dimensões, definidas a partir da Lei de Acesso à Informação: estrutura organizacional, receitas, despesas, licitações, contratos, obras públicas, servidores públicos, despesas com diárias,

regulamentação da LAI, relatórios estatísticos, e base de dados abertos (SOUZA *et al.* 2022). Em cada uma delas, o indicador permite analisar se os critérios de transparência são totalmente cumpridos, são cumpridos parcialmente, ou não são efetivados. A cada uma delas é atribuída uma pontuação em que o somatório varia de 0, quando o município não cumpre nenhum dos critérios de transparência ativa, a 50, quando todos os critérios são cumpridos integralmente.

O índice de transparência passiva, por sua vez, depende de oito dimensões: se o município indica o funcionamento de um SIC (Sistema de Informação ao Cidadão) físico, ou seja, não virtual; se existe um meio alternativo para envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica; se não há exigências que dificultam ou impossibilitam o acesso à informação; se o SIC permite o acompanhamento posterior da solicitação; se o SIC responde aos pedidos; se cumpre os prazos para resposta das solicitações; se atende aos pedidos respondendo ao que se perguntou; e se há comunicação sobre possibilidade de recurso (Souza et al. 2022). Assim como no caso da transparência ativa, ele também varia de 0 a 50, sendo a pontuação mínima atribuída quando há uma carência completa de formas de se obter as informações públicas solicitadas, e 50, quando a Lei de Acesso à Informação é totalmente cumprida.

A tabela 1 apresenta os critérios para análise do índice de transparência ativa, passiva e total. Nota-se que os dois primeiros índices variam de 0 a 50. Como o terceiro índice é a soma dos dois, ele vai de 0 a 100. A partir dos valores estimados para os dez municípios, os seus índices de transparência foram classificados em cinco níveis: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto. Os dados revelam uma enorme heterogeneidade existente entre os municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos em relação ao seu grau de transparência ativa, passiva e total (ver tabela 2).

Tabela 1.- Critérios para análise do índice de transparência ativa, passiva e total.

Transparência ativa e passiva		Transparência total	
Faixas	Classificação	Faixas	Classificação
0 a 24,99	Muito Baixo	0 a 49,99	Muito Baixo
25 a 34,99	Baixo	50 a 69,99	Baixo
35 a 39,99	Médio	70 a 79,99	Médio
40 a 44,99	Alto	80,0 a 89,99	Alto
45 a 50	Muito Alto	90 a 100	Muito Alto

Fonte: Elaboração dos autores com base em Souza *et al.* (2022).

Tabela 2.- Índice e classificação da transparência ativa, passiva e total dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2020.

Municípios	Ativa		Passiva		Total	
	Ativa	Classificação	Passiva	Classificação	Total	Classificação
Armação dos Búzios	45,3	Muito Alto	48,5	Muito Alto	93,8	Muito Alto
Arraial do Cabo	43,4	Alto	19,7	Muito Baixo	63,1	Baixo
Cabo Frio	29,8	Baixo	40,3	Alto	70,1	Médio
Campos dos Goytacazes	45,4	Muito Alto	35,5	Médio	80,9	Alto
Carapebus	37,5	Médio	17,0	Muito Baixo	54,5	Baixo
Casimiro de Abreu	33,8	Baixo	48,5	Muito Alto	82,3	Alto
Macaé	43,0	Alto	48,5	Muito Alto	91,5	Muito Alto
Quissamã	35,1	Médio	23,8	Muito Baixo	58,9	Baixo
Rio das Ostras	39,4	Médio	40,3	Alto	79,7	Médio
São João da Barra	34,7	Baixo	17,0	Muito Baixo	51,7	Baixo

Fonte: Elaboração dos autores com base em Souza *et al.* (2022).

Conforme pode se observar na tabela 2, nenhum dos dez municípios pesquisados cumpre todas as exigências da Lei de Acesso à Informação. Armação de Búzios é o único que apresenta tanto o índice de transparência ativa (45,3) quanto passiva (48,3) muito altos, posicionando-se inclusive como o melhor município no que se refere ao índice total (93,8). O segundo colocado é Macaé, que também possui um índice de transparência total muito alto (91,5), porém o valor da sua transparência ativa só pode ser considerado como alto (43,0). Nenhum outro município apresenta uma transparência total muito elevada e apenas outros dois têm índices de transparência total elevados, Casimiro de Abreu (82,3) e Campos dos Goytacazes (80,9).

Embora nenhum município tenha apresentado índice de transparência total muito baixo, quatro dos dez analisados apresentaram valores baixos: Arraial do Cabo, 63,1, Quissamã, 58,9, Carapebus, 54,5, e São João da Barra, 51,7 (ver tabela 2). Nota-se ainda que os resultados ruins foram puxados principalmente pela transparência passiva, que em todos os quatro municípios pode ser classificada como muito baixa, porque eles apresentaram enormes obstáculos para atender às demandas por informações. São João da Barra ainda se destaca como o único em que nem o valor da transparência passiva (17,0), nem o da ativa (34,7), chega a um nível que possa sequer ser considerado regular.

Mesmo com a garantia constitucional e da Lei de Acesso à Informação, os dados mostram que a qualidade de acesso às informações públicas, tão essenciais para o controle social das políticas e gastos dos governos locais, depende, em grande medida, de decisões políticas. Alguns municípios avançaram muito mais na criação e aperfeiçoamento de canais de comunicação com os cidadãos do que outros. A pesquisa sobre transparência ativa e passiva dos municípios produtores de petróleo na Bacia de Campos, portanto, não só evidenciou

os que estão em pior situação, como também o que ainda precisa ser feito para que cada um chegue a uma situação mais próxima da ideal. Seus resultados foram de grande importância para que os NVCs cobrassem das prefeituras melhorias nos canais de transparência.

## 5. Considerações finais

Ao longo das três fases de execução, o Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo desenvolveu metodologias participativas; ferramentas e produtos de comunicação; pesquisas científicas; informações qualificadas; e instrumentos de monitoramento que qualificaram sua atuação no âmbito do licenciamento ambiental federal da cadeia de petróleo e gás. Este capítulo descreveu algumas de suas contribuições<sup>7</sup> para o Programa de Educação Ambiental dentro da linha ação em que está inserido, “Controle social da aplicação de royalties e de participações especiais da produção de petróleo e gás natural”. Algumas destas contribuições que já até transpuseram “os muros” do projeto e estão sendo utilizadas e replicadas em outros espaços de ação.

A experiência da UENF desenvolvendo tecnicamente o projeto de educação ambiental trouxe contribuições de um arcabouço científico, técnico e metodológico inédito para o licenciamento ambiental, que auxiliou nos resultados alcançados. Bem como, a inserção da universidade no processo do licenciamento também promoveu uma ampliação da sua capacidade extensionista, de intervenção junto à realidade da comunidade, que trouxe uma grande contribuição no saber-fazer universitário. Neste sentido, estas relações continuarão se perpetuando junto aos membros dos NVCs, pois o grande legado do Projeto Territórios do Petróleo foi a diminuição da distância entre a universidade e as comuni-

---

<sup>7</sup> Apesar do esforço, resumido nestas páginas, muitas contribuições não puderam ser descritas e, por isso, convidamos o leitor a conhecer as demais obras e publicações que compõem o acervo de publicações do PEA-TP, em grande parte reunidas no site [territoriosdopetroleo.eco.br](http://territoriosdopetroleo.eco.br).

dades, entre o saber formal e o popular, transformando as barreiras em pontes no imaginário popular dos grupos atendidos.

## Referências

GANTOS, M. C. (org.). A caravana territórios do petróleo: ressignificando a educação ambiental na Bacia de Campos. Campos dos Goytacazes: EdUENF, 2016.

GANTOS, M. C. (org.). Experiências e reflexões sobre a vigília cidadã para o controle social dos royalties. Campos dos Goytacazes: EdUENF, 2019.

GANTOS, M.C.; CUNHA, M.V.S; MARTINEZ, S. A. (org.) Atlas Territórios do Petróleo. Campos dos Goytacazes: EdUENF, 2022.

IBAMA. Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº. 01 de 2010. Disponível em: < [http://www.pea-bc.ibp.org.br/arquivos/secoes/90\\_notatecnica%2001-10\\_programasdeeducacaoambiental.pdf](http://www.pea-bc.ibp.org.br/arquivos/secoes/90_notatecnica%2001-10_programasdeeducacaoambiental.pdf)>. Acesso em 13 de março de 2023.

MINAYO, M. C. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, Vozes, 2002.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 13ª edição, Brasília, 2022.

SOUZA, Joseane de; AZEVEDO, Nilo Lima; AZEVEDO, Patrícia Helena Barbosa; PAULA, Sara Machado de. Revista Gestão e Planejamento. Salvador, v. 23, p. 165-183, jan./dez. 2022.

STRECK, D., REDIN, E., & ZITKOSKI, J. J. (org). Dicionário Paulo Freire. Belo Horizonte: Autêntica, 2ª ed., 2008.

THIOLLENT, Michel. Metodologia da pesquisa-ação. São Paulo: Cortez, 2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - TCE/RJ. Relatórios resumidos da execução orçamentária: demonstrativos da execução das despesas por função/subfunção do 6º bimestre de 2021a. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/relatorios-lrf>. Acesso em: 31 jan. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - TCE/RJ. Relatórios resumidos da execução orçamentária: demonstrativos da receita corrente líquida do 6º bimestre de 2021b. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/relatorios-lrf>. Acesso em: 31 jan. 2023.



# **Panorama da participação em prol da autonomia dos Núcleos de Vigília Cidadã do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo**

Rodrigo da Costa Caetano  
Nilo Lima de Azevedo  
Joseane de Souza  
Marcus Vinicius Santos Cunha

## **Introdução**

Neste capítulo discorreremos sobre a participação efetiva dos sujeitos da ação educativa dos Núcleos de Vigília Cidadã (NVC), conforme a própria percepção no processo de formação e atuação política e social. Levantamos e observamos um panorama a partir do conjunto de respostas individuais da pesquisa intitulada “Quem somos e como participamos” para se chegar à compreensão geral do nível de maturação em relação à autonomia dos NVCs enquanto legado do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo (PEA-TP). Propomos, portanto, um olhar de sobrevoos no qual serão mais valorizados os pontos em comum do que as particularidades, não obstante a consolidação de identidades ao longo do tempo, tendo em vista a pretensão de apontar caminhos à permanência dos NVCs ou do seu espírito combativo.

A participação popular e o controle social, elementos centrais na reconstrução do desenho institucional do Estado brasileiro, após a redemocratização em meados da década de 1980, ganharam cada

vez mais espaço no âmbito das atividades do PEA-TP, fruto de uma proposta pedagógica que tem na práxis o binômio ação-reflexão para o planejamento entre etapas e fases.

Não foi por acaso que experiências locais de participação se somaram às ações dos movimentos sociais e de interesse popular na Constituinte instalada em 1987, cujo ideário participativo se estabeleceu tanto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como em inúmeras normas infraconstitucionais em relação às políticas públicas, que seriam promulgadas durante o período de consolidação democrática. O então deputado e presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulisses Guimarães, no discurso de promulgação da Constituição Federal, sublinhou a influência do ideal participativo nos trabalhos da constituinte:

Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar, a Nação deve mudar, a Nação vai mudar [...]. Foi de audácia inovadora a arquitetura da Constituinte, recusando anteprojeto forâneo ou de elaboração interna. O enorme esforço é dimensionado pelas 61.020 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de 1 milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas, no longo trajeto das subcomissões à redação final. A participação foi também pela presença, pois diariamente cerca de 10 mil postulantes franquearam, livremente, as 11 entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, comissões, galeria e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares,

atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio. (BRASIL, 1988a).

