



11º Encontro Internacional de Política Social 18º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Entre o capital e a vida: questão social,
crise ambiental e resistências

Vitória, ES, Brasil, 18 a 20 de agosto de 2026

Eixo: Democracia, participação e movimentos sociais

Entre a margem e a execução: peeiros, autonomia e contradições nos projetos de educação ambiental na Bacia de Campos

Laís da Silva Almeida¹

Erica Terezinha Vieira de Almeida²

Resumo: Este trabalho analisa a inserção dos/as peeiros/as nos Projetos de Educação Ambiental (PEAs) vinculados ao Licenciamento Ambiental Federal de petróleo e gás na Bacia de Campos, buscando compreender os níveis de autonomia, as contradições e os impactos políticos e subjetivos dessa atuação. A pesquisa articula os debates sobre neoextrativismo, hegemonia, participação social e burocracia de nível de rua, discutindo como esses sujeitos atuam entre as demandas institucionais e os interesses comunitários. A metodologia adotada é qualitativa, com pesquisa bibliográfica, observação participante, análise documental e escuta de peeiros/as.

Palavras-chave: licenciamento ambiental; educação ambiental; neoextrativismo; peeiros; participação social.

Between the margins and implementation: Peeiros, autonomy and contradictions in environmental education projects in the Campos Basin

Abstract: This paper analyzes the insertion of “peeiros” in Environmental Education Projects (PEAs) linked to the Federal Environmental Licensing process of the oil and gas sector in the Campos Basin, seeking to understand the levels of autonomy, contradictions, and political and subjective impacts of their performance. The study articulates debates on neo-extractivism, hegemony, social participation, and street-level bureaucracy, discussing how these subjects operate between institutional demands and community interests. The methodology adopted is qualitative, based on bibliographic research, participant observation, document analysis, and interviews with peeiros.

Keywords: environmental licensing; environmental education; neo-extractivism; peeiros; social participation.

1. Introdução

O Licenciamento Ambiental Federal no Brasil constitui-se como um importante instrumento de mediação entre os interesses do Estado, das empresas e da sociedade civil no contexto da implantação de grandes empreendimentos, especialmente no setor de

¹ Mestranda no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional Ambiente e Políticas Públicas UFF / Campos. Email: lais_almeida@id.uff.br

² Mestrado e Doutorado pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Associada do Departamento de Serviço Social de Campos, do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, da UFF e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP), também da UFF / Campos. Email: ericalmeida@uol.com.br

petróleo e gás. Regulamentado pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938/1981, o licenciamento prevê estudos de impacto ambiental, medidas mitigadoras e compensatórias, bem como mecanismos de participação social. Contudo, a experiência histórica brasileira demonstra que o licenciamento ambiental não se organiza em um campo neutro, mas em um espaço profundamente atravessado por disputas políticas, econômicas e territoriais.

Assim como outros mecanismos de regulação e distribuição de recursos, a gestão ambiental pública configura-se como um espaço de tensões permanentes (Walter; Umpierre; Verly; Longaray, 2017). Nesse cenário, a discussão acerca do princípio do poluidor-pagador está longe de ser a única contradição presente nos processos de licenciamento de petróleo e gás. Ao longo dos anos, sobretudo com a consolidação dos Projetos de Educação Ambiental (PEAs) como condicionantes exigidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), observou-se a sobreposição dessas iniciativas em territórios tradicionais, especialmente em comunidades pesqueiras artesanais, fazendo emergir novos sujeitos políticos, novos arranjos institucionais e novos conflitos.

A ampliação da exploração petrolífera no litoral brasileiro inscreve-se em uma lógica neoextrativista que, segundo Svampa (2019), consolidou-se na América Latina a partir do chamado “consenso das commodities”. Para a autora, os altos preços internacionais das commodities impulsionaram a expansão de atividades extrativas e aprofundaram conflitos socioambientais nos territórios tradicionais. No caso da Bacia de Campos, a presença de plataformas, oleodutos, portos e empreendimentos associados ao petróleo e gás reconfigurou profundamente as dinâmicas locais, impactando diretamente pescadores, marisqueiras, agricultores e comunidades tradicionais.

Essa expansão territorial do capital dialoga com a reflexão de Luxemburgo (2001), para quem o capitalismo necessita expandir-se continuamente sobre novos territórios e formas sociais para garantir sua reprodução. Mais recentemente, Harvey (2005), ao discutir a acumulação por despossessão, demonstra como o capitalismo contemporâneo amplia mecanismos de expropriação e mercantilização da vida, produzindo novas formas de desigualdade e precarização.