A promoção da participação popular se tornou obrigatória em inúmeras políticas públicas, principalmente nas políticas sociais (BRASIL, 1988b). A saúde recebeu um legado importante, remetendo ao movimento de Reforma Sanitária que resultou no Sistema Único de Saúde (SUS) implementado em um país com gigantescas dimensões territoriais (CAMPOS, 2007). Outras políticas de âmbito nacional, como a da alimentação escolar, da cidade, da cultura e do meio ambiente, assim como a política orçamentária, também se valeram da participação popular e do controle social como mecanismos de desenvolvimento.

Com o novo pacto federativo de 1988, concedendo aos municípios autonomia política, administrativa e financeira, a projeção/expansão de algumas políticas passa a depender do repasse de recursos condicionado às experiências participativas, dentre as quais se destacam os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, que lograram a possibilidade de mobilizar a população para influenciar e agir intencionalmente no ciclo do debate público, quanto à apresentação e implementação das demandas sociais (AZEVEDO, CAMPOS & LIRA, 2020).

Várias formas de participação foram institucionalizadas a fim de trazer a população para uma arena que permita traçar as diretrizes das políticas públicas juntamente às prefeituras, assim como fiscalizar os recursos e cobrar pela implementação dessas políticas. Esses mecanismos ficaram conhecidos como instituições participativas (IPs) (AVRITZER, 2011). Além dos conselhos municipais, ressaltamos a relevância das audiências públicas, das conferências de políticas públicas e, mais recentemente, das ouvidorias públicas. Outra Instituição Participativa impor-

tante, mas com menor difusão pelo país, foi o orçamento participativo. Também consideramos no PEA-TP e para o presente capítulo a participação pelo uso de instrumentos de transparência, por meio dos quais o cidadão (de forma individual ou coletiva) é capaz de acessar as informações públicas, como é o caso do e-SIC, que é o Sistema de Informação ao Cidadão acessado por via virtual (SOUZA E AZEVEDO, 2022).

Defendemos a participação popular como política pública. Com a previsão legal da participação para a ação estatal (ex. aprovação da lei orçamentária, licenciamento ambiental) deveríamos avançar na qualificação da população brasileira para uma participação efetiva, o que se traduz/reduz, de fato, em projetos que subsidiam a incidência da população afetada por determinada problemática, focalizando a autonomização das pessoas para uma específica solução, mitigação ou compensação.

A participação como política pública é importante porque, geralmente, parte da população que participa e se mobiliza é a que mais sofre com a falta de ações e serviços públicos. São as pessoas das comunidades mais pobres e vulneráveis, que precisam abdicar do seu tempo em família ou de uma renda complementar, para demandar o que os cidadãos de classes médias e altas já possuem, como é o caso do saneamento básico. Assim, são necessárias ações do Estado para mitigar o custo social da participação por parte da população mais vulnerável, como um princípio de justiça social.

Nesse cenário, a participação popular teria um caráter redistributivo, a partir de projetos e ações (transporte até as reuniões, alimentação, formação, etc.) que viabilizassem às camadas populares instrumentos de participação que se equiparem aos que possuem os representantes do governo e do mercado.

A participação sem a estrutura necessária pode acabar por atribuir um papel homologador a determinadas IPs quanto aos interesses do mercado, quando não de isentar o Poder Público de tomar atitudes não populares e de se responsabilizar pelas mesmas (LIRA, 2021).

Embora se trate de espaços de participação direta da população, as IPs também possuem uma qualidade representativa a depender do desenho institucional, como no caso de associações de bairro, sindicatos, universidades, coletivos de mulheres, negros, organizações ambientalistas e de classe, dentre outras, que representam um número muito mais significativo da população do que o número absoluto de cadeiras nas IPs (AZEVEDO, 2005).

O PEA-TP trabalha na compreensão dessas questões de participação e representação, qualificando para o exercício da cidadania em ambas por meio das metodologias típicas da Educação Popular, com possibilidade da formação de liderança para organização da atuação na esfera pública e criação das próprias organizações de controle social.

Quando se fala em controle social de rendas petrolíferas, deve-se frisar a discricionariedade da execução desses recursos, uma vez que somente as rendas advindas de campos de exploração de petróleo e gás com contratos firmados posteriormente a dezembro de 2012 têm aplicação obrigatória<sup>1</sup>, o que intensifica a necessidade de transparência, da participação cidadã, do controle social e da formação de comunitários e lideranças para o monitoramento da alocação e do uso dos royalties e participações especiais (SOUZA E AZEVEDO, 2022).

A preocupação com essa formação perpassa pela percepção dos respectivos sujeitos da ação educativa acerca da participação cidadã e do controle social. O PEA-TP afere os avanços no processo educativo, considerando os elementos pertinentes às representações sociais e individuais e aos conhecimentos adquiridos com as pesquisas, atividades de extensão, reuniões comunitárias e ordinárias, oficinas e eventos do projeto.

O presente capítulo é dividido em quatro seções. Na primeira apresentamos a metodologia utilizada no trabalho, bem como a fonte de dados primários que subsidiaram as análises. Na segunda analisamos

---

<sup>1</sup> Previsão de 75% em educação e 25% em saúde 25% (BRASIL, 2013).

o perfil dos membros dos NVCs e a percepção da conjuntura política institucional na qual atuam. Na terceira delineamos o panorama da inserção dos membros dos NVCs nas diversas instituições participativas. Por fim, na última seção, identificamos as redes de organizações às quais os NVCs pertencem e como essas redes se relacionam com as instituições participativas.

## 1. Percursos metodológico

Desde a sua primeira fase, em 2014, o PEA-TP realiza um levantamento de informações, denominado “Quem Somos”, com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre os membros dos NVCs. Nesta Fase III, foi incluído no questionário um número significativo de perguntas, de naturezas distintas, de modo a contemplar os interesses das pesquisas do projeto. Após a inclusão de uma série de perguntas voltadas para a participação e o controle social, essa pesquisa se tornou um importante instrumento para a caracterização do perfil e das ações dos membros dos NVCs, revelando parte das relações estabelecidas com as instituições participativas e organizações. Também serve como um valioso instrumento para a avaliação do PEA-TP e dos NVCs.

Em sua versão mais recente, de 2022, o questionário da pesquisa — denominada “Quem somos e como participamos”, constituída por 99 perguntas, divididas em 21 blocos<sup>2</sup> — foi respondido por 163 mem-

2 O questionário é dividido nos seguintes blocos: (1) dados pessoais; (2) informações socioeconômicas; (3) informações sobre a participação no NVC; (4) informações relativas à participação social; (5) mapeamento das organizações sociais frequentadas pelos membros dos NVC; (6) caracterização da organização social principal (que mais participa); (7) principais mecanismos de divulgação das ações da organização (da qual mais participa); (8) avaliação da atuação dos membros da organização; (9) funcionamento e parcerias da organização; (10) financiamento da organização social principal; (11) visibilidade da organização social principal; (12) experiência pessoal de participação na organização principal; (13) participação



bros dos NVCs, que correspondem à totalidade dos sujeitos na Fase III. Trata-se, portanto, de um estudo de caso. Sendo assim, os resultados refletem apenas o comportamento deste grupo de pessoas e não podem ser utilizados para inferências sobre a participação e o controle social por parte da população residente nos municípios abrangidos pelo projeto. Ressaltamos, ainda, que no banco de dados estas perguntas se desdobram em um número muito maior de variáveis, tendo em vista a possibilidade de múltiplas respostas em algumas delas.

Além das informações pessoais — sexo, idade, escolaridade, raça ou cor e situação do domicílio — utilizadas para a apresentação dos membros dos NVCs, as informações extraídas do “Quem somos e como participamos” subsidiaram as análises encontradas nas demais seções deste capítulo.

Como se trata de um número muito pequeno de questionários, priorizamos a análise com base nas frequências simples. Em poucos casos, especificamente naqueles que envolvem escalas de 1 a 5, optamos por basear as análises em indicadores próprios (calculados a partir de médias ponderadas, cujos pesos são dados pelos valores constantes das escalas). Alguns resultados estão apresentados em formato de tabela, outros em formato de gráfico; aqueles que dispensam o uso de recursos visuais foram incorporados diretamente ao texto.

## **2. Perfil dos membros e a conjuntura da participação dos NVCs**

Na proposta e, conseqüentemente, na caracterização dos membros do NVCs temos um público diverso, com algumas predominâncias de outros membros da organização principal; (14) experiência de participação em outras instituições participativas; (15) informações específicas sobre a participação em conferência pública; (16) transparência e acesso à informação; (17) qualificação da participação; (18) informações relativas à percepção sobre a atuação do governo municipal; (19) acessibilidade à tecnologia e internet; (20) cultura municipal; (21) informações específicas sobre a oferta de esportes.

cias, dentre as quais a participação feminina (71,8%), uma presença expressiva de pessoas adultas de 40 a 64 anos de idade (56,8%) e nível de escolaridade difuso, com pequena prevalência de ensino médio completo. Nesse quesito, em particular, cabe destacar pouca participação de pessoas com nível superior completo (11%) e irrisória com pós-graduação, fato que demonstra outro tipo de identificação presente no projeto, na perspectiva da educação popular e da diversidade.

Tabela 1: Número de membros(as) dos NVCs entrevistados(as) e faixas de idade dos(as) respondentes.

VARIÁVEL V3- IDADE		
Faixa etária	N	%
< 18 anos	13	8,0
18 a 39 anos	45	27,8
40 a 64 anos	92	56,8
65 anos ou +	12	7,4
<b>Total</b>	<b>162</b>	<b>100,0</b>



N-Número de respondentes por faixa etária

Fonte: Pesquisa “Quem somos e como participamos” (2022).

Quanto à raça/cor dos membros dos NVCs, há certo equilíbrio entre branca e parda (35,6% e 35%, respectivamente), com presença levemente inferior da raça/cor preta (29,4%). Já sobre a situação de domicílio há discrepância, chegando próximo ao dobro de pessoas residindo no meio urbano (65,6%) em relação ao rural (34,4%), o que pode ser explicado pelo grau de urbanização da população nos municípios em geral e/ou pela centralização das sedes dos NVCs. Contudo, ressaltamos que a participação de pessoas residentes do meio rural é possibilitada pela estrutura oferecida pelo projeto a essas populações, que não raramente se veem alijadas das esferas participativas por falta de recursos e serviços públicos, como o transporte.

Consideramos significativa a questão da identidade/representatividade e salientamos que há uma dinâmica participativa que altera esse perfil pela saída e entrada ou retorno de membros. Na prática, cabe aos membros ativos dos NVCs contemplar as demandas sociais municipais a partir da essência das temáticas propostas pelo PEA-TP, potencializando, junto aos munícipes, a formação qualificada que recebem e inserindo outras pautas candentes da população mais vulnerável pelo protagonismo que devem exercer.

Nesse sentido, apresentamos uma discussão acerca da experiência participativa dos sujeitos da ação educativa anterior ao momento em que aderiram ao NVC como membro assim como sobre a percepção destes indivíduos em relação aos resultados alcançados pelo NVC, seja com o foco do PEA-TP no âmbito municipal, seja quanto ao processo de desenvolvimento de participação pessoal. Para isso utilizamos principalmente algumas questões dos seguintes blocos da pesquisa “Quem somos e como participamos”: “Informações sobre a participação no NVC” e “Informações relativas à percepção sobre a atuação do governo municipal”.

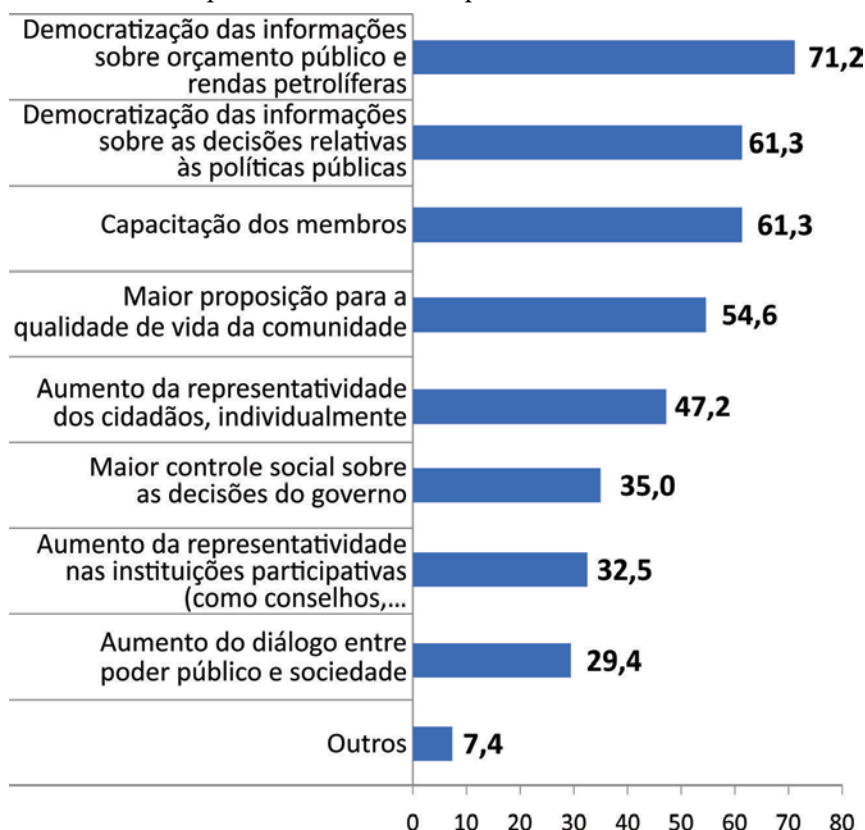
Segundo o Plano de Trabalho na Fase III, o PEA-TP pretende:

[...] dar sequência ao processo educativo de integração/ interação qualificada dos NVCs na procura de aumentar o conhecimento e informação sobre as rendas petrolíferas e promover a incidência política no controle social mediante o acompanhamento na condução da gestão pública de sua aplicação nos municípios de atuação. (PETROBRAS/UENF, 2019, p. 02).

Na questão acerca dos principais resultados alcançados pelos NVCs, o mais citado — com 116 menções (71,2%) — foi a “democra-

tização das informações sobre orçamento público e rendas petrolíferas”, o que significa que o projeto cumpriu muito bem o seu objetivo. Além disso, o PEA-TP alcançou outros importantes resultados como a “democratização das informações sobre as decisões relativas às políticas públicas” e a “capacitação dos membros”, ambas com 61,3% de menções (Gráfico 01).

Gráfico 01: Principais resultados obtidos pelos NVCs.



Fonte: Pesquisa “Quem somos e como participamos” (2022).

O conhecimento adquirido pelos sujeitos da ação educativa no projeto os levou atuarem para além do monitoramento das rendas petrolíferas e se inserirem, também, em incidências nas arenas das políticas públicas dos respectivos municípios. A formação e a participação qualificadas subsidiaram ações externas aos NVCs, como consequência de um bom trabalho de base. Se ainda não temos, por exemplo, alcançado percentuais satisfatórios quanto ao “maior controle social sobre as decisões do governo” ou ao “aumento do diálogo entre poder público e sociedade (Gráfico 01), significa que precisamos continuar acompanhando o desdobramento das ações em prol da participação iniciadas em 2014 e intensificadas a partir da Fase III do PEA-TP.

Para além dos esforços ou do mérito do PEA-TP, parte dos resultados pode estar atrelado ao engajamento e ao conhecimento pré-existente à condição de membro do NVC. Na questão sobre o envolvimento com participação e controle social, 42,3% dos membros do NVC (69 pessoas) já possuíam alguma experiência associativa ou participativa antes de ingressarem nos Núcleos; para 57,7% dos entrevistados (94 pessoas) os NVCs foram a primeira experiência de envolvimento com participação e controle social. Esses resultados revelam a capacidade de trocar experiências, por um lado, mas também apontam para o cuidado com a iniciação à participação cidadã da maioria. Nesse sentido, o NVC constitui um espaço privilegiado da formação de novas lideranças, assim como de apoio às lideranças comunitárias já estabelecidas.

Figura 01 – Quem participou, quem nunca participou



Fonte: Pesquisa “Quem somos e como participamos” (2022).

Considerando as 69 pessoas envolvidas com a participação social antes da adesão ao NVC, prepondera a participação em associação de bairro/moradores (44,9%), movimentos identitários (15,9%), associação de comunidades tradicionais (13%), e nos surpreendeu poucas menções à Igreja (2,9%), até mesmo porque na região de atuação do PEA-TP a religião aparece com um teor associativo muito forte (AZEVEDO, SOUZA, 2014).

Qual é o contexto político favorável à participação cidadã? O poder público reage de forma colaborativa ou limitadora em relação aos indivíduos que buscam interação? O nível democrático do governo local afeta a atmosfera político-administrativa nos municípios brasileiros, podendo tanto facilitar como dificultar a participação dos cidadãos.

Por isso, foram incluídas no questionário da “Pesquisa quem somos e como participamos” perguntas que se referem ao grau de abertura das municipalidades (Prefeitura e Câmara de Vereadores) do PEA-TP à

participação social na rotina governamental. Quase metade dos membros do NVC (47, 2%) respondeu que as municipalidades são moderadamente abertas à participação, enquanto para 29,4% não há abertura e para 15,3% é totalmente aberta. Cabe ressaltar, que 57,1% dos membros dos NVCs apontaram como importante o papel das redes sociais para a abertura das municipalidades à participação social.

Por sua vez o Legislativo, na percepção de 54% dos membros, é visto como o lugar do debate público no município — um ponto interessante, pois muitos deles participam regularmente de audiências públicas na Câmara, o que influencia nessa percepção.

### **3. Participação institucional dos membros dos NVCs**

Na seção que se inicia temos como objetivo analisar a atuação dos membros dos NVCs nas instituições participativas (IPs), além de caracterizar as IPs que frequentam. Nesse sentido, utilizamos informações dos blocos “Experiência de participação em outras instituições participativas” e “Transparência e acesso à informação” para interpretar a percepção acerca da participação.

Começamos por uma tabela em que há intensidade da interpretação pela variação de 1 a 5 em consideração à realidade da politização no município, onde 1 é totalmente incoerente e 5 é totalmente coerente. O indicador da percepção sobre a realidade política do município é composto por dimensões, correspondendo ao resultado das médias ponderadas cujos pesos são dados pelos graus de concordância/discordância em relação às assertivas.

Sobressaem os dados indicando que “são poucas as oportunidades de participação popular” (3,44); “a participação política é principalmente motivada pela ambição pessoal” (4,13); e é baixa a adesão à afirmativa de que “a maioria se sente incluída, beneficiada e feliz com a política local” (2,00).

Conforme observado, este é um grupo altamente engajado, com um perfil diferenciado em relação à participação e ao controle social da maioria

da população. A percepção de que há poucas oportunidades de participação popular e de que a maioria não se sente incluída na política local demonstra a importância do trabalho realizado pelos NVCs, conforme mencionado na introdução, ao tratar da participação como uma política pública, visando que a representação da sociedade civil atue com os mesmos recursos dos representantes do mercado, o que significa garantir transporte até as reuniões, alimentação e horários compatíveis com a realidade dos trabalhadores. Afinal, as instâncias participativas aprovam orçamentos para áreas como educação e saúde, sendo necessário que todos os legitimamente escolhidos para as cadeiras das IPs, possam exercer o seu mandato de forma autônoma e com a defesa dos interesses e valores que representam.

Em relação aos instrumentos capazes de melhorar a participação social no município, os membros dos NVCs optam predominantemente por duas IPs em especial, a saber: Conselhos Municipais, com 83,4% de menções, e Audiências Públicas, com 82,2% de menções. Também há uma descrença em relação aos plebiscitos e referendos, visto que quase metade dos membros (50,9%) não os mencionou como instrumentos capazes de aprimorar a participação social municipal. A participação é nitidamente mais um caminho para a solução de problemas municipais (86,5%) do que para o recrudescimento de conflitos políticos (31,3%), denotando que a atuação nos NVCs tem levado a resultados de incidências em espaços institucionais e à abertura de canais de diálogo.

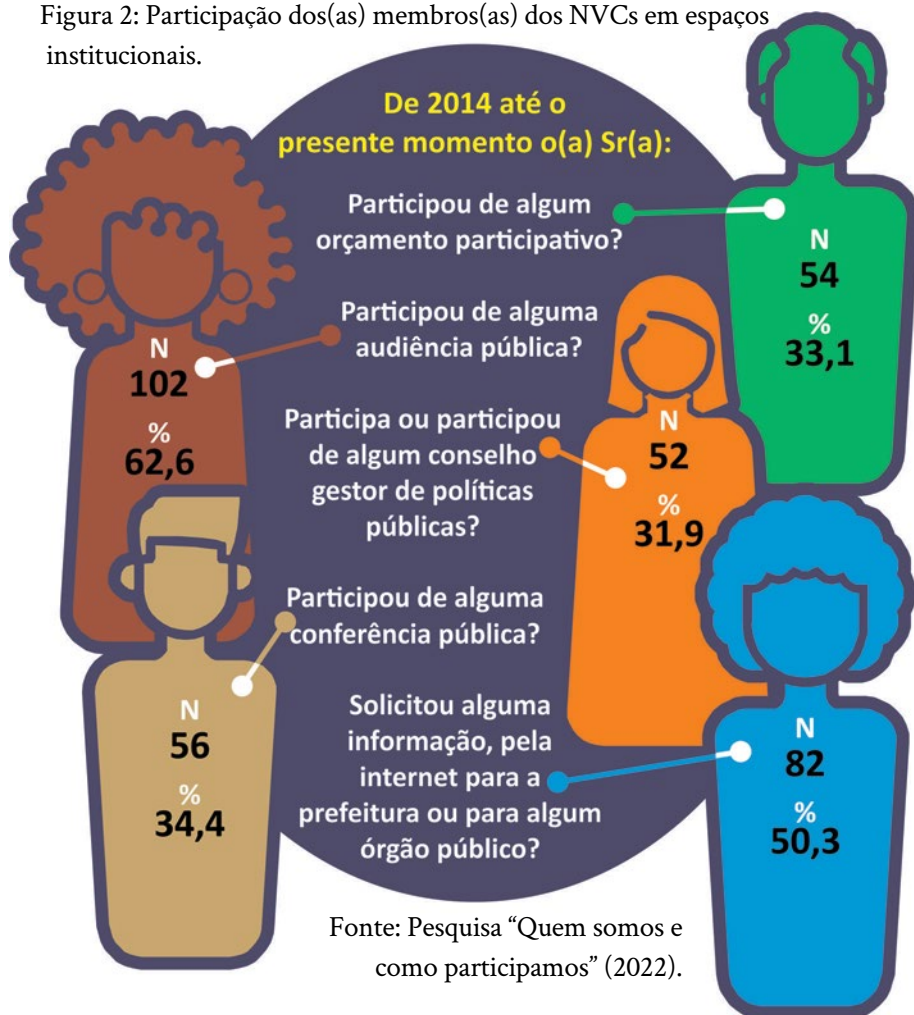
Os membros dos NVCs participam majoritariamente das audiências públicas (62,6%) e solicitam informação pela internet para alguma instituição pública (50,3%); ressaltamos que solicitar informação e obter são coisas bem distintas.

Há dificuldade para encontrar informações sobre a gestão pública municipal no site das prefeituras, pois, numa escala de 1 (nenhuma dificuldade) a 5 (não conseguiu obter informações), quando somadas as menções nos dois últimos níveis, aproximadamente metade dos respondentes assinala um alto grau de dificuldade (28 membros) ou não conseguiu obter informações (51



membros), o que também pode significar a indisponibilidade de informações. É também expressiva a participação dos membros dos NVCs em orçamentos participativos (33,1%) e em conselhos gestores (31,9%).