É nesse contexto que os Projetos de Educação Ambiental vinculados ao licenciamento ambiental passam a ocupar um papel ambíguo. Em teoria, esses projetos se fundamentam em princípios da educação ambiental crítica, da participação social e do fortalecimento comunitário. Entretanto, como argumentam Zhouri e Laschefski (2010), muitas vezes os instrumentos de mitigação e compensação acabam funcionando como mecanismos de “adequação ambiental e social”, legitimando a expansão do capital extrativo sem alterar suas estruturas fundamentais.

No cotidiano dos PEAs emerge a figura dos/as “peeiros/as”, categoria utilizada para designar sujeitos da ação educativa oriundos das próprias comunidades tradicionais e contratados para atuar nos projetos. Conforme Almeida e Câmara (2020), os peeiros consistem em sujeitos que participam ativamente dos processos educativos vinculados ao licenciamento ambiental e se destacam pelo potencial de mobilização e inserção comunitária.

A presença desses sujeitos nos projetos revela uma profunda contradição. Ao mesmo tempo em que sua contratação é frequentemente apresentada como estratégia de inclusão e valorização dos saberes locais, esses trabalhadores passam a ocupar posições intermediárias entre empresas, organizações executoras, Estado e comunidades tradicionais. Assim, tornam-se mediadores de políticas públicas atravessadas por interesses conflitantes.

A partir desse cenário, este trabalho busca compreender quais têm sido as implicações da contratação de peeiros/as na execução das políticas públicas de educação ambiental na Bacia de Campos, analisando as formas de inserção desses sujeitos nos PEAs, seus níveis de autonomia, os impactos subjetivos e políticos de sua atuação e as contradições que atravessam suas relações com as comunidades e com as instituições responsáveis pelos projetos.

A questão central que orienta esta pesquisa consiste em compreender até que ponto a inserção dos/as peeiros/as nos Projetos de Educação Ambiental representa um espaço de participação e fortalecimento comunitário ou um mecanismo de adequação e legitimação do modelo neoextrativista. Busca-se, ainda, investigar como esses sujeitos negociam, reproduzem ou tensionam as direções políticas e pedagógicas estabelecidas pelas empresas, pelo Estado e pelas organizações executoras dos projetos.

1 Desenvolvimento

O avanço da indústria do petróleo e gás sobre os territórios costeiros brasileiros está diretamente relacionado às transformações do capitalismo contemporâneo e ao aprofundamento das dinâmicas neoextrativistas. Svampa (2019) define o neoextrativismo como um modelo baseado na intensificação da exploração de recursos naturais em larga escala, associado à financeirização da economia e à dependência das exportações de commodities.

Na Bacia de Campos, esse processo produziu profundas alterações nos territórios tradicionais. Comunidades pesqueiras passaram a conviver com restrições territoriais, impactos ambientais cumulativos, mudanças nas dinâmicas econômicas e novas formas de dependência institucional. Como apontam Zhouri e Oliveira (2016), o território não pode ser compreendido apenas como espaço físico, mas como lugar vivido, carregado de vínculos históricos, culturais e afetivos.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental emerge como produto das correlações de força entre diferentes grupos sociais. Embora apresente mecanismos formais de participação social, o licenciamento frequentemente opera sob forte pressão econômica e política voltada à viabilização de grandes empreendimentos. Agra Filho (2008) afirma que o Estado, muitas vezes, atua não como mediador neutro, mas como agente interessado na implementação desses projetos estratégicos.

Essa tensão evidencia a contradição estrutural do licenciamento ambiental: ao mesmo tempo em que busca responder às demandas por proteção socioambiental, opera dentro de uma lógica de desenvolvimento sustentada pela expansão do capital e pela exploração intensiva dos territórios.

Os Projetos de Educação Ambiental vinculados ao licenciamento ambiental foram concebidos como instrumentos de mitigação e fortalecimento da participação social. Inspirados em princípios da educação ambiental crítica, esses projetos deveriam fomentar processos educativos emancipatórios e estimular a construção coletiva de soluções para os conflitos ambientais.

Entretanto, autores como Zhouri e Laschefski (2010) demonstram que, na prática, muitas dessas iniciativas acabam funcionando como mecanismos de adequação ambiental e social. Em vez de questionar o modelo de desenvolvimento imposto aos

territórios, os projetos frequentemente operam dentro de limites institucionais previamente definidos pelas empresas e pelo Estado.

Essa lógica produz importantes contradições. Embora os PEAs mobilizem discursos de participação, cidadania e fortalecimento comunitário, muitas vezes os sujeitos da ação educativa permanecem afastados dos espaços efetivos de decisão e planejamento. A participação tende a concentrar-se na execução de atividades previamente delimitadas, reduzindo as possibilidades de construção autônoma dos processos educativos.

Boaventura de Sousa Santos (2008) chama atenção para o “desperdício da experiência” produzido pela ciência moderna e pelas formas institucionais de gestão, que frequentemente invisibilizam saberes populares e tradicionais. Nos PEAs, essa dinâmica pode ser observada quando os conhecimentos comunitários são mobilizados apenas de maneira instrumental, sem reconhecimento efetivo de sua legitimidade política e epistemológica.

É nesse cenário que emerge a figura dos/as peeiros/as. Esses sujeitos ocupam uma posição singular dentro dos Projetos de Educação Ambiental: pertencem às comunidades impactadas, compartilham experiências e vínculos territoriais com os sujeitos da ação educativa, mas também passam a integrar as estruturas institucionais responsáveis pela implementação dos projetos.

A categoria “peeiro” permite compreender sujeitos que transitam entre diferentes universos sociais e políticos. Sua atuação não se restringe à execução técnica de atividades, mas envolve processos de mediação cultural, tradução política e negociação cotidiana entre interesses frequentemente contraditórios.

A teoria dos burocratas de nível de rua, formulada por Lipsky (2010), oferece importantes contribuições para compreender essa dinâmica. Segundo o autor, os trabalhadores que atuam diretamente na implementação das políticas públicas possuem margem de discricionariedade significativa, influenciando concretamente a forma como as políticas se realizam na prática.

Lotta (2010), ao analisar os agentes comunitários de saúde, demonstra que esses sujeitos atuam simultaneamente como representantes do Estado e das comunidades. Da mesma forma, os/as peeiros/as tornam-se mediadores entre o universo institucional dos PEAs e os territórios tradicionais. No cotidiano das ações educativas, esses sujeitos

decidem quais estratégias utilizar, quais linguagens adotar, quais conflitos priorizar e como traduzir conceitos técnicos em termos compreensíveis para as comunidades. Assim, sua prática cotidiana interfere diretamente na implementação das políticas ambientais.

Entretanto, essa atuação ocorre sob condições marcadas pela precarização do trabalho, pela instabilidade contratual e pela limitação dos espaços de decisão. Muitos/as peeiros/as ocupam posições subordinadas dentro das equipes técnicas, sem acesso aos processos de planejamento estratégico e formulação das ações.

Essa condição produz importantes impactos subjetivos e políticos. Ao mesmo tempo em que os/as peeiros/as conquistam reconhecimento social, oportunidades de formação e inserção profissional, também passam a enfrentar dilemas éticos relacionados à sua posição intermediária entre empresas, Estado e comunidades.

Gramsci (2000) contribui para aprofundar essa reflexão ao discutir a noção de hegemonia e o papel dos intelectuais orgânicos. Para o autor, as classes subalternas produzem sujeitos capazes de articular saberes populares e experiências políticas coletivas. Nesse sentido, os/as peeiros/as podem ser compreendidos como intelectuais orgânicos oriundos das próprias comunidades tradicionais. Contudo, sua inserção institucional também os expõe a processos de transformismo e captura política. Ao ocupar funções técnicas dentro dos PEAs, esses sujeitos passam a conviver com expectativas institucionais que podem tensionar seus vínculos comunitários e suas posições políticas originais.

Semeraro (2006; 2010) argumenta que a formação da subjetividade ocorre justamente nas contradições concretas da vida social. Assim, os/as peeiros/as vivenciam processos simultâneos de resistência, adaptação e negociação, expressando as ambiguidades próprias das políticas públicas em contextos neoextrativistas. Os Projetos de Educação Ambiental frequentemente apresentam a contratação de sujeitos comunitários como estratégia de fortalecimento da participação social. Entretanto, a pesquisa bibliográfica evidencia que a presença dos/as peeiros/as não garante, por si só, autonomia política ou democratização efetiva dos processos decisórios.

Arnstein (1969), ao discutir os níveis de participação social, demonstra que muitos mecanismos participativos funcionam apenas como formas limitadas de consulta ou legitimação institucional. No caso dos PEAs, a participação dos/as peeiros/as tende a

concentrar-se na execução das atividades, enquanto os processos de planejamento e tomada de decisão permanecem centralizados nas coordenações técnicas, empresas e órgãos licenciadores. Além disso, a ausência de estabilidade profissional, de reconhecimento institucional e de espaços coletivos de organização fragiliza as possibilidades de construção de autonomia política por parte desses trabalhadores. Ao mesmo tempo, não é possível reduzir a atuação dos/as peeiros/as a processos automáticos de cooptação. A realidade cotidiana revela experiências complexas, marcadas por ambiguidades, negociações e micro resistências. Mesmo em contextos institucionais limitados, esses sujeitos frequentemente produzem fissuras, reelaboram discursos e tensionam direções políticas estabelecidas.