Figura 2: Participação dos(as) membros(as) dos NVCs em espaços institucionais.



Aprofundando a questão das IPs na percepção dos 102 membros que participaram de alguma audiência pública, observamos uma im-

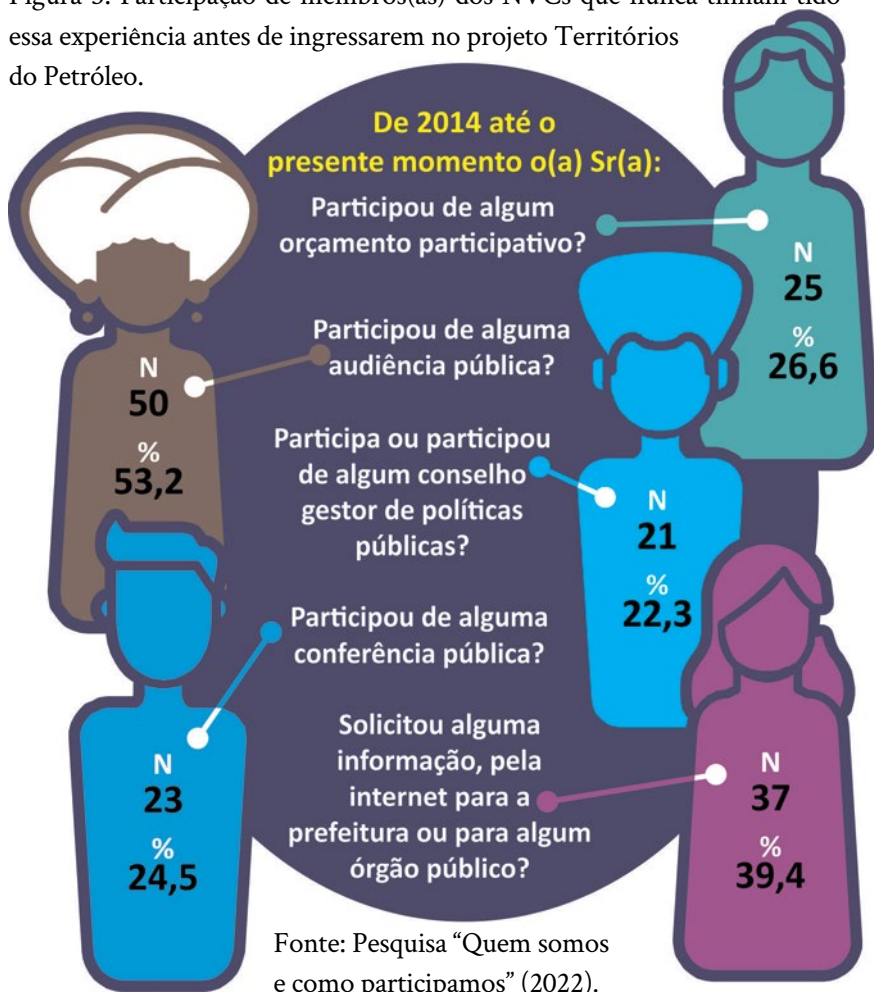
portante participação nas de elaboração das leis orçamentárias — PPA (26,5%), LDO (21,6%) e LOA (35,3%) — bem como nas audiências de avaliação do orçamento (26,5%), que se vinculam ao objeto do projeto. Dentre as políticas específicas, destaca-se a participação nas audiências da política de saneamento (22,5%), de saúde (19,6%) e de educação (15,7%).

A respeito da participação nos conselhos gestores, o que envolve perto de 1/3 dos respondentes (52 membros), as menções mais frequentes foram encontradas nos de Meio Ambiente, com 36,5%, e de Saúde, com 23,1%. Interessante perceber 15,4% de menções de participação nos Conselhos dos Direitos da Mulher. Aqui cabe pontuar que na data da coleta de dados todos os NVCs tinham algum membro com cadeira no Conselho de Meio Ambiente, tema afeto ao PEA-TP.

Dentre os 57 membros que confirmaram ter participado de alguma conferência de políticas públicas, 87,5% declararam participação como ouvintes e 12,5% como delegados. Em sua maioria, tratava-se de conferências municipais (73,2%), predominantemente nas áreas de saúde (24,6%) e meio ambiente (19,3%), seguidas pela participação em conferências sobre pesca, cultura, e assistência social (5,3%) e direitos das mulheres (3,5%), levando-nos à compreensão de que não se trata de desinteresse na participação, mas de pouca oferta de conferências envolvendo a referida temática.

Em relação às pessoas que nunca haviam se envolvido com participação e controle social antes de se tornarem membros de algum NVC (94 membros), chama a atenção que 53,2% participaram de alguma audiência pública e 39,4% solicitaram alguma informação pela internet para a prefeitura ou para algum órgão público, sendo que 22,3% participam ou participaram de algum conselho gestor e 24,5% estiveram presentes em alguma conferência de políticas públicas. Esses dados reforçam a capacidade do projeto, por meio dos NVCs, de fomentar a participação de pessoas que não tinham nenhuma experiência em arenas institucionais deliberativas ou de participação, como também de formar os membros nos usos dos instrumentos de transparência.

Figura 3: Participação de membros(as) dos NVCs que nunca tinham tido essa experiência antes de ingressarem no projeto Territórios do Petróleo.



Um dos debates mais relevantes acerca da participação popular e do controle social diz respeito à sua capacidade de serem efetivos, ou seja, à real capacidade das instituições participativas de influenciar a decisão sobre políticas públicas, bem como de modificar a realidade social onde atuam. Em

outras palavras, questiona-se se a democracia brasileira conseguiu cumprir sua promessa de melhorar a qualidade de vida da população e atender às necessidades sociais, incluindo aqueles que são diretamente afetados pelas decisões públicas em seu processo decisório. Os dados apresentados sugerem que o PEA-TP teve êxito em ampliar e fortalecer a voz das pessoas que se identificaram com a atuação dos NVCs. Foi uma iniciativa que valorizou a importância dos saberes populares, dos trabalhos comunitários e das organizações, que frequentemente são marginalizadas no debate público. Os NVCs alteraram a dinâmica da participação, oferecendo meios concretos e simbólicos para que as lutas dessas comunidades fossem reconhecidas como uma luta pelo município e se tornassem uma causa comum a todos.

#### **4. Os NVCs e a rede de organizações**

Nesta seção analisamos a rede de organizações ligadas aos Núcleos de Vigília Cidadã, principalmente com base em questões de quatro blocos da “Pesquisa quem somos e como participamos”. São eles: “informações relativas à participação social”, “mapeamento das organizações sociais frequentadas pelos membros dos NVCs”, “caracterização da organização social principal (de que mais participa)” e “visibilidade da organização social principal”.

Ao se unirem em associações e organizações, os cidadãos adquirem maior força institucional e poder de negociação com o poder público, o que possibilita a participação na governança da cidade ao influenciar e incidir nas decisões relacionadas às políticas e na oferta de serviços públicos. Dessa forma, as associações e organizações se tornam um canal privilegiado de diálogo e negociação entre a sociedade civil e o Estado, contribuindo para uma maior transparência e accountability das ações estatais.

Além disso, em muitos casos, as associações funcionam como formação de lideranças, gerando engajamento da população em temas importantes para a vida política do país. E, ao qualificarem a participação na luta coletiva pelos direitos de cidadania, as associações e organizações são peças-chave para políticas públicas mais inclusivas, distributivas e efetivas.

As associações e organizações têm um papel crucial na democracia participativa, uma vez que representam interesses e valores de grupos específicos da sociedade, como pequenos agricultores, moradores de bairro, quilombolas, jovens e mulheres. Essas entidades permitem que a população se organize e tenha uma voz ativa nos espaços públicos e de decisão da cidade, diminuindo o custo social da ação coletiva (GOHN, 2004)

A participação da população nos Núcleos de Vigília Cidadã (NVC) tem um aspecto representativo significativo, já que 55 membros (33,7%) fazem parte de associações, organizações e coletivos que representam segmentos importantes da comunidade em que estão inseridos. É possível notar uma grande variedade de representantes de entidades coletivas da sociedade civil dentre os 55 membros dos NVCs que participam de alguma organização social, com destaque para as associações de bairros (49,1%) e associações de comunidades tradicionais (25,5%).

Isso demonstra que os NVCs fazem parte de uma rede de movimentos e organizações que fortalecem ainda mais as ações de formação, participação e controle social. O trabalho dos NVCs não se limita à sua área de atuação, mas também colabora nas atuações e ações dos seus membros em outras organizações às quais eles pertencem.

Tabela 2: Tipos de associação das quais os(as) membros(as) dos NVCs participam (admite múltiplas adesões).

	N	%
Associação de Bairro/Moradores	27	49,1
Sindicatos	6	10,9
Associação de comunidades tradicionais	14	25,5
Movimentos sociais Urbanos	55	100
Movimentos Sociais Rurais	2	3,6
ONGs	10	18,2
Movimentos identitários	2	3,6

	N	%
Movimentos em defesa do meio ambiente	5	9,1
Grupo/cooperativa agrícola ou de pescadores	6	10,9
Partido Político	4	7,3
Grupo ou movimento político	2	3,6
Grupo de Jovens	1	1,8
Igreja	2	3,6
Outros	5	9,1
<b>N</b>	<b>55</b>	

Fonte: Pesquisa “Quem somos e como participamos” (2022).

Quando perguntados sobre a organização em que participam mais ativamente, a associação de bairro/moradores foi citada por 36,4% dentre os 55 entrevistados aos quais essa questão se aplicou. Já as associações de comunidades tradicionais e ONGs por 10,9%. Na nossa compreensão, esses resultados reforçam a vocação dos NVCs de trabalhar em parceria com as comunidades locais, buscando mitigar a falta de informações e fortalecer as ações participativas por parte das populações que sofrem diretamente os efeitos negativos da má distribuição dos serviços e recursos públicos, incluído as rendas petrolíferas.

A maioria das organizações ligadas aos membros dos NVCs são de âmbito-municipal (78,2%), o que indica a escala prioritária de incidência do PEA-TP, que esses grupos atuam principalmente de forma comunitária, tendo como foco os problemas que afetam diretamente seus municípios e, portanto, suas vidas. Isso pode ser visto na análise das IPs das quais os membros dos NVCs participam, como audiências públicas, Conselhos e busca de informações sobre questões locais.

Notamos que essas organizações possuem uma grande capilaridade institucional, sendo que 34,5% já realizaram parcerias com o governo municipal e 27,3% com a câmara de vereadores, que são as principais representações estatais nos municípios. Além disso, 20% dos membros dos NVCs mencionaram contato com o Ministério Público, que tem se mostrado um agente

importante para a sociedade organizada e a população em geral na defesa de direitos de cidadania e no funcionamento das IPs, quando estas não estão operando conforme a legislação. Também foram mencionadas a Defensoria Pública, os tribunais de contas, os governos federal e estadual, entre outros.

Apesar de as organizações possuírem parcerias com entidades governamentais, os membros dos NVCs percebem uma falta de efetividade institucional no que diz respeito ao comprometimento, à importância e à influência das organizações pelo governo. Na visão dos entrevistados, o grau de importância atribuído pela prefeitura às organizações é de 2,4; o índice de comprometimento do governo em responder às solicitações de informações sobre a gestão municipal é de 2,45, e o maior índice foi no grau de influência das organizações sobre a formulação de políticas públicas, com 2,85. Considerando que esses indicadores variam de 1 a 5, em que 1 representa grau muito baixo e 5 representa grau muito alto, esses resultados — todos de grau médio — sugerem que a relação entre as organizações e o poder local pode ser restrita ou instrumental, limitando-se apenas à participação em políticas públicas específicas, sem abranger dimensões mais amplas para o planejamento e desenvolvimento da cidade.

Uma questão importante diz respeito à relação das organizações frequentadas pelos membros dos NVCs com as instituições participativas. De acordo com as respostas obtidas, essas organizações possuem alto grau de participação em espaços deliberativos democráticos. Em relação à participação social, 29,1% dos 55 membros dos NVCs aos quais essas perguntas se aplicam afirmaram que existe a participação de outros membros de sua organização em conselhos gestores; 32,7% afirmaram a participação de outros membros em audiências públicas, enquanto 18,2% relataram a presença de membros de sua organização em conferências de políticas públicas e 14,5% em orçamento participativo. Segundo 3,6% dos respondentes, nenhum outro membro de sua organização participou das instituições participativas mencionadas.

O financiamento é um ponto crítico para as associações e organizações. Nas organizações nas quais os membros dos NVCs atuam, os re-

cursos necessários para a manutenção e funcionamento dessas entidades provêm principalmente da contribuição dos próprios associados (63,6%). Além disso, contam com a colaboração de outras instituições da sociedade civil organizada (16,4%) e editais (12,7%), enquanto repasses de verbas públicas e convênios apareceram com menos frequência (7,3%).

Esses dados evidenciam a grande dificuldade enfrentada pelas associações para acessarem fontes externas de financiamento. Questões jurídicas, contábeis e técnicas para concorrer em editais ou acessar verbas governamentais parecem ser os principais obstáculos. Nesse sentido, é importante enfatizar que, ao considerar a participação como uma política pública, o Estado deve qualificar a participação e fortalecer a influência da população nas decisões de políticas e serviços públicos que lhe afetam diretamente. Programas de consultoria e apoio técnico a setores organizados da sociedade podem ajudar a enfrentar esses desafios.

Os dados indicam que existe uma relação forte entre os membros dos NVCs e as organizações nas quais atuam. Cerca de 47,27% dos membros pertencem à organização há mais de 5 anos e 12,73% de 3 a 5 anos, demonstrando vínculos duradouros. Além disso, 43,6% dos respondentes possuem algum cargo: 29% presidentes, 12,5% secretários e diretores, e 8,3% tesoureiros. Adicionalmente, 37,5% dos entrevistados para os quais a pergunta se aplicou (apenas 24 membros) afirmam possuir outros cargos. Esses dados evidenciam que a inserção dos membros do NVCs nas organizações é duradoura e, pelos cargos que ocupam, envolve um alto grau de comprometimento de liderança e de tomada de decisão.

O NVC trouxe uma contribuição significativa para seus membros ao atuarem em outras organizações da sociedade civil. Ainda de acordo com os resultados da “Pesquisa quem somos e como participamos”, 29,1% dos 55 membros dos NVCs que participam de outra organização perceberam uma mudança em sua compreensão sobre o assunto discutido; 14,5% passaram a participar com mais frequência de outros grupos. O resultado



mais importante foi que 50,9% dos membros compreendem e argumentam melhor sobre os assuntos discutidos nos diversos ambientes públicos.

Tabela 3: Percepção dos(as) membros(as) dos NVCs quanto a mudanças qualitativas em sua participação após a experiência no projeto Territórios do Petróleo.

	N	%
Não percebo mudança	3	5,5
Percebo mudança na minha compreensão sobre assuntos discutidos	16	29,1
Compreendo e argumento melhor sobre assuntos discutidos	28	50,9
Participo com mais frequência dos outros grupos	8	14,5
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>100</b>
<b>Não soube avaliar</b>	<b>108</b>	<b>66,3</b>

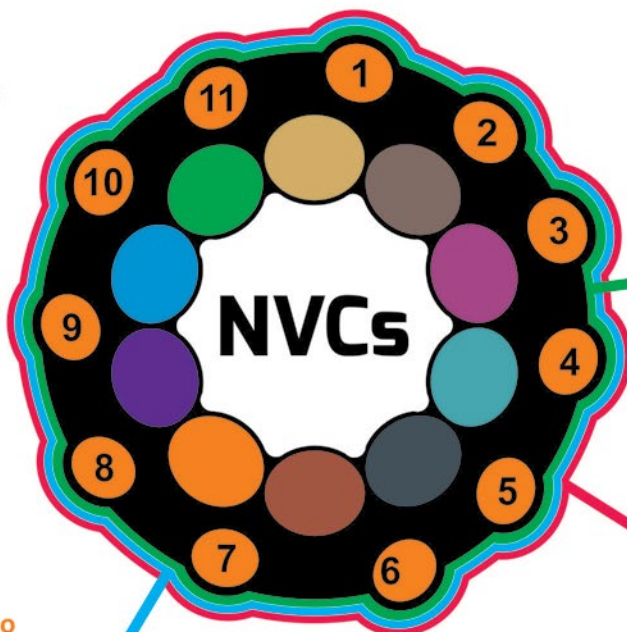
Fonte: Pesquisa “Quem somos e como participamos” (2022).

Esses dados demonstram que a experiência no NVC tem um efeito positivo sobre o envolvimento dos 94,5% membros em outras organizações da sociedade civil, resultando em uma maior compreensão e capacidade de argumentação sobre questões relevantes para o(s) grupo(s) do(s) qual(is) participam e, portanto, para a sociedade de um modo geral. A pesquisa ‘Quem Somos e Como Participamos’ permitiu identificar a existência de uma rede participativa em torno dos Núcleos de Vigília Cidadã (NVCs).

No infográfico a seguir são apresentadas as entidades com representantes ativos dos NVCs, incluindo cooperativas, associações, ONGs, entre outros. Os NVCs se caracterizam como espaços atrativos para pessoas que já participam de organizações da sociedade civil, além da perspectiva de potencializar o engajamento qualificado de seus membros em diversas Instituições Participativas. Isso inclui a atuação em Conselhos, Conferências e Audiências Públicas.

Infográfico 01 - Experiências indissociáveis em prol das ações participativas coletivas nos NVCs

- 1 Igreja
- 2 Consórcio
- 3 Associação de Comunidades
- 4 ONG
- 5 Movimento Político
- 6 Cooperativa agrícola ou de Pescadores
- 7 Movimentos Sociais Rurais
- 8 Movimentos Identitários
- 9 Associação de bairro/ Moradores
- 10 Partido Político
- 11 Sindicatos



- 01 Turismo
- 02 Direitos da Pessoa com Deficiência
- 03 Alimentação Escola

- 04 Políticas Culturais
- 05 Gestor de Reserva Extrativista
- 06 Fundeb
- 07 Direitos da Criança e do Adolescente
- 08 Gestor de Políticas Urbanas
- 09 Meio Ambiente
- 10 Direitos da Pessoa Idosa
- 11 Saúde
- 12 Direitos da Mulher
- 13 Educação
- 14 Municipal de Planejamento e orçamento participativo
- 15 Segurança Estadual da Pesca
- 16 INEA



- 01 TERPOR
- 02 Termo de Ajustamento de Conduta Petrobras
- 03 Elaboração LOA
- 04 Avaliação de Orçamento

- 05 Política de Habitação
- 06 Construção de Duto
- 07 Covid-19
- 08 Qualidade das águas
- 09 Políticas de Mobilidade
- 10 Impugnação da Prefeita
- 11 Elaboração LDO
- 12 Políticas de Saúde
- 13 Políticas de Educação
- 14 Políticas de Saneamento
- 15 Elaboração PPA
- 16 Impactos gerados na Pesca
- 17 Poluição da Lagoa
- 18 Políticas de Meio Ambiente
- 19 Políticas de Desenvolvimento Rural
- 20 Políticas de Segurança
- 21 Apresentação do Plano Diretor



- 01 Turismo
- 02 Municípios Produtores de Petróleo
- 03 Assistência Social

- 04 Transparência na Gestão Pública
- 05 Mobilidade Urbana
- 06 Planejamento e orçamento participativo
- 07 Meio Ambiente
- 08 Meio Ambiente foco na pesca
- 09 Cultura
- 10 Saúde das Mulheres
- 11 Segurança Pública
- 12 Saneamento Básico
- 13 Direitos da Mulher
- 14 Saúde
- 15 Cidades
- 16 Pesca
- 17 Educação

## 5. Considerações finais

Destacamos o legado do PEA-TP na promoção da participação efetiva e do controle social por parte dos sujeitos da ação educativa dos NVCs. Com base na percepção dos seus membros e informações sobre suas participações, apresentamos um panorama das conquistas alcançadas. O processo formativo possibilitou o exercício da cidadania em diferentes arenas, disseminando informações sobre as receitas provenientes do petróleo e gás para as comunidades e ampliando as possibilidades de envolvimento, engajamento e participação democrática nos espaços de deliberação sobre políticas públicas. Isso fortaleceu a rede de organizações integrada pelo projeto.

A participação popular é fundamental para promover o diálogo entre o governo e a sociedade, identificando as necessidades sociais e implementando políticas mais inclusivas e eficazes. Portanto, é crucial que as prefeituras e secretarias deem importância à participação popular, permitindo o acesso efetivo aos espaços de formação, incidência e decisão.

A presença de líderes comunitários nesses espaços é valorizada nos NVCs, pois eles representam suas comunidades, associações e territórios nos mecanismos de controle das políticas públicas de competência da administração municipal. Em uma democracia participativa como a brasileira, incentivar a população a se organizar em torno de interesses e valores que afetam diretamente sua vida é fundamental. As associações e organizações desempenham um papel essencial na participação e no controle social da governança municipal, contribuindo para uma maior transparência e responsabilidade das ações estatais local-regionais.

Defendemos a participação como política pública, tendo em vista que várias políticas sociais no Brasil exigem a participação popular para funcionarem devidamente. Contudo, é preciso implementar políticas que assegurem que os membros representantes de suas comunidades tenham condições de mobilizar os recursos necessários para uma

participação efetiva. Isso envolve preparação prévia para a participação, garantia de transporte e horários compatíveis, dentre outras medidas.

O Projeto Territórios do Petróleo está engajado nessa segunda abordagem, e os NVCs mostraram que, com os recursos adequados, uma equipe bem treinada e metodologias educacionais populares, é possível transformar a dinâmica de funcionamento dos espaços de tomada de decisão pública.

## Referências

AVRITZER, L. 2011. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação. In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3089/1/Livro\\_Efetividade%20das%20institui%3a7%c3%b5es%20participativas%20no%20Brasil\\_estrat%3a9gias%20de%20avalia%3a7%c3%a3o%20v%207.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3089/1/Livro_Efetividade%20das%20institui%3a7%c3%b5es%20participativas%20no%20Brasil_estrat%3a9gias%20de%20avalia%3a7%c3%a3o%20v%207.pdf)

AZEVEDO, Neimar Duarte. A face representativa do Orçamento Participativo. Orçamento Participativo: Construindo a democracia, p. 107-129, 2005.

AZEVEDO, N. L.; CAMPOS, M. M.; LIRA, R. A. (2020) Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 13, n. 2, p. 439-461.

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Joseane de Souza. Polos regionais do Norte Fluminense e a Região Metropolitana: cultura política em perspectiva comparada. Cadernos Metrópole, v. 16, p. 197-219, 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/19894/0>

BRASIL. Presidente da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988: Ulysses Guimarães). Discurso por ocasião da Promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 out. 1988a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20>

Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf

BRASIL. [Constituição (1988b)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm)

CAMPOS G.W.S. O SUS entre a tradição dos Sistemas Nacionais e o modo liberal-privado para organizar o cuidado à saúde. *Ciênc. Saúde Colet.* 2007 (p. 1865-1874). Disponível em: [https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource\\_ssm\\_path=/media/assets/csc/v12s0/09.pdf](https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v12s0/09.pdf).

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e sociedade*, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004.

LIRA, Rodrigo Anido. *Accountability e democracia local: entendendo os conselhos municipais*. Editora Autografia, 2021.

PETROBRAS/UENF. Plano de trabalho da Fase III do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos. Rio de Janeiro: Petrobras, set. 2019. Disponível em: <https://territoriosdopetroleo.eco.br/wp-content/uploads/2021/06/Anexo-1.1A-PlanoTrabalhoFase-III-Territorios.pdf>.