Freire (1980; 2005) oferece importantes contribuições para compreender essas possibilidades. Para o autor, a conscientização não consiste em um processo abstrato, mas em um engajamento crítico com a realidade concreta. Assim, mesmo em condições adversas, os sujeitos podem construir práticas reflexivas e transformadoras.

Nesse sentido, os/as peeiros/as revelam-se sujeitos estratégicos para compreender as contradições do licenciamento ambiental contemporâneo. Sua atuação evidencia os limites das políticas participativas em contextos de hegemonia neoliberal e financeirização da vida, mas também aponta a permanência de espaços de disputa, resistência e construção coletiva.

2. Considerações Finais

A análise da inserção dos/as peeiros/as nos Projetos de Educação Ambiental vinculados ao licenciamento ambiental de petróleo e gás na Bacia de Campos permite compreender que esses sujeitos ocupam uma posição profundamente contraditória dentro das políticas ambientais contemporâneas.

Ao mesmo tempo em que sua presença é mobilizada como símbolo de participação, inclusão e valorização dos saberes comunitários, os/as peeiros/as frequentemente enfrentam relações marcadas pela precarização do trabalho, pela limitação da autonomia e pela exclusão dos espaços efetivos de decisão.

A pesquisa evidencia que os PEAs se constituem como arenas de disputa política e simbólica. Embora sustentados por discursos de educação ambiental crítica e participação social, esses projetos operam dentro de estruturas atravessadas pelos

interesses do capital extrativo, pelas limitações institucionais do Estado e pelas contradições do capitalismo contemporâneo.

Nesse cenário, os/as peeiros/as tornam-se mediadores entre diferentes racionalidades. Traduzem linguagens técnicas para os territórios, articulam saberes comunitários e executam ações educativas, mas também carregam as tensões decorrentes de sua inserção institucional. Sua atuação revela tanto os mecanismos de adequação e controle presentes nas políticas ambientais quanto as possibilidades, ainda que limitadas, de construção de resistências e fissuras no interior dessas estruturas.

A partir da bibliografia analisada, observa-se que a contratação de sujeitos comunitários não garante automaticamente processos emancipatórios. A ausência de participação efetiva no planejamento, a precarização das relações de trabalho e os limites institucionais impostos pelas empresas e pelos órgãos licenciadores restringem significativamente os espaços de autonomia desses trabalhadores.

Entretanto, também se identificam experiências de mediação crítica, reelaboração política e fortalecimento comunitário produzidas no cotidiano das práticas educativas. Os/as peeiros/as não podem ser compreendidos apenas como sujeitos cooptados ou passivos, mas como trabalhadores atravessados por disputas subjetivas, políticas e territoriais complexas.

Por fim, conclui-se que investigar os/as peeiros/as significa lançar luz sobre mediações frequentemente invisibilizadas no debate sobre licenciamento ambiental e educação ambiental crítica. Mais do que compreender apenas os projetos institucionais, trata-se de escutar os sujeitos que vivem cotidianamente as contradições entre desenvolvimento, território, trabalho e participação social.

Assim, a pesquisa contribui para ampliar o debate sobre os limites e possibilidades das políticas públicas ambientais em contextos neoextrativistas, evidenciando que a disputa por justiça socioambiental continua sendo atravessada por relações desiguais de poder, mas também por permanentes espaços de contradição e resistência.

Referências

- AGRA FILHO, Severino Soares. **Os desafios da participação pública no licenciamento ambiental**. Salvador: EDUFBA, 2008.
- ALMEIDA, Laís da Silva; CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. **A categoria “peeiros” nos Projetos de Educação Ambiental da Bacia de Campos**. 2020.
- ARNSTEIN, Sherry R. **A ladder of citizen participation**. Journal of the American Planning Association, Washington, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- FREIRE, Paulo. *Conscientização: teoria e prática da libertação*. São Paulo: Moraes, 1980.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o papel dos burocratas de nível de rua**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 2001.
- MAGNANI, José Guilherme Cantor. **De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29, 2002.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2012.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2008.
- SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e os novos embates da filosofia da práxis**. Aparecida: Ideias & Letras, 2006.
- SEMERARO, Giovanni. **Intelectuais “orgânicos” em tempos de pós-modernidade**. Cadernos Cedes, Campinas, v. 30, n. 80, p. 95-114, 2010.
- SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil e influência no Serviço Social**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2009.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoeextrativismo na América Latina**. São Paulo: Elefante, 2019.

WALTER, T.; UMPIERRE, M.; VERLY, F.; LONGARAY, V. **Gestão ambiental pública e conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. **Paisagens industriais e desterritorialização de populações locais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 35-51, 2016.