SOUZA, J. AZEVEDO, N.L. O Grau De Transparência Ativa, Passiva e Global nos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos/RJ – 2021. *Revista Gestão e Planejamento*, Salvador, v. 23, p. 165-183, jan./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/7315/4504>

# Epílogo ou uma aposta no porvir

Marcelo Carlos Gantos

“não te fies do epílogo da vida,  
ele também é mais um começo”

Mario Quintana

O recebimento da notícia da desmobilização e encerramento do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos (PEA-TP) reforçou nossa preocupação, sempre presente, com a comunicação pública das experiências, pesquisas e práticas desenvolvidas junto à comunidade educativa do PEA. Esta iniciativa se viu motivada pela expectativa da transcendência e legado da obra coletiva e dos ensinamentos providenciados pelo projeto para além da temporalidade de sua vigência, de forma que este livro representa um tributo a todos os que participaram dessa experiência, em especial ao público dos Núcleos de Vigília Cidadã (NVC).

Os temas e assuntos abordados ao longo dos capítulos consistem em uma aposta no porvir dos NVCs -- como aponta Mario Quintana, um epílogo pode ser indício de um novo começo. Acre-

dito que é disso que se trata: o encerramento de *Territórios* pode indicar para os grupos a ocasião de atravessar um limite temporal e organizacional e avançar para outra e superadora dimensão de vida da comunidade organizada na qual é consciente, está informada, sabe dos seus direitos e deveres e luta por eles.

Enquanto redijo este epílogo a nosso sexto livro consecutivo, que denominamos **Legado & Boas Práticas. Um horizonte de possibilidades**, o PEA Territórios do Petróleo atravessa, na proximidade de sua culminância, um momento efervescente. Este texto também consiste em uma tentativa de interpretação do significado da experiência do PEA-TP no âmbito do licenciamento ambiental federal (LAF) de petróleo e gás, ora em fase de redimensionamento e mudanças de paradigmas, em plena discussão no âmbito do órgão ambiental.

Esta instância transcendental, marcada pela finalização do PEA e do vínculo construído junto às comunidades atendidas desde há uma década, é uma circunstância para nós inédita. Põe-se a nos convocar e desafiar em seus encaminhamentos prováveis e ainda mais nos resultados. O advento do momento final não chega a surpreender: era previsto, já que todo projeto tem princípio, meio e fim. O ciclo de vida da gestão de projetos normalmente é dividido em quatro fases: iniciação, planejamento, execução e encerramento. Mas a singularidade da conjuntura em si mobiliza e muito a todos nós, em especial aos NVCs, gerando sentimentos de dúvidas e expectativas díspares. Como seguir? Como proceder de forma acertada e encarar coletivamente o futuro por construir dos grupos existentes fora do licenciamento ambiental? Existe passivo para comunidade nesta retirada? Qual é o custo dessa decisão? Haverá pernas suficientes para encarar a difícil estrada da autonomia?

O entorno do PEA-TP e dos NVCs no momento de elabo-



ração dessa obra é desafiador. Ele está determinado por fortes mudanças na dinâmica do setor petrolífero na região e convive dentro de um renovado ambiente institucional do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás que passa por uma importante mudança programática de suas diretrizes e *modus operandi*. Como se sabe, o órgão ambiental está por implantar um novo desenho das medidas de mitigação de impactos da indústria do petróleo e gás nas bacias de Santos, Campos e Espírito Santo. O Plano Macro, como é referido de forma sintética ou Plano Macrorregional de Gestão de Impactos Sinérgicos das Atividades Marítimas de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural, prevê a adoção de formas novas de atuação do Estado, pela via do licenciamento ambiental federal, junto a empresas operadoras e comunidades consideradas afetadas pelos impactos dessa cadeia produtiva.

Presenciamos o esforço cotidiano da equipe técnica e dos comunitários congregados nos NVCs por manter intocável o fogo sagrado do projeto em convívio com as ansiedades decorrentes do reconhecimento e aceitação de sua finitude e as consequências nas vidas das pessoas envolvidas. Isto se expressa tanto no dever dos sujeitos da ação educativa como nos trabalhadores que formam corpo técnico do PEA. O momento reflete a complexidade de situações experimentadas no decorrer da atual fase de desmobilização e encerramento do projeto, com destaque para o impacto na região do fechamento de uma importante frente laboral e espaço de formação profissional pelo qual transitaram e se qualificaram centenas de pessoas ao longo de uma década. Como mencionamos, o cenário produtivo da região de atuação do PEA-TP -- a porção fluminense da Bacia de Campos (BC) -- se encontra em plena mutação. O *boom* prolífero dos empreendimentos produtivos de extração de óleo e gás na Bacia Campos, que levou a região ao topo do ranking nacio-

nal de produção -- e demandou, uma década antes, a formulação e implementação do PEA-TP, amparado no Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC) --, está totalmente alterado. Como registra o capítulo 1 desta publicação, a Bacia de Campos envelheceu, e o centro de gravidade da produção se deslocou para a Bacia de Santos (BS).

Cada instalação que, após certo período, atinge sua fase final de operação inicia uma etapa que é chamada de abandono ou descomissionamento. Isto ocorre quando a produção de óleo e gás apresenta-se inviável ou desvantajosa, sendo efetuado o encerramento das atividades, a limpeza e a remoção de estruturas e a recuperação ambiental do local. O descomissionamento dos empreendimentos mais antigos da BC, em pleno andamento, afetou diretamente o mapa do licenciamento ambiental. Finalizada a fase extrativa (ou de produção no LAF), o empreendedor -- em nosso caso, a Petrobras -- é eximido da exigência de manter a condicionante de mitigação que justificou a ação de ações mitigadoras do meio socioeconômico -- em nosso caso, o PEA-TP. Assim, ao que tudo indica, o cenário da BC permanecerá atrelado ao devir da decadência dos antigos empreendimentos; à dinâmica de novos negócios ou da venda de ativos; a mudanças de titularidade e correspondentes transferências de responsabilidades, como são os passivos ambientais suscetíveis de realinhamentos junto ao LAF. Esse é o cenário provável, embora se note, no momento em que escrevemos, uma inquietação dos NVCs no sentido de cobrar que o descomissionamento também envolva ações de mitigação.

Na urgência da tarefa de escrever este texto, é preciso elaborar uma resenha crítica do repertório de contribuições contidas nos capítulos desta obra, remarcando as principais descobertas e ganhos das pesquisas e as maneiras pelas quais estas poderiam auxiliar os

NVCs na tomada de decisões quanto a uma possível atuação autônoma após a vigência do projeto. Em outras palavras, parece-me necessário que esta seção proponha uma síntese que combine o relato de memórias do projeto com os contributos específicos à possível tarefa de apoiar os NVCs caso sigam existindo e atuando dentro ou fora do licenciamento ambiental.

Sem menosprezar o valor do tanto que foi possível construir e que está relatado ao longo da obra, cabe destacar, como fizeram os autores do capítulo 3, que tudo quanto foi feito passou pela mediação de uma equipe técnica em processo de constante e intensa formação. Convém determo-nos um instante nesse ponto. A formação ocorreu de forma sistemática, com reuniões de todos(as) os(as) técnicos(as) municipais às quartas-feiras, em horário integral. Além disso, os seminários de formação, ministrados por especialistas convidados, foram pautados por necessidades ditadas pelo campo. Essa combinação confere ao trabalho da equipe um dinamismo e uma capacidade de resposta e de prospecção de cenários nada usuais.

Outras tantas contribuições, registradas nos demais capítulos, encontram nesse ambiente suas possibilidades de serem acionadas: a caracterização da região de abrangência segundo parâmetros e estatísticas oficiais (capítulo 1); as intuições inaugurais que lançaram as bases de todo o trabalho afinal desenvolvido (capítulo 2); a adoção, desde sempre projetada, das ferramentas mais atualizadas de comunicação na educação popular e comunitária (capítulo 4); o conjunto de empreitadas educativas inovadoras e que consideramos como “boas práticas”, no sentido de terem gerado resultados palpáveis e de serem adaptáveis a outros contextos de fortalecimento da cidadania (capítulo 5); e ainda o “raio-x” da inserção dos NVCs nas instituições participativas e a desenvoltura dos comunitários nos espaços de participação formal (capítulo 6). Parece-me, ainda,

importante sublinhar as considerações do professor Renato Pontes Costa, no apêndice dessa obra, onde testemunha a relevância crucial da equipe técnica nos resultados alcançados.

*Territórios*, como o chamamos quase como um apelido, foi-se gestando e transfigurando na sua caminhada. O PEA foi concebido, em seus primórdios, como uma aposta interdisciplinar de criar algo diferente na extensão universitária associado ao licenciamento ambiental. Assim surgiu uma proposta baseada na adoção e adaptação dos princípios da gestão ambiental pública (GAP) e a educação ambiental crítica (EAC) de cunho popular e comunitário e focada na promoção do controle social das rendas petrolíferas mediante a construção paulatina do método que denominamos de vigília cidadã. No momento em que escrevemos (ano 4 da Fase III do projeto, ou seja, de setembro de 2023 a setembro de 2024), convivemos com um conjunto de dez NVCs municipais consolidados e articulados em três microrregiões que conformam um polifônico e ativo mosaico social. Eles configuram hoje -- ainda, talvez, sem o perceber -- um singular movimento social de caráter cívico e de expressão territorial regional que começa a se pensar para além do LAF, assumindo o propósito de se projetar sobre a base de novas configurações associativas e modos de organização social e política em escala municipal. Suas pautas são variadas e associam a luta pelo controle social da renda do petróleo, o combate à desinformação e os desafios da transparência na gestão dos royalties. Tudo isso com o respeito, o reconhecimento social e a luta pela melhoria da qualidade de vida dos(as) cidadãos(as) envolvidos(as) em seus territórios de existência.

O espectro do PEA-TP foi se configurando, crescendo em densidade e consistência e se descobrindo em cada uma de suas fases e camadas, consolidando-se como uma experiência educativa

original. Essa experiência foi-se destacando pela capacidade de juntar e amalgamar a diversidade e a riqueza de seu público, vencendo um dos seus mais polêmicos e principais desafios metodológicos: o de reconhecer e potencializar a heterogeneidade de seus grupos (a diversidade etária, de gênero, de cor e de religião) como elemento social agregador de valor público<sup>1</sup>. Obviamente esse percurso não foi uma caravana triunfal do projeto. Ele se deu em um ambiente a cada dia mais exigente e complexo e se desenvolveu quase sempre tensionado entre a pulsão altruísta das pessoas que o conformam e os limites legais da ação (as chamadas “balizas” do processo administrativo) bem como as prescrições impostas por distintos olhares disciplinadores, por disputas técnico-ideológicas e pelos interesses de todos os atores institucionais responsáveis pela complexa gestão pública do LAF de óleo e gás na Bacia de Campos.

Em paralelo à enriquecedora experiência pedagógica e social da vivência dos sujeitos comprometidos com o processo educativo do PEA-TP, equipes técnicas e público, o ambiente do LAF -- exposto às mudanças regressivas operadas na vida democrática do país a partir de 2016 -- se viu ainda mais sujeito à fragilidade vivida pelo órgão ambiental, sua limitação operacional e o descrédito da política ambiental promovido pelo próprio governo. Essa situação constituiu ambiente propício para uma diminuição da presença do Estado na gestão do LAF e, em contrapartida, um avanço do setor corporativo. Tais movimentos não são necessariamente lineares e claramente expressos (nem se pode sugerir que contem com a con-

---

1 O Decreto federal 9.203/2017 (BRASIL, 2017) define valor público como sendo “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.”

cordância passiva dos servidores públicos envolvidos), mas por vezes deixam sinais sutis, como o predomínio de uma lógica negocial no controle das decisões envolvidas na gestão do PEA.

O contexto foi também marcado por um agravamento da defasagem entre o número de analistas do órgão ambiental e o volume das tarefas sob sua responsabilidade. Esse fenômeno é facilmente identificável na proliferação de empresas operadoras atuando na Bacia de Campos, executando seus respectivos projetos de mitigação, em contraste com o que se via anteriormente. Se são mais numerosos os interlocutores corporativos e os projetos, parece clara a necessidade de uma tratativa diferente por parte do órgão ambiental. Daí provém uma justificativa técnica plausível para as alterações de desenho contidas no Plano Macro, o que evidencia o quanto esses movimentos de mudança, cujas causas políticas esboçamos acima, tendem a ser complexos e multifatoriais. Mas o fato é que presenciamos, a partir da queda do governo Dilma Rousseff, a afirmação -- em vários setores, notadamente na área ambiental em sentido amplo -- de um modelo de gestão onde o Estado perdeu terreno, a burocracia foi enfraquecida e os instrumentos de comando e controle foram sendo abertos à ingerência direta dos empreendedores.

Na dimensão técnica (e política), a experiência de pensar, desenvolver e realizar o PEA-TP ao longo de quase uma década desde o espaço da universidade pública tem sido, para além de uma singular e inovadora experiência de gestão, um árduo, paciente e perseverante trabalho científico-acadêmico de criação de valor público. O apelo induzido pela experiência do LAF para o uso das ferramentas da educação popular subsidiou a observação reflexiva e promoveu um método dialógico sincrético entre o acadêmico e o popular. Esse método nos guiou como estratégia central na busca de superação do

fosso que frequentemente separa a dimensão daquilo que é pensado em moldes acadêmicos e com rigor científico e a seara das dificuldades práticas impostas pelo contexto social e pelo vivenciado pelas pessoas no calor do campo.

Foi de maneira laboriosa e cuidadosa que, a partir da posta em marcha da Caravana Territórios do Petróleo, em 2014, o projeto foi se forjando, mobilizando comunidades e semeando as ideias-primas que guiariam o percurso do PEA a fazer sua história. Já numa fase posterior, com as ideias plantadas e os NVCs florescendo em cada um dos dez municípios do recorte geográfico do projeto, a missão educativa aumentou seu alcance e magnitude, entrelaçando -- nem sempre pacificamente -- (a) os aprendizados da convivência cotidiana com os sujeitos da ação educativa e (b) a incansável disposição e imaginação pedagógica da equipe para dar conta das demandas, carências e particularidades dos grupos, assim como para interpretar os anseios das pessoas que, com sua participação, acreditaram no projeto e o fizeram acontecer.

Um ponto fundamental sobre o alcance e os limites de tudo o que foi feito nesta década de trabalho ficou resumido na *pergunta do milhão*, uma provocação que formulamos a modo de pergunta na introdução e que ainda permanece aberta: ***“o que tem possibilidade de permanecer após o fim decretado das atividades do Projeto Territórios do Petróleo?”***. Quando o conteúdo deste livro foi desenhado, experimentava-se, na vida dos NVCs, um inédito movimento interno ao PEA-TP — para além das circunstâncias impostas pelo momento do LAF — de busca e constituição de uma identidade própria dos núcleos, diferenciada da identidade germinal do projeto Territórios.

Essa novidade, surgida de forma espontânea nos grupos, alimentou a ideia da potencial continuidade dos NVCs em um era pós-PEA, onde se vislumbraria como motivação a perspectiva de

atuação autônoma desses grupos (ou de alguns deles), uma instância que se apresentava desconhecida em seus desdobramentos e consequências. Por sua vez, de modo estimulante, os indicadores de engajamento e participação observados pelas nossas pesquisas alentavam a chance de os NVCs estarem motivados para dar salto até a autonomia.

É importante destacar que essa perspectiva nunca figurou nas metas e objetivos perseguidos pelo PEA-TP, mas foi se manifestando e impondo como sinal de maturidade dos grupos. Afinal de contas, a ideia de final do projeto estava inscrita na sua própria natureza. Assim, essa mudança de propósito evidenciava para nós a consolidação dos ensinamentos e práticas adquiridos e trazia para dentro do projeto a disposição consensuada para encarar a continuidade da ação para além do PEA, alimentada pelo entusiasmo cívico e militante dos NVCs, movimento que superava nossas melhores previsões e nos obrigou a repensar e negociar nosso plano de trabalho para encarar o último ano de sobrevivência do PEA-TP.

Todos nós na equipe fomos, desde sempre, cientes das dificuldades de os NVCs sobreviverem fora do LAF. A consolidação e continuidade da vida dos núcleos em um novo formato e ambiente, o custo da participação institucional autônoma e a responsabilidade de sustentar uma entidade civil ao longo do tempo se mostraram como um difícil conjunto de obstáculos a superar nessa empreitada. Mas a constatação empírica da ativa integração e participação dos NVCs em uma profusa rede de organizações, associações ou coletivos de natureza diversa que a pesquisa trazia à luz parecia potencializar positivamente os efeitos das movimentações e estratégias estabelecidas entre os(as) comunitários(as) engajados(as) no projeto para imaginar a concretidade de um novo momento já independente das amarras do LAF.



Esperamos que esse livro cumpra o papel de manter vivas as inquietações que atravessaram a experiência do PEA-TP e as intuições que a prática cotidiana e a reflexão teórica sugeriram como imaginário de futuros possíveis. Claro que as experiências não se repetem, por mais relevantes que sejam, mas podem e devem ser matéria-prima para novas reflexões, inspirações para projetos futuros e insumos para a memória viva do LAF na Bacia de Campos.

### **Referências:**

BRASIL. (2017). Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm). Acesso em: 05 fev. 2024.



# Memórias, frutos e práticas: organização comunitária e participação social no âmbito do PEA-TP

Renato Pontes Costa

## Introdução

O objetivo deste texto é recuperar, em linhas gerais, as discussões feitas durante o Encontro Regional do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo (PEA-TP) que aconteceu em Macaé (RJ), entre os dias 05 e 07 de agosto de 2022. Essas discussões representam, de certa forma, um registro de memória das ações realizadas na Fase III do projeto e que foram alvo de reflexões de todos os participantes nos três dias do encontro. O que faço, então, neste texto é destacar alguns aspectos do que foi apresentado e, com isso, realizar uma espécie de síntese fundamentada do trabalho realizado por esse PEA. Nesse sentido, as reflexões aqui propostas pretendem funcionar como um destaque das potencialidades da organização comunitária que esses grupos já fazem, mas também têm o intuito de mostrar os desafios presentes nessas experiências, os quais não podemos perder de vista.

O primeiro aspecto para o qual quero chamar atenção funciona como uma espécie de preâmbulo dos pontos que trago para discussão — algo que vem antes e diz respeito ao que entendemos por

“trabalho social”. Normalmente, quando colocamos a denominação *social* ou *popular* em alguma atividade é como se isso, por si, fosse sinônimo de uma experiência dialógica, comprometida, séria, etc. Mas isso não é assim tão automático. Existem organizações e experiências populares de todo tipo, das mais comprometidas às mais “pilantrópicas”. Não é apenas porque um trabalho comunitário se diz social e popular que ele realmente é — ainda mais se pensarmos numa ação como a do o PEA-TP, por exemplo, que é uma *exigência* para o licenciamento e que tem recursos para isso. O trabalho realizado poderia ser meramente o cumprimento dessa exigência sem uma real mobilização comunitária social e popular, algo “para inglês ver”, como se diz na gíria.

Eu tinha um amigo chamado Ricardo Oiticica<sup>1</sup>, que uma vez me chamou a atenção para uma questão bastante simples, mas que eu entendi de maneira muito séria, complexa e forte. Íamos fazer uma atividade com artistas e escritores indígenas na PUC-Rio e eu sugeri que o encontro acontecesse numa salinha no setor onde ele trabalhava. Ricardo me disse: “se fizermos aqui nessa sala fechada, corremos o risco de ser uma atividade que não venha quase ninguém... ai vai ser só a gente mesmo”. E completou dizendo: “se fizermos assim de maneira esvaziada e sem muita mobilização, a atividade *fica bem só no relatório*”. Ou seja, teríamos, sim, realizado um encontro com artistas e escritores indígenas (ninguém poderia dizer que não!) e colocaríamos isso no relatório. Mas a atividade mesma teria sido um fracasso. O que quero ressaltar com esse exemplo é que as vezes se relata algo muito maior do que a coisa é de

---

1 Nota da edição: o professor Ricardo Oiticica, então diretor do Instituto Interdisciplinar de Leitura da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), morreu subitamente em 20/10/13, pouco mais de um mês depois de ter assumido essa função. Era graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), mestre e doutor em Letras pela PUC-Rio (PUC-RIO, 2013).

fato. E, no campo do trabalho social e popular, isso é muito fácil de acontecer. Em geral, os relatórios são empolgantes, falam de ações de vanguarda, insurgentes e criativas, mas no fundo, em muitos casos, são mais *falação*, do que ação.

Absolutamente não foi o que vi acontecer nesses dias em que estive participando do Encontro Regional do PEA-TP em Macaé. As ações relatadas pelos participantes desse encontro são fruto de um enorme *comprometimento* com as suas comunidades, de uma *seriedade* e de um *envolvimento* que têm repercutido nas ações políticas dos territórios atendidos pelo projeto. Foi possível perceber isso não só pelos “relatos”, mas também pelas ações concretas apresentadas como frutos na árvore das incidências<sup>2</sup>.

Esse comprometimento parece ser um traço forte, muito forte do trabalho desse PEA. As ações não estão acontecendo porque são mera exigência governamental. É possível para mim, que sou um *estrangeiro* nesse trabalho, perceber, como disse a professora Silvia Alicia Martínez — coordenadora pedagógica do projeto —, a “apropriação” que os grupos já fizeram da potencialidade da organização comunitária e da participação social. Mais uma vez repetindo a fala da Silvia: “você já são um grupo de referência nos seus territórios”. É preciso reconhecer e aceitar isso para dar continuidade ao trabalho, mesmo se um dia o projeto com a Petrobras não existir mais.

Dito isso, quero discutir nesse texto três aspectos que pude perceber no modo como os diferentes grupos fazem a organização comunitária. Igualmente, comentar dois aspectos que caracterizam a participação social já produzida nesse projeto. Destaco esses as-

<sup>2</sup> Uma das atividades do Encontro Regional foi montar o que a equipe do PEA-TP chamou de “Árvore das incidências”. Os diferentes grupos se organizaram previamente, escolheram ações desenvolvidas nos seus territórios e, com isso, montaram conjuntamente a imagem de uma árvore com folhas, galhos, flores e frutos, nomeando os desdobramentos e as incidências que essas ações tiveram no desenvolvimento de políticas públicas concretas em cada município.

pectos para que eles possam ser fonte de reflexão e possam ajudar a caminhar, à medida que vocês pensem e discutam essas ideias. Espero que ajude!

## 1. Organização comunitária no âmbito do PEA-TP

A organização comunitária feita por vocês tem uma forte dimensão humana. Isso significa dizer que ela não é apenas técnica, como muitas vezes parece ser. As ações são técnicas, são qualificadas, são fundamentadas, mas são também humanas, sensíveis, cuidadosas e principalmente, “amorosas”. Amorosa aqui entendida no sentido freiriano de amorosidade, ou seja, não como uma questão periférica, mas como algo central na condução das ações de organização comunitária. A pesquisa “Quem somos” mostra muito claramente isso. O que motivou a participação nos Núcleos de Vigília Cidadã (NVC) foi o “convite pelo membro do grupo”, foi “o contato com o outro”. Isso significa que o que convoca à participação é esse clima de **acolhimento** e de **inclusão**. Mas esse clima não acontece de maneira forçada, tampouco aleatória. É uma atitude natural, um aspecto da organização que está assimilado por todos. Sei que parece óbvio falar isso, mas não é. Nem sempre isso é uma característica dos trabalhos comunitários de organização social. Por vezes, quando essa organização é uma exigência externa, é muito fácil que a dimensão técnica supere a dimensão humana e que a atenção com o outro seja tratada de forma fria e colocada em segundo plano.

O segundo aspecto que quero chamar atenção em relação à organização comunitária diz respeito ao trabalho formativo que está sempre presente nesse PEA. Muitas falas em todas as reuniões de grupo, durante o Encontro Regional, fizeram destaques aos aprendizados obtidos nesse projeto. Ficou muito claro o valor que os grupos dão ao caráter formativo desenvolvido pelo PEA-TP.

Informação é **poder**, e esse poder não deve estar apenas na mão de quem conduz o processo. Ele precisa estar ao máximo equalizado, distribuído entre todos que participam das ações. Quanto mais distribuída a informação, mais potente ela se torna para o desenvolvimento das ações. Alguém disse numa reunião de grupo: “nunca mais seremos os mesmos depois da participação nesse PEA”, ao que *seu Pedro* completou: “o ensinamento aqui é grande!”

Não se faz intervenção social sem conhecimento do campo de atuação, sem a qualificação do discurso. Caso contrário, o movimento é facilmente engolido pela dinâmica da política local e pela falta de compreensão da política mais ampla, em âmbito nacional e global. Nesse aspecto, não posso deixar de chamar atenção ao trabalho desenvolvido pela equipe do PEA-TP nessa região. Esse grupo promove, como alguém mencionou em uma reunião de grupo, uma “*intervenção qualificada e acessível*”. A expressão utilizada é algo importante e merece um destaque. Ela retrata que a intervenção promovida pela equipe do PEA não é só “qualificada” (altamente qualificada, afinal estamos lidando com técnicos e pesquisadores que vêm da universidade). Ela é também “acessível”. Se, por um lado, a expressão revela um aspecto de rigor e aprofundamento técnico e qualificado, por outro ela destaca que, além disso, esse conhecimento voltado para impulsionar as ações do projeto não está fechado na universidade e nas pessoas com muita formação teórica. Ele acontece em diálogo com o saber que vem de quem está na ponta, nas lutas cotidianas e nos enfrentamentos políticos. O conhecimento que vem dos técnicos e da universidade não está acima, está a serviço, está “acessível”. Do ponto de vista da educação popular, temos aqui uma discussão bastante sutil, mas igualmente profunda em relação ao conhecimento que vem da comunidade. Promover uma intervenção “acessível” não significa atuar de forma romântica,

doce, melosa com o povo das comunidades. A atuação é ao mesmo tempo as duas coisas: acessível e qualificada. Estamos falando de uma formação que é constante, é séria, é aprofundada, mas que, simultaneamente, está atenta e sensível às potencialidades do outro. Chamando de novo Freire para nossa conversa, estamos falando ao mesmo tempo de “rigorosidade técnica” e de “amorosidade”.

O terceiro ponto — que, de certa forma, tem a ver com esse segundo — diz respeito ao investimento na formação, no engajamento e no protagonismo específico dos jovens. Temos novamente aqui a questão do poder. A atenção às novas gerações é uma das coisas mais difíceis de serem trabalhadas em organizações sociais e comunitárias. Pensar na renovação dos quadros e investir nessa perspectiva não representam uma atitude simples e nem recorrente nesse tipo de organização.

As reuniões de grupo ao longo do Encontro Regional mostraram uma convivência intergeracional bastante interessante. Isso tem a ver com a preocupação das ações dos núcleos e acende uma discussão sobre liderança. (“Liderança” nem é uma boa palavra, mas, na falta de outra, acho que dá para entender o que quero dizer.) Muitas organizações sociais são fantásticas, realizam ações brilhantes, mas elas, por vezes, estão muito concentradas numa liderança apenas. Em geral uma pessoa mais velha, mais experiente e com maior tempo de engajamento no trabalho. Quando essa pessoa falta, a ação acaba.

O acolhimento aos jovens representa uma partilha do poder. Isso é uma estratégia fundamental de organização social e de qualificação da participação. *Seu Pedro* disse, numa reunião de grupo, que “é preciso manter a união com todos”. Na argumentação dele, ter a assessoria técnica é bom; contudo, mais potente que isso é manter o grupo unido e atuante mesmo nos tempos de descontinuidade do financiamento.



Nessa mesma direção é fundamental destacar o trabalho feito com as crianças. Trazer as crianças para o Encontro Regional e possibilitar que elas experimentassem e vivenciassem as mesmas discussões que foram feitas no encontro de uma maneira que fizesse sentido para elas, isso foi algo incrível! Essa ação tem um profundo caráter de formação humana e representa um investimento enorme nas futuras gerações. Até hoje só vi algo parecido em ações do Movimento dos Sem Terra (MST), que sempre se ocupa da formação e da participação dos “semterrinhos”. O trabalho realizado com essas crianças e com a juventude nesse projeto segue essa dimensão de viver o hoje, mas pensar e agir com um olho no futuro e nas futuras gerações.

## **2. Participação social**

Igualmente à discussão feita sobre organização comunitária e como mencionado anteriormente, destaco duas dimensões como preâmbulo para a discussão de participação social, ou seja, a ideia de que participar é um direito e também um ato educativo. Importante fazer esse destaque para que não se percam de vista esses dois aspectos em qualquer que seja a discussão sobre participação.

Primeiro é fundamental lembrar que participação é um direito. Está expresso na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo XXI, onde podemos ler: “a vontade do povo será a base da autoridade do governo”. Às vezes parece óbvio dizer isso, mas nem sempre é tão óbvio assim. Precisamos lembrar o tempo todo que as políticas desenhadas no nível macro devem ser reflexos do que se produz no nível micro, no miudinho da vida comunitária. É para isto que existe a participação: para construir no macro o que é bom para todos/as/es.

Além disso, também não podemos esquecer que participação

social é um ato educativo, ou seja, é algo que pode (e precisa) ser ensinado. Não nascemos sabendo o que é participar. Esse é um sentido que vai sendo construído à medida que a vida nos oferece situações em que entendemos a importância da participação. Só se aprende a participar participando, vivendo essa dimensão. Aprendemos a participar na interação com outras pessoas observando, fazendo junto. Então, a educação é um instrumento para ensinar e aprender a participação.

Dito isso, vou chamar atenção para dois aspectos da participação social que também pude observar nas colocações feitas pelos participantes dos grupos, durante o Encontro Regional.

O primeiro diz respeito à ocupação dos espaços de poder, dos espaços de intervenção e de decisão política. Como vocês sabem, eu sou da área de educação e trabalho especificamente no campo da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Na história da educação brasileira, a EJA sempre esteve à margem do sistema educacional. Sempre foi realizada fora dos espaços formais de educação. Mas em determinado momento da história — e eu estou falando do final dos anos 1980 e início dos 1990 — quem militava nesse campo percebeu que isso não estava de todo correto, ou seja, se a EJA é um direito, ela precisa ocupar o lugar de exercício desse direito, que é a escola pública e os espaços formais de educação. Então, a militância da época passou a fazer seriamente essa discussão, a se qualificar para isso e a ocupar os espaços de discussão política. Passou, então, a lutar para a inclusão da EJA nos marcos jurídicos que orientam a Educação: a formulação da Constituição de 1988; a construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDBEN 9.394/96); a discussão das Diretrizes Curriculares para a EJA; a Conferência Internacional de Educação de Adultos, etc. Foi um grande espaço de lutas e disputas que, do ponto de vista jurídico, colocaram a EJA

num outro caminho e abriram espaço para que ela hoje estivesse dentro das redes públicas de ensino.

Isso significa que a EJA hoje tem lugar de direito plenamente assegurando nas redes? Não! Ela está constantemente ameaçada, e por isso a luta e a vigília também são constantes. Mas ela está hoje devidamente colocada na legislação porque a militância desse campo ocupou os espaços de construção da política e, mais do que isso, se ocupou de participar da elaboração dos documentos que orientam o campo. Nesse sentido, a EJA hoje estar presente nos documentos e na legislação brasileira sobre educação nos possibilita abrir o diálogo com a rede pública e lutar por ela. O que quero dizer com isso é que as conquistas só se efetivam quando a gente deixa de reclamar do lado de fora e passa a ocupar os espaços de decisão do lado de dentro e a intervir ativamente na construção das leis e das agendas políticas.

Outra dimensão importante da participação nos dias de hoje e que também foi colocada neste encontro é a ocupação das redes e o domínio das mídias digitais. O mundo mudou e vem mudando cada vez mais. A inserção no paradigma tecnológico e a ascensão das mídias digitais no nosso cotidiano têm grandes impactos na forma como nos colocamos no mundo. Nesse contexto, não podemos mais acreditar que a participação aconteça do mesmo jeito que 20 ou 30 anos atrás. Ela também mudou muito nas últimas décadas.

O mundo em constante transição cria novas possibilidades de mobilização e de intervenção comunitária. São novas formas de participação que colocam em questão a presença física (a pandemia nos mostrou isso). O momento atual tem nos mostrado que os espaços virtuais, como as mídias e as redes sociais, são também espaços potenciais de promoção da participação social. Tão importante quanto qualquer outra forma de educação, a formação para o uso e

o consumo das mídias, para o letramento digital, nos desafia enormemente na contemporaneidade. As mídias têm formado a consciência das pessoas (para o bem e para o mal), e nós não podemos ficar alheios a esse fenômeno em que estamos imersos. Vou aqui parafrasear o Paulo Freire dizendo que quando dominamos a “leitura da palavra” (no nosso caso, “o uso das mídias”) essa leitura nos **exige** outra leitura do mundo e, com isso, outra forma de se fazer presente no mundo.

Termino este texto com uma última provocação, que se coloca como certa digressão dos dois temas amplamente discutidos no encontro: organização comunitária e participação social. Essa provocação não é exatamente minha, mas foi feita pela dona Margarida. Ela nos falou sobre a importância do **registro** e da **memória** para a organização comunitária. De fato, esse é um tema para o qual, em geral, pouco atentamos e que não foi exatamente trabalhado durante o encontro, mas que tem se mostrado extremamente significativo para as lutas populares e para o campo da educação popular. No Brasil tivemos experiências incríveis e que desapareceram da história por falta de registro. Imaginem o quanto a nossa geração deixou de aprender com a memória dessas experiências. Por isso afirmo que faz toda diferença quando conseguimos registrar a caminhada e deixar informação de qualidade para quem, ao longo do caminho, se junta numa luta que não começou hoje. Isso qualifica nossa participação e fortalece o desenvolvimento de novas estratégias. O antropólogo Gilberto Velho tem um trabalho em que ele mostra que fazer memória não significa apenas recordar o passado. A memória tem uma dimensão de resgate do que aconteceu, mas atualizada pelos acontecimentos e pela identidade do tempo presente. A sintonia com esse movimento nos impulsiona sempre à construção de um projeto de futuro. Por isso, a atenção com a memória e sistemati-

zação de toda essa caminhada até aqui são provocações importantes para o PEA-TP e para todos os grupos que integram o projeto.

Esses são os pontos que pude destacar de tudo o que vi, ouvi e vivi durante o Encontro Regional. Com certeza, algumas dessas provocações não são novidades, mas espero que sejam motivadoras de novas reflexões tendo em mente os desafios futuros para continuar o trabalho de excelência que todos vocês ajudaram a construir até o momento, no âmbito do PEA-TP.

Com carinho e gratidão,  
Renato Pontes Costa  
PUC-Rio

### **Referências**

PUC-RIO. (2013). Ricardo Oiticica (? - 2013). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Núcleo de Memória da PUC-Rio. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://nucleodememoria.vrac.puc-rio.br/perfil/saudade/ricardo-oiticica-2013>. Acesso em 29 set. 2023.





Projeto de  
Educação Ambiental



Territórios  
do Petróleo



**UENF**

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro



**PETROBRAS**



A realização do projeto Territórios do Petróleo é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA