



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

GIOVANNA BURGOS RIBEIRO DA PENHA

MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DAS EÓLICAS *OFFSHORE* E
TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA: EFETIVIDADE POTENCIAL À LUZ DOS
DIREITOS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS

FORTALEZA

2026

GIOVANNA BURGOS RIBEIRO DA PENHA

MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DAS EÓLICAS *OFFSHORE* E TRANSIÇÃO
ENERGÉTICA JUSTA: EFETIVIDADE POTENCIAL À LUZ DOS DIREITOS DAS
COMUNIDADES TRADICIONAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientadora: Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.

FORTALEZA

2026

GIOVANNA BURGOS RIBEIRO DA PENHA

MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DAS EÓLICAS *OFFSHORE* E TRANSIÇÃO
ENERGÉTICA JUSTA: EFETIVIDADE POTENCIAL À LUZ DOS DIREITOS DAS
COMUNIDADES TRADICIONAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Aprovada em: 24/02/2026.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Julia Motte-Baumvol
Sorbonne University Abu-Dhabi (SUAD)

Profa. Dra. Adryane Gorayeb Nogueira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Leandro Vieira Cavalcante
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Dedico este trabalho à coragem como força motriz do recomeço e das possibilidades. Ao conhecimento como gesto de ruptura e reinvenção. Ao movimento (contínuo e necessário) de retornar, com inteireza, ao que se acredita e ao que constitui a própria identidade.

AGRADECIMENTOS

Tomar a decisão de cursar uma Pós-Graduação nunca é um gesto solitário. É um movimento tecido conjuntamente, sustentado por redes de afeto, cuidado e confiança. Desde a graduação, o encontro com a pesquisa me forjou como sujeita desejante de compreender e interrogar a realidade ao meu redor. Ainda naquele momento, imersa nas reflexões sobre sociedade, tornou-se impossível ignorar uma constatação incômoda: o Direito, longe de ser neutro, carrega camadas densas e persistentes de controle sobre corpos, vidas e territórios, operando, muitas vezes, como tecnologia de poder.

O retorno ao meio acadêmico ocorre após um ciclo longo e transformador de doze anos, no qual sobretudo me reconheci na luta cotidiana por Justiça na Defensoria Pública. Aprendo sobre Justiça todos os dias: com mães solo atravessadas pela sobrecarga do cuidado; com comunidades que mantêm vivos laços coletivos capazes de resistir à opressão neoliberal; com pessoas que lutam por espaço, dignidade e pelo direito elementar de existir. São esses encontros que dão sentido à escrita e densidade ao pensamento.

As vivências que atravessaram meu corpo, do Norte ao interior do Nordeste, passando pelo semiárido, moldaram definitivamente minha forma de ver o mundo. No Norte, a questão energética se impôs de maneira abrupta e dolorosa. Em novembro de 2020, o incêndio da principal subestação do Amapá deixou quase 800 mil pessoas sem energia elétrica por mais de um mês. O apagão escancarou não apenas a fragilidade das infraestruturas, mas também as dimensões morais, espirituais e simbólicas da privação, especialmente em comunidades já historicamente vulnerabilizadas.

Mais tarde, em Caicó e Assú, no Rio Grande do Norte, a (In)Justiça Energética reapareceu sob outras formas: na ausência de acesso à Justiça, no desconhecimento da população sobre seus direitos, na violência simbólica, física, psíquica, emocional e estrutural sofrida por aqueles e aquelas que insistem em reexistir convivendo com empreendimentos eólicos. Este trabalho nasce desse acúmulo, como semente persistente, tal qual aprendi com agricultoras e agricultores do sertão que, mesmo em tempos de seca, insistem em plantar. Entre desafios, urgências e complexidades, aprendi que pensar também é um exercício de escuta: do que está dito, mas sobretudo do que habita as entrelinhas.

Esta dissertação é, antes de tudo, um gesto voltado ao futuro. Agradeço aos meus pais, José Markan e Cláudia, por terem me legado valores enraizados em profundidades que me sustentam até hoje. Aos meus irmãos, Camila e Caio, por me fazerem sentir, sempre, amada e acompanhada. Ao meu cunhado, Ivens, por ampliar os sentidos de família, cuidado e

pertencimento. Às minhas sobrinhas, Catarina e Giorgia, alegria cotidiana e horizonte de esperança (cada reflexão aqui escrita carrega o desejo de que vocês encontrem um mundo mais justo).

Ao meu companheiro não humano, Malli, presença silenciosa nas noites em claro, agradeço por me ensinar outras fronteiras do afeto e da lealdade.

À Beverly Araújo, registro um agradecimento essencial pela condução paciente de um extenso processo de cuidado e autoconhecimento. Sua escuta foi condição de possibilidade para que este percurso acadêmico também fosse um caminho de reinvenção pessoal.

À Universidade Federal do Ceará, ao ensino público, à ciência e à pesquisa brasileira, que resistem mesmo sob ataques e dilapidações, reafirmando diariamente o compromisso com o bem-estar social. Um agradecimento especial à minha orientadora, professora Tarin Mont'Alverne, minha primeira referência acadêmica, cuja orientação ultrapassa o campo da pesquisa para tocar o resgate do melhor de quem aprende e ensina. Aos colegas do mestrado, pela partilha das incertezas e dos afetos que sustentam o percurso.

Registro minha enorme gratidão às professoras Julia Motte-Baumvol, pelo rigor sensível, pelas provocações precisas e pelo profundo direcionamento desta pesquisa, e Jamile Mata Diz, por ensinar que manter viva a potência do pensamento é, também, uma forma de atravessar fronteiras. Ao professor Leandro Cavalcante, pelas trocas generosas na disciplina cursada na UFRN, que agregaram alma a este trabalho e aprofundaram minhas leituras sobre a questão agrária, os territórios e as resistências, despertando um encantamento renovado pela Geografia crítica. À banca examinadora, em nome da professora Adryane Gorayeb, pela provocação honesta e pelo convite a sair da zona de conforto em um campo que exige pluralidade de olhares.

Aos movimentos sociais do Rio Grande do Norte, especialmente ao MAR, nas pessoas de Nevinha Valentim e Moema Hofstaetter, e ao Seridó Vivo, com Rani Sousa e Joadson Silva, pelo apoio, pelos ensinamentos e por revelarem, na prática, que outro mundo é possível quando tecido em comunidade. Ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, nas pessoas das promotoras de justiça Rachel Germano e Kaline Cristina, pela incansável troca de experiências e pela mobilização do conhecimento que partilhamos em cooperação. Estendo esse agradecimento, ainda, às mulheres da nossa rede potiguar de atuação (Marjorie Madruga, Dulce Bentes e Cláudia Gazola), companheiras aguerridas que me inspiram, diariamente, a olhar o futuro com a nitidez e o alcance de quem não abdica de um mundo melhor.

Às comunidades tradicionais costeiras que aceitaram participar desta pesquisa, deixo meu agradecimento mais respeitoso. Suas vozes, narrativas e modos de compreender o

território enriqueceram este trabalho para além de qualquer formulação teórica, deslocando-o do plano abstrato para o chão concreto da vida, da memória e da resistência. Cada relato reafirmou que a transição energética não é apenas um debate técnico ou normativo, mas uma questão que atravessa existências, vínculos comunitários e formas de permanecer na (T)terra. A escuta dessas experiências não apenas qualificou a análise aqui desenvolvida, como também reafirmou meu compromisso ético e político com a busca por justiça no meu *locus* de atuação institucional, orientando minha prática profissional para a defesa dos direitos, dos territórios e da dignidade das comunidades que historicamente sustentam, com seus corpos e saberes, os custos invisibilizados dos projetos de desenvolvimento.

À Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte, por criar as condições institucionais que tornaram este percurso possível e por permitir que o conhecimento produzido aqui reverbere na prática, por meio do Grupo de Atuação para a Transição Energética Justa, o GATEJ. Agradeço, de forma especial, ao colega Maciel Fonseca, pelo apoio incondicional e afetuoso em um momento decisivo; ao servidor Guilherme Gomes, do setor de TI da Instituição, por ter recuperado parte deste trabalho quando a tecnologia quase o silenciou; e a toda a equipe do Núcleo de Assú, que caminhou ao meu lado, oferecendo suporte e dividindo comigo a intensa sobrecarga de trabalho.

Às mulheres que caminharam de alguma forma comigo, compondo essa rede silenciosa e vital de sustentação, que só quem vive processos intensos de criação e ruptura conhece – Beatriz Diógenes, Aylla Queiroz, Carla Maria Barreto e Clara Adão –, deixo minha gratidão sincera. E, de forma especial, às amigas que foram abrigo quando o cansaço ameaçava paralisar, e que mantiveram minha saúde mental em dia como um gesto cotidiano de resistência: Roberta Pessoa, Ana Carolina Mesquita, Flora Diniz, Sara Fontenele e Graziella Viana. Vocês me lembraram, com escuta atenta, presença constante e afeto sem condições, que sobreviver também é um ato coletivo, e que o cuidado entre mulheres não é acessório, mas fundamento para seguir criando, pensando e existindo em um mundo que frequentemente nos exige mais do que oferece.

Por fim, agradeço à minha ancestralidade. Foi nesse território simbólico que reconheci meu corpo, recuperei minha identidade, reconectei-me à espiritualidade e compreendi que começar de novo é sempre possível. A tudo o que disse que não seria ou não poderia, encerro este ciclo com gratidão por ter persistido, e com a consciência tranquila de ter devolvido à sociedade, dentro das minhas limitações e em forma de conhecimento comprometido, tudo aquilo que me foi confiado.

“O imperativo no Antropoceno, ao que me parece, não é desejar o nosso próprio final feliz, mas tentar, dia após dia, em pequenos gestos, oferecer esse resgate alegre a alguém mais. Não se trata de salvar o mundo. Tampouco é a complacência moral do ‘bom samaritano’ satisfeita com pequenas ações. Trata-se do mergulho da águia na interdependência radical. Da intercorporeidade. É a alegria que reconhece que a tragédia ainda existe, ainda paira, e está semeada em cada célula em decomposição. Cada pequeno ato nos enraíza na terra, mas não impede nossa extinção última. A eucatastrofe não é apenas um recurso narrativo; é uma forma de criar relações íntimas e de dependência com o mundo natural. Ninguém virá nos salvar. Mas todos estão vindo para salvar a todos.” (Strand, 2022, p. 187).¹

¹ Tradução livre de: “‘*The imperative in the Anthropocene, it seems to me, is not to long for our own happy ending but to try, day after day, in small ways, to give that joyful rescue to someone else. It’s not about saving the world. This is not the ‘Good Samaritan’ smugness of small deeds. This is the eagle swoop of radical interrelatedness. Intercorporality. This is the joy that acknowledges that tragedy still exists, still looms and is seeded in every decaying cell. Every small act embeds us in the dirt but does not preclude our ultimate extinction. Eucatastrophe isn’t just a narrative tool. It is a way of creating intimate, dependent relationships with the natural world. No one is coming to save us. But everyone is coming to save everyone.*” (Strand, 2022, p. 187).

RESUMO

A expansão da economia azul tem intensificado a apropriação do espaço marinho como nova fronteira estratégica para a geração de energia renovável, reposicionando a energia eólica *offshore* no centro das políticas de descarbonização e da governança climática global. No Brasil, esse movimento ganhou impulso com a promulgação da Lei nº 15.097/2025, que instituiu o Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* em um contexto marcado por forte protagonismo estatal, atração de investimentos e antecipação de grandes empreendimentos, especialmente na Região Nordeste e, de forma mais concentrada, no Litoral Setentrional do Rio Grande do Norte. Embora a literatura internacional disponha de um acervo consistente sobre impactos sociais, ambientais e territoriais associados à energia eólica *offshore*, a inexistência de usinas em operação no território brasileiro desloca o debate nacional do exame de impactos empíricos consolidados para a análise crítica do desenho normativo recentemente instituído e de sua efetividade potencial. Esta dissertação tem como objetivo geral analisar criticamente o desenho normativo do marco regulatório, avaliando sua efetividade potencial para assegurar uma Transição Energética Justa à luz das dimensões da Justiça Distributiva, Processual e de Reconhecimento, com atenção específica aos direitos das comunidades tradicionais costeiras. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, ancorada em um paradigma crítico-interpretativista e decolonial, combinando revisão bibliográfica e documental sistemática em bases nacionais e internacionais, análise normativa do marco legal e de instrumentos correlatos, e a realização de entrevistas semiestruturadas com comunidades tradicionais do Litoral Setentrional potiguar. Os resultados indicam que o marco regulatório brasileiro tende a apresentar uma efetividade potencialmente assimétrica, ao priorizar a segurança jurídica do investimento e a viabilidade do mercado *offshore*, enquanto incorpora de forma limitada, condicionada e programática os mecanismos de participação social, repartição de benefícios e reconhecimento dos territórios e modos de vida das comunidades afetadas. Observa-se que, mesmo antes da implantação das usinas, o anúncio dos projetos já produz efeitos sociais e simbólicos relevantes, reativando memórias de conflitos associados a parques *onshore* e tensionando a relação entre descarbonização, desenvolvimento e Justiça. Como contribuição, o estudo oferece uma leitura jurídico-crítica inovadora sobre a regulação da energia eólica *offshore* no Brasil, ao articular análise do desenho normativo e escuta territorial, ampliando o debate sobre Transição Energética Justa no Sul Global e evidenciando os limites do Direito como instrumento de governança energética, quando dissociado das realidades sociais e territoriais que pretende regular.

Palavras-chave: lei nº 15.097/2025; transição energética justa; energia eólica no mar; efetividade normativa; comunidades tradicionais costeiras.

ABSTRACT

The expansion of the blue economy has intensified the appropriation of marine space as a new strategic frontier for renewable energy generation, repositioning offshore wind energy at the core of decarbonization policies and global climate governance. In Brazil, this movement gained momentum with the enactment of Law No. 15,097/2025, which established the Regulatory Framework for Offshore Wind Energy in a context marked by strong state protagonism, the attraction of investments, and the anticipation of large-scale projects, particularly in the Northeast region and, more specifically, along the Northern Coast of Rio Grande do Norte. While the international literature provides a robust body of research on the social, environmental, and territorial impacts associated with offshore wind energy, the absence of operational offshore wind farms in Brazil shifts the national debate away from the assessment of consolidated empirical impacts toward a critical analysis of the newly enacted regulatory design and its potential effectiveness. This dissertation aims to critically analyze the normative design of the Brazilian offshore wind regulatory framework, assessing its potential effectiveness in ensuring a Just Energy Transition considering the dimensions of distributive, procedural, and recognition justice, with particular attention to the rights of traditional coastal communities. The research adopts a qualitative approach, grounded in a critical-interpretivist and decolonial paradigm, combining a systematic bibliographic and documentary review of national and international sources, normative analysis of the legal framework and related instruments, and the conduct of semi-structured interviews with traditional communities along the Northern Coast of Rio Grande do Norte. The findings indicate that the Brazilian regulatory framework tends to exhibit potentially asymmetric effectiveness, insofar as it prioritizes investment security and the market viability of offshore wind development, while incorporating mechanisms for social participation, benefit-sharing, and recognition of affected territories and ways of life in a limited, conditional, and largely programmatic manner. It is also observed that, even prior to the physical implementation of offshore wind farms, the announcement of projects already produces significant social and symbolic effects, reactivating memories of conflicts associated with onshore wind projects and intensifying tensions between decarbonization, development, and justice. As a contribution, this study offers an innovative juridical-critical reading of offshore wind regulation in Brazil by integrating normative design analysis with territorial listening, thereby broadening the debate on Just Energy Transition in the Global South and highlighting the limits of law as an instrument of energy governance when dissociated from the social and

territorial realities it seeks to regulate.

Keywords: law no. 15,097/2025; just energy transition; offshore wind energy; normative effectiveness; traditional coastal communities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Projetos para complexos eólicos <i>offshore</i> com processo de licenciamento ambiental em andamento no IBAMA	103
Figura 2 – Projetos na área 3 (parte do CE e RN) para complexos eólicos <i>offshore</i> com processo de licenciamento ambiental em andamento no IBAMA	103
Figura 3 – Distância mínima da costa (por UF, em KM) para complexos eólicos <i>offshore</i> com processo de licenciamento ambiental em andamento no IBAMA	104
Figura 4 – Profundidade do local de instalação do aerogerador (por UF, em M) para complexos eólicos <i>offshore</i> com processo de licenciamento ambiental em andamento no IBAMA.....	105
Figura 5 – Municípios costeiros do estado do Rio Grande do Norte	221
Figura 6 – Litoral do município de Pedra Grande/RN (Enxu Queimado).....	223
Figura 7 – Litoral do município de São Bento do Norte/RN.....	223
Figura 8 – Município de Galinhos/RN	224
Figura 9 – Município de Guamaré/RN	224
Figura 10 – Município de Macau/RN (RDS Ponta do Tubarão)	225
Figura 11 – Mapa das usinas eólicas <i>onshore</i> no estado do Rio Grande do Norte.....	226
Figura 12 – Mapa das usinas solares <i>onshore</i> no estado do Rio Grande do Norte.....	227
Figura 13 – Unidades de conservação estaduais do Rio Grande do Norte.....	230
Figura 14 – Frequência de Códigos (ATLAS.ti).....	247
Figura 15 – Frequência por Grupos e Região (ATLAS.ti)	249
Figura 16 – Coocorrências ≥ 4 (ATLAS.ti)	251

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais recomendações e ações de política pública para o avanço da Justiça Social na economia oceânica	61
Quadro 2 – Organismos multilaterais da governança climática e energética e suas interpretações institucionais da Transição Energética Justa	70
Quadro 3 – Escalas territoriais adotadas na pesquisa e respectivos recortes.....	219
Quadro 4 – Perfil dos(as) Participantes (P)	240
Quadro 5 – Agrupamentos dos Códigos gerados no ATLAS.ti (Grupo de Códigos)	242

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Avaliações Ambientais
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AJB	Águas Jurisdicionais Brasileiras
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
APA	Área de Proteção Ambiental
AR6	<i>Sixth Assessment Report</i>
BBNJ	<i>Agreement on Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction</i>
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBIOs	Créditos de Descarbonização
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CCR	Câmara de Coordenação e Revisão
CDP	<i>Committee for Development Policy</i>
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CE	Ceará
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CEPEL	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica
CEO	Complexos Eólicos Offshore
CEM	<i>Clean Energy Ministerial</i>
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CFURH	Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIRM	Comissão Interministerial sobre os Recursos do Mar
CITHJ	Comitê Interministerial de Transição Hídrica Justa
CITSEJ	Comitê Interministerial de Transição Socioecológica Justa
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
COP	Conferência das Partes
CO ₂	Dióxido de Carbono
CPLI	Consulta Prévia, Livre e Informada

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRDH	Centro de Referência em Direitos Humanos do Semiárido
DOU	Diário Oficial da União
EAE	<i>Evaluación Ambiental Estratégica</i>
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental
Eletronorte	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
Eletrobras	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
ENTSEJ	<i>Estrategia Nacional de Transición Socioecológica Justa</i>
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
ESG	<i>Environmental, Social and Governance</i>
ETC	<i>Energy Transitions Commission</i>
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNCE	Frente Nacional dos Consumidores de Energia
FONTE	Fórum Nacional de Transição Energética
Fundo Clima	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
FTJ	Fundo para uma Transição Justa
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
FURNAS	Furnas Centrais Elétricas S.A.
GATEJ	Grupo de Atuação para a Transição Energética Justa
GCF	<i>Green Climate Fund</i>
GD	Geração Distribuída
GIIP	<i>Good International Industry Practice</i>
GIS	<i>Geographic Information Systems</i>
GOWA	<i>Global Offshore Wind Alliance</i>
GRA	<i>Global Renewables Alliance</i>
GT-EO	Grupo de Trabalho para a Regulamentação do Marco Legal das Eólicas Offshore
GW	<i>Gigawatt</i>
GWEC	<i>Global Wind Energy Council</i>
IB	<i>Institutional Bypass</i>
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEA	<i>International Energy Agency</i>
IEMA	Instituto de Energia e Meio Ambiente
INEL	Instituto Nacional de Energia Limpa
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
IPG	<i>International Partners Group</i>
IRENA	<i>International Renewable Energy Agency</i>
ISI-ER	Instituto SENAI de Inovação em Energias Renováveis
ITQ	<i>Individual Transferable Quota</i>
JETPs	<i>Just Energy Transition Partnerships</i>
JTWP	<i>Just Transition Work Programme</i>
JUSTRAs	<i>Just Sustainability Transitions</i>
JTM	<i>Just Transition Mechanism</i>
KM	Quilômetros
KW	<i>Quilowatt</i>
LAC	Licença por Adesão e Compromisso
LAE	Licença Ambiental Especial
LCRs	<i>Local Content Requirements</i>
LT-LEDs	<i>Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategies</i>
M	Metro
MAMC	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MAR	Movimento de Atingidos/as pelas Renováveis no Rio Grande do Norte
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MME	Ministério de Minas e Energia
MPF	Ministério Público Federal
MPRN	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte
MT	Mato Grosso
MW	<i>Megawatt</i>
NAPs	<i>National Adaptation Plans</i>
NDCs	<i>Nationally Determined Contributions</i>
O20	<i>Oceans20</i>
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>

ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
OPC	Oferta Permanente de Concessão
OTSEJ	Oficina de Transição Socioecológica Justa
PATEN	Programa de Aceleração da Transição Energética
PCHs	Pequenas Centrais Hidrelétricas
PDE	Plano Decenal de Expansão de Energia
PEM	Planejamento Espacial Marinho
PEN	Política Energética Nacional
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PNE	Plano Nacional de Energia
PNAB	Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNTE	Política Nacional de Transição Energética
PPAs	<i>Power Purchase Agreements</i>
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPCerrado	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PL	Projeto de Lei
PLANTE	Plano Nacional de Transição Energética
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PROINFA	Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica
Proálcool	Programa Nacional do Alcool
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUG-offshore	Portal Único para Gestão do Uso de Áreas <i>Offshore</i> para Geração de Energia
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REIPPPP	<i>Renewable Energy Independent Power Producer Procurement Programme</i>

Rehidro	Regime Especial de Incentivos para Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RN	Rio Grande do Norte
SCI	<i>Spatial Competition Index</i>
SD	<i>System Dynamics</i>
SETUR/RN	Secretaria de Estado do Turismo do Rio Grande do Norte
SIN	Sistema Interligado Nacional
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
TAUS	Termo de Autorização de Uso Sustentável
TJTPs	<i>Territorial Just Transition Plans</i>
TR	Termo de Referência
TSB	Taxonomia Sustentável Brasileira
TWAIL	<i>Third World Approaches to International Law</i>
UE	União Europeia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UF	Unidade da Federação
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semiárido
UNCSD	<i>United Nations Conference on Sustainable Development</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
UNECE	<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>
WBG	<i>World Bank Group</i>
WEC	<i>World Energy Council</i>
WES	<i>Whole Energy System</i>
WRI	<i>World Resources Institute</i>
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZEEC	Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

ZPE	Zona de Processamento de Exportação
ZNI	Zonas Não Interconectadas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
2 TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS.....	43
2.1 Evolução das teorias e abordagens da Justiça: da perspectiva social à agenda ambiental, climática e energética	45
<i>2.1.1 Fundamentos teóricos e Justiça Social</i>	<i>45</i>
<i>2.1.2 Justiça Ambiental, Justiça Climática e internacionalização.....</i>	<i>48</i>
<i>2.1.3 Institucionalização e giro para a energia.....</i>	<i>52</i>
<i>2.1.4 Consolidação teórica multidimensional</i>	<i>54</i>
<i>2.1.5 Ampliações críticas e o Sul Global.....</i>	<i>58</i>
2.2 Aplicações internacionais e riscos de captura institucional da Transição Justa	62
<i>2.2.1 O Regime Normativo Internacional e a Governança Climática Global: disputas de sentido da Transição Justa e a redução a Condicionalidade Gerencial</i>	<i>63</i>
<i>2.2.2 Laboratórios de implementação e o Contorno Institucional (Institutional Bypass) como risco de mitigação da Justiça</i>	<i>77</i>
2.3 Marcos normativos brasileiros e parâmetros de análise.....	87
3 O MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DAS EÓLICAS OFFSHORE E A EFETIVIDADE POTENCIAL DA NORMA.....	99
3.1 Antecedentes normativos e o imperativo da celeridade (PL nº 484/2017, PL nº 11.247/2018, PL 3.655/2021, PL nº 576/2021, PL nº 5.932/2023 e Decreto 10.946/2022)	112
3.2 O papel do aparato estatal e dos financiamentos: o foco na expansão do potencial energético offshore	123
3.3 A Lei nº 15.097/2025: análise do desenho institucional e da efetividade potencial.....	133
<i>3.3.1 Justiça Processual e o Artigo 4º (CLPI): riscos de formalização esvaziada</i>	<i>148</i>
<i>3.3.2 Justiça Distributiva e o Artigo 14 (5% das Participações): lacunas, risco de captura e o desafio da taxonomia.....</i>	<i>159</i>
<i>3.3.3 Justiça de Reconhecimento e o Território Marítimo Tradicional: limites do Planejamento Espacial Marinho (PEM)</i>	<i>170</i>
3.4 A proteção jurídica das Comunidades Tradicionais no ordenamento brasileiro..	180
3.5 Diálogo entre o Marco Regulatório e o Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente: a internacionalização seletiva do Direito.....	199

3.6 Síntese: efetividade potencial mitigada e assimétrica	208
4 COMUNIDADES TRADICIONAIS E A CONFRONTAÇÃO EMPÍRICA DA EFETIVIDADE POTENCIAL.....	216
4.1 O Litoral Setentrional potiguar: panorama socioeconômico e ambiental (modos de vida, atividades econômicas e vulnerabilidades)	218
4.2 Do conflito fundiário ao conflito marítimo: limites da analogia <i>onshore</i> e <i>offshore</i>	232
4.3 Metodologia de coleta e análise de dados empíricos (entrevistas semiestruturadas)	237
4.4 Relatos comunitários e a concretização das assimetrias de efetividade	245
4.4.1 <i>Justiça Processual em perspectiva: participação e consulta (compliance vs. codecisão)</i>	253
4.4.2 <i>Justiça Distributiva em cenários futuros: expectativas de compensação e o risco de clientelismo</i>	258
4.4.3 <i>Justiça de Reconhecimento: identidades, modos de vida e o Território Marítimo Tradicional invisibilizado</i>	261
4.5 Síntese: Justiça, (Corpo-)Território e efetividade multinível na transição energética.....	266
CONCLUSÃO.....	272
REFERÊNCIAS	277
APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	318
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO	320
APÊNDICE C – CODEBOOK (ATLAS.TI)	322
APÊNDICE D – CÓDIGOS POR GRUPOS (ATLAS.TI)	324
ANEXO A – QUADRO ANALÍTICO DO REFERENCIAL TEÓRICO.....	327

1 INTRODUÇÃO

“No dia seguinte o deus Taügi quebrou todas as cabaças de água que estavam penduradas na casa do dono da água. Então apareceu o mar que tem água salgada, os igarapés, os lagos, os rios e as lagoas. A água se espalhou pelo Brasil e pelo mundo inteiro.” (Troncarelli *et al.*, 2002, p. 6). A origem das águas, narrada pelo povo Kuikuro do Parque Indígena do Xingu (MT), exprime uma cosmovisão em que o oceano não é vivido apenas como espaço físico, mas como território compartilhado e regulado por deveres de partilha. Segundo o relato, toda a água do mundo estaria contida em seis cabaças pertencentes a um único homem, Sagakagagü. Diante de sua recusa em compartilhar, o deus Taügi quebra as cabaças e espalha a água por toda parte, fazendo surgir os mares, os rios e as lagoas.

Essa cena inaugural, em que a água deixa de ser propriedade concentrada e se torna bem comum, contrasta com o imaginário moderno que, no século XIX e sob o impulso da Primeira Revolução Industrial, naturalizou a vastidão do corpo vivo marinho como sinônimo de inexauribilidade.² Com o avanço da ciência e, sobretudo, com a divulgação dos impactos severos das mudanças climáticas sobre o uso da terra, a segurança alimentar e hídrica, a produção de energia e a preservação da biodiversidade terrestre e marinha (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, 2023), a discussão sobre o aproveitamento sustentável desses bens passa a emergir como tentativa de prolongar a permanência humana no planeta, e, ao mesmo tempo, como disputa sobre quem decide, em que termos e a que custo, o destino dos bens comuns.

A preocupação com a degradação causada pela pressão sobre o oceano decorrente do uso comum de seus bens foi evidenciada há mais de 150 anos por Jules Verne em “20 Mil Léguas Submarinas” (Duarte; Krause-Jensen, 2020). A obra de ficção, inicialmente publicada em uma revista científica devido à incorporação de elementos técnicos e descritivos, combina uma rica narrativa sobre a biodiversidade marinha com uma reflexão sobre o papel da tecnologia na preservação ambiental. Na obra, o submarino Nautilus, inspirado no primeiro submarino funcional, é reimaginado como uma estrutura autossustentável, alimentada pelos bens marinhos, servindo de exílio para o capitão Nemo, que rompeu seus laços com a humanidade para viver nas profundezas do oceano. Verne apresenta a tecnologia e a ciência como instrumentos neutros, cujo impacto benéfico ou destrutivo depende da intenção de quem

² O discurso inaugural do biólogo e antropólogo inglês Thomas Henry Huxley, proferido na Exposição de Pesca em Londres, em 1883, reforça essa ideia presente na própria ciência ao afirmar que algumas das pescarias mais importantes da época, como as de bacalhau e cavala, eram inesgotáveis (Duarte; Krause-Jensen, 2020).

as utiliza. Essa perspectiva se revela no temor do capitão Nemo quanto à exploração irresponsável e gananciosa dos mares, antecipando críticas contemporâneas sobre os riscos da sobreposição dos interesses econômicos aos limites do meio ambiente.

Se o uso dos mares é histórico, das navegações à pesca artesanal, no contexto contemporâneo da transição energética emergem novas e mais intensivas formas de apropriação do espaço oceânico. O conflito entre memória e futuro situa-se, assim, no centro desta pesquisa, uma vez que os modos de vida de comunidades que se relacionam material e simbolicamente com o mar podem ser profundamente afetados pela previsão de grandes empreendimentos de energia renovável, como as usinas eólicas *offshore*.³ Essa tensão se insere no marco da transição energética tal como definida pelo Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (AR6, na sigla em inglês), entendida como a transformação estrutural do sistema energético por meio da substituição progressiva dos combustíveis fósseis por fontes renováveis e de baixo carbono, condição considerada essencial para o cumprimento das metas do Acordo de Paris e para a limitação do aquecimento global a 1,5 °C, ou, no máximo, 2 °C acima dos níveis pré-industriais (IPCC, 2023).

O relatório ressalta, contudo, que a transição energética não pode ser reduzida a uma simples alteração da matriz de geração, pois implica reconfigurações profundas nas infraestruturas, nos arranjos de governança, nos mecanismos de financiamento e nos próprios padrões de produção e consumo de energia (IPCC, 2023). Sob essa perspectiva, a efetividade da transição está condicionada à incorporação explícita de critérios de Justiça e equidade, capazes de enfrentar as assimetrias estruturais que atravessam diferentes grupos sociais, territórios e regiões. Sem esse enquadramento normativo e político, a transição corre o risco de reproduzir desigualdades preexistentes, deslocando custos socioambientais para populações já vulnerabilizadas, em contradição com os objetivos declarados de sustentabilidade e mitigação climática destacados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima.

A industrialização oceânica, impulsionada pela expansão de setores emergentes voltados à exploração marinha, consolida a lógica da chamada “economia azul”, entendida, em sua formulação original, como um esforço para articular o aproveitamento integrado dos bens marinhos ao bem-estar humano e à equidade social, prevenindo riscos ambientais e processos de escassez ecológica. O termo emerge no contexto preparatório da Conferência das

³ Termo usado para localizar a bacia sedimentar onde está sendo explorado o petróleo e o gás natural, nesse caso, na parte marítima (Empresa de Pesquisa Energética - EPE, 2025a).

Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (UNCSD, na sigla em inglês) – Rio+20, em analogia à economia verde, mas sua trajetória revela uma ambiguidade conceitual relevante: a ausência de definição precisa tem permitido apropriações diversas e, por vezes, contraditórias, que vão desde estratégias estatais de modernização e crescimento econômico até abordagens centradas em serviços ecossistêmicos e conservação inclusiva.⁴

Nesse enquadramento, não apenas correntes marinhas, energia das ondas, energia térmica oceânica, gradientes de salinidade, biomassa e bens genéticos passam a ser mobilizados como ativos, mas também o próprio espaço-território marinho, reconfigurado como alternativa estratégica de ocupação. Tal reconfiguração sustenta a narrativa de que o mar representaria uma fronteira “menos conflituosa” do que o território terrestre, desconsiderando, contudo, a existência de múltiplos usos, normas e formas de pertencimento que estruturam o “maretório”.

Forjado a partir das lutas das Reservas Extrativistas do litoral amazônico, o conceito de maretório afirma o mar como território socialmente produzido, atravessado por dimensões políticas, culturais, econômicas e simbólicas que extrapolam a lógica fundiária terrestre (Nascimento, 2024). Ao reivindicar reconhecimento científico e jurídico dessas relações, o maretório tensiona a economia azul ao revelar que a expansão de infraestruturas e atividades no oceano não ocorre sobre um vazio, mas sobre territórios vivos, historicamente ocupados e fundamentais à reprodução material e cultural das comunidades tradicionais.

É justamente nesse ponto que a tensão deixa de ser apenas conceitual e passa a assumir contornos empíricos mensuráveis: a intensificação da ocupação marinha em escala global. Em nível internacional, projeta-se um aumento significativo do uso do espaço oceânico na Europa até 2050, com previsão de crescimento em até cinco vezes para instalações *offshore* destinadas à produção de energia e alimentos, impulsionado, sobretudo, pela expansão da energia eólica, conforme apontam Pettersen *et al.* (2023). Para analisar esse fenômeno, inclusive, os autores propõem uma nova métrica, o Índice de Competição Espacial (SCI, na sigla em inglês), fundamentada na análise de dados espaciais, por meio de Sistemas de Informação Geográfica (GIS, na sigla em inglês), combinada com modelagem de dinâmica de sistemas (SD, na sigla em inglês), visando capturar os processos de longo prazo associadas à economia azul.

⁴ Exemplos ilustrativos dessa ambiguidade incluem o uso do termo pela China, que o emprega como estratégia para impulsionar a modernização e o crescimento econômico, enquanto, nas Filipinas, a abordagem foca no pagamento por serviços ecossistêmicos, reforçando a relação inclusiva entre conservação ambiental e os beneficiários. No Brasil, ainda há a designação Amazônia Azul, empregada pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) para destacar sua relevância estratégica para o país (Voyer; Benzaken; Rambourg, 2022).

No contexto nacional, é fundamental situar a geografia brasileira. O Brasil possui uma extensa zona costeira com mais de 7.000 quilômetros de extensão em sua porção terrestre litorânea, figurando entre as maiores do mundo. Já as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), que incluem o Mar Territorial (12 milhas náuticas da costa), a Zona Contígua (até 24 milhas), a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) (até 200 milhas náuticas) e a Plataforma Continental estendida, abrangem aproximadamente 5,7 milhões de quilômetros quadrados (Santos, 2022). A exploração econômica da região está na agenda política brasileira,⁵ ampliando conflitos, como o exemplo emblemático do pedido de licenciamento, efetuado pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), para a perfuração de poços na Bacia da Foz do Amazonas (Bloco FZA-M-59).⁶ Em análise técnica, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) destacou “[...] os riscos da operação em um contexto tão complexo e pouco conhecido”, especialmente após a confirmação da existência do Grande Sistema Recifal da Amazônia (“*Great Amazon Reef System*”), um ecossistema de alta sensibilidade que renova o debate sobre os potenciais impactos da atividade petrolífera (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, 2023).

Fusco *et al.* (2022) problematizam a inserção do aproveitamento petrolífero nas economias azuis, que os autores denominam de “economias petrolíferas azuis desconectadas”, ao argumentarem sobre a necessidade de considerar as desigualdades geográficas, temporais e coloniais inerentes à produção de petróleo. Por meio de um estudo de caso, evidenciam como as Avaliações Ambientais (AA) podem contribuir para a distribuição desigual dos impactos e das Injustiças em múltiplas escalas, limitando o potencial da economia azul em promover bem-estar social. Por fim, entendem que, para que se alcance a equidade nessas iniciativas, é essencial considerar os legados do colonialismo, cujos efeitos persistem nas estruturas sociais contemporâneas. Tais dinâmicas se manifestam, por exemplo, em políticas públicas setoriais que continuam a marginalizar a sociedade civil dos processos decisórios, favorecendo a ampliação da exploração de espaços considerados “não desenvolvidos”, como o oceano, sob o argumento econômico.

Essa lógica, contudo, não se limita à exploração petrolífera, estendendo-se ao desenvolvimento de outros grandes empreendimentos que reproduzem padrões

⁵ No dia 11 de fevereiro de 2025, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) publicou, no Diário Oficial da União (DOU), o cronograma do 5º Ciclo da Oferta Permanente de Concessão (OPC), para a oferta de 332 blocos exploratórios, dos quais 47 estão localizados em alto-mar. A sessão pública para a concessão foi realizada no dia 17 de junho de 2025, prevendo a concessão de blocos na Margem Equatorial, a exemplo da Bacia Potiguar e da Foz do Amazonas (Agência PPI, 2025).

⁶ Região marítima que abrange o litoral do estado do Amapá e parte do estado do Pará, localizada no extremo noroeste da Margem Equatorial Brasileira, ocupando uma área de aproximadamente 283.000 km² (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, 2021).

neoextrativistas, mesmo quando articulados a discursos de inovação, sustentabilidade ou transição energética. Conforme conceitua Svampa (2019), o neoextrativismo constitui uma categoria analítica forjada no contexto latino-americano, dotada de forte capacidade descritiva, explicativa e denunciativa, ao evidenciar padrões de desenvolvimento estruturalmente insustentáveis e o aprofundamento de uma lógica de espólio que atravessa múltiplas escalas da crise contemporânea. Ao retomar a noção de sociedades exportadoras de natureza, formulada por Fernando Coronil, a autora revela como sucessivos ciclos econômicos baseados na apropriação intensiva de bens naturais são reatualizados sob novas narrativas de progresso e modernização, projetando o saque e a pilhagem em larga escala como supostos caminhos para o desenvolvimento. Longe de representar uma ruptura com o passado, essa racionalidade reafirma dependências históricas, intensifica conflitos socioambientais e produz novas fraturas territoriais e sociais, especialmente diante das resistências que emergem nos territórios diretamente afetados.

No contexto da chamada transição energética, as usinas eólicas *onshore*⁷ têm demonstrado dinâmicas que ressignificam a questão agrária clássica a partir de uma perspectiva ecológica (Grandón; Vasconcelos; Smolski, 2024). Dentre essas dinâmicas, está o apagamento cartográfico de comunidades dos documentos ambientais de projetos eólicos (Gorayeb *et al.*, 2018) e a reconfiguração do uso da terra e dos padrões de ocupação do território (Cavalcante; Sousa; Assis, 2025), evidenciando críticas à distribuição dos bens naturais, especialmente diante da concentração fundiária e da apropriação privada dos lucros inerentes ao modelo capitalista de produção. A literatura aponta também para a apropriação de um trabalho não remunerado da natureza (Moore, 2011), demonstrada pelo uso intensivo do território, da água e de outros recursos naturais por grandes corporações. Tal fenômeno, frequentemente, acarreta a violação de direitos, especialmente por meio de mecanismos como a “acumulação por despossessão” (Maia *et al.*, 2024, p. 3-4),⁸ que se manifesta em relações contratuais abusivas e coloca comunidades comumente estabelecidas em “zonas de sacrifícios”⁹ em situação de maior vulnerabilidade social.

⁷ Termo usado para localizar a bacia sedimentar onde está sendo explorado o petróleo e o gás natural, nesse caso, na parte terrestre (EPE, 2025b).

⁸ David Harvey (2017) desenvolveu o conceito de “acumulação por desapropriação”, inspirado nos estudos de Karl Marx sobre a acumulação primitiva, com o propósito de descrever práticas predatórias e recorrentes de acumulação na geografia histórica do capitalismo. Esse conceito foi aplicado por Traldi (2019) e por Maia *et al.* (2024) na análise do modelo de instalação de usinas eólicas no semiárido nordestino, evidenciando como tais empreendimentos reproduzem dinâmicas de expropriação. Essas práticas incluem a mercantilização e a privatização da terra e do vento, a expulsão de populações camponesas, a supressão de bens comuns e a perpetuação de processos coloniais de apropriação de ativos, como os bens naturais, entre outros mecanismos que aprofundam desigualdades estruturais.

⁹ Segundo Porto (2013), a expressão “zona de sacrifícios” surgiu em 1978, a partir das denúncias dos primeiros

As transformações associadas às usinas eólicas *offshore* no Brasil se restringem ao campo dos estudos técnicos e das projeções, uma vez que esses empreendimentos ainda não foram implementados no país.¹⁰ No entanto, alguns fatores indicam uma tendência favorável à sua instalação nos próximos anos. Em 2019, a publicação do “Mapeamento de Modelos Decisórios Ambientais Aplicados na Europa para Empreendimentos Eólicos *Offshore*” (Vasconcelos, 2019), fruto do projeto brasileiro dos Diálogos Setoriais com a União Europeia, teve como objetivo subsidiar a formulação de propostas normativas e técnicas voltadas ao licenciamento ambiental dos Complexos Eólicos *Offshore* (CEOs) no Brasil. Dando continuidade a essa agenda, em 2020, o IBAMA elaborou um Termo de Referência específico para essa tipologia de empreendimento, estabelecendo diretrizes para a realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) (IBAMA, 2020).

O Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2034, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) (Brasil, 2024a), projeta uma expansão significativa do setor eólico, com um acréscimo indicativo de 13.100 MW (megawatts), elevando sua participação na matriz energética brasileira para 17,2%. Esse crescimento consolida o posicionamento da energia eólica como a segunda principal fonte de geração do país, ficando atrás apenas da geração hidrelétrica, cuja participação deve reduzir-se de 55,8% para 46,7% diante do avanço das fontes eólica e solar.

No que se refere especificamente à geração *offshore*, estudos como o “*Roadmap Eólica Offshore Brasil*” (EPE, 2020) ressaltam o interesse do mercado internacional ao indicar um potencial de geração de 697 GW (gigawatts)¹¹ em áreas com profundidade de até 50 metros ao longo da costa brasileira. O documento destaca, ainda, que a Região Sul apresenta o maior potencial de exploração, seguida pelo Nordeste. Essas duas regiões, igualmente, foram recentemente contempladas com o desenvolvimento do Planejamento Espacial Marinho

movimentos sociais e intelectuais envolvidos em conflitos urbanos, que evidenciavam a distribuição desigual dos impactos ambientais decorrentes da implementação de modelos de desenvolvimento. Essas zonas são, em geral, ocupadas por grupos historicamente marginalizados, que vivem, circulam ou trabalham em áreas de risco e/ou contaminadas, com acesso precário a políticas e serviços públicos. O autor ainda explica que parte dessas zonas se formou a partir da concentração de grandes massas de trabalhadores, impulsionada pelo desenvolvimento do capitalismo e pela abolição da escravidão sem a devida implementação de políticas públicas. Sem acesso à moradia digna e submetidos a baixos salários, esses trabalhadores passaram a ocupar terrenos públicos e privados em áreas de risco, desprovidas de infraestrutura urbana adequada.

¹⁰ A América do Norte, a América Latina e a Índia não possuem capacidade de produção atualmente disponível de energia eólica *offshore*, de acordo com dados do Conselho Global de Energia Eólica (GWEC, na sigla em inglês) (Global Wind Energy Council – GWEC; Boston Consulting Group – BCG, 2023).

¹¹ Um estudo publicado em 2020 pelo Grupo Banco Mundial (WBG, na sigla em inglês) estimou um potencial técnico de 1.228 GW para a geração de energia eólica *offshore*, considerando tanto estruturas fixas quanto flutuantes em uma faixa de até 200 quilômetros da costa brasileira (World Bank Group – WBG, 2020).

(PEM),¹² um instrumento de gestão territorial marinha voltado à análise e distribuição espacial e temporal das atividades humanas no mar. O PEM busca conciliar objetivos ecológicos, econômicos e sociais, sendo estruturado a partir de processos políticos de governança e participação (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO, 2023).

Em 2022, os Ministérios de Minas e Energia (MME) e do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MAMC) instituem o Portal Único para Gestão do Uso de Áreas *Offshore* para Geração de Energia (PUG-*Offshore*) (Brasil, 2022a), refletindo uma abordagem inicial inspirada em experiências internacionais, com o objetivo de centralizar os requerimentos de cessão de uso previstos no Decreto nº 10.946, de 25 de janeiro de 2022 (Brasil, 2022b). Esse decreto, embora tenha representado um primeiro passo na regulamentação da atividade no Brasil, ainda apresentava limitações, principalmente por ser um ato normativo precário, que não conferia plena segurança jurídica ao setor. Outro aspecto relevante é a adesão do Brasil, no final de 2023, à Aliança Global de Energia Eólica *Offshore* (GOWA, na sigla em inglês), uma iniciativa conjunta do Conselho Global de Energia Eólica (GWEC, na sigla em inglês), da Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA, na sigla em inglês) e do governo dinamarquês. A aliança tem como objetivo impulsionar políticas públicas e estratégias voltadas ao desenvolvimento da energia eólica *offshore*, consolidando um ambiente regulatório mais favorável à expansão do setor.

O cenário explica o elevado número de projetos de geração eólica *offshore* em processo de licenciamento ambiental junto ao IBAMA nas regiões marinhas do Brasil. Até março de 2025, havia 104 pedidos protocolados, totalizando 16.178 aerogeradores e um potencial de geração de 247.354 MW (IBAMA, 2025). A Região Nordeste lidera em número de projetos, concentrando 50 empreendimentos, que representam a maior parcela desse potencial, com 113 GW. Entre os estados com maior oferta de potência instalada, o Rio Grande do Norte ocupa a quarta posição, sendo precedido pelo Rio Grande do Sul, Ceará e Rio de Janeiro. No contexto nordestino, os estados do Ceará e do Rio Grande do Norte se destacam pela expressiva presença de empreendimentos em fase de licenciamento, consolidando a região como um polo estratégico para a expansão da energia eólica *offshore* no

¹² A Região Marinha do Sul foi a primeira a receber um projeto-piloto do PEM, financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 2022 (BNDES, 2022). Em seguida, a Região Marinha do Nordeste teve seu projeto financiado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) (FUNBIO, 2023b). Já a Região Marinha do Sudeste contou com financiamento do BNDES e foi executada em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Environpact Sustentabilidade (BNDES, 2024) (BNDES, 2022; 2023; 2024).

Brasil. No Rio Grande do Norte, o Litoral Setentrional,¹³ que abrange os municípios de São Bento do Norte, Caiçara do Norte, Galinhos, Guamaré e Macau (Silva, 2022), destaca-se como a região que apresenta maior expectativa para o aproveitamento da geração deste tipo de energia. Com áreas situadas entre 2 e 45 quilômetros da linha de costa e profundidades variando de 2 a 100 metros, estima-se que essa zona tenha capacidade para gerar até 32,8 GW (Rio Grande do Norte, 2022).

Diferentemente do contexto europeu, em que a expansão da energia eólica *offshore* é frequentemente associada à escassez de áreas terrestres disponíveis para novas usinas, no Brasil, e de forma particularmente expressiva no Rio Grande do Norte, o interesse por essa tecnologia deve ser compreendido a partir de uma combinação de fatores naturais, econômicos e, sobretudo, políticos e institucionais. A elevada constância e intensidade dos ventos no litoral, as baixas profundidades em extensas faixas costeiras e a relativa proximidade de pontos de conexão ao Sistema Interligado Nacional constituem condições favoráveis, mas insuficientes para explicar, por si só, a centralidade assumida pelo *offshore* na agenda energética nacional. Tal movimento tem sido impulsionado de maneira decisiva pela atuação do aparato estatal, por mecanismos de planejamento setorial e por estratégias de financiamento público e internacional voltadas à consolidação de novos mercados de energia renovável, que reposicionam o espaço marinho como fronteira prioritária de investimentos.

Nesse enquadramento, a tecnologia *offshore* é apresentada como vetor de diversificação da matriz energética e de ampliação da segurança energética, mas não pode ser compreendida como solução neutra ou desprovida de conflitos. Ao contrário da narrativa que sugere a mitigação de disputas territoriais ao deslocar empreendimentos para o mar, a experiência do Sul Global indica que tais projetos tendem a reconfigurar, e não a eliminar, conflitos, transferindo-os para o maretório e incidindo sobre comunidades tradicionais costeiras que mantêm relações históricas, produtivas e simbólicas com o oceano. Essas dinâmicas revelam que as vantagens atribuídas ao *offshore* coexistem com desafios estruturais, como a dependência de cadeias globais de suprimento, os elevados custos de implantação e operação, a assimetria de poder entre atores envolvidos e a fragilidade de salvaguardas jurídicas capazes de assegurar a proteção efetiva dos direitos territoriais, sociais e culturais das populações afetadas.

¹³ Área geográfica do litoral norte do estado do Rio Grande do Norte, que abrange os municípios de São Bento do Norte (5° 10' 19" de latitude Sul e 36° 05' 07" de longitude Oeste), Caiçara do Norte (5° 08' 06" de latitude Sul e 35° 59' 06" de longitude Oeste), Galinhos (5° 06' 50" de latitude Sul e 36° 16' 48" de longitude Oeste), Guamaré (5° 05' 42" de latitude Sul e 36° 19' 30" de longitude Oeste) e Macau (5° 06' 54" de latitude Sul e 36° 38' 02" de longitude Oeste) (Silva, 2022).

Embora haja um crescente acúmulo de pesquisas internacionais sobre os impactos e as implicações da geração de energia *offshore*, a implementação desses projetos no Brasil ainda carece de definição, especialmente diante das instabilidades econômicas e da profunda desigualdade social. Na União Europeia, por exemplo, a expansão da energia *offshore* enfrenta desafios significativos, como oferta limitada, pressões inflacionárias, gargalos na cadeia de suprimentos e a falta de integração entre os planos energéticos e a economia azul. Além disso, a ausência de um marco regulatório unificado entre os países compromete a segurança jurídica dos projetos transfronteiriços, enquanto dificuldades de conexão a infraestruturas adequadas, como linhas de transmissão, restringem o avanço do setor (Banet; Willems, 2023). No Brasil, o cenário de incertezas foi intensificado pela mudança na metodologia do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), em 2023, para o “*curtailment*”¹⁴ (Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, 2024). Esse ajuste foi impulsionado por uma crise de confiança decorrente da ineficiência das turbinas eólicas em compensar a queda da linha de transmissão que resultou em um apagão de seis horas, afetando 25 estados e o Distrito Federal (ONS, 2023). O episódio evidenciou fragilidades na infraestrutura elétrica nacional e gerou dúvidas quanto à confiabilidade da geração eólica no país.

Esse panorama de insegurança não impediu, porém, a sanção, em janeiro de 2025, da Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a), que estabelece o Marco Legal para a geração de Energia Eólica *Offshore* no Brasil, regulamentando o aproveitamento desse potencial energético. A norma prevê a cessão de uso de bens da União por meio de dois mecanismos distintos: oferta permanente, na qual os interessados podem requerer áreas delimitadas para exploração, e oferta planejada, que envolve a concessão licitada de prismas¹⁵ previamente definidos pelo poder público (artigo 5º). A lei faz referência aos “povos e comunidades afetados ou impactados” em dois momentos distintos. Primeiro, ao estabelecer, como princípio e fundamento da geração de energia elétrica *offshore*, a necessidade de consulta livre, prévia e informada (Brasil, 2025a, artigo 4º, inciso X). Em seguida, ao prever a distribuição das participações governamentais nos benefícios da geração, determinando que 5% desses recursos sejam destinados a projetos de desenvolvimento sustentável e econômico,

¹⁴ Restrição operacional ou de transmissão, que ocorre quando a energia gerada não pode ser plenamente escoada ou recebida pelo operador do sistema, resultando em uma redução forçada da produção. Esse fenômeno pode ser causado por diversos fatores, incluindo limitações na capacidade de transmissão, dificuldades no balanceamento do sistema e desafios operacionais relacionados à variabilidade das fontes renováveis (Bird *et al.*, 2016).

¹⁵ “Prisma vertical de profundidade coincidente com o leito subaquático, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices, onde poderão ser desenvolvidas atividades de geração de energia [...]” (artigo 3º, inciso II, da Lei nº 15.097, de 10 de janeiro de 2025) (Brasil, 2025a, artigo 3º, inciso II).

devidamente habilitados pelo Poder Executivo da União, para assegurar uma repartição justa e equitativa entre as comunidades nos municípios confrontantes, conforme regulamentação específica (Brasil, 2025a, artigo 14, inciso II, alínea “f”).

A incorporação, pela Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a), de referências aos “povos e comunidades afetados ou impactados” não deve ser lida, contudo, como evidência de uma inflexão substantiva do marco regulatório em direção à Justiça na transição energética, mas como reflexo das pressões normativas e discursivas que passaram a atravessar o campo energético nos últimos anos. Ao mencionar a Consulta Livre, Prévia e Informada como princípio e ao prever a destinação de parcela das participações governamentais a projetos de desenvolvimento nos municípios confrontantes, a norma reconhece formalmente a existência de impactos sociais e territoriais associados à geração *offshore*. Esse reconhecimento, entretanto, permanece genérico e condicionado à regulamentação posterior e às escolhas discricionárias do Poder Executivo, o que revela os limites de uma abordagem que incorpora a linguagem da Justiça sem, necessariamente, alterar as estruturas decisórias e distributivas que organizam o setor.

Nesse sentido, ainda que o debate contemporâneo sobre transição energética tenha superado a visão estritamente tecnológica, passando a reconhecer seu caráter sociotécnico, a tradução dessa compreensão em instrumentos jurídicos vinculantes e em mecanismos efetivos de participação, repartição de benefícios e proteção territorial segue como um campo de disputa, especialmente no contexto do Sul Global, onde a expansão das renováveis tende a se apoiar em arranjos estatais e financeiros que priorizam a viabilidade do mercado em detrimento da centralidade dos direitos das comunidades afetadas. É a partir desse descompasso entre discurso e institucionalização que se insere a abordagem teórica do presente trabalho.

A pesquisa parte do campo dos estudos sobre Transição Energética, articulando-o com aportes do Direito e das Teorias da Justiça, para, em seguida, examinar criticamente o conceito de Transição Justa sob a perspectiva dos direitos das comunidades tradicionais potencialmente impactadas. Emergente dos movimentos sindicais da década de 1980, a noção de Transição Justa foi inicialmente formulada como resposta às perdas de postos de trabalho associadas à substituição dos combustíveis fósseis, buscando compatibilizar descarbonização e proteção social. No entanto, ao ser progressivamente incorporada aos debates de Justiça Ambiental, Energética e Climática, essa categoria amplia seu alcance analítico, passando a interpelar não apenas a dimensão laboral da transição, mas também as assimetrias territoriais, os regimes de governança e as formas de reconhecimento que estruturam a implementação

das energias renováveis (McCauley; Heffron, 2018).

Nesse contexto, a literatura especializada tem recorrido predominantemente às dimensões processual, distributiva e de reconhecimento como critérios analíticos centrais para a identificação de desigualdades associadas à transição energética. McCauley e Heffron (2018), contudo, sustentam que essa tríade é insuficiente se não for acompanhada da incorporação explícita da Justiça Restaurativa. Para os autores, essa dimensão não constitui um acréscimo acessório, mas é constitutiva da própria gênese do conceito de Transição Justa, uma vez que sua formulação emerge das reivindicações de trabalhadores afetados pela reestruturação produtiva decorrente da substituição dos combustíveis fósseis por fontes de baixo carbono. A Justiça Restaurativa, nesse sentido, desloca o foco da mera distribuição futura de benefícios e ônus para a necessidade de reparação de perdas históricas e contemporâneas, evidenciando que a transição energética envolve não apenas prevenir novas Injustiças, mas também enfrentar danos já produzidos.

A partir de uma compreensão ampliada do conceito, McCauley e Heffron (2018) concebem a Transição Justa como um processo orientado pela Justiça e pela equidade na passagem para uma sociedade pós-carbono. Para os autores, trata-se de uma transição que deve enfrentar preocupações centrais da Justiça global, como etnia, renda e gênero, em contextos tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, reconhecendo seu caráter necessariamente global e multiescalar. Nesse sentido, a Transição Justa envolve a construção de princípios, instrumentos e arranjos institucionais capazes de assegurar que indivíduos e comunidades sejam incluídos de forma equitativa ao longo desse processo.

Portanto, a construção do conceito de Justiça no contexto da transição energética exige uma abordagem ampla e multidimensional. Essa perspectiva deve abranger não apenas a garantia dos direitos civis, mas também os direitos globais e humanos, considerando que os impactos analisados possuem caráter transfronteiriço (Agyeman; Bullard; Evans, 2002). Além disso, é fundamental que grupos historicamente vulnerabilizados e marginalizados das instâncias decisórias sejam integrados de forma efetiva ao processo.

No estudo sobre transições, Doyon e Williams (2019) destacam que a governança para o desenvolvimento sustentável desempenha um papel essencial, pois influencia diretamente a forma como os processos políticos são estruturados e conduzidos, bem como os agentes responsáveis por sua definição. Os autores também ressaltam o modelo proposto por Heffron e McCauley, que integra diferentes dimensões da Justiça Ambiental, Energética e Climática,

às teorias de transições e à geografia jurídica, resultando na estrutura “*JUST*”.¹⁶ Esse modelo conceitual aborda a Justiça sob uma perspectiva ampliada, incorporando as dimensões distributiva, processual e restaurativa, além das formas universais de Justiça, como a Justiça de Reconhecimento e a Justiça Cosmopolita. A estrutura *JUST* também introduz questionamentos fundamentais sobre dois aspectos críticos da transição energética: espaço, no sentido da localização dos eventos e de seus impactos, e tempo, relacionado à velocidade e ao ritmo com que essas transições ocorrem.

Sob essa ótica, a Justiça Ambiental surge como um conceito fundamental para garantir que a transição energética ocorra de forma equitativa. Definida como “o tratamento justo e o envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de raça, cor, origem nacional ou renda, no que diz respeito ao desenvolvimento, implementação e aplicação de leis, regulamentos e políticas” (Doyon e Williams, 2019),¹⁷ a Justiça Ambiental reforça a necessidade de evitar que comunidades vulnerabilizadas sejam desproporcionalmente impactadas. Além disso, sua abordagem não se restringe às populações humanas, abrangendo também espécies e ecossistemas não humanos (Schlosberg, 2013), evidenciando a interseção entre governança, transições energéticas e proteção ambiental.

Para Walker (2012), os três conceitos-chave da Justiça Ambiental incluem a Justiça Distributiva, a Processual e a de Reconhecimento. A Justiça Distributiva diz respeito à distribuição dos bens ambientais e dos seus custos e benefícios, incluindo questões de acesso aos recursos e às oportunidades. A Justiça Processual trata da inclusão ou exclusão nos processos de tomada de decisão relacionadas às questões ambientais, a exemplo do acesso à informação e acesso aos processos e procedimentos formais, bem como da participação. Por fim, a de Reconhecimento, permite o reconhecimento equânime, sem preconceito ou discriminação, de indivíduos, comunidades e grupos sociais.

Relativamente à Justiça Energética, tem-se que esta pode ser definida como “um sistema energético global que distribui de forma justa tanto os benefícios quanto os encargos dos serviços energéticos e que contribui para uma tomada de decisões mais representativa e inclusiva” (Sovacool *et al.*, 2017).¹⁸ Esse conceito abrange preocupações fundamentais, como

¹⁶ *JUST*, na sigla em inglês, tem o *J* representado pelas formas de justiça, o *U* pelas formas universais de justiça, o *S*, para o *space* (espaço, em tradução livre) e o *T* para *time* (tempo, em tradução livre).

¹⁷ Tradução livre do trecho: “[...] *the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income, with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies* [...]” (Doyon e Williams, 2019).

¹⁸ Tradução livre do trecho: “[...] *global energy system that fairly distributes both the benefits and burdens of energy services, and one that contributes to more representative and inclusive energy decision making.* [...]” (Sovacool *et al.*, 2017).

acessibilidade e pobreza energética,¹⁹ refletindo a necessidade de garantir que diferentes grupos sociais tenham acesso equitativo aos recursos energéticos. Embora algumas abordagens teóricas adotem o mesmo paradigma da Justiça Ambiental para analisar a Justiça Energética, outras expandem essa perspectiva ao incorporar elementos adicionais, considerando a complexidade do sistema energético. Um dos principais avanços nesse campo reside na valorização das práticas locais de comunidades tradicionais, cuja integração possibilita uma visão decolonial da governança energética, promovendo modelos de transição que respeitam os saberes e os modos de vida desses grupos.²⁰

O conceito de Transição Justa adotado nesta pesquisa fundamenta-se na revisão de literatura proposta por Stephen Williams e Andréanne Doyon (2019), que realizaram uma análise abrangente sobre como as disciplinas de transições, Justiça Ambiental e Justiça Energética abordam o conceito de Justiça. Os autores propõem uma abordagem transdisciplinar, estruturada por meio de um quadro analítico com questões-chave, que organiza uma série de perguntas sob as perspectivas da Justiça Distributiva, Procedimental e de Reconhecimento.²¹

Diante da escolha pela adoção de um modelo elaborado por autores do Norte Global, em detrimento de abordagens oriundas do Sul Global,²² é fundamental destacar que essa questão será devidamente endereçada na metodologia da pesquisa. A utilização de entrevistas semiestruturadas possibilita uma abordagem sensível e adaptável, permitindo que as perguntas sejam reformuladas a partir das percepções e experiências das próprias comunidades. Essa abordagem metodológica permite que a Transição Energética Justa seja analisada a partir da experiência das próprias comunidades afetadas, evitando a imposição de um referencial

¹⁹ De acordo com Ochoa (2014), “uma casa está em situação de pobreza energética quando as pessoas que lá vivem não satisfazem necessidades energéticas absolutas, que estão relacionadas com uma série de satisfatores e bens econômicos considerados essenciais, em um lugar e tempo determinado, de acordo com convenções sociais e culturais”.

²⁰ Sovacool *et al.* (2017) propõem o estudos dos princípios da “*Availability, Affordability, Due process, Transparency and accountability, Sustainability, Intragenerational equity, Intergenerational equity, Responsibility, Resistance and Intersectionality*” (em tradução livre: Disponibilidade, Acessibilidade, Do Devido Processo, Da Transparência e Da Prestação de Contas, Da Sustentabilidade, Da Equidade Intrageracional, Da Equidade Intergeracional, Da Responsabilidade, Da Resistência e Da Interseccionalidade).

²¹ Anexo A – QUADRO ANALÍTICO DO REFERENCIAL TEÓRICO.

²² Embora o conceito de Transição Energética Justa tenha emergido predominantemente em debates do Norte Global, voltados inicialmente para a requalificação de trabalhadores em setores de combustíveis fósseis, sua aplicação no Sul Global demanda um olhar crítico e adaptado ao contexto de desigualdades históricas, limitações infraestruturais e marginalização de comunidades já vulnerabilizadas por questões socioeconômicas nos processos decisórios. A adoção de referenciais teóricos oriundos do Norte não pode ocorrer de forma acrítica, exigindo um tensionamento metodológico que incorpore perspectivas locais e decoloniais. A presente pesquisa se insere nesse esforço, ao considerar a perspectiva das comunidades tradicionais do Litoral Setentrional potiguar, contrastando sua realidade com os modelos dominantes e buscando uma formulação de Transição Energética Justa que atenda às suas necessidades e direitos, em vez de simplesmente replicar experiências exógenas.

externo.²³ Dessa forma, a adoção desse referencial teórico não significa uma adesão acrítica às formulações do Norte Global, mas sim um ponto de partida para um diálogo que será enriquecido e tensionado pela perspectiva das comunidades tradicionais do Litoral Setentrional potiguar.

Esta pesquisa concentra-se na análise do desenho normativo do Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* no Brasil, com o objetivo de compreender sua capacidade jurídica e institucional de incorporar, em termos potenciais, os princípios da Transição Energética Justa a partir do referencial teórico adotado. O estudo toma como referência central a Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a), e é orientada por uma perspectiva jurídico-crítica e decolonial, ancorada nas dimensões da Justiça Distributiva, Processual e de Reconhecimento, com especial atenção às formas pelas quais o ordenamento jurídico antecipa, ou silencia, a proteção de direitos de povos e comunidades tradicionais costeiras. Trata-se, portanto, de uma análise *ex ante*, voltada a avaliar se o arranjo normativo vigente oferece condições institucionais mínimas para uma Transição Energética Justa ou se tende a reproduzir padrões históricos de apropriação assimétrica dos bens comuns marinhos.

Compreender esse fenômeno é essencial porque a transição energética, embora apresentada como resposta incontornável à crise climática, não é um processo neutro, tampouco automaticamente orientado à Justiça Social. No contexto do Sul Global, a expansão acelerada das energias renováveis tem sido frequentemente mediada por arranjos estatais, financeiros e regulatórios que priorizam a viabilidade econômica dos empreendimentos e a inserção competitiva dos países nos mercados globais de energia, reproduzindo, sob novas narrativas, padrões históricos de exploração territorial e marginalização de comunidades locais.

No caso brasileiro, e particularmente no Rio Grande do Norte, a energia eólica *offshore* emerge como nova fronteira de acumulação, apoiada por incentivos públicos, financiamento internacional e flexibilização normativa, sem que estejam plenamente consolidados mecanismos jurídicos capazes de assegurar participação efetiva, repartição

²³ Além disso, é relevante apontar que os próprios autores que fundamentam esta pesquisa demonstram uma preocupação contínua em sua trajetória, com a construção de um conhecimento mais equitativo e inclusivo. Exemplo disso é o artigo “*Just transitions: Towards more just research*”, de Andréanne Doyon, Katharine McGowan e Nino Antadze, que propõe uma reflexão sobre a necessidade de abordagens mais plurais e sensíveis nos estudos sobre transições. No artigo, os autores questionam: “Como a pesquisa baseada em responsabilidade, relacionalidade e reciprocidade pode alterar os resultados das transições e transformações, tornando-os mais justos, equitativos e inclusivos?”. Para responder a essa indagação, compartilham suas experiências como acadêmicos canadenses de origem colonizadora, destacando o aprendizado contínuo que obtêm ao interagir com seus colegas indígenas. O estudo enfatiza os pilares da responsabilidade, relacionalidade e reciprocidade, convidando outros pesquisadores a refletirem sobre como incorporar tais princípios em suas próprias investigações (Doyon; McGowan; Antadze, 2024).

equitativa de benefícios e proteção dos modos de vida tradicionais. A centralidade atribuída à segurança energética e à atração de investimentos tende a deslocar o debate sobre direitos territoriais para um plano secundário, convertendo a Justiça em elemento retórico mais do que em critério estruturante da governança energética.

Embora exista um acúmulo significativo de estudos internacionais dedicados aos impactos socioambientais da energia eólica *offshore*, especialmente em contextos europeus e do Norte Global, o debate acadêmico ainda apresenta uma lacuna analítica relevante no que se refere à avaliação crítica do desenho normativo de marcos regulatórios recentes, enquanto instrumentos capazes de produzir, prevenir ou aprofundar Injustiças sociais antes mesmo da implantação material dos empreendimentos. No contexto brasileiro, essa lacuna não decorre da inexistência de literatura sobre impactos em sentido amplo, mas da necessidade metodológica e jurídica de deslocar o foco da análise *ex post* para uma abordagem *ex ante*, voltada à efetividade potencial das normas que estruturam a expansão do setor.

A inexistência de parques eólicos *offshore* em operação no Brasil impede, por razões empíricas evidentes, a realização de análises de impactos efetivos nos moldes tradicionais. Paradoxalmente, é precisamente essa condição que torna a análise do marco regulatório recém-sancionado um objeto científico estratégico, uma vez que o Direito opera como tecnologia de antecipação. É no desenho normativo e na definição de princípios, competências, procedimentos, critérios distributivos e mecanismos de participação, que se estabelecem os contornos das Injustiças iminentes e futuras ou as possibilidades de sua mitigação. A questão central, portanto, não é se a energia eólica *offshore* produzirá impactos, dado já amplamente reconhecido, mas se o ordenamento jurídico vigente dispõe de mecanismos normativos eficazes para prevenir a reprodução de padrões neoextrativistas, assimetrias decisórias e apagamentos territoriais no espaço marinho. A ausência de avaliações críticas sobre como esse arcabouço jurídico internaliza (ou neutraliza) a linguagem da Transição Energética Justa revela um vazio analítico que não é empírico, mas normativo, institucional e político.

Além disso, a lacuna se aprofunda quando se considera que a expansão da energia eólica *offshore* não ocorre em um vácuo social. Mesmo na fase pré-operacional, comunidades tradicionais costeiras já vivenciam efeitos adversos associados ao anúncio dos projetos, à incerteza territorial, à reconfiguração de expectativas econômicas e ao deslocamento simbólico e político de seus modos de vida. Esses relatos ganham densidade quando articulados à experiência acumulada dessas comunidades com os impactos dos parques eólicos *onshore*, permitindo identificar padrões recorrentes de exclusão, assimetria

informacional e fragilidade participativa que tendem a se reproduzir no ambiente marinho caso não sejam enfrentados no plano normativo.

Dessa forma, a lacuna que este estudo enfrenta não reside na falta de conhecimento sobre impactos em abstrato, mas na escassez de análises jurídico-críticas capazes de avaliar se o Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* no Brasil possui efetividade potencial para assegurar uma Transição Energética Justa, à luz das dimensões distributiva, processual e de reconhecimento da Justiça. Ao articular a análise do desenho normativo com aportes da literatura internacional e com evidências qualitativas oriundas de territórios já afetados pela lógica de expansão das renováveis, a pesquisa propõe uma contribuição inovadora ao deslocar o debate da promessa discursiva da Transição Justa para o exame rigoroso de suas condições jurídicas de possibilidade.

Diante desse cenário, o problema central que orienta esta pesquisa consiste em indagar em que medida o desenho normativo do Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* no Brasil apresenta efetividade potencial para promover uma Transição Energética Justa ou, ao contrário, tende a reproduzir desigualdades históricas sob a retórica da descarbonização e da sustentabilidade. A partir dessa problematização, o objetivo geral do estudo é analisar criticamente o desenho normativo desse marco regulatório, avaliando sua capacidade antecipatória de assegurar uma transição compatível com as dimensões distributiva, processual e de reconhecimento da Justiça, a partir de uma perspectiva jurídico-crítica e decolonial, especialmente no que concerne à proteção dos direitos das comunidades tradicionais potencialmente afetadas.

Para alcançar o objetivo geral delineado, esta pesquisa estrutura-se a partir dos seguintes objetivos específicos:

a) Reconstruir a genealogia conceitual e normativa da Transição Energética Justa, com vistas à delimitação do referencial teórico da pesquisa, situando sua emergência nos debates internacionais sobre Justiça Ambiental, Energética e Climática, bem como suas sucessivas reinterpretações no campo jurídico, com atenção às disputas políticas, semânticas e institucionais que atravessam o conceito, especialmente no contexto do Sul Global (Capítulo 2);

b) Analisar experiências internacionais de regulação da energia eólica *offshore*, identificando como distintos arranjos normativos incorporam, limitam ou esvaziam dimensões de Justiça Distributiva, Processual e de Reconhecimento, de modo a oferecer parâmetros analíticos para a compreensão do caso brasileiro, sem pretensão de transposição normativa (Capítulo 2);

c) Examinar criticamente o desenho normativo do Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* no Brasil, com ênfase nos dispositivos legais que estruturam o acesso ao espaço marinho, a participação social, a repartição de benefícios e o reconhecimento de direitos territoriais, avaliando sua efetividade potencial à luz das dimensões da Justiça e de uma perspectiva jurídico-crítica e decolonial (Capítulo 3);

d) Analisar, a partir de evidências qualitativas, como comunidades tradicionais do Litoral Setentrional do Rio Grande do Norte percebem e vivenciam os efeitos antecipados da expansão da energia eólica *offshore*, considerando tanto o anúncio dos projetos quanto a experiência acumulada com empreendimentos eólicos *onshore*, de modo a tensionar o discurso normativo da Transição Energética Justa com dinâmicas territoriais concretas (Capítulo 3);

e) Identificar tensões, ambiguidades e riscos estruturais presentes no atual marco regulatório, especialmente no que se refere à possibilidade de reprodução de desigualdades históricas, assimetrias decisórias e lógicas neoextrativistas sob a retórica da sustentabilidade e da descarbonização (Capítulos 3 e 4, de forma articulada);

f) Apontar lacunas analíticas e caminhos de investigação futura, tanto no campo jurídico quanto no diálogo interdisciplinar com as ciências sociais, contribuindo para o aprofundamento crítico do debate sobre Transição Energética Justa e governança do espaço marinho no Brasil (Conclusão).

A dissertação está, assim, organizada de forma a articular análise conceitual, exame normativo e leitura crítica situada, conduzindo o leitor da construção teórica à problematização empírica do caso brasileiro. Parte-se da hipótese de que o desenho normativo do Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* no Brasil, embora formalmente orientado pelo discurso da Transição Energética Justa, apresenta uma efetividade potencialmente assimétrica, na medida em que privilegia a segurança jurídica, a previsibilidade regulatória e a atratividade do mercado energético em detrimento da centralidade dos direitos territoriais, culturais e políticos das comunidades tradicionais costeiras. Essa configuração normativa tende a reproduzir desigualdades históricas e padrões de apropriação do espaço marinho característicos do desenvolvimento energético no Sul Global, produzindo riscos sociais e jurídicos que se manifestam desde a fase de anúncio e planejamento dos empreendimentos, independentemente de sua instalação material.

Esta pesquisa parte de uma ontologia relacional e histórica, segundo a qual a realidade social e jurídica não é dada, neutra ou estática, mas construída por relações de poder, disputas políticas, arranjos institucionais e práticas sociais situadas no tempo e no espaço (Bourdieu,

1989; Escobar, 2008; Guba; Lincoln, 1994). O Direito, nesse sentido, é compreendido não apenas como um conjunto de normas formais, mas como um campo de produção de sentidos, assimetrias e materialidades, capaz de estruturar possibilidades e limites para determinados projetos de desenvolvimento.

Do ponto de vista epistemológico, o estudo adota um paradigma crítico-interpretativista (Guba; Lincoln, 1994), ancorado nas contribuições da Teoria Crítica do Direito, da Ecologia Política e dos estudos decoloniais (Gudynas, 2012; Svampa, 2019). Parte-se do pressuposto de que o conhecimento sobre a transição energética e seus efeitos potenciais não pode ser produzido a partir de uma lógica positivista ou meramente descritiva, mas exige interpretação contextualizada, análise normativa densa e escuta qualificada dos sujeitos historicamente afetados por processos de transformação territorial. Conhecer, aqui, implica interpretar criticamente discursos, normas, práticas institucionais e experiências sociais, reconhecendo a posição situada da pesquisadora e a não neutralidade da produção científica. Essa opção epistemológica orienta de forma coerente o método adotado, a estratégia de investigação e as técnicas de análise, especialmente diante de um objeto que ainda não se materializou plenamente no plano fático, mas que já produz efeitos jurídicos, simbólicos e sociais a partir de seu anúncio e enquadramento normativo.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória-analítica, com lógica predominantemente indutiva, articulando análise normativa, documental e empírica. O desenho metodológico combina três eixos complementares: 1) análise jurídico-normativa do desenho regulatório da energia eólica *offshore* no Brasil, com foco em sua efetividade potencial à luz da Transição Energética Justa; 2) revisão bibliográfica, documental e normativa sistemática, voltada à reconstrução da genealogia conceitual e normativa da Transição Energética Justa; 3) investigação empírica qualitativa, baseada em entrevistas semiestruturadas com comunidades tradicionais costeiras, analisadas por meio de análise temática. Essa estratégia permite articular o plano normativo-institucional com percepções e experiências sociais concretas, tensionando o discurso jurídico oficial a partir de uma perspectiva situada no Sul Global.

A etapa inicial consistiu na construção de um protocolo de busca sistemática voltado à identificação da produção acadêmica e normativa sobre o conceito de Transição Energética Justa e seus desdobramentos jurídicos. Foram utilizadas bases nacionais e internacionais com perfis epistemológicos distintos, de modo a assegurar amplitude e profundidade analítica, tais como *Scopus*, *Web of Science*, *ScienceDirect*, *SpringerLink*, *SciELO* e *CAPES Periódicos*. A escolha diferenciada dos descritores por base respondeu a três critérios técnicos: (i) perfil de

indexação e escopo disciplinar da base; (ii) objetivo da coleta em cada etapa da pesquisa; e (iii) controle de redundância.

Nas bases multidisciplinares, priorizaram-se descritores conceituais fundantes (como “*just energy transition*”, “*environmental justice*”, “*energy justice*” e “*climate justice*”), voltados à reconstrução do núcleo teórico do campo. Nas bases de maior densidade jurídico-institucional, empregaram-se descritores normativos e políticos (como “*just transition*” associado à tratados internacionais, como o Acordo de Paris). Já nas bases regionais e nacionais, utilizaram-se descritores em português e espanhol, refletindo as variações terminológicas locais (“*transición energética justa*”, “*justiça ambiental*”, “*justiça energética*” e “*justiça climática*”).

Os resultados foram filtrados mediante leitura de títulos, resumos e palavras-chave, sendo selecionados apenas os trabalhos com análise conceitual, teórica ou normativa. Foram excluídos estudos de natureza exclusivamente técnica, como modelagens energéticas, análises de engenharia ou economia quantitativa sem abordagem social. Os registros selecionados foram organizados em planilha contendo autor, ano, título, periódico, país, abordagem teórica, nível de análise e dimensão da Justiça predominante (distributiva, processual ou de reconhecimento). Esse procedimento subsidia o estado da arte apresentado no capítulo 2, permitindo mapear a evolução histórica do conceito, suas disputas semânticas e sua incorporação normativa em diferentes contextos. Paralelamente, realizou-se levantamento documental-normativo, abrangendo instrumentos internacionais (OIT, UNFCCC, Acordo de Paris) e a legislação brasileira no âmbito nacional relacionados à energia eólica *offshore*, com o objetivo de analisar criticamente o desenho regulatório e suas escolhas estruturantes.

A pesquisa empírica adota abordagem qualitativa, com uso de entrevistas semiestruturadas, compreendidas como instrumento adequado para captar percepções, narrativas e experiências situadas de sujeitos coletivos afetados por processos de transformação territorial. As entrevistas foram conduzidas com base em roteiro flexível, permitindo aprofundar temas emergentes e respeitar a centralidade da experiência dos participantes, conforme orientações clássicas da pesquisa qualitativa.

A análise dos dados empíricos foi realizada por meio da análise temática, entendida como técnica interpretativa voltada à identificação de padrões de sentido, tensões recorrentes e categorias analíticas emergentes nos discursos, conforme Braun e Clarke (2006). Para organização, codificação e sistematização dos dados, utilizou-se o software *ATLAS.ti*, assegurando rastreabilidade analítica e rigor no tratamento do material empírico. A área de estudo abrange o Litoral Setentrional do estado do Rio Grande do Norte, compreendendo os

municípios costeiros contíguos de Pedra Grande,²⁴ São Bento do Norte, Caiçara do Norte, Galinhos, Guamaré e Macau. A escolha dessa região decorre de seu elevado potencial eólico e do avanço de projetos de energia renovável submetidos a processos de licenciamento ambiental junto ao IBAMA. Detalhes sobre critérios de seleção, número de entrevistas, locais, períodos e condições da coleta são apresentados de forma aprofundada no Capítulo 4.

A coerência entre epistemologia, objetivos e técnicas analíticas orienta todo o processo de interpretação dos dados. O rigor científico da pesquisa qualitativa foi assegurado por meio de estratégias como triangulação de fontes (normativas, documentais e empíricas), saturação teórica, descrição densa do contexto e reflexividade da pesquisadora. Entre as limitações do estudo, destacam-se o caráter ainda prospectivo dos empreendimentos *offshore* no Brasil, as restrições de tempo e acesso em campo e a impossibilidade de avaliar impactos materiais consolidados. Essas limitações foram minimizadas mediante a análise da efetividade potencial da norma, a incorporação de experiências prévias com parques *onshore* e a escuta de comunidades que já vivenciam efeitos sociais e simbólicos decorrentes do anúncio dos projetos.

Com esses pressupostos metodológicos, a pesquisa estabelece as bases analíticas necessárias para examinar criticamente o objeto proposto, articulando o plano normativo, o debate teórico e as experiências empíricas que informam a análise da efetividade potencial do Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* no Brasil. A partir desse enquadramento, o capítulo seguinte dedica-se à reconstrução da genealogia conceitual e normativa da Transição Energética Justa, situando suas origens, disputas e deslocamentos no campo da Justiça Ambiental, Energética e Climática, com especial atenção às assimetrias históricas e territoriais que marcam sua incorporação no contexto do Sul Global.

²⁴ Embora Pedra Grande não integre formalmente a delimitação do Litoral Setentrional, conforme classificação geográfica, foi incluído na pesquisa em razão de sua estreita interdependência socioeconômica e territorial com os municípios costeiros analisados, especialmente Caiçara do Norte e São Bento do Norte, conforme evidenciado nas atividades de campo preliminares.

2 TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS

A expressão “Transição Energética Justa” consolidou-se como um dos eixos discursivos centrais das conferências climáticas recentes, dos marcos normativos voltados à descarbonização e das estratégias de comunicação estatal que a projetam como narrativa de modernização e consenso. Contudo, como observam Mendes, Sampaio e Collaço (2025, p. 3), persiste significativa imprecisão conceitual quanto ao que se entende por “Justiça” nesse contexto.

Segundo os autores, embora a integração entre os diferentes quadros de Justiça seja essencial, o termo permanece disputado: não há consenso sobre seu conteúdo normativo, e o debate tende a negligenciar que a Transição Justa é, antes de tudo, uma questão política (de poder, de escolhas distributivas e de reconhecimento). Essa constatação revela que o conceito, mais do que técnico, constitui uma arena de sentidos em disputa, na qual múltiplas racionalidades econômicas, sociais e ambientais se confrontam.

Para enfrentar essa disputa semântica, torna-se necessário reconstruir a genealogia do conceito, identificando as inflexões teóricas e institucionais que moldaram seu significado atual. A expressão “*Just Transition*” nasceu no campo laboral, vinculada à proteção de trabalhadores afetados por transformações industriais e ambientais, e foi progressivamente incorporada às agendas de Justiça Ambiental e Climática. Com o avanço das políticas de descarbonização e o crescimento do setor de energias renováveis, a noção adquiriu densidade teórica e normativa, desdobrando-se na ideia de “*Just Energy Transition*”, que amplia o olhar para as dimensões distributivas, processuais e restaurativas dos sistemas energéticos. Reconstruir essa trajetória histórica é indispensável para distinguir os fundamentos originais da Transição Justa de suas formulações contemporâneas e avaliar sua efetividade jurídica e política.

Essa genealogia é particularmente relevante no contexto brasileiro, e mais especificamente no Litoral Setentrional potiguar, onde se projeta a expansão da energia eólica *offshore*. Examinar se o marco regulatório nacional e suas ramificações regionais incorporam as dimensões de Justiça que o conceito exige requer compreender de onde essas dimensões emergem e como se articulam. Somente ao situar o conceito em sua linha histórica é possível diferenciar a retórica da Justiça Energética das condições reais de participação, redistribuição e reconhecimento nos territórios afetados.

O capítulo, portanto, realiza um duplo levantamento (teórico e normativo), destinado a

examinar a evolução do conceito de Transição Energética Justa e sua progressiva institucionalização nas políticas e regulações energéticas em múltiplas escalas. Essa abordagem se justifica porque a transição energética é simultaneamente um projeto político e um regime jurídico, em que categorias de Justiça circulam entre a Teoria Social, o Direito e as práticas de governança. No plano teórico, sistematizam-se as principais correntes que conformam o conceito, explorando suas raízes laborais, sua incorporação às agendas ambiental e climática e a consolidação contemporânea de um quadro multidimensional que articula as dimensões distributiva, processual, restaurativa, de reconhecimento e cosmopolita. No plano normativo, examina-se a inserção do conceito em instrumentos jurídicos e programáticos (internacionais, nacionais e subnacionais), destacando como as noções de Justiça vêm sendo reinterpretadas, ora como diretrizes de equidade, ora como recursos retóricos de legitimação de políticas de descarbonização.

A estrutura do capítulo reflete essa dupla perspectiva teórico-normativa. O primeiro eixo (2.1) examina a evolução das teorias e abordagens da Justiça, acompanhando a transição de uma perspectiva social e distributiva para sua incorporação nas agendas ambiental, climática e energética. Esse percurso evidencia as disputas conceituais, as inflexões institucionais e os deslocamentos teóricos que conduziram da “*Just Transition*” laboral à “*Just Energy Transition*” contemporânea.

O segundo eixo (2.2) trata das aplicações internacionais e lições regulatórias, analisando como o conceito de Transição Energética Justa vem sendo operacionalizado em diferentes contextos, notadamente nas experiências da África do Sul, da Indonésia, do Vietnã, do Senegal, da União Europeia, do Chile e da Colômbia, e em instrumentos multilaterais como as Diretrizes da OIT (2015), o Acordo de Paris (2015) e as “*Just Energy Transition Partnerships*” (JETPs). A partir dessa comparação, buscam-se identificar padrões de governança, mecanismos de Justiça e limites de implementação.

Por fim, o terceiro eixo (2.3) dedica-se aos marcos normativos brasileiros e parâmetros de análise, examinando como o discurso da Justiça tem sido incorporado, de forma ainda fragmentada, aos planos e legislações nacionais de energia, especialmente no contexto da regulação das eólicas *offshore*. Essa seção sintetiza as lições e os critérios teórico-normativos que orientarão, no capítulo seguinte, a avaliação crítica da efetividade potencial do marco jurídico brasileiro.

Assim, o percurso teórico e jurídico que se segue não se limita à reconstrução evolutiva do termo “Transição Energética Justa”, mas busca compreender sua efetividade como categoria normativa e política em circulação global, revelando seus usos, apropriações e

contradições. Ao articular teoria, norma e prática comparada, o capítulo estabelece as bases conceituais e analíticas para examinar, no contexto brasileiro, em que medida o discurso da Justiça na transição energética se traduz em mecanismos efetivos de redistribuição, reconhecimento e participação, especialmente das comunidades tradicionais situadas no Litoral Setentrional potiguar.

2.1 Evolução das teorias e abordagens da Justiça: da perspectiva social à agenda ambiental, climática e energética

A evolução do conceito de Justiça ao longo das últimas décadas revela um movimento de ampliação progressiva, das formulações normativas sobre igualdade e distribuição, no campo da filosofia política, para sua incorporação nas agendas ambiental, climática e energética. Essa trajetória evidencia como o princípio de Justiça deixou de ser apenas um problema moral ou jurídico interno aos Estados e passou a constituir um eixo estruturante das disputas contemporâneas sobre desenvolvimento, sustentabilidade e transição energética.

A seguir, identificam-se as fases estruturantes desse percurso, definidas por mutações paradigmáticas nas esferas teórica, política e institucional, cujo entrelaçamento progressivo possibilitou a emergência de um novo regime de sentido e de ação, no qual a Transição Energética Justa se consolida como categoria analítica e projeto político-normativo.

2.1.1 Fundamentos teóricos e Justiça Social

A reflexão moderna sobre a Justiça emerge no campo da filosofia política e moral como resposta às desigualdades estruturais produzidas pelos sistemas econômicos e sociais. Nesse contexto, a obra “*A Theory of Justice*” (Rawls, 1999) marca um ponto de inflexão ao formular uma concepção normativa de Justiça adequada à democracia constitucional, centrada na ideia de Justiça como equidade (*justice as fairness*). Para Rawls, o objeto da Justiça é a estrutura básica da sociedade, composta pelas instituições que regulam a cooperação social (constituição, economia e arranjos políticos).

Seus princípios de Justiça orientam a distribuição equitativa dos benefícios e encargos sociais, sustentando as bases da Justiça Distributiva. Ao integrar a noção de igualdade democrática, o autor formula os princípios da igualdade de oportunidades e da diferença, que autorizam desigualdades apenas quando favorecem os menos privilegiados, delineando a natureza liberal igualitária de sua teoria.

Paralelamente às formulações filosóficas sobre Justiça Distributiva, emergia, sobretudo nos Estados Unidos, nas décadas de 1970 e 1980, uma agenda prática que denunciava a materialidade das desigualdades, agora expressas na distribuição desigual de riscos ambientais. Essa mobilização consolidou o entendimento de que o meio ambiente não é apenas um espaço físico, mas um território de distribuição desigual de poder e vulnerabilidade, dando origem ao conceito de “Justiça Ambiental”, definido como o direito de todos a um meio ambiente saudável e à repartição equitativa dos benefícios e ônus ambientais (Bullard, 1990; Schlosberg, 2007).

Essa virada marcou a emergência de uma verdadeira geografia do risco ambiental, em que as desigualdades sociais se materializam espacialmente na concentração de passivos ecológicos, infraestruturas perigosas e exposições a poluentes em territórios racializados, periféricos e economicamente marginalizados (Beck, 1992; Cutter, 1996; Guerra; Cunha, 2001). Ao evidenciar que os riscos e os danos ambientais recaem desproporcionalmente sobre comunidades vulnerabilizadas, os movimentos de Justiça Ambiental romperam com a ideia de neutralidade da política ambiental, mostrando que a degradação segue hierarquias sociais, raciais e territoriais, como apontam estudos clássicos sobre o tema (Agyeman; Bullard; Evans, 2003; Bullard, 1990). Essa compreensão inaugurou um marco crítico no campo ambiental, ao revelar que as desigualdades ecológicas são também expressões de desigualdades sociais. No contexto brasileiro, a noção de vulnerabilidade ambiental já prenunciava os conflitos socioenergéticos, especialmente do semiárido, onde a exposição histórica a riscos climáticos e a desigualdade no acesso a recursos essenciais, como água, energia e terra (Guerra; Cunha, 2001; IBGE, 2015), antecipam as assimetrias hoje observadas na implantação de projetos de energia renovável.

A consolidação de políticas ambientais mais restritivas nesse período expôs um novo campo de conflito social: o das contradições entre proteção ecológica e justiça trabalhista. Diante do fechamento de indústrias poluentes e da perda de empregos associada à reestruturação produtiva, emergiram reações sindicais que denunciaram o custo social da transição ecológica. Nesse contexto, ganha destaque, nos Estados Unidos, a proposta elaborada pelo sindicalista Tony Mazzocchi, do *Oil, Chemical and Atomic Workers International Union* (OCAW), sindicato norte-americano que representava trabalhadores dos setores de petróleo, química e energia nuclear.

Preocupado com os efeitos das políticas ambientais sobre o emprego industrial, Mazzocchi desenvolveu, no final da década de 1970, o plano denominado “*Superfund for*

Workers”²⁵ concebido para oferecer compensação financeira e requalificação profissional aos trabalhadores cujos empregos fossem eliminados pela transição para padrões de produção mais limpos. Segundo o biógrafo Les Leopold (2007), a proposta passou a ser conhecida como “*Just Transition*” depois que ambientalistas argumentaram que o termo “*Superfund*” evocava associações negativas com a legislação de limpeza de resíduos tóxicos. Assim, embora Mazzocchi não tenha cunhado a expressão, sua formulação consolidou a matriz normativa da Transição Justa em chave laboral-compensatória. Ainda que distante dos debates teóricos sobre Justiça, sua proposta traduzia, em termos práticos, o mesmo princípio de equidade que fundamenta a tradição rawlsiana, o de que as desigualdades só são justificáveis quando favorecem os menos privilegiados.

Embora gestado no contexto norte-americano, esse debate repercutiu progressivamente em países do Sul Global, onde a relação entre desigualdade ambiental e Injustiça social assume contornos ainda mais estruturais. Nas décadas seguintes, o debate pós-rawlsiano fragmentou-se em distintas vertentes críticas. Nancy Fraser (1998) propôs uma concepção bivalente (redistribuição e reconhecimento) ancorada na “paridade participativa”, segundo a qual a Justiça requer tanto igualdade material quanto inclusão simbólica e política. Já Amartya Sen (2009) desloca o foco das instituições ideais para as condições reais de liberdade e agência, desenvolvendo a abordagem das capacidades (“*capability approach*”), que avalia a Justiça pela ampliação das oportunidades efetivas de vida e participação. Ambos deslocam a Justiça do ideal institucional para processos históricos e relacionais.

Barry (2005) amarra o normativo ao institucional: Justiça exige arranjos que, na prática, produzam e distribuam direitos, oportunidades e recursos, não apenas os proclamem. O autor enfatiza a necessidade de ancorar a Justiça em arranjos institucionais concretos capazes de assegurar a efetiva distribuição de direitos, oportunidades e recursos. Ao sustentar que a Justiça não se esgota na existência de instituições formais, mas depende do modo como estas operam e produzem resultados distributivos reais, Barry desloca o debate de uma perspectiva normativa e abstrata para o campo material das desigualdades geradas pelas estruturas econômicas e políticas. Esse enquadramento permite reconhecer que os debates atuais em torno da chamada transição energética, ao envolver transformações nos fluxos de poder, emprego e riqueza, não podem ser compreendidos apenas como um processo

²⁵ Inspirado no “*GI Bill of Rights*”, programa que auxiliou veteranos da Segunda Guerra Mundial na transição para o emprego e a educação, o plano previa apoio financeiro e acesso à formação profissional para aqueles cujos empregos fossem eliminados em razão da modernização ecológica da indústria. Para Mazzocchi, a criação de um fundo de compensação para trabalhadores deslocados era uma exigência moral de Justiça: se a sociedade destinava recursos para limpar a poluição, também deveria apoiar aqueles que arcavam com o custo social da proteção ambiental (Labor Network for Sustainability; Grassroots Policy Project, 2016).

tecnológico, mas como uma arena de disputas distributivas e morais.

Ainda que provenientes de tradições intelectuais distintas, a filosofia normativa e o sindicalismo ambiental, ambos expressam uma mesma intuição moral: a de que a Justiça requer a proteção ativa dos vulnerabilizados diante de processos de reestruturação econômica. Essa convergência é decisiva porque antecipa, de modo empírico e teórico, o dilema central das transições contemporâneas, como equilibrar sustentabilidade ecológica e equidade social em contextos de transformação produtiva e territorial.

Em termos normativos, esse conjunto teórico-político, que se estende de Rawls a Fraser, Sen e Barry, estabelece as bases estruturantes da Justiça contemporânea, ao integrar os princípios de distribuição equitativa, reconhecimento das diferenças e participação democrática. Reinterpretada por lutas ambientais e laborais, essa tradição desloca a Justiça do plano abstrato para o terreno institucional, convertendo-a em referencial operativo de políticas públicas e governança. É essa matriz, simultaneamente distributiva e procedimental, que sustenta as formulações posteriores de Justiça Ambiental e Climática, servindo de fundamento para o desenvolvimento da Justiça Energética e da noção de Transição Energética Justa, tratadas nas seções seguintes.

2.1.2 Justiça Ambiental, Justiça Climática e internacionalização

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável²⁶ como eixo articulador entre crescimento econômico, proteção ambiental e equidade social, redefinindo o horizonte normativo das políticas globais de meio ambiente. A Declaração do Rio e a Agenda 21 estabeleceram um consenso político em torno da necessidade de compatibilizar as exigências do desenvolvimento com a integridade ecológica e os direitos humanos, transformando a sustentabilidade em princípio jurídico e ético de governança internacional (Organização Das

²⁶ A expressão “desenvolvimento sustentável” foi utilizada pela primeira vez como conceito político em 1987, no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida por Gro Harlem Brundtland, que elaborou o relatório “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*). O documento definiu o desenvolvimento sustentável como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades” (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, 1988), servindo de base para as negociações e diretrizes que culminariam na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Contudo, suas raízes conceituais remontam à década de 1960, em um contexto de tensão geopolítica e corrida armamentista nuclear, somado à explosão demográfica e ao crescimento acelerado do consumo de bens naturais. Foi nesse cenário que emergiram os primeiros questionamentos sobre os limites do crescimento econômico, reforçados pelo Relatório do Clube de Roma (1972), intitulado “Os Limites do Crescimento”, que alertava para a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento baseado na exploração intensiva do planeta (Veiga, 2010).

Nações Unidas – ONU, 1992a; 1992b; Sachs, 1993). A Rio-92 também incorporou à agenda global a noção de “equidade intergeracional”, segundo a qual as gerações presentes possuem o dever de preservar oportunidades e condições de vida para as gerações futuras, conferindo ao tempo uma dimensão moral da Justiça (Weiss, 1989). Essa perspectiva implicou o reconhecimento da natureza coletiva e transfronteiriça das responsabilidades ambientais, superando a visão territorial do risco e inaugurando um debate sobre os direitos das gerações futuras e a necessidade de pactos internacionais capazes de garantir a continuidade ecológica do planeta.

A consagração do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, nos Princípios 7 e 11 da Declaração do Rio, e posteriormente reafirmado pelo Protocolo de Quioto (1997), representou um marco no regime internacional do clima ao reconhecer que, embora todos os Estados compartilhem o dever de enfrentar a crise ambiental, os países industrializados possuem maior obrigação em razão de sua contribuição histórica para as emissões e de sua maior capacidade tecnológica e financeira. Essa diferenciação traduziu-se na criação de instrumentos como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que buscava conciliar mitigação e cooperação internacional, mas acabou reproduzindo desigualdades estruturais ao deslocar para o Sul Global os custos e riscos das políticas de descarbonização (Newell; Paterson, 2010; Okereke, 2010). Nesse contexto, o campo da Justiça Ambiental expandiu-se para o plano global, abrindo espaço para o surgimento da Justiça Climática, cuja principal preocupação passou a ser a repartição equitativa dos encargos e benefícios da mitigação e adaptação entre países e populações desigualmente responsáveis e afetadas.

A partir dos anos 2000, o campo da Justiça Ambiental passa a se institucionalizar e globalizar, migrando das lutas territoriais para as arenas jurídicas e políticas internacionais. Esse movimento reflete o reconhecimento crescente da Injustiça Ambiental como violação de direitos humanos e da necessidade de mecanismos institucionais de reparação. Hunter (2003) demonstra esse avanço ao analisar o uso do *World Bank Inspection Panel* como ferramenta de defesa dos interesses de populações afetadas por megaprojetos de infraestrutura financiados por organismos multilaterais, um marco na construção da responsabilidade socioambiental transnacional e na juridificação da Justiça Ambiental. Criado em 1993, o Painel de Inspeção do Banco Mundial representou uma inflexão institucional na governança global ao introduzir, pela primeira vez, um mecanismo internacional de responsabilização acessível diretamente a cidadãos e comunidades afetadas por projetos de desenvolvimento no âmbito de uma organização financeira internacional.

Conforme analisa o autor, o Painel surgiu para preencher uma lacuna estrutural do Direito Internacional Público, historicamente centrado nos Estados, ao permitir que indivíduos e comunidades diretamente afetadas por projetos financiados pelo Banco apresentassem queixas formais sem intermediação estatal. Esse modelo inovador rompeu com o paradigma tradicional de *accountability*, inaugurando uma forma de advocacia cidadã transnacional que reconhece o direito das populações impactadas de exigir o cumprimento das próprias políticas socioambientais da instituição. Na prática, o Painel conferiu às comunidades afetadas um acesso inédito a um fórum internacional, fortalecendo a capacidade de contestação social em contextos de assimetria de poder e exposição ambiental. Embora seus efeitos concretos variem, com ganhos imediatos, como a revisão ou o cancelamento de projetos, e limitações na sustentabilidade das reparações, o Painel consolidou-se como precedente jurídico de democratização da governança internacional, ao redefinir o papel dos atores não estatais e expandir o alcance da Justiça Ambiental para a esfera das instituições multilaterais.

Na mesma linha de consolidação jurídica da Justiça Ambiental, Ottaviano *et al.* (2003) analisam os efeitos das novas regulamentações do *Clean Air Act*, principal lei norte-americana de controle da poluição atmosférica, sobre comunidades racializadas e de baixa renda, revelando que políticas ambientais formalmente neutras podem reproduzir desigualdades estruturais quando desconsideram fatores sociais e territoriais. Essa constatação dialoga com o relatório da U.S. *Commission on Civil Rights* (2003), que, ao avaliar a aplicação do *Clean Air Act* e da Ordem Executiva 12.898,²⁷ concluiu que a implementação da Justiça Ambiental nos Estados Unidos permanecia limitada, recomendando maior *accountability*, transparência e acesso à reparação para grupos vulnerabilizados.

A contribuição de David Schlosberg constitui um ponto de inflexão entre as teorias normativas de Justiça social e a formulação contemporânea da Justiça Ambiental, propondo um modelo plural de Justiça que ultrapassa a concepção exclusivamente distributiva herdada da tradição rawlsiana. Em “*Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*” (Schlosberg, 2007), Schlosberg sintetiza e amplia o repertório teórico de autores

²⁷ A Ordem Executiva nº 12.898, assinada pelo presidente Bill Clinton em 11 de fevereiro de 1994 e intitulada “*Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations*”, determinou que as agências federais incorporassem a justiça ambiental em suas políticas e programas, prevenindo impactos desproporcionais sobre populações de baixa renda e minorias raciais. A norma buscou garantir participação pública e coleta de dados ambientais e de saúde, consolidando-se como marco do combate ao racismo ambiental nos Estados Unidos. Revogada em janeiro de 2025 pela administração Trump, suas diretrizes haviam sido ampliadas pela Ordem Executiva nº 14.008, emitida pelo Presidente Joe Biden em janeiro de 2021, que instituiu a iniciativa *Justice40*, destinada a direcionar 40% dos benefícios de investimentos federais a comunidades vulnerabilizadas (Harvard Law School – Environmental & Energy Law Program, 2025).

como Fraser e Sen, incorporando as dimensões distributiva, processual e de reconhecimento, além da perspectiva das capacidades, como elementos indissociáveis de um quadro mais abrangente de Justiça socioambiental. Essa formulação permite compreender que as lutas por Justiça Ambiental não se limitam à redistribuição dos ônus e benefícios da degradação, mas incluem o reconhecimento de identidades, saberes e modos de vida negados por estruturas de poder e dominação. Ao propor ainda a extensão do conceito para o domínio ecológico, Schlosberg sugere que a Justiça deve abranger também o mundo não humano, atribuindo dignidade e valor intrínseco às demais espécies e ecossistemas. Com isso, o autor desloca o campo da Justiça Ambiental para um paradigma ecossocial, no qual os princípios de equidade, participação e reconhecimento se aplicam simultaneamente às relações humanas e à natureza.

No mesmo período, Hitch e Fidler (2007) investigam os *impact and benefit agreements*, instrumentos de negociação entre empresas extrativistas e comunidades locais, mostrando que, embora concebidos para mitigar impactos e distribuir benefícios de forma equitativa, acabam por reproduzir relações assimétricas entre corporações e povos indígenas, gerando novas formas de dependência econômica. Por fim, Weston (2008) introduz a noção prática de “Justiça intergeracional”, propondo que os direitos ambientais sejam estendidos às futuras gerações e que as políticas de mitigação climática incorporem o dever jurídico de preservar condições ecológicas equitativas para os que ainda virão, transformando a sustentabilidade em uma obrigação moral e legal de longo prazo.

Essas transformações entre 1990 e 2010 consolidaram a Justiça Ambiental como referencial normativo e jurídico transnacional, expandindo sua aplicação para novos campos de regulação, como o Direito Internacional, os acordos de mineração e as políticas climáticas. A crescente institucionalização do tema, expressa tanto em mecanismos de responsabilização quanto em legislações ambientais e iniciativas de proteção de comunidades vulnerabilizadas, contribuiu para a reconfiguração do debate, que passou a abranger as dimensões distributivas, procedimentais, intergeracionais e ecológicas da Justiça.

Mais recentemente, a análise de Justiça Ambiental expandiu-se para o domínio oceânico, revelando um campo de desigualdades historicamente invisibilizado. Bennett *et al.* (2021) argumentam que, embora o debate sobre Injustiças Ambientais tenha se consolidado em torno de riscos terrestres, como a poluição industrial e a segregação espacial dos danos ambientais, as Injustiças no oceano permanecem estruturalmente subteorizadas e politicamente negligenciadas. No contexto do Antropoceno, os autores propõem compreender o oceano como um espaço social e político, e não apenas físico, onde se manifestam processos complexos de apropriação, exclusão e degradação. Essas dinâmicas incluem a distribuição

desigual de poluição, a sobreexploração pesqueira, a degradação de ecossistemas costeiros e o avanço de setores industriais, como a mineração submarina e a geração de energia *offshore*, que afetam desproporcionalmente comunidades costeiras, indígenas e tradicionais. Tais grupos são atingidos de forma interseccional, por classe, gênero, raça e dependência econômica dos ecossistemas marinhos, o que torna o oceano um território de Injustiça Ambiental cumulativa, no qual múltiplas camadas de vulnerabilidade se sobrepõem (Bennett *et al.*, 2021; Jambeck *et al.*, 2015; United Nations Environment Programme – UNEP, 2024).

A partir dessa crítica, emerge, em um momento mais recente, a noção de *blue justice*, associada às lutas dos povos do mar e pescadores artesanais pela reconquista do direito de acesso, uso e autodeterminação sobre seus territórios marítimos (Bennett *et al.*, 2021). Essa vertente amplia o escopo da Justiça Ambiental ao reconhecer que os processos de “economização” do oceano, promovidos sob o rótulo de *blue economy*, frequentemente reproduzem padrões de acumulação por despossessão e novas formas de colonialismo ambiental, ao deslocar modos de vida e concentrar benefícios econômicos nas mãos de poucos. Essas dinâmicas se expressam também em profundas desigualdades socioeconômicas e de marginalização estrutural, que determinam quem sofre mais intensamente os efeitos da degradação marinha e quem se beneficia da exploração de seus bens. A distribuição desproporcional de riscos e cargas é particularmente visível na maior exposição de comunidades que dependem da pesca de subsistência à contaminação por metilmercúrio, à poluição plástica e à disposição de resíduos em países do Sul global (Bennett *et al.*, 2021; Jambeck *et al.*, 2015; UNEP, 2019).

Em síntese, entre 1980 e 2010, o conceito de Justiça Ambiental percorreu um duplo movimento: da mobilização local à institucionalização global e da proteção ecológica à regulação climática. A incorporação da sustentabilidade como princípio jurídico e a adoção das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, abriram caminho para uma gramática internacional da Justiça que inclui dimensões distributivas, processuais, de reconhecimento e intergeracionais. Todavia, apesar de sua força normativa, esse arcabouço ainda carecia de um quadro operacional aplicável ao sistema energético, capaz de transformar seus princípios éticos em instrumentos efetivos de governança, lacuna que motivará, nas décadas seguintes, o surgimento da agenda da Justiça Energética.

2.1.3 Institucionalização e giro para a energia

A década de 2010 marca a passagem de uma Justiça Ambiental focada em exposições

assimétricas a riscos para uma gramática institucional que vincula, de forma explícita, descarbonização, trabalho decente e reconfiguração dos sistemas energéticos. Três movimentos convergem: (i) o fortalecimento da governança climática multinível, com o Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês) incorporando cobenefícios sociais nas políticas de mitigação e adaptação (IPCC, 2014); (ii) a agenda renovada do desenvolvimento sustentável, que alinha o acesso à energia limpa (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7 – ODS 7) e o emprego e crescimento inclusivo (ODS 8) (ONU, 2015a); e (iii) a positivação do léxico da Transição Justa, que deixa de significar mera compensação para se tornar horizonte transformador de políticas públicas.

Nesse contexto, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) publica as “*Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*” – Diretrizes da OIT (International Labour Organization – ILO, 2015), que vinculam a ambição climática à geração e proteção de trabalho decente e erigem o diálogo social tripartite como método de formulação e implementação. Embora de natureza *soft law*, as diretrizes oferecem um roteiro operacional (qualificação, proteção social, políticas ativas de emprego, igualdade de gênero e não discriminação) e difundem-se por planos nacionais e setoriais, deslocando o paradigma de “indenizar perdedores” para planejar transformações (ILO, 2015).

No mesmo ano, o Acordo de Paris consagra no seu preâmbulo “os imperativos de uma transição justa da força de trabalho e a criação de trabalho digno e emprego de qualidade” (ONU, 2015a). O efeito é normativamente relevante: legitima a integração de metas sociais às NDCs,²⁸ autoriza arranjos multiescalares que conectam objetivos climáticos a políticas energéticas e industriais, e reforça a participação informada e o consentimento de grupos afetados como dimensão do devido processo climático-energético.

A institucionalização internacional do conceito coincide com o surgimento de novas configurações tecnológicas e institucionais, como o crescimento das energias renováveis, o desenvolvimento de redes inteligentes, os leilões de energia e os projetos *offshore*, que ampliam as disputas sobre território, soberania e distribuição de riscos. Tais transformações deslocam o debate da Justiça Ambiental, focado na exposição desigual a danos, para o plano

²⁸ As Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sigla em inglês) são os instrumentos centrais do Acordo de Paris (2015), por meio dos quais cada Parte define e comunica suas metas nacionais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, em consonância com suas circunstâncias e capacidades. Previstas no artigo 4º do tratado, as NDCs compõem o mecanismo de ambição progressiva do regime climático internacional, devendo ser periodicamente atualizadas e fortalecidas. Além de metas de redução de emissões, vêm progressivamente incorporando cobenefícios sociais e econômicos, como a promoção do trabalho decente e da Transição Energética Justa (ONU, 2015a).

energético, no qual os conflitos envolvem acesso, governança e reconhecimento de sujeitos políticos. Essa reconfiguração é acompanhada por formulações teóricas que começam a tratar a energia como objeto próprio da Justiça, aplicando princípios distributivos, processuais e de reconhecimento à totalidade do sistema energético (Sovacool; Dworkin, 2014).²⁹

Entre 2010 e 2015, a Transição Justa deixa de ser um apêndice compensatório da política ambiental e se converte em paradigma político-normativo da reestruturação dos sistemas energéticos, introduzindo a Justiça como princípio estruturante das decisões de mitigação e descarbonização. A consolidação dessa virada, entretanto, exigirá a formulação de um corpo teórico e normativo próprio, tarefa empreendida nos anos seguintes pela literatura sobre *energy justice*, que passa a oferecer um modelo analítico e ético para orientar políticas e regular desigualdades no campo energético.

2.1.4 Consolidação teórica multidimensional

O período entre 2016 e 2018 consolida a *energy justice* como campo teórico e normativo autônomo, estruturado em torno de quatro dimensões fundamentais (distributiva, processual, de reconhecimento e restaurativa) e de uma agenda interdisciplinar que conecta ética, política pública e regulação energética. Essa consolidação reflete a síntese de debates que, desde o início da década, deslocaram a energia do domínio técnico-econômico para o campo das disputas morais e políticas.

De acordo com Jenkins (2018), a escolha por destacar a Justiça Energética deve-se à sua precisão analítica e capacidade de enfrentar lacunas deixadas pelos paradigmas da Justiça Ambiental e Climática. Ambas, embora pioneiras, tornaram-se excessivamente amplas: a primeira pela dispersão temática que diluiu seu núcleo conceitual, e a segunda pela escala global e complexidade do problema climático, que dificultam sua tradução em políticas efetivas. A Justiça Energética, ao contrário, delimita seu escopo à totalidade do sistema energético (da extração ao consumo e descarte), oferecendo um campo mais manejável e integrado, capaz de vincular desigualdades distributivas, processuais e de reconhecimento a

²⁹ Embora Sovacool e Dworkin não apresentem formalmente a “tríade” de princípios (distributivo, processual e de reconhecimento) como tal, sua obra *“Global Energy Justice: Problems, Principles, and Practices”* (2014) fornece as bases conceituais para essa sistematização. O princípio processual trata do *due process* e da participação pública em decisões energéticas; o princípio distributivo é explorado nos capítulos dedicados à pobreza energética, ao acesso e à equidade intra e intergeracional; e o princípio de reconhecimento se manifesta na ênfase sobre a marginalização de comunidades, o direito à informação e o Consentimento Livre, Prévio e Informado. Essa leitura interpretativa, hoje amplamente adotada na literatura especializada, identifica na proposta dos autores um modelo normativo capaz de articular Justiça social, Ambiental e Energética em um mesmo sistema ético de governança.

instrumentos concretos de regulação, planejamento e governança.

Obras precursoras, como “*Sparking a Worldwide Energy Revolution*” (Abramsky, 2010), haviam repolitizado a energia ao denunciar o determinismo tecnológico e a hegemonia tecnocientífica que reduzem as transições a problemas de eficiência, invisibilizando suas dimensões sociais. Abramsky defende que a energia é, antes de tudo, uma questão sociopolítica, vinculada a processos de poder, privatização e financeirização global. Na mesma direção, Newell e Mulvaney (2013) introduzem o debate sobre as “trocas políticas difíceis” (*political trade-offs*) da transição, evidenciando os dilemas distributivos e decisórios entre descarbonização, Justiça social e soberania energética. Ao perguntar “quem ganha, quem perde e sob quais condições”, os autores antecipam discussões sobre Injustiças espaciais e epistêmicas da transição, questões centrais para os contextos periféricos e para o caso brasileiro.

O marco conceitual da *energy justice* é consolidado com o artigo “*Advancing Energy Justice: The Triumvirate of Tenets*” (McCauley *et al.*, 2013), que estabelece as três dimensões centrais do campo (distributiva, processual e de reconhecimento) e as aplica à totalidade do sistema energético.³⁰ A “Justiça Distributiva”, essencialmente espacial, refere-se à alocação desigual de benefícios e ônus (como poluição, riscos e custos de infraestrutura) e demanda transparência sobre as decisões que moldam essas distribuições.³¹ A “Justiça Processual”, por sua vez, exige que todos os grupos potencialmente afetados tenham acesso real à tomada de decisão, com informações claras, participação significativa e procedimentos não discriminatórios, condições essenciais para que a transição energética seja legítima e democrática. Já a “Justiça de Reconhecimento” aborda dimensões simbólicas e culturais da desigualdade, buscando evitar formas de dominação, desrespeito e desvalorização identitária. Sua ausência pode se manifestar tanto como falta de reconhecimento quanto como *misrecognising*, ou seja, o reconhecimento distorcido de pensamentos e identidades, que transforma experiências em caricaturas ou reduz reivindicações legítimas a obstáculos

³⁰ A consolidação da estrutura conceitual da Justiça Ambiental ao longo dos anos 2000 resultou em um refinamento analítico que seria posteriormente transposto ao campo energético. O relatório *PolicyMix* (Svarstad *et al.*, 2011) já havia sistematizado três dimensões interdependentes da Justiça (distributiva, processual e o “sentido de Justiça”), evidenciando que a eficácia das políticas ambientais depende tanto da equidade na distribuição de custos e benefícios quanto da legitimidade dos processos decisórios e da percepção pública de Justiça. Na mesma direção, Holifield (2012) introduz o reconhecimento cultural e político como dimensão essencial da Justiça Ambiental, demonstrando que a participação das comunidades afetadas em processos de avaliação de risco não é apenas um meio de deliberação, mas uma forma de reparação simbólica e de redistribuição do poder. Essas formulações anteciparam o modelo tripartite que se tornaria central na literatura posterior sobre energia e clima.

³¹ Um aspecto crucial é a opacidade dos subsídios energéticos. Compreender se o público tem pleno conhecimento de quanto e para quem são destinados incentivos financeiros é determinante para avaliar a equidade das fontes de eletricidade preferidas e as prioridades de investimento.

técnicos.

Esse modelo foi expandido por Jenkins *et al.* (2016), que propuseram a abordagem do sistema energético completo (*whole energy system – WES*), abrangendo toda a cadeia, da extração à disposição dos resíduos, e reconhecendo que as Injustiças se manifestam de forma interdependente ao longo das etapas de produção, distribuição e consumo. Essa perspectiva permite identificar Injustiças “a montante e a jusante”, mostrando que impactos e benefícios energéticos são produzidos por decisões estruturais e não por eventos isolados.³²

Do ponto de vista ético e normativo, Sovacool e Dworkin (2015) aprofundam a estrutura filosófica do campo, articulando os princípios da Justiça Distributiva, Processual e de Reconhecimento a oito diretrizes operacionais: disponibilidade, acessibilidade, devido processo, boa governança, sustentabilidade, equidade intra e intergeracional e responsabilidade.³³ A Justiça Energética, nesse sentido, não se limita a corrigir falhas distributivas, mas busca redefinir o próprio propósito da transição energética, perguntando, como alertam os autores, “para que serve essa energia, quais valores a orientam e quem realmente se beneficia com ela” (Sovacool; Dworkin, 2015). Essa formulação desloca o foco da eficiência e da segurança de suprimento para a legitimidade e a equidade das decisões energéticas.

A partir dessa base, Heffron e McCauley (2017) introduzem a dimensão restaurativa, que acrescenta à estrutura tripartite uma dimensão de responsabilização e reparação, deslocando a Justiça Energética de lente avaliativa para imperativo normativo e regulatório. As Injustiças Energéticas deixam de ser vistas apenas como falhas de distribuição ou de reconhecimento e passam a exigir mecanismos concretos de restauração, como a inclusão de custos de reparação, monitoramento de impactos e obrigações financeiras de longo prazo. Essa dimensão reposiciona a Justiça Energética como instrumento de governança, aplicável à regulação pública e corporativa, e como contrapeso ético ao trilema energético (segurança,

³² Aplicar os três princípios de Justiça ao *WES* significa tratar as Injustiças Energéticas não como eventos isolados, mas como efeitos estruturais interconectados. Essa abordagem permite identificar múltiplos locais de Injustiça (por exemplo, comunidades afetadas por mineração ou resíduos) e diferentes escalas de poder (local, nacional e global). O exemplo da energia nuclear no Reino Unido ilustra bem essa perspectiva. Políticas nacionais que promovem a energia atômica como “limpa” tendem a ignorar Injustiças a montante (*upstream*), como os impactos tóxicos da mineração de urânio em territórios indígenas, e a jusante (*downstream*), como o risco intergeracional dos resíduos radioativos.

³³ Esses princípios traduzem a Justiça Energética em parâmetros de ação concreta para governos, empresas e cidadãos. A equidade distributiva refere-se à partilha justa dos custos e benefícios do sistema energético; a Justiça Processual, ao direito de participação informada e ao consentimento livre nas decisões; e a responsabilidade, à obrigação moral e jurídica de prevenir e reparar danos ambientais e sociais. Em síntese, o modelo propõe que toda política energética deve ser avaliada segundo critérios de Justiça, e não apenas de eficiência econômica ou segurança de suprimento, deslocando, portanto, o debate do plano técnico para o ético (Heffron; McCauley, 2017; Sovacool; Dworkin, 2015).

sustentabilidade e equidade), tradicionalmente guiado por critérios de eficiência econômica (World Energy Council – WEC, 2013).

A consolidação teórica, contudo, é acompanhada de expansões críticas. Sovacool *et al.* (2017) denunciam o viés eurocêntrico e antropocêntrico da literatura dominante e propõem novas fronteiras conceituais, incorporando epistemologias não ocidentais e éticas mais-que-humanas. O campo passa a reconhecer saberes africanos, asiáticos e indígenas, como o *Ubuntu*, o *Tao* e o *Dharma*, e a valorizar a natureza como sujeito moral, a partir de perspectivas biocêntricas e ecocêntricas. Os autores ampliam, ainda, o quadro normativo para dez princípios, incluindo Resistência, como dever ético-político de oposição ativa à Injustiça Energética, e Interseccionalidade, como reconhecimento das múltiplas camadas de opressão (raça, classe, gênero, território e espécie).³⁴ Ao propor um modelo universal de “política sensível à Justiça” (*justice-aware policy*), a contribuição dos autores é decisiva ao abrir o campo para epistemologias não ocidentais e perspectivas pós-humanistas, estabelecendo as bases conceituais que permitiram o avanço posterior das discussões sobre Transição Energética Justa.

Essa expansão epistemológica confere à *energy justice* um caráter cosmopolita e interseccional, apto a conectar Injustiças locais e globais e a incorporar resistências e saberes subalternos. Ainda assim, críticas persistem quanto à tendência universalista e liberal dessas formulações, que negligenciam contextos de colonialidade energética e rebaixam o reconhecimento a dimensão derivada da distribuição (Fraser, 2008; Schlosberg, 2007).³⁵ Essa limitação será particularmente relevante para os debates do Sul Global, onde a Justiça Energética se confronta com assimetrias históricas e disputas territoriais.

A consolidação multidimensional da Justiça Energética entre 2016 e 2018 fornece o quadro conceitual e avaliativo que orienta este trabalho, ao integrar dimensões distributivas, processuais, de reconhecimento e restaurativas em um paradigma normativo e regulatório. Essa estrutura é aqui mobilizada para analisar a efetividade potencial do Marco Regulatório Brasileiro das Eólicas *Offshore*, examinando se os instrumentos previstos, especialmente os voltados à participação, à compensação e ao desenvolvimento sustentável, são capazes de

³⁴ O primeiro impõe um dever ético-político de oposição ativa à Injustiça Energética, seja por meio de mobilização comunitária, litígios ou desobediência civil; o segundo reconhece que as desigualdades energéticas se articulam com múltiplas formas de opressão social e ecológica.

³⁵ McCauley e Heffron (2018), especialmente, propõem a subsunção da Justiça de Reconhecimento, central na tradição pós-rawlsiana e na Justiça Ambiental, à esfera da Justiça Distributiva. Ao incorporar o reconhecimento como uma categoria analítica “derivada” das desigualdades materiais, os autores reduzem sua dimensão política e simbólica a uma variável dentro do cálculo distributivo. Essa escolha metodológica simplifica o conceito, tratando o não-reconhecimento (*misrecognition*) apenas como efeito secundário da má distribuição de riscos e benefícios, e não como forma autônoma de dominação cultural e epistêmica.

concretizar uma Transição Energética Justa no plano jurídico e institucional.

2.1.5 Ampliações críticas e o Sul Global

O período recente é marcado por uma inflexão crítica: a Transição Justa deixa de ser lida apenas como arranjo normativo setorial e passa a ser problematizada a partir de poder, finanças e escala, com ênfase no Sul Global. Nesse movimento, a literatura organiza o campo, mas também o disputa. Wang & Lo (2021) sistematizam cinco concepções (laboral, integradora de Justiça, sociotécnica, governança e percepção pública), que funcionam menos como taxonomia estanque e mais como cardápio de intervenção. Para fins práticos, duas lentes se mostram decisivas para o caso brasileiro *offshore*: a integradora de Justiça, por traduzir princípios em critérios operacionais de distribuição, participação e reparação; e a de governança, por amarrar instrumentos, competências e coordenação interinstitucional. Essa dupla ancoragem sustenta o desenho desta pesquisa, qual seja avaliar a efetividade potencial do novo marco *offshore* a partir de princípios com *enforcement* e arranjos institucionais verificáveis.

A crítica decolonial denuncia o universalismo liberal que naturaliza padrões de transição energética formulados no Norte Global e traduzidos como soluções neutras e universais. Svampa (2019) define esse processo como “neoextrativismo energético”, um regime de acumulação baseado na expansão de novas fronteiras de exploração (minerais, eólicas, solares e marítimas) que, sob o discurso da sustentabilidade, reproduz a lógica de dependência e subordinação típica do extrativismo clássico. Diferente do extrativismo tradicional, fundado na exportação de matérias-primas brutas, o neoextrativismo se apresenta como “verde”, articulado à financeirização da natureza, na qual a energia limpa se converte em ativo econômico e os territórios em espaços de valoração financeira. Assim, políticas de mitigação e instrumentos de mercado, como créditos de carbono, compensações ambientais e fundos de investimento climático, deslocam o eixo da Justiça para uma racionalidade tecnocrática de mensuração, na qual o valor econômico sobrepõe-se ao valor social e ecológico.

Nesse contexto, Traldi (2019) e Bringel, Lang e Manahan (2024) argumentam que o avanço das transições energéticas corporativas configura um novo ciclo de “acumulação por despossessão”, expressão cunhada por David Harvey (2017) para designar a apropriação privada de bens comuns, territórios e saberes coletivos mediante instrumentos jurídicos e financeiros aparentemente legítimos. No campo energético, essa dinâmica opera por meio de

parcerias público-privadas, concessões e fundos climáticos que deslocam o controle dos recursos para agentes financeiros e transnacionais, privatizando os benefícios da transição enquanto socializam seus custos ambientais e territoriais. Assim, sob o discurso do “verde inclusivo”, a transição se converte em dispositivo de acumulação, onde o capital extrai valor das próprias condições ecológicas de sua reprodução.

Nesse registro, Seufert *et al.* (2023) explicitam a financeirização dos territórios e da natureza: taxonomias, *blended finance*, créditos de carbono e mecanismos de compensação tendem a deslocar a agenda de Justiça para matrizes tecnocráticas de mensuração, abrindo espaço a assimetrias decisórias e captura institucional. O resultado é conhecido. Transição elitizada, com ganhos concentrados e riscos territorializados.

As “Parcerias para uma Transição Energética Justa” (JETPs, na sigla em inglês), criadas a partir da COP 26 (Government of The Republic of South Africa *et al.*, 2021), condensam a ambivalência do regime climático-financeiro contemporâneo. Projetadas como instrumentos de solidariedade global, operam frequentemente segundo a lógica da condicionalidade e da financeirização verde. Em casos emblemáticos como África do Sul e Indonésia, a retórica da Justiça convive com condicionalidades econômicas, dúvidas sobre a adicionalidade dos recursos (se são de fato novos ou apenas realocações de compromissos anteriores) e com o risco de aprisionamento em ativos fósseis “ponte”, como o gás natural (Karg; Gupta; Chen, 2025). A crítica, aqui, é menos moral e mais institucional. Sem transparência nos fluxos financeiros, governança participativa e salvaguardas sociais fortes, os JETPs tendem a reproduzir o dilema “verde para quem?”, deslocando custos da descarbonização para as periferias e privatizando os benefícios da transição.

O vetor poder-organização foi trazido ao centro por Cha & Pastor (2022): *just transition* não é pacote tecnocrático, é projeto político. Com base em evidências (CA, KY, LA, NY),³⁶ os autores mostram que duas visões competem, uma restrita (substituição de empregos e receitas) e outra transformadora (reparação de desigualdades estruturais), e que nenhuma prospera sem poder social organizado. Estados e municípios tornam-se laboratórios de políticas e arena de coalizões amplas (clima–trabalho–comunidades), ponto relevante para o Brasil, onde a implementação *offshore* exigirá capacidade subnacional e alianças territoriais para dar concretude à participação e ao uso social dos recursos.

A dimensão espacial adquire estatuto analítico. Gürtler (2023) demonstra que toda

³⁶ A partir de uma investigação empírica em quatro estados norte-americanos (Califórnia, Kentucky, Louisiana e Nova York), os autores demonstram que o êxito da transição depende fundamentalmente da construção de poder coletivo por parte das comunidades e trabalhadores afetados, capazes de confrontar estruturas econômicas e políticas profundamente enraizadas.

reivindicação de Justiça é também reivindicação espacial. Seu arcabouço (campo moral-espacial, direcionalidade de responsabilidades, construção/contestação de fronteiras e “fendas morais”)³⁷ oferece ferramentas para mapear quem decide, quem arca com custos e onde. Aplicado à exploração do potencial energético *offshore* brasileiro, isso significa: (i) licenciamento e decisões federais com impactos territoriais sobre comunidades costeiras; (ii) potenciais fendas entre a racionalidade técnico-econômica e os modos de vida do mar; (iii) a urgência de ecologias de participação e combate à Injustiça epistêmica (soberania de dados socioambientais, valorização de saberes locais).

No plano normativo-ontológico, Avelino *et al.* (2024) propõem as JUSTRAs (*Just Sustainability Transitions*), articulando três lentes (política, poder e prefiguração) para afirmar que uma Transição Injusta não é sustentável. A lente da política reconhece o agonismo e disputa de projetos; a do poder, a necessidade de redistribuição e descolonização de saberes; a da prefiguração, o compromisso com práticas presentes que encarnam o futuro desejado.³⁸ Em conjunto, elas deslocam o foco de “técnicas de mitigação” para arranjos institucionais e imaginários sociopolíticos capazes de sustentar direitos de humanos e mais-que-humanos.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho adota Williams e Doyon (2019) como plataforma heurística,³⁹ isto é, como uma ferramenta analítica flexível destinada a orientar a

³⁷ O campo moral-espacial permite mapear como atores (Estado, empresas e comunidades) se posicionam e competem por legitimidade ao articular escalas locais, nacionais e globais de Justiça. A direcionalidade das responsabilidades evidencia as relações de causa e efeito entre decisões centralizadas e impactos territoriais. A construção e contestação de fronteiras delimita quem é incluído ou excluído das medidas reparatórias. Por fim, as chamadas “fendas morais” emergem quando regiões ou grupos internalizam narrativas conflitantes sobre Injustiças Energéticas.

³⁸ A lente da política evidencia que as transições são atravessadas por conflitos e antagonismos, tanto dentro quanto fora das instituições, e que a mudança transformadora depende da disputa entre projetos socioecológicos rivais. Essa dimensão expõe o caráter inevitavelmente agonístico e contra hegemônico das lutas por Justiça, contrapondo-se à retórica de consenso e ganhos mútuos (“win-win”), frequentemente invocada pelos discursos de governança verde. A lente do poder, por sua vez, ilumina as formas pelas quais as relações desiguais de dominação (econômicas, epistêmicas e institucionais) moldam quem tem capacidade de agir e decidir nas transições. Ela distingue o “poder-sobre”, associado à coerção e exclusão; o “poder-para”, que expressa capacidade de ação e inovação; e o “poder-com”, que remete à colaboração e à cocriação de alternativas, chamando atenção para a necessidade de redistribuir poder e descolonizar saberes. Já a lente da prefiguração amplia o horizonte normativo da Justiça Ambiental, ao enfatizar a importância de experimentar, no presente, as formas de mundo que se pretende construir, engajando-se em práticas que corporificam modos alternativos de produção, convivência e organização social. Essa dimensão prefigurativa aproxima o debate da ideia de pluriverso, reconhecendo a coexistência de múltiplas racionalidades ecológicas e ontologias de mundo.

³⁹ Em termos epistemológicos, uma plataforma heurística opera como um referencial interpretativo: não busca descrever a realidade de modo exaustivo, mas oferecer categorias de leitura capazes de revelar padrões, tensões e invisibilidades nos processos de mudança. Tal concepção é amplamente reconhecida na literatura sobre energia e transições. Sovacool e Dworkin (2015) definem a justiça energética como uma *heuristic lens*, um enquadramento analítico que permite identificar, comparar e corrigir desigualdades morais e distributivas no sistema energético. De modo análogo, Geels (2002) descreve a *Multi-Level Perspective (MLP)* como um *heuristic framework*, uma estrutura conceitual útil para compreender dinâmicas de transição sem pretender prever ou determinar seus resultados. Mais recentemente, Avelino *et al.* (2024) reafirmam essa perspectiva ao conceber as *Just Sustainability Transitions* como uma estrutura analítica orientadora em vez de um modelo prescritivo.

coleta e a interpretação de dados, não como dogma. O quadro tridimensional (distributivo, processual, reconhecimento) é útil porque traduz Justiça em perguntas observáveis e dialoga com planejamento e regulação. Suas limitações (origem no Norte Global; ênfase em instituições formais; tendência a segmentar dimensões que, no real, se sobrepõem) são reconhecidas e compensadas mediante: (i) incorporação das críticas decoloniais e financeiras (Svampa; Lang *et al.*; Seufert *et al.*); (ii) uso do enfoque espacial-escalar (Gürtler); e (iii) consideração das JUSTRAs (Avelino *et al.*, 2024) para ampliar o escopo para além do humano e do curto prazo. Essa combinação permite observar empiricamente como as dimensões de Justiça se manifestam nos instrumentos normativos e nos arranjos de governança analisados neste estudo.

A operacionalização recente dessas dimensões pode ser observada na governança oceânica. Ao aplicar os princípios de Justiça Distributiva, Processual e de Reconhecimento ao campo marítimo, Bennett *et al.* (2021) propõem um conjunto de recomendações de política pública para o avanço da Justiça social na economia azul, que pode ser interpretado como um desdobramento empírico do quadro teórico de Williams e Doyon (2019). O estudo sistematiza diretrizes que transformam princípios abstratos em critérios de ação, como demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Principais recomendações e ações de política pública para o avanço da Justiça Social na economia oceânica

Avanço da Justiça Social na Economia Oceânica
Justiça de Reconhecimento
• Identificar e diferenciar titulares de direitos e demais partes interessadas; • Reconhecer direitos e formas de posse preexistentes; • Incorporar práticas, instituições e sistemas de conhecimento tradicionais ou preexistentes; • Integrar visões de mundo, perspectivas e valores diversos.
Justiça Processual
• Promover processos de planejamento e gestão inclusivos, participativos, transparentes e responsáveis; • Assegurar que os participantes percebam as instituições, políticas, gestores e ações de gestão como legítimos; • Criar processos decisórios adaptativos e adequados aos contextos específicos; • Apoiar a capacidade local para a participação e a cogestão; • Garantir que as partes interessadas tenham acesso à justiça e a mecanismos de resolução de conflitos.
Justiça Distributiva
• Considerar a equidade na distribuição de custos e benefícios ao longo do tempo, do espaço e entre diferentes grupos sociais; • Projetar mecanismos justos de compensação e mitigação; • Adaptar a gestão de modo a aprimorar os resultados sociais e distributivos.

Fonte: Tradução livre de Bennett *et al.* (2021).

Essa formulação é particularmente relevante porque oferece um modelo normativo aplicado, capaz de antecipar os dilemas de Justiça que emergem nas políticas energéticas costeiras e *offshore*. Ao reconhecer o território marítimo e costeiro como arena de disputas morais e materiais, onde se entrelaçam direitos territoriais, fluxos econômicos e regimes de conhecimento, as recomendações conferem densidade prática às três dimensões da Justiça, convertendo-as em instrumentos de governança. Elas evidenciam que a efetividade de qualquer política de transição energética sobre o mar depende de dispositivos que assegurem reconhecimento cultural, participação decisória e distribuição equitativa de riscos e benefícios. Assim, as lições extraídas da economia oceânica reforçam a pertinência do quadro tridimensional adotado neste trabalho e orientam, nos capítulos seguintes, a análise normativa das eólicas *offshore* no Brasil.

Entre 2019 e 2025, a Transição Justa é politizada e territorializada. O campo desloca-se para disputas de poder, finanças e escala, expondo a necessidade de governança com salvaguardas. É nesse horizonte que se avaliam, adiante, (2.2) algumas aplicações internacionais do conceito e as disputas de sentido por diferentes atores, que irão moldar a ideia de Justiça como mero critério de operabilidade da transição energética, e (2.3) os marcos normativos brasileiros do conceito, para propor a síntese de parâmetros que visam escrutinar a efetividade potencial do Marco Regulatório Brasileiro das Eólicas *Offshore*.

2.2 Aplicações internacionais e riscos de captura institucional da Transição Justa

A consolidação teórica da Justiça como categoria estruturante da transição energética, analisada no item anterior, abre espaço para examinar sua tradução normativa e operacionalização política. Se no plano conceitual o debate construiu-se especialmente em torno de dimensões distributivas, processuais e de reconhecimento, no plano internacional o desafio foi transformar esses princípios em mecanismos institucionais, instrumentos de financiamento e parâmetros de governança.

O percurso a seguir parte dos marcos multilaterais e das organizações internacionais que difundiram o termo até os arranjos nacionais e regionais que o converteram em políticas públicas. Mais do que mapear experiências, busca-se identificar as formas de juridificação da Justiça e suas contradições materiais, quando a retórica da equidade serve tanto para ampliar direitos quanto para legitimar novas assimetrias globais.

2.2.1 O Regime Normativo Internacional e a Governança Climática Global: disputas de sentido da Transição Justa e a redução a Condicionalidade Gerencial

A consolidação da Transição Justa como princípio da ação climática internacional decorre de um processo de institucionalização gradual e assimétrica, iniciado no campo laboral e expandido às arenas econômicas e ambientais da ONU. As Diretrizes da OIT (2015) e o Acordo de Paris (2015) inauguram essa trajetória, mas a partir deles o conceito passa a ser reconfigurado por distintas racionalidades institucionais (trabalhistas, energéticas, financeiras) que competem por definir seu conteúdo e alcance.

O regime normativo internacional transforma-se, assim, em um espaço de disputas de sentido, no qual a Justiça circula entre diferentes linguagens: a dos direitos e da redistribuição, a da governança climática e a do investimento verde. Se, de um lado, a OIT enraíza a Transição Justa em parâmetros de proteção social e trabalho decente, de outro, as agências energéticas e financeiras tendem a reinterpretá-la como instrumento de eficiência, estabilidade e viabilidade econômica. Essa tensão entre Justiça substantiva e Justiça Procedimental expressa o deslocamento do conceito, de um horizonte transformador para uma gramática de governabilidade, e delinea o pano de fundo sobre o qual se definem as diretrizes internacionais que influenciam os marcos nacionais, inclusive o brasileiro. A Justiça é reconfigurada, assim, em uma condicionalidade gerencial, ou seja, um critério de *compliance* e desempenho inserido em *frameworks* de elegibilidade e eficiência, que atesta a aceitabilidade social do investimento para mitigar riscos, em vez de exigir transformação estrutural. É sob essa lógica tecnocrática e financeira que as agências energéticas e financeiras reconfiguram a Transição Justa, traduzindo seu princípio ético em um parâmetro de governabilidade.

A consolidação internacional do conceito de Transição Energética Justa não se explica apenas pela difusão discursiva do termo, mas pela convergência de dois marcos normativos que lhe conferiram estatuto político-jurídico: as Diretrizes da OIT (2015) e o Acordo de Paris (2015). Ambos traduzem o esforço de institucionalizar a Justiça no campo da descarbonização, ainda que sob lógicas distintas e, em certa medida, tensionadas.

As Diretrizes da OIT foram formuladas em um contexto de disputa sobre os efeitos sociais das políticas ambientais. Ao estabelecerem que a transição deve assegurar “trabalho decente, proteção social e diálogo tripartite”, transformam um vocabulário sindical em normatividade programática internacional. O mérito do documento reside em reconhecer que as mudanças climáticas não são apenas um problema ambiental, mas um processo de

reestruturação produtiva com implicações distributivas e de poder. A OIT desloca o debate do “custo” da transição para a forma como seus benefícios e sacrifícios são repartidos.

Do ponto de vista jurídico, esse marco é ambíguo. Ele não impõe obrigações diretas aos Estados, funcionando como *soft law* e remetendo a um ideal de diálogo social que, em muitos contextos, simplesmente não existe. A questão central é se tais diretrizes produzem algum grau de eficácia normativa indireta, seja ao se converterem em critério interpretativo para políticas públicas e decisões judiciais, seja ao operarem como condicionalidade de acesso a financiamentos internacionais. Essa é precisamente a tensão que as atravessa. As Diretrizes da OIT universalizam princípios laborais fundamentais, mas sua efetividade depende da vontade política dos Estados e de sua internalização nos regimes setoriais, o que explica a necessidade de sua posterior incorporação pelo regime climático.

O Acordo de Paris, ao reconhecer “os imperativos de uma transição justa” (ONU, 2015a), representa um avanço político relevante, ainda que de alcance jurídico limitado. A menção no preâmbulo não cria obrigações vinculantes, mas introduz a Justiça como elemento de legitimidade do regime climático. A escolha de situar essa referência fora do corpo normativo do tratado revela uma tensão política profunda. Enquanto, para o Norte Global, a Transição Justa se configura como uma salvaguarda moral frente às transformações econômicas e tecnológicas em curso, para o Sul Global ela se impõe como condição material de sobrevivência diante das vulnerabilidades sociais e ambientais agravadas pela crise climática.

A força do Acordo não está na sua executividade, mas no que ele autoriza institucionalmente. A partir dele, a UNFCCC passou a adotar decisões específicas sobre o tema (como a Declaração da Silésia na COP24), e a Justiça se tornou critério de formulação de NDCs e planos nacionais. O Acordo, portanto, funciona como vetor de difusão normativa, não como fonte de obrigação direta. É o tipo de dispositivo que reconfigura o vocabulário político global, uma vez que legitima novas formas de financiamento, cria indicadores e legitima coalizões multilaterais (como as JETPs) que reivindicam o rótulo de “Justas”.

Esses dois marcos são, assim, momentos de institucionalização e de captura. Institucionalizam, ao reconhecer que a transição energética é também uma questão de direitos e trabalho; capturam, ao inscrever a Justiça dentro da gramática da eficiência e do consenso. A tensão entre ambos molda todo o debate posterior. De um lado, a Justiça como processo político de redistribuição; de outro, a Justiça como condição para a estabilidade dos mercados e a aceitabilidade social da descarbonização.

A partir do Acordo de Paris, a “Transição Justa” passou a circular como vocabulário

operativo dentro das conferências climáticas da ONU. O ponto de inflexão foi a COP24, em Katowice (2018), quando os Estados aprovaram a “Declaração da Silésia sobre Solidariedade e Transição Justa” (Council of the European Union, 2018). Embora não vinculante, o documento é politicamente decisivo, uma vez que reconhece que as medidas de mitigação produzem efeitos distributivos e que os Estados devem implementar políticas de compensação, reconversão e diálogo social. O texto nasce em território simbólico, na região carbonífera da Silésia, Polônia, e carrega a tensão fundante do debate: como descarbonizar sem desindustrializar e sem aprofundar desigualdades regionais?

Do ponto de vista normativo, a COP24 inaugurou um novo campo de responsabilização indireta. Ao afirmar que “as políticas climáticas devem ser socialmente aceitáveis”, a Declaração da Silésia instituiu um paradigma de legitimidade segundo o qual as medidas de transição energética, ainda que tecnicamente consistentes, podem ser questionadas quando violam princípios de equidade. Essa formulação não cria direitos exigíveis, mas estabelece critérios de governança e parâmetros políticos de avaliação, capazes de influenciar mecanismos de financiamento, a revisão de metas e a própria legitimação internacional das políticas climáticas.

A partir da COP26 (Glasgow, 2021), a Transição Justa consolidou-se como eixo transversal das negociações multilaterais. O “*Glasgow Climate Pact*” relaciona a Transição Justa de forma ampla e integrada às dimensões social, econômica e ambiental da ação climática. O documento reconhece que os esforços globais de mitigação e adaptação devem “garantir transições justas que promovam o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza”, associando essa diretriz à criação de trabalho decente e empregos de qualidade. Essa transição deve ocorrer de forma compatível com o objetivo do Acordo de Paris, ou seja, em um “caminho de baixas emissões de gases de efeito estufa e de desenvolvimento resiliente ao clima”, e depende da mobilização de fluxos financeiros, da transferência de tecnologia e do apoio às Partes em desenvolvimento, de modo a não reproduzir desigualdades estruturais entre países (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC, 2021).

Esse movimento culmina na COP27 (Sharm el-Sheikh, 2022), com a criação do “*Work Programme on Just Transition Pathways*”, que formaliza a noção como programa de trabalho multissetorial voltado à formulação de políticas compatíveis com o Acordo de Paris, orientadas por critérios de equidade, trabalho decente e proteção social, com instrumentos de diálogo, monitoramento e cooperação internacional. Em seguida, na COP28 (Dubai, 2023),⁴⁰

⁴⁰ A COP28, realizada em Dubai em 2023, marcou um momento de inflexão no regime climático ao produzir, pela primeira vez, um consenso formal sobre a necessidade de “transitar para fora dos combustíveis fósseis”

o programa foi efetivamente institucionalizado, com previsão de diálogos anuais e mecanismos de acompanhamento até 2026, convertendo a Justiça em indicador de desempenho das transições nacionais.

A COP29, realizada em Baku em novembro de 2024, manifestou-se como um palco ambíguo para a consolidação da Justiça na transição energética. Por um lado, destacou-se o princípio da Justiça como *cornerstone* da ação climática e do desenvolvimento sustentável, com sessões dedicadas à Transição Justa e anúncios de iniciativas setoriais (como transporte e energia) que visam “não deixar ninguém para trás”. Por outro lado, a conferência falhou em estruturar compromissos operacionais robustos, tendo em vista que o “*Just Transition Work Programme*” (JTWP)⁴¹ manteve-se sem decisão final, e o resultado financeiro foi considerado aquém da urgência declarada.

O novo objetivo de financiamento climático para países em desenvolvimento foi estipulado em pelo menos US\$ 300 bilhões anuais até 2035 (UNFCCC, 2024), sem detalhe de alocação, condições ou mecanismos de supervisão. Nesse contexto, a Transição Justa permanece formalmente incorporada ao regime climático, mas estruturalmente vulnerável à captura. O conceito circula, mas seu “como” de implementação efetiva (instrumentos, metas vinculantes, salvaguardas sociais) segue indefinido. Essa lacuna revela a fragilidade dos mecanismos de responsabilização e questiona o peso real da Justiça nas decisões multilaterais. A COP29 demonstra que a Justiça deixou de ser apenas um princípio discursivo para se tornar uma arena de disputa institucional, na qual a simples inclusão do termo “Transição Justa” não garante conteúdo transformador. Ao contrário, quando desacompanhada de instrumentos efetivos e verificáveis, tende a funcionar como etiqueta de legitimação, reproduzindo as

(“*transition away from fossil fuels*”), expressão cuidadosamente negociada para substituir o termo “*phase-out*”, que implicaria eliminação progressiva. A redação final do *Global Stocktake*, processo de exame sistemático para mensurar o grau de avanço coletivo das Partes na implementação e no cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Acordo de Paris, expôs as tensões entre países produtores e vulneráveis, refletindo tanto a força do lobby petroleiro quanto a crescente pressão social e científica por coerência entre metas de mitigação e a realidade das emissões. O resultado é um compromisso ambíguo. Reconhece-se o declínio inevitável dos fósseis, mas sem definir prazos, metas vinculantes ou mecanismos de responsabilização. Do ponto de vista da Justiça, essa formulação evidencia o paradoxo estrutural da transição, ou seja, a tentativa de reconciliar a urgência ecológica com a inércia de sistemas econômicos e políticos fundados na dependência do petróleo, do gás e do carvão. Embora simbolicamente relevante, a decisão da COP28 demonstra que a Justiça permanece condicionada à arquitetura do poder energético global, em que o “como” e o “quando” da transição continuam subordinados aos interesses das grandes potências e das corporações fósseis.

⁴¹ O “*Work Programme on Just Transition Pathways*”, criado pela COP27 (Decisão 1/CMA.4) e detalhado na COP28 (Decisão -/CMA.5), passou a ser referido, nos documentos e comunicações posteriores da UNFCCC, como *Just Transition Work Programme* (JTWP). A alteração não decorre de nova decisão, mas de um ajuste terminológico promovido pelo secretariado, que buscou alinhar o nome à nomenclatura de outros programas temáticos (*Mitigation*, *Adaptation*). A diferença é sutil, mas politicamente relevante. Ao omitir o termo *pathways*, o JTWP tende a restringir o pluralismo de trajetórias que a decisão original pretendia preservar, transformando a “Transição Justa” em um mecanismo de coordenação global mais gerenciável, e, potencialmente, menos contestatório.

assimetrias que o próprio conceito pretendia enfrentar.

A COP30 (Belém, 2025) marcou uma etapa de consolidação institucional da Justiça como eixo transversal da ação climática, ao adotar a decisão -/CMA.7 (United Nations, 2025), que aprimorou e ampliou o *United Arab Emirates Just Transition Work Programme* (JTWP) criado na COP27 e operacionalizado na COP28. O texto aprovado reconhece que as Transições Justas são aplicáveis a todos os países, abrangendo mitigação, adaptação, resiliência e resposta a perdas e danos, e reforça que não existe um modelo único de transição, mas que todas devem ser multissetoriais, inclusivas e guiadas pelos princípios da equidade e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Entre as inovações de Belém, destaca-se o reconhecimento formal do caráter multiescalar e multidimensional da Transição Justa, vinculando-a explicitamente à erradicação da pobreza, à igualdade de gênero, à proteção dos direitos humanos e dos povos indígenas, inclusive com a exigência de consentimento livre, prévio e informado, e à integração entre Justiça Climática, Energética e social. A decisão enfatiza ainda que os planos nacionais – NDCs, os Planos Nacionais de Adaptação (NAPs, na sigla em inglês)⁴² e estratégias de longo prazo (LT–LEDS)⁴³ – são os instrumentos prioritários para a implementação de *just transition pathways*, devendo incorporar diálogo social, proteção trabalhista, fortalecimento de capacidades e acesso universal à energia limpa e acessível.

A principal inovação institucional da COP30 foi a criação de um “Mecanismo de Transição Justa” (*Just Transition Mechanism*), voltado a intensificar a cooperação internacional, assistência técnica, capacitação e compartilhamento de conhecimento, com foco em transições equitativas e inclusivas nos países em desenvolvimento. O mecanismo será operacionalizado a partir de 2026, com base em um processo de consulta global (no “espírito de mutirão”) e em mapeamento das iniciativas já existentes sob a UNFCCC e no sistema ONU.

⁴² Ao incluir os NAPs, a decisão explicita que a justiça não se limita à descarbonização, mas também aos processos de adaptação: esses planos são instrumentos formais da UNFCCC voltados à identificação de vulnerabilidades, definição de medidas de resiliência e integração da adaptação às políticas nacionais. Assim, tornam-se espaços institucionais decisivos para incorporar dimensões de equidade territorial, proteção social, participação comunitária e respeito aos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, reconhecendo que a injustiça climática decorre tanto dos impactos socioeconômicos da mitigação quanto das desigualdades estruturais que amplificam os riscos climáticos.

⁴³ As *Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategies* (LT–LEDS) são estratégias nacionais de desenvolvimento de longo prazo orientadas para emissões líquidas zero, previstas no art. 4.19 do Acordo de Paris (ONU, 2015a). Embora não vinculantes, funcionam como instrumentos estruturantes de planejamento, definindo trajetórias econômicas, energéticas e territoriais compatíveis com a neutralidade climática e orientando a coerência entre metas de curto prazo (NDCs) e transformações estruturais. A integração da justiça nessas estratégias é considerada essencial pela UNFCCC para alinhar descarbonização, equidade e desenvolvimento sustentável.

Desse modo, a COP30 reposiciona o JTWP como um marco de governança participativa, com forte ênfase nos direitos humanos e na inclusão social, aproximando o regime climático das diretrizes da OIT e dos princípios de *people-centred transitions*. Ainda assim, o texto mantém caráter não vinculante e orientativo, reproduzindo a ambiguidade estrutural do regime. A Justiça é reafirmada como ideal normativo universal, mas sua efetividade continua dependente da provisão de financiamento, tecnologia e espaço político nos países do Sul Global.

É justamente no nível nacional que esse descompasso entre discurso e prática se manifesta com maior nitidez. A tradução dos compromissos multilaterais para políticas domésticas ocorre por meio das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), que se tornaram o principal mecanismo de implementação e monitoramento da ação climática. Desde o primeiro ciclo pós-Paris, as NDCs passaram a incorporar de forma crescente a gramática da Transição Justa. Segundo levantamento recente da OIT, 39% das NDCs apresentadas por 195 Partes signatárias do Acordo de Paris até o final de 2024 já fazem referência explícita ao conceito (ILO, 2025), evidenciando uma progressiva internalização dos princípios de trabalho decente, equidade e inclusão social como elementos constitutivos da ação climática.

A integração da Transição Justa ocorre em duas frentes nas NDCs: o “*what*”, que define seu conteúdo substantivo (emprego, desigualdade e gênero), e o “*how*”, que trata dos meios de implementação. Na primeira, 68% das NDCs reconhecem os impactos da ação climática sobre o trabalho, 51% mencionam direitos humanos ou laborais e apenas 9% tratam de saúde e segurança ocupacional, um sinal de que prevalece uma ênfase na criação de empregos verdes, mas sem igual atenção às condições de trabalho (ILO, 2025). No plano procedimental, apenas 18% das NDCs fazem referência ao diálogo social tripartite e 33% mencionam políticas de mercado de trabalho, em geral sem metas ou orçamento definidos (ILO, 2025). Onde aparecem, os instrumentos incluem planos específicos de transição, avaliações de impacto e mecanismos de financiamento, indicando um esforço inicial de transformar princípios de Justiça em compromissos executáveis.

Essa tendência de incorporação gradual da Justiça nos instrumentos nacionais reflete, em grande medida, a diversidade de interpretações produzidas pelas instituições internacionais de energia e clima. A análise comparada de seus principais marcos normativos revela que a expressão “Transição Energética Justa” deixou de designar um conceito unívoco e passou a operar como categoria de governança multiescalar, moldada por distintas racionalidades políticas e econômicas. Nas instâncias ligadas à ONU e à OIT, a Justiça conserva seu caráter socioambiental e redistributivo, vinculado a direitos humanos, trabalho

decente e proteção social. Já nas agências energéticas e financeiras, como a Agência Internacional de Energia (IEA, na sigla em inglês), o Banco Mundial e o Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês), o termo é reconfigurado como condicionalidade técnica e financeira, inserida em *frameworks* de elegibilidade, eficiência e competitividade, servindo como expressão incipiente de “*Institutional Bypass*” ou “Contorno Institucional” global.

O *Institutional Bypass* (IB) ou Contorno Institucional, conforme teorizado por Prado e Trebilcock (2018), é uma estratégia de reforma institucional que consiste na criação de uma rota alternativa, legal e coexistente, para contornar instituições ou regras percebidas como disfuncionais ou lentas (Reis; Castro, 2025). O conceito é pautado na coexistência entre o arranjo tradicional e o alternativo, de modo que a instituição preexistente continua em funcionamento. Inicialmente, o IB é apresentado como um mecanismo com uma aparência de neutralidade e de grande potencial reformador, cujo objetivo é superar resistências burocráticas e ineficiências sem arcar com os altos custos políticos de uma reforma institucional estrutural.

A apropriação do IB por agências financeiras traduz essa aparente neutralidade em uma disputa por poder normativo. Essa pluralidade de sentidos não é apenas terminológica: traduz uma disputa sobre o *locus* de poder normativo. Enquanto a OIT, a Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA, na sigla em inglês) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, na sigla em inglês) articulam a Transição Justa como processo político de transformação estrutural, centrado em inclusão e equidade territorial, as instituições financeiras a reinterpretam como critério de aceitabilidade dos investimentos verdes, priorizando estabilidade macroeconômica e mitigação de riscos. A Justiça deixa, assim, de ser um princípio que interroga as estruturas da transição para se tornar um mecanismo de sua operacionalização, o que evidencia o movimento de financeirização da Justiça Climática, no qual um ideal redistributivo é absorvido pela lógica da viabilidade econômica.

Ao mesmo tempo, nota-se um gradual processo de institucionalização. O conceito transita do plano ético (OIT) ao jurídico-programático (UNFCCC) e, em seguida, ao financeiro (Banco Mundial e GCF), adquirindo densidade procedimental, mas perdendo parte de sua força contestatória. Assim, o debate atual já não se limita a definir “o que é” uma Transição Justa, mas a disputar “quem” a define, “com quais instrumentos” e a partir de “quais interesses”. A Justiça, outrora horizonte político da transformação, converte-se em marco de governabilidade global, um modo de administrar a mudança mais do que de redistribuir seus efeitos.

O Quadro 2 sintetiza as diferentes interpretações institucionais da Transição Energética Justa identificadas no Regime Normativo Internacional, evidenciando a pluralidade de sentidos e os distintos enfoques de implementação entre organismos multilaterais.

Quadro 2 – Organismos multilaterais da governança climática e energética e suas interpretações institucionais da Transição Energética Justa

Organismo / Agência	Documento de referência	Definição / Enfoque sobre Transição Justa	Tipo de abordagem predominante
OIT – Organização Internacional do Trabalho	<i>Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All</i> (ILO, 2015)	Processo de mudança socioeconômica que assegura trabalho decente, proteção social e diálogo social, garantindo que a transição para uma economia sustentável não produza exclusão ou desigualdade.	Laboral e social, com base em direitos humanos e princípios de trabalho decente.
IPCC – Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas	<i>Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change</i> (IPCC, 2022)	Processo multidimensional, que combina reconversão produtiva, inclusão social e reparação histórica, com o objetivo de garantir que a ação climática produza benefícios compartilhados, redução de desigualdades e continuidade do desenvolvimento humano sustentável.	Científico-normativa, de caráter multidimensional e orientador de políticas públicas.
UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	<i>Work Programme on Just Transition Pathways</i> (Decisões 1/CMA.4 e -/CMA.5, 2022–2023) (UNFCCC, 2023)	Conjunto de caminhos equitativos para alcançar as metas do Acordo de Paris, abrangendo dimensões energética, socioeconômica e da força de trabalho, com base nas prioridades nacionais de desenvolvimento.	Normativo e procedimental, enfatizando equidade, cooperação internacional e proteção social.
IEA – Agência Internacional de Energia	<i>Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector</i> (IEA, 2021a; 2024); <i>Recommendations of the Global Commission on People-Centred Clean Energy Transitions</i>	Processo de descarbonização que garanta oportunidades de emprego e desenvolvimento regional, reduzindo impactos sobre comunidades dependentes de combustíveis fósseis.	Historicamente, econômico e setorial, centrado em eficiência e segurança energética. Mais recentemente, tecnocrática e

	(IEA, 2021b); <i>Energy Employment Report</i> (IEA, 2024); <i>Key Policy Design Considerations for Affordable and Fair Transitions</i> (IEA, 2024); <i>Key policy design considerations for affordable and fair transitions</i> (IEA, 2024); <i>Indicators Handbook for Just and Inclusive Energy Transitions</i> (IEA, 2025b)	Em 2021, a IEA promoveu um movimento de reposicionamento institucional no campo da governança energética global, ao estabelecer a “Comissão Global sobre Transições de Energia Limpa Centradas nas Pessoas” (<i>Global Commission on People-Centred Clean Energy Transitions</i>). A iniciativa buscou integrar às agendas de segurança e eficiência energética preocupações de natureza social e distributiva. Assim, passa a enquadrar a transição energética sob o paradigma “centrado nas pessoas”, enfatizando empregos, capacitação e aceitação social. Define a Transição Justa e inclusiva como processo que assegura que políticas de energia limpa gerem benefícios amplos, evitem encargos desproporcionais e permitam participação social; traduz o princípio de Justiça em indicadores mensuráveis de eficiência e inclusão.	distributiva-funcional, centrada em gestão de impactos e desempenho político-econômico.
IRENA – Agência Internacional de Energia Renovável	<i>World Energy Transitions Outlook</i> (IRENA, 2021; 2024)	Evoluiu de uma formulação normativa inicial, voltada à mensuração de bem-estar e equidade (IRENA, 2021), para uma visão integrada e socialmente ancorada (IRENA, 2024). O relatório de 2021 introduziu o Índice de Bem-Estar da Transição Energética (<i>Energy Transition Welfare Index</i>), que incorporou dimensões econômicas, sociais, ambientais, distributivas e de acesso à energia, reconhecendo que a efetividade da descarbonização depende	Socioambiental (transição como projeto de reorganização social e ambiental) e transformadora (mudança estrutural do modelo de desenvolvimento), que conjuga as dimensões distributiva, processual e de reconhecimento, aproximando-se do vocabulário normativo da OIT e da UNFCCC.

		da forma como seus benefícios são repartidos. Esse marco conceitual foi aprofundado no <i>Outlook</i> de 2024, que estrutura a Justiça em torno de três pilares (desenvolvimento inclusivo, equidade e Justiça), permeados pela cooperação internacional como princípio transversal. O desenvolvimento inclusivo é apresentado como compromisso com a prosperidade compartilhada e a redução das desigualdades globais; a equidade, como a distribuição equilibrada de custos e benefícios; e a Justiça, como o dever de não deixar nenhum grupo ou território à margem da transição. Enquanto a OIT concebe a Transição Justa como processo de ajuste social e laboral no interior do modelo econômico vigente, a IRENA a reformula como projeto de transformação estrutural das bases produtivas e distributivas do desenvolvimento, articulando descarbonização, equidade e soberania energética.	
WBG – Grupo Banco Mundial	<i>Green, Resilient, and Inclusive Development</i> – GRID (WBG, 2021)	Processo de reconversão econômica e social planejada, que assegura mitigação de impactos em trabalhadores e territórios e garante novos meios de subsistência. Essa abordagem materializa-se em programas de assistência técnica e financiamento direcionado a governos nacionais para o fechamento de minas,	Financeira e de desenvolvimento, voltada à gestão de riscos e requalificação.

		recuperação de áreas degradadas, requalificação profissional e diversificação produtiva local, experiências implementadas, por exemplo, em regiões carboníferas da Polônia e do Leste Europeu.	
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	<i>Integrating Just Energy Transitions into NDCs</i> (AJET, 2024); <i>Climate Promise Reports</i> (2022–2024) (UNDP, 2022a; 2022b)	Instrumento de política pública (princípio, processo e prática) para alinhar mitigação e adaptação com trabalho decente, inclusão social, equidade intra e intergeracional e de gênero, Justiça racial, respeito pelos direitos dos Povos Indígenas, comunidades impactadas e migrantes.	Programática e institucional, com foco em governança nacional e NDCs.
CDP – Comitê de Política de Desenvolvimento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas	<i>A globally just transition: perspectives from the Committee for Development Policy</i> (CDP, 2024)	Processo global e multiescalar de transformação estrutural, cujo objetivo é garantir que “ninguém seja deixado (nem empurrado) para trás” na transição para economias de baixo carbono e ambientalmente sustentáveis.	Estrutural-desenvolvimentista, voltada à redistribuição global de recursos, capacidades e oportunidades, integrando Justiça Climática, social e econômica sob o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente	<i>Global Resources Outlook</i> (UNEP, 2024)	Processo multiescalar de redistribuição e correção das desigualdades materiais e ambientais, articulando Justiça Climática e Justiça de recursos. Nessa perspectiva, as políticas de transição devem atuar simultaneamente na redução das desigualdades, na promoção do bem-estar e na reconfiguração dos padrões globais de produção e consumo. O conceito é ainda associado ao princípio da suficiência, segundo o	Ambiental e sistêmica, voltada à integração entre economia verde e Justiça social.

		qual a equidade exige ampliar o uso de recursos em países de menor desenvolvimento e reduzi-lo nos contextos de alto consumo, buscando um equilíbrio compatível com os limites planetários.	
OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	<i>Labour and social policies for the green transition: a conceptual framework.</i> (Keese; Marcolin, 2023)	Política pública de mitigação de desigualdades, concebida para corrigir assimetrias territoriais, fiscais e sociais decorrentes da descarbonização. A OCDE propõe uma abordagem <i>place-based</i> , segundo a qual a Justiça depende da capacidade de cada território de reconstruir sua base econômica e institucional diante das mudanças produtivas e energéticas. Nesse sentido, defende o uso de instrumentos fiscais redistributivos e compensações regionais como mecanismos centrais para assegurar que os custos e benefícios da transição sejam partilhados de forma equitativa. A Transição Justa, portanto, é entendida menos como um princípio normativo universal e mais como estratégia de desenvolvimento regional e coesão social, voltada à sustentabilidade territorial das políticas climáticas.	Político-econômica, baseada no desenho institucional e na regulação territorial e fiscal da transição.
GCF – Green Climate Fund	<i>Realist review on just transition</i> (CGF-IEU; ILO, 2024)	Abordagem estratégica e processual que integra metas climáticas e sociais, visando sociedades mais verdes, inclusivas e resilientes. Fundamenta-se no diálogo social, na equidade distributiva e na adaptação ao contexto nacional. Enquadra a Justiça como eixo de desenvolvimento e	Socioeconômica e operacional, centrada na integração entre metas climáticas e Justiça social, com foco em financiamento, implementação e governança inclusiva.

		resiliência socioeconômica.	
CEM – Ministerial de Energia Limpa	<i>Pathways for empowering regulators to advance decarbonization</i> (Gutiérrez; Hernández, 2025)	Processo regulatório-institucional voltado a equilibrar descarbonização, acessibilidade e segurança energética. Fundamenta-se na coordenação entre governos e reguladores, buscando reduzir custos sociais e assimetrias setoriais da transição.	Institucional-regulatória, centrada na governança e coordenação multinível, voltada à equidade tarifária, acessibilidade e segurança energética.
ETC – Conselho de Transição Energética	<i>Energy Transition Council impact report 2020–2024</i> (ETC, 2024)	Princípio transversal e operacional da transição energética, que alia descarbonização, inclusão socioeconômica e acesso universal à energia. Fundamenta-se em coordenação política, técnica e financeira para garantir que a transição produza desenvolvimento equitativo e sustentável.	Política e operacional, baseada na coordenação multissetorial e na implementação prática da equidade nas políticas de descarbonização.
OPEC – Organização dos Países Exportadores de Petróleo	<i>World Oil Outlook 2050</i> (OPEC, 2025)	Não implica abandono rápido dos combustíveis fósseis, mas gestão gradual, pragmática e financeiramente viável da descarbonização, com apoio técnico e financeiro dos países desenvolvidos. A Justiça é entendida no plano interestatal, como Justiça Energética internacional, cujo objetivo é assegurar que as nações exportadoras não sejam desproporcionalmente afetadas por políticas climáticas unilaterais do Norte Global.	Goeconômica e defensiva, centrada na equidade internacional, segurança energética e direito ao desenvolvimento dos países produtores de petróleo.

Fonte: Elaboração própria com base na análise de documentos oficiais das instituições indicadas, referentes ao período de 2015 a 2025.

A leitura comparada dos organismos multilaterais permite observar que a Transição Justa deixou de ser uma categoria unívoca para se converter em gramática de governança atravessada por disputas hegemônicas discursivas. O eixo ONU–OIT preserva seu conteúdo normativo original, centrado em trabalho decente, proteção social e redistribuição de

oportunidades, enquanto o regime climático (UNFCCC) o transforma em critério de procedimentalização das negociações, e as agências energéticas e financeiras (IEA, IRENA, Banco Mundial, GCF) o reconfiguram sob racionalidades econômicas, tecnocráticas e de desempenho. No limite, a Justiça passa a operar como condicionalidade de governança, mais do que como princípio de transformação estrutural.

Essa pluralidade de leituras revela dois movimentos simultâneos: institucionalização e captura. Institucionalização, porque o termo consolida-se como referência transversal em acordos, planos e programas de financiamento; captura, porque sua força crítica é absorvida por linguagens de eficiência, competitividade e aceitabilidade social. O que antes se formulava como horizonte político de redistribuição e reparação torna-se métrica de performance e legitimidade, mediada por indicadores, fluxos financeiros e marcos regulatórios. A Justiça desloca-se, assim, do plano ético para o plano gerencial, convertendo-se em um parâmetro de governabilidade global e sofrendo um processo de profunda despolitização.

Entretanto, a circulação desse vocabulário entre instituições tão distintas também produz efeitos de difusão e aprendizado. Ao mesmo tempo em que dilui o conteúdo contestatório da Justiça, cria arenas de experimentação, nas quais países e regiões passam a incorporar o conceito em políticas nacionais, pactos setoriais e instrumentos de planejamento climático. É nesse ponto que a Transição Justa deixa o domínio normativo para ingressar na esfera prática da implementação, onde retórica e realidade se confrontam.

São essas experiências, das Parcerias de Transição Energética Justa (JETPs) firmadas com países do Sul Global, às estratégias regionais europeias de reconversão produtiva, passando pelas iniciativas latino-americanas e africanas de energia renovável inclusiva, que permitem observar como o conceito é operacionalizado, reinterpretado e limitado pelas condições políticas, financeiras e territoriais concretas, revelando os mecanismos de IB (Prado; Trebilcock, 2018) que esvaziam o discurso da Justiça. Essas dinâmicas internacionais de institucionalização e captura são fundamentais para compreender a efetividade potencial do caso brasileiro, pois influenciam o desenho normativo e os referenciais de governança que moldam o Marco Regulatório das Eólicas *Offshore* e suas vulnerabilidades institucionais.

A partir delas, o próximo item examina os laboratórios de implementação da Transição Justa, isto é, as experiências nacionais e regionais em que a Justiça deixou de ser apenas um princípio e passou a constituir um campo de disputa entre planejamento, financiamento e direitos. O objetivo é identificar, nessas práticas, os modelos de regulação, participação e redistribuição que podem iluminar a análise do caso brasileiro e, em particular, do Litoral

Setentrional potiguar, quanto à sua capacidade de traduzir o discurso da Justiça em mecanismos efetivos de governança socioambiental e energética.

2.2.2 Laboratórios de implementação e o Contorno Institucional (Institutional Bypass) como risco de mitigação da Justiça

A consolidação do vocabulário da Transição Energética Justa nas últimas duas décadas transformou princípios ético-políticos em categorias operacionais da governança climática. A Justiça, antes articulada como horizonte normativo de redistribuição e reconhecimento, foi gradualmente traduzida em variáveis de desempenho e em métricas de aceitabilidade social. Essa transição semântica e institucional se expressa de modo particular nos chamados laboratórios de implementação, entendidos aqui como os arranjos experimentais, multilaterais ou nacionais, criados para testar e operacionalizar o discurso da Transição Justa em contextos concretos de descarbonização e reconversão produtiva (IRENA, 2024; UNDP, 2022a).

Esses laboratórios constituem espaços híbridos entre direito, política e economia, uma vez que combinam planos nacionais, mecanismos de financiamento, taxonomias verdes e instrumentos de planejamento espacial. Sua promessa é acelerar a transição, corrigindo assimetrias históricas e criando trajetórias de baixo carbono “inclusivas”. No entanto, ao transformarem a Justiça em indicador técnico, inauguram um novo tipo de vulnerabilidade: a mitigação institucional da Justiça, isto é, a substituição da substância política da Justiça (conflito, redistribuição e deliberação) por sua forma procedimental, mensurável e gerenciável.

O termo *Institutional Bypass* tem origem no próprio contexto brasileiro. Antes de ser formalizado como conceito no campo do Direito e Desenvolvimento por Mariana Mota Prado e Michael J. Trebilcock, o vocábulo já aparecia no estudo seminal de Keith S. Rosenn (1971), “*The Jeito: Brazil’s Institutional Bypass of the Formal Legal System and its Developmental Implications*”. Nesse texto, o autor analisa o *jeito*, prática culturalmente enraizada de contornar normas e instituições formais em nome da flexibilidade e da conciliação, como uma forma de *bypass* institucional do sistema jurídico brasileiro, capaz de garantir funcionalidade sem reforma estrutural.

Rosenn observa que o *jeito* opera como válvula de escape institucional, permitindo que o sistema sobreviva às suas próprias disfunções. Ele distingue o *jeito* “benigno”, que busca adaptar a norma a finalidades socialmente legítimas, do *jeito* “maligno”, que reproduz corrupção e favoritismo, mas reconhece que, em ambos os casos, o mecanismo expressa uma tolerância cultural ao contorno da legalidade. Ao caracterizar o *jeito* como um “*bypass*

institucional do sistema formal”, Rosenn antecipa, ainda que de modo empírico, a lógica que décadas mais tarde seria teorizada como mecanismo de reforma institucional em contextos de desenvolvimento.

Desse modo, o Brasil não é apenas um caso de aplicação posterior da teoria do *bypass*: ele constitui o ponto de origem empírica do conceito, invertendo a geografia intelectual da categoria. O que Prado e Trebilcock posteriormente sistematizaram no âmbito do Direito e Desenvolvimento como uma estratégia legítima de inovação institucional já existia, no diagnóstico de Rosenn, como uma prática social difusa e historicamente consolidada, uma solução informal para disfunções burocráticas que permitia “fazer funcionar” o Estado sem transformá-lo.

A teorização posterior do *Institutional Bypass* inscreve-se na tradição do Novo Institucionalismo Econômico (*New Institutional Economics*), cujo marco fundacional está em Douglass North (1995) e na premissa de que as instituições (formais e informais) moldam os incentivos, os custos de transação e os resultados do desenvolvimento. Nesse campo, Prado e Trebilcock (2009, 2018) reinterpretem o *bypass* não mais como fenômeno cultural, mas como estratégia de reforma institucional alternativa. Seu propósito é contornar instituições disfuncionais ou lentas sem eliminá-las, criando arranjos paralelos juridicamente válidos que funcionam como laboratórios de eficiência e inovação institucional.

A proposta surge, portanto, como reação às abordagens prescritivas do *Law and Development* e às reformas de “primeira geração” inspiradas no Consenso de Washington, que buscavam transplantar modelos institucionais “de sucesso” sem considerar o contexto local (Prado *et al.*, 2025). O *bypass*, ao contrário, valoriza a experimentação contextualizada, reconhecendo que, em ambientes de alta rigidez burocrática e baixo capital institucional, reformas incrementais e paralelas podem gerar aprendizado sem o custo político de grandes rupturas.

Nos anos seguintes, Prado ampliou o alcance da teoria, aplicando-a à análise de reformas administrativas e de políticas públicas em contextos de fragilidade institucional, marcados por baixa *accountability*, sobreposição entre o público e o privado e personalismo político. A autora destaca que o *bypass* é sempre ambíguo: pode ser reformador, quando cria espaço para experimentação e aprendizagem institucional, ou conservador, quando apenas legitima arranjos paralelos que reproduzem desigualdades e enfraquecem mecanismos de participação democrática (Prado; Trebilcock, 2018).

No Brasil, Reis e Castro (2025) resgatam o diálogo entre o conceito e o texto de Rosenn, argumentando que o *jeitinho* representa uma versão informal e social do *bypass*

institucional. Um contorno adaptativo e cotidiano da legalidade, que pode produzir tanto soluções pragmáticas quanto distorções patrimonialistas. Essa leitura reaproxima o *bypass* de suas origens culturais e mostra que, sob diferentes roupagens, ele continua a expressar a tensão estrutural entre norma e eficiência no funcionamento do Estado brasileiro.

Assim, o *Institutional Bypass* deve ser compreendido como um modo de governança ambíguo, simultaneamente inovador e conservador, reformista e adaptativo. Sua função é tornar o sistema funcional sem alterá-lo profundamente, o que o torna especialmente útil, mas também perigoso, em contextos de transição institucional e de crise. É nesse ponto que o conceito encontra relevância analítica para o estudo da Transição Energética Justa. O risco de que a Justiça, formalmente incorporada nos marcos jurídicos da transição, seja operacionalizada por meio de mecanismos paralelos de eficiência, produzindo arranjos de *bypass* que mantêm a estrutura desigual sob a aparência da legalidade e da celeridade.

O uso do conceito de Contorno Institucional (*Institutional Bypass*) não se confunde com a adoção de uma teoria exógena ao direito brasileiro, mas com a mobilização de uma categoria analítica de Direito Público destinada a compreender os efeitos jurídicos da aceleração institucional. O IB descreve situações em que a forma normativa de legalidade é preservada, mas suas finalidades substantivas são reorientadas para uma racionalidade de eficiência procedimental. Mobilizá-lo permite avaliar a efetividade potencial das normas em contextos de transição acelerada, iluminando zonas cinzentas nas quais direitos procedimentais e redistributivos são reinterpretados sob o imperativo da viabilidade econômica.

Esse risco não é apenas teórico. No campo da transição energética, o *bypass* tende a assumir forma regulatória,⁴⁴ manifestando-se quando mecanismos legais, criados para acelerar investimentos e garantir previsibilidade, redefinem direitos e procedimentos participativos como etapas de legitimação, e não como instâncias de decisão. Nesses casos, a lei atua em uma zona cinzenta da legalidade. Não viola o direito, mas reinterpreta seus fins sob a lógica da eficiência. Essa é a racionalidade típica dos laboratórios de implementação, espaços em que o Estado, os organismos multilaterais e os agentes financeiros negociam simultaneamente Justiça e viabilidade econômica.

Essa dinâmica revela o deslocamento da dimensão política da Justiça para o plano tecnocrático da governança. A Justiça deixa de ser um fim normativo e se torna uma variável

⁴⁴ Sobre o conceito de “*bypass* regulatório”, ver Fortes (2020), que amplia a teoria de Prado e Trebilcock ao reconhecer a existência de *bypasses* legisladores e regulatórios criados para contornar a lentidão das reformas tradicionais. Os próprios autores (Prado; Trebilcock, 2020a) reconhecem o risco de déficits democráticos e de captura tecnocrática nesses arranjos, o que reforça a pertinência da análise crítica aqui proposta.

instrumental, um parâmetro de boa gestão. O resultado é um tipo de *bypass* estrutural, em que a função redistributiva da norma é absorvida pela função de coordenação do investimento. Como observa Amy Cohen (2020), o *bypass* contemporâneo não destrói as instituições, ele as reproduz em paralelo, redefinindo seu propósito. Essa forma de contorno, típica do Direito regulatório, não elimina o conflito, mas o reformula como problema de governança.

Nos laboratórios de implementação da Transição Justa, a tensão entre celeridade e deliberação é resolvida em favor da primeira. Os princípios de consulta e consentimento são mantidos formalmente, mas esvaziados de substância política. O processo é, portanto, juridicamente válido, porém normativamente pobre, pois cria atalhos administrativos para justificar políticas de transição acelerada. Como reconhecem Prado e Trebilcock (2020b), esses são os *hard cases* do Contorno Institucional, situações em que a eficiência legal convive com a erosão da legitimidade substantiva.

As primeiras experiências de implementação da Transição Justa ocorreram em espaços de experimentação institucional, como parcerias, fundos e planos nacionais que combinam instrumentos climáticos, fiscais e sociais. Esses arranjos se tornaram verdadeiros laboratórios de implementação, onde a Justiça deixou de ser apenas um princípio normativo e passou a ser um critério de governança.

O modelo mais difundido é o das Parcerias para a Transição Energética Justa (*Just Energy Transition Partnerships* – JETPs), lançadas a partir da COP26. Estruturadas como pactos entre países do Norte e do Sul Global, as JETPs articulam empréstimos, doações e investimentos privados para acelerar a descarbonização. Na África do Sul, por exemplo, o plano de US\$ 8,5 bilhões buscou encerrar usinas a carvão e criar empregos verdes (South Africa *et al.*, 2021). Contudo, o desenho financeiro das parcerias condiciona o “justo” à capacidade de entrega e de governança fiscal, deslocando a Justiça para o campo da eficiência. A dimensão redistributiva é convertida em *compliance* financeiro (Justiça como elegibilidade de crédito).

Na formulação de Csanadi e Helmeci (2025), as JETPs encontram-se hoje numa encruzilhada. Podem seguir uma rota estreita, centrada na descarbonização rápida via aposentadoria de usinas a carvão, medida em fechamentos de plantas e redução de intensidade carbônica; ou uma rota ampla, em que funcionariam como plataformas de transformação econômica estrutural, com expansão de capacidade limpa, empregos verdes e reconfiguração de sistemas industriais. Em teoria, ambas as ambições poderiam ser perseguidas em paralelo; na prática, o descompasso entre os custos estimados da transição e os recursos efetivamente mobilizados, com pacotes que cobrem apenas uma fração das necessidades de investimento e

são compostos majoritariamente por empréstimos (e não subsídios), força uma hierarquização: a parte “*just*” tende a ser comprimida em um subconjunto residual de medidas compensatórias, financeiramente marginais no desenho global dos acordos.

Esse arranjo revela uma tensão estrutural entre duas concepções de Justiça que dialoga diretamente com o Contorno Institucional. De um lado, muitos países anfitriões leem as JETPs como oportunidade de Justiça reparatória, esperando aportes concessionais ou a fundo perdido que reconheçam responsabilidades históricas e mitiguem os custos sociais da transição; de outro, o Grupo de Parceiros Internacionais (IPG, na sigla em inglês)⁴⁵ trata os acordos sobretudo como instrumentos de investimento climático eficiente, orientados pela maximização de abatimento de emissões a baixo custo e pela mobilização de capital privado.

Nessa assimetria, a Justiça passa a operar menos como critério normativo robusto (redistribuição, reconhecimento, reparação) e mais como condicionalidade gerencial: um requisito de desenho de projetos, de “boa governança” e de aceitabilidade política, cuja função principal é tornar financiáveis pacotes de descarbonização acelerada em contextos marcados por crise energética, dependência do carvão e forte pressão doméstica por desenvolvimento.

As dinâmicas político-econômicas específicas da África do Sul, Indonésia, Vietnã e Senegal aprofundam esse quadro. Em todos esses casos, Csanadi e Helmecki (2025) mostram como a agenda da Transição Justa é atravessada por interesses de segurança energética, estratégias de industrialização e coalizões domésticas que dependem materialmente dos combustíveis fósseis e das cadeias associadas (emprego regional, receitas fiscais, contratos de fornecimento). O resultado é que os laboratórios de implementação não apenas traduzem Justiça em governança técnica, mas também organizam o conflito distributivo em moldes compatíveis com a estabilidade das coalizões no poder. Os acordos funcionam como plataformas para amortecer choques (apagões, desemprego setorial, perda de competitividade), não necessariamente para redistribuir poder ou renda.

Nesses termos, as JETPs ilustram com nitidez o risco de que o Contorno Institucional,

⁴⁵ As JETPs são estruturadas por meio do *International Partners Group* (IPG), uma coalizão político-financeira formada inicialmente por Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França, União Europeia e África do Sul, criada especificamente para negociar e financiar esses acordos (South Africa *et al.*, 2021). Nas JETPs subsequentes, como Vietnã (European Commission, 2022) e Senegal (Government of Senegal, 2023), o grupo foi ampliado, passando a incluir países como Noruega e Dinamarca, refletindo a expansão desse modelo de cooperação. O IPG funciona como arquiteto do pacote financeiro: define a “ambição climática” esperada, fixa montantes e modalidades de financiamento e estabelece as condições gerais de governança. Embora anunciadas no âmbito das COPs, as JETPs não integram o regime jurídico do Acordo de Paris, e operam como arranjos paralelos de governança climática, nos quais a linguagem da Justiça legitima mecanismos predominantemente orientados à eficiência e ao investimento.

aqui na forma de arranjos regulatórios e financeiros paralelos, juridicamente legítimos, converta a Transição Justa em um dispositivo de acomodação territorial e macroeconômica da transição, mantendo intocadas as estruturas profundas de desigualdade social e de vulnerabilidade que o discurso da Justiça promete transformar.

Na União Europeia, o Mecanismo para uma Transição Justa (*Just Transition Mechanism* – JTM), criado no âmbito do *European Green Deal* (European Commission, 2019–2024),⁴⁶ é operacionalizado, no seu primeiro pilar, pelo Fundo para uma Transição Justa (FTJ), instituído pelo *Regulation (EU) 2021/1056* (European Parliament; Council of the European Union, 2021). O acesso aos recursos do Fundo depende da elaboração, por cada Estado-Membro, dos Planos Territoriais de Transição Justa (*Territorial Just Transition Plans* – TJTPs), que devem identificar os territórios mais afetados pela transição climática, descrever os impactos socioeconômicos esperados, definir necessidades de desenvolvimento e especificar as operações a serem financiadas nesses espaços (artigo 11 e Anexo II).

O desenho normativo do FTJ ancora o apoio financeiro na política de coesão econômica, social e territorial, concentrando recursos em regiões dependentes de combustíveis fósseis ou setores intensivos em emissões. O regulamento estabelece uma lista ampla de atividades elegíveis, que inclui tanto investimentos produtivos e reconversão econômica quanto requalificação profissional, inclusão social, combate à pobreza energética e apoio a grupos vulneráveis. À luz dessa arquitetura, o Fundo estrutura a Justiça sobretudo em termos territoriais, mitigando assimetrias regionais e apoiando economias afetadas, ao mesmo tempo em que incorpora objetivos sociais explícitos.

Embora destinado à transformação estrutural das economias regionais intensivas em carbono, o FTJ opera predominantemente como instrumento de acomodação territorial da transição, priorizando estratégias de diversificação econômica e resiliência regional, mais do que mecanismos redistributivos diretos voltados à correção de desigualdades sociais profundas. Essa ênfase em “solidariedade” como balanceamento interno, orientada a repartir encargos entre unidades político-territoriais, é consistente com diagnósticos de que, em outros domínios da política europeia, como migração, a solidariedade permanece predominantemente horizontal/interestatal, com limites para se converter em garantias

⁴⁶ O *European Green Deal* (Pacto Ecológico Europeu) é a estratégia da União Europeia (UE), apresentada em 2019, que estabelece o caminho para a neutralidade climática até 2050 e orienta reformas em energia, clima, biodiversidade e economia circular. Em 2021, seus objetivos foram transformados em obrigação jurídica pela Lei Europeia do Clima (*Regulation (EU) 2021/1119*), que tornou vinculante a meta de redução líquida de, no mínimo, 55% das emissões até 2030 e o compromisso de neutralidade climática em 2050. Após a crise energética de 2022, a UE aprovou o *REPowerEU*, plano destinado a reduzir a dependência de combustíveis fósseis russos, acelerar energias renováveis, diversificar o abastecimento e reforçar a eficiência energética, como parte da execução ampliada do Pacto (European Commission, 2019–2024).

centradas no indivíduo (Motte-Baumvol; Mont’Alverne; Braga, 2025).

Na América Latina, Chile e Colômbia, por exemplo, vêm internalizando a Transição Justa em seus marcos nacionais de clima e energia, mas com desenhos que ainda deixam em aberto quem decide e quem recebe o quê. No Chile, a expressão “Transición Justa” ganha relevo na NDC de 2020 (Chile, 2020), integrada ao pilar social da ação climática e associada à proteção de grupos vulnerabilizados e ao objetivo de assegurar que a descarbonização não reproduza assimetrias territoriais. A partir daí, o país desenvolveu instrumentos mais densos e multiescalares: a *Estrategia de Transición Justa en el Sector Energía*, voltada à reconversão laboral em zonas carboníferas; a *Estrategia Nacional de Transición Socioecológica Justa* (ENTSEJ), que amplia o escopo para conflitos socioambientais e desigualdades territoriais; e a institucionalidade criada em 2022 – *Oficina de Transición Socioecológica Justa* (OTSEJ), *Comité Interministerial de Transición Socioecológica Justa* (CITSEJ) e *Comité Interministerial de Transición Hídrica Justa* (CITHJ) – responsável por coordenar políticas de transição hídrica, energética e socioecológica.

A Lei Marco de Mudança Climática (Lei 21.455/2022) (Chile, 2022) reforça esse arranjo ao consagrar os princípios de equidade e Justiça Climática, obrigando que os planos nacionais, regionais e comunais incorporem participação cidadã e Avaliação Ambiental Estratégica (EAE, na sigla em espanhol) como condição de validade procedimental. Já a NDC 2025 (Chile, 2025) consolida todo esse movimento ao alinhar suas metas e instrumentos aos princípios e obrigações da Lei Marco e ao reconhecer a *Transición Socioecológica Justa* como orientação transversal de sua governança climática, reforçando a integração entre planejamento nacional e instrumentos territoriais da ENTSEJ. Embora esse arcabouço fortaleça a presença institucional da Justiça no planejamento climático e imponha deveres formais ao Estado, os documentos não estabelecem mecanismos juridicamente vinculantes de redistribuição territorial ou reparação socioambiental, deixando tais dimensões dependentes de regulamentação posterior e da capacidade estatal de transformar princípios em obrigações materiais nos territórios mais afetados.

Esses limites normativos aparecem de forma concreta na ENTSEJ, cujo desenho aprofunda a institucionalidade da transição, mas também evidencia a distância entre a participação formal e a capacidade decisória das comunidades. A ENTSEJ combina encerramento de termoeletricas em “zonas de sacrificio”⁴⁷ (como Tocopilla e Mejillones),

⁴⁷ O termo “zonas de sacrificio” refere-se a territórios, geralmente habitados por populações vulnerabilizadas, que suportam de forma desproporcional os impactos ambientais, sociais e sanitários decorrentes de atividades econômicas consideradas estratégicas (indústria extrativa, geração de energia, logística, entre outras). Nessas

recuperação ambiental, requalificação de trabalhadores e transformação produtiva, sob princípios explícitos de direitos humanos, igualdade de gênero, trabalho decente e equilíbrio ecossistêmico. Os procedimentos previstos (Avaliação Ambiental Estratégica da ENTSEJ, consultas públicas nacionais e regionais, painéis de especialistas e instâncias de governança local) ampliam a participação, mas mantêm caráter consultivo: não atribuem às comunidades um poder decisório vinculante sobre o ritmo nem sobre o conteúdo da transição, e os instrumentos não criam um direito subjetivo claro a compensações econômicas específicas, deixando em termos genéricos a distribuição dos benefícios e das medidas de reparação em nível territorial.

Já na Colômbia, a *Transición Justa* deixa de ser adjetivo e passa a estruturar o núcleo da política climática e energética. A NDC 3.0 (Colômbia, 2025a) inscreve a *Transición Justa* como eixo transversal das *Transformaciones para la Vida*,⁴⁸ e a *Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa*⁴⁹ a eleva à condição de “*columna vertebral*” da transição, conectando vulnerabilidade climática, desigualdade territorial e superação gradual do modelo extrativista fóssil (Colômbia, 2024; 2025a; 2025b). Esses instrumentos, ainda que distintos na sua institucionalidade, convergem para uma leitura da Transição Justa como política de transformação produtiva, orientada por processos participativos e por mecanismos de diálogo territorial que buscam enfrentar assimetrias históricas, especialmente em regiões carboníferas e petrolíferas como La Guajira e Cesar.

A rota combina diagnóstico severo de concentração de mercado, pobreza energética e conflitos socioambientais com metas e linhas de ação para reindustrialização, democratização da energia, pacificação territorial e reconversão laboral em regiões dependentes de carvão e hidrocarbonetos. Ao fazê-lo, desloca a Justiça de um apêndice social do setor energia para um projeto de transformação econômica de longo prazo. Ainda assim, o desenho permanece ancorado em instrumentos de planejamento e em reformas setoriais em construção – nova lei de minas, reconfiguração do mercado elétrico, políticas de reindustrialização –, de modo que critérios de redistribuição econômica, participação vinculante e reparação de territórios

áreas, os custos da produção são territorializados, enquanto os benefícios tendem a ser apropriados externamente, reproduzindo padrões históricos de desigualdade, invisibilização e violação de direitos. A expressão surgiu nos Estados Unidos para descrever regiões tornadas ambientalmente degradadas pela concentração de indústrias poluentes (Lerner, 2010). Na América Latina, o conceito foi apropriado para evidenciar como grandes empreendimentos operam segundo uma lógica que aprofunda desigualdades e produz vidas descartáveis. No contexto das energias renováveis, essas áreas passam a reunir os danos e custos socioambientais da transição, enquanto os benefícios econômicos e energéticos se deslocam para centros mais ricos e distantes.

⁴⁸ Expressão utilizada no Plano Nacional de Desenvolvimento 2022–2026 (Colômbia, 2023) e incorporada pelo governo colombiano como linguagem orientadora da ação climática no nível internacional.

⁴⁹ Coordenada pelo Ministério de Minas e Energia (Colômbia, 2025b).

sacrificados são formulados como objetivos e princípios orientadores, mais do que como direitos diretamente exigíveis pelas comunidades afetadas.⁵⁰

Assim como no caso chileno, a promessa de Justiça adquire robustez no plano normativo e retórico, mas sua tradução em mecanismos jurídicos vinculantes depende de regulamentação posterior e da capacidade estatal de enfrentar interesses estruturados nos territórios, onde o conflito distributivo permanece aberto e pouco normatizado. A ênfase, portanto, recai na aceitação social dos projetos, na proteção de trabalhadores afetados e na mitigação territorial dos impactos. Porém, os dispositivos institucionais permanecem em grande medida programáticos. Os processos participativos são concebidos como instâncias de consulta e concertação, sem efeitos vinculantes automáticos sobre decisões de investimento ou sobre a modelagem concreta dos projetos; e os mecanismos compensatórios (fundos, programas territoriais, medidas de proteção social) são delineados em termos amplos, sem critérios jurídicos precisos de distribuição, o que mantém indeterminada a densidade redistributiva efetiva da Transição Justa colombiana.

Em países como Senegal, Vietnã e Indonésia, que integram as JETPs firmadas após a parceria pioneira com a África do Sul, observa-se uma regularidade estrutural: a Justiça anunciada no discurso político é amarrada a arquiteturas financeiras altamente condicionadas, nas quais a liberação de recursos depende do cumprimento de metas climáticas, reformas regulatórias e, sobretudo, da demonstração de capacidade fiscal dos países anfitriões.

Os dados comparados evidenciam que apenas 3–4% do financiamento público das JETPs assume a forma de doações, enquanto a maior parte se estrutura como empréstimos concessionais, empréstimos comerciais, garantias soberanas e instrumentos de capital minoritário (Karg; Gupta; Chen, 2025). O mesmo estudo aponta que esse desenho reproduz assimetrias clássicas da arquitetura financeira internacional, uma vez que os países do Sul

⁵⁰ Exemplo disso, é a experiência piloto de “Comunidades Energéticas”, documentada pelo Instituto de Recursos Mundiais (WRI, na sigla em inglês), uma organização global de pesquisa, que ilustra, em escala local, tanto o potencial transformador quanto os limites jurídicos da *Transición Justa* na Colômbia (World Resources Institute – WRI, 2025). O caso evidencia como a democratização energética pode se articular a objetivos de autonomia territorial, redução da pobreza energética e valorização de saberes locais; contudo, expõe também a fragilidade institucional que atravessa a política nacional. As comunidades participam de diagnósticos, oficinas e decisões prévias sobre modelos de gestão, mas essa participação permanece não vinculante e sem incidência direta sobre tarifas, governança ou priorização de investimentos. Além disso, a coordenação entre níveis de governo permanece limitada; o Ministério do Meio Ambiente não ocupa posição central nos arranjos de implementação; e a sustentabilidade financeira das iniciativas segue condicionada a agentes externos concebidos para oferecer apoio técnico e econômico, porém incapazes de garantir a continuidade das ações para além das fases iniciais. Esse conjunto de fragilidades revela a ausência de um marco regulatório capaz de assegurar estabilidade institucional, direitos exigíveis e responsabilidades claramente distribuídas. Assim, embora o caso demonstre avanços concretos em inclusão e planejamento territorial, ele confirma que a densidade normativa da *Transición Justa* colombiana ainda é insuficiente para converter participação em poder decisório ou para garantir que a Justiça, reconhecida como *columna vertebral*, traduza-se em obrigações jurídicas efetivas no território.

precisam assumir novos riscos de endividamento, garantir contrapartidas regulatórias, aceitar planos de investimento predefinidos (como o *Comprehensive Investment and Policy Plan* da Indonésia ou o *Resource Mobilization Plan* do Vietnã) e adaptar seus calendários de descarbonização às expectativas do IPG, que define condições, cronogramas e padrões de viabilidade.

Ainda que formalmente apresentados como instrumentos “liderados pelo país”, os acordos envolvem dezenas de mecanismos paralelos (mais de 50 no caso da Indonésia e mais de 40 no Vietnã), cada qual com critérios próprios, exigência de *due diligence* e padrões ambientais, sociais e financeiros derivados das instituições financiadoras (Karg; Gupta; Chen, 2025). O resultado é que a Justiça deixa de ser critério substantivo para tornar-se parâmetro de operacionalização, ou seja, o que se denomina “Justo” é aquilo que permanece compatível com a governança fiscal, com o apetite de risco dos financiadores e com a lógica de bancabilidade dos projetos.

Nesses arranjos, a transição não é Injusta porque carece de intenção normativa, mas porque é subsidiariamente estruturada pela lógica financeira, reduzindo a Justiça a um atributo condicional de investimentos alavancados, e não a um direito vinculante das populações afetadas. Na prática, isso converte a dimensão “Justa” da parceria em um problema de viabilidade operacional e de governança macroeconômica, tendo em vista que a continuidade do apoio depende da capacidade dos países de cumprir trajetórias de investimento e reformas institucionalmente exigentes.

A escolha da África do Sul, do Vietnã, da Indonésia, do Senegal, do Chile e da Colômbia como estudo dos “laboratórios de implementação” decorre de uma característica analítica comum. Nesses países, a Transição Justa é formalmente incorporada a instrumentos estratégicos (NDCs, estratégias nacionais, JETPs ou planos setoriais), que articulam Justiça a reformas regulatórias, metas climáticas e arranjos financeiros complexos. Trata-se de experiências em que a Justiça não é apenas referência discursiva, mas componente estrutural de políticas em elaboração, o que permite observar como ela é operacionalizada, reinterpretada e eventualmente limitada no processo de implementação.

Em todos os casos analisados, verifica-se um padrão. A Justiça é progressivamente reconfigurada de horizonte redistributivo para parâmetro de governança. Nos países vinculados a JETPs, essa dinâmica se expressa na predominância de financiamento baseado em empréstimos sobre doações, na dependência de condicionalidades fiscais e regulatórias e na exigência de planos de investimento validados por grupos internacionais de parceiros, o que subordina a “Justiça” à viabilidade macroeconômica e ao apetite de risco das instituições

financeiras. No Chile e na Colômbia, a densidade institucional é maior, com arcabouços normativos que integram a Justiça a estratégias setoriais amplas; contudo, a concretização dos objetivos redistributivos permanece condicionada à regulamentação futura, à capacidade estatal de coordenação territorial e à ausência de mecanismos jurídicos vinculantes de participação decisória e reparação.

Esse conjunto de experiências revela os requisitos típicos do Contorno Institucional: (i) criação de arranjos paralelos legalmente legítimos (planos, fundos, parcerias, consórcios internacionais); (ii) manutenção das normas formais, mas com deslocamento do *locus* decisório para arenas técnicas, financeiras ou de coordenação interministerial; (iii) prevalência da lógica de desempenho (fiscal, regulatório ou de investimento) sobre a lógica de direitos; e (iv) transformação da Justiça em variável gerencial de aceitabilidade social e não em mecanismo redistributivo substantivo. Assim, os laboratórios de implementação não anulam a Justiça, mas a reconfiguram, convertendo-a em instrumento de governança da transição, no lugar de vetor de contestação e transformação estrutural.

Essa conclusão fornece a ponte necessária para a análise dos marcos normativos brasileiros sobre Transição Energética Justa. A partir desse referencial crítico, examinar-se-á como o ordenamento jurídico nacional e suas políticas climáticas, instrumentos de participação, regulações ambientais e recentes marcos de energia renovável, têm internalizado o conceito, e em que medida essa internalização reproduz, ressignifica ou tensiona as formas de Contorno Institucional observadas nos casos internacionais.

2.3 Marcos normativos brasileiros e parâmetros de análise

A consolidação de uma política energética orientada à descarbonização é um fenômeno relativamente recente no Brasil. Entretanto, a formação normativa que estrutura o setor elétrico nacional antecede, e em grande medida condiciona, a própria emergência da agenda climática. Este item examina como a política energética brasileira evoluiu até alcançar o léxico contemporâneo da transição energética, identificando em que medida, e com quais limitações, elementos de Justiça foram incorporados ao ordenamento jurídico.

A análise revela um movimento marcado por três características estruturantes: (i) forte tecnocratização do planejamento energético, (ii) dissociação entre desenvolvimento energético e Justiça socioambiental e (iii) incorporação tardia, fragmentada e pouco operacional do conceito de Transição Justa. Esse percurso explicita o descompasso entre a sofisticação normativa do setor e a persistente ausência de critérios vinculantes capazes de

orientar uma transição que enfrente desigualdades históricas, vulnerabilidades territoriais e conflitos distributivos.

A análise aqui desenvolvida toma como marco temporal o período pós-Constituição de 1988, quando se consolida o desenho institucional contemporâneo da política energética brasileira. Tal recorte é metodologicamente necessário por duas razões. Primeiro, porque é a partir de 1988 que se estruturam os pilares jurídicos e institucionais que moldam o setor energético atual (organização federativa, regime dos bens públicos, planejamento estatal e governança ambiental), e que, portanto, condicionam qualquer debate sobre Justiça na transição. Segundo, porque o próprio conceito de Transição Energética Justa é uma construção recente, ausente dos marcos legais anteriores e inexistente como categoria analítica no período pré-constitucional. Investigar antecedentes históricos ampliados desviaria o foco deste trabalho ao deslocá-lo para um contexto em que tal parâmetro ainda era incipiente.

Assim, a perspectiva adotada concentra-se na energia contemporânea sob a égide da Constituição de 1988, entendendo-a como ponto de partida adequado para avaliar como, e em que medida, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar a transição energética e os elementos de Justiça a ela associados. Esse enquadramento permite examinar criticamente o processo de internalização normativa do tema sem projetar retroativamente categorias que são próprias do debate atual.

A Constituição de 1988 institui os pilares da governança energética brasileira ao definir os bens da União (Brasil, 1988, artigo 20)⁵¹ e suas competências exclusivas para explorar os potenciais de energia (Brasil, 1988, artigo 21, inciso XII, alínea “b”, e artigo 176, *caput* e parágrafos).⁵² O modelo constitucional prioriza segurança, continuidade e

⁵¹ Art. 20. São bens da União:

[...]

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

[...]

§1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

⁵² Art. 21. Compete à União:

[...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

[...]

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

[...]

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica

organização centralizada do setor, conferindo ao Estado profundo poder regulatório (Brasil, 1988, artigo 22, inciso IV)⁵³ e de planejamento. Ao mesmo tempo, o texto constitucional incorpora um robusto regime ambiental (artigo 225),⁵⁴ que exige políticas públicas efetivas

constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

§2º É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.

§3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.

§4º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.

⁵³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

[...]

⁵⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, I, “b”, IV e V, e o art. 239 e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A.

§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.

§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do §1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o §1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro,

para assegurar a proteção do meio ambiente e a Justiça intergeracional.

Contudo, as matrizes normativas ambiental e energética foram historicamente tratadas de forma paralela no Brasil, com reduzida integração institucional. A Constituição de 1988, embora não utilize expressões como “transição energética”, mais consolidada em momento posterior, oferece fundamentos para orientar a política energética por parâmetros de Justiça Energética. Ainda assim, a interpretação predominante no setor manteve a política ancorada em racionalidades técnico-econômicas, mobilizando a Constituição sobretudo para fins de competência, propriedade dos recursos e segurança do suprimento. Nesse movimento, direitos sociais, desigualdades territoriais e impactos diferenciados sobre povos e comunidades tradicionais foram deslocados para instrumentos periféricos, como o licenciamento ambiental, insuficientes para enfrentar conflitos distributivos complexos ou reparar assimetrias históricas. Não se trata de uma lacuna constitucional, mas de uma subutilização constitucional, ou seja, a política energética consolidou-se em relativa autonomia em relação às dimensões sociais e territoriais que a própria Constituição habilita e exige considerar.

Exemplo disso, é o marco regulatório que define a política energética brasileira no período pós anos 1990, que firmou uma lógica decisória fortemente tecnocrática. A Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997a) instituiu a Política Energética Nacional (PEN) e estruturou um modelo voltado à expansão da oferta, modicidade tarifária e segurança energética. Embora relevante para reorganizar o setor, a lei não incorporou dispositivos sociais, territoriais ou de Justiça Energética. A dimensão distributiva da política energética permaneceu ausente do marco legal.

Nesse contexto, foram criadas ainda instituições centrais para o funcionamento do sistema: a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), responsável por regular tarifas e contratos;⁵⁵ o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), como instância estratégica;⁵⁶ o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), com papel técnico de coordenação;⁵⁷ e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), para viabilizar a comercialização de energia elétrica.⁵⁸ Em 2004, instituiu-se também a Empresa de Pesquisa Energética (EPE),⁵⁹ encarregada de produzir estudos e projeções que embasam o planejamento estatal. Esse arranjo institucional reforçou um padrão decisório centrado em

devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017)

⁵⁵ Lei nº 9.427/1996 (Brasil, 1996) e Decreto nº 2.335/1997 (Brasil, 1997b).

⁵⁶ Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997b) e Decreto nº 2.457/1998 (Brasil, 1998a).

⁵⁷ Lei nº 9.648/1998 (Brasil, 1998b) e Decreto nº 5.081/2004 (Brasil, 2004a).

⁵⁸ Lei nº 10.848/2004 (Brasil, 2004f) e Decreto nº 5.177/2004 (Brasil, 2004b).

⁵⁹ Lei 10.847/2004 (Brasil, 2004e) e Decreto nº 5.184/2004 (Brasil, 2004c).

análises técnico-econômicas, com baixa permeabilidade para variáveis socioterritoriais.

O instrumento mais significativo dessa arquitetura é o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), elaborado anualmente pela EPE, com apoio do Ministério de Minas e Energia (MME). A lógica dos PDEs privilegia parâmetros como custo marginal, sem incorporar indicadores de desigualdade, vulnerabilidade socioambiental ou distribuição de benefícios e riscos. Embora o PDE 2015 (Brasil, 2006), primeiro publicado pela EPE, já apresentasse um capítulo dedicado às “avaliações socioambientais”, essa incorporação não pode ser interpretada como adoção de uma perspectiva de Justiça como aproximação à Transição Justa. Como revelam os próprios documentos metodológicos, a análise socioambiental era conduzida por grupos de trabalho compostos exclusivamente por empresas do setor elétrico (Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras, Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletronorte, Furnas Centrais Elétricas S.A. – FURNAS, entre outras), sob coordenação técnica da EPE e do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL) da Eletrobras. Trata-se, portanto, de um exercício intraestatal e intraempresarial, orientado à identificação de riscos à implantação dos empreendimentos e à classificação territorial para fins de viabilidade técnica, e não à avaliação distributiva dos impactos, à consideração de sujeitos de direito ou à participação substantiva de comunidades afetadas.⁶⁰

O Decreto nº 9.578/2018 (Brasil, 2018a), ao consolidar os atos normativos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), desempenhava um papel particularmente relevante ao explicitar, em seu artigo 17,⁶¹ quais instrumentos seriam reconhecidos como

⁶⁰ O PDE 2034, penúltimo plano publicado, introduz referências explícitas à “Justiça compensatória ou restaurativa”, reconhecendo a necessidade de integrar grupos historicamente afetados pela expansão energética (Brasil, 2024a, p. 456). Esse avanço discursivo, contudo, não se converte em diretriz estruturante do planejamento. O documento limita-se a mencionar políticas já existentes, como o Programa Luz para Todos e a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (Lei nº 14.755/2023), que permanecem periféricas ao núcleo decisório do setor e não incidem sobre a modelagem da expansão da geração, da transmissão ou sobre a distribuição de riscos socioambientais. A ausência de critérios, métricas, instrumentos participativos ou mecanismos de hierarquização evidencia que a Justiça não opera como parâmetro vinculante, mas como recomendação externa ao próprio modelo de expansão. Nesse mesmo sentido, embora o PDE 2034 registre o deslocamento de alguns traçados de linhas de transmissão para evitar terras indígenas ou unidades de conservação, como no caso da LT 800 kV Graça Aranha–Silvânia (Brasil, 2024a, p. 396), tais ajustes não configuram a incorporação de Justiça Energética ao planejamento. Trata-se de medidas cartográficas e operacionais, posteriores à definição da expansão, orientadas sobretudo à mitigação de riscos regulatórios, à redução de incertezas e à aceleração do processo de implantação dos empreendimentos. Povos indígenas e demais grupos vulnerabilizados permanecem ausentes da modelagem e da tomada de decisão: aparecem como restrições espaciais a serem contornadas, e não como sujeitos cujos direitos e prioridades territoriais devam orientar a expansão energética. Assim, mesmo quando o PDE considera territórios protegidos, isso não altera o núcleo tecnocrático da política energética nem integra parâmetros de Justiça Energética na definição da expansão. Da mesma forma, o PDE 2035 (Brasil, 2025b), último lançado, ao adotar formato inovador em cadernos temáticos, tampouco aprofunda essa agenda, o que confirma que a referência à Justiça no PDE 2034 teve caráter declaratório e não transformador, sem repercussão normativa ou metodológica duradoura no planejamento energético nacional.

⁶¹ Art. 17. Para fins do disposto neste Decreto, são considerados os seguintes planos de ação para prevenção e

planos setoriais de mitigação e adaptação. Ali figuravam, lado a lado, por exemplo, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), o Plano para o Cerrado (PPCerrado), o Plano Setorial da Siderurgia e, sobretudo, o Plano Decenal de Expansão de Energia, incluído expressamente como plano climático do setor energético. Essa previsão estabelecia, pelo menos em tese, um vínculo institucional entre a política climática e o planejamento energético, reconhecendo que decisões sobre expansão da geração, transmissão e uso de recursos naturais deveriam compor a estratégia nacional de mitigação e adaptação. No entanto, o dispositivo foi revogado pelo Decreto nº 11.075/2022 (Brasil, 2022b), o qual desestruturou a lógica dos planos setoriais da PNMC e eliminou a vinculação formal entre energia e clima.

Em 2023, o Decreto nº 11.550 (Brasil, 2023a), que revogou o Decreto nº 11.075 e reorganizou por completo a governança climática federal, não restabeleceu essa conexão, ou seja, o novo arranjo não reinclui o PDE como plano setorial nem cria qualquer instrumento equivalente de articulação entre planejamento energético e metas climáticas. A ausência de qualquer referência à energia, justamente o setor cuja expansão é relevante para emissões (EPE, [S. d.]) e redistribuição territorial, sinaliza a manutenção de uma fronteira rígida entre o regime climático e o regime energético. Enquanto a PNMC passa a enfatizar governança, participação e monitoramento, permanece intacta a autonomia institucional do planejamento energético, concebido fora do alcance de obrigações climáticas substantivas.

Esse modelo ilustra com precisão o que a literatura sobre transições descreve como “efeitos de *feedback* das políticas”: escolhas institucionais anteriores moldam os repertórios cognitivos, os incentivos e as capacidades dos atores que operam dentro do sistema (Rosenbloom; Meadowcroft; Cashore, 2019). No caso brasileiro, essa dinâmica assume uma forma particular, pois a dimensão socioambiental foi incorporada ao planejamento energético de modo predominantemente instrumental, voltada a reduzir incertezas na implantação de empreendimentos e a antecipar conflitos operativos, e não como mecanismo de redistribuição, reconhecimento ou participação.

O Plano Nacional de Energia (PNE) 2055 (Brasil, 2025c), documento de visão de longo prazo mais recente elaborado pela EPE, reforça essa orientação ao projetar a transição

controle do desmatamento nos biomas e planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas:

I - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm;

II - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado - PPCerrado;

~~III - Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE;~~ (Revogado pelo Decreto nº 11.075, de 2022)

IV - Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura - Plano ABC; e

V - Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia.

energética sobretudo a partir de tendências globais de inovação tecnológica, competitividade industrial, segurança do suprimento e descarbonização. Embora cumpra seu papel de cenarização macroeconômica, o Plano não enquadra a transição como processo político atravessado por disputas territoriais, assimetrias socioeconômicas ou impactos diferenciados sobre comunidades vulnerabilizadas, dimensões centrais para a noção contemporânea de Justiça Energética. A ausência dessas variáveis confirma a persistência da separação entre planejamento energético e considerações distributivas ou territoriais, mesmo em documentos estratégicos de horizonte ampliado.

Em 2022, a promulgação da Lei nº 14.299 (Brasil, 2022b), regulamentada pelo Decreto nº 11.124/2022 (Brasil, 2022d), frequentemente celebrada como marco normativo brasileiro em âmbito federal da Transição Energética Justa, revela os limites dessa leitura. Como demonstram Costabile, Simões e Costa (2025), a norma se aproxima do conceito apenas no discurso. Isso porque permanece centrada na reconversão produtiva de regiões dependentes de carvão mineral, sem integrar critérios de Justiça distributiva, participativa e de reconhecimento, e sem reconhecer a pluralidade de conflitos territoriais que caracterizam a expansão das renováveis no país.⁶²

A insuficiência material da Lei nº 14.299 também se reflete em sua trajetória judicial. A norma encontra-se questionada no Supremo Tribunal Federal por meio da ADI 7095 (Brasil, 2022d), proposta pela Rede Sustentabilidade (Rede), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Socialista Brasileiro (PSB), em 10 de março de 2022, na qual se alega violação à Constituição, ao Acordo de Paris e à Política Nacional sobre Mudança do Clima diante da prorrogação da atividade carbonífera sob o rótulo de “Transição Justa”.⁶³ A judicialização da

⁶² Costabile, Simões e Costa (2025) afirmam que, em sua origem, o projeto embrionário da lei tratava exclusivamente de subvenções econômicas para distribuidoras de pequeno porte. Somente na tramitação na Câmara dos Deputados é que surgiu, por emenda desconectada do objeto original, a criação do chamado Programa de Transição Energética Justa, incluindo dispositivos que prorrogaram a operação do Complexo Termelétrico Jorge Lacerda (CTJL) e garantiram contratação compulsória de energia a carvão até 2040. Essa inclusão extemporânea é qualificada pela literatura legislativa brasileira como “jabuti”, isto é, a inserção de matéria estranha ao núcleo da proposição original, embora formalmente possível no processo legislativo ordinário. A lei articula-se diretamente com o Estado de Santa Catarina, onde se localiza a região carbonífera historicamente dependente da mineração e queima do carvão mineral. A “Transição Justa” ali é invocada como justificativa para um regime excepcional de proteção à atividade carbonífera, incluindo mecanismos de governança local (como a instituição de um Conselho com participação majoritariamente estatal), destinação compulsória de recursos das empresas para ações do programa e, sobretudo, a manutenção institucionalizada da geração térmica, contrariando as metas climáticas nacionais e globais. Os autores ainda destacam que a criação do programa catarinense não decorre de um processo de política climática estruturada, mas sim de pressões setoriais. Embora a Lei nº 14.299/2022 introduza nominalmente a Transição Justa no arcabouço jurídico federal, seu efeito prático é institucionalizar a permanência do carvão, evidenciando um descompasso entre a retórica da Justiça e a realidade material da política energética brasileira. Neste caso, a política acaba sendo por isso emblemática do risco de captura regulatória e do uso estratégico da noção de Justiça para legitimar interesses incumbentes.

⁶³ Nos autos, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima prestou informações e, até a última

matéria evidencia não apenas a fragilidade conceitual do marco normativo, mas também o uso estratégico do discurso da Transição Justa para justificar a manutenção de atividades fósseis, em nítido contraste com os parâmetros constitucionais e internacionais que orientam a descarbonização e a proteção de comunidades vulnerabilizadas.

Como resposta às demandas sociais nesse contexto, o Governo Federal instituiu, por meio da Portaria SG/PR nº 165/2023 (Brasil, 2023a), em 2023, a Mesa de Diálogo “Energia Renovável: direitos e impactos”, que representa um avanço qualitativo na abertura do Estado brasileiro às demandas de comunidades afetadas pela expansão das renováveis. Ao estabelecer como objetivos o acolhimento de denúncias, o mapeamento de sujeitos e territórios, a mediação de conflitos e o encaminhamento de propostas a órgãos competentes (Brasil, 2023a, artigos 2º e 3º), a Mesa cria obrigações procedimentais concretas à administração pública, vinculando-a ao monitoramento, à resposta institucional e à produção de relatórios com dados atualizados sobre violações e impactos socioambientais (Brasil, 2023a, artigo 5º).

Além disso, a incorporação de princípios como participação das partes interessadas, função social da propriedade e observância da Convenção 169 da OIT no tratamento de povos indígenas e comunidades quilombolas (Brasil, 2023a, artigo 4º) reforça o dever estatal de garantir processos decisórios mais inclusivos e territorialmente sensíveis. Embora sua força normativa seja predominantemente procedimental, a Mesa estabelece, pela primeira vez, um canal oficial e contínuo de diálogo que não pode ser ignorado pelo Executivo, criando parâmetros mínimos de responsividade estatal e ampliando o terreno institucional para a disputa por Justiça na transição energética.

Em 2024, o Executivo federal avança na institucionalização da transição energética com a criação da Política Nacional de Transição Energética (PNTE), acompanhada do Plano Nacional de Transição Energética (PLANTE) e do Fórum Nacional de Transição Energética (FONTE) (Conselho Nacional De Política Energética – CNPE, 2024). A Resolução do CNPE define a Transição Energética Justa da seguinte forma:

Art. 2º Para fins desta Resolução, define-se:

[...]

II - Transição Energética Justa e Inclusiva - transição energética comprometida com a promoção da equidade e da participação social, minimizando impactos negativos para as comunidades, trabalhadores, empresas e segmentos sociais vulneráveis às transformações no sistema energético, maximizando as oportunidades de desenvolvimento socioeconômico, de aumento de competitividade do setor produtivo e de combate às desigualdades e à pobreza, nos níveis internacional, regional e local;

[...] (CNPE, 2024)

O PNTE também estabelece diretrizes que mencionam a redução da desigualdade energética, a universalização do acesso à energia, o reconhecimento da diversidade regional e a transparência e participação social na formulação e implementação de programas de transição (CNPE, 2024, artigo 3º). O FONTE, por sua vez, é concebido como espaço consultivo permanente, com composição tripartite entre governo, sociedade civil e setor produtivo, e referência explícita à diversidade regional, racial, étnica e de gênero (CNPE, 2024, artigo 12). Esses elementos representam um avanço qualitativo em relação ao histórico de invisibilidade da Justiça na política energética brasileira, ao menos no plano discursivo e institucional. Contudo, o simples enunciado de finalidades e diretrizes não altera, por si, o núcleo decisório da governança energética. A PNTE não define critérios vinculantes para repartição de benefícios e encargos, nem estabelece mecanismos de incidência direta sobre a expansão da geração e da transmissão, a estrutura tarifária ou a distribuição territorial de riscos socioambientais.

O conjunto normativo recente revela, entretanto, um movimento ambivalente do Estado brasileiro: ao mesmo tempo em que o governo passou a incorporar, com maior intensidade, demandas históricas de comunidades afetadas pela expansão energética, fruto da pressão de movimentos sociais, litigância climática e densificação da agenda ambiental no Executivo, ele também mantém acenos consistentes ao setor empresarial, reafirmando compromissos com competitividade, segurança energética e atração de investimentos. A PNTE, o PLANTE, o FONTE e a Mesa de Diálogo ampliam o vocabulário institucional da participação e da Justiça, mas outras iniciativas, como a política do hidrogênio de baixa emissão de carbono (Lei nº 14.948/2024) (Brasil, 2024b), nova promessa de vetor energético de baixa emissão de carbono, ancoram-se em arranjos que continuam priorizando interesses incumbentes.⁶⁴

Nesse mesmo contexto, o Pacto pela Transformação Ecológica, firmado pelos três Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário), em 2024, constitui um marco político expressivo ao elevar a transição energética ao status de compromisso institucional transversal. No entanto, justamente pela sua centralidade simbólica, preocupa que o eixo

⁶⁴ Embora o texto invoque a descarbonização, a proteção ambiental e o alinhamento aos compromissos climáticos internacionais, a estrutura normativa privilegia sobretudo interesses do setor de óleo e gás. Isso se evidencia na “neutralidade tecnológica” prevista no artigo 2º, I, que viabiliza incentivos a formas fósseis de hidrogênio, e na inclusão do gás natural como insumo estratégico para a transição (Brasil, 2024b). A governança é atribuída à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) (Brasil, 2024b, artigos 11 a 14), reforçando a centralidade do setor fóssil, enquanto o Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (Rehidro) (Brasil, 2024b, artigos 26 a 28) cria incentivos fiscais orientados à competitividade, sem contrapartidas distributivas ou territoriais.

dedicado à Transição Energética Justa se limite à fixação de metas regulatórias referentes à hidrogênio, às eólicas *offshore* e ao mercado de carbono, sem incorporar salvaguardas sociais que assegurem a redistribuição equitativa de encargos e benefícios. Assim, o Pacto acaba por sinalizar uma concepção restrita de Justiça na transição, reforçando a ambivalência estatal mencionada.

De modo semelhante, o Programa de Aceleração da Transição Energética (PATEN), instituído pela Lei nº 15.103/2025 (Brasil, 2025d), organiza-se em torno de dois instrumentos centrais: o Fundo de Garantias para o Desenvolvimento Sustentável (Fundo Verde) e a transação tributária condicionada ao investimento em desenvolvimento sustentável (Brasil, 2025d, artigo 4º), cujo desenho normativo carece de critérios sociais, territoriais e redistributivos capazes de direcionar os recursos públicos para populações e territórios desproporcionalmente afetados pela transição.

Embora sofisticados do ponto de vista econômico, tais mecanismos não se articulam a direitos nem a parâmetros de equidade, reproduzindo a racionalidade setorial voltada à competitividade e à inovação, sem enfrentar as assimetrias que estruturam o espaço brasileiro. A integração substantiva da Justiça Energética exigiria que o PATEN vinculasse seus instrumentos a obrigações materiais, como: (i) critérios territoriais vinculantes para priorização de regiões impactadas; (ii) métricas distributivas para garantir repartição equitativa dos benefícios; (iii) condicionalidades sociais relacionadas à consulta prévia e à proteção de sujeitos coletivos; (iv) participação vinculante de comunidades e movimentos sociais na governança e no monitoramento dos recursos; (v) linhas específicas para avaliação e mitigação de impactos cumulativos; e (vi) estímulo direto à democratização da energia por meio de projetos comunitários e cooperativos. A ausência desses elementos converte o PATEN em política industrial de apoio à modernização tecnológica, mas não em instrumento de Justiça Energética, limitando sua capacidade de reordenar desigualdades históricas e de promover uma transição verdadeiramente inclusiva.

A esse cenário soma-se o Despacho da Presidência da República de 5 de dezembro de 2025 (Brasil, 2025e), que estabelece diretrizes para a criação do Fundo para a Transição Energética, a ser financiado por parcela das receitas governamentais provenientes da exploração de petróleo e gás natural. A iniciativa representa, em tese, um avanço ao propor fonte estável de financiamento para a descarbonização, aproximando o país de modelos internacionais que vinculam receitas fósseis à transição. Contudo, justamente por ainda não haver diretrizes definidas, permanece incerto se o futuro fundo incorporará salvaguardas capazes de orientar esses recursos para territórios vulnerabilizados ou comunidades afetadas

pela expansão energética. A dependência de receitas fósseis também suscita um tensionamento estrutural, o de que a transição é financiada pela continuidade da atividade que pretende superar, o que pode reforçar o paradoxo da “transição pelo fóssil” e comprometer a orientação redistributiva que uma Transição Justa exige. Enquanto não houver parâmetros claros de alocação e participação, o fundo tende a operar mais como instrumento macroeconômico voltado ao investimento no setor energético do que como mecanismo apto a enfrentar desigualdades históricas ou reparar assimetrias territoriais.

É à luz desse percurso que se compreende por que os avanços recentes, embora importantes no plano discursivo e institucional, permanecem insuficientes para alterar a lógica estruturante da política energética brasileira. A incorporação da linguagem da Justiça nas normas de transição, a criação de arenas participativas e a previsão de instrumentos financeiros não têm sido acompanhadas de salvaguardas capazes de redistribuir poder, proteger territórios vulnerabilizados ou assegurar participação substantiva de sujeitos coletivos historicamente marginalizados.

Essa insuficiência torna-se inteligível quando mobilizamos dois parâmetros de análise que parecem orientar os marcos normativos brasileiros sobre Transição Energética Justa: o *path dependence* e as *instrument-constituencies*, tal como caracterizados por Rosenbloom, Meadowcroft e Cashore (2019) em estudo que integra diferentes literaturas (transições sociotécnicas, ciência política institucionalista e estudos de políticas climáticas) para explicar como a estabilidade e a mudança se produzem nas políticas de descarbonização. O primeiro diz respeito aos processos de autorreforço institucional que estabilizam escolhas pretéritas, estreitam o leque de alternativas futuras e tendem a reproduzir, ao longo do tempo, prioridades originalmente definidas sob racionalidades técnico-econômicas. O segundo refere-se às coalizões de atores, públicos e privados, que, ao serem fortalecidas por instrumentos, fóruns e rotinas institucionais, passam a defender a manutenção de tais arranjos, influenciando ciclos subsequentes de tomada de decisão e limitando a incorporação de novos valores.

Esses mecanismos ajudam a explicar a persistente dissociação entre vocabulário e materialidade institucional, ou seja, a Justiça emerge como horizonte discursivo, enquanto a prática regulatória continua regida pelas racionalidades que consolidaram o setor desde a década de 1990, reinscrevendo, sob novas tecnologias, padrões históricos de assimetria territorial e invisibilização de conflitos socioambientais.

É precisamente nesse ponto que se abre o objeto analítico do capítulo seguinte. Se o marco normativo geral da Transição Energética Justa evidencia ambivalências estruturais, o marco regulatório emergente das eólicas *offshore* oferece um campo privilegiado para

observar como o *path dependence* e as *instrument-constituencies* operam concretamente na produção, e limitação, da Justiça Energética. A expansão acelerada desse setor, marcada por disputas territoriais, expectativas de investimento e normas ainda em consolidação, permite testar a hipótese central desta pesquisa: a de que a efetividade da Transição Justa depende menos da criação formal de instrumentos e mais da capacidade de tensionar e transformar trajetórias institucionais profundamente sedimentadas e coalizões técnicas que, conforme indicam Rosenbloom, Meadowcroft e Cashore (2019), moldam a agenda e a gramática decisória das políticas de transição.

O Capítulo 3, portanto, desloca a análise para o plano da efetividade potencial da norma, examinando se, e em que medida, o novo marco das eólicas *offshore* é capaz de superar os limites impostos por esses mecanismos estruturantes e de produzir uma transição que seja simultaneamente tecnicamente robusta, democraticamente orientada e territorialmente Justa.

3 O MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DAS EÓLICAS *OFFSHORE* E A EFETIVIDADE POTENCIAL DA NORMA

A transição energética brasileira ocorre em um contexto marcado por tensões estruturais entre projetos de descarbonização, interesses econômicos e a persistência de desigualdades profundas. Para compreender o surgimento e a conformação do Marco Regulatório das Eólicas *Offshore* (Lei nº 15.097/2025) (Brasil, 2025a), é indispensável partir de uma leitura ampla da matriz energética, das emissões setoriais, dos arranjos institucionais que moldam o planejamento do setor e dos movimentos recentes de internacionalização da economia azul.

Antes de ingressar, portanto, na análise dos antecedentes normativos específicos, este capítulo situa o Brasil no contexto energético, institucional e territorial mais amplo no qual se insere a normatização das eólicas *offshore*, de modo a evidenciar as condições materiais, políticas e econômicas que moldam a efetividade potencial da Lei nº 15.097/2025. Assim, torna-se possível avaliar como o desenho normativo brasileiro resulta do descompasso estrutural entre três temporalidades: o tempo público da celeridade regulatória, o tempo corporativo da rentabilização e o tempo socioecológico das comunidades tradicionais, que permanece estruturalmente desacoplado das decisões sobre o uso do mar.

A análise desenvolvida neste capítulo adota uma abordagem de hierarquização normativa e funcional, voltada a identificar não apenas a presença formal de determinados princípios ou diretrizes no texto legal, mas o momento, a densidade jurídica e a função sistêmica que cada eixo regulatório ocupa no desenho institucional do regime *offshore*. Essa opção metodológica parte da premissa de que normas jurídicas não operam apenas por enunciação declaratória, mas por sequenciamento, priorização e capacidade vinculante ao longo do processo decisório.

Nesse sentido, o argumento de que a Lei nº 15.097/2025 estrutura inicialmente a exploração da energia eólica *offshore* como mercado regulado, e, apenas de forma mediada, como território socialmente disputado, não se funda na inexistência de referências territoriais ou ambientais, mas na assimetria entre os regimes normativos que organizam o acesso às áreas e aqueles que tratam da consideração dos usos e dos impactos territoriais. A afirmação de que o eixo procedimental-contratual antecede a incorporação das considerações territoriais deve, portanto, ser compreendida em sentido técnico, e não retórico. Trata-se de reconhecer que a lei estabiliza juridicamente o mercado *offshore* antes de estabilizar juridicamente o território, produzindo uma ordem decisória na qual a governabilidade econômica é estruturada

como condição de possibilidade da governança socioambiental.

Essa leitura metodológica permite evitar dois equívocos analíticos recorrentes. De um lado, a desconsideração das referências territoriais existentes no texto legal; de outro, a equiparação automática entre presença normativa e efetividade jurídica. Ao enfatizar a sequência, a densidade e a função dos dispositivos, a análise busca evidenciar como o marco legal *offshore* organiza prioridades regulatórias e distribui, de forma assimétrica, os tempos da decisão estatal, elemento central para a avaliação crítica de sua efetividade potencial à luz da Justiça Energética. É precisamente nesse pano de fundo estrutural, marcado por pressões climáticas crescentes e pela centralidade do setor energético na dinâmica das emissões nacionais, que se insere a relevância material do debate regulatório.

Dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI, 2022) indicam que, atualmente, no Brasil, o setor de energia ocupa a terceira posição entre as fontes nacionais de emissões de GEE, sendo superado apenas pelo grupo “Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas” e pelo setor agropecuário. A EPE corrobora essa tendência ao registrar que, em 2024, as emissões antrópicas de CO₂ associadas à matriz energética brasileira alcançaram 431,3 milhões de toneladas de CO₂ equivalente, representando um incremento de 0,6% em relação ao ano anterior (EPE, 2025a). Essa participação, embora menor que a de países industrializados cuja matriz depende fortemente de combustíveis fósseis, tem crescido de forma constante devido ao aumento da demanda elétrica, expansão modal do transporte, uso de termelétricas fósseis e pressões relacionadas ao crescimento urbano (EPE, 2025a).

A matriz elétrica brasileira, historicamente ancorada na predominância das usinas hidrelétricas, atravessa um processo contínuo de diversificação. De acordo com dados de 2025, 84,49% da potência instalada nacional provém de fontes renováveis, distribuídas da seguinte forma: hidráulica (51,02%), eólica (15,99%), solar fotovoltaica (9,24%) e biomassa (8,24%) (Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, 2025). As fontes fósseis respondem por 15,51% da matriz, enquanto a energia nuclear permanece residual, limitada a dois empreendimentos em operação no estado do Rio de Janeiro. No caso específico da energia eólica, o país contabiliza 1.133 empreendimentos em operação, com potência outorgada, isto é, a capacidade máxima de geração autorizada pela ANEEL para instalação e exploração do serviço público de energia elétrica, de 34.618.653,86 KW ou aproximadamente 34,62 GW (ANEEL, 2025). Em 2024, segundo o Balanço Energético Nacional, a energia eólica representou aproximadamente 14% da geração elétrica (EPE, 2025a), consolidando o Brasil como líder da tecnologia na América Latina (Global Wind Energy Council – GWEC, 2025a).

Essa transformação, contudo, não é homogênea. A Região Nordeste concentra a maior parte das usinas eólicas *onshore*, com cerca de 1.028 empreendimentos em operação e potência outorgada total de 32.200.554,14 KW (32,20 GW), o que corresponde a aproximadamente 93% da potência eólica outorgada no país, evidenciando a forte concentração territorial dessa fonte energética (ANEEL, 2025). O estado do Rio Grande do Norte ocupa a segunda posição no ranking nacional de empreendimentos eólicos em operação, ficando atrás apenas da Bahia, que concentra 381 usinas. Com 314 usinas eólicas e potência outorgada de 10.455.436,00 KW (10,45 GW), o Rio Grande do Norte consolida-se como um dos principais polos da geração eólica no país (ANEEL, 2025). Na sequência, destacam-se os estados do Piauí, com 126 empreendimentos, e do Ceará, com 103, seguidos por Pernambuco (46), Paraíba (42) e Maranhão (16).

Essa concentração territorial, embora frequentemente justificada por condições climáticas e geoambientais favoráveis, não pode ser compreendida como um fenômeno meramente técnico ou neutro. Ela atualiza a questão agrária brasileira ao reinscrever a expansão recente dos empreendimentos energéticos em dinâmicas históricas de apropriação da terra, concentração fundiária e reordenamento dos usos do território, produzindo novas formas de desigualdade fundiária e socioambiental, como têm demonstrado análises críticas da dimensão ecológica da questão agrária e do extrativismo contemporâneo (Grandón; Vasconcelos; Smolski, 2024; Moore, 2008; Sauer, 2024). Trata-se de um processo que se insere naquilo que Harvey (2018)⁶⁵ denomina “geografia da diferença”, em que determinados territórios são reiteradamente mobilizados como espaços funcionais às dinâmicas contemporâneas de acumulação do capital, absorvendo de forma desproporcional os custos sociais e ambientais do desenvolvimento. Lógica semelhante vem se reproduzindo no campo das instalações de usinas solares, marcado por empreendimentos de larga escala que demandam vastas extensões territoriais e implicam reorganizações produtivas que nem sempre dialogam com modos de vida tradicionais.

Nesse cenário, a produção de energia eólica *offshore* passa a ser apresentada como a chamada “fronteira azul” da política energética, frequentemente colocada no discurso institucional e empresarial como alternativa capaz de contornar os conflitos fundiários associados à expansão eólica em terra. Essa narrativa, no entanto, longe de representar uma superação das disputas territoriais, sinaliza antes um deslocamento da fronteira do conflito, que migra do espaço continental para o espaço marítimo, reconfigurando, sem eliminar, as

⁶⁵ Obra originalmente publicada em inglês sob o título *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell Publishing, 1996.

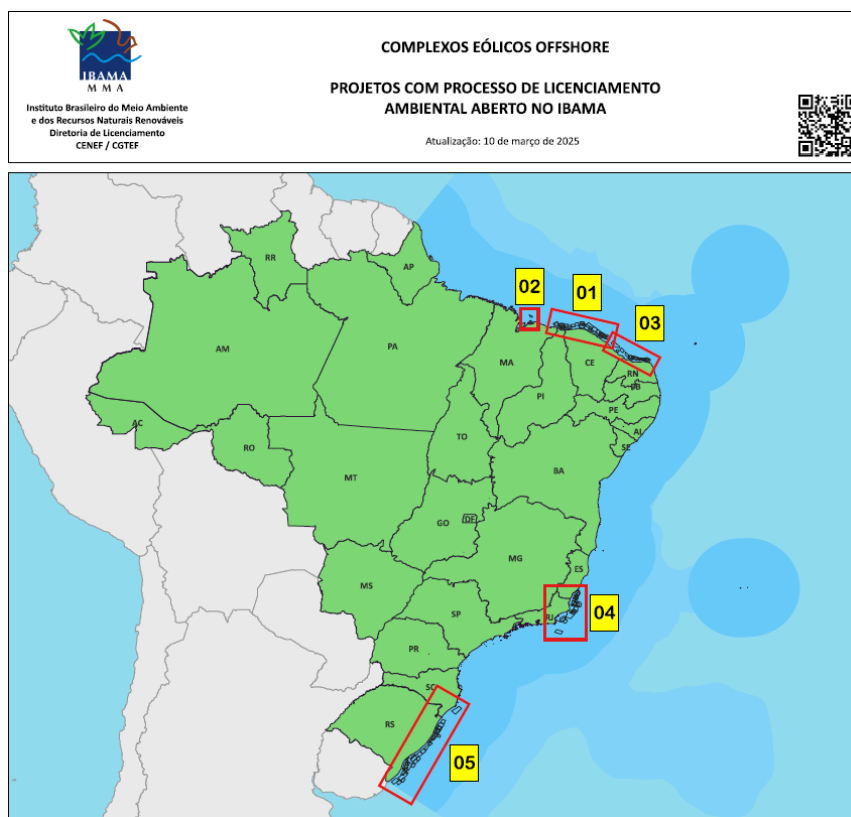
assimetrias já observadas no modelo *onshore*.

Internacionalmente, a expansão de usinas eólicas no mar tem assumido ritmo acelerado e caráter estratégico. De acordo com o *Global Wind Report 2025*, elaborado pelo Conselho Global de Energia Eólica (GWEC, 2025a), a Europa permanece como a principal região em termos de capacidade instalada acumulada, concentrando a maior parte dos empreendimentos eólicos em operação até 2024, enquanto a China se consolida como o maior mercado individual, respondendo por parcela crescente das novas instalações anuais. O relatório destaca ainda que a expansão *offshore* não se limita à dimensão tecnológica, mas está profundamente associada a estratégias nacionais de competitividade industrial, segurança energética e posicionamento geopolítico no contexto da transição energética global. A criação de arranjos multilaterais como a Aliança Global para Energia Eólica *Offshore* (GOWA, na sigla em inglês) é um exemplo que sinaliza a consolidação da energia eólica no território marítimo como vetor central da nova economia energética.

No Brasil, apesar de ainda não existir nenhuma eólica *offshore* instalada, o interesse corporativo é massivo. Até março de 2025,⁶⁶ o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) registrava 104 pedidos de licenciamento (50 deles localizados no Nordeste, dentre os quais, 14 no estado do Rio Grande do Norte), somando cerca de 247 GW em potência prevista em 16.178 empreendimentos, valor que ultrapassa, em muito, a totalidade da matriz elétrica brasileira atual (IBAMA, 2025) (Figuras 1 e 2).

⁶⁶ Dado mais recente do ano, averiguado em 15 de dezembro de 2025.

Figura 1 – Projetos para complexos eólicos *offshore* com processo de licenciamento ambiental em andamento no IBAMA



Fonte: IBAMA, 2025.

Figura 2 – Projetos na área 3 (parte do CE e RN) para complexos eólicos *offshore* com processo de licenciamento ambiental em andamento no IBAMA

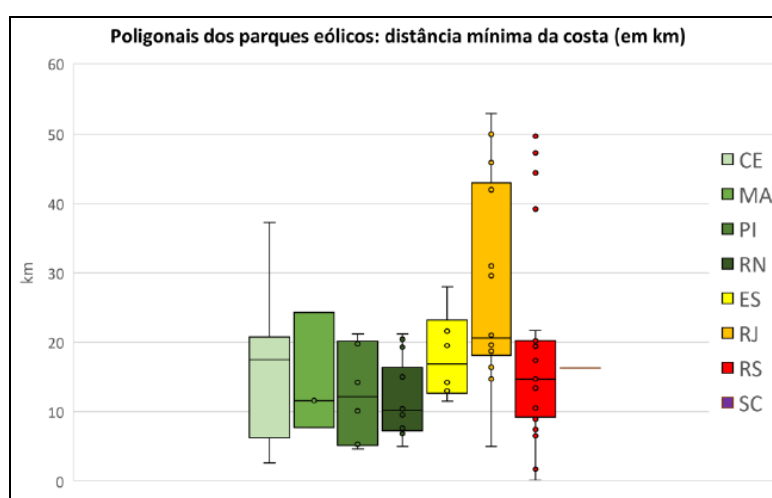


Fonte: IBAMA, 2025.

No caso do Rio Grande do Norte, os projetos caracterizam-se não apenas por um distanciamento relevante da linha de costa, mas também por uma ocupação preferencial de faixas marítimas de profundidade intermediária. Conforme os dados consolidados até março

de 2025, os empreendimentos potiguaros situam-se majoritariamente entre 20 e 30 km do litoral, incidindo sobre áreas com profundidades predominantemente entre 20 e 50 metros (IBAMA, 2025), intervalo considerado tecnicamente favorável para a implantação de aerogeradores com fundação fixa e menor custo⁶⁷ (Ministério de Minas e Energia – MME; EPE, 2020) (Figuras 3 e 4).

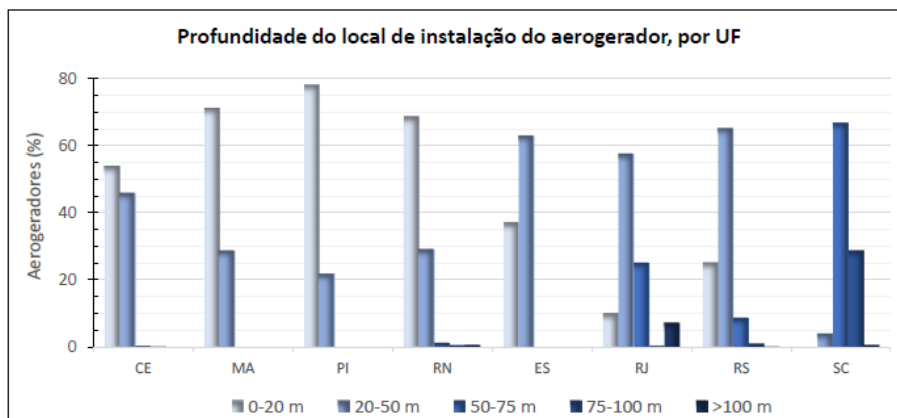
Figura 3 – Distância mínima da costa (por UF, em KM)
para complexos eólicos *offshore* com processo de
licenciamento ambiental em andamento no IBAMA



Fonte: IBAMA, 2025.

⁶⁷ Em entrevista, Jean-Paul Prates, autor do Projeto de Lei nº 576/2021, embrião do marco regulatório em estudo, sustenta que os projetos eólicos *offshore* no litoral setentrional do Nordeste, especialmente no Rio Grande do Norte, tendem a apresentar custos operacionais inferiores em razão da ampla extensão de plataformas continentais rasas, que permitem a instalação de aerogeradores com fundação fixa (Prates, 2025). O próprio argumento econômico, contudo, explicita que a viabilidade dos empreendimentos repousa na ocupação de áreas marítimas de baixa profundidade por longos trechos, característica que, ao mesmo tempo em que reduz custos técnicos, intensifica a sobreposição com outras atividades econômicas e usos tradicionais do mar, como a pesca artesanal, a navegação costeira e cadeias produtivas associadas ao litoral, ampliando o potencial de conflitos territoriais.

Figura 4 – Profundidade do local de instalação do aerogerador (por UF, em M) para complexos eólicos *offshore* com processo de licenciamento ambiental em andamento no IBAMA



Fonte: IBAMA, 2025.

No dia 24 de junho de 2025, o IBAMA concedeu a primeira Licença Prévia⁶⁸ para um projeto piloto de energia eólica *offshore* no Brasil, emitida para o “Sítio de Testes de Aerogeradores *Offshore*”, a ser instalado no litoral do município de Areia Branca, Rio Grande do Norte, a 4,5 km do Porto-Ilha, ponto de escoamento de sal no país (IBAMA, 2025). O projeto prevê capacidade de produção de até 24,5 MW, contemplando a instalação de dois aerogeradores, a uma distância aproximada de 15 a 20 quilômetros da costa potiguar, sob a coordenação técnica do Instituto Senai de Inovação em Energias Renováveis (ISI-ER). Apesar da emissão da licença, análise técnica e jurídica realizada pelo Centro de Referência em Direitos Humanos do Semiárido (CRDH Semiárido), programa de extensão vinculado à Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), sediada em Mossoró, Rio Grande do Norte, identificou violações aos direitos de comunidades tradicionais potencialmente afetadas pelo empreendimento (Centro de Referência em Direitos Humanos do Semiárido – CRDH Semiárido, 2025).

O estudo aponta, em especial, a ausência de participação social efetiva ao longo do processo de licenciamento, bem como a adoção de um modelo de licenciamento ambiental simplificado, sustentado por estudos considerados superficiais e insuficientes, incompatíveis

⁶⁸ “Licença Prévia (LP): aprova a localização e concepção do empreendimento, atividade ou obra que se encontra na fase preliminar do planejamento atestando a sua viabilidade ambiental, estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implantação, bem como suprimindo o requerente com parâmetros para lançamento de efluentes líquidos e gasosos, resíduos sólidos, emissões sonoras, além de exigir a apresentação de propostas de medidas de controle ambiental em função dos possíveis impactos ambientais a serem gerados.” (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMAMC, s.d.).

com a magnitude, a complexidade técnica e o caráter pioneiro do projeto, que inaugura precedentes decisórios para todo o litoral brasileiro. Ademais, o parecer destaca a inexistência de diagnósticos aprofundados sobre impactos cumulativos, modos de vida costeiros, dinâmica da pesca artesanal, biodiversidade marinha e riscos tecnológicos associados.

Ainda antes da edição de um marco legal específico para a energia eólica *offshore*, o IBAMA já tinha publicado, em parceria com a União Europeia, em 2019, um Termo de Referência (TR) destinado a orientar a elaboração de estudos ambientais para empreendimentos eólicos em ambiente marinho (IBAMA; European Union – EU, 2019). Esse documento técnico sinaliza que a administração ambiental federal já reconhecia, naquele momento, a complexidade socioambiental e ecossistêmica associada a esse tipo de projeto, ao exigir a consideração de impactos cumulativos e sinérgicos, interferências sobre a pesca artesanal, rotas de navegação, biodiversidade marinha, dinâmicas costeiras e usos tradicionais do mar.

O TR de 2019 revela, portanto, que o Estado brasileiro dispunha previamente de parâmetros técnicos mais robustos para a avaliação ambiental de complexos *offshore*, o que torna ainda mais problemático o recurso posterior a procedimentos simplificados de licenciamento. Nesse sentido, a distância entre as exigências técnicas já formuladas pelo próprio IBAMA e a condução concreta dos primeiros processos de licenciamento evidencia uma tensão interna entre o saber técnico-administrativo acumulado e a lógica de aceleração decisória, reforçando a hipótese de que a efetividade potencial da regulação ambiental tem sido seletivamente modulada em favor da viabilização célere dos empreendimentos. Essa corrida prospectiva por espaços no mar desenvolve-se paralelamente a um cenário elétrico interno complexo, no qual a expansão acelerada das fontes renováveis tem exposto fragilidades relevantes do sistema.

Já em 2020, a EPE publicou, o “Roadmap Eólica *Offshore* Brasil” (EPE, 2020), documento que sistematiza, sob a perspectiva do planejamento energético, os principais desafios, riscos e condicionantes para o desenvolvimento dessa fonte no país. O *Roadmap* reconhece expressamente a complexidade territorial e socioambiental da expansão *offshore* ao identificar, como obstáculos centrais, os conflitos potenciais com outros usos do espaço marítimo, a necessidade de integração com um planejamento espacial marinho, a adequação do licenciamento ambiental às especificidades da tipologia eólica *offshore* e a importância da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) como instrumento prévio de ordenamento e redução de conflitos. Ao mesmo tempo, o documento projeta um potencial técnico expressivo, estimado em centenas de *gigawatts* em áreas com profundidade de até 50 metros, e enfatiza a

urgência de estruturar a cadeia produtiva, a infraestrutura portuária e os sistemas de transmissão para viabilizar a inserção dessa fonte na matriz elétrica. Nesse sentido, o documento opera simultaneamente como repositório de cautelas técnicas e como vetor discursivo de aceleração, tensionando, desde o planejamento, a relação entre ordenamento territorial, Justiça Energética e urgência econômica.

Em 2023, o Operador Nacional do Sistema (ONS), entidade técnica que coordena e controla, em tempo real, a operação da geração e da transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN), sob regulação e fiscalização da ANEEL, revisou suas diretrizes de tratamento do *curtailment*, prática de limitar a produção de usinas renováveis quando a rede não é capaz de absorver o excedente. A motivação foi a crise de confiança desencadeada pelo apagão nacional de agosto de 2023, considerado um marco no setor elétrico brasileiro, que evidenciou fragilidades na transmissão e questionou a capacidade das usinas eólicas e fotovoltaicas de responderem a eventos extremos na malha elétrica (ONS, 2025).

Diagnóstico publicado pelo ONS em 2025 reforça que a expansão acelerada das fontes renováveis no Brasil, quando dissociada de investimentos proporcionais em redes de transmissão, sistemas de armazenamento de energia e instrumentos de flexibilidade operativa, tende a gerar instabilidades no sistema elétrico e a elevar os custos sistêmicos (ONS, 2025). O ONS destaca a necessidade de modernização da regulação e do planejamento setorial, especialmente para viabilizar a integração eficiente de sistemas de armazenamento ao SIN, de modo a mitigar o *curtailment* e responder às novas dinâmicas operacionais impostas pela intermitência das renováveis. A reavaliação dos modelos após a perturbação sistêmica de 2023 evidenciou, ademais, que os leilões de transmissão realizados em 2023 e 2024 não incorporaram adequadamente a demanda por reforços específicos e investimentos voltados à estabilidade de tensão, revelando um descompasso entre a expansão da geração e a infraestrutura necessária para sua absorção. Por fim, o ONS recomenda ainda a revisão das políticas públicas de subsídios e incentivos às fontes renováveis, com o objetivo de reduzir distorções regulatórias que acabam por onerar os consumidores finais e ampliar a ocorrência de cortes de geração. Esse estudo assume relevância particular para a energia eólica *offshore*, cujo escoamento da produção exigirá obras marítimas e terrestres de grande porte, com elevados custos financeiros, complexidade técnica e prazos extensos de implantação.

A reação do setor elétrico ao diagnóstico do ONS evidenciou um campo de disputas narrativas e regulatórias em torno das causas e dos custos da crise operacional em curso. Entidades representativas da geração renovável, em especial do segmento eólico, passaram a

rechaçar a atribuição do *curtailment* à expansão das fontes variáveis, deslocando a responsabilidade para falhas históricas de planejamento, atrasos na transmissão e deficiências regulatórias acumuladas (Associação Brasileira de Energia Eólica e Novas Tecnologias – ABEEólica, 2025). O posicionamento do setor eólico organizado diante da crise sistêmica do setor elétrico revela uma concepção de transição energética fortemente orientada pela preservação da rentabilidade e da previsibilidade de receitas da geração centralizada, em detrimento de uma abordagem centrada no direito de acesso à energia. Ao atribuir, inclusive, papel central à micro e minigeração distribuída⁶⁹ como fator de distorção sistêmica, enfatizando seus efeitos sobre a alocação de custos, a redução do mercado cativo e a ameaça à expansão da eólica e da solar centralizadas, o Manifesto reconhece apenas de forma lateral que a geração distribuída (GD) representa avanços na democratização do acesso à energia.⁷⁰

Essa admissão é rapidamente neutralizada por uma narrativa que privilegia os impactos da GD sobre a estabilidade financeira das distribuidoras e sobre a cadeia industrial da geração em larga escala, deslocando o debate do campo dos direitos energéticos para o da proteção dos investimentos e da competitividade setorial.⁷¹ Tal enquadramento evidencia os

⁶⁹ De acordo com a Lei nº 14.300/2022 (Brasil, 2022e), que institui o Marco Legal da Microgeração e Minigeração distribuída, dentre outros, microgeração distribuída é a “[...] central geradora de energia elétrica, com potência instalada, em corrente alternada, menor ou igual a 75 kW (setenta e cinco quilowatts) e que utilize cogeração qualificada, conforme regulamentação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), ou fontes renováveis de energia elétrica, conectada na rede de distribuição de energia elétrica por meio de instalações de unidades consumidoras; (artigo 1º, inciso XI). Já a minigeração distribuída, é a “[...] central geradora de energia elétrica renovável ou de cogeração qualificada que não se classifica como microgeração distribuída e que possua potência instalada, em corrente alternada, maior que 75 kW (setenta e cinco quilowatts), menor ou igual a 5 MW (cinco megawatts) para as fontes despacháveis e menor ou igual a 3 MW (três megawatts) para as fontes não despacháveis, conforme regulamentação da Aneel, conectada na rede de distribuição de energia elétrica por meio de instalações de unidades consumidoras;” (artigo 1º, inciso XIII). Ou seja, são modalidades de geração de energia elétrica realizadas próxima ou no próprio local de consumo, conectadas à rede de distribuição, e não ao sistema de transmissão. Exemplos de microgeração distribuída são os sistemas fotovoltaicos residenciais ou de pequenos comércios, e, de minigeração distribuída, unidades comuns em condomínios, empresas, cooperativas ou projetos compartilhados.

⁷⁰ O Manifesto aponta expressamente: “Mas há um fator estrutural, antes silencioso, que agora exige atenção urgente: a expansão descoordenada da micro e minigeração distribuída. Embora represente avanços na democratização do acesso à energia, sua ascensão baseada em subsídios mal calibrados, sem contrapartida e gerência sistêmica tem gerado distorções profundas no setor elétrico brasileiro. A GD desloca consumidores do mercado cativo, distorce a alocação de custos, compromete a previsibilidade de receita das distribuidoras e ameaça diretamente a expansão da geração renovável centralizada, especialmente a eólica, mas também, a solar centralizada. O resultado é perceptível: desestímulo ao investimento, reversão de uma indústria 80% nacionalizada e com empregos locais, demissões em massa no chão de fábrica e descomissionamento de diversas linhas produtivas. Estamos diante de uma crise que não é apenas conjuntural. É uma crise sistêmica.” (ABEEólica, 2025).

⁷¹ Em contraposição ao posicionamento da ABEEólica, o Instituto Nacional de Energia Limpa (INEL) apresentou leitura significativamente distinta sobre o fenômeno do *curtailment* e o papel da micro e minigeração distribuída no atual contexto do setor elétrico. Em Nota (Chiappini, 2025), a entidade rejeita a atribuição simplificada dos cortes de geração à expansão da GD, sustentando que o problema decorre de fatores estruturais acumulados, como atrasos históricos na expansão da transmissão, escolhas de planejamento e critérios operativos adotados ao longo do tempo. Diferentemente da narrativa empresarial centrada na preservação da geração centralizada, o INEL enfatiza a função democratizante da geração distribuída, estimulada pelo próprio marco

limites de uma leitura estritamente econômico-empresarial da transição energética, na qual a Justiça Energética é reduzida a variável secundária e os ganhos sociais associados à descentralização da geração, como autonomia, redução da pobreza energética e acesso ampliado, são subsumidos à lógica da eficiência de mercado e da manutenção dos fluxos de lucro.

Paralelamente, o debate institucional passou a articular, em nível regulatório e político, a contenção dos custos associados ao *curtailment* que poderiam ser transferidos para os consumidores finais. Em 2025, a direção da ANEEL chegou a sugerir a adoção de um teto para o ressarcimento financeiro às geradoras afetadas por cortes de geração, indicando preocupação com o potencial impacto tarifário desse mecanismo caso fosse integralmente aplicado (Avelar, 2025). Essa proposta insere-se numa disputa sobre quem deve arcar com os custos decorrentes da reorganização do setor elétrico, sobretudo em um momento de expansão acelerada das renováveis sem a correspondente expansão da infraestrutura de transmissão. No entanto, flutuações tarifárias tendem a intensificar desigualdades sociais e regionais, sobretudo para grupos que já enfrentam risco de pobreza energética.

A reação do mercado ante essas propostas expõe que a transição energética brasileira configura um campo de conflitos distributivos, no qual agentes econômicos pressionam por soluções que protejam suas receitas e expectativas de lucro, enquanto as implicações de custo e risco, particularmente para os consumidores e para o sistema como um todo, permanecem em disputa. Essas controvérsias não se limitam ao plano regulatório ou setorial, mas projetam efeitos diretos sobre a inserção macroeconômica do país no sistema elétrico regional e sobre sua estratégia de segurança energética.

Além das tensões operacionais e regulatórias já descritas, passam a emergir respostas estratégicas de atores estatais e privados diante do excesso de geração renovável no Nordeste. No Ceará, por exemplo, onde volumes expressivos de energia eólica e solar não encontram margem suficiente de escoamento na rede, o governo estadual anunciou a destinação desse excedente para novos *data centers*⁷² a serem instalados na Zona de Processamento de Exportação (ZPE) do Complexo do Pecém, com consumo estimado em cerca de 1 GW de eletricidade renovável e expectativa de atração de investimentos de grande porte (Pascoal,

regulatório como instrumento de ampliação do acesso à energia limpa e de mitigação de custos para consumidores. O Instituto apresenta preocupação com propostas que possam resultar na penalização indevida de pequenos geradores e consumidores, por meio da imposição de encargos adicionais, exigências obrigatórias de armazenamento ou restrições desproporcionais à GD, transferindo ao cidadão os custos de falhas sistêmicas que não lhe são imputáveis.

⁷² Esses empreendimentos estão diretamente associados à expansão acelerada da economia digital e, em especial, ao avanço de aplicações intensivas em processamento de dados e inteligência artificial, que demandam grande capacidade computacional contínua e elevado consumo energético (IEA, 2025b).

2025).

A iniciativa busca converter a chamada “energia desperdiçada” em atividade econômica e captação de capital, sinalizando uma articulação entre transição energética e infraestrutura digital. Contudo, esse arranjo também evidencia como os excedentes de geração tendem a ser capturados por circuitos específicos de valorização econômica, frequentemente dissociados das necessidades comunitárias e de um planejamento energético integrado. Ademais, projetos desse porte podem produzir impactos socioambientais relevantes, especialmente em contextos de escassez hídrica, uma vez que passaram a demandar volumes de água significativamente superiores aos inicialmente previstos no licenciamento ambiental, chegando a patamares até sete vezes maiores do que o originalmente estimado (Climainfo, 2025). Esses empreendimentos, por fim, permanecem dependentes de reforços adicionais de infraestrutura, como a implantação de novas linhas de transmissão e subestações dedicadas, o que reintroduz o debate sobre a socialização dos custos e a distribuição assimétrica dos ônus da transição energética.

A discussão ultrapassa o âmbito local ou setorial e se projeta sobre o funcionamento mais amplo do sistema elétrico nacional, na medida em que escolhas de investimento, alocação de riscos e prioridades de expansão influenciam diretamente a segurança do suprimento e a inserção do país no mercado regional de energia. Em contexto ampliado, o Brasil apresenta comportamento oscilante entre importação e exportação de energia elétrica, condicionado pelas variações hidrológicas anuais e pela disponibilidade de intercâmbio com países vizinhos, especialmente Argentina e Uruguai (ONS, 2025). Embora historicamente exportador líquido, episódios recentes de importação emergencial evidenciam a vulnerabilidade estrutural de um sistema ainda fortemente dependente da variabilidade climática, reforçando a busca por diversificação tecnológica, inclusive por meio da energia eólica *offshore*.

Diferentemente da exportação direta de eletricidade, juridicamente restrita e operacionalmente condicionada ao SIN, a agenda do hidrogênio verde⁷³ surge como uma

⁷³ Puga (2024) define o hidrogênio verde como o hidrogênio produzido por meio da eletrólise da água, utilizando eletricidade proveniente exclusivamente de fontes renováveis, como a energia eólica e solar, de modo a não gerar emissões diretas de gases de efeito estufa no processo produtivo. Diferencia-se, assim, das formas hoje predominantes de hidrogênio, majoritariamente obtidas a partir de combustíveis fósseis, e é apresentado como vetor energético estratégico para a descarbonização de setores industriais intensivos em energia e de difícil eletrificação direta, como a siderurgia, a indústria química e a produção de fertilizantes. O autor ainda ressalta, contudo, que sua produção em escala industrial demanda grandes volumes de eletricidade renovável, água (frequentemente por meio de dessalinização), além de extensa infraestrutura energética, portuária e territorial, podendo gerar impactos socioambientais relevantes caso não seja acompanhada de planejamento integrado, regulação adequada e salvaguardas territoriais.

nova fronteira de inserção internacional da energia renovável, ao permitir a conversão de excedentes elétricos em vetores energéticos exportáveis, funcionando como forma indireta de armazenamento e deslocamento espacial da energia (Oliveira, 2022). O movimento tende a intensificar a pressão sobre a oferta elétrica nacional, sobretudo diante da expectativa de crescimento da demanda industrial associada à mineração de minerais críticos e à expansão da cadeia metalúrgica, setores estratégicos da transição energética, mas fortemente dependentes de energia abundante, contínua e a custos competitivos.

Esse panorama revela que a consolidação do Marco Regulatório Brasileiro das Eólicas *Offshore* não resulta de um processo gradual de amadurecimento institucional, mas de uma sequência de atos normativos orientados por uma lógica de aceleração decisória. A combinação entre pressões internacionais por descarbonização, interesse crescente de investidores globais e uma política energética nacional ancorada na ampliação de megaprojetos marítimos produziu um ambiente regulatório no qual as futuras usinas *offshore* são antecipadas como inevitáveis, mesmo antes que existam parâmetros sociais e territoriais mínimos para sua viabilização legítima. Nesse contexto, a Lei nº 15.097/2025 passa a operar como um instrumento de ordenamento do mar voltado prioritariamente à segurança jurídica do investimento, reforçando um arranjo institucional em que a dimensão social da transição permanece secundarizada.

É justamente aqui que emerge o problema central analisado neste capítulo. Os diferentes regimes de temporalidade que estruturam a transição energética não se articulam de modo equitativo. Essa divergência estrutural de tempos revela que a efetividade potencial da Lei nº 15.097/2025 é profundamente assimétrica. Para agentes estatais e corporativos, a norma oferece previsibilidade, institucionaliza mecanismos de cessão de áreas, estabiliza expectativas de investimento e reforça o alinhamento do Brasil às cadeias globais das energias renováveis. Nesse plano, sua potencialidade é alta e sua eficácia tende a se confirmar. Para as comunidades tradicionais, entretanto, a situação é inversa. A lei não integra salvaguardas procedimentais robustas, não define critérios substantivos de Justiça e não reconhece plenamente o maréotério como território vivo, dotado de usos, cosmologias e regimes próprios de pertencimento. O que a norma oferece a esses grupos é uma potencial efetividade profundamente frágil e condicionada, que depende mais da mediação administrativa futura do que de garantias estruturais inscritas no texto legal.

É à luz dessa assimetria que este capítulo se desenvolve. Nos tópicos a seguir, será demonstrado, portanto, que: (item 3.1) os antecedentes normativos revelam um movimento de aceleração regulatória que antecipa o *offshore* como inevitável, sem integrar a Justiça

energética como parâmetro decisório; (item 3.2) o aparato estatal e os mecanismos de financiamento reforçam uma orientação de mercado que privilegia a expansão rápida da infraestrutura, consolidando expectativas de investimento como eixo ordenador do território marítimo; (item 3.3) a análise da Lei nº 15.097/2025 evidencia um desenho institucional que combina dispositivos eficazes para a exploração econômica com salvaguardas sociais frágeis, produzindo uma efetividade potencial seletiva; (item 3.4) as dimensões de Justiça (processual, distributiva e de reconhecimento) são abordadas de modo insuficiente ou meramente declaratório, o que compromete a capacidade da norma de responder às desigualdades socioespaciais historicamente vividas pelas comunidades costeiras; e, por fim, (item 3.5) o diálogo entre o Marco Regulatório e o Direito Internacional dos Direitos Humanos reforça a percepção de que o Brasil ainda está distante dos padrões de proteção exigidos para megaprojetos em territórios tradicionais.

Por fim, apresenta-se uma síntese crítica (item 3.6) segundo a qual a transição energética marítima brasileira, tal como normatizada até o momento, conforma um regime jurídico de efetividade potencial mitigada e profundamente assimétrica: ao mesmo tempo em que se mostra funcional para acelerar a abertura da fronteira de investimentos em eólicas *offshore* e estabilizar expectativas de mercado, revela-se estruturalmente insuficiente para assegurar Justiça Energética, reconhecimento territorial e proteção efetiva dos direitos das comunidades tradicionais costeiras.

3.1 Antecedentes normativos e o imperativo da celeridade (PL nº 484/2017, PL nº 11.247/2018, PL 3.655/2021, PL nº 576/2021, PL nº 5.932/2023 e Decreto 10.946/2022)

A conformação do marco regulatório brasileiro para a exploração do potencial energético *offshore* não resulta de um processo incremental, pautado por deliberação pública estruturada e integração progressiva de salvaguardas socioambientais. Ao contrário, sua origem está profundamente marcada por um regime de celeridade normativa, no qual a urgência climática é progressivamente convertida em urgência de mercado, operando como justificativa política para a antecipação de decisões estratégicas antes da consolidação de parâmetros de Justiça Energética.

A análise dos antecedentes normativos evidencia um percurso no qual estes operam como dispositivos de aceleração decisória, estruturando previamente o acesso ao espaço marítimo e antecipando escolhas estratégicas sobre seu uso. Nesse movimento, a definição normativa do *offshore* é conduzida sob um tempo jurídico-administrativo comprimido, que

prioriza a viabilização célere da expansão energética, enquanto os conflitos socioambientais inerentes à apropriação do mar (usos tradicionais, territorialidades costeiras e dinâmicas socioecológicas) são sistematicamente deslocados para momentos posteriores, tratados como externalidades a serem geridas no licenciamento ambiental ou em arenas decisórias periféricas.

A Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a), que institui o Marco Regulatório das Eólicas *Offshore* no Brasil, não emerge de forma abrupta nem descolada de tentativas normativas anteriores. Sua gênese remonta ao Projeto de Lei (PL) nº 484, de 30 de novembro de 2017, apresentado ao Senado Federal pelo então Senador Fernando Collor, filiado à época ao Partido Trabalhista Cristão de Alagoas (PTC/AL). O PL nº 484/2017 (Brasil, 2017a) dispunha sobre a ampliação das atribuições institucionais relacionadas à Política Energética Nacional, com o objetivo declarado de promover o desenvolvimento da geração de energia elétrica no mar territorial e na zona econômica exclusiva a partir da fonte eólica, inaugurando, no plano legislativo, a ideia de uma fronteira energética marítima no país.

A justificativa do projeto é reveladora do enquadramento conceitual adotado. Ao caracterizar o Brasil como um “pré-sal eólico”, o texto não apenas buscava conferir atratividade econômica à fonte *offshore*, mas também transpunha explicitamente para o campo das renováveis a gramática jurídico-institucional historicamente associada ao setor de petróleo e gás. Essa analogia estrutura o próprio desenho normativo proposto, que se orienta por três eixos centrais: “ordenamento espacial eficaz, incentivos racionais e visão estratégica dos recursos marítimos”, inspirados em experiências internacionais, especialmente do Reino Unido, mas adaptados ao modelo brasileiro de governança energética (Brasil, 2017a).

Sob essa arquitetura, o PL nº 484/2017 incorpora categorias, instrumentos e lógicas típicas do regime petrolífero, como a centralidade do CNPE, a definição de unidades espaciais de exploração análogas a blocos ou prismas energéticos, e a previsão de participações governamentais como contrapartida pela exploração de bem público federal.⁷⁴ A energia eólica *offshore* é, assim, concebida desde a origem como atividade estratégica de aproveitamento econômico do espaço marítimo, inserida em uma racionalidade de concessão, rentabilização e ordenamento estatal do mar, mais próxima do extrativismo energético do que de uma política de transição orientada por critérios de Justiça Ambiental, participação social ou reconhecimento territorial.

⁷⁴ O texto opera uma transposição quase literal da lógica da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997) (Brasil, 1997a) para o campo das renováveis. A própria categoria central do projeto, o “prisma eólico”, é construída à imagem do bloco exploratório do setor petrolífero, como unidade espacial privilegiada para concessão, planejamento e exploração de bens naturais marinhos.

A discussão do primeiro Parecer do Relator do PL nº 484/2017⁷⁵ evidencia que a normatização da energia eólica *offshore* no Brasil nasce sob um regime excepcional de aceleração procedimental. O projeto foi submetido ao Plenário em regime de urgência, com dispensa da tramitação pelas comissões temáticas permanentes, reduzindo de forma significativa o espaço institucional de debate técnico e político sobre uma matéria que reconfigura o uso de bens públicos marítimos. O relator designado reconheceu, expressamente, a necessidade de ajustes de última hora e manifestou insegurança quanto à maturidade do texto, indicando que aspectos centrais do regime jurídico deveriam ser posteriormente definidos pelo CNPE.⁷⁶ Alterações estruturais, como a ampliação do escopo do projeto e a

⁷⁵ O Parecer nº 225, de 2018, relativo ao PL nº 484/2017, foi proferido diretamente em Plenário pelo Senador Walter Pinheiro em 13 de dezembro de 2018, em substituição às Comissões de Meio Ambiente (CMA), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Assuntos Econômicos (CAE) e de Serviços de Infraestrutura (CI). Na ocasião, o parecer concluiu favoravelmente ao projeto, com apresentação das Emendas nº 1 a 3-PLN, e recomendou o desapensamento do PLS nº 556/2013, que tratava de incentivos fiscais, econômicos e creditícios para atividades sustentáveis, para tramitação autônoma, encontrando-se a matéria pronta para deliberação do Plenário, com votação adiada para a sessão de 18 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018b).

⁷⁶ Trechos da Sessão transcrita do Pleno do Senado do dia 13 de dezembro de 2018, publicada no Diário do Senado Federal: “O SR. PAULO PAIM (Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - RS. Para discutir.) – Sr. Presidente, o pior de tudo, dizem, é você se omitir, você não falar. E eu queria falar neste momento que tenho dialogado, desde que cheguei hoje pela manhã, com o Senador Walter Pinheiro. Ele relata para mim – eu não sou um estudioso dessa matéria – que ele está ainda inseguro em relação à matéria e que ele gostaria – e falei aqui com o Senador Paulo Rocha também – que essa matéria fosse votada na próxima terça. Então, eu só faço este pedido, de forma muito tranquila mediante a conversa que tive com ele, de que pudéssemos votar essa matéria na terça. Se esse não for o entendimento aqui no Plenário, é claro que vou respeitar e não vou pedir verificação.

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco Maioria/MDB - CE) – Senador Paulo Paim, eu, eu... Me preocupa a colocação de V. Exa. de um relato do Relator – que acaba de entregar à Mesa o relatório, fazer a leitura do relatório – dizer que está inseguro em relação ao relatório. Se o Relator, que já fez o relatório, está inseguro, que dirá o Presidente desta Mesa, que não analisou, que não estudou a matéria. Mas, com todo respeito que tenho e sempre a admiração pelo Senador Walter Pinheiro, ele poderia ter pedido prazo para o relatório, para votarmos a matéria, mas eu não farei nenhuma objeção. Eu vou manter...

O SR. WALTER PINHEIRO (S/Partido - BA) – Sr. Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco Maioria/MDB - CE) – ... a matéria em pauta, para que o Senador Walter Pinheiro, se achar conveniente, faça um adendo ao seu relatório para a próxima terça-feira. Agora, essa matéria eu vou votar na próxima terça-feira, porque ela já tem relatório. Ela pode ter emendas, ela pode ser adendada pelo Relator, mas, na próxima terça-feira, ela vai constar como primeiro item da pauta. E eu peço desculpas ao Plenário, porque o convoquei para tal.

O SR. WALTER PINHEIRO (S/Partido - BA) – Sr. Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco Maioria/MDB - CE) – Pois não, Senador Walter.

O SR. WALTER PINHEIRO (S/Partido - BA. Para discutir.) – O que eu conversei com o Senador Paulo Paim foi em relação à mesma coisa que eu disse a V. Exa. quando cheguei agora pela manhã. Havia ontem à noite. Inclusive, essa matéria estava pautada. Eu disse a V. Exa. que, ontem à noite, eu me encontrava plenamente inseguro em relação a essa questão das alterações. Tanto é que, para o dia de hoje, está na mão de V. Exa.: além da alteração que foi proposta em relação à distribuição para Estados e Municípios, eu acrescentei duas emendas, fazendo exatamente a superação dessa, vamos chamar, insegurança que eu tinha ontem em relação à matéria. Agora, quero insistir com V. Exa.: essa é uma matéria que efetivamente nós vamos remeter para a Câmara dos Deputados, é matéria que mexe com uma nova matriz – uma nova matriz não –, com uma matriz expandida. O que eu acrescentei a esse texto do Senador Fernando Collor foi exatamente a inclusão de fotovoltaica. Portanto, quero crer que V. Exa., inclusive a partir da própria conversa que nós tivemos ontem... Então, por exemplo: do ponto de vista de insegurança, eu relatei isso ao Senador Paulo Paim na noite de ontem e aí, portanto, hoje o que eu disse a ele foi o seguinte...

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco Maioria/MDB - CE) – Portanto, antes de apresentar relatório.

redefinição dos critérios de repartição federativa das participações governamentais, foram incorporadas diretamente em Plenário, sem discussão setorial aprofundada.

Esse enquadramento inicial é fundamental para compreender a trajetória subsequente do marco regulatório. Ao importar a lógica do petróleo para as renováveis, o PL nº 484/2017 inaugura uma forma específica de pensar a transição energética marítima. Não como ruptura com o modelo energético anterior, mas como sua reconfiguração sob novas bases tecnológicas, preservando estruturas decisórias centralizadas e uma concepção do mar como espaço prioritariamente funcional ao investimento.

Após a aprovação no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 484, de 2017, foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 19 de dezembro de 2018, passando a tramitar naquela Casa sob a denominação de Projeto de Lei nº 11.247/2018 (Brasil, 2018c), nos termos da revisão prevista no artigo 65 da Constituição Federal.⁷⁷ Ao longo de sua tramitação na Câmara, o projeto passou a tramitar conjuntamente com outras proposições correlatas, destacando-se o apensamento do Projeto de Lei nº 576, de 2021 (Brasil, 2021a), em 31 de agosto de 2022, aprovado posteriormente no Senado e remetido à Casa revisora.

O parecer aprovado na Câmara concluiu pela aprovação do PL nº 11.247/2018 na forma de Substitutivo, com declaração de prejudicialidade dos projetos apensados, entre eles o PL nº 576/2021. Em razão das novas regras de numeração legislativa, o Substitutivo da Câmara foi autuado como Projeto de Lei nº 5.932, de 2023 (Brasil, 2023b), sendo devolvido ao Senado Federal para apreciação. O Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, embora formalmente vinculado ao PL nº 11.247/2018, incorporou de forma predominante o conteúdo normativo do PL nº 576/2021. Diante da impossibilidade regimental de correlacionar os dispositivos do Substitutivo aos projetos originalmente aprovados pelo Senado, nos termos do artigo 287 do Regimento Interno do Senado Federal (Brasil, 1970), a

O SR. WALTER PINHEIRO (S/Partido - BA) – Hein?

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco Maioria/MDB - CE) – Portanto, antes de apresentar o relatório.

O SR. WALTER PINHEIRO (S/Partido - BA) – Na noite de ontem, sem as mudanças que estão hoje. Agora, se V. Exa. puder efetivamente transferir essa votação para o dia de terça-feira, eu considero, inclusive, que é uma atitude no sentido até de a gente ampliar o nível de consulta em relação a esse projeto. Agora, essa é uma deliberação que caberá a V. Exa. Daqui, de hoje, Senador Eunício, até a próxima terça-feira, eu, particularmente, não apresentarei mais nenhuma emenda ao texto. Portanto, aí pode ser uma consulta a outros Senadores. O Senador Eduardo Braga, por exemplo, me ligou hoje de manhã pedindo que gostaria de incluir algumas contribuições, mas ele teve que ir embora. Então, o que eu estou dizendo é o seguinte: do ponto de vista da minha parte, eu não acrescentarei nada a esse processo que está aí. Agora, há uma escuta a outros Senadores, como levantou aqui o Senador Paulo Paim e o próprio Senador Eduardo Braga, portanto eu diria a V. Exa. que pode ser prudente, se quisermos inclusive ampliar esse leque de contribuições para o projeto, o projeto ser votado na próxima terça-feira.” (Brasil, 2018b).

⁷⁷ Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora. (Brasil, 1988).

Presidência determinou sua reautuação como Substitutivo da Câmara ao PL nº 576/2021, exclusivamente para fins de tramitação legislativa.⁷⁸

Outras iniciativas também passaram a tramitar na Câmara dos Deputados tratando, de forma parcial ou lateral, do aproveitamento energético *offshore*. É o caso do Projeto de Lei nº 3.655/2021 (Brasil, 2021b), também apensado ao PL 11.247/2018, em novembro de 2021, que se insere nesse mesmo ciclo temporal e temático, evidenciando a fragmentação das propostas legislativas e a ausência, naquele momento, de um eixo normativo unificado para a disciplina da energia eólica em ambiente marinho. A proposta foi apresentada pelo Deputado Danilo Forte, do Partido da Social Democracia Brasileira pelo estado do Ceará (PSDB/CE), e teve como justificativa explícita a necessidade de oferecer maior segurança normativa a empreendedores nacionais e estrangeiros e promover estímulos aos investimentos por meio da desburocratização de procedimentos (Brasil, 2021b). A tramitação simultânea desses projetos, sem consolidação imediata em um marco legal coerente, contribuiu para a dispersão do debate parlamentar e ajuda a explicar a posterior centralidade assumida por instrumentos infralegais na organização antecipada do setor.

Esse movimento procedimental recoloca o PL nº 576/2021 no centro da arquitetura normativa que daria origem ao Marco Regulatório das Eólicas *offshore*, tornando-o o principal vetor material do texto posteriormente convertido em lei. O PL nº 576/2021 (Brasil, 2021a) foi apresentado em 24 de fevereiro de 2021 ao Senado Federal, Casa iniciadora, pelo então Senador Jean-Paul Prates, do Partido dos Trabalhadores (PT/RN), que posteriormente deixou o mandato parlamentar para assumir a presidência da Petrobras, cargo que ocupou entre 2023 e 2024 (Agência Senado, 2023). A autoria do projeto não é um dado neutro. A iniciativa legislativa parte de um parlamentar oriundo do Rio Grande do Norte, estado que já àquela altura se consolidava como polo estratégico da geração eólica *onshore* e que, desde o início, projeta-se como território central nas discussões sobre a expansão da fronteira energética *offshore* no país.

A Justificativa do PL revela com clareza a racionalidade que orienta sua proposição. O texto sustenta que a geração eólica *offshore* permitiria evitar conflitos com comunidades

⁷⁸ Nos termos do art. 287 do Regimento Interno do Senado Federal, o Substitutivo da Câmara dos Deputados a projeto de lei de iniciativa do Senado deve ser apreciado como uma série de emendas, votadas em correspondência direta aos dispositivos do texto originalmente aprovado pela Casa iniciadora. No caso em exame, o Substitutivo aprovado pela Câmara, embora formalmente vinculado ao PL nº 11.247/2018 (originário do PLS nº 484/2017), incorporou de forma predominante o conteúdo normativo do PL nº 576/2021, o que inviabilizava a correspondência artigo a artigo exigida pelo referido dispositivo regimental. Para viabilizar a atuação do Senado Federal como Casa iniciadora, nos termos do artigo 65 da Constituição Federal, a Presidência determinou a reautuação da matéria como Substitutivo da Câmara ao PL nº 576/2021, exclusivamente para fins procedimentais, sem alteração da autoria originária do projeto.

locais, que ora disputariam a instalação de parques eólicos em seus territórios, ora resistiriam aos empreendimentos em razão de impactos associados ao seu funcionamento, como ruídos e alterações paisagísticas:

“Destaca-se que a geração de energia elétrica pela fonte eólica *offshore* **tende a ser mais efetiva** do que a eólica *onshore*, dada a potência e a constância dos ventos acima da superfície do oceano. Ademais, **evita conflitos com as comunidades e entre elas, que, por vez, brigam para terem os parques eólicos em seus territórios**, ou que não a suportam devido aos problemas provocados pelo funcionamento das unidades geradoras (em função, por exemplo, de incômodos de natureza sonora e aspectos visuais indesejáveis).” (Brasil, 2021a, grifo nosso).

Essa formulação inaugura, desde a origem do projeto, uma leitura segundo a qual o deslocamento da geração para o mar operaria como solução espacial para conflitos socioambientais em terra, sem problematizar a existência de usos tradicionais, econômicos e culturais do espaço marítimo nem reconhecer o litoral como território socialmente produzido.

Do ponto de vista do planejamento territorial, o texto original do PL não fazia qualquer menção ao Planejamento Espacial Marinho (PEM), tampouco articulava a cessão de áreas *offshore* a instrumentos integrados de ordenamento do uso do mar. Ademais, as áreas de exclusão e as áreas de proteção previstas eram significativamente mais limitadas do que aquelas que viriam a ser discutidos posteriormente, o que reforça o caráter ainda incipiente da reflexão sobre compatibilização de usos marítimos. O foco do projeto recai, sobretudo, sobre a estruturação jurídica dos chamados “prismas energéticos” e sobre a criação de um ambiente regulatório capaz de conferir previsibilidade aos agentes interessados.

A participação social, por sua vez, aparece de forma restrita e juridicamente frágil. A única menção explícita à consulta pública consta do artigo 7º,⁷⁹ que dispõe sobre a formação dos prismas energéticos. Ainda assim, o dispositivo revela uma ambiguidade significativa. O *caput* do dispositivo prevê que a formação dos prismas será realizada “em processo subsidiado por avaliação técnica e submetido a consulta pública” (Brasil, 2021a, artigo 7º, *caput*), com vistas à harmonização de políticas públicas e à mitigação de conflitos. Contudo, o parágrafo primeiro estabelece que seria facultada ao órgão competente a realização de

⁷⁹ Art. 7º A formação de prismas energéticos será realizada entre as áreas *offshore* disponíveis, em processo subsidiado por avaliação técnica e submetido a consulta pública, observando-se a harmonização de políticas públicas entre os órgãos da União para se evitar ou mitigar potenciais conflitos no uso dessas áreas, bem como as vedações previstas no art. 8º.

§1º. É facultada ao órgão competente a realização, na forma do regulamento, de procedimento de consulta pública prévia para recebimento de manifestações de interesse para seleção de prismas energéticos.

§2º A consulta pública a que se refere o *caput* deverá assegurar a participação das comunidades locais e as colônias de pescadores, em especial quanto aos efeitos socioambientais dos empreendimentos, de forma a identificar obstáculos e reduzir o impacto às atividades pesqueiras e extrativistas ao menor possível. (Brasil, 2021a, artigo 7º).

procedimento de consulta pública prévia para recebimento de manifestações de interesse, o que relativiza o caráter obrigatório da participação social no momento mais sensível da definição das áreas (Brasil, 2021a, artigo 7º, parágrafo primeiro). Apenas no parágrafo segundo o texto explicita que a consulta pública “deverá assegurar a participação das comunidades locais e das colônias de pescadores”, especialmente quanto aos efeitos socioambientais dos empreendimentos, com o objetivo de identificar obstáculos e reduzir impactos sobre as atividades pesqueiras e extrativistas (Brasil, 2021a, artigo 7º, parágrafo segundo). Trata-se, portanto, de uma participação tardia e condicionada, voltada à mitigação de impactos já pressupostos, e não à coprodução das decisões territoriais.

No que se refere à dimensão distributiva, o artigo 14 do texto original do PL, ao tratar da destinação das participações governamentais previstas no artigo 13,⁸⁰ limitava-se a estabelecer que os recursos seriam destinados exclusivamente à educação pública e à saúde, nos termos dos artigos 214 e 196 da Constituição Federal (Brasil, 2021a, artigo 14).⁸¹ Embora essa opção dialogue com políticas sociais estruturantes, ela o faz de maneira desconectada do território afetado, sem qualquer vinculação entre a exploração do potencial energético *offshore* e mecanismos de compensação direta às comunidades impactadas ou de fortalecimento das economias locais. A distribuição das rendas é, assim, deslocada para fora do escopo material da lei, reforçando a dissociação entre exploração do bem público marítimo e Justiça territorial.

Em síntese, o texto original do PL nº 576/2021 já revela alguns elementos que

⁸⁰ As participações governamentais previstas no artigo 13 correspondem a contrapartidas financeiras obrigatórias devidas à União pelos autorizatários, incidentes sobre a outorga, a ocupação do espaço marítimo e a energia efetivamente gerada e comercializada, como forma de remuneração pública pela exploração de bem de domínio federal.

⁸¹ Art. 14. A distribuição das participações governamentais previstas no art. 13 será feita conforme os seguintes critérios:

I – para o bônus de assinatura, o valor será destinado à União;

II – para o pagamento pela ocupação ou retenção de área, o valor será destinado ao órgão competente previsto no art. 5º, para o exercício das atividades que lhe são conferidas nesta Lei;

III – para a participação proporcional, o valor será distribuído na seguinte proporção:

a) 30% (trinta por cento) para a União;

b) 25% (vinte e cinco por cento) para os Estados confrontantes ou nos quais estão situadas a retro área e instalações de transmissão;

c) 25% (vinte e cinco por cento) para os Municípios confrontantes, para os Municípios nos quais estão situadas a retro área e instalações de transmissão e para os Municípios das respectivas áreas geoeconômicas, conforme os arts. 2º, 3º e 4º da Lei no. 7.525, de 22 de julho de 1986;

d) 10% (dez por cento) para os Estados e Distrito Federal, rateados na proporção do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);

e) 10% (dez por cento) para os Municípios, rateados na proporção do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Parágrafo único. Para fins de cumprimento do inciso VI do *caput* do art. 214, e do art. 196, ambos da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os recursos distribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos termos do *caput*. (Brasil, 2021a, artigo 14).

marcariam o desenvolvimento posterior do marco regulatório, quais sejam a centralidade da eficiência energética e da segurança do investimento; a leitura do espaço marítimo como fronteira disponível para expansão; a participação social concebida como mecanismo mitigador e não estruturante; e a ausência de uma abordagem integrada de Justiça Energética. Esses traços iniciais ajudam a compreender por que, mesmo após a conversão do projeto em lei, a efetividade normativa da transição *offshore* permanece assimétrica quando observada a partir das comunidades tradicionais e dos usos sociais do litoral.

É nesse contexto que se insere o Decreto nº 10.946, de 25 de janeiro de 2022 (Brasil, 2022b), editado pelo Poder Executivo, representado pelo então Presidente Jair Messias Bolsonaro, antes da aprovação de um marco legal específico para a energia eólica *offshore*. O decreto dispõe sobre a cessão de uso de áreas em águas interiores de domínio da União, no Mar Territorial, na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na Plataforma Continental⁸² para a geração de energia elétrica a partir de empreendimentos *offshore*, operando como um instrumento infralegal de organização prévia do acesso ao espaço marítimo. Sua edição, ainda durante a tramitação do PL nº 576/2021 no Senado Federal, constitui um movimento inequívoco de antecipação normativa, no qual escolhas centrais sobre o uso de bens públicos marítimos são tomadas sem que houvesse, à época, um debate legislativo consolidado nem salvaguardas socioambientais densificadas em nível legal.

O Decreto institui uma arquitetura decisória fortemente centralizada no âmbito do Poder Executivo, atribuindo ao MME, a competência para definir diretrizes, critérios e procedimentos para a cessão de áreas, bem como para estabelecer as condições gerais de exploração do potencial energético *offshore* (Brasil, 2022b, artigo 4º). Ao atribuir diretamente ao Ministério de Minas e Energia a competência para a cessão de uso de espaços físicos e o aproveitamento de recursos naturais em todas as zonas marítimas sob jurisdição brasileira, com fundamento exclusivo em normas de soberania marítima e de gestão patrimonial de bens da União, o Decreto consolida uma leitura do mar como ativo energético-administrativo.

⁸² Nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990 (Brasil, 1990a), o Mar Territorial corresponde à faixa marítima adjacente à costa, com largura máxima de até 12 milhas náuticas, sobre a qual o Estado exerce soberania plena, inclusive sobre o espaço aéreo, o leito e o subsolo marinhos. A Zona Econômica Exclusiva (ZEE) estende-se do limite exterior do mar territorial até 200 milhas náuticas, conferindo ao Estado costeiro direitos soberanos para fins de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos e não vivos, das águas sobrejacentes, do leito e do subsolo marinhos, bem como jurisdição para instalação e uso de ilhas artificiais, estruturas e obras. Já a Plataforma Continental compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do mar territorial, até o bordo exterior da margem continental ou até 200 milhas náuticas, quando esse bordo não atinge tal distância, assegurando ao Estado direitos soberanos exclusivos para a exploração dos recursos naturais ali existentes (CNUDM, artigos 2º, 55–57 e 76; Brasil, 1990a).

Potenciais conflitos são fragmentados e redistribuídos entre órgãos setoriais, cada qual examinando apenas “interferências” circunscritas à sua esfera de competência.

A ausência de qualquer remissão, nesse dispositivo central, a mecanismos de participação social, planejamento territorial integrado ou salvaguardas específicas para povos e comunidades tradicionais revela que a dimensão social e distributiva da transição *offshore* é deslocada para etapas posteriores, fora do núcleo decisório inicial. A única referência explícita à participação no Decreto nº 10.946/2022 encontra-se no artigo 12 (Brasil, 2022b, artigo 12), que prevê, de forma facultativa, a possibilidade de realização de consulta pública, mas restrita ao recebimento de manifestações de potenciais interessados em explorar prismas *offshore*, isto é, agentes econômicos com capacidade de investimento no setor.

Ao estabelecer critérios para a cessão de áreas sem articular-se a diagnósticos integrados sobre usos tradicionais do litoral e do mar, o Decreto consolida a noção de uma fronteira energética marítima previamente disponível, reforçando a separação entre planejamento energético e planejamento territorial. Trata-se de um movimento que produz efeitos distributivos relevantes. Ao ordenar o acesso ao mar a partir da lógica da viabilidade econômica e da atratividade do investimento, antecipa a expansão do setor sem enfrentar, de forma substantiva, as assimetrias sociais e territoriais que caracterizam o litoral brasileiro.

Nesse sentido, o Decreto nº 10.946/2022 não pode ser lido apenas como ato administrativo preparatório, mas como peça-chave na consolidação de um regime de celeridade seletiva, no qual o Estado organiza rapidamente as condições de acesso ao mercado *offshore*, enquanto posterga a incorporação normativa da Justiça Energética, da proteção territorial e do reconhecimento dos modos de vida costeiros. Ele materializa, em nível infralegal, a reorganização assimétrica do tempo decisório que marca todo o percurso do Marco Regulatório das Eólicas *Offshore* no Brasil.

Essa leitura crítica do Decreto nº 10.946/2022 encontra respaldo, inclusive, em análises técnicas produzidas no âmbito do próprio Poder Legislativo. Nota da Consultoria do Senado Federal alertou para o risco de judicialização do regime instituído pela norma, ao disciplinar a cessão de áreas marítimas e a exploração de potencial energético *offshore* sem respaldo em lei específica, especialmente diante da complexidade federativa, ambiental e patrimonial envolvida (Fafá, 2021). Tal advertência reforça que a opção pela via infralegal, embora eficiente para organizar rapidamente o acesso ao mercado, tende a deslocar para o Judiciário disputas que não foram processadas no momento da decisão normativa, confirmando o padrão de antecipação decisória e postergação dos conflitos que caracteriza o Marco Regulatório das Eólicas *Offshore* no Brasil.

A consolidação desse regime infralegal de aceleração decisória é aprofundada com a edição da Portaria nº 685/GM/MME/2022 (Brasil, 2022f), que disciplina procedimentos complementares relativos à cessão de uso onerosa para exploração de central geradora de energia elétrica *offshore* no regime de produção independente de energia ou de autoprodução de energia, e da Portaria Interministerial MME/MMA nº 3/2022, que institui o Portal Único para Gestão do Uso de Áreas *Offshore* para Geração de Energia (PUG-*offshore*) (Brasil, 2022a). Esta última apresenta como instrumento de racionalização administrativa e transparência procedimental o PUG-*offshore*, que centraliza, em ambiente digital único, o requerimento de cessão de uso, a solicitação e tramitação das Declarações de Interferência Prévia (DIP),⁸³ a visualização geoespacial das áreas requeridas e ofertadas, bem como a comunicação oficial entre interessados e órgãos intervenientes. A gestão do portal é atribuída à ANEEL, com uso obrigatório pelos órgãos previstos no artigo 10 do Decreto nº 10.946/2022, reforçando a coordenação setorial do processo sob a lógica energética.

No mesmo sentido, foi publicada a Portaria Normativa nº 52/2022/GM/MME (Brasil, 2022g), que operacionaliza o regime instituído pelo Decreto nº 10.946/2022, ao detalhar os procedimentos de cessão de uso onerosa de áreas *offshore* para geração de energia elétrica, consolidando a centralidade do MME, da ANEEL e da EPE na governança do espaço marítimo. O normativo estrutura dois caminhos principais de acesso às áreas: a cessão planejada e a cessão independente, ambos fortemente orientados por critérios de viabilidade técnica, econômica e logística, como potencial energético, capacidade de escoamento, proximidade da costa, infraestrutura portuária e competitividade sistêmica (artigos 13 e 16).

Embora o texto incorpore referências formais à manutenção das atividades humanas, à preservação ambiental e aos usos múltiplos do mar (Brasil, 2022g, artigo 16, parágrafo 1º, inciso III), esses elementos aparecem predominantemente como variáveis de compatibilização técnica no interior de estudos de potencial energético e das DIPs, e não como condicionantes substantivos de decisão. A Portaria também estabelece uma sequência procedimental em que a celebração do contrato de cessão de uso se converte em requisito para o prosseguimento do licenciamento ambiental federal (Brasil, 2022g, artigo 10), invertendo, na prática, a lógica clássica de precedência da avaliação ambiental. Ademais, a participação pública permanece restrita e funcionalizada ao interesse dos agentes econômicos, limitando-se às consultas

⁸³ De acordo com o Decreto, a Declaração de Interferência Prévia é a “[...] a declaração emitida com a finalidade de identificar a existência de interferência do prisma em outras instalações ou atividades [...], sendo requisito para a cessão de uso” (Brasil, 2022g, artigo 2º, inciso VI, e artigo 10). O instrumento deve ser emitido por pelo menos nove entidades, dentre elas o Comando da Marinha, o Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Brasil, 2022g, artigo 10).

voltadas à identificação de interessados em identificar e explorar prismas (Brasil, 2022g, artigo 13, parágrafo 3º; artigo 26, parágrafo 4º), sem previsão de mecanismos específicos de escuta qualificada de comunidades costeiras ou tradicionais potencialmente afetadas. Nesse sentido, a Portaria nº 52/2022 não apenas executa o Decreto nº 10.946/2022, mas densifica um modelo regulatório que prioriza a previsibilidade contratual e a gestão eficiente do espaço marítimo como ativo econômico.

Esse arranjo técnico-procedimental não opera de forma isolada. Ele é sustentado e legitimado por um discurso político-desenvolvimentista que enquadra a expansão energética no Nordeste como resposta a assimetrias federativas históricas. Em declarações públicas, Jean-Paul Prates, autor do PL nº 576/2021 e ator central na formulação do marco *offshore*, tem atribuído resistências aos empreendimentos eólicos e solares à atuação de um suposto “lobby contra o Nordeste”, defendendo a necessidade de destravar investimentos estratégicos na região como forma de correção de desigualdades territoriais (Serpa, 2025). Tal narrativa, embora politicamente eficaz, contribui para reconfigurar conflitos socioambientais como entraves ao desenvolvimento, deslocando o debate sobre Justiça e direitos das comunidades tradicionais para um segundo plano e reforçando a lógica de exceção que legitima a aceleração decisória no campo energético.

O debate em torno do Marco Regulatório das Eólicas *Offshore* também se desenvolve em meio a disputas abertas sobre o papel do Estado e da Petrobras na transição energética. Em sentido oposto à narrativa que defende a diversificação acelerada da matriz, declarações de ex-dirigentes da estatal qualificam a entrada da Petrobras em projetos de energia solar como “má alocação de capital”, sustentando que a empresa deveria concentrar seus investimentos em atividades de maior retorno econômico imediato, notadamente petróleo e gás (Costa, 2025). Esse posicionamento evidencia que a disputa em torno da transição energética não opõe, de forma linear, um projeto fóssil a um projeto renovável, mas se desenvolve no interior das próprias elites econômicas e políticas, unificadas por uma mesma racionalidade de rentabilidade. A transição é ora contestada, quando implica redirecionamento de capital ou redução de margens associadas ao petróleo, ora estrategicamente apropriada, quando a expansão das renováveis abre novas oportunidades de acumulação. Nesse sentido, a normatização avança sob um regime de celeridade seletiva: acelera-se aquilo que amplia fronteiras de investimento e captura de valor, enquanto salvaguardas sociais, mecanismos redistributivos e garantias territoriais permanecem secundarizados. O resultado não é uma ruptura com o modelo energético anterior, mas a reorganização de suas hierarquias sob uma nova gramática “verde”, que preserva estruturas de poder e desigualdade territorial.

Assim, a noção de imperativo da celeridade adotada neste capítulo não se refere à rapidez linear do processo legislativo, mas a um modo específico de governar o tempo normativo na transição energética. Trata-se de um regime em que, apesar de uma tramitação formal prolongada, observa-se a compressão deliberativa em momentos decisivos, como evidenciado pela apreciação em Plenário sem passagem pelas comissões técnicas no ciclo inicial do PL nº 484/2017; a antecipação de escolhas estruturais sem salvaguardas consolidadas, materializada tanto na importação da lógica do petróleo para o *offshore* quanto na edição do Decreto nº 10.946/2022 antes da aprovação da lei; o deslocamento sistemático dos conflitos socioambientais para o futuro, remetidos ao licenciamento ambiental, à regulamentação infralegal ou a instrumentos ainda não plenamente operacionais, como o Planejamento Espacial Marinho; e o uso reiterado da urgência climática e econômica como justificativa permanente, mobilizada para legitimar atalhos procedimentais, recomposições normativas e a aceleração seletiva da abertura do espaço marítimo à exploração energética.

Esses indícios, considerados em conjunto, demonstram que a celeridade não se expressa na abreviação do percurso legislativo, mas na reorganização assimétrica do tempo decisório, que prioriza a viabilização da fronteira *offshore* e posterga, de forma recorrente, a incorporação substantiva da Justiça Energética e dos direitos das comunidades tradicionais potencialmente impactadas. De decretos e portarias à tramitação legislativa prolongada, porém concentrada em momentos decisivos, consolida-se um padrão no qual o Estado atua sobretudo como organizador das condições de mercado, convertendo a urgência climática e o discurso do desenvolvimento regional em vetores de legitimação para decisões que deslocam conflitos, riscos e assimetrias para fases posteriores de implementação.

É nesse contexto que se torna indispensável avançar a análise para além da arquitetura formal da norma, examinando como o aparato estatal, os instrumentos de financiamento e as políticas de incentivo operam concretamente para viabilizar a expansão do potencial energético *offshore*, aprofundando, ou eventualmente tensionando, essa assimetria estrutural entre eficiência econômica, planejamento público e Justiça Energética, tema que orienta o item seguinte.

3.2 O papel do aparato estatal e dos financiamentos: o foco na expansão do potencial energético *offshore*

A emergência da exploração da produção de energia eólica *offshore* no Brasil não se explica apenas pela edição de normas específicas de cessão de áreas marítimas ou pela

aprovação de um marco regulatório setorial. Ela é resultado de um processo cumulativo de construção institucional, no qual o Estado brasileiro atua como engenheiro de mercados, mobilizando instrumentos jurídicos, financeiros e cognitivos destinados a reduzir riscos, estabilizar expectativas e tornar determinados futuros energéticos economicamente plausíveis antes mesmo de sua plena consolidação normativa ou territorial.

Essa atuação não se dá de forma episódica. Ao contrário, ela se ancora em um arcabouço de fomento às energias renováveis construído ao longo de mais de duas décadas, cuja lógica predominante é a do incentivo indireto: em vez de subsídios explícitos e universais, o Estado cria condições estruturais favoráveis à mobilização de capital privado, transferindo para a esfera pública parte significativa dos riscos regulatórios, financeiros e institucionais associados à expansão energética. É nesse terreno previamente preparado que a eólica *offshore* passa a ser apresentada como “fronteira natural” da transição energética brasileira.

Do ponto de vista econômico e produtivo, a literatura especializada ressalta que a energia eólica *offshore* constitui uma tecnologia intensiva em capital, dependente de elevados investimentos iniciais, infraestrutura logística complexa e cadeias produtivas integradas. Nesse sentido, o desenvolvimento dos mercados *offshore* consolidados não decorre apenas de avanços tecnológicos, mas de estratégias estatais deliberadas voltadas à organização da infraestrutura, à previsibilidade institucional e à indução coordenada do setor energético. A hipótese central é que, nesse processo, o Estado opera menos como garantidor de Justiça Energética e mais como acelerador da fronteira de investimentos, reproduzindo um padrão já observado em outros setores estratégicos, o de uma forte densidade normativa para viabilizar projetos escaláveis e financeirizáveis, combinada a uma fragilidade estrutural dos instrumentos voltados à proteção territorial, à participação substantiva e ao reconhecimento dos usos sociais do espaço.

A literatura frequentemente mobiliza a noção de “Estado empreendedor” para legitimar a transição energética como estratégia de inovação e desenvolvimento. Em sua formulação original, Mazzucato (2014) define o Estado empreendedor como aquele que assume riscos diretos, investe em estágios iniciais de elevada incerteza tecnológica e exerce liderança na criação de novos mercados, inclusive no campo das tecnologias verdes, como a energia eólica e solar. A autora demonstra que esses setores não emergiram espontaneamente da iniciativa privada, mas foram estruturados a partir de investimentos públicos de longo prazo, políticas orientadas por missão e mecanismos de coordenação estatal.

O conceito de “políticas orientadas por missões” (*mission-oriented programs for innovation policy*) refere-se a uma abordagem de política pública na qual o Estado assume

papel ativo na definição de direções estratégicas para o desenvolvimento econômico, tecnológico e social, transformando grandes desafios coletivos, como a mudança climática e a transição energética, em missões explícitas de interesse público (Mazzucato, 2018). Diferentemente de políticas de incentivo genéricas ou de correção pontual de falhas de mercado, as missões pressupõem a liderança estatal na coordenação de investimentos públicos e privados, a assunção de riscos em contextos de elevada incerteza e a criação e conformação de novos mercados, inclusive no campo das energias renováveis.

Tais políticas operam como instrumentos de governança prospectiva, ao estabelecer objetivos claros, mensuráveis e temporalmente definidos, capazes de mobilizar múltiplos setores, tecnologias e atores em trajetórias de inovação coerentes com finalidades sociais amplas. Trata-se, portanto, de uma concepção normativa positiva do papel do Estado, na qual a atuação pública não se limita a garantir estabilidade regulatória, mas busca orientar resultados, redistribuir riscos e assegurar que os benefícios da inovação atendam a objetivos coletivos previamente definidos.

No entanto, a análise normativa do caso brasileiro revela um deslocamento substantivo em relação a esse modelo. Em vez de atuar como investidor direto ou agente *mission-oriented*, o Estado opera predominantemente como garantidor sistêmico de riscos, mobilizando instrumentos regulatórios, financeiros e contratuais voltados à estabilização de expectativas e à proteção da rentabilidade privada. Esse padrão pode ser observado de forma clara quando se reconstrói, em chave funcional, a evolução dos instrumentos legais federais de fomento às energias renováveis a partir dos anos 2000.

Embora o Brasil tenha adotado, em décadas anteriores, programas setoriais relevantes, como o Programa Nacional do Alcool (Proálcool), para incentivo aos biocombustíveis (Nitsch, 1991), e iniciativas pontuais de diversificação energética, é apenas com a Lei nº 9.991/2000 que se institui, no plano federal, um mecanismo jurídico permanente e obrigatório de fomento à inovação no setor elétrico (Castro *et al.*, 2020), criando as bases institucionais sobre as quais se apoiariam, posteriormente, programas específicos de estímulo às fontes renováveis.

A Lei nº 9.991/2000 (Brasil, 2000a), ao obrigar concessionárias de energia elétrica a aplicar parcela de sua receita operacional líquida em pesquisa, desenvolvimento e eficiência energética (Brasil, 2000a, artigo 1º), inaugura um mecanismo estrutural de financiamento da inovação. Sua função econômica concreta não é apenas tecnológica, mas também preparatória, já que reduz o risco de entrada de novas fontes ao financiar testes, protótipos e adaptação institucional, criando um ambiente mais favorável à posterior expansão comercial. Ainda que genérica, essa lei estabelece uma infraestrutura permanente de socialização do risco

tecnológico. Trata-se, nesse sentido, de um dispositivo compatível com a lógica do Estado empreendedor, ao socializar riscos em fases iniciais de incerteza. A crítica que emerge, contudo, não se dirige à existência desse mecanismo, mas à forma como essa socialização do risco não é acompanhada, ao longo do tempo, por salvaguardas equivalentes de retorno social, territorial e distributivo, abrindo espaço para um modelo no qual o Estado atua predominantemente como garantidor sistêmico de riscos privados.

É nesse contexto que se insere a Lei nº 10.438/2002 (Brasil, 2002a), originalmente convertida da Medida Provisória nº 14/2001 (Brasil, 2001), que institui o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), concebido oficialmente como resposta à necessidade de diversificação da matriz elétrica brasileira, à redução da dependência hidrológica evidenciada pela crise energética e ao estímulo à indústria nacional de equipamentos e serviços associados às fontes renováveis. O PROINFA aprofunda a lógica inaugurada nos anos anteriores ao introduzir contratos de longo prazo, tarifas reguladas e a intermediação da Eletrobras como compradora da energia gerada por fontes alternativas (Dutra; Szklo, 2008), criando condições de previsibilidade de receita que se revelaram decisivas para a viabilização financeira de projetos intensivos em capital. Mais do que diversificar a matriz, o programa operou como um laboratório institucional, uma vez que ensinou o setor elétrico brasileiro a lidar com fontes renováveis sob regimes contratuais estáveis, produzindo aprendizado regulatório e financeiro que se tornaria fundamental para a expansão posterior da energia eólica em larga escala, e, por extensão, para a própria formatação do horizonte *offshore*.

A consolidação do PROINFA como laboratório institucional de previsibilidade contratual cria, portanto, as condições para um deslocamento qualitativo da política energética brasileira. A transição deixa de ser apenas uma estratégia setorial de diversificação da matriz e passa a ser progressivamente enquadrada como questão climática e financeira. Esse movimento não ocorre por ruptura, mas por sobreposição incremental de instrumentos, nos quais o aprendizado regulatório acumulado com contratos de longo prazo e tarifas reguladas é reapropriado por novas arquiteturas normativas voltadas à mitigação das mudanças climáticas. O que se observa, a partir de então, é a ampliação do escopo da ação estatal da indução tecnológica setorial para a construção de uma infraestrutura climática de financiamento, capaz de conectar energia, meio ambiente e política macroeconômica.

Aqui se insere a Lei nº 12.114/2009 (Brasil, 2009a), que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), e a Lei nº 12.187/2009 (Brasil, 2009a), que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Diferentemente do PROINFA, cuja

racionalidade estava ancorada na segurança do suprimento e na diversificação da matriz elétrica, esses diplomas normativos introduzem explicitamente a variável climática como critério legítimo de orientação da política pública, alinhando o setor energético brasileiro aos compromissos internacionais de mitigação e às narrativas globais de baixo carbono. O Fundo Clima, em particular, estrutura-se como instrumento híbrido, com recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, destinado a apoiar projetos, estudos e empreendimentos voltados à redução de emissões e à adaptação climática, eficiência energética e inovação tecnológica (Brasil, 2009b, artigo 5º).

Do ponto de vista econômico-institucional, a função desses instrumentos é dupla. De um lado, eles internalizam a linguagem climática no centro das decisões estatais, convertendo metas ambientais em justificativas técnicas para a alocação de recursos públicos e para a mobilização de financiamento privado. De outro, ampliam a capacidade do Estado de ancorar financeiramente a transição energética, reduzindo riscos percebidos e sinalizando prioridades de investimento de longo prazo. No entanto, à semelhança dos instrumentos que a antecederam, essa sofisticação financeira associada à agenda climática não se converteu em densidade normativa equivalente no campo distributivo. Embora a PNMC tenha incorporado, em seu discurso fundacional, referências à equidade intergeracional, à redução de vulnerabilidades e à compatibilização entre desenvolvimento econômico e Justiça social (Brasil, 2009a, artigo 3º), tais princípios permaneceram largamente programáticos, sem tradução operativa em mecanismos vinculantes de repartição de custos e benefícios ou de proteção territorial. O resultado foi a consolidação de um padrão no qual a transição energética passou a dispor de lastro financeiro e legitimidade climática, mas continuou sendo implementada a partir de instrumentos que priorizam a viabilidade econômica e a redução de riscos para o investimento, relegando os conflitos sociais e territoriais a uma posição periférica no desenho das políticas públicas.

Na década seguinte, a Lei nº 12.431/2011 (Brasil, 2011), ao criar as debêntures incentivadas, introduz um salto qualitativo. Assim, a transição energética deixa de depender predominantemente de fundos públicos e contratos regulados e passa a ser explicitamente articulada aos circuitos financeiros, por meio da mobilização da poupança privada. A isenção de Imposto de Renda para pessoas físicas que investem em projetos de infraestrutura considerados prioritários, a exemplo das energias renováveis, reduz o custo de capital, amplia o universo de investidores e reposiciona o Estado como estruturador do mercado, responsável por garantir previsibilidade regulatória e atratividade financeira (Brasil, 2011, artigo 2º; Brasil, 2024b, artigo 4º). A posterior incorporação de critérios ambientais e a difusão da categoria das

chamadas “debêntures verdes”, aprimorados com o Decreto nº 11.964/2024 (Brasil, 2024c),⁸⁴ reforçam essa racionalidade, ao alinhar a narrativa climática às estratégias de financeirização da infraestrutura, sem, contudo, alterar o núcleo distributivo do modelo nem incorporar salvaguardas sociais proporcionais à escala dos investimentos induzidos.

É nessa mesma racionalidade de reorganização institucional do risco que se inscreve a Lei nº 13.203/2015 (Brasil, 2015), ainda que não vinculada diretamente à agenda climática. O diploma trata da repactuação do risco hidrológico no setor elétrico, isto é, do risco decorrente da diferença entre a energia assegurada contratualmente às usinas hidrelétricas e a geração efetivamente realizada, em contextos de escassez hídrica ou restrições operativas do sistema. Ao permitir a redistribuição desse risco, a norma opera uma forma explícita de socialização de perdas sistêmicas, cujo custo é, em última instância, internalizado pelo conjunto do sistema elétrico, inclusive pelos consumidores finais, por meio de encargos e ajustes tarifários. Trata-se de um precedente relevante, pois legitima a intervenção estatal como mecanismo de amortecimento de riscos estruturais do setor, preservando a viabilidade econômica dos agentes.

Essa lógica é aprofundada, agora sob a gramática climática, pela Lei nº 13.576/2017 (Brasil, 2017b), que institui a Política Nacional de Biocombustíveis, o RenovaBio. Diferentemente da repactuação hidrológica, o RenovaBio cria um mercado regulado de descarbonização, no qual a redução de emissões deixa de ser apenas um objetivo ambiental e se converte em ativo econômico transacionável, materializado nos Créditos de Descarbonização (CBIOS) (Brasil, 2017b, artigo 13 e seguintes). Nesse arranjo, o Estado não apenas incentiva comportamentos desejáveis, mas define métricas, estrutura o mercado e impõe obrigações compulsórias de compra, convertendo a política climática em mecanismo de valorização financeira. A transição energética passa, assim, a ser mediada por instrumentos de mercado que traduzem o carbono evitado em preço, aprofundando a mercantilização do clima e deslocando o debate sobre Justiça Energética para um plano secundário, frequentemente subordinado à eficiência econômica e à estabilidade regulatória.

A partir desse ponto, o ordenamento jurídico brasileiro passa a aprofundar e diversificar os mecanismos de indução da transição energética, ampliando o espectro de

⁸⁴ Exemplo disso é a previsão do artigo 7º: “Art. 7º Os projetos na área de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação são aqueles com o propósito de introduzir processos, produtos ou serviços inovadores, conforme os princípios, os conceitos e as diretrizes definidas nas políticas de ciência, tecnologia e inovação e de desenvolvimento industrial. Parágrafo único. O enquadramento de projetos na área de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação se dará nos setores de transição energética, transformação ecológica, transformação digital, complexo industrial da saúde e complexo industrial aeroespacial e de defesa, conforme ato conjunto do Ministério da Fazenda e do Ministério setorial responsável.” (Brasil, 2024c, artigo 7º).

instrumentos financeiros, contratuais e regulatórios mobilizados pelo Estado. A Lei nº 14.182/2021 (Brasil, 2021b), que autoriza a desestatização da Eletrobras, por exemplo, constitui marco relevante dessa inflexão. Embora não se apresente como norma climática em sentido estrito, ela reconfigura estruturalmente o papel estatal no setor elétrico ao deslocar o Estado da posição de operador direto para a de arquiteto contratual da transição. As obrigações de investimento em fontes renováveis e em regiões específicas, impostas como contrapartidas à privatização, evidenciam um modelo no qual compromissos ambientais são internalizados como cláusulas de viabilidade econômica (Brasil, 2021b, artigo 7º), reforçando a lógica de indução por incentivos e garantias, e não por planejamento público direto. A transição energética passa, assim, a ser condicionada à atratividade econômica dos projetos e à previsibilidade regulatória, mais do que à definição soberana de prioridades socioambientais.

Outro exemplo que denota diferença de tratamento é a publicação da Lei nº 14.300/2022 (Brasil, 2022e), que institui o Marco Legal da Micro e Minigeração Distribuída. Ao assegurar o direito à compensação de energia elétrica e fomentar modelos de autoconsumo, cooperativas e consórcios, a norma acelera a difusão da energia solar fotovoltaica em escala descentralizada. Contudo, o faz por meio de um arranjo que socializa custos sistêmicos, na medida em que os encargos associados ao uso da rede são redistribuídos entre os consumidores, aprofundando assimetrias tarifárias. Ainda que traga conotações de avanço, a política revela uma vez mais a prevalência da lógica de expansão rápida da capacidade instalada sobre uma reflexão distributiva mais densa acerca de quem suporta os custos da transição e quem se apropria de seus benefícios.

Esse conjunto normativo culmina em uma contradição estrutural explicitada pela Lei nº 15.269/2025 (Brasil, 2025f), que autoriza a contratação de usinas termelétricas fósseis com contratos de longo prazo (até 2040) e custos socializados no sistema elétrico (Brasil, 2025f, artigo 9º). A coexistência, no mesmo horizonte temporal, de incentivos robustos às renováveis e de garantias estatais à expansão fóssil revela que a transição energética brasileira não opera por substituição, mas por sobreposição de regimes. O Estado, ao mesmo tempo em que promove a descarbonização como narrativa estratégica, preserva mecanismos de segurança econômica e energética ancorados em fontes intensivas em carbono, reafirmando sua atuação como garantidor sistêmico de riscos e estabilidade do mercado.

Por outro lado, a análise do arcabouço normativo federal entre 2000 e 2025 evidencia um descompasso estrutural entre a elevada capacidade estatal de indução econômica e socialização de riscos da transição energética e a fragilidade, quando não ausência, de instrumentos jurídicos de reparação e redistribuição territorial. O Estado brasileiro não

estruturou, no mesmo período, um regime fiscal-reparatório comparável ao existente em setores extrativos clássicos, como a mineração (CFEM) e a geração hidrelétrica (CFURH),⁸⁵ que reconhecem a apropriação econômica de bens públicos e redistribuem parte da renda gerada. A ausência de *royalties*, participações governamentais ou fundos territoriais direcionados a materializar a Justiça Energética no caso de eólicas e solares, mesmo quando implantadas de forma intensiva em territórios específicos, não decorre de incapacidade técnica, mas de opções político-institucionais que privilegiam a compatibilização ambiental e a negociação caso a caso no licenciamento, em detrimento de direitos econômicos territorializados.

No plano ambiental e social, os instrumentos disponíveis operam de forma fragmentada e residual. A compensação ambiental do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (Lei nº 9.985/2000) (Brasil, 2000b) direciona recursos prioritariamente à conservação;⁸⁶ o licenciamento absorve mitigação e programas

⁸⁵ A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH) constituem mecanismos jurídicos de natureza fiscal-compensatória previstos no ordenamento brasileiro para atividades que exploram economicamente recursos naturais classificados como bens públicos. Ambas se fundamentam no artigo 20, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, artigo 20, parágrafo 1º), segundo o qual é assegurada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios participação no resultado da exploração de recursos naturais ou compensação financeira por essa exploração. A CFEM incide sobre a atividade minerária e tem por finalidade reconhecer que os recursos minerais pertencem à União, internalizando parte dos custos econômicos, territoriais e ambientais associados à mineração. Sua base normativa encontra-se nas Leis nº 7.990/1989 (Brasil, 1989) e nº 8.001/1990 (Brasil, 1990b), com alterações relevantes introduzidas pela Lei nº 13.540/2017 (Brasil, 2017a), que redefiniu alíquotas, critérios de cálculo e regras de repartição. Os recursos arrecadados são distribuídos entre a União, os Estados, os Municípios produtores e os Municípios afetados pela atividade minerária, operando como instrumento de redistribuição territorial da renda mineral e de reconhecimento jurídico dos impactos permanentes da exploração. A CFURH, por sua vez, aplica-se à geração de energia elétrica a partir do aproveitamento de recursos hídricos, especialmente em usinas hidrelétricas. Também instituída pelas Leis nº 7.990/1989 e nº 8.001/1990, a compensação incide sobre a energia efetivamente gerada e tem como fundamento o uso econômico privativo de um bem público: a água. Seus recursos são repartidos entre a União, os Estados e os Municípios que sediam empreendimentos hidrelétricos ou têm áreas atingidas por reservatórios, reconhecendo juridicamente os impactos territoriais, produtivos e socioambientais decorrentes da geração hidrelétrica. Em ambos os casos, CFEM e CFURH expressam uma arquitetura normativa que associa exploração intensiva de bens naturais a mecanismos estáveis de redistribuição econômica e compensação territorial. A relevância desses instrumentos, no contexto da análise da transição energética, reside no fato de que eles demonstram a capacidade institucional do Estado brasileiro de estruturar regimes fiscais de reconhecimento e repartição de benefícios, capacidade que, historicamente, não foi estendida de forma equivalente às fontes renováveis eólica e solar, mesmo quando implantadas de maneira concentrada e com impactos socioespaciais relevantes.

⁸⁶ No campo ambiental, o principal mecanismo de compensação previsto em âmbito federal é a compensação ambiental associada ao SNUC, bem como a indenização e compensação das populações tradicionais cuja permanência em unidades de conservação de proteção integral não seja permitida, nos termos do artigo 42 da Lei nº 9.985/2000. Embora esse dispositivo represente um importante reconhecimento jurídico da existência de populações tradicionais e de seus direitos territoriais, seu alcance permanece restrito: trata-se de uma compensação condicionada à impossibilidade de permanência, voltada prioritariamente à indenização por benfeitorias e à realocação, e não à redistribuição continuada dos benefícios econômicos derivados da exploração de recursos naturais. Ademais, a compensação ambiental *stricto sensu* mantém desenho institucional orientado majoritariamente ao financiamento e à manutenção de unidades de conservação, e não à reparação direta, estruturante e territorializada dos impactos socioeconômicos suportados pelas comunidades afetadas. Assim, mesmo quando há reconhecimento normativo, a justiça distributiva e a justiça de reconhecimento permanecem

socioambientais de modo negociado e desigual; e políticas como a Tarifa Social (Lei nº 12.212/2010) (Brasil, 2010a) e a universalização do acesso atuam pelo lado do consumo, sem enfrentar os conflitos territoriais da implantação dos empreendimentos. Essa dissociação entre o reconhecimento formal de povos e comunidades tradicionais e a redistribuição material dos benefícios da transição reforça uma governança orientada pela eficiência sistêmica e pela criação de mercados, na qual a Justiça distributiva e de reconhecimento é secundarizada. O resultado é um Estado altamente ativo na aceleração e proteção dos investimentos, mas seletivamente ausente na institucionalização de salvaguardas redistributivas estáveis, explicando por que a efetividade normativa da transição é elevada do ponto de vista econômico-regulatório, porém limitada quando observada a partir das experiências concretas das comunidades atingidas.

Trata-se de um movimento coerente com o que Gabor (2021) denomina de o “Consenso de Wall Street” (*Wall Street Consensus*), no qual políticas públicas climáticas passam a operar como mecanismos de mitigação de risco e de garantia de rentabilidade para o capital privado, sem que isso implique, necessariamente, a incorporação de salvaguardas proporcionais à escala dos investimentos induzidos. A autora ainda evidencia a diferença em relação a um Estado desenvolvimentista verde, inspirado em propostas como o Novo Acordo Verde (*Green New Deal*), como estrutural. Enquanto este último prioriza investimento público direto, bancos de desenvolvimento, planejamento estratégico e acesso universal a infraestruturas verdes como bens públicos, o Estado de *de-risking*⁸⁷ mercantiliza esses

subordinadas a instrumentos pontuais e administrativamente condicionados, e não ancoradas em direitos econômicos permanentes associados ao uso do território.

⁸⁷ O *de-risking*, ou desestatização dos riscos, designa uma reconfiguração profunda do papel do Estado na economia política contemporânea, particularmente no contexto da transição ecológica. Conforme sistematizado por Daniela Gabor no diagnóstico do *Wall Street Consensus*, trata-se de um paradigma no qual o desenvolvimento deixa de ser concebido como transformação produtiva orientada por políticas públicas soberanas e passa a ser organizado como um processo de tornar ativos “investíveis” para o capital financeiro global. Nesse modelo, o Estado não lidera a transição por meio de investimento público direto, mas atua como absorvedor e redistribuidor de riscos privados, transferindo para seu balanço riscos de demanda, riscos políticos, riscos climáticos e riscos financeiros, a fim de assegurar fluxos de caixa previsíveis a investidores institucionais e gestores de ativos. Essa lógica impacta negativamente a possibilidade de uma transição ecológica soberana e justa, na medida em que subordina a agenda climática às exigências de rentabilidade do capital financeiro. Regulamentações ambientais mais rigorosas, políticas de proteção territorial ou mudanças trabalhistas passam a ser enquadradas como “riscos políticos”, passíveis de compensação financeira aos investidores, o que desestimula medidas ecológicas ambiciosas e reduz drasticamente o *policy space* dos Estados. A política climática deixa de ser um campo de deliberação democrática e passa a operar como instrumento de estabilização de expectativas financeiras. No plano material, o *de-risking* prioriza ativos bancáveis em detrimento de necessidades públicas. A transição deixa de ser planejada como provisão de infraestrutura verde pública e universal e passa a ser estruturada como um portfólio de projetos rentáveis. “infraestrutura como classe de ativos”, “natureza como classe de ativos”, frequentemente implementados por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs). O Estado assume o papel de “escoteiro de capital”, concentrando esforços em projetos capazes de gerar receitas estáveis, enquanto usos sociais do território, economias tradicionais e bens comuns ambientais tornam-se externalidades secundárias. Esse arranjo produz ainda uma erosão silenciosa de recursos públicos. Ao

mesmos serviços, transfere riscos ao erário e oferece apenas compensações residuais aos grupos socialmente vulnerabilizados.

Assim, a Justiça social é substituída por mecanismos compensatórios mínimos, cujo objetivo é permitir que os cidadãos consigam pagar tarifas e pedágios cobrados por operadores privados. Em síntese, o *de-risking* não é apenas uma técnica financeira, mas uma forma de governo. Ele redefine a transição ecológica como uma oportunidade de acumulação financeira, estreita o horizonte de alternativas políticas e transforma o próprio Estado em fiador da rentabilidade privada. Ao fazê-lo, compromete a possibilidade de uma Transição Energética Justa, soberana e territorialmente enraizada, especialmente nos países do Sul Global.

A crítica ao *de-risking* como forma de governo pode ser aprofundada a partir da teoria de Karl Polanyi, especialmente tal como desenvolvida em “A grande transformação” (Polanyi, 2000). Para Polanyi, os mercados não constituem esferas autorreguladas naturais, mas são construções políticas que dependem continuamente da intervenção estatal para se manterem operantes. O autor demonstra que a tentativa de subordinar a totalidade da vida social à lógica mercantil, em especial por meio da mercantilização fictícia da terra, do trabalho e do dinheiro, gera inevitavelmente desestruturação social e reações defensivas da sociedade, aquilo que ele denomina “duplo movimento”. Essa lógica também ecoa diagnósticos críticos sobre a financeirização da ação estatal, nos quais o poder público passa a mediar interesses do capital por meio de incentivos e renúncias, em detrimento de estratégias distributivas mais diretas (Dowbor, 2018; Stiglitz; Sen; Fitoussi, 2010).

À luz desse referencial, o regime contemporâneo de *de-risking* pode ser compreendido como uma nova etapa da “grande transformação”, na qual o Estado não apenas cria mercados, mas passa a blindar institucionalmente a lógica mercantil contra seus próprios efeitos

assumir riscos de demanda, cambiais e políticos, o Estado cria passivos contingentes significativos, drenando recursos fiscais que poderiam financiar uma transição ecológica direta, territorialmente justa e socialmente orientada. Em vez disso, esses recursos são mobilizados para garantir a rentabilidade privada quando os projetos não alcançam o desempenho esperado. A lógica é clara: os riscos são socializados, os retornos permanecem privatizados. Há também uma dimensão epistêmica central. O *de-risking* promove uma perda de soberania cognitiva, ao permitir que investidores privados e agências de rating se tornem os “guardiões” do que é considerado verde ou sustentável, por meio de métricas de Ambiental, Social e Governança (ESG, na sigla em inglês) frequentemente opacas e inconsistentes. Esse processo favorece práticas de *greenwashing* e enfraquece taxonomias públicas, dificultando a construção de critérios ambientais alinhados a realidades territoriais e sociais do Sul Global. Os chamados “dez mandamentos” do Wall Street Consensus condensam esse paradigma: disciplina fiscal e independência do Banco Central; redirecionamento do gasto público para desestatizar novas classes de ativos; financeirização via títulos e securitização; mecanismos de hedge cambial garantidos pelo Estado; abertura irrestrita a fluxos financeiros; expansão de PPPs; desregulação orientada à proteção do lucro privado; e incorporação de tecnologias digitais e de vigilância na provisão de bens públicos. Em conjunto, esses elementos transformam o Estado em um amortecedor sistêmico das instabilidades do capital financeiro, reduzindo sua capacidade de discipliná-lo.

desestabilizadores, absorvendo riscos que antes recaíam sobre o capital. Em vez de reencastar a economia em limites sociais e ecológicos, como sugeriria uma resposta polanyiana clássica, o arranjo atual aprofunda o “desencaixe” ao converter a política climática e energética em mecanismo de sustentação dos mercados financeiros. O resultado é uma inversão do sentido do contramovimento: em vez de proteger a sociedade dos excessos do mercado, o Estado passa a proteger o mercado das exigências sociais e ambientais, reforçando a assimetria estrutural que compromete a construção de uma Transição Energética Justa.

Esse diagnóstico permite avançar, com maior precisão analítica, para o exame do marco normativo que consolida juridicamente esse percurso. Se restou evidente como o aparato estatal brasileiro operou prioritariamente como indutor de mercados, amortecedor de riscos e produtor de expectativas favoráveis ao capital, resta agora investigar de que modo essa racionalidade se cristaliza no plano legal propriamente dito. A Lei nº 15.097/2025 não surge em um vácuo, mas como resultado de um acúmulo normativo, financeiro e institucional que antecede sua promulgação e condiciona seu alcance. O item 3.3, portanto, desloca o foco da análise dos instrumentos de fomento e financiamento para o desenho institucional da lei, interrogando sua arquitetura normativa, seus mecanismos de governança e sua capacidade (ou insuficiência) de enfrentar as assimetrias distributivas, territoriais e procedimentais que atravessam a transição energética e a produção de energia eólica *offshore* no Brasil.

3.3 A Lei nº 15.097/2025: análise do desenho institucional e da efetividade potencial

Em perspectiva internacional, a energia eólica *offshore* já se consolidou como setor de infraestrutura de escala relevante, marcada por rápida industrialização e redução de custos ao longo das últimas décadas. O relatório global mais recente do GWEC registra que a capacidade instalada mundial atingiu 83,2 GW, com impactos energéticos já mensuráveis e crescente centralidade estratégica no debate sobre eletrificação, segurança energética e modernização industrial em diferentes regiões (GWEC, 2025b). Ao mesmo tempo, o documento aponta que o ciclo recente do setor não é linear, já que a dinâmica de instalações varia conforme condições macroeconômicas e desenho institucional, o que reforça que a consolidação de mercados *offshore* depende menos de “potencial técnico” e mais de arranjos regulatórios capazes de sustentar previsibilidade e coordenação em cadeias produtivas complexas.

Nesse cenário, o próprio GWEC enquadra o Brasil como “mercado a observar” (GWEC, 2025b, p. 65), destacando, de um lado, um potencial técnico expressivo associado à

extensão costeira e à plataforma continental, e, de outro, a formação de um conjunto volumoso de projetos ainda em fase preliminar, inclusive com centenas de gigawatts já submetidos a pedidos de licenciamento ambiental. Essa leitura converge com a ideia de que o desafio brasileiro é definir, em tempo oportuno, regras capazes de ordenar a ocupação do mar e reduzir incertezas que elevam o custo de capital em setores de longo prazo. Ao tratar de desenho de políticas para mercados emergentes, o GWEC recomenda cautela com a imposição de custos elevados de arrendamento/cessão do leito marinho e sugere a adoção de parâmetros moderados e previsíveis, eventualmente vinculados à recuperação de custos administrativos, justamente para não impor riscos adicionais à cadeia produtiva e ao financiamento em estágios iniciais de maturação regulatória (GWEC, 2025b, p. 65; p. 24). Essa orientação evidencia uma tensão estrutural. Espera-se que Estados periféricos flexibilizem a captura de renda sobre seus territórios para viabilizar investimentos internacionais, enquanto assumem os riscos sociais, territoriais e institucionais da expansão *offshore*, reproduzindo uma transição energética orientada mais pela atração de capital do que pela redistribuição de benefícios e de Justiça.

A promulgação da Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a) marca um ponto de inflexão no tratamento jurídico da energia eólica *offshore* no Brasil. Após um longo percurso legislativo, precedido por uma sequência de atos infralegais voltados à organização administrativa do uso do espaço marítimo, o Estado brasileiro passa a dispor, pela primeira vez, de um marco legal específico para o aproveitamento do potencial energético *offshore*. Essa passagem do plano infralegal para o plano legal não representa apenas uma consolidação formal de competências, mas a institucionalização de uma arquitetura normativa mais complexa, que articula cessão de bens da União, outorga para geração de energia elétrica, regimes procedimentais diferenciados de acesso às áreas marítimas e mecanismos de arrecadação pública vinculados à exploração econômica do mar.

O processo legislativo evidenciou tensões institucionais relevantes, refletidas nos vetos presidenciais à lei e em sua posterior reavaliação pelo Congresso Nacional. Durante a sanção presidencial, diversos dispositivos do projeto aprovado foram vetados, sobretudo aqueles relacionados a subsídios setoriais, prorrogações contratuais e mecanismos de incentivo econômico associados às fontes renováveis, sob o argumento de impactos fiscais e de distorções concorrenciais. Posteriormente, contudo, parte relevante desses vetos foi derrubada pelo Congresso Nacional, restabelecendo dispositivos que ampliam a previsibilidade econômica dos contratos, preservam incentivos considerados estratégicos para a viabilidade dos empreendimentos energéticos e podem impactar severamente os custos das contas de

energia dos consumidores.⁸⁸ Esse movimento revela que a Lei das Eólicas *Offshore* não emerge como produto técnico neutro, mas como resultado de um processo de barganha política no qual diferentes concepções sobre o papel do Estado, o grau de indução econômica desejável e a repartição de riscos entre poder público e agentes privados foram explicitamente confrontadas. A instabilidade decisória associada ao ciclo de vetos e sua posterior reversão reforça, ainda, a centralidade do Legislativo na conformação do regime e antecipa tensões interpretativas relevantes para a implementação da lei, especialmente no que se refere à segurança jurídica dos investimentos e à hierarquização entre objetivos fiscais, energéticos e socioambientais.

O processo de regulamentação da lei passou a ser conduzido de forma escalonada e ainda aberta, evidenciando a centralidade atribuída à construção infralegal dos critérios operacionais do setor. Em julho de 2025, o MME abriu consulta pública voltada ao aperfeiçoamento da metodologia de seleção de áreas para a atividade, incorporando critérios técnicos, ambientais, econômicos e sociais para a identificação de prismas viáveis (Brasil, 2025g). A partir das contribuições apresentadas pelo Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) à consulta pública do MME, emergem pontos críticos que aprofundam a leitura sobre o caráter ainda incompleto e assimétrico do processo de regulamentação do setor no Brasil (Instituto de Energia e Meio Ambiente – IEMA, 2025). O IEMA reconhece a relevância estratégica da definição de uma metodologia de seleção de áreas, mas evidencia fragilidades estruturais na proposta, sobretudo quanto à baixa densidade da participação social nas fases iniciais do planejamento e à insuficiente integração entre as dimensões marítima e terrestre da cadeia produtiva *offshore*.

O Instituto aponta o risco de se tratar a metodologia como substituto funcional do Planejamento Espacial Marinho (PEM), sem que estejam assegurados os mesmos requisitos de participação qualificada, compatibilização de usos e incorporação de saberes territoriais.

⁸⁸ A derrubada dos vetos presidenciais à Lei nº 15.097/2025 manteve a prorrogação, por até vinte anos, dos incentivos econômicos às Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) no âmbito do Proinfa, por exemplo (Brasil, 2025a). A preservação desses mecanismos de apoio a estruturas já existentes não promove o deslocamento do interesse estatal e do investimento para novas fronteiras da transição energética, como a eólica *offshore*, mas tende a reforçar trajetórias tecnológicas consolidadas. Esse arranjo expressa uma transição orientada pela continuidade e pela gestão do legado energético, na qual a introdução de novas fontes ocorre sem reconfigurar, de forma substantiva, os padrões de incentivo, planejamento e distribuição de benefícios. Estudo técnico da Frente Nacional dos Consumidores de Energia (FNCE) estima que a derrubada de parte dos vetos presidenciais à Lei das Eólicas *Offshore* implicará custo adicional de aproximadamente R\$ 197 bilhões até 2050, com impacto médio de cerca de 3,5% nas tarifas de energia elétrica (FNCE, 2025). Segundo a entidade, os dispositivos restabelecidos produzem efeito equivalente à aplicação contínua de bandeira vermelha patamar 1 por seis anos, seguida de dezenove anos de bandeira amarela. A FNCE destaca ainda o contexto de sobreoferta estrutural de energia no SIN, o que tende a agravar o *curtailment* de fontes eólica e solar, transferindo ineficiências do sistema para os consumidores e ampliando a instabilidade regulatória do setor.

Ademais, aponta a ausência de clareza quanto ao objetivo estratégico da inserção da eólica *offshore* no planejamento energético nacional (se voltada prioritariamente ao atendimento da demanda interna ou à exportação indireta de energia), bem como a fragilidade na articulação da metodologia com instrumentos estruturantes como o PNE, o PDE, a PNTE e as NDCs brasileiras. Ao destacar impactos potenciais sobre comunidades pesqueiras, ecossistemas marinhos, paisagem costeira e infraestrutura continental, o IEMA sustenta que a postergação da participação social e das salvaguardas socioambientais tende a comprometer não apenas a legitimidade democrática do processo, mas a própria viabilidade dos empreendimentos, reforçando o diagnóstico de uma transição energética conduzida sob lógica predominantemente tecnocrática e procedimental, ainda distante de um paradigma efetivamente orientado pela Justiça Energética.

Em outubro de 2025, o CNPE instituiu o Grupo de Trabalho para a Regulamentação do Marco Legal das Eólicas *Offshore* (GT-EO), com prazo de 270 dias para apresentar diretrizes ao CNPE, incluindo a definição locacional prévia dos prismas, os procedimentos para manifestação espontânea de interesse por parte das empresas, a disciplina das DIP, o regime sancionatório aplicável às outorgas e os requisitos de qualificação técnica, econômica, financeira e jurídica, bem como critérios de promoção da indústria nacional (Brasil, 2025v). Segundo o próprio MME, a publicação do decreto regulamentador para possibilitar o primeiro leilão das áreas está prevista para o primeiro semestre de 2026, condicionando o avanço do setor à finalização da metodologia de seleção de áreas e à operacionalização do portal de gestão.

A conformação do GT-EO também revela limites relevantes quanto ao desenho da participação social no processo decisório. Conforme previsto no ato que o formaliza (Brasil, 2025h), a participação de representantes da sociedade civil, especialistas e entidades externas ocorre apenas de forma convidada, a critério da coordenação, e sem direito a voto, restringindo-se à prestação de assessoramento técnico sobre temas específicos (Brasil, 2025h, artigo 2º, parágrafo 5º).⁸⁹ Esse modelo reforça uma concepção instrumental de participação,

⁸⁹ Art. 2º O GT Eólicas *Offshore* será composto por representantes dos seguintes Órgãos e Entidades:

I - Ministério de Minas e Energia, que o coordenará;
 II - Casa Civil da Presidência da República;
 III - Ministério da Fazenda;
 IV - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços;
 V - Ministério de Portos e Aeroportos;
 VI - Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos;
 VII - Ministério da Pesca e Aquicultura;
 VIII - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;
 IV - Ministério do Turismo;
 X - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;

na qual o diálogo social não integra a instância deliberativa, mas é acionado pontualmente como subsídio técnico ao processo decisório já concentrado no âmbito governamental. Tal arranjo contrasta com abordagens mais densas de governança participativa e limita a incorporação efetiva de perspectivas territoriais, saberes locais e interesses difusos na definição das diretrizes regulatórias. No contexto da Transição Energética Justa, essa opção institucional tende a reproduzir assimetrias de poder no interior do próprio processo regulatório, deslocando a participação social para uma posição acessória e consultiva, em vez de estruturante na conformação das escolhas que incidirão diretamente sobre o uso do espaço marítimo e sobre comunidades potencialmente afetadas.

Em dezembro de 2025, a edição do Decreto nº 12.772/2025 (Brasil, 2025i) instituiu a Política Nacional de Acesso ao Sistema de Transmissão (PNAST) e introduziu um novo modelo para determinar o acesso à rede básica do SIN. Ao reformular as regras de acesso ao sistema de transmissão por meio da instituição de “Temporadas de Acesso”⁹⁰ e de mecanismos competitivos para alocação de capacidade, reforça e amplia a racionalidade mercadológica que atravessa o atual desenho da transição energética brasileira, permitindo que quem pague melhor, em termos competitivos, receba acesso prioritário. Ainda que não se refira diretamente à geração eólica *offshore*, o decreto incide sobre um elemento estrutural indispensável à sua viabilização, o escoamento da energia, convertendo o acesso à infraestrutura de transmissão em objeto de competição econômica e de valoração financeira. Isso pode intensificar assimetria de acesso entre grandes agentes com capacidade de ofertar pelas janelas competitivas e agentes menores ou espalhados geograficamente, ecoando diretamente na mercantilização do uso de bens comuns e no deslocamento de parâmetros

XI - Comando da Aeronáutica;

XII - Comando da Marinha;

XIII - Agência Nacional de Energia Elétrica;

XIV - Agência Nacional de Telecomunicações;

XV - Agência Nacional de Transportes Aquaviários;

XVI - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis;

XVII - Empresa de Pesquisa Energética;

XVIII - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

XIX - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

XX - Operador Nacional do Sistema Elétrico;

XXI - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

XXII - Advocacia-Geral da União; e

XXIII - Representante dos Estados Federativos.

[...] §5º O Coordenador do GT Eólicas *Offshore* poderá convidar especialistas e representantes de órgãos públicos, entidades de sociedade civil e de associações para participar de suas reuniões, bem como para prestar assessoramento sobre temas específicos, sem direito a voto. (Brasil, 2025j, artigo 2º, parágrafo 5º).

⁹⁰ A norma substitui o critério cronológico de acesso (ordem de chegada dos pedidos) por um modelo de “Temporadas de Acesso”, em que os pedidos de conexão são agrupados em janelas periódicas e analisados de forma coordenada. Quando a capacidade disponível na transmissão for insuficiente, o acesso será definido por competição em processos de leilão.

democráticos deliberativos.

É justamente à luz dessas indefinições institucionais e do caráter ainda em consolidação do marco brasileiro que se torna analiticamente relevante situá-lo em perspectiva comparada, não para contrastá-lo com modelos acabados, mas para compreender como diferentes ordenamentos enfrentaram, ao longo do tempo, desafios semelhantes em estágios distintos de maturação regulatória. A comparação entre o Marco Legal Brasileiro da Energia Eólica *Offshore* e os arranjos institucionais observados em países como Dinamarca e Reino Unido, frequentemente mobilizados como referências na literatura, revela menos uma oposição entre modelos acabados e mais a existência de trajetórias regulatórias distintas, associadas a diferentes tempos de consolidação dos mercados *offshore*.

Esses países iniciaram a instalação de parques eólicos no mar ainda na década de 1990, o que lhes permitiu acumular, ao longo de décadas, experiência institucional, capacidade administrativa e aprendizado regulatório progressivo. Conforme analisado por González *et al.* (2025), os mercados europeus centrais apresentam maior grau de consolidação institucional, resultado de processos graduais de aprendizado regulatório, acúmulo de capacidades estatais e experimentação sucessiva de instrumentos de planejamento, avaliação e coordenação do uso do espaço marítimo. Esses contextos contrastam com mercados em desenvolvimento, como o brasileiro, nos quais o arcabouço normativo ainda se encontra em fase de construção e ajuste.

No caso do Reino Unido, a literatura registra um movimento progressivo de incorporação dos impactos sociais ao longo do ciclo de vida dos projetos eólicos *offshore*, com crescente atenção à chamada “licença social”,⁹¹ compreendida como o grau de aceitação, legitimidade e confiança social conferido pelas comunidades afetadas à implantação dos empreendimentos. Estudos empíricos indicam, contudo, que essa dimensão não integrou os desenhos regulatórios iniciais, tendo emergido de forma incremental e frequentemente reativa, em resposta a conflitos locais, limitações dos processos de avaliação ambiental e discrepâncias entre impactos previstos e impactos efetivamente experimentados pelas comunidades costeiras (Glasson *et al.*, 2022). Essa dinâmica encontra ressonância em análises críticas recentes sobre novas fronteiras energéticas na Europa, que evidenciam como dimensões sociais, territoriais e ecológicas tendem a ser externalizadas ou tratadas como “riscos” a serem geridos *a posteriori*, à medida que projetos estratégicos de transição energética avançam sob lógicas tecnocráticas e especulativas de planejamento (Monteith;

⁹¹ Diferentemente de autorizações formais, a licença social não se constitui como requisito jurídico único ou estático, mas como um processo contínuo de engajamento, transparência, negociação e responsividade institucional, que busca reduzir conflitos, antecipar impactos e assegurar maior legitimidade às decisões públicas e privadas.

Escobar, 2025).

Os mesmos estudos demonstram que a experiência britânica percebe que a ênfase predominante em variáveis econômicas, especialmente emprego e cadeia produtiva, levou à subavaliação de efeitos sociais relevantes, como coesão comunitária, bem-estar, percepção do *seascape*⁹² e distribuição territorial de benefícios, exigindo posteriores ajustes institucionais, estratégias de engajamento contínuo e mecanismos compensatórios. Essa trajetória evidencia que a consolidação da licença social não decorre automaticamente da maturidade do mercado ou da escala dos investimentos, mas de processos deliberados de participação, monitoramento e responsividade institucional. Desta forma, a adoção, pelo Brasil, de um modelo que posterga a incorporação vinculante da dimensão social não se justifica como etapa inevitável de aprendizado regulatório, mas configura uma escolha política que desconsidera evidências já disponíveis sobre os custos sociais, institucionais e democráticos da antecipação do mercado em detrimento do reconhecimento do território marítimo.

Para além desses limites internos aos processos nacionais de regulação, a experiência internacional revela que instrumentos regulatórios associados à política industrial, à internalização de benefícios econômicos e à ancoragem territorial da transição energética permanecem condicionados às assimetrias estruturais do regime internacional de comércio. Um exemplo emblemático é o caso de Taiwan, que flexibilizou seus Requisitos de Conteúdo Local (*Local Content Requirements* – LCRs)⁹³ após a abertura de consultas pela União Europeia no âmbito da Organização Mundial do Comércio, em razão dos leilões de eólica *offshore* (GWEC, 2025b, p. 30). A revisão desses requisitos não resultou de uma avaliação doméstica sobre sua eficácia socioeconômica ou industrial, mas de pressões externas voltadas à compatibilização regulatória e à redução de barreiras ao investimento estrangeiro. Esse episódio explicita os limites da autonomia regulatória mesmo em mercados considerados bem-sucedidos, ao demonstrar como estratégias de captura de valor local e de fortalecimento de cadeias produtivas nacionais podem ser relativizadas em nome da inserção competitiva

⁹² Refere-se à forma como o mar e a paisagem costeira são percebidos, experienciados e valorizados social, cultural e simbolicamente pelas pessoas e comunidades que vivem, trabalham ou mantêm vínculos com esse espaço (Glasson *et al.*, 2022).

⁹³ Os Requisitos de Conteúdo Local (*Local Content Requirements* – LCRs) consistem em instrumentos regulatórios que condicionam a autorização, contratação ou financiamento de empreendimentos à utilização de determinado percentual de bens, serviços, mão de obra ou etapas produtivas originados no próprio país ou região onde o projeto é implementado. No setor energético, os LCRs são historicamente mobilizados como mecanismos de política industrial, voltados à internalização de cadeias produtivas, à geração de emprego e à captura de valor econômico associado a investimentos intensivos em capital. Embora frequentemente justificados por objetivos de desenvolvimento, esses requisitos têm sido objeto de contestação no âmbito do regime internacional de comércio, sob o argumento de que podem configurar barreiras não tarifárias, o que evidencia a tensão estrutural entre estratégias nacionais de desenvolvimento produtivo e as normas de liberalização comercial que regem a economia global.

internacional, reforçando a leitura de que a governança da transição energética *offshore* opera sob constrangimentos exógenos que tensionam, de forma recorrente, políticas industriais, distributivas e territoriais.

É nesse contexto marcado pela sobreposição entre fragilidades internas de institucionalização e pressões externas de natureza comercial e financeira que o caso brasileiro deve ser compreendido. A Lei nº 15.097/2025 pode ser compreendida como parte de um processo ainda aberto de conformação regulatória no Brasil, no qual a organização do acesso ao espaço marítimo e a indução de mercado avançam mais rapidamente do que a consolidação de parâmetros públicos vinculantes de ordenamento territorial e Justiça Energética. Essa defasagem temporal, característica de contextos periféricos inseridos em cadeias globais de transição energética, expressa uma forma específica de governar o mar, na qual o mercado tende a preceder, e não suceder, a sedimentação democrática das escolhas territoriais.

É nesse horizonte que se insere o desenho normativo da Lei nº 15.097/2025, cujo objeto consiste em disciplinar o aproveitamento do potencial energético *offshore* em áreas sob domínio da União, ancorando-o, desde sua base conceitual, na lógica jurídica da cessão de uso de bens públicos (Brasil, 2025a, artigos 1º, 2º, 3º, inciso I e parágrafo único, e artigo 5º).⁹⁴

⁹⁴ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o aproveitamento de bens da União para a geração de energia elétrica a partir de empreendimento *offshore*.

§1º As atividades de que trata esta Lei estão inseridas na Política Energética Nacional, nos termos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

§2º O disposto nesta Lei não se aplica às atividades de geração de energia hidrelétrica e aos potenciais de recursos minerais.

Art. 2º O direito de uso de bens da União para aproveitamento de potencial para geração de energia elétrica a partir de empreendimento *offshore* será objeto de outorga pelo Poder Executivo, mediante autorização ou concessão, nos termos desta Lei, bem como da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, no que couber.

Art. 3º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - *offshore*: ambiente marinho localizado em águas interiores de domínio da União, no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental;

II - prisma: prisma vertical de profundidade coincidente com o leito subaquático, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices, onde poderão ser desenvolvidas atividades de geração de energia;

III - extensão da vida útil: troca de equipamentos do empreendimento com vistas a estender o tempo de operação e a vida útil regulatória;

IV - repotenciação: obras que visam ao ganho de potência da central geradora *offshore*, pela redefinição da potência nominal originalmente implantada ou pela elevação da potência máxima de operação, comprovadas no projeto originalmente construído;

V - descomissionamento: medidas executadas para promover o retorno de um sítio ao estado mais próximo possível de seu estado original, após o fim do ciclo de vida do empreendimento;

VI - Declaração de Interferência Prévia (DIP): declaração emitida pelo Poder Executivo com vistas a identificar a existência de interferência do prisma em outras instalações ou atividades;

VII - cessão de uso: contrato administrativo, por prazo determinado, firmado entre a União e o interessado no uso de área *offshore* para exploração de geração de energia elétrica.

Parágrafo único. As expressões “mar territorial”, “zona econômica exclusiva” e “plataforma continental” constantes do inciso I do *caput* deste artigo abrangem as áreas a que se referem os incisos V e VI do *caput* do art. 20 da Constituição Federal e correspondem às disposições da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, bem como

Essa opção normativa, contudo, não inaugura uma racionalidade inédita, mas consolida em nível legal um modelo de gestão do espaço marítimo, que já vinha sendo estruturado infralegalmente pelo Decreto nº 10.946/2022 (Brasil, 2022b), centrado na organização administrativa da cessão de áreas e na coordenação interinstitucional no âmbito do Poder Executivo.

A diferença substantiva reside, portanto, menos na concepção do espaço marítimo e mais na densidade jurídica do regime instituído. Ao contrário do Decreto, a Lei nº 15.097/2025 confere base legal direta à cobrança de participações governamentais, define modalidades de cessão e estabiliza juridicamente cláusulas contratuais obrigatórias, reduzindo margens de incerteza regulatória para os agentes econômicos. Esse movimento não desloca o eixo decisório, que permanece fortemente concentrado no Executivo por meio de regulamentos e atos complementares, mas legaliza e reforça um arranjo previamente antecipado, sem incorporar, na mesma medida, critérios substantivos de Justiça Energética.

A arquitetura normativa instituída pela Lei nº 15.097/2025 apoia-se, de modo estruturante, na criação de categorias técnicas e jurídicas destinadas a tornar o espaço marítimo passível de gestão administrativa, contratação e controle estatal. A norma substitui a noção ampla de território marítimo por recortes funcionais como “potencial energético *offshore*” (Brasil, 2025a, ementa) e “prisma” (Brasil, 2025a, artigo 3º, inciso II), categorias que passam a organizar todo o regime jurídico subsequente. Esses conceitos operam em articulação com os regimes de “oferta permanente” e “oferta planejada” (Brasil, 2025a, artigo 5º),⁹⁵ bem como com instrumentos como inventários, estudos técnicos e processos seletivos

da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. (Brasil, 2025a, artigos 1º, 2º, 3º, inciso I e parágrafo único, e artigo 5).

⁹⁵ Art. 5º A cessão de uso de bens da União para geração de energia elétrica a partir de empreendimento *offshore* nos termos desta Lei poderá ser ofertada de acordo com os seguintes procedimentos, conforme o regulamento:

I - oferta permanente: procedimento no qual o poder concedente delimita prismas para exploração a partir da solicitação de interessados, na modalidade de autorização;

II - oferta planejada: procedimento no qual o poder concedente oferece prismas pré-delimitados para exploração conforme planejamento espacial do órgão competente, na modalidade de concessão, mediante procedimento licitatório.

§1º O regulamento disporá sobre:

I - a definição locacional prévia de prismas a partir de sugestão de interessados ou por delimitação planejada própria;

II - o procedimento para apresentação, por interessados, a qualquer tempo, de sugestões de prospectos de prismas, exigida a apresentação de estudo preliminar da área, com definição locacional, análise do potencial energético e avaliação preliminar do grau de impacto socioambiental;

III - o procedimento de solicitação de DIP relativa a cada prospecto de prisma sugerido, incluídos taxas e prazos pertinentes;

IV - as sanções e as penalidades aplicáveis em caso de não cumprimento das obrigações da outorga.

§2º Caso a avaliação de prospectos a que se refere o inciso II do § 1º conclua pela inviabilidade de seu atendimento conjunto na delimitação ou redefinição dos prismas energéticos, sua oferta dar-se-á nos termos do

públicos (Brasil, 2025a, artigos 7º e 11, parágrafos 1º, 2º), estruturando uma linguagem normativa orientada à mensuração e à comparabilidade.

Esse arranjo não é meramente terminológico. Ao traduzir o espaço marítimo em unidades administrativas delimitadas (o prisma e áreas associadas de logística para operação), a lei define, desde a sua base conceitual, quais dimensões do espaço ingressam no campo da decisão jurídica e quais permanecem fora dele. O território passa a ser juridicamente relevante na medida em que se conforma a essas categorias funcionais, aptas à contratação, à valoração econômica e à gestão regulatória. Como consequência, usos sociais, relações territoriais e formas de apropriação do mar que não se ajustam a essa lógica tendem a aparecer apenas de modo indireto, como variáveis a serem compatibilizadas no interior de procedimentos técnicos ou ambientais, e não como elementos estruturantes do próprio regime de outorga.

Nesse sentido, a chamada “tecnologia jurídica” do prisma energético e das áreas associadas de logística para operação constitui condição de possibilidade para a operacionalização do regime *offshore* instituído pela lei, ao permitir a organização procedimental da cessão de uso e a previsibilidade regulatória necessária à expansão do setor. Ao mesmo tempo, porém, essa tecnologia normativa delimita implicitamente os contornos do que será reconhecido como conflito legítimo, impacto relevante ou interesse juridicamente protegível, uma vez que apenas aquilo que pode ser traduzido para dentro dessas categorias integra, de forma direta, o processo decisório estatal. Trata-se, portanto, de um desenho institucional que não elimina conflitos, mas os pré-estrutura, definindo *ex ante* os limites da visibilidade normativa e os termos sob os quais disputas territoriais e socioambientais poderão, ou não, ser juridicamente enunciadas ao longo da implementação do marco regulatório.

Essa diferenciação procedimental não se limita a uma escolha técnica de modelagem administrativa, mas sinaliza uma inflexão mais ampla na forma como o Estado brasileiro passa a organizar o acesso e a governança do espaço marítimo para fins energéticos. Ao modular o grau de iniciativa estatal na definição das áreas e admitir distintos arranjos de outorga, o Marco Legal das Eólicas *Offshore* reconfigura o papel do Poder Público, deslocando-o progressivamente de um planejamento espacial centralizado para uma lógica de gestão regulatória orientada à indução de mercado. É a partir dessa chave de leitura que se torna possível compreender o desenho institucional da Lei nº 15.097/2025 em contraste com regimes *offshore* consolidados em outros setores, em especial aquele estabelecido pela Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997a) para a exploração de petróleo e gás natural, cuja racionalidade,

inciso II do *caput* deste artigo. (Brasil, 2025a, artigo 5º).

instrumentos e pressupostos revelam um paradigma regulatório substancialmente distinto.

Diferentemente da Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) (Brasil, 1997a), que estrutura a exploração e produção de petróleo e gás natural a partir da lógica do controle estatal sobre recursos naturais finitos localizados no subsolo, por meio de regimes contratuais de concessão e partilha, precedidos de licitação obrigatória e orientados pela maximização da renda mineral da União (Brasil, 1997a, artigos 5º, 23, 36, 43 e seguintes), o Marco Legal das Eólicas *Offshore* desloca o foco regulatório para a gestão administrativa do espaço marítimo enquanto suporte produtivo renovável.⁹⁶

Essa mudança de objeto repercute diretamente nos instrumentos de acesso às áreas. No plano do acesso às áreas, a Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a) institui dois regimes distintos de cessão de uso para o aproveitamento do potencial energético *offshore*: a oferta permanente e a oferta planejada. Ambos se operacionalizam por meio de editais e instrumentos de outorga que articulam critérios técnicos, econômicos e jurídicos, mas diferem quanto ao grau de iniciativa estatal na definição prévia das áreas e na organização dos prismas energéticos. A oferta permanente permite que interessados apresentem propostas espontâneas sobre áreas não previamente delimitadas pelo Poder Público, seguida de chamada pública, enquanto a oferta planejada pressupõe a definição estatal prévia das áreas a serem licitadas, com base em diretrizes setoriais e planejamento energético (Brasil, 2025a, artigo 5º, incisos I e II).

Embora a lei não dispense integralmente a competição, uma vez que a chamada pública busca identificar outros interessados, ela admite a outorga direta caso não haja concorrência ao final do prazo (Brasil, 2025a, artigo 7º, parágrafo 3º). Esse desenho normativo reduz significativamente os custos de transação e o tempo de acesso à área, ao transferir para o agente privado parte relevante da “inteligência locacional” antes concentrada no Estado. Em contraste, o regime da chamada “oferta permanente” no setor de petróleo e gás natural, disciplinado pela Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997a, artigos 7º e 8º, inciso I) e pela Resolução ANP nº 969/2024 (ANP, 2024), permanece estruturado sobre blocos previamente definidos pelo poder público e necessariamente submetidos a procedimento licitatório formal, com sessão pública, julgamento competitivo e adjudicação, não admitindo hipótese de outorga direta pela simples ausência de concorrentes.

Outro elemento distintivo do marco legal *offshore* reside na forma como a Lei nº

⁹⁶ Enquanto a Lei do Petróleo organiza o território *offshore* em blocos exploratórios definidos centralmente pela União, com base em critérios geológicos e estratégicos (Brasil, 1997a, artigos 22 a 26), a Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a) introduz a categoria jurídica do prisma energético, unidade espacial vinculada à viabilidade técnica do aproveitamento energético e não à existência de jazidas. O objeto da outorga deixa de ser a extração de uma *commodity* mineral e passa a ser a cessão de uso onerosa de bem público para geração de fluxo energético renovável.

15.097/2025 (Brasil, 2025a) estrutura, antes da outorga, a coordenação entre órgãos setoriais com competências incidentes sobre o espaço marítimo. O artigo 6º, parágrafo 4º, ao prever a emissão de DIPs por órgãos como Marinha, Aeronáutica, Ibama, ICMBio e ANP, introduz um mecanismo de saneamento administrativo antecipado das principais sobreposições de uso e conflitos institucionais potencialmente relevantes para o aproveitamento energético *offshore*. Ainda que não substitua os regimes jurídicos próprios de cada setor, esse arranjo permite ao Poder Concedente organizar previamente a compatibilidade intersetorial do prisma energético, reduzindo incertezas regulatórias e conferindo maior previsibilidade ao processo de outorga.

No regime do petróleo e gás natural, em contraste, a Lei nº 9.478/1997 concentra-se na definição das condições de acesso às áreas e na celebração dos contratos de concessão, sem prever instrumento equivalente de coordenação interinstitucional prévia voltado à gestão de conflitos de uso do espaço marítimo. A articulação com outros órgãos federais e a resolução de eventuais incompatibilidades setoriais tendem a ocorrer de forma mais difusa e posterior, no curso da execução contratual e por meio de procedimentos administrativos próprios, o que implica maior internalização de riscos institucionais pelo investidor após a outorga.

A disciplina da infraestrutura de escoamento e integração sistêmica também reforça essa lógica de indução de mercado. No regime do petróleo e gás, embora o uso compartilhado de dutos e terminais marítimos seja expressamente previsto desde a lei, a infraestrutura de transporte permanece juridicamente autônoma em relação ao contrato de exploração, operando como um mercado regulado acessório, no qual o acesso de terceiros depende de negociação, arbitragem regulatória da ANP e da disponibilidade de capacidade instalada (Brasil, 1997a, artigos 56 a 59). Já no marco das eólicas *offshore*, a integração à infraestrutura elétrica, especialmente ao SIN, não constitui um mercado acessório, mas um pressuposto estruturante da própria viabilidade do empreendimento, internalizado desde a fase de outorga como condição de modelagem do prisma, da licitação e da atratividade econômica do projeto (Brasil, 2025a, artigos 7º, parágrafo 1º, e 9º, parágrafos 5º e 6º).⁹⁷

No plano financeiro-contratual, a lei também sinaliza estabilidade de longo prazo. Os

⁹⁷ Art. 7º Os prismas sob oferta permanente serão outorgados mediante manifestação por parte de interessados. §1º O regulamento disporá sobre estudos e demais requisitos a serem exigidos para embasar as manifestações de interesse, inclusive quanto à disponibilidade de ponto de interconexão ao Sistema Interligado Nacional (SIN).

[...]

Art. 9º A outorga de prisma sob oferta planejada será precedida de processo licitatório.

[...] §5º O Poder Executivo estabelecerá o procedimento para integração ao SIN dos empreendimentos de aproveitamento de potencial energético sob modalidade de outorga nos casos em que a viabilidade econômica necessitar de interconexão ao SIN.

§6º Caso a viabilidade econômica do prisma dependa da disponibilidade de ponto de interconexão ao SIN, a oferta pela chamada pública deverá considerá-la ou a alternativa de implantação a cargo do outorgado. [...] (Brasil, 2025a, artigos 7º, parágrafo 1º, e 9º, parágrafos 5º e 6º).

prazos de outorga são definidos de modo a contemplar a vida útil dos empreendimentos e admitem prorrogação, inclusive para fins de repotenciação,⁹⁸ reconhecendo que, diferentemente das atividades extrativas, a exploração de fluxos energéticos renováveis não se encerra com a exaustão de um recurso natural. Essa lógica se reflete ainda no tratamento do descomissionamento, para o qual a lei autoriza a constituição gradual de garantias financeiras ao longo do ciclo do projeto, evitando a imobilização excessiva de capital na fase inicial (Brasil, 2025a, artigo 9º, parágrafo 3º, inciso IV).

Essa racionalidade de estabilização e previsibilidade não se limita à dimensão contratual, projetando-se também sobre o regime de produção e circulação da informação estratégica. Nesse sentido, merece destaque ainda o papel atribuído ao “Inventário Brasileiro de Energia *Offshore*” (Brasil, 2025a, artigo 11, parágrafo 2º).⁹⁹ Embora concebido como instrumento de acesso público à informação, a lei reconhece a possibilidade de prazos de confidencialidade para determinados dados considerados estratégicos. Trata-se de uma opção regulatória que combina publicidade formal com controle temporal da informação, produzindo uma transparência seletiva. Essa escolha tem implicações diretas para a capacidade de contestação social e para a antecipação comunitária dos impactos dos empreendimentos, na medida em que a assimetria informacional passa a integrar o próprio arranjo de governança do *offshore*.

Outro eixo estruturante do regime instituído pela Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a) é a internalização econômica do uso do espaço marítimo por meio de um sistema de participações governamentais. O modelo combina três instrumentos principais: (i) bônus de assinatura, ofertado no momento da outorga; (ii) pagamento anual pela ocupação da área, calculado em reais por quilômetro quadrado; e (iii) participação proporcional mensal

⁹⁸ De acordo com a EPE (2019), repotenciação significa a “promoção de intervenções no maquinário das usinas que resultem em aumento de potência instalada e/ou aumento na eficiência das máquinas.”

⁹⁹ Art. 11. O contrato de cessão de uso deverá prever 2 (duas) fases, a de avaliação e a de execução.

§1º Na fase de avaliação, deverão ser realizados os seguintes estudos para determinação da viabilidade do empreendimento:

I - análise de viabilidade técnica e econômica;

II - estudo prévio de impacto ambiental, a ser realizado para a análise da viabilidade ambiental do empreendimento no procedimento de licenciamento ambiental, nos termos do inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal;

III - avaliação das externalidades dos empreendimentos, bem como de sua compatibilidade e integração com as demais atividades locais, inclusive quanto à segurança marítima, fluvial, lacustre e aeronáutica;

IV - informações georreferenciadas sobre o potencial energético do prisma, incluídos dados sobre velocidade dos ventos, amplitude das ondas, correntes marítimas e outras informações de natureza climática e geológica, conforme o regulamento.

§2º As informações de que trata este artigo integrarão o banco de dados do inventário brasileiro de energia *offshore*, de acesso público, admitida a definição de prazo de confidencialidade para sua divulgação, conforme o regulamento. [...]. (Brasil, 2025a, artigo 11, parágrafo 2º).

incidente sobre a energia gerada (Brasil, 2025a, artigos 13 e 14).¹⁰⁰ Trata-se de um arranjo compatível com a lógica clássica de exploração econômica de bens públicos, no qual o exercício de uma atividade produtiva em áreas sob domínio da União enseja contrapartida financeira ao Estado. Os valores das participações governamentais integram a equação econômico-financeira dos projetos, sendo sua definição concreta remetida aos termos de outorga e aos regulamentos específicos, o que confere flexibilidade à modelagem fiscal e permite sua adaptação às diferentes estratégias de política energética adotadas pelo Poder Executivo. Nessa configuração, o espaço marítimo é juridicamente tratado como fator produtivo regulado e passível de valoração, reforçando a inserção do *offshore* no repertório ordinário de instrumentos de arrecadação pública, com afetação mínima de parcela das receitas e com comandos condicionados às escolhas posteriores do Poder Executivo.¹⁰¹

Em continuidade a essa racionalidade de valoração econômica do espaço marítimo, o debate internacional sobre a expansão da eólica *offshore* em países do Sul Global evidencia

¹⁰⁰ Art. 13. O instrumento convocatório e o termo de outorga dele resultante disporão sobre as seguintes participações governamentais obrigatórias:

I - bônus de assinatura, que terá seu valor estabelecido no edital e no respectivo termo de outorga e corresponderá ao pagamento ofertado na proposta para obtenção da outorga;

II - taxa de ocupação da área, calculada em real por quilômetro quadrado (R\$/km²), cujo pagamento será realizado anualmente;

III - participação proporcional, que será paga mensalmente, a partir da data de entrada em operação comercial, correspondente a percentual, a ser estabelecido no edital, do valor da energia gerada pelo empreendimento, calculado conforme o regulamento.

§1º O regulamento disporá sobre a apuração, o pagamento e as sanções pelo inadimplemento ou mora relativos às participações governamentais devidas pelos outorgados.

§2º O pagamento do valor correspondente ao bônus de assinatura deverá constar do edital ou do ato convocatório.

Art. 14. A distribuição das participações governamentais previstas no art. 13 desta Lei será feita conforme os seguintes critérios:

I - para o bônus de assinatura e para a taxa de ocupação da área, o valor será destinado à União;

II - para a participação proporcional, o valor será distribuído na seguinte proporção:

a) 50% (cinquenta por cento) para a União;

b) 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) para os Estados confrontantes nos quais estão situadas as retroáreas de conexão ao SIN e eventuais reforços necessários para o escoamento da energia;

c) 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) para os Municípios confrontantes nos quais estão situadas as retroáreas de instalações para conexão ao SIN e eventuais reforços necessários para o escoamento da energia;

d) 10% (dez por cento) para os Estados e o Distrito Federal, rateados na proporção do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);

e) 10% (dez por cento) para os Municípios, rateados na proporção do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

f) 5% (cinco por cento) para projetos de desenvolvimento sustentável e econômico habilitados pelo Poder Executivo da União, destinados e repartidos de maneira justa e equitativa às comunidades impactadas nos Municípios confrontantes, conforme o regulamento.

Parágrafo único. Os valores recebidos pela União decorrentes da taxa de ocupação da área deverão ser aplicados prioritariamente em ações destinadas a pesquisa, desenvolvimento e inovação associadas a energia e indústria. (Brasil, 2025a, artigos 13 e 14).

¹⁰¹ A lei prevê, de forma sintética, hipóteses de afetação desses recursos, ao destinar 5% (cinco por cento) das participações governamentais a projetos de desenvolvimento sustentável e econômico voltados às comunidades impactadas nos Municípios confrontantes, bem como ao estabelecer que os valores arrecadados pela União a título de taxa de ocupação da área sejam aplicados prioritariamente em ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação associadas à energia e à indústria (Brasil, 2025a, art. 14, inciso II, alínea f, e parágrafo único).

que a internalização financeira do mar não se esgota no plano doméstico da arrecadação estatal, mas se articula a dinâmicas transnacionais de investimento que reatualizam interesses econômicos historicamente desiguais. Exemplo disso é o desenvolvimento da ferramenta estratégica *SenMap (Integrated Environmental and Social Sensitivity Mapping)* ou “Mapeamento Integrado da Sensibilidade Ambiental e Social” do Banco Mundial (WBG, 2024).

Essa metodologia tende a enquadrar a expansão da eólica *offshore* em chamados “mercados emergentes” simultaneamente como imperativo climático e como nova fronteira de oportunidade econômica, partindo do pressuposto de que a viabilização dos projetos depende da complementação do financiamento doméstico com capital internacional. Nessa lógica, a atratividade dos empreendimentos é condicionada à conformidade com padrões definidos como *Good International Industry Practice (GIIP)*,¹⁰² que operam como critério de elegibilidade ao crédito externo e como filtro para a seleção dos territórios considerados aptos à instalação dos projetos (WBG, 2024).

Esse arranjo reencena a lógica colonial em que territórios do Sul Global aparecem como espaços de expansão e de captura de valor (energia/infraestrutura/dados), enquanto os critérios de legitimidade financeira e os “requisitos” para acesso ao capital são externalizados e padronizados por atores transnacionais. A sensibilidade territorial não é negada; ao contrário, ela é tratada como variável de gestão de risco e de “mapeamento de sensibilidade” para o planejamento espacial, o que tende a deslocar conflitos distributivos e de reconhecimento para a linguagem tecnocrática da mitigação.

É justamente nesse ponto que emergem, com nitidez, as zonas de fricção coloniais. O relatório reconhece que comunidades costeiras podem sofrer deslocamentos físicos e econômicos vinculados à infraestrutura em terra (pontos de aterragem de cabos, rotas, subestações) e que impactos sobre meios de vida, coesão social e vulnerabilidade podem ser “significativos, complexos e adversos” (WBG, 2024, p. 95). Para povos indígenas, a exposição pode ser desproporcional por sua vinculação material e cultural ao mar, incluindo perda/revogação de direitos sobre terra e mar, restrição de acesso a recursos comuns (como

¹⁰² A expressão *Good International Industry Practice (GIIP)* refere-se ao conjunto de padrões, diretrizes técnicas e procedimentos operacionais amplamente aceitos por instituições financeiras internacionais, organismos multilaterais e grandes agentes econômicos como referência para o financiamento e a implementação de projetos de infraestrutura (WBG, 2024). Embora apresentada como parâmetro neutro de qualidade técnica e gestão de riscos, a GIIP é construída majoritariamente a partir de experiências, marcos regulatórios e expectativas de mercado do Norte Global, funcionando, na prática, como critério de elegibilidade ao capital internacional. No contexto do Sul Global, sua adoção tende a deslocar decisões substantivas sobre uso do território, impactos sociais e salvaguardas ambientais para padrões externos, reconfigurando conflitos locais em termos de conformidade técnica e financeira, mais do que de deliberação democrática e Justiça Socioambiental.

pescarias) e danos a áreas de valor histórico e espiritual. Em termos críticos, isso evidencia que a “economia azul” da transição pode operar como nova rodada de cercamentos. Assim, a conversão do mar em ativo energético globalmente financiável tende a incidir primeiro sobre territórios socialmente dependentes de bens comuns e já pressionados por atividades industriais, competição por recursos e déficit de participação, precisamente os cenários em que o texto admite vulnerabilidades preexistentes.

À luz desse conjunto de elementos, que articula desenho institucional, opções regulatórias, dinâmicas transnacionais de financiamento e assimetrias territoriais historicamente produzidas, a Lei nº 15.097/2025 pode ser compreendida não apenas como um instrumento técnico de ordenação setorial, mas como um regime jurídico que antecipa mercados, estabiliza expectativas econômicas e, simultaneamente, posterga decisões substantivas sobre território, participação e redistribuição de benefícios. O marco legal estrutura a governança da eólica *offshore* por meio de categorias procedimentais e financeiras que delimitam, desde a origem, os termos de visibilidade normativa dos conflitos socioambientais.

É nesse horizonte que se impõe uma análise desagregada das dimensões da Justiça Energética, capaz de avaliar não apenas a presença formal de dispositivos legais, mas sua capacidade efetiva de produzir inclusão, redistribuição e reconhecimento. Os subitens a seguir examinam, respectivamente, (i) os riscos de formalização esvaziada da Justiça Processual a partir da disciplina da Consulta Livre, Prévia e Informada no artigo 4º; (ii) as lacunas distributivas e os potenciais de captura associados ao regime de participações governamentais, em especial à destinação de 5% prevista no artigo 14; e (iii) os limites do reconhecimento jurídico dos territórios marítimos tradicionais à luz do Planejamento Espacial Marinho, previsto no artigo 6º, parágrafo 7º. Essa abordagem permite avaliar se o marco *offshore* brasileiro avança para uma Transição Energética Justa ou se reproduz, sob nova gramática normativa, padrões históricos de assimetria e exclusão na governança dos bens comuns marinhos.

3.3.1 Justiça Processual e o Artigo 4º (CLPI): riscos de formalização esvaziada

A Justiça Processual, no marco teórico da Justiça Energética, é compreendida como a dimensão da Justiça voltada à equidade e à inclusão nos processos de tomada de decisão associados a questões ambientais, sociais e energéticas (Williams; Doyon, 2019). Diferentemente das dimensões distributivas, a Justiça Processual ou Procedimental não se

orienta primariamente pelos resultados, isto é, pelo que é distribuído ou compensado, mas pelo modo como as decisões são construídas, por quem participa efetivamente desses processos e por quem detém influência real sobre seus desfechos. Nessa perspectiva, a existência formal de canais de participação, consulta ou transparência é condição necessária, mas manifestamente insuficiente.

Esse tipo de Justiça exige uma configuração institucional do poder decisório capaz de assegurar inclusão substantiva, acesso equitativo à informação ambiental relevante e condições materiais, cognitivas, culturais e políticas para que sujeitos e coletividades potencialmente afetados possam participar de maneira significativa, inclusive influenciando ou, em determinados contextos, bloqueando decisões que reordenam seus territórios, meios de vida e sistemas de reprodução social. Williams e Doyon (2019) explicitam que essa dimensão da Justiça envolve, de forma articulada, (i) critérios claros de inclusão e participação pública, (ii) transparência e circulação efetiva de informações, (iii) o reconhecimento das capacidades desiguais de participação entre os diferentes atores, (iv) o enfrentamento explícito das assimetrias estruturais de poder que atravessam os processos decisórios e (v) o acesso a mecanismos formais de Justiça para contestação e reparação.

Ademais, os autores alertam que a Justiça Procedimental deve ser avaliada de forma contínua (antes, durante e após os processos de transição), o que implica questionar inclusive quem desenha, conduz e media os espaços participativos, uma vez que a homogeneidade social, técnica ou epistemológica desses agentes pode reproduzir vieses excludentes. Assim, a Justiça Processual pode ser entendida como o conjunto de “regras do jogo” da governança energética. Quando tais regras são definidas por poucos, comunicadas de forma desigual e operacionalizadas em contextos de assimetria estrutural, o processo permanece Injusto independentemente do resultado produzido.

Essa dimensão ganha particular densidade quando aplicada à expansão de fronteiras energéticas no mar, porque o espaço marítimo, juridicamente qualificado como bem da União e tecnicamente recodificado como ativo de alto valor, tende a ser tratado como “vazio” decisório e social, isto é, como superfície disponível à planificação setorial. É precisamente nesse ponto que a Justiça Processual funciona como teste de verdade do discurso da transição. Não basta afirmar sustentabilidade e inclusão, é necessário demonstrar se o desenho normativo desloca, ainda que minimamente, a assimetria estrutural entre Estado, investidores e coletividades territorialmente implicadas.

No caso brasileiro, a Lei nº 15.097/2025 inclui, no artigo 4º, inciso X, a “consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades afetados pelo empreendimento *offshore*” (Brasil,

2025a, artigo 4º, inciso X) como princípio e fundamento do regime jurídico da geração de energia elétrica a partir do aproveitamento de potencial *offshore*. Em termos normativos, esse gesto parece alinhar o marco legal ao vocabulário contemporâneo da Justiça Energética, na qual a dimensão processual é apresentada como condição de legitimidade e de prevenção de danos, e ao repertório internacional de salvaguardas. Contudo, uma análise institucionalmente orientada exige cautela. Quando a consulta é positivada como princípio, sem ser acompanhada de mecanismos operacionais, critérios de incidência e consequências jurídicas, ela corre o risco de converter-se em fórmula de legitimação, e não em garantia de Justiça.

O problema não é periférico. A própria configuração normativa do CLPI, tal como incorporada ao marco regulatório do *offshore*, revela uma assimetria estrutural entre enunciação e efetividade. A consulta é afirmada em nível principiológico, mas dissociada de elementos institucionais mínimos que lhe confeririam densidade jurídica e capacidade de incidir sobre o processo decisório. Em particular, observa-se a ausência de critérios normativos claros para: a) a identificação dos sujeitos consultados, b) a inexistência de diretrizes metodológicas que orientem a realização da consulta, c) a falta de garantias quanto à sua incidência em momento verdadeiramente prévio às decisões estratégicas (como a delimitação espacial das áreas) e d) a desconexão com instrumentos mais amplos de ordenamento e planejamento do espaço marítimo, como o Planejamento Espacial Marinho. Nessas condições, o CLPI corre o risco de operar como formulação abstrata, formalmente alinhada ao discurso da Justiça Processual, mas materialmente incapaz de reordenar as relações de poder que estruturam a governança do potencial eólico *offshore*.

A respeito do primeiro item, que trata sobre a indefinição dos sujeitos, emergem problemas como critérios de identificação e pertencimento. Isso abre margem para disputas burocráticas como: quem decide quem é “afetado”? Com base em que indicadores? A quem cabe o ônus de provar afetação? Em regimes extrativos, a indeterminação frequentemente favorece leituras restritivas, que reduzem o universo de consultados aos diretamente “impactados” por obras visíveis, ignorando redes territoriais e dependências ecológicas mais amplas (rotas pesqueiras, usos sazonais, vínculos culturais com o mar).

Sobre o segundo item, que questiona a ausência de diretrizes metodológicas e de consequências jurídicas, sem parâmetros de método, a consulta pode ser desenhada pelo empreendedor (ou por órgãos setoriais) como evento comunicacional (apresentação do projeto, coleta de dúvidas, resposta técnica, elaboração de ata). O cumprimento da obrigação se mede por documentação, e não por incidência. Esse é o núcleo da formalização esvaziada – a CLPI é cumprida como prova, não como disputa legítima de alternativas. Já sobre a falta de garantia

de anterioridade substantiva em relação aos prismas e às decisões estratégicas (terceiro item), não há garantia de participação “prévia à delimitação dos prismas”. Esse ponto é decisivo porque o “prévio” não é apenas cronológico, é estrutural. Se a consulta ocorre depois que o Estado já delimitou a área e o modelo econômico-financeiro do empreendimento, as comunidades são chamadas a discutir mitigação e compensação e não a discutir se o projeto deve existir, onde deve existir, sob quais condições e com quais direitos de recusa. Nesse formato, a consulta funciona como estabilizador do projeto, e não como arena de decisão.

Por fim, no caso do quarto item, a ausência de integração com o PEM produz um efeito institucional previsível. A consulta fica isolada como etapa setorial, sem conexão com instrumentos transversais capazes de reorganizar prioridades espaciais e conflitos de uso. Isso reforça a hipótese de que a CLPI se torna “apêndice” do licenciamento ou da outorga, e não elemento estruturante de um planejamento democrático do mar.

Essa enumeração, portanto, não deve ser lida como um simples inventário de déficits técnicos ou de omissões contingentes do desenho normativo, mas como expressão de um padrão recorrente de governança nos regimes extrativistas contemporâneos, especialmente no Sul Global. A literatura crítica tem demonstrado que a incorporação de *standards* participativos, como consulta, audiências públicas ou mecanismos de informação, frequentemente opera como uma camada adicional de conformidade institucional, capaz de conferir legitimidade procedimental aos empreendimentos sem, contudo, alterar o núcleo decisório que define as condições materiais do conflito. Gudynas (2012), por exemplo, demonstra que, no contexto do novo extrativismo latino-americano, a incorporação da linguagem da participação e dos direitos não opera como vetor de transformação da racionalidade extrativa, mas como elemento de sua reconfiguração política e institucional.

O autor evidencia que, no chamado neoextrativismo progressista, o Estado assume papel ativo na captura do excedente econômico gerado pela exploração de recursos naturais, por meio da renegociação de contratos, do aumento de *royalties* e do fortalecimento de empresas estatais, sem, contudo, romper com a inserção subordinada nas cadeias globais de *commodities*. Ao contrário, essa inserção é reorganizada de modo a permitir que a renda extrativa financie políticas sociais redistributivas, produzindo uma forma específica de legitimação política: a continuidade, e frequentemente a intensificação, da exploração territorial passa a ser apresentada como condição material indispensável para a redução da pobreza, a garantia de direitos sociais e a sustentação de projetos progressistas de governo. Nesse arranjo, a participação e os direitos são assimilados pelos marcos regulatórios como dispositivos de justificação democrática do modelo, ao mesmo tempo em que se preservam a

lógica estrutural de apropriação intensiva da natureza, a fragmentação territorial em enclaves voltados ao mercado global e a externalização sistemática de impactos socioambientais. A consulta e outros mecanismos participativos, longe de colocarem em questão a validade, a escala ou os limites da atividade extrativa, tendem a deslocar o conflito do plano político-territorial para disputas instrumentais sobre compensações, mitigação de danos e redistribuição de benefícios, operando como tecnologias de pacificação social e de gestão do dissenso. É nesse sentido que o neoextrativismo progressista concilia ativismo estatal e dependência global, ou seja, não pela superação da lógica extrativa, mas pela sua reinscrição sob uma gramática de soberania, Justiça social e desenvolvimento, que converte o aprofundamento da exploração em necessidade econômica e em imperativo politicamente justificável.

Svampa (2019) aprofunda esse diagnóstico ao situar os dispositivos participativos no interior de uma economia política do consenso, estruturada em torno do que a autora denomina “Consenso das *Commodities*” (Svampa, 2019, p. 42-43). Nesse marco analítico, o avanço do neoextrativismo na América Latina não se sustenta apenas por imperativos econômicos, mas por uma construção político-discursiva que naturaliza o caráter supostamente inevitável da exploração intensiva dos bens naturais como condição do desenvolvimento. Svampa (2019) demonstra que, embora esse período tenha sido acompanhado por inovações institucionais relevantes, como novas constituições, reconhecimento formal de direitos coletivos e a expansão de mecanismos participativos, tais instrumentos foram frequentemente reconfigurados para operar como tecnologias de controle do conflito, e não como arenas de disputa substantiva. A participação é admitida desde que circunscrita a formatos não vinculantes, capazes de absorver demandas locais sem tensionar o núcleo decisório do modelo. Quando emergem resistências que questionam a própria lógica extrativista, estas tendem a ser deslegitimadas pelo discurso hegemônico como irracionais, particularistas ou expressão de um “ecologismo infantil”.

Nesse sentido, a CLPI, em vez de funcionar como garantia de autodeterminação territorial, é frequentemente esvaziada ou instrumentalizada, convertendo-se em procedimento tutelado pelo Estado. O resultado é a preservação de uma racionalidade desenvolvimentista vertical, na qual o comando estatal-empresarial sobre os territórios permanece intacto, enquanto o conflito é deslocado do plano político-estrutural para o registro técnico-administrativo. Para Svampa (2019), esse arranjo inaugura uma forma paradoxal de democracia participativa, na qual o alargamento formal da participação convive com a intensificação do avanço extrativista, legitimado por uma narrativa de “sensatez econômica”

que marginaliza projetos societários alternativos e neutraliza resistências coletivas.

A leitura proposta por Merlinsky (2008), por sua vez, permite aprofundar de modo decisivo a crítica à institucionalização procedimental do dissenso, ao demonstrar que os conflitos socioambientais não obedecem a uma lógica linear de surgimento e resolução, mas se desenvolvem como processos espiralados, nos quais o eixo da disputa se desloca no tempo e no espaço conforme as respostas institucionais oferecidas. A noção de “espiral do conflito” (Merlinsky, 2008 *apud* Sabattini; Wormald; Contreras, 2003) parte justamente da constatação de que a incorporação de mecanismos formais de participação não implica, por si só, a superação do conflito. Ao contrário, quando esses dispositivos operam dissociados de capacidade real de incidência sobre as decisões estratégicas, tendem a produzir um efeito paradoxal de persistência e reatualização do conflito. Nesses casos, a institucionalização não elimina a disputa, mas a reformula, deslocando-a entre fases de latência e momentos de maior visibilidade pública, frequentemente acompanhados de judicialização.

A autora evidencia que esse movimento decorre do fato de que os ritos formais de escuta costumam reduzir conflitos territoriais complexos a registros técnicos e procedimentais, incapazes de processar as linguagens substantivas mobilizadas pelos atores sociais, como valores culturais, modos de vida, identidades coletivas e relações simbólicas com o território. Quando o Estado tematiza o dissenso sem alterar a lógica empresarial ou desenvolvimentista subjacente aos projetos, produz-se uma aparência de resposta institucional que, longe de gerar confiança, aprofunda a percepção de captura e instrumentalização da participação. O resultado é o fortalecimento da desconfiança em relação às arenas administrativas e a migração do conflito para outras esferas, notadamente a judicial, nas quais os atores buscam recompor sua capacidade de pressão política. Assim, a institucionalização procedimental do dissenso, quando desvinculada de efeitos decisórios concretos, não atua como mecanismo de pacificação, mas como fator de intensificação da conflitualidade, prolongando e complexificando a trajetória do conflito socioambiental no interior do sistema jurídico e político.

Em diálogo com essas leituras, Porto-Gonçalves (2016) oferece uma chave territorial e decolonial decisiva para compreender por que a participação, quando desacoplada da disputa sobre o uso, o sentido e o controle do território, tende a reproduzir, sob novas linguagens, formas históricas de colonialidade. Para o autor, o território não se reduz a uma base material passível de ordenamento técnico, mas constitui um horizonte de sentido para a vida, no qual se entrelaçam práticas produtivas, cosmologias, vínculos comunitários e modos próprios de relação com a natureza. A imposição de uma racionalidade tecnocientífica, urbana e estatal,

que define previamente o que conta como conhecimento legítimo, impacto relevante ou uso racional, opera como forma de violência epistêmica, inferiorizando outras territorialidades e submetendo-as a uma métrica externa.

Nessa perspectiva, a modernização não é dissociável da colonização. Modernizar implica, antes, desqualificar e subordinar formas de vida que não se conformam à lógica hegemônica da acumulação. Assim, dispositivos participativos inseridos nessa racionalidade não funcionam como abertura democrática do poder decisório, mas como instrumentos de gestão territorial, compatíveis com uma governança orientada ao controle e à reprodução da ordem extrativa. A recorrente ausência de definição clara dos sujeitos coletivos, de parâmetros vinculantes para a participação, de garantias de incidência em momentos estruturantes da decisão e de articulação com instrumentos amplos de planejamento territorial não deve ser lida, portanto, como falha ocasional do desenho normativo, mas como expressão de uma lógica de governança que admite a participação desde que ela não questione a racionalidade dominante de uso do território nem reordene o comando estatal-empresarial que estrutura materialmente o conflito.

Um exemplo concreto de ausência de Justiça Processual em instrumentos participativos, como audiências públicas, pode ser extraído da Recomendação expedida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN) no âmbito do licenciamento do Complexo Eólico Oeste Seridó – Fase 2, empreendimento eólico *onshore* (MPRN, 2023). O documento destaca expressamente que a audiência pública realizada para apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) – EIA/RIMA, “não cumpriu seu objetivo” em razão da quase inexistente participação popular. A Recomendação entende que a audiência foi tratada como etapa formal do procedimento, desvinculada de condições materiais mínimas para o exercício efetivo da participação democrática, seja por falhas na divulgação, seja pela realização em contexto social adverso, seja pela ausência de estratégias institucionais para garantir o comparecimento e a escuta qualificada das comunidades potencialmente afetadas.

Mais do que um problema pontual de organização, a Recomendação revela um padrão estrutural. Instrumentos de participação como a audiência pública são incorporadas ao licenciamento como rito legitimador, sem assegurar pluralidade de vozes, compreensão adequada dos impactos ou real incidência das manifestações populares sobre a decisão administrativa. Ao reconhecer que informações relevantes deveriam ter sido amplamente divulgadas antes da licença prévia, que poderia haver mais de uma audiência em razão da complexidade do empreendimento e que a ausência de participação compromete os princípios

da publicidade, da prevenção e da participação popular, o próprio Ministério Público explicita que a Justiça Processual não se esgota na mera realização formal da audiência. O caso ilustra, assim, como a participação, quando desprovida de anterioridade substantiva, acessibilidade e efeitos concretos sobre o processo decisório, converte-se em mecanismo de validação administrativa de empreendimentos já encaminhados, reforçando a assimetria entre órgãos licenciadores, empreendedores e comunidades afetadas, em vez de operar como espaço efetivo de deliberação democrática.

A arquitetura institucional da exploração do potencial energético eólico *offshore* brasileiro, tal como aparece no conjunto normativo precedente e no entorno regulatório, tende a concentrar a condução estratégica no aparato energético estatal. No Decreto nº 10.946/2022 (Brasil, 2022b), por exemplo, o procedimento de cessão de uso é ancorado na competência do Ministério de Minas e Energia para organizar a cessão de uso de espaços físicos e o aproveitamento de recursos naturais voltados à geração *offshore*, com detalhamento procedimental voltado à administração e disponibilidade da área (Brasil, 2022b, artigo 4º). Ainda que o marco legal de 2025 reposicione o regime em lei, a racionalidade permanece. Assim, a governança nasce como arranjo para viabilizar acesso, previsibilidade e estabilidade do ativo “área *offshore*”, e só secundariamente, e em linguagem principiológica, absorve a dimensão participativa.

Sem alterar a estrutura decisória, a CLPI tende a operar como um dispositivo de legitimação. Ela pode ser acionada como ritual de audição, mas o núcleo de decisão (delimitação de prismas, priorização de áreas, critérios de “melhor aproveitamento”, *design* de outorgas e articulação com infraestrutura em terra) permanece situado na matriz técnico-administrativa do setor energético. Quando a consulta não está ancorada a um momento “anterior” real (prévio não apenas no tempo, mas na cadeia causal da decisão), ela se converte em audiência posterior sobre decisões já sedimentadas. A própria redação do artigo 4º, no qual a CLPI aparece ao lado de princípios como desenvolvimento sustentável, racionalidade no uso de recursos naturais, segurança energética, geração de emprego e renda e desenvolvimento local/regional (Brasil, 2025a, artigo 4º, *caput* e incisos),¹⁰³ revela uma tensão interna. A

¹⁰³ Art. 4º São princípios e fundamentos da geração de energia elétrica a partir do aproveitamento de potencial *offshore*:

I - desenvolvimento sustentável;

II - geração de emprego e renda no País;

III - racionalidade no uso dos recursos naturais com vistas ao fortalecimento da segurança energética;

IV - estudo e desenvolvimento de novas tecnologias de energia renovável a partir do aproveitamento da área *offshore*, incluído seu uso de modo a viabilizar a redução de emissões de carbono durante a produção de energia, como na extração de hidrogênio resultante da utilização de energia elétrica produzida de empreendimento *offshore*;

consulta é alocada no mesmo plano axiológico de finalidades expansivas do empreendimento. Isso produz um efeito de enquadramento, ou seja, a participação é reconhecida, mas sob o horizonte de objetivos que não são negociáveis pelas coletividades consultadas. A consulta, assim, pode ser conduzida como instrumento de gestão de “aceitabilidade social” do empreendimento, e não como esfera de codeterminação das condições de possibilidade do próprio projeto.

A literatura de Justiça nas transições energéticas enfatiza que procedimentos participativos não são neutros. Nesse sentido, Williams e Doyon (2019) concebem a Justiça nas transições energéticas como um constructo analítico multidimensional, que articula de forma indissociável as dimensões distributiva, de reconhecimento e procedimental, ressaltando que a efetividade desse enquadramento depende da capacidade institucional de enfrentar assimetrias estruturais de poder. Os autores advertem que, quando dissociada de mecanismos concretos de redistribuição decisória e de inclusão substantiva, a noção de “Justiça” tende a ser apropriada como dispositivo retórico de governança, funcional à legitimação de políticas e projetos já definidos, sem produzir transformações materiais nas relações sociais, territoriais e políticas que estruturam os processos de transição. Quando deslocamos esse argumento para o contexto do Sul Global, e, em particular, para a economia política latino-americana marcada por dependência tecnológica, financeirização e histórica desigualdade, o risco se intensifica. Isso quer dizer que o procedimento pode ser desenhado para absorver conflito, não para redistribuir poder.

A Justiça Processual, nesse cenário, exige examinar se há capacidade real de influência e se as coletividades consultadas possuem condições de disputar os termos técnicos do projeto. Caso contrário, o procedimento opera como o que a tradição foucaultiana chamaria de “tecnologia de governo” (Foucault, 2008), produzindo sujeitos “participantes”, capturando o conflito em formatos administráveis, transformando disputa territorial em documentação e estabilizando a intervenção estatal-empresarial como “verdade técnica”. A chave foucaultiana

V - desenvolvimento local e regional, preferencialmente com investimento em infraestrutura e na indústria nacional, bem como com ações que reduzam a desigualdade e promovam a inclusão social, a diversidade, a evolução tecnológica e o melhor aproveitamento das matrizes energéticas e sua exploração;

VI - harmonização do conhecimento, da mentalidade, da rotina, dos modos de vida e usos tradicionais e das práticas marítimas com o respeito às atividades que tenham o mar e o solo marinho como meio ou objeto de afetação, bem como demais corpos hídricos sob domínio da União;

VII - proteção e defesa do meio ambiente e da cultura oceânica;

VIII - harmonização do desenvolvimento do empreendimento *offshore* com a paisagem cultural e natural nos sítios turísticos do País;

IX - transparência; e

X - consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades afetados pelo empreendimento *offshore*. (Brasil, 2025a, artigo 4º, *caput* e incisos).

é útil aqui não como ornamento teórico, mas como método de leitura institucional. Em uma racionalidade de governamentalidade, o poder não se exerce apenas por proibição ou coerção, mas por produção de condutas, organização de campos de visibilidade e fabricação de regimes de verdade. A CLPI, quando incorporada como princípio sem engenharia normativa de efetividade, pode operar como dispositivo que define o que é participação legítima (reuniões, atas, audiências, registros); transforma conflito em procedimento (o dissenso vira “contribuição” ou “manifestação”); converte territorialidade em variável técnica (modos de vida aparecem como impacto a mitigar) e reduz risco político (a decisão se torna “consultada” e, portanto, defensável juridicamente). Nesse sentido, Justiça Processual se desloca de “poder de decidir” para “poder de falar”. E falar, aqui, não é sinônimo de incidir. Ao contrário, a fala pode ser incorporada como dado, anexada ao processo, neutralizada por linguagem técnica e, ao final, apresentada como prova de legitimidade.

Uma leitura liberal-institucional, ancorada em concepções procedimentais da democracia (Habermas, 1996), tende a compreender a participação como mecanismo de qualificação do processo decisório, e não como redistribuição de soberania. Assim, a CLPI, enquanto princípio, cumpre função normativa adequada, tendo em vista que não teria sido concebida para transferir soberania ou atribuir veto a coletividades, mas para qualificar a decisão estatal, aumentando informação, transparência e responsividade. Nesse enquadramento, a legitimidade democrática deriva do procedimento correto, e não da conversão da consulta em codecisão. A decisão final deve permanecer no Estado, guardião do interesse público, responsável por segurança energética e compromissos climáticos, sob pena de se instaurar fragmentação decisória, insegurança jurídica e risco de captura local por elites não representativas.

Há dois elementos fortes nesse argumento. Primeiro, ele reconhece a necessidade de participação e admite a importância de reduzir assimetrias informacionais. Segundo, ele insere a CLPI em uma racionalidade de governança (a consulta seria um instrumento para antecipar conflitos, corrigir rumos, produzir melhores políticas públicas). Assim, exigir que a CLPI “altere estrutura decisória” seria impor ao instituto um conteúdo que não lhe pertence, e que poderia inviabilizar, na prática, uma política energética nacional. No entanto, alguns contra-argumentos são particularmente sólidos.

O liberal-institucionalismo pressupõe que o procedimento é um terreno neutro no qual partes participam sob regras comuns. Mas o campo empírico e a crítica Sul Global mostram o oposto, por conseguinte, em cenários marcados por desigualdade estrutural, o procedimento frequentemente é o mecanismo pelo qual desigualdades se convertem em decisão legítima. Se

o procedimento ocorre com assimetria radical de recursos, linguagem, tempo político e capacidade de litígio, ele não equaliza poder, ele o certifica.

A pergunta que a Justiça Processual coloca não é “houve consulta?”, mas “a consulta altera o curso?”. Se a CLPI é prevista como princípio, mas não vinculada a consequências, ela tende a transformar dissenso em *input*, vale dizer um conjunto de preocupações anexadas ao processo e absorvidas por um regime de verdade técnico. É aqui que a leitura foucaultiana opera como método. O poder se exerce por organização do que é “dizível” e “decisível”. A participação vira forma, a decisão permanece substância. Assim, o argumento liberal de que a consulta evita litígios pode ser invertido. Em outros termos, a consulta esvaziada pode ser combustível de judicialização e resistência, não por excesso de participação, mas por participação sem efetividade.

Outro ponto relevante consiste em observar que o Estado contemporâneo já compartilha soberania e capacidade decisória com múltiplos atores econômicos e financeiros por meio de contratos, garantias, regimes de investimento e estabilidade regulatória. No próprio desenho do marco eólico *offshore*, o regime jurídico organiza categorias procedimentais e financeiras que “antecipam mercados” e estabilizam expectativas econômicas, ao mesmo tempo em que postergam decisões substantivas sobre território e participação. O que se recusa, portanto, não é o compartilhamento de soberania em si, mas a sua extensão às coletividades territorialmente implicadas. Isso revela que o problema não é técnico-jurídico, é político, pois soberania se torna argumento para preservar a fluidez do investimento, não para proteger o bem comum.

Por fim, há um ponto decisivo. Mesmo dentro de uma gramática liberal, se a CLPI é tomada como instrumento de legitimação democrática, ela precisa ter condições mínimas de efetividade. Caso contrário, ela não é governança, é retórica. E o próprio roteiro analítico deste capítulo sugere que essas condições não foram dadas: ausência de definição de sujeitos, método, anterioridade e integração com planejamento. O que está em jogo, então, não é impor veto absoluto, mas exigir que “consulta” signifique, institucionalmente, capacidade real de influenciar alternativas, inclusive alternativas locais, tecnológicas e de temporalidade do empreendimento.

Quando se lê a CLPI do artigo 4º no interior da economia política da transição, o risco de formalização esvaziada assume contornos mais nítidos. A transição energética, apresentada como resposta à crise climática, opera simultaneamente como reestruturação de mercados, cadeias produtivas e territorialidades. No Sul Global, essa reestruturação frequentemente ocorre pela abertura de novas fronteiras de extração (minerais críticos, hidrogênio, energia

renovável em larga escala) que reeditam o padrão de apropriação de bens comuns e deslocamento de custos para periferias internas. Gudynas (2012) descreve como o extrativismo se reconfigura sob gramáticas legitimadoras; Svampa (2019) aponta como o consenso do progresso pode naturalizar zonas de sacrifício; Porto-Gonçalves (2016) radicaliza a crítica ao evidenciar que a luta por território é luta por existência e por racionalidades outras de relação com a natureza.

Nessa chave, a CLPI pode ser interpretada como componente de um “pacote” de governança que permite ao Estado afirmar compatibilidade entre expansão energética e Justiça, sem reordenar o comando sobre o território. Em vez de discutir se o mar, como bem comum, pode ser convertido em ativo energético sem violar direitos e modos de vida, discute-se “como mitigar impactos”, “como informar melhor”, “como compensar”. Isso é típico do que as leituras críticas do conflito descrevem, a saber o conflito deixa de ser conflito político e se torna problema de gestão.

Assim, à luz do referencial de Justiça Energética, em que a dimensão processual exige participação efetiva, capacidade de incidir e condições de simetria mínima, a positivação da CLPI no artigo 4º, inciso X, da Lei nº 15.097/2025 pode representar um avanço apenas aparente se permanecer circunscrita ao plano principiológico, sem instrumentos operacionais e consequências jurídicas. O risco é o de formalização esvaziada, com consulta como etapa documental, não como codecisão; consulta sem definição de sujeitos, método, anterioridade e integração com planejamento; consulta que, ao final, funciona como “prova” de legitimidade de um desenho decisório que não se altera. Sem alterar a estrutura decisória, a CLPI pode ser mobilizada como dispositivo de legitimação dos empreendimentos, convertendo a Justiça Processual em retórica de governança e deslocando a substância do conflito (território, modos de vida, reprodução social e poder) para o formato administrável da participação. Esse é o ponto de fricção que o marco legal precisa enfrentar se pretende sustentar, com densidade, a promessa de Transição Energética Justa.

3.3.2 Justiça Distributiva e o Artigo 14 (5% das Participações): lacunas, risco de captura e o desafio da taxonomia

A Justiça Distributiva, no marco da Justiça Energética mobilizado por Williams e Doyon (2019), não se limita a discutir “quanto” um território recebe ou “quem” é compensado. Ela opera como chave crítica para reconstruir como benefícios e custos são concebidos, classificados e alocados ao longo de uma transição, e, sobretudo, para identificar os

mecanismos pelos quais um arranjo aparentemente redistributivo pode, na prática, reproduzir assimetrias históricas. Em seu esforço de sistematização, os autores observam que a literatura sobre Justiça em transições enfatiza consistentemente a dimensão distributiva como equidade na distribuição de benefícios e custos, mas assinalam, com igual relevância, que muitos enquadramentos permanecem tímidos na problematização do poder, isto é, no exame de como desigualdades estruturais moldam quem consegue converter “benefício” em bem-estar e quem, ao contrário, apenas absorve riscos e perdas (Williams; Doyon, 2019).

É precisamente essa tensão entre redistribuição anunciada e redistribuição efetiva que atravessa o desenho do artigo 14 do Marco Legal das Eólicas *Offshore*,¹⁰⁴ especialmente no que concerne ao percentual de 5% destinado a “projetos de desenvolvimento sustentável e econômico (...) destinados e repartidos de maneira justa e equitativa às comunidades impactadas nos Municípios confrontantes, conforme o regulamento” (Brasil, 2025a, artigo 14, inciso II, alínea “f”). O dispositivo estabelece critérios de distribuição das participações governamentais, combinando parcelas direcionadas à União, aos Estados e aos Municípios confrontantes e não confrontantes, e, ao final, uma parcela de 5% vinculada a “projetos” habilitados pelo Poder Executivo federal e voltados às “comunidades impactadas” nos Municípios confrontantes. A primeira dificuldade analítica é que a norma agrega, sob a mesma rubrica de “participações governamentais”, parcelas com racionalidades distintas, a saber receita pública geral; compensação associada a retroáreas e reforços de escoamento; e, finalmente, um componente que se apresenta como redistribuição orientada por Justiça e equidade. Essa heterogeneidade não é meramente terminológica. Ela afeta a própria inteligibilidade jurídico-política do 5%: trata-se de compensação por impactos? de benefício

¹⁰⁴ Art. 14. A distribuição das participações governamentais previstas no art. 13 desta Lei será feita conforme os seguintes critérios:

I - para o bônus de assinatura e para a taxa de ocupação da área, o valor será destinado à União;

II - para a participação proporcional, o valor será distribuído na seguinte proporção:

a) 50% (cinquenta por cento) para a União;

b) 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) para os Estados confrontantes nos quais estão situadas as retroáreas de conexão ao SIN e eventuais reforços necessários para o escoamento da energia;

c) 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) para os Municípios confrontantes nos quais estão situadas as retroáreas de instalações para conexão ao SIN e eventuais reforços necessários para o escoamento da energia;

d) 10% (dez por cento) para os Estados e o Distrito Federal, rateados na proporção do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);

e) 10% (dez por cento) para os Municípios, rateados na proporção do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

f) 5% (cinco por cento) para projetos de desenvolvimento sustentável e econômico habilitados pelo Poder Executivo da União, destinados e repartidos de maneira justa e equitativa às comunidades impactadas nos Municípios confrontantes, conforme o regulamento.

Parágrafo único. Os valores recebidos pela União decorrentes da taxa de ocupação da área deverão ser aplicados prioritariamente em ações destinadas a pesquisa, desenvolvimento e inovação associadas a energia e indústria. (Brasil, 2025a, artigo 14).

comunitário? de participação governamental com destinação específica? ou de instrumento de política pública “social” acoplado ao regime econômico do *offshore*?

Essa pergunta importa porque, em contextos de desigualdade profunda, a natureza jurídica discutível do “benefício” abre espaço para que ele seja capturado por configurações discursivas já consolidadas de governança territorial, ora como moeda de barganha política, ora como mecanismo de pacificação do dissenso, ora como narrativa de “desenvolvimento” capaz de reconfigurar perdas territoriais em ganhos abstratos. Em termos de Justiça Distributiva, o problema não é apenas a eventual insuficiência do percentual, é a possibilidade de que o 5% se converta em uma forma de redistribuição opaca, governada por classificações indeterminadas (“projetos”, “desenvolvimento sustentável”, “justa e equitativa”, “comunidades impactadas”) e, portanto, permeável à disputa entre atores com poderes assimétricos para definir o que conta como benefício, e para quem.

A crítica decolonial ganha densidade aqui porque a indeterminação não opera em vazio. Ela incide sobre territórios marcados por desigualdades históricas e por relações de poder em que “benefício” e “progresso” frequentemente funcionam como categorias coloniais modernizadoras que universalizam destinatários (“o município”, “a população local”, “a economia regional”) e apagam sujeitos concretos (“comunidades impactadas”, com modos de vida específicos), diluindo a dimensão territorial do dano e despolitizando a disputa sobre a própria legitimidade do empreendimento. Em outras palavras, a linguagem distributiva pode funcionar como uma forma de reescrever conflito territorial como problema de alocação de recursos, deslocando o eixo da controvérsia de “quem decide e com que direito reordenar o território” para “quanto será redistribuído e por quais projetos”.

Um contraponto previsível sustentaria que a lei não deve (e nem pode) prever todas as possibilidades fáticas da vida, sob pena de engessar a política pública e impedir adaptações a contextos locais. Em abstrato, a objeção é pertinente, tendo em vista que o Direito Ambiental e regulatório brasileiro recorre com frequência à combinação entre comando legal e detalhamento infralegal. O ponto, contudo, não é defender maximalismo legislativo. É sustentar que, para que um mecanismo distributivo seja compatível com padrões mínimos de justiça, ele precisa de parâmetros materiais estruturantes, ainda que formulados em nível de princípios operacionais, condicionalidades e salvaguardas.

Como observa Bobbio (1995), a generalidade e a abstração são características inerentes à norma jurídica em sociedades complexas, o que torna inevitável certo grau de abertura normativa. Essa abertura, contudo, não se confunde com ausência de critérios, pois quando o ordenamento deixa de fornecer parâmetros materiais capazes de orientar e limitar a

decisão infralegal, a discricionariedade tende a se converter em espaço de arbitrariedade funcional, esvaziando a pretensão de juridicidade da própria norma (Bobbio, 1995). Na perspectiva tridimensional de Reale (2002), a abertura normativa não implica déficit de juridicidade, pois o valor pode permanecer implícito e ser reconstruído pela interpretação sistemática do ordenamento. O déficit emerge, contudo, quando essa abertura incide sobre contextos decisórios marcados por profundas assimetrias estruturais, nas quais a integração entre fato e valor tende a ser realizada por atores com maior capacidade de comando institucional. Nesses casos, a norma não perde validade, mas sua concretização axiológica passa a refletir correlações desiguais de poder, convertendo a discricionariedade em vetor de reprodução das desigualdades.

A experiência brasileira mostra que a abertura normativa pode produzir resultados muito distintos conforme o perímetro material fixado em lei. Na compensação ambiental vinculada ao SNUC, por exemplo, a operacionalização depende de regulamentação e procedimentos administrativos, mas o instituto possui finalidade normativamente qualificada e destinação vinculada ao fortalecimento do SNUC, o que restringe a fungibilidade da receita e reduz a capacidade de captura puramente fiscal. A própria administração pública explicita essa vinculação ao artigo 36 da Lei do SNUC¹⁰⁵ e à regulamentação correspondente. Já em regimes de rendas extrativas em que a lei define percentuais de repartição, mas não estabelece taxonomias sociais e salvaguardas distributivas robustas, o histórico é outro. Nesses casos, abre-se espaço para dependência político-fiscal, volatilidade e captura. A literatura empírica sobre *royalties* de petróleo em municípios brasileiros registra evidências de efeitos que se aproximam do padrão de “renda fácil”, com redução de esforço fiscal e efeitos indesejados

¹⁰⁵ Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. (Regulamento)

§1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008)

§2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo. (Vide pela Lei nº 15.190, de 2025) Vigência

§4º A obrigação de que trata o *caput* deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018) (Brasil, 2000b, artigo 36).

sobre padrões de gasto público local (Postali, 2009).¹⁰⁶

Em chave distributiva, isso significa que transferências volumosas podem não se converter em capacidades sociais duráveis e, em certos casos, podem reforçar estruturas políticas locais que se alimentam da renda e da opacidade. Ainda no campo das rendas extrativas, análises sobre a CFEM (*royalties* da mineração) indicam que o aumento de despesas públicas não necessariamente se traduz em melhoria de desenvolvimento municipal, além de apontarem problemas de alinhamento do gasto à finalidade regulatória prevista (Araujo; Bragança, 2022).

Esses exemplos não indicam automaticamente que o artigo 14 produzirá o mesmo resultado, mas fornecem um argumento institucional forte, já que, sem parâmetros materiais mínimos, a abertura normativa tende a favorecer atores com maior capacidade de captura. A objeção do engessamento, portanto, deve ser superada por uma distinção. Uma coisa é flexibilidade regulatória para calibrar instrumentos, outra é hiperdiscrecionalidade distributiva, isto é, a ausência de critérios capazes de orientar a regulamentação e de limitar a conversão do “benefício” em moeda política ou orçamento fungível.

O desenho do artigo 14 contém um traço que, em contexto de desigualdade, tende a ser politicamente decisivo, tendo em vista que coloca a distribuição em uma arquitetura federativa na qual Estados e Municípios aparecem como recebedores de parcelas relevantes; e, no caso do 5%, define que a destinação ocorrerá às “comunidades impactadas nos Municípios confrontantes”, mediante habilitação federal de “projetos”. O risco distributivo emerge em duas frentes.

A primeira é a captura municipal. Em estruturas políticas locais marcadas por assimetrias e clientelismo, fundos e transferências tendem a ser administrados por coalizões que controlam orçamento, prioridades e canais de participação, e, portanto, controlam também a narrativa do que é “benefício” e do que é “impacto”. A literatura de economia política dos *royalties*, por exemplo, evidencia como a renda pode reduzir incentivos a políticas fiscais responsáveis e reorientar a governança municipal para a administração do fluxo, não para

¹⁰⁶ O trabalho analisa em que medida a percepção de *royalties* do petróleo afeta o comportamento fiscal dos municípios brasileiros, em especial no que se refere ao esforço de arrecadação de tributos próprios. Para tanto, o autor utiliza uma abordagem de fronteira estocástica aplicada a dados referentes ao período de 2002 a 2011, com o objetivo de estimar a eficiência tributária municipal. Os achados indicam que a entrada de rendas extraordinárias provenientes do petróleo exerce efeito adverso sobre o esforço fiscal local, evidenciando uma tendência de relaxamento da tributação própria quando os governos municipais passam a contar com essas transferências. O estudo sugere, ainda, que tal dependência financeira pode alimentar um ciclo de fragilização da base tributária municipal ao longo do tempo. Aspectos políticos e condições econômicas locais são incorporados à análise para explicar o afastamento dos municípios em relação a um padrão considerado ótimo de gestão fiscal. Por fim, o autor chama atenção para os riscos associados à redistribuição dessas rendas, sobretudo à luz das expectativas geradas pela exploração do pré-sal.

transformação estrutural (Postali, 2009). O resultado pode ser uma redistribuição regressiva em sentido preciso, ou seja, recursos que deveriam mitigar desigualdades e compensar danos podem ser apropriados por grupos com capacidade de comando institucional, enquanto comunidades efetivamente impactadas recebem parcelas marginais, episódicas ou condicionadas.

A segunda é a dependência político-financeira. Quando parte significativa de receitas se associa à continuidade do empreendimento, e quando “benefícios” são formulados como projetos habilitados e administrados sob regras pouco densas, cria-se um incentivo estrutural para que governos locais e elites econômicas passem a vincular a sustentação fiscal e política do município à manutenção do projeto, reduzindo espaço para contestação. Em termos de Justiça Distributiva, isso é crucial, pois o fundo deixa de operar como reparação ou redistribuição emancipatória e passa a funcionar como tecnologia de governo do território, produzindo uma espécie de “paz fiscal” que neutraliza o conflito e transforma reivindicações políticas em disputas por parcelas do benefício.

Nesse ponto, a crítica decolonial encontra respaldo nas análises desenvolvidas no contexto brasileiro sobre a expansão da energia eólica, especialmente aquelas que evidenciam como mecanismos econômicos e contratuais associados aos empreendimentos operam como formas de legitimação e pacificação dos conflitos territoriais, sem alterar a lógica estrutural de apropriação da terra e captura da renda fundiária. Conforme demonstram Mendes e Maia (2022), a distribuição de rendas, compensações e benefícios vinculados aos projetos eólicos tende a funcionar como instrumento de reorganização assimétrica do território, frequentemente dissociado de políticas efetivas de regularização fundiária e de reconhecimento dos direitos das comunidades afetadas, reproduzindo processos de externalização de danos e de despossessão sob a retórica do desenvolvimento e da transição energética. A insuficiência central do dispositivo não é a ausência de boa intenção, é a ausência de uma taxonomia social, isto é, um conjunto de categorias e critérios capazes de orientar (e limitar) a decisão distributiva. Há pelo menos quatro lacunas decisivas.

Primeiramente, o que é “benefício”? O dispositivo fala em “projetos de desenvolvimento sustentável e econômico”. Mas não distingue, por exemplo, entre: (a) compensação por perdas territoriais e de modos de vida; (b) investimentos estruturantes (educação, saúde, saneamento) desvinculados de comunidades específicas; (c) iniciativas de geração de renda, capacitação e economia local; (d) pagamentos diretos; (e) fortalecimento institucional comunitário; (f) mecanismos de participação e monitoramento. Sem essa discriminação, tudo cabe, inclusive aquilo que, em termos distributivos, pode ser regressivo

(obras de visibilidade política, gastos de curto prazo, projetos que beneficiam segmentos não impactados, ou benefícios concentrados em atores com maior capacidade de acesso).

Segundamente, quem são “comunidades impactadas”? A expressão é potente, mas juridicamente indeterminada. “Comunidade” pode significar desde coletividades tradicionais com territorialidade própria até agrupamentos urbanos difusos; e “impacto” pode ser interpretado de modo estritamente físico (área diretamente ocupada) ou de modo socioeconômico e cultural (perda de acesso, restrição de circulação, pressão sobre atividades tradicionais, deslocamento econômico). Em regimes de desigualdade, a tendência é que definições estreitas prevaleçam, excluindo formas indiretas e cumulativas de impacto.

Em terceiro ponto, como repartir de modo “justo e equitativo” entre comunidades distintas? Mesmo se aceitarmos que o percentual deve ir a comunidades impactadas, surge uma pergunta distributiva inevitável: como repartir entre coletividades com níveis e tipos de impacto distintos? Sem parâmetros de Justiça intercomunitária, a repartição pode seguir a lógica do “mais articulado leva mais”, favorecendo comunidades com maior capital político e informacional, o que, novamente, é regressivo.

Em quarto ponto, qual a governança do fundo? A norma remete ao regulamento, mas não enuncia salvaguardas mínimas, como transparência, auditoria, conselho comunitário deliberativo, critérios de elegibilidade, procedimentos de consulta, prevenção de conflito de interesses, mecanismos de remediação. Sem isso, “projeto habilitado” pode se tornar sinônimo de “projeto politicamente conveniente”.

Essa ausência de taxonomia social é ainda mais sensível quando se adota uma lente decolonial. Nessa chave, taxonomias são arenas de poder. Definir “impacto”, “comunidade” e “benefício” é definir quais vidas contam como afetadas, quais perdas são reconhecidas como perdas, e quais compensações são consideradas equivalentes. Em sociedades desiguais, a indeterminação tende a favorecer categorias universalistas e abstratas (“município”, “população”, “economia local”) que diluem desigualdades internas e invisibilizam sujeitos historicamente vulnerabilizados.

É importante ressaltar que, recentemente, o Brasil adotou a Taxonomia Sustentável Brasileira (TSB) (Brasil, 2025k), instituída pelo Decreto nº 12.705/2025 (Brasil, 2025d). O instrumento fornece uma oportunidade analítica importante, uma vez que explicita como o próprio Estado brasileiro vem tentando organizar, em linguagem técnico-regulatória, aquilo que conta como “sustentável”, inclusive com dimensão social. O caderno de Salvaguardas Mínimas (Brasil, 2025l) apresenta as salvaguardas como “requisitos objetivos e verificáveis” e organiza a avaliação em áreas temáticas que incluem direitos humanos e direitos de povos

indígenas e comunidades tradicionais, entre outras.

Essa arquitetura (condicionalidades e verificabilidade) é instrutiva para o debate do artigo 14 por duas razões. Inicialmente, ela enfraquece o argumento de que densificar critérios distributivos “engessa” inevitavelmente a lei. A TSB mostra um modelo de densificação por camadas, com critérios gerais, exigências mínimas, e anexos/indicadores capazes de orientar implementação sem precisar listar exaustivamente no corpo normativo primário. Em termos de desenho institucional, isso sugere que o problema do dispositivo não é a remissão ao regulamento, mas a ausência de mandatos regulatórios claros que obriguem o regulamento a incorporar condicionalidades verificáveis (anticaptura, transparência, participação, critérios de elegibilidade e remediação).

Depois, a TSB também revela um limite. Ela pode produzir uma robustez seletiva do “social”. Ao mesmo tempo em que organiza salvaguardas e estabelece preocupações com direitos e com grupos vulneráveis, parte relevante de sua operacionalização social pode se concentrar em métricas de nível organizacional e em recortes específicos (por exemplo, gênero e raça), que não resolvem automaticamente o problema distributivo territorial do artigo 14, inciso II, alínea “f” (como garantir Justiça intercomunitária e evitar que a “repartição justa” seja apropriada por intermediários políticos?). Aqui, a TSB funciona como espelho e contraste, já que aponta um caminho de verificabilidade, mas não substitui a necessidade de uma taxonomia social aplicada ao território e às comunidades impactadas.

Há, ainda, um outro ponto de conexão, referente à Justiça Processual. As Salvaguardas Mínimas incluem referência explícita à necessidade de respeito a direitos de povos e comunidades tradicionais e mencionam a obtenção de CLPI em contextos de potencial impacto, além de temas correlatos de Justiça e remediação. Isso reforça que, mesmo em um instrumento voltado a finanças sustentáveis, a racionalidade contemporânea de sustentabilidade reconhece que distribuição, direitos e procedimentos não são compartimentos estanques. Logo, um fundo redistributivo sem governança participativa e sem critérios de elegibilidade social robustos tende a operar como “sustentável” apenas no plano retórico.

A comparação internacional é útil aqui não para sugerir transplantes institucionais ingênuos, mas para demonstrar que a alternativa ao modelo brasileiro não é “engessar a lei”, e sim definir arquiteturas vinculantes de redistribuição, com governança e transparência. Três experiências ilustram variações relevantes.

Na Escócia, orientações e princípios de boa prática para benefícios comunitários associados a desenvolvimentos de energia renovável recomendam valores mínimos de referência (por exemplo, pacotes equivalentes a £5.000 por MW instalado por ano, com

indexação), além de enfatizarem a definição de uma “área de benefício” e processos de consulta para orientar o desenho local do benefício (Scotland, 2019). Ainda que tais arranjos frequentemente operem no registro de boa prática (não necessariamente como obrigação legal rígida), o ponto institucional é claro, já que há parâmetros explícitos, publicamente auditáveis, que tornam o “benefício” comparável e discutível, reduzindo espaço para apropriação opaca.

Na Dinamarca, as respostas normativas à oposição local à energia eólica assumiram, desde a Lei de Energia Renovável de 2008, um caráter explicitamente estruturante, ao deslocar a aceitação social do campo das negociações voluntárias para o plano dos direitos econômicos legalmente assegurados. A legislação introduziu um conjunto articulado de instrumentos obrigatórios aos desenvolvedores, entre os quais se destacaram, inicialmente, a exigência de oferta mínima de 20% de copropriedade dos projetos a residentes, o estabelecimento de um mecanismo de compensação individual por desvalorização imobiliária e a criação de esquemas de benefício comunitário voltados ao financiamento de melhorias paisagísticas, recreativas e ambientais (Olsen, 2021). Esses dispositivos não operavam como concessões discricionárias, mas como deveres jurídicos vinculantes, concebidos para promover controle local, sentimento de pertencimento e redistribuição direta de valor econômico associado à geração eólica.

Ao longo do tempo, o arcabouço regulatório dinamarquês evoluiu, substituindo parcialmente a lógica da copropriedade por mecanismos de transferência direta e padronizada, como o “Esquema de Bônus”, que garante pagamentos monetários uniformes às famílias residentes nas proximidades das turbinas, independentemente da comprovação individual de perda patrimonial (Olsen, 2021). Paralelamente, manteve-se a obrigação legal de compensar desvalorizações imobiliárias superiores a determinado limiar percentual, reforçando a natureza objetiva e verificável da reparação. Esses instrumentos têm em comum o fato de reduzirem a intermediação política local, ao assegurar que parcela do valor econômico gerado pelo empreendimento seja transferida diretamente aos indivíduos afetados, sem depender de barganhas com governos municipais ou de escolhas discricionárias de alocação orçamentária (Olsen, 2021).

Esse desenho, contudo, não está isento de tensões. Reformas mais recentes introduziram o chamado Fundo Verde (*Grøn Pulje*), gerido no âmbito municipal e alimentado por recursos obrigatórios dos projetos eólicos, conferindo às autoridades locais margem de discricionariedade para priorizar o uso dos recursos. Como observa Olsen (2021), esse arranjo cria incentivos financeiros diretos para que governos locais apoiem os empreendimentos, ao mesmo tempo em que reabre a possibilidade de captura política e de reintermediação dos

benefícios por elites locais, deslocando parcialmente o modelo de uma redistribuição direta para uma redistribuição mediada pelo poder público municipal. A autora chama atenção, ainda, para o fato de que o abandono progressivo da copropriedade em favor de mecanismos predominantemente compensatórios revela uma inflexão normativa: a aceitação social passa a ser tratada sobretudo sob a lógica “dano-compensação”, o que tende a cristalizar uma relação defensiva com o território, em vez de construir vínculos positivos e duradouros entre comunidades e infraestrutura energética.

Nesse sentido, a experiência dinamarquesa confirma, com nuances importantes, a tese de que a Justiça Distributiva depende menos do volume de recursos e mais do desenho institucional dos mecanismos de redistribuição. Onde os benefícios são juridicamente estruturados como direitos econômicos diretos (bônus, compensações automáticas, participação econômica), reduz-se a dependência de negociações políticas e a possibilidade de captura discricionária. Onde, ao contrário, os recursos assumem a forma de fundos geridos localmente sem critérios distributivos rígidos, reaparecem riscos conhecidos de intermediação política, opacidade e assimetria decisória. As críticas e propostas formuladas por Olsen (2021), como a introdução de tarifas locais de eletricidade a preços reduzidos, a padronização transparente das compensações e a incorporação da aceitação comunitária como critério substantivo nos processos licitatórios, inclusive *offshore*, apontam justamente para a necessidade de superar uma concepção estática e reparatória da redistribuição, em favor de modelos capazes de transformar a proximidade territorial da infraestrutura energética em vantagem econômica estruturada, e não em ônus a ser tolerado mediante compensação.

Por fim, a experiência Sul-Africana do *Renewable Energy Independent Power Producer Procurement Programme* (REIPPPP) é frequentemente apresentada como referência por ter incorporado, de forma contratualmente vinculante, exigências de desenvolvimento socioeconômico local aos projetos de energia renovável. O programa condiciona a celebração dos *Power Purchase Agreements* (PPAs)¹⁰⁷ à realização de investimentos obrigatórios em criação de empregos, participação econômica local e desenvolvimento socioeconômico e empresarial em um raio territorial definido (em regra, até 50 km dos empreendimentos), bem como à estruturação de mecanismos institucionais, como *trusts* comunitários, destinados à gestão desses recursos ao longo da vida útil dos projetos (World Wide Fund for Nature – WWF, 2015).

¹⁰⁷ Contratos de longo prazo de compra e venda de energia que asseguram previsibilidade de receita aos empreendimentos e, em alguns modelos regulatórios, incorporam cláusulas obrigatórias de investimento social e desenvolvimento local, tornando tais obrigações juridicamente exigíveis ao longo de toda a vigência do projeto.

Embora o REIPPPP tenha sido bem-sucedido na atração de investimentos em larga escala, a literatura evidencia limites relevantes, uma vez que a imposição de obrigações contratuais, por si só, não assegura impactos distributivos substantivos. Há déficits significativos de capacidade institucional e técnica por parte dos desenvolvedores, ausência de diretrizes governamentais suficientemente claras para o planejamento social, e problemas recorrentes de coordenação, que resultam em duplicação de iniciativas, fragmentação territorial dos investimentos e conflitos intra e intercomunitários (WWF, 2015). Para superar uma lógica meramente procedimental de conformidade, o relatório da WWF defende a transição para um modelo orientado ao impacto, sustentado por quatro eixos estruturantes (comunicação, colaboração, capacidade e criatividade), que envolvem desde a integração estratégica entre as diferentes fases do projeto (construção, operação e maturação financeira) até o fortalecimento de mecanismos de monitoramento de resultados, capacitação dos *trustees* e alinhamento efetivo com os planos de desenvolvimento local. Essa experiência demonstra que a Justiça Distributiva em contextos de transição energética depende menos da existência formal de percentuais ou obrigações genéricas e mais do desenho institucional, da coordenação intersetorial e da capacidade de transformar recursos financeiros em mudanças estruturais duradouras nas economias e nos poderes locais. A existência de obrigações não elimina, por si, problemas de governança, capacidade e captura, mas demonstra que benefícios podem ser estruturados por obrigações verificáveis e por arranjos institucionais desenhados para produzir redistribuição mais transparente.

A lição comparativa, portanto, sugere que benefícios comunitários redistributivos requerem, para escapar da regressividade, minimamente, de: (i) vinculação normativa (mesmo que por padrões e condicionalidades); (ii) definição de destinatários e áreas de benefício; (iii) governança participativa; (iv) transparência e prestação de contas; (v) mecanismos para mitigar assimetrias de capacidade. Quando esses elementos não existem, o “benefício” tende a operar como narrativa legitimadora. Assim, o artigo 14, ao prever 5% para projetos habilitados pelo Executivo federal e destinados a comunidades impactadas “de maneira justa e equitativa”, parece incorporar a Justiça Distributiva como linguagem normativa. O risco, porém, é que essa linguagem opere como camada de legitimidade sem reordenar o poder material que decide sobre o território e sobre a forma de distribuição. Nesse cenário, o percentual pode funcionar como instrumento de redistribuição regressiva em três sentidos. Primeiro, porque a indeterminação taxonômica permite que “projetos de desenvolvimento” sejam definidos segundo critérios político-administrativos e não segundo critérios de Justiça Energética, favorecendo elites locais e coalizões com maior capacidade de captura. Segundo,

porque a ausência de governança vinculante e de critérios de Justiça intercomunitária tende a premiar atores com maior capital informacional e institucional, penalizando comunidades que já estão em posição subalterna. Terceiro, porque a dependência fiscal e política do fluxo de benefícios pode deslocar o conflito do plano político-territorial para o plano instrumental da compensação, o que, em chave neoextrativista, converte a redistribuição em técnica de pacificação e administração do dissenso. A adoção da TSB (Brasil, 2025k) reforça a crítica em duplo movimento, pois demonstra que é possível estruturar condicionalidades verificáveis e salvaguardas mínimas sem “engessar” o instrumento; mas evidencia também que, sem uma taxonomia social aplicada ao território e sem regras explícitas de governança anticaptura, a redistribuição permanece vulnerável à apropriação por intermediários políticos.

Em termos de estratégia argumentativa, isso autoriza a conclusão de que o artigo 14 contém um núcleo distributivo potencialmente relevante, mas, tal como desenhado, ele pode operar menos como reparação redistributiva e mais como tecnologia de governo do território costeiro, uma tecnologia que monetiza o conflito, desloca o debate sobre direitos e territorialidades e produz dependência político-financeira. A Justiça Distributiva, nessa configuração, tende a ser mobilizada como promessa de equidade, enquanto a estrutura decisória e os mecanismos reais de distribuição permanecem suscetíveis à colonialidade institucional. Aquilo que se distribui não repara o que se expropria; aquilo que se promete como “justo” não é verificável; e aquilo que se chama “benefício” pode produzir, no limite, novas formas de desigualdade, agora inscritas no léxico da sustentabilidade.

Ao final, a pergunta distributiva decisiva não é se o percentual de 5% existe. É se ele é capaz de operar como redistribuição emancipatória em territórios historicamente vulnerabilizados, ou se, ao contrário, tende a consolidar uma gramática de “benefícios” que substitui direitos por projetos e transforma Justiça em governança. A resposta a essa pergunta não se encontra apenas no regulamento futuro, mas está, desde já, no modo como a lei escolheu prometer Justiça sem fixar as condições mínimas de sua materialização. E é justamente essa insuficiência que prepara o movimento analítico do item seguinte – a Justiça de Reconhecimento e o estatuto do Território Marítimo Tradicional como aquilo que não pode ser convertido em percentuais sem que se perca (política e epistemicamente) o próprio objeto do conflito.

3.3.3 Justiça de Reconhecimento e o Território Marítimo Tradicional: limites do Planejamento Espacial Marinho (PEM)

A Justiça de Reconhecimento constitui uma dimensão fundamental para a avaliação crítica dos processos de transição energética. Diferentemente das abordagens que reduzem a Justiça à distribuição de custos e benefícios ou à abertura formal de canais participativos, a Justiça de Reconhecimento incide sobre a constituição simbólica, epistemológica e normativa dos sujeitos e territórios envolvidos (Williams; Doyon, 2019). Trata-se de questionar não apenas “quem participa” ou “quem recebe”, mas “quem é reconhecido” como sujeito legítimo, quais formas de vida são tornadas inteligíveis e quais territorialidades são admitidas como relevantes nos processos de decisão. Nesse sentido, Williams e Doyon (2019) alertam que, quando o reconhecimento é tratado de forma residual ou meramente retórica, as dimensões distributiva e procedimental tendem a operar de modo assimilacionista, incorporando diferenças apenas na medida em que não desafiem as racionalidades dominantes de planejamento e governança.

A respeito do território, o mar, tradicionalmente concebido pelo Direito Internacional como espaço funcional de circulação, exploração e projeção de soberania estatal, é juridicamente estruturado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 99.165/1990 (Brasil, 1990a), a partir de uma racionalidade zonal e instrumental. A CNUDM organiza o espaço marítimo em categorias como “Mar Territorial”, “Zona Econômica Exclusiva” e “Plataforma Continental”, associando cada uma delas a competências estatais específicas, sobretudo voltadas à navegação, à extração de recursos naturais e ao controle jurisdicional (Brasil, 1990a).

Embora o Tratado contenha aberturas pontuais para dimensões históricas e sociais, como o reconhecimento de títulos históricos e baías históricas na delimitação marítima (Brasil, 1990a, artigos 10 e 15), a menção às necessidades econômicas das comunidades costeiras dependentes da pesca em medidas de conservação (Brasil, 1990a, artigo 61), e a proteção de bens arqueológicos e históricos em benefício da humanidade (Brasil, 1990a, artigo 149), tais referências permanecem acessórias e não estruturantes do regime jurídico do mar. Elas não se traduzem no reconhecimento do mar como território socialmente produzido, nem conferem estatuto jurídico próprio às territorialidades tradicionais marítimas enquanto espaços de vida, pertencimento e normatividade. Assim, os vínculos históricos, culturais e cosmológicos com o mar são admitidos apenas de forma residual e subordinada às categorias centrais de soberania e exploração econômica, contribuindo para a consolidação de uma ontologia jurídica que trata o espaço marítimo como superfície regulável, mensurável e funcionalizada.

Essa matriz normativa ajuda a compreender por que os marcos regulatórios contemporâneos da energia *offshore* e os instrumentos de Planejamento Espacial Marinho

tendem a reiterar a leitura do mar como ativo estratégico da transição energética, reconhecendo-o prioritariamente como espaço econômico e técnico, e apenas marginalmente como território vivo, plural e socialmente habitado. A noção de “maretório” emerge precisamente como resposta epistemológica a essa abstração. Ao conceber o mar como território, essa perspectiva evidencia que a pesca artesanal, as rotas sazonais, os pontos de descanso, as áreas de reprodução, as práticas rituais e as memórias coletivas constituem uma territorialidade complexa, dinâmica e relacional.

Tal como desenvolvida por Porto-Gonçalves (2006), esse conceito emerge da ampliação crítica da noção de território, ao reconhecer que espaços aquáticos também são socialmente produzidos, apropriados e significados por comunidades tradicionais a partir de práticas econômicas, culturais, simbólicas e cosmológicas.¹⁰⁸ Assim, o mar deixa de ser concebido como superfície vazia ou mero ativo econômico e passa a ser compreendido como território vivido, marcado por temporalidades próprias, saberes ecológicos tradicionais e regimes normativos não estatais. Nesse marco teórico, o conceito de maretório pode ser compreendido como uma elaboração político-epistemológica contemporânea, amplamente utilizada por movimentos de pescadores artesanais no Brasil para designar o mar como território de vida, trabalho, memória e cultura.¹⁰⁹

Essa perspectiva fundamenta uma crítica direta à visão puramente econômica da natureza, que o autor associa à “ilusão monetária” e à mercantilização generalizada dos bens

¹⁰⁸ A concepção de território mobilizada neste trabalho apoia-se na formulação crítica desenvolvida por Porto-Gonçalves (2006), para quem o território constitui uma categoria analítica social e de poder, inseparável das relações historicamente construídas entre sociedade e natureza. O território não se reduz, portanto, a um recorte físico ou jurídico-administrativo do espaço, mas expressa um campo de forças, no qual se imbricam práticas sociais, disputas políticas, valores culturais e projetos de vida. É nesse sentido que o autor sustenta que as relações de poder estão sempre presentes na forma como as sociedades se apropriam, significam e governam a natureza. A problemática ambiental, segundo essa abordagem, ganha densidade analítica quando examinada a partir das territorialidades, entendidas como modos socialmente situados de viver, produzir, circular e atribuir sentido ao espaço. Povos indígenas, comunidades camponesas, quilombolas, seringueiros e populações tradicionais constroem territorialidades próprias, ancoradas em matrizes culturais específicas e em relações ecológicas que não se deixam traduzir integralmente pelas racionalidades técnico-econômicas do Estado e do mercado. Essas territorialidades expressam não apenas formas de uso do espaço, mas ontologias distintas, nas quais natureza, cultura e vida social não se encontram dissociadas. Essa leitura não se limita ao espaço terrestre. A obra do autor estende explicitamente a lógica da territorialidade aos espaços aquáticos, ao problematizar o significado da água, dos rios, das zonas costeiras e dos ecossistemas marinhos, bem como as contradições entre os saberes locais e os modelos hegemônicos de gestão desses ambientes. Ao fazê-lo, Porto-Gonçalves (2006) rompe com a tendência dominante de tratar águas e mares como meros recursos naturais ou infraestruturas de circulação, evidenciando que também nesses espaços se produzem territorialidades, vínculos simbólicos e formas próprias de organização da vida.

¹⁰⁹ De acordo com Nascimento (2024), o conceito emerge mais precisamente no início do século XXI no âmbito dos movimentos sociais de extrativistas tradicionais do litoral amazônico paraense, especialmente a partir da atuação das Associações dos Usuários das Reservas Extrativistas Marinhas (ASSUREMAS). Ao longo de uma década de debates, encontros e processos de organização política, o termo foi sendo consolidado como um conceito endógeno, formulado a partir das próprias experiências das comunidades costeiras e marinhas, capaz de expressar dimensões sociais, culturais, políticas e econômicas do mar como território de vida, em diálogo crítico com as políticas ambientais e os regimes estatais de ordenamento (Nascimento, 2024).

naturais no contexto da globalização. Em oposição a essa racionalidade, propõe-se compreender os processos de reterritorialização como movimentos nos quais o sentido da vida, a cultura e a autonomia dos povos assumem centralidade frente à lógica abstrata da acumulação. A natureza, inclusive o mar, deixa de ser concebida como estoque de recursos e passa a ser entendida como parte constitutiva dos mundos vividos. Trata-se de territorialidades não cartesianas, marcadas por temporalidades próprias (marés, ventos, ciclos lunares), e por formas de conhecimento ecológico tradicional que não se deixam traduzir integralmente nos mapas técnicos e nos instrumentos clássicos de planejamento espacial. O reconhecimento dessas territorialidades implica admitir a coexistência de múltiplos regimes normativos e ontológicos, colocando em evidência o pluralismo jurídico como chave analítica indispensável. Essa leitura tensiona diretamente o Direito do Mar clássico.

Como já explicitado, a Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a) também se estrutura claramente a partir do reconhecimento do território marítimo como ativo econômico estratégico, organizando a ocupação do espaço por meio da definição de prismas energéticos e da outorga de direitos de uso. O artigo 6º traz essa racionalidade ao atribuir ao Poder Executivo a competência para definir os prismas a serem ofertados, observando a harmonização de políticas públicas e determinadas vedações. Entre essas vedações, destaca-se a exclusão de áreas designadas como Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) no mar territorial,¹¹⁰ o que representa um avanço normativo relevante ao reconhecer, ainda que

¹¹⁰ Art. 6º Compete ao Poder Executivo, na definição dos prismas a serem ofertados em processos de outorga, observar a harmonização das políticas públicas dos órgãos da União, de forma a evitar ou a mitigar potenciais conflitos no uso dessas áreas, bem como as vedações previstas no § 1º deste artigo.

§1º É vedada a constituição de prismas em áreas coincidentes com:

I - blocos licitados no regime de concessão ou de partilha de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, ou sob regime de cessão onerosa, no período de vigência dos contratos e respectivas prorrogações;

II - rotas de navegação marítima, fluvial, lacustre ou aérea;

III - áreas protegidas pela legislação ambiental;

IV - áreas tombadas como paisagem cultural e natural nos sítios turísticos do País;

V - áreas reservadas para a realização de exercícios pelas Forças Armadas;

VI - áreas designadas como Termo de Autorização de Uso Sustentável (Taus) no mar territorial.

§2º Poderão ser constituídos prismas coincidentes com blocos licitados no regime de concessão ou de partilha de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, ou sob regime de cessão onerosa, desde que haja compatibilidade entre as atividades, nos termos do regulamento.

§3º As áreas pertinentes aos incisos II, III, IV e V do § 1º deste artigo deverão ser estabelecidas pelo Poder Executivo.

§4º O Poder Executivo deverá definir a entidade pública responsável pela centralização dos requerimentos e dos procedimentos necessários para obtenção da DIP nos prospectos para definição de prisma energético, conforme o regulamento.

§5º Os prismas sob outorga na forma desta Lei poderão ser objeto de outorga para outras atividades, caso haja compatibilidade do uso múltiplo com o aproveitamento do potencial energético, atendidos os requisitos e condicionantes técnicos, de segurança e ambientais para as atividades pretendidas.

§6º O direito de comercializar créditos de carbono, ou ativos congêneres reconhecidos no âmbito de instrumentos de mitigação de emissões de gases de efeito estufa, oriundos da área outorgada poderá ser incluído

de forma limitada, a existência de usos tradicionais que não podem ser subsumidos à lógica da outorga energética.

Todavia, esse reconhecimento permanece condicionado e restritivo. Em primeiro lugar, porque depende da prévia formalização administrativa dos TAUS, deixando à margem diversas territorialidades tradicionais que, embora existentes de fato, não se encontram juridicamente reconhecidas. Em segundo lugar, porque o reconhecimento se dá de forma negativa, como exclusão pontual, e não positiva, isto é, não reordena o processo decisório nem redefine os critérios centrais de planejamento. O resultado é uma distinção nítida entre reconhecimento jurídico-formal e reconhecimento territorial substantivo. O primeiro admite exceções à ocupação econômica, o segundo exigiria a incorporação das territorialidades tradicionais como elemento estruturante do planejamento desde sua fase inicial.

A definição dos prismas energéticos ilustra de maneira eloquente as tensões internas do marco regulatório entre reconhecimento formal e subordinação substantiva das dimensões sociais. As Notas Técnicas que orientam esse processo, elaboradas no âmbito da EPE, operam predominantemente com critérios técnicos, logísticos e sistêmicos, tais como profundidade, distância da costa, viabilidade de conexão ao sistema elétrico, interferências com rotas de navegação e compatibilidade com usos formalmente reconhecidos (EPE, 2024). Ainda que esses documentos não sejam inteiramente insensíveis às dimensões sociais, na medida em que reconhecem a pesca artesanal, áreas de interesse turístico e outros usos tradicionais como “condições de contorno” capazes de restringir ou modular a ocupação do espaço marítimo, esse reconhecimento permanece instrumental e preventivo, voltado sobretudo à mitigação de conflitos futuros e à eficiência do processo de cessão. A dimensão social é tratada como variável de sensibilidade a ser mapeada antecipadamente, inclusive com referência a recomendações do Banco Mundial e a experiências internacionais que consideram impactos visuais, coexistência de usos e engajamento comunitário (EPE, 2024, p. 6-9), mas não como fundamento normativo capaz de redefinir a lógica de ordenamento do mar.

Assim, ainda que o prisma energético não seja concebido como mera coordenada técnica isolada, o protagonismo das comunidades costeiras e pesqueiras limita-se à condição de fator a ser compatibilizado, e não de sujeito político-territorial que codetermina o desenho espacial. O resultado é um modelo no qual o reconhecimento das práticas tradicionais ocorre de forma derivada e subordinada, operando como mecanismo de ajuste fino do planejamento,

no objeto da outorga, nos termos do regulamento.

§7º A outorga dos prismas pela União deverá observar as diretrizes de Planejamento Espacial Marinho (PEM) ou instrumento equivalente. (Brasil, 2025a, artigo 6º).

e não como expressão de uma concepção do mar enquanto território vivo, socialmente produzido e portador de múltiplas territorialidades.

Essa racionalidade de otimização energética produz unidades espaciais abstratas (prismas geométricos) que tratam o mar como variável técnica e neutralizam sua dimensão territorial. Uma vez definidos, esses prismas tendem a produzir um efeito de *lock-in* institucional, nos termos de North (1990), pelo qual escolhas regulatórias iniciais e arranjos decisórios consolidados passam a condicionar e restringir alternativas futuras, reproduzindo padrões de governança resistentes à incorporação substantiva de novos sujeitos, saberes e territorialidades. No caso, a delimitação condiciona as etapas subsequentes de licenciamento, consulta e compensação, e restringe a capacidade de comunidades tradicionais influenciarem decisões estruturantes que já foram tomadas.

O Planejamento Espacial Marinho surge, nesse cenário, como promessa de integração. No plano internacional, o PEM foi concebido como:

[...] um processo público de análise e alocação da distribuição espacial e temporal das atividades humanas em áreas marinhas, visando alcançar objetivos ecológicos, econômicos e sociais, geralmente definidos por meio de um processo político. (Ehler; Douvere, 2009, p. 18).¹¹¹

A literatura crítica, contudo, tem apontado limites recorrentes. Estudos comparados indicam que o PEM frequentemente apresenta baixa densidade de Justiça social, participação predominantemente consultiva e tardia, e forte prevalência de interesses estatais e corporativos na definição de prioridades espaciais (Flannery *et al.*, 2016). A retórica da integração, nesse sentido, convive com práticas de planejamento que reproduzem hierarquias preexistentes de uso e poder.

Como destacam Flannery *et al.* (2016), a ausência de uma problematização explícita do poder faz com que o planejamento reproduza, em chave marítima, os vícios do planejamento territorial moderno, no qual a promessa de racionalidade e eficiência frequentemente legitima a consolidação de interesses dominantes. A retórica da integração e do uso múltiplo convive, assim, com práticas decisórias que favorecem setores estratégicos, como energia, transporte e conservação ambiental institucionalizada, em detrimento de usuários tradicionais e comunidades costeiras, cuja participação ocorre, quando muito, de forma consultiva, tardia e com reduzida capacidade de incidência. Nesse sentido, o PEM se apresenta menos como arena democrática de deliberação sobre futuros marítimos e mais

¹¹¹ Tradução livre de: “*Marine spatial planning (MSP) is a public process of analyzing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas to achieve ecological, economic, and social objectives that are usually specified through a political process.*”

como tecnologia de governo voltada à gestão da escassez espacial em contextos de crescente industrialização dos mares, reproduzindo hierarquias preexistentes de uso, saber e poder sob o manto da neutralidade técnica (Flannery *et al.*, 2016).

No Brasil, tais limitações são agravadas por problemas estruturais de governança costeira e marinha. A sobreposição entre instrumentos de gestão costeira, licenciamento ambiental, zoneamentos e políticas setoriais gera descompassos normativos e dificuldades de coordenação interinstitucional. O PEM, ainda em processo de consolidação,¹¹² insere-se nesse campo fragmentado, correndo o risco de operar mais como camada adicional de planejamento do que como mecanismo efetivo de reorganização territorial. A consolidação do PEM depende, em grande medida, da existência prévia de instrumentos territoriais estruturantes, em especial do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), cuja função é ordenar usos, prevenir conflitos socioambientais e orientar decisões públicas e privadas à luz das vulnerabilidades ecológicas e das dinâmicas socioeconômicas regionais (Itani *et al.*, 2025).

A literatura técnico-jurídica destaca que a ausência ou a fragmentação desses instrumentos tende a deslocar para o PEM atribuições que não lhe são próprias, sobrecarregando-o com tarefas de diagnóstico territorial básico e tornando o processo decisório mais lento e conflituoso, sobretudo em áreas marcadas por múltiplos usos tradicionais e pressões econômicas concorrentes (Ehler; Douvere, 2009; Jay *et al.*, 2013). Nessas condições, o PEM passa a operar em um ambiente institucional incompleto, no qual faltam referências normativas consolidadas capazes de conferir maior previsibilidade, coerência e segurança jurídica ao ordenamento do espaço marinho. Assim, quando elaborado sem protagonismo comunitário, o PEM tende a reproduzir diagnósticos participativos frágeis, baseados em consultas episódicas, baixa tradução intercultural e participação reativa, incapaz de incorporar os sistemas de conhecimento e as territorialidades móveis das comunidades tradicionais.

A governança do PEM estrutura-se, em tese, como um arranjo multiescalar e multissetorial, apoiado em mecanismos participativos que buscam legitimar decisões sobre usos concorrentes, como conservação, pesca, energia, transporte e turismo. Contudo, a literatura crítica demonstra que esse equilíbrio raramente é neutro. Trata-se de uma

¹¹² Com vistas a operacionalizar o PEM em âmbito nacional, o Brasil iniciou, em 2022, a implementação de um projeto-piloto na Região Marinha do Sul, concebido como etapa experimental para testar metodologias, arranjos institucionais e instrumentos de governança. Posteriormente, essa iniciativa foi ampliada para contemplar as Regiões Marinhas do Nordeste e do Sudeste, sinalizando a intenção de escalonamento progressivo do PEM no território marítimo brasileiro. No caso específico da Região Marinha do Nordeste, o projeto abrange os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, conforme delineado nos documentos técnicos do FUNBIO (2023a).

negociação permanente de “problemas perversos” (*wicked problems*), nos quais não há soluções ótimas, mas compromissos instáveis que refletem correlações assimétricas de poder (Jentoft; Knol, 2014). Ferramentas como sistemas de informação geográfica, zoneamentos funcionais e diretrizes de uso múltiplo operam como tecnologias de governo que, ao mesmo tempo em que organizam o espaço, podem produzir exclusões seletivas.

Setores dotados de maior capacidade técnica, política e financeira, como a indústria de energia *offshore*, tendem a influenciar de modo desproporcional a definição das prioridades espaciais, enquanto usos tradicionais e territorialidades móveis, como a pesca artesanal, são frequentemente enquadrados como condicionantes a serem acomodados ou mitigados. Assim, embora o PEM prometa compatibilizar conservação e desenvolvimento, seu funcionamento concreto revela um campo de disputa no qual a distribuição dos benefícios e dos ônus do ordenamento marinho permanece profundamente desigual, convertendo o planejamento em um jogo de poder travestido de neutralidade técnica (Jentoft; Knol, 2014).

A crítica metodológica é central. Mapeamentos oficiais frequentemente ignoram sazonalidades da pesca, rotas móveis e práticas culturais que não se ajustam aos recortes fixos do planejamento técnico. As contribuições de Gorayeb *et al.* (2021) e Silva *et al.* (2021) evidenciam que instrumentos como a Cartografia Social, ao operarem como metodologia *bottom-up*, constituem um dispositivo privilegiado de incorporação dos saberes tradicionais nos processos de planejamento costeiro e marinho. Quando as comunidades assumem protagonismo no mapeamento de seus próprios espaços, emergem territorialidades densas, plurais e dinâmicas, ancoradas em práticas cotidianas, memórias coletivas e usos sazonais do território que permanecem invisibilizados nos mapas técnicos convencionais.

Esse processo se estrutura por meio de metodologias participativas, como oficinas de mapeamento, uso de matrizes analíticas colaborativas e elaboração de mapas de esboço sobre imagens de satélite, que permitem registrar ciclos de pesca, técnicas artesanais, áreas simbólicas, práticas culturais e conflitos socioambientais a partir do olhar de quem vive o território (Gorayeb *et al.*, 2021). Os autores demonstram que, mais do que um aprimoramento metodológico, trata-se de uma tradução epistemológica, tendo em vista que a Cartografia Social converte o conhecimento vivido em linguagem cartográfica inteligível ao Estado, possibilitando sua validação e institucionalização em instrumentos como o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC). O contraste entre esses mapas vividos e os mapas oficiais revela, assim, um conflito epistemológico e político mais profundo, que diz respeito à autoridade para definir o espaço marítimo e às hierarquias de saber que estruturam as decisões públicas sobre o território.

A pesca artesanal é um dos exemplos mais evidentes dessa invisibilização. Estudos empíricos indicam que a pesca, embora central para a reprodução social de inúmeras comunidades costeiras, é frequentemente subrepresentada nos instrumentos de planejamento, tratada como uso residual ou compatível apenas de forma subordinada (Jentoft; Knol, 2014). Essa marginalização contemporânea não é contingente, mas resulta de um processo histórico mais amplo. Estudos socioantropológicos demonstram que a pesca artesanal no Brasil foi historicamente subordinada a um projeto estatal de modernização orientado pelo modelo industrial, especialmente a partir da década de 1960, quando políticas públicas conduzidas pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) privilegiaram a formação de uma indústria pesqueira empresarial por meio de incentivos fiscais e creditícios (Diegues, 1999).

Esse direcionamento produziu efeitos estruturais sobre as comunidades tradicionais, combinando a degradação acelerada dos recursos pesqueiros com a marginalização social de pescadores artesanais, frequentemente convertidos em mão de obra precarizada ou excluídos dos circuitos decisórios. Paralelamente, essas populações permaneceram por longo período invisibilizadas nos modelos analíticos e nos instrumentos de planejamento, seja pela aplicação acrítica de categorias próprias das sociedades agrárias, seja pela escassez de registros sistemáticos sobre as sociedades haliêuticas, o que reforçou sua percepção como realidades efêmeras e residuais (Diegues, 1999).

Esses estudos mostram ainda que tal invisibilidade também se reproduziu nas políticas de conservação ambiental, em que a criação de Unidades de Conservação frequentemente desconsiderou os modos de vida pesqueiros, enquadrando-os como incompatíveis com a proteção da natureza. Em contraste com essa leitura residual, Diegues (1999) evidencia que a pesca artesanal constitui eixo central da reprodução social, simbólica e identitária de diversas culturas litorâneas, cujo conhecimento ecológico do mar e de seus ciclos naturais sustenta práticas de resistência frente às desordens impostas pela expansão capitalista sobre os territórios costeiros.

A hierarquização dos usos do mar produz uma Injustiça de Reconhecimento ao despolitizar o conflito territorial e reduzir práticas complexas a variáveis de impacto a serem mitigadas. As comunidades tradicionais costeiras são, assim, reconhecidas apenas como grupos “afetados”, e não como sujeitos territoriais com direitos próprios. Esse quadro é agravado pela ausência de integração substantiva entre o PEM, o licenciamento ambiental e a Consulta Livre, Prévia e Informada. A CLPI, quando acionada tardiamente, após a definição dos prismas e das diretrizes centrais do empreendimento, perde sua capacidade de influenciar

decisões estruturantes. O reconhecimento torna-se formal, desvinculado de poder decisório real. A fragmentação institucional produz um efeito cumulativo, o da participação sem reordenação do poder, o de reconhecimento sem capacidade de veto e o de Justiça Processual desprovida de Justiça de Reconhecimento.

A invisibilização do território opera, simultaneamente, como invisibilização política e ontológica das próprias comunidades que o habitam. Como demonstra Harvey (1996), os processos de produção capitalista do espaço tendem a abstrair os lugares de suas relações sociais concretas, convertendo-os em superfícies funcionais para a acumulação. Nesse movimento, as formas de vida territorializadas, com suas temporalidades, saberes e práticas, deixam de ser reconhecidas como sujeitos legítimos de direitos e passam a figurar, quando muito, como externalidades gerenciáveis.

Essa lógica é aprofundada em contextos marcados pela colonialidade, nos quais a negação do território como horizonte de vida implica a negação dos próprios povos enquanto produtores de sentido e racionalidade (Porto-Gonçalves, 2016). A desconsideração das territorialidades tradicionais não é, portanto, um déficit meramente técnico do planejamento, mas um mecanismo estruturante de poder que redefine quem “existe” politicamente. Nesse sentido, a exclusão das comunidades dos instrumentos de ordenamento espacial não apenas silencia seus usos e cosmologias, mas produz uma forma ativa de apagamento social, na qual a ausência de reconhecimento territorial antecede, e legitima, a ausência de reconhecimento jurídico, econômico e simbólico.

A contribuição de Harvey (2000), ao tratar da “geografia da diferença”, oferece chave interpretativa potente para compreender esse processo. Essa ideia revela que o espaço é produzido socialmente e funcionalizado a partir de relações de poder. No caso da exploração do potencial eólico *offshore*, o mar passa a ser reconfigurado como fronteira contemporânea de acumulação, onde diferenças territoriais e culturais são administradas de forma seletiva para viabilizar a expansão do capital energético. Trata-se de uma reedição marítima de dinâmicas históricas de desapossamento, agora revestidas pelo discurso da sustentabilidade e da transição energética, configurando uma forma renovada de colonialidade espacial.

Diante desse quadro, tem-se que embora o Marco Regulatório *Offshore* Brasileiro e o Planejamento Espacial Marinho mencionem a harmonização de usos e o reconhecimento de áreas tradicionais, o mar é juridicamente construído prioritariamente como ativo econômico e superfície de planejamento técnico, e não como território vivo habitado por comunidades portadoras de sistemas próprios de conhecimento, normatividade e relação com a natureza. O reconhecimento existente é fragmentado, tecnocrático e condicionado, incapaz de enfrentar as

assimetrias epistemológicas e políticas que estruturam a governança marítima. Desta forma, sem uma reconfiguração profunda das categorias de planejamento, que incorpore o pluralismo jurídico, o protagonismo comunitário e a centralidade das territorialidades tradicionais desde as fases iniciais da tomada de decisão, a Justiça de Reconhecimento permanecerá como promessa normativa, e a transição energética no plano *offshore* corre o risco de se consolidar como mais uma etapa de colonização do espaço marítimo.

3.4 A proteção jurídica das Comunidades Tradicionais no ordenamento brasileiro

A proteção jurídica das comunidades tradicionais no ordenamento brasileiro não constitui um apêndice social das políticas públicas setoriais, tampouco um conjunto de salvaguardas acionáveis apenas na fase final de licenciamento de grandes empreendimentos. Trata-se de um regime jurídico transversal, assentado em fundamentos constitucionais, infraconstitucionais e jurisprudenciais que estruturam limites materiais e procedimentais à atuação do Estado e dos agentes econômicos sobre o território. Nesse sentido, a questão central não é a ausência de normas protetivas, mas o desalinhamento estrutural entre esse arcabouço de proteção e o modo como a política energética, e, em particular, os projetos de infraestrutura associados à transição energética, vem sendo juridicamente desenhada.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) institui um modelo de proteção que reconhece o território como condição material de reprodução social, cultural e econômica de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais. No caso indígena, os direitos originários às terras tradicionalmente ocupadas (Brasil, 1988, artigo 231)¹¹³

¹¹³ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

conformam um regime jurídico próprio, que antecede o próprio Estado e limita a disposição do território como ativo econômico. A proteção não se esgota na dimensão fundiária, mas abrange o usufruto exclusivo dos recursos naturais e a garantia das condições de reprodução física e cultural do grupo.

Para além do artigo 231, a proteção das comunidades tradicionais se ancora na tutela constitucional do patrimônio cultural (Brasil, 1988, artigos 215 e 216),¹¹⁴ compreendido de forma ampla como modos de vida, saberes e práticas socialmente transmitidas, e na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988, artigo 225),¹¹⁵ cuja leitura

§7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º. (Brasil, 1988, artigo 231).

¹¹⁴ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

§3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Brasil, 1988, artigos 215 e 216).

¹¹⁵ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

contemporânea incorpora dimensões distributivas e intergeracionais. Esses dispositivos, articulados, impedem que o território seja reduzido a mero suporte físico de projetos de desenvolvimento, dissociado das relações sociais que o constituem.

A própria ordem econômica constitucional (Brasil, 1988, artigo 170)¹¹⁶ reforça esse

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, I, "b", IV e V, e o art. 239 e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§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.

§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017) (Brasil, 1988, artigo 225).

¹¹⁶ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de

enquadramento ao subordinar a atividade econômica à função social, à defesa do meio ambiente e à redução das desigualdades. A exploração de recursos naturais e a implantação de infraestruturas energéticas, portanto, não se legitimam exclusivamente por critérios de eficiência, segurança energética ou atratividade ao investimento, devendo observar limites materiais e procedimentais impostos pelos direitos fundamentais coletivos.

No plano infraconstitucional, o Decreto nº 6.040/2007 (Brasil, 2007), ao instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), representa um marco relevante ao reconhecer juridicamente esses grupos como sujeitos coletivos portadores de direitos específicos. A política explicita a centralidade do território, da identidade cultural e da participação social como eixos de proteção e desenvolvimento sustentável.

Todavia, o alcance da PNPCT revela limites estruturais quando confrontado com políticas setoriais fortemente orientadas por racionalidades econômicas e tecnocráticas. O reconhecimento normativo, embora necessário, não se converte automaticamente em obrigações operacionais capazes de vincular decisões estratégicas de planejamento energético, definição de áreas prioritárias ou escolha de alternativas tecnológicas. Essa dissociação entre reconhecimento e implementação favorece a permanência de um modelo decisório em que os direitos territoriais e culturais são considerados apenas na etapa corretiva, e não constitutiva do processo decisório.

Um dos pontos centrais para compreender a fragilidade da proteção das comunidades tradicionais em projetos de infraestrutura reside na forma como o território é juridicamente tratado. No ordenamento brasileiro, o território tradicional não se limita a uma área delimitada por títulos formais ou marcos cartográficos estatais. Ele é definido por usos, costumes, práticas produtivas, vínculos simbólicos e dinâmicas socioecológicas próprias. Essa concepção tem implicações diretas para o licenciamento ambiental e para o planejamento territorial. A delimitação da área de influência de um empreendimento não pode ser reduzida a métricas lineares ou distâncias padronizadas, sob pena de invisibilizar impactos relevantes sobre modos de vida que dependem da integralidade do território. A proteção jurídica exige, portanto, que os estudos ambientais considerem o território vivido e não apenas o território administrativamente reconhecido.

Nesse ponto, a literatura crítica sobre conflitos socioambientais na América Latina tem destacado como a fragmentação territorial opera como técnica de poder, permitindo a

apropriação seletiva de espaços e a neutralização de resistências locais (Gudynas, 2011; Rigotto *et al.*, 2018; Svampa, 2019). A colonialidade se expressa justamente na dissociação entre território e vida, convertendo espaços socialmente produzidos em áreas “disponíveis” para a expansão de infraestruturas.

Sob o paradigma do novo extrativismo, conforme sistematizado por Gudynas (2011), a fragmentação territorial deixa de ser um efeito colateral do desenvolvimento e passa a operar como técnica central de governo do território. Diferentemente das formas clássicas de extração, esse modelo não se limita à apropriação intensiva de recursos naturais, mas produz uma reorganização espacial seletiva, na qual determinados pontos do território são hiperfuncionalizados para a inserção nos fluxos globais de *commodities*, enquanto amplas áreas e populações são politicamente desarticuladas. O território nacional passa a ser reconfigurado como um mosaico descontínuo, no qual “enclaves produtivos”¹¹⁷ altamente conectados ao mercado internacional coexistem com zonas destituídas de centralidade política e proteção jurídica, revelando uma racionalidade que privilegia a circulação do capital em detrimento da reprodução da vida social (Gudynas, 2011).

O autor identifica, ainda, uma dualidade da presença estatal como traço constitutivo desse modelo. O Estado não se ausenta do território; ele se redistribui de forma seletiva. Nas áreas estratégicas para a extração, sua presença é intensa e funcional: mobiliza-se aparato normativo, financeiro, administrativo e, não raramente, coercitivo para garantir previsibilidade jurídica, segurança física e continuidade dos empreendimentos. Nas áreas circundantes, frequentemente habitadas por povos indígenas, comunidades tradicionais e camponesas, observa-se o oposto, como precariedade de serviços públicos, fragilidade na garantia de direitos e baixa capacidade institucional de mediação de conflitos. Essa coexistência de um Estado forte para proteger investimentos e fraco para assegurar cidadania evidencia que a fragmentação territorial não decorre de incapacidade estatal, mas de opção política por um Estado assimetricamente distribuído.

Outro elemento central do novo extrativismo é a sobreposição de territorialidades. Blocos de exploração, concessões e autorizações administrativas são atribuídos como se o território fosse um espaço vazio ou homogêneo, ignorando territorialidades pré-existentes,

¹¹⁷ De acordo com o autor, os empreendimentos extrativos (minas, poços, monoculturas energéticas ou infraestruturas estratégicas) funcionam como ilhas produtivas, articuladas por corredores logísticos e energéticos desenhados prioritariamente para exportação. Esses corredores não integram o território no sentido de promover coesão social ou desenvolvimento endógeno; ao contrário, atravessam-no de forma instrumental, subordinando sua lógica espacial às exigências do mercado global. O resultado é um território atravessado por fluxos, mas internamente desarticulado, no qual a conectividade serve ao capital e não às comunidades que nele vivem (Gudynas, 2011).

formas próprias de uso da terra, do mar e dos bens comuns, bem como vínculos simbólicos e culturais (Gudynas, 2011). Essa sobreposição não apenas gera conflitos localizados, mas produz um processo mais profundo de desintegração comunal, na medida em que impõe uma nova cartografia funcional ao capital, reconfigurando a geografia local para atender a atores externos e cadeias globais de valor (Gudynas, 2011). O território deixa de ser base de reprodução coletiva e passa a ser tratado como plataforma de extração.

Por fim, o autor aponta que o novo extrativismo produz um ordenamento territorial “de fato”, que condiciona políticas públicas formalmente existentes. A criação de áreas protegidas, os processos de regularização fundiária ou mesmo iniciativas de reforma agrária passam a ser filtrados por um critério implícito, qual seja a sua compatibilidade com os interesses extrativos. A terra só é reconhecida, protegida ou redistribuída quando não compromete, ou quando serve, à expansão dos setores estratégicos. Assim, o planejamento territorial deixa de ser expressão de um projeto democrático de sociedade e se converte em derivação funcional da economia extrativa.

Um exemplo eloquente desse Estado de dupla face, característico do novo extrativismo descrito por Gudynas (2011), manifesta-se na recente controvérsia em torno do marco temporal no Brasil. De um lado, o Congresso Nacional aprovou iniciativas legislativas (Brasil, 2025m), inclusive Proposta de Emenda Constitucional (Brasil, 2025n), destinadas a restringir direitos territoriais indígenas, alinhando-se a pressões econômicas vinculadas à expansão do agronegócio, da mineração e de grandes projetos de infraestrutura. De outro, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a inconstitucionalidade da tese, reconhecendo que os direitos territoriais indígenas possuem natureza originária e não podem ser condicionados à ocupação em 1988 (Brasil, 2025o).

Esse vaivém institucional não expressa apenas um conflito entre Poderes, mas revela a fragmentação funcional do território e do próprio Estado. Enquanto o Legislativo atua para flexibilizar direitos em favor da previsibilidade e da disponibilidade territorial exigidas pelos setores extrativos, o Judiciário é acionado como instância corretiva, frequentemente de forma tardia, quando decisões políticas já produziram insegurança, conflitos e pressões concretas sobre os territórios. O resultado é um ordenamento territorial instável e assimétrico, no qual os direitos constitucionais das comunidades tradicionais tornam-se permanentemente negociáveis, submetidos a ciclos de avanço e contenção que favorecem, na prática, a lógica de ocupação seletiva do território orientada pela competitividade global.

Em síntese, a fragmentação territorial sob o novo extrativismo transforma o mapa nacional em um “arquipélago” de enclaves de alta rentabilidade, intensamente protegidos e

regulados pelo Estado, imersos em um “oceano” de territórios politicamente secundarizados, onde a vida social, os direitos coletivos e as formas tradicionais de existência são sistematicamente subordinados às exigências da acumulação global. É precisamente essa dissociação entre território e vida que revela o conteúdo colonial persistente do modelo, mesmo quando revestido pelo léxico da sustentabilidade, da transição energética ou do desenvolvimento verde.

No ordenamento jurídico brasileiro, a participação de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais em decisões que afetam seus territórios não se reduz a um expediente de transparência administrativa ou a um mecanismo compensatório de gestão de conflitos. Trata-se de garantia procedimental estruturante, diretamente vinculada à proteção de direitos territoriais, culturais e ambientais, cuja função é redistribuir poder decisório em contextos marcados por assimetrias históricas profundas. A legitimidade da decisão estatal, nesses casos, não decorre apenas da observância formal do devido processo legal, mas da capacidade de incorporar, de modo substantivo, os sujeitos coletivos afetados.

Essa compreensão encontra fundamento normativo explícito na internalização da Convenção nº 169 da OIT (Brasil, 2019a), incorporada ao direito brasileiro e dotada de status supralegal.¹¹⁸ O Tratado Internacional foi aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 143/2002 (Brasil, 2002b) e entrou em vigência no ordenamento jurídico nacional em 25 de julho de 2003, um ano após o registro da ratificação, nos termos dos incisos 2º e 3º do artigo 38 do próprio tratado (Brasil, 2019a, artigo 38, parágrafos 2º e 3º).¹¹⁹ Ao reconhecer povos indígenas e tribais como sujeitos coletivos de direitos, a Convenção estabelece o dever de

¹¹⁸ No Direito Constitucional brasileiro, status supralegal designa a posição normativa atribuída aos tratados internacionais de direitos humanos que, embora não aprovados pelo rito qualificado do artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição Federal, situam-se hierarquicamente acima da legislação infraconstitucional e abaixo da Constituição, vinculando a atuação estatal e afastando a aplicação de normas legais com eles incompatíveis. Essa construção foi firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 466.343/SP, consolidando a compreensão de que tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil irradiam eficácia normativa reforçada no ordenamento interno (Brasil, 2009c). Já a noção de bloco de constitucionalidade refere-se ao conjunto de normas e princípios que, embora não integrem formalmente o texto constitucional, participam do parâmetro de controle de constitucionalidade, por expressarem conteúdos materialmente constitucionais, especialmente no campo dos direitos fundamentais. No contexto brasileiro, essa categoria tem sido utilizada para compreender a interação entre a Constituição de 1988, tratados internacionais de direitos humanos, em especial aqueles de status supralegal ou constitucional, e princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, ampliando o horizonte hermenêutico da Constituição e reforçando a centralidade da proteção da dignidade humana (Canotilho, 2003; Sarlet, 2012).

¹¹⁹ Artigo 38

1. A presente Convenção somente vinculará os Membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tenham sido registradas pelo Diretor-Geral.
2. Esta Convenção entrará em vigor doze meses após o registro das ratificações de dois Membros por parte do Diretor-Geral.
3. Posteriormente, esta Convenção entrará em vigor, para cada Membro, doze meses após o registro da sua ratificação. (Brasil, 2019a, artigo 38, parágrafos 2º e 3º).

Consulta Prévia, Livre e Informada sempre que medidas administrativas ou legislativas possam afetá-los diretamente, bem como o direito de participação na formulação, aplicação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento.¹²⁰ A consulta, nesse regime, não é faculdade estatal nem etapa acessória do licenciamento, ela constitui condição de validade democrática da decisão.

A consulta prevista na Convenção nº 169 da OIT (Brasil, 2019a) deve ser compreendida como instituto jurídico estruturante de uma nova racionalidade constitucional, e não como técnica procedimental isolada (Duprat, 2015). Estudos mostram que a consulta emerge no contexto de superação do Estado-nação homogêneo e assimilacionista, sustentado por categorias classificatórias rígidas que historicamente negaram existência política a povos indígenas e tribais (Duprat, 2015). De acordo com Duprat (2015), ao deslocar o eixo da proteção para a autodefinição, a Convenção rompe com a lógica colonial de identificação externa e afirma que são os próprios grupos que dizem quem são, como se organizam e quais territórios são essenciais à sua reprodução social, cultural e espiritual. Daí decorre uma resposta substantiva à pergunta “quem consultar”, ou seja, não apenas os grupos formalmente reconhecidos pelo Estado, mas todos aqueles que, por autodeclaração qualificada e por suas formas próprias de organização social, cultural, econômica e política, reconhecem-se como povos indígenas ou tribais, independentemente da conclusão de processos administrativos de demarcação ou titulação. Limitar o universo dos consultados a cadastros oficiais ou a reconhecimentos estatais prévios significaria, como enfatiza Duprat (2015), reinstaurar por via administrativa a exclusão que a Convenção pretende justamente desconstituir.

Essa redefinição do sujeito da consulta condiciona diretamente o “como” consultar. Para a autora mencionada, a consulta não se confunde com ato pontual, audiência pública ou rito padronizado. Trata-se de um processo dialógico, contínuo e culturalmente situado, que deve respeitar as instituições representativas, os tempos próprios de deliberação e as formas

¹²⁰ Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (Brasil, 2019a, artigo 6º).

internas de tomada de decisão de cada povo ou comunidade. Não existe, portanto, um modelo único de consulta. Alguns grupos deliberam por assembleias amplas, outros por conselhos de anciãos, lideranças tradicionais ou instâncias híbridas (Duprat, 2015). Impor um formato externo equivale a violar o núcleo do direito protegido.

Por fim, a consulta só é verdadeiramente prévia quando antecede qualquer decisão substantiva, inclusive autorizações legislativas ou administrativas, e só é informada quando fundada em estudos completos, acessíveis e culturalmente adequados, capazes de permitir a avaliação autônoma dos impactos (Duprat, 2015). Isso inclui, necessariamente, a análise de alternativas tecnológicas e locacionais e a consideração da própria hipótese de não implantação do empreendimento. Iniciar obras, emitir autorizações estratégicas ou consolidar decisões antes da conclusão do processo consultivo descaracteriza ontologicamente a consulta, convertendo-a em ritual de legitimação *ex post* (Duprat, 2015).

Nesse marco, a autora também aprofunda a distinção entre consulta e consentimento, afastando tanto a leitura minimalista que reduz a consulta a formalidade quanto a interpretação simplista que a equipara automaticamente a um direito de veto abstrato. O consentimento emerge, em sua análise, como exigência normativa qualificada nos casos de impactos graves, perda territorial ou comprometimento da sobrevivência física e cultural dos povos, conforme reconhecido pela jurisprudência interamericana, funcionando como limite material à decisão estatal (Duprat, 2015).

Ao destacar o papel do tempo comunitário e, frequentemente, da mediação antropológica para viabilizar a compreensão recíproca e a produção compartilhada de sentidos, a autora evidencia que a efetividade da consulta depende de sua fidelidade a esses pressupostos. Assim compreendida, a consulta opera como mecanismo de correção das assimetrias de poder produzidas pelo colonialismo jurídico e econômico, inscrevendo-se no núcleo duro da democracia constitucional pluralista e funcionando como critério de validade das políticas públicas que incidem sobre territórios e modos de vida tradicionais.

A interpretação institucional desse comando convencional foi densificada, no plano interno, pelos Enunciados da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF), que não criam direitos novos, mas explicitam o alcance jurídico de normas já vigentes. O Enunciado 6CCR nº 49 é paradigmático ao afirmar que a realização de audiências públicas no licenciamento ambiental não se confunde, não supre e não substitui a necessidade de CPLI, sempre que povos indígenas e comunidades tradicionais possam ser afetados, inclusive quando seus territórios ainda não tenham sido formalmente identificados,

delimitados ou titulados (Ministério Público Federal – MPF, 2024a).¹²¹ Essa formulação enfrenta diretamente uma das estratégias mais recorrentes de esvaziamento da consulta, a sua assimilação a ritos participativos genéricos, realizados quando o projeto já se encontra substancialmente definido.

A mesma lógica se projeta sobre a dimensão territorial da consulta. Os Enunciados 6CCR nº 48 e nº 15 (MPF 2024b; 2014a) afastam qualquer tentativa de restringir a incidência do dever consultivo a recortes cartográficos estreitos ou a critérios formais de reconhecimento estatal.¹²² Ao exigir que os procedimentos de licenciamento abranjam a totalidade dos territórios tradicionais potencialmente afetados, conforme usos, costumes e instituições próprias, o MPF reforça que a consulta não pode ser modulada segundo conveniências administrativas ou métricas lineares de impacto. Trata-se de reconhecer o território como espaço vivido, e não como perímetro abstrato definido exclusivamente por parâmetros técnicos.

A leitura institucional reforça essa conclusão ao tratar a participação como processo contínuo, dialógico e culturalmente situado (Enunciado 6CCR nº 29) (MPF, 2014b),¹²³ e ao reconhecer o direito de cooperação dos povos na produção da informação (Enunciado 6CCR nº 31) (MPF, 2014c).¹²⁴ Esse ponto é decisivo para romper com a colonialidade epistêmica do licenciamento ambiental, que tradicionalmente monopoliza a definição de impactos nas mãos de consultorias técnicas vinculadas ao empreendedor. Ao afirmar que as comunidades têm direito de participar da produção do conhecimento que fundamenta a decisão, o ordenamento

¹²¹ ENUNCIADO 6CCR Nº 49: A realização de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental não se confunde, não supre e não substitui a necessidade de consulta, prévia, livre e informada, nos termos previstos na Convenção nº 169 da OIT, sempre que povos indígenas e comunidades tradicionais possam ser afetados em seus interesses e direitos, ainda que seus territórios não tenham sido identificados, delimitados ou demarcados. *Aprovado pelo Colegiado na 495ª RO.* (MPF, 2024a).

¹²² ENUNCIADO 6CCR nº 48: Todo procedimento ou estudo necessário ao licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades deve abranger sempre a totalidade dos territórios tradicionais potencialmente afetados, conforme as próprias instituições, usos e costumes dos povos e comunidades que os ocupam. Qualquer regulamentação que imponha limites lineares de distância para o reconhecimento de impacto apenas define parâmetros mínimos para o exercício dos direitos à consulta e à participação dos povos indígenas e comunidades tradicionais. *Aprovado pelo Colegiado na 491ª RO.* (MPF, 2024b).

ENUNCIADO 6CCR nº 15: O estudo dos impactos de um empreendimento sobre os povos indígenas e quilombolas não depende de demarcação formal das respectivas terras. Criado no XIV Encontro Nacional da 6ªCCR em 5/12/2014. (MPF, 2014a).

¹²³ ENUNCIADO 6CCR nº 29: A consulta prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é livre, prévia e informada, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e culturalmente situado. A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ªCCR em 5/12/2014.* (MPF, 2014b).

¹²⁴ ENUNCIADO 6CCR nº 31: O direito à participação com o objetivo de obtenção do consentimento livre, prévio e informado implica a necessidade do reconhecimento do direito de cooperação dos povos na produção da informação (art. 7.3 da Convenção nº 169 da OIT), possibilitando às comunidades a avaliação da incidência social, espiritual, cultural e sobre o meio ambiente que as atividades propostas possam provocar. *Criado no XIV Encontro Nacional da 6ªCCR em 5/12/2014.* (MPF, 2014c).

jurídico brasileiro desloca o centro de gravidade do processo decisório.

Em debates recentes, o Supremo Tribunal Federal tem reafirmado que a consulta prévia constitui garantia constitucionalmente qualificada, vinculada à proteção de direitos fundamentais coletivos, e não pode ser restringida por atos administrativos ou normativos infralegais sob o argumento de eficiência, urgência ou interesse econômico.¹²⁵ Ao admitir a realização de audiências públicas para discutir a obrigatoriedade da consulta em empreendimentos potencialmente lesivos e ao suspender Decretos Estaduais que buscavam limitar seu alcance, o Tribunal sinaliza que a exclusão da consulta das etapas decisórias estratégicas não configura mera opção administrativa, mas potencial violação a obrigações jurídicas vigentes (Brasil, 2025o). Esse movimento jurisprudencial evidencia que o esvaziamento institucional da consulta não apenas afronta parâmetros internacionais, como aprofunda um quadro de instabilidade normativa interna, no qual decisões políticas setoriais passam a operar em tensão permanente com a jurisdição constitucional e com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no plano internacional.

Nesse cenário, os protocolos comunitários de consulta assumem papel jurídico e político central. Elaborados pelas próprias comunidades, esses instrumentos explicitam quem deve ser consultado, segundo quais procedimentos internos, em que temporalidade e com quais informações. Longe de constituírem práticas extralegais, os protocolos representam a concretização do direito à autodeterminação e à participação culturalmente adequada, funcionando como instrumentos de tradução entre ordens normativas distintas. A própria lógica dos enunciados do MPF, ao reconhecer a legitimidade da autodeclaração territorial (Enunciado 6CCR nº 47)¹²⁶ (MPF, 2024c) e a incidência de direitos independentemente da titulação formal, confere respaldo jurídico à centralidade desses instrumentos.

A incorporação do Acordo de Escazú ao ordenamento brasileiro reforça esse regime procedimental ao consolidar, no plano regional, os direitos de acesso à informação, à participação pública e à Justiça em matéria ambiental, com atenção especial a grupos em

¹²⁵ O tema encontra-se atualmente sob apreciação do STF, no âmbito de ação de controle concentrado de constitucionalidade (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5905) que discute o alcance e a obrigatoriedade da consulta a povos indígenas em empreendimentos potencialmente lesivos a seus territórios e modos de vida. Em audiência pública recentemente realizada, a Corte colheu subsídios técnicos e jurídicos relevantes para a formação de seu convencimento, sendo esperado que o Tribunal venha a fixar entendimento definitivo sobre a matéria no julgamento da ação. Até o momento, não há decisão final proferida, razão pela qual as discussões em curso devem ser compreendidas como indicativas de uma tendência de fortalecimento da consulta prévia no plano constitucional, sem prejuízo da autonomia decisória do Tribunal (Brasil, 2025p).

¹²⁶ ENUNCIADO 6CCR nº 47: A autodeclaração dos territórios tradicionais por povos e comunidades tradicionais é legítima e gera repercussões jurídicas, independentes e incidentais aos procedimentos de reconhecimento e titulação estatal, e deve influenciar e induzir políticas públicas diversas, tais como as relacionadas às questões fundiárias e ambientais. Nesse sentido, é dever do Ministério Público Federal defender tais iniciativas extrajudicialmente e judicialmente. *Aprovado pelo Colegiado na 488ª RO.* (MPF, 2024c).

situação de vulnerabilidade. O Acordo é um tratado regional latino-americano e caribenho que desenvolve, no campo ambiental, os chamados direitos de acesso (informação, participação pública e acesso à justiça), com atenção especial a grupos em situação de vulnerabilidade e à proteção de defensores e defensoras de direitos humanos ambientais. Seu conteúdo normativo aprofunda e operacionaliza o Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 (ONU, 1992b),¹²⁷ deslocando o eixo da governança ambiental de uma lógica meramente administrativa para um paradigma democrático e garantista, no qual a legitimidade das decisões ambientais depende da efetiva inclusão dos sujeitos afetados.

No caso brasileiro, a adesão ao Acordo de Escazú percorreu o rito constitucional de incorporação de tratados internacionais. A Câmara dos Deputados aprovou o texto do acordo, autorizando a adesão do Brasil após a aprovação prévia no Senado, por meio de decreto legislativo,¹²⁸ etapa indispensável nos termos do artigo 49, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988, artigo 49, inciso I) (Brasil, 2025q). Com essa aprovação parlamentar, o Brasil manifestou consentimento estatal para se vincular internacionalmente ao tratado. A partir daí, o acordo passa a aguardar a fase de promulgação por decreto presidencial, ato que lhe confere executoriedade interna plena, permitindo sua aplicação direta no ordenamento jurídico nacional.

Do ponto de vista hierárquico, o Acordo de Escazú possui natureza de tratado internacional de direitos humanos. Não tendo sido aprovado pelo rito qualificado do artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição (Brasil, 1988, artigo 5º, parágrafo 3º),¹²⁹ tende a ser enquadrado, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como norma de status supralegal, vinculando a atuação administrativa, legislativa e jurisdicional do Estado. Mesmo antes, ou

¹²⁷ *Princípio 10*

A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos.

Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos. (ONU, 1992b).

¹²⁸ Projeto de Decreto Legislativo nº 934/2025 (Brasil, 2025a), atualmente aguardando deliberação do Senado Federal.

¹²⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Brasil, 1988, artigo 5º, parágrafo 3º).

independentemente, de sua plena operacionalização normativa, seus parâmetros já funcionam como vetores hermenêuticos relevantes para a interpretação do Direito Ambiental, do licenciamento e das políticas públicas com impacto socioambiental.

No plano material, o Acordo de Escazú reforça e densifica deveres que já decorrem da Constituição de 1988 e da Convenção nº 169 da OIT, especialmente no que toca à participação pública qualificada, à transparência ativa e ao acesso à Justiça Ambiental. Sua especificidade está em explicitar que esses direitos não são neutros nem universalmente acessíveis em condições de igualdade, impondo ao Estado o dever de remover barreiras estruturais, informacionais, linguísticas, territoriais e econômicas que afetam desproporcionalmente povos indígenas, comunidades tradicionais e defensores ambientais. Nesse sentido, Escazú não cria um regime paralelo, mas fecha o circuito normativo da democracia ambiental no Brasil, oferecendo um padrão regional vinculante que tensiona práticas administrativas excludentes e modelos decisórios acelerados em nome do desenvolvimento.

Esse movimento de densificação normativa encontra eco no plano institucional interno. Em 2025, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) submeteu à consulta pública minuta de resolução destinada a instituir parâmetros mínimos para o cumprimento do CLPI no âmbito do Poder Judiciário, reconhecendo-o como direito fundamental vinculado à preservação da integridade social, étnica, econômica, espiritual e cultural dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (CNJ, 2025). A proposta explicita que a consulta não pode ser substituída por audiências ou consultas públicas, exige respeito aos protocolos comunitários, determina a utilização de linguagem adequada e informação no idioma próprio e estabelece que o procedimento deve preceder a homologação de acordos judiciais ou extrajudiciais. Ao fazê-lo, o CNJ desloca a CLPI do plano meramente declaratório para o campo da exigibilidade institucional, reafirmando que participação, consulta e consentimento não configuram etapas formais do processo administrativo ou judicial, mas garantias estruturais da autodeterminação e da proteção territorial.

Assim, participação, consulta e consentimento configuram, no direito brasileiro, um regime procedimental integrado, cuja função é proteger o território enquanto espaço de vida e conter decisões unilaterais justificadas em nome de um interesse público abstrato. No contexto da transição energética, esse regime assume centralidade ainda maior. Quanto mais intensivo, territorialmente expansivo e irreversível for o empreendimento, maior deve ser o grau de exigência procedimental. Ignorar esse comando não é apenas descumprir uma etapa administrativa, mas reproduzir, sob a retórica da transição, as mesmas lógicas coloniais de

apropriação e silenciamento que historicamente marcaram a relação entre Estado, capital e territórios tradicionais.

O licenciamento ambiental é o principal *locus* de materialização, ou neutralização, da proteção jurídica das comunidades tradicionais. A exigência de avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos, bem como a análise de alternativas locacionais, tecnológicas e da própria não implantação do empreendimento, constitui elemento essencial para evitar a naturalização do projeto como solução inevitável.

A consideração de alternativas rompe com a lógica do determinismo territorial e tecnológico, abrindo espaço para o debate público sobre prioridades, distribuição de custos e benefícios e compatibilidade do empreendimento com o território. Quando essas exigências são tratadas como formalidades, o licenciamento se converte em instrumento de legitimação *a posteriori* de decisões já tomadas em outras esferas.

A Resolução CONAMA nº 462/2014 (Brasil, 2014), ao disciplinar o licenciamento de empreendimentos eólicos terrestres, ilustra esse tensionamento. Embora reconheça a necessidade de avaliar impactos cumulativos e situações de maior complexidade, a classificação genérica da energia eólica como atividade de baixo potencial poluidor contribuiu, na prática, para processos de simplificação procedimental.¹³⁰ O resultado é uma proteção assimétrica, em que conflitos territoriais são frequentemente reconfigurados como questões técnicas mitigáveis.

Em novembro de 2025, o MMAMC publicou o Aviso de Consulta Pública nº 14/2025 (Brasil, 2025r) para o recebimento de contribuições, em busca do aprimoramento de proposta de revisão da Resolução Conama nº 462/2014 (Brasil Participativo, 2025). A consulta pública representa um momento institucional relevante de reabertura do debate regulatório sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos eólicos terrestres no Brasil. Ao ser submetida ao mecanismo de participação previsto na plataforma Brasil Participativo, a proposta reconhece, ao menos formalmente, a necessidade de ampliar a transparência e a legitimidade democrática de um marco normativo que, na última década, operou sob forte lógica de simplificação procedimental.

Do ponto de vista substantivo, a minuta da proposta apresenta avanços normativos relevantes em relação à Resolução nº 462/2014. Destaca-se, em primeiro lugar, o abandono da presunção genérica de baixo impacto ambiental associada à energia eólica, ao estabelecer

¹³⁰ Logo em seu primeiro “Considerando”, a Resolução dispõe: “Considerando que os empreendimentos de energia eólica se apresentam como empreendimentos de baixo potencial poluidor e tem um papel imprescindível na contribuição para uma matriz energética nacional mais limpa; [...]”. (Brasil, 2014).

critérios mais densos para o enquadramento dos empreendimentos e ao ampliar as hipóteses de exigência de EIA/RIMA, especialmente quando localizados em áreas ambientalmente sensíveis ou quando gerarem impactos socioculturais que comprometam a reprodução de comunidades locais.¹³¹ A vedação expressa à fragmentação artificial de parques e complexos eólicos (Brasil Participativo, 2025, artigo 3º, parágrafo 3º) e a obrigatoriedade de avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos (Brasil Participativo, 2025, artigo 3º, parágrafo 4º) respondem a uma das distorções mais recorrentes do licenciamento eólico no país, historicamente utilizado como mecanismo de diluição de impactos e de esvaziamento do controle ambiental.

Outro avanço relevante consiste na incorporação explícita da Cartografia Social como instrumento técnico-jurídico legítimo para a definição locacional dos empreendimentos

¹³¹ Art. 3. O licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em superfície terrestre ocorrerá:

I - pelo procedimento ordinário, por meio do Estudo de Impacto Ambiental - EIA; ou

II - pelo procedimento administrativo simplificado com base no Relatório Ambiental Simplificado - RAS, no caso de empreendimentos não enquadrados como de significativo impacto ambiental.

§1º Para o enquadramento quanto ao grau de impacto ambiental do empreendimento, o órgão licenciador considerará:

I - o porte, considerando a potência, a área, o número de turbinas eólicas, a localização, e o potencial poluidor ou degradador da atividade; e

II - a existência de zoneamento ambiental, e de outros estudos que caracterizem a região, a bacia hidrográfica e o bioma de inserção do empreendimento.

§2º Para fins do disposto no caput deste artigo, será considerado de significativo impacto, exigindo a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), além de audiências públicas, nos termos da legislação vigente, os empreendimentos eólicos que estejam localizados:

I - em formações dunares, planícies fluviais e de deflação, mangue e demais áreas úmidas, inclusive a Recomendação CNZU nº 7/2015;

II - no bioma Mata Atlântica e implicar supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração, conforme dispõe a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006;

III - no bioma Cerrado, Caatinga e Pampa e implicar em supressão de vegetação primária;

IV - na Zona Costeira e implicar alterações significativas das suas características naturais, conforme dispõe a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988;

V - em áreas regulares de rota, pousio, descanso, alimentação e reprodução de aves migratórias, conforme relatório anual elaborado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade — ICMBio;

VI - em locais em que venham a gerar impactos socioculturais que impliquem na inviabilização de comunidades, sua completa remoção ou que comprometam suas atividades econômicas;

VII - em áreas de ocorrência de espécies ameaçadas de extinção e áreas de endemismo restrito, conforme listas oficiais;

§3º É vedada a fragmentação de complexos ou parques eólicos com o objetivo de simplificação ou alteração de competência do processo de licenciamento ambiental.

§4º O pedido de licença ambiental para implantação de novos empreendimentos eólicos, nos quais haja sobreposição da área de influência destes com a área de influência de parques ou complexos existentes, licenciados ou em processo de licenciamento, ensejará a obrigação de elaboração de avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos do conjunto de parques ou complexos.

§5º Os estudos ambientais deverão contemplar os impactos socioambientais e suas respectivas medidas mitigadoras e ou compensatórias.

§6º O órgão licenciador deverá exigir, no processo de licenciamento ambiental, a avaliação pelo empreendedor dos impactos do empreendimento ou atividade sobre o clima, bem como adaptabilidade do empreendimento às mudanças climáticas e o monitoramento, controle e redução de emissões de gases de efeito estufa no seu processo de construção e operação. (Brasil Participativo, 2025, artigo 3º).

(Brasil Participativo, 2025, artigo 2º, inciso I, alínea “e”, e artigo 8º, inciso I, alínea “a”),¹³² o que sinaliza, ainda que de forma embrionária, uma abertura ao reconhecimento de territorialidades não hegemônicas e de saberes produzidos pelas próprias comunidades. Soma-se a isso a ampliação do escopo do diagnóstico socioambiental, com a exigência expressa de análise de modos de vida, conflitos fundiários, patrimônio cultural, bem-estar e sossego da população local, bem como a previsão de canais permanentes de comunicação com as comunidades afetadas (Brasil Participativo, artigo 8º, inciso XI).¹³³ Esses dispositivos, em conjunto, indicam uma tentativa de deslocar o licenciamento de uma lógica estritamente técnico-operacional para um campo mais atento às dimensões sociais e territoriais dos empreendimentos.

Apesar desses avanços, a proposta mantém limitações estruturais que justificam uma leitura crítica no contexto da Transição Energética Justa. A ausência de referência expressa à CPLI, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, e a manutenção da participação social majoritariamente no registro de reuniões técnicas informativas e audiências públicas¹³⁴ reforçam o risco de que conflitos territoriais sigam sendo tratados como externalidades mitigáveis, e não como questões de direitos. Assim, a consulta pública ora em curso revela-se ambivalente. Ao mesmo tempo em que representa uma oportunidade normativa relevante para requalificar o licenciamento eólico, expõe os limites de um processo regulatório que ainda

¹³² Art. 2. Para os fins previstos nesta Resolução, considera-se:

I - empreendimento eólico: qualquer empreendimento de geração de eletricidade que converta a energia cinética dos ventos em energia elétrica, em ambiente terrestre, formado por uma ou mais unidades aerogeradoras, seus sistemas associados e equipamentos de medição, controle e supervisão, classificados como:

[...]

e) Cartografia social: ferramenta de poder popular para espacializar os territórios continentais e marinhos de povos indígenas, comunidades tradicionais, quilombolas, camponesas e populações das periferias das cidades, na perspectiva da justiça social e ambiental, com a utilização do sistema cartográfico formal.

[...]

Art. 8. O órgão licenciador, nas análises do licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em superfície terrestre, deverá observar, na avaliação de impacto ambiental, dentre outros pontos, os seguintes:

I - localização adequada, priorizando a preservação de áreas de remanescentes vegetacionais em estágios primários de conservação e a instalação em áreas degradadas;

a) A definição locacional do empreendimento deverá considerar o menor impacto socioambiental e utilizar nas análises dados de cartografia social, zoneamento ecológico-econômico e outros estudos técnicos.

[...] (Brasil Participativo, 2025, artigo 2º, inciso I, alínea “e”, e artigo 8º, inciso I, alínea “a”).

¹³³ Art. 8. O órgão licenciador, nas análises do licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em superfície terrestre, deverá observar, na avaliação de impacto ambiental, dentre outros pontos, os seguintes:

[...]

XI - a criação de um canal de comunicação com população para recebimento de críticas, dúvidas, sugestões e fornecimento de esclarecimentos. (Brasil Participativo, artigo 8º, inciso XI).

¹³⁴ Art. 6. Deverá ser promovida reunião técnica informativa, às expensas do empreendedor, para apresentação e discussão dos estudos ambientais e das demais informações, garantida participação da população afetada.

Parágrafo único: Na ocorrência de audiência pública, a realização de reunião técnica informativa não será necessária. (Brasil Participativo, 2025, artigo 6º).

não internalizou, de modo consistente, os parâmetros constitucionais e convencionais de proteção das comunidades tradicionais, reproduzindo a assimetria entre política energética e salvaguardas de Justiça Energética.

Para além das insuficiências específicas da proposta de revisão infralegal, essas limitações ganham densidade quando observadas à luz do movimento mais amplo de reconfiguração do licenciamento ambiental no plano legislativo federal. A ambivalência identificada no âmbito do CONAMA, entre avanços técnicos pontuais e a persistente marginalização dos direitos territoriais como eixo estruturante do processo decisório, não constitui uma exceção, mas antes se insere em um padrão normativo que vem sendo consolidado no Congresso Nacional. É nesse contexto que se deve compreender a aprovação da nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei nº 15.190/2025) (Brasil, 2025s), cujo histórico legislativo e desenho final aprofundam, em escala sistêmica, a mesma lógica de flexibilização procedimental e deslocamento dos conflitos socioambientais para arenas posteriores, tensionando ainda mais a capacidade do licenciamento de operar como instrumento efetivo de proteção das comunidades tradicionais e de seus territórios no cenário da transição energética.

A nova norma é o desfecho de um ciclo legislativo longo, materializado no PL nº 2.159/2021, que buscou “unificar normas dispersas” e estabilizar o licenciamento por lei, tendo sido sancionada em 8 de agosto de 2025 com 63 vetos presidenciais (e com anúncio, pelo Executivo, de envio de um novo projeto “corretivo”) (Brasil, 2025s). O ponto decisivo, porém, não é a retórica da modernização, mas o rearranjo do poder decisório. Ao ampliar modalidades de licenciamento autodeclaratório (como a Licença por Adesão e Compromisso – LAC, baseada na declaração do empreendedor e instruída por documento simplificado) (Brasil, 2025s, artigo 22) e ao reduzir, na prática, densidade de avaliação prévia e de controle técnico especializado, a lei tende a estreitar as “portas de entrada” institucionais pelas quais comunidades tradicionais conseguem disputar a própria inteligibilidade do impacto (territorial, cultural e existencial) no processo decisório.

Essa frouxidão não é só procedimental, uma vez que ela opera como dispositivo de despossessão, porque transforma direitos territorialmente situados (e dependentes de tempo comunitário, mediação antropológica, produção cooperativa de informação e reconhecimento de usos/costumes) em “variáveis” laterais de um rito desenhado para fluir. E o risco se agrava quando se observa que parte dos vetos foi derrubada em 27 de novembro de 2025, restabelecendo comandos que ampliam dispensas e flexibilizam controles, com potencial de reduzir a consulta a órgãos técnicos e, por consequência, a própria capacidade estatal de

identificar impactos sobre referências culturais e territórios vividos (Brasil, 2025t).

No contexto da produção de energia eólica *offshore*, esse desenho pode repercutir de modo particularmente sensível. Como os parques no mar dependem de infraestrutura em terra (aterragem de cabos, subestações, linhas, acessos), a tendência é que os componentes terrestres, justamente onde a afetação comunitária se materializa, sejam empurrados para modalidades mais céleres e menos densas de escrutínio. Além disso, a própria arquitetura legal admite uma via de licenciamento especial (Licença Ambiental Especial – LAE) (Brasil, 2025s, artigos 24 e 25) para empreendimentos considerados estratégicos, o que pode reforçar a excepcionalização decisória e o deslocamento do conflito para a judicialização, em vez de internalizá-lo como limite de validade no licenciamento.

No mesmo sentido, o Decreto nº 12.673/2025 (Brasil, 2025u) explicita, de forma particularmente nítida, a centralização tecnocrática do poder decisório na qualificação de empreendimentos estratégicos e no acesso ao LAE, ao mesmo tempo em que silencia institucionalmente a sociedade civil e os sujeitos territorialmente afetados. Os artigos 8º a 10 concentram na Câmara de Atividades e Empreendimentos Estratégicos competências decisivas, desde a análise e o enquadramento de empreendimentos no rito especial até o acompanhamento de prazos do licenciamento, sem prever qualquer mecanismo de participação social, controle externo ou incidência direta de comunidades potencialmente atingidas (Brasil, 2025u, artigos 8º a 10).¹³⁵ A ausência é estrutural, já que apenas Ministérios

¹³⁵ Art. 8º Compete à Câmara de Atividades e Empreendimentos Estratégicos:

I - analisar propostas de qualificação de empreendimentos e atividades considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional, submetidas pelos Ministérios competentes;

II - deliberar sobre o enquadramento dos empreendimentos que poderão tramitar pelo procedimento de licenciamento ambiental especial;

III - estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de empreendimentos, observado o disposto na legislação;

IV - propor o dimensionamento da equipe técnica permanentemente dedicada ao licenciamento ambiental de cada empreendimento classificado como estratégico, ouvido, previamente, o órgão ambiental competente; e

V - acompanhar e avaliar a execução dos empreendimentos definidos como estratégicos pelo Presidente da República quanto ao cumprimento de prazos para o licenciamento ambiental especial.

§1º Para fins do disposto no inciso II do *caput*, a Câmara de Atividades e Empreendimentos Estratégicos deverá priorizar empreendimentos e atividades constantes do Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC.

§2º As deliberações de que trata o inciso II do *caput* serão objeto de proposição ao Presidente da República para a edição de decreto que contenha a relação de empreendimentos e atividades estratégicos para o licenciamento ambiental especial.

§3º A Câmara de Atividades e Empreendimentos Estratégicos poderá recomendar, aos órgãos e às entidades envolvidos ou com competências relacionadas à instalação da atividade ou do empreendimento qualificado como estratégico, a adoção de medidas e soluções para o dimensionamento adequado de suas equipes técnicas e dos recursos necessários ao exercício de suas competências.

Art. 9º A Câmara de Atividades e Empreendimentos Estratégicos será composta pelos seguintes Ministros de Estado:

I - da Casa Civil, que a coordenará;

II - da Advocacia-Geral da União;

III - do Ministério da Cultura;

integram a Câmara (Brasil, 2025u, artigo 9º), a proposição de empreendimentos estratégicos é exclusiva de seus membros (Brasil, 2025u, artigo 10), e a eventual presença de outros atores ocorre apenas por convite, sem direito a voto (Brasil, 2025u, artigo 9º, parágrafo 1º).

Mesmo nos casos em que atividades interfiram em terras indígenas, territórios de povos e comunidades tradicionais ou patrimônio cultural, o decreto limita-se a exigir que “os órgãos e entidades com competência na matéria sejam consultados” (Brasil, 2025u, artigo 9º, parágrafo 2º), convertendo direitos coletivos e territoriais em pareceres técnicos interadministrativos, e não em processos de deliberação democrática qualificada. Ao priorizar empreendimentos do Novo PAC (Brasil, 2025u, artigo 8º, parágrafo 1º) e submeter a decisão final ao Presidente da República (Brasil, 2025u, artigo 8º, parágrafo 2º), o Decreto reforça uma lógica de excepcionalização política prévia, na qual o licenciamento deixa de ser espaço de ponderação de direitos e passa a operar como etapa de viabilização acelerada de projetos já qualificados como estratégicos. Nesse arranjo, a sociedade civil não é apenas marginalizada, ela é normativamente excluída do núcleo decisório, o que tensiona frontalmente os parâmetros constitucionais de participação, os deveres convencionais de consulta e consentimento e o próprio sentido democrático do licenciamento ambiental, especialmente em contextos marcados por impactos territoriais profundos e assimétricos.

É precisamente essa dissociação entre a complexidade dos impactos e o desenho dos instrumentos de controle que evidencia o caráter não inevitável dessas escolhas normativas. A Lei nº 14.755/2023 (Brasil, 2023v), que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), demonstra que o ordenamento jurídico brasileiro é capaz de reconhecer categorias específicas de atingidos e de estruturar regimes de proteção e reparação que superam a lógica estritamente indenizatória individual. Para os fins

IV - do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;
 V - do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional;
 VI - do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;
 VII - do Ministério de Minas e Energia;
 VIII - do Ministério de Portos e Aeroportos;
 IX - do Ministério dos Povos Indígenas;
 X - do Ministério da Saúde; e
 XI - do Ministério dos Transportes.

§1º O Coordenador da Câmara de Atividades e Empreendimentos Estratégicos poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades, públicas e privadas, para participar de suas reuniões, sem direito a voto.

§2º Para as deliberações da Câmara de Atividades e Empreendimentos Estratégicos sobre atividades e empreendimentos que interfiram em terras indígenas ou territórios de povos e comunidades tradicionais ou no patrimônio histórico, artístico, cultural e arqueológico, os órgãos e as entidades com competência na matéria deverão ser consultados.

Art. 10. Exclusivamente os membros da Câmara de Atividades e Empreendimentos Estratégicos são autorizados a propor atividades e empreendimentos estratégicos, mediante parecer fundamentado que justifique a sua qualificação como sujeitos ao licenciamento ambiental especial. (Brasil, 2025u, artigos 8º a 10).

deste trabalho, a relevância da PNAB reside menos em seu objeto setorial e mais em sua lógica normativa, ou seja, o reconhecimento de que determinados empreendimentos, por sua magnitude e pelos impactos territoriais que produzem, exigem arquiteturas jurídicas próprias, capazes de incorporar direitos coletivos, mecanismos de reconhecimento e instrumentos de reparação compatíveis com a densidade social e territorial dos danos gerados. Esse precedente reforça a crítica ao tratamento fragmentado conferido a outros setores de infraestrutura, nos quais a identificação de atingidos e a definição de medidas reparatórias permanecem difusas e dependentes da capacidade de mobilização das comunidades.

O panorama reconstruído permite afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de fundamentos sólidos para a proteção de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, tanto no plano material quanto procedimental. Território, cultura, meio ambiente, participação e alternativas decisórias constituem elementos normativamente densos, capazes de orientar políticas públicas comprometidas com Justiça Energética. Entretanto, a incorporação desses comandos no âmbito da política energética tem sido seletiva e assimétrica.

A transição energética, quando juridicamente estruturada a partir de imperativos de rapidez, segurança regulatória e atração de investimentos, tende a operar por simplificação e tecnificação, deslocando os conflitos territoriais para a periferia do processo decisório. É nesse deslocamento que se produz a contradição central: um direito formalmente protetivo coexistindo com práticas institucionais que reproduzem padrões históricos de subordinação territorial. Essa constatação não encerra o debate, mas o desloca para o plano seguinte da análise, ou seja, a articulação, ou fricção, entre o marco regulatório interno e os parâmetros do direito internacional, que será examinada no item subsequente.

3.5 Diálogo entre o Marco Regulatório e o Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente: a internacionalização seletiva do Direito

A consolidação da produção de energia eólica *offshore* como eixo estratégico da transição energética global tem sido acompanhada por um discurso jurídico fortemente ancorado no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional Ambiental. Esse discurso projeta a expansão das energias renováveis como resposta técnica e moralmente legitimada à crise climática, associando descarbonização, sustentabilidade e proteção de grupos vulnerabilizados. No caso brasileiro, a promulgação da Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a) insere-se nesse movimento de internacionalização do direito, mobilizando categorias

como participação social, Consulta Livre, Prévia e Informada e repartição de benefícios.

Todavia, uma análise do desenho normativo dessa regulação revela que a questão central não reside na ausência de compromissos internacionais, mas na forma como esses compromissos são traduzidos institucionalmente no processo decisório. Assim, o Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* no Brasil expressa uma lógica de internalização funcionalmente assimétrica do Direito Internacional, na qual normas procedimentais de baixa intensidade são incorporadas como linguagem de legitimação, enquanto *standards* estruturais de Justiça Energética permanecem afastados do núcleo das decisões estratégicas.

A relevância dessa constatação não está em afirmar um descumprimento frontal das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, mas em evidenciar os efeitos jurídicos objetivos produzidos por uma governança que fragmenta a incidência desses compromissos. O Direito Internacional, nesse contexto, deixa de operar prioritariamente como limite material ao exercício do poder regulatório e passa a funcionar como repertório normativo capaz de estabilizar escolhas previamente orientadas por imperativos econômicos, tecnológicos e geopolíticos.

O Brasil figura entre os Estados que aderiram de forma ampla aos principais Tratados Internacionais de Direitos Humanos, Ambientais e Climáticos. Essa adesão formal construiu um arcabouço normativo robusto, que reconhece a centralidade da participação substantiva, da proteção territorial e da Justiça Energética. No entanto, como apontam alguns estudos do campo das “Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional”,¹³⁶ a incorporação normativa não implica, necessariamente, a transformação das estruturas decisórias internas, sobretudo quando essas estruturas se encontram articuladas a projetos de desenvolvimento de grande escala (Pahuja, 2011; Rajagopal, 2003).

No contexto da energia eólica *offshore*, observa-se que o Direito Internacional é mobilizado de forma seletiva. Elementos como participação, consulta e sustentabilidade são incorporados em nível declaratório, enquanto comandos jurídicos capazes de interferir na

¹³⁶ A expressão “*Third World Approaches to International Law*” (TWAIL) designa um campo crítico do Direito Internacional que emerge, sobretudo a partir da década de 1990, com o objetivo de analisar o papel histórico e contemporâneo do Direito Internacional na produção e reprodução de hierarquias globais entre o Norte e o Sul. Mais do que uma escola homogênea, o TWAIL constitui um conjunto plural de abordagens que compartilham a preocupação com os efeitos estruturais do Direito Internacional sobre Estados, povos e territórios historicamente marcados pela experiência colonial e pós-colonial. Autores vinculados a essa perspectiva sustentam que o Direito Internacional, embora formalmente universalista, foi historicamente moldado por projetos imperiais e desenvolvimentistas, operando frequentemente como tecnologia de poder que legitima formas desiguais de governança, apropriação de recursos e organização do espaço. Nesse sentido, o TWAIL não se limita a denunciar violações pontuais, mas busca compreender como normas, instituições e discursos jurídicos internacionais produzem assimetrias materiais e decisórias de maneira estrutural, inclusive em agendas contemporâneas como desenvolvimento, meio ambiente e governança global. Para uma formulação sistemática dessa abordagem, ver Chimni (2006).

definição do planejamento, na escolha das áreas e na modelagem da outorga permanecem ausentes ou diluídos. Essa assimetria não depende da intenção subjetiva do legislador ou dos formuladores da política pública, mas decorre da configuração normativa objetiva do marco regulatório, que desloca os direitos vinculados à Justiça Energética para instâncias decisórias periféricas. O efeito jurídico dessa internalização seletiva é a construção de uma governança que se apresenta como alinhada aos compromissos internacionais, sem permitir que esses compromissos operem como critérios de validade material das decisões estratégicas. O Direito Internacional, assim, assume a função de linguagem de legitimação da política energética, e não de parâmetro substantivo de redistribuição de poder decisório.

Por exemplo, a Justiça Processual, no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional do Meio Ambiente, não se esgota na abertura formal de espaços participativos. Ela compreende a arquitetura do procedimento decisório, a definição do momento juridicamente relevante da decisão e a distribuição do ônus da prova em contextos de vulnerabilidade estrutural, tal como evidenciado por princípios e instrumentos consolidados no Direito Ambiental global, a exemplo do princípio da precaução, que desloca o risco da incerteza científica para o tomador da decisão; da exigência de Avaliações de Impacto Ambiental prévias e cumulativas em empreendimentos potencialmente lesivos; e dos Regimes de Acesso à Informação, Participação e Justiça Ambiental, consagrados em tratados como o Acordo de Escazú e a Convenção de Aarhus (Comissão Das Comunidades Europeias, 2003),¹³⁷ nos quais o processo justo é concebido como condição material de legitimidade das decisões ambientais, e não como etapa procedimental acessória. Ademais, a jurisprudência internacional tem reiterado que procedimentos formalmente participativos podem produzir resultados substancialmente Injustos quando não incidem sobre as decisões que moldam, de forma irreversível, o uso do território e os modos de vida das populações afetadas (Abramovich; Courtis, 2009; Anaya, 2004).

¹³⁷ A Convenção de Aarhus, adotada em 1998 no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (*United Nations Economic Commission for Europe – UNECE*), constitui um dos principais instrumentos do Direito Ambiental Internacional voltados à consolidação da chamada democracia ambiental. O tratado estrutura-se a partir de três pilares indissociáveis: (i) o direito de acesso à informação ambiental; (ii) a participação pública nos processos decisórios com impacto ambiental; e (iii) o acesso à justiça em matéria ambiental. Diferentemente de abordagens meramente procedimentais, a Convenção concebe a participação como condição material de legitimidade das decisões, exigindo sua incidência em fases iniciais do processo decisório, quando alternativas ainda são efetivamente possíveis, e vinculando-a à transparência e à possibilidade real de contestação das decisões adotadas. Embora a Convenção de Aarhus exerça forte influência normativa e doutrinária sobre regimes ambientais contemporâneos, inclusive inspirando instrumentos como o Acordo de Escazú, o Brasil não é Parte do tratado, que possui escopo regional restrito aos Estados europeus e a alguns países da Ásia Central. Assim, suas disposições não foram internalizadas formalmente no ordenamento jurídico brasileiro, operando, no contexto nacional, como referência interpretativa e parâmetro comparado de boas práticas em justiça ambiental, e não como obrigação jurídica vinculante.

No marco regulatório da energia eólica *offshore*, as decisões centrais, como a delimitação de prismas, a definição de zonas prioritárias e a estruturação do modelo de cessão de uso, são classificadas como atos técnicos ou administrativos, relativamente imunes à incidência direta das garantias processuais. A participação social tende a ocorrer em fases posteriores, especialmente no licenciamento ambiental de projetos individualizados, quando alternativas locacionais e tecnológicas já foram significativamente reduzidas. Esse deslocamento temporal compromete a efetividade da Justiça Processual, uma vez que a possibilidade de influência real sobre o conteúdo da decisão torna-se limitada.

Além disso, a organização procedimental do marco *offshore* brasileiro produz uma distribuição assimétrica do ônus da prova. Em contextos de incerteza científica associada a riscos potencialmente graves ou irreversíveis, o Direito Internacional do Meio Ambiente, em articulação crescente com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, tem consolidado abordagens precaucionárias que deslocam o papel tradicional da prova, exigindo que riscos relevantes sejam avaliados e tornados públicos antes da autorização das atividades, por meio de instrumentos como a Avaliação Prévia de Impactos Ambientais e Sociais.

Essa orientação tem sido reiteradamente afirmada, por exemplo, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, do qual o Brasil é Estado Parte, cuja jurisprudência recente reconhece que a ausência de medidas estatais de prevenção, avaliação e controle do risco ambiental pode, por si só, caracterizar violação de direitos humanos, independentemente da comprovação de dano efetivo pelas comunidades afetadas. Decisões da CIDH posteriores a “*Sarayaku vs. Equador*” (2012)¹³⁸ (Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, 2012) aprofundaram esse entendimento ao afirmar deveres reforçados de diligência em contextos de

¹³⁸ Embora o caso “*Sarayaku vs. Equador*” (2012) permaneça como precedente central sobre a exigência de salvaguardas prévias em empreendimentos de grande impacto, a jurisprudência interamericana evoluiu de forma significativa em decisões posteriores. No caso “*Kaliña e Lokono vs. Suriname*” (2015) (CIDH, 2015), a Corte concluiu que o Suriname violou direitos da comunidade ao não assegurar sua participação efetiva (consulta) antes de autorizar atividades e concessões (como exploração de bauxita) e medidas estatais (inclusive criação/gestão de reservas) em seu território tradicional, exigindo salvaguardas como consulta prévia e avaliação socioambiental prévia como condição para decisões de alto impacto. Já em “*Lhaka Honhat vs. Argentina*” (2020) (CIDH, 2020), a Corte Interamericana decidiu que o Estado violou direitos humanos ao permitir e tolerar atividades estatais e privadas em território indígena sem assegurar participação efetiva e salvaguardas prévias, reconhecendo que a degradação ambiental, a perda territorial e o risco estrutural aos meios de subsistência, mesmo antes de dano consumado, configuram violação aos direitos ao território, ao meio ambiente saudável, à alimentação, à água e à identidade cultural das comunidades. Por fim, no caso “*Comunidade de La Oroya vs. Peru*” (2023) (CIDH, 2023), a CIDH entendeu que o Estado violou direitos humanos ao não prevenir, regular e controlar a poluição industrial, reconhecendo que a exposição prolongada a riscos ambientais graves, sem medidas estatais adequadas e sem proteção efetiva da população afetada, já configura violação aos direitos à vida digna, à saúde, ao meio ambiente saudável e à participação, independentemente da prova individualizada de dano consumado. Os casos aprofundam a compreensão de que a ausência de medidas estatais de prevenção, avaliação e controle do risco ambiental já é suficiente para caracterizar violação de direitos humanos, especialmente quando afeta povos e comunidades em situação de vulnerabilidade estrutural.

empreendimentos de grande impacto, especialmente quando estão em jogo direitos territoriais e meios de subsistência de grupos vulnerabilizados, deslocando o foco da prova do dano para a conduta estatal prévia de avaliação e gestão do risco.

No caso paradigma “*Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*” (2012), a controvérsia submetida à Corte dizia respeito à autorização estatal para a realização de atividades de exploração de recursos naturais (exploração e extração de petróleo) no território do povo Sarayaku, sem a realização de CLPI e sem a adoção de salvaguardas ambientais adequadas. A Corte afirmou que a violação aos direitos da comunidade não decorreu apenas dos impactos materiais do empreendimento, mas, de forma decisiva, da exclusão da comunidade dos processos decisórios relevantes, especialmente daqueles situados em fases iniciais, quando alternativas ainda eram juridicamente possíveis.

Ao reconhecer que a participação não pode ser reduzida a um momento informativo ou corretivo posterior, a CIDH estabeleceu que o direito de consulta constitui garantia substantiva de autodeterminação e proteção territorial, exigindo que o Estado assegure a participação efetiva dos povos indígenas antes da adoção de decisões que possam comprometer seus modos de vida, sua relação espiritual com o território e sua sobrevivência cultural. Nesse sentido, a Corte deslocou o eixo da análise do dano consumado para a ilegitimidade do procedimento decisório, afirmando que a simples autorização estatal de empreendimentos de alto impacto, sem consulta e sem avaliação adequada dos riscos, já é suficiente para caracterizar violação de direitos humanos.

Embora o Direito Internacional geral não consagre, como regra universal, a inversão plena do ônus da prova, há regimes específicos e tendências normativas que atribuem ao Estado e aos proponentes do empreendimento o dever reforçado de avaliar, demonstrar e gerir os riscos ambientais, especialmente quando estão em jogo direitos territoriais e meios de subsistência de grupos vulnerabilizados (Birnie; Boyle; Redgwell, 2009). No entanto, no caso brasileiro, a prática regulatória observável tende a deslocar, de forma implícita, para as comunidades afetadas o encargo de evidenciar impactos e riscos, forçando uma atuação reativa e posterior à consolidação das decisões estratégicas. Essa configuração procedimental revela que a Injustiça Processual não se manifesta apenas pela exclusão da participação, mas pela organização institucional do processo decisório, que antecipa escolhas estruturais, concentra poder e distribui de forma desigual os riscos do erro regulatório.

Relativamente à Justiça Distributiva, no campo do Direito Internacional, tem-se que esta não se restringe à repartição de benefícios econômicos ou à previsão de mecanismos compensatórios. A literatura sobre Justiça Ambiental e Climática destaca que a distribuição

desigual de riscos, custos e incertezas constitui forma autônoma de Injustiça, independentemente da ocorrência de dano efetivo (Okereke; Dooley, 2010; Schlosberg, 2007). No caso da produção de energia eólica *offshore*, os riscos socioambientais (impactos sobre a pesca artesanal, restrições à circulação marítima, alterações paisagísticas e efeitos sobre a reprodução cultural das comunidades costeiras, dentre outros) tendem a concentrar-se territorialmente. Em contrapartida, os benefícios energéticos e econômicos associados à transição são difusos, inserindo-se em cadeias nacionais e transnacionais de valor. Essa assimetria evidencia uma lógica distributiva na qual comunidades tradicionais assumem parcela desproporcional dos custos territoriais da transição energética.

A Justiça Distributiva envolve, ainda, a distribuição do poder de decidir sobre o uso do território. O Direito Internacional dos Direitos Humanos reconhece que a retirada sistemática da capacidade decisória de povos e comunidades tradicionais sobre seus territórios configura violação estrutural de direitos, ainda que não acompanhada de expropriação formal (ONU, 2009; 2018). No espaço marinho, essa violação é agravada pela histórica invisibilização jurídica das territorialidades tradicionais, frequentemente tratadas como espaços vazios ou meramente produtivos. No contexto brasileiro, a estruturação do marco *offshore* reforça essa dinâmica ao reconfigurar o marégrafo como espaço abstrato de produção energética, deslocando as comunidades costeiras da posição de sujeitos territoriais para a condição de partes interessadas periféricas no processo decisório.

A análise crítica do diálogo entre o marco *offshore* brasileiro e o Direito Internacional requer, ainda, a consideração das racionalidades que estruturam a governança internacional do mar. Essa leitura não ignora a existência de disputas internas, avanços normativos e interpretações contra-hegemônicas no âmbito do Direito Internacional do Mar e do Direito Ambiental. O que se analisa aqui não é o potencial emancipatório desses regimes, mas a racionalidade dominante que orienta sua tradução institucional nos processos de planejamento e governança da transição energética.

Regimes internacionais voltados à regulação do oceano foram historicamente construídos a partir de epistemologias que concebem o mar como espaço funcional, setorizável e disponível à otimização econômica. No contexto da economia azul e do PEM, essa lógica se manifesta na priorização de usos estratégicos, como energia, transporte e segurança, em detrimento das territorialidades tradicionais e dos saberes locais (Campling; Colás, 2021). Ao internalizar esses modelos sem tensionamento crítico, o Estado brasileiro incorpora não apenas instrumentos técnicos, mas uma racionalidade de governança que reproduz hierarquias globais de poder e conhecimento. O Direito Internacional, nesse sentido,

opera simultaneamente como fonte de proteção e como tecnologia de ordenamento, capaz de organizar a exclusão territorial sob a aparência de neutralidade técnica.

Nesse contexto, é relevante observar que o Brasil, na condição de país anfitrião da COP 30, tem buscado projetar internacionalmente uma agenda climática fortemente vinculada ao oceano. No plano multilateral, o Estado brasileiro ratificou o Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Biodiversidade Marinha em Áreas Além da Jurisdição Nacional (*BBNJ*, na sigla em inglês), tratado que amplia a governança ambiental do alto-mar e reforça a centralidade do oceano como espaço de interesse comum da humanidade, sujeito a regras de conservação, avaliação de impactos e repartição de benefícios (Brasil, 2025w). Ademais, o Brasil passou a destacar, em comunicações oficiais no âmbito da UNFCCC, a incorporação do oceano como dimensão estratégica de sua política climática, inclusive com a valorização de soluções baseadas no oceano em suas NDCs, as “NDCs Azuis” (Brasil, 2025x), movimento que sinaliza uma ampliação do escopo tradicionalmente terrestre da ação climática.

Ainda durante a COP 30, o país aderiu ao “Painel de Alto Nível para uma Economia Sustentável do Oceano” (“*Ocean Panel*”) (Brasil, 2025x), iniciativa internacional composta por chefes de Estado e de Governo voltada à promoção de uma economia oceânica sustentável, integrada e baseada em ciência, cujo enfoque na compatibilização entre conservação, usos econômicos e Justiça social tensiona, ainda que de forma incipiente, o modelo dominante de governança marítima.

No mesmo contexto, destaca-se a criação do “*Oceans 20*” (O20), grupo de engajamento do G20 durante a presidência brasileira, que convoca as lideranças do bloco a integrar prosperidade econômica, ação climática e segurança marítima a partir da centralidade do oceano. O documento estrutura recomendações estratégicas que incluem a expansão da energia eólica *offshore*, a consolidação de marcos regulatórios para renováveis marinhas, o fortalecimento do PEM, a ampliação do financiamento azul e a incorporação explícita de princípios de “*just transition*” e proteção de comunidades costeiras no desenho das políticas oceânicas. Ao articular descarbonização, economia azul e inclusão social, o O20 projeta uma narrativa de governança oceânica integrada e multissetorial, que reconhece onexo oceano-clima e a necessidade de salvaguardas socioambientais.

Por fim, registros oficiais da diplomacia brasileira indicam o uso expresso da noção de “*blue package*” para designar um conjunto articulado de ações e compromissos relacionados ao oceano no contexto das negociações climáticas, reforçando a centralidade política do chamado “mutirão azul” (Scherer, 2025).

Esses reposicionamentos discursivos e normativos, embora relevantes, não eliminam

as ambiguidades internas do marco regulatório *offshore*, mas evidencia a coexistência, nem sempre coerente, entre uma projeção internacional progressiva e um desenho doméstico que ainda reproduz assimetrias decisórias e distributivas no uso do espaço marinho.

Para além das dimensões processual e distributiva, a Justiça de Reconhecimento no Direito Internacional revela-se marcada por uma ambivalência estrutural, na qual avanços normativos coexistem com mecanismos de neutralização material. Instrumentos contemporâneos e a jurisprudência internacional têm progressivamente reconhecido a existência de sujeitos coletivos, territorialidades específicas e vulnerabilidades diferenciadas, incorporando referências a povos indígenas, comunidades tradicionais e à proteção do oceano como bem de interesse comum. Contudo, esse reconhecimento tende a operar de forma funcionalizada, sendo absorvido por arquiteturas jurídicas que preservam a centralidade estatal e a racionalidade técnico-econômica da governança global. O BBNJ constitui exemplo paradigmático desse movimento.

Ao reconhecer expressamente a vulnerabilidade dos ecossistemas marinhos e a necessidade de avaliação prévia dos impactos ambientais, o tratado amplia o vocabulário jurídico da proteção oceânica e incorpora preocupações associadas à Justiça Ambiental e ao reconhecimento. Todavia, o regime instituído converte esse reconhecimento em condição procedimental de gestão do risco, e não em limite substantivo aos usos econômicos do oceano, mantendo juridicamente admissível a exploração desde que precedida de avaliação e mitigação. Essa conversão do reconhecimento em condição procedimental pode ser visualizada no regime de avaliação de impacto ambiental do Acordo (ONU, 2023),¹³⁹ que, embora reconheça a possibilidade de impactos adversos significativos e exija avaliação, mitigação e monitoramento prévios, não estabelece proibições materiais nem critérios de inadmissibilidade de atividades econômicas em razão da magnitude do impacto ambiental.

¹³⁹ A Parte IV do tratado, dedicada às AIAs, estabelece que os impactos potenciais devem ser avaliados previamente à autorização das atividades (ONU, 2023, artigo 28), orientando-se pela prevenção, mitigação e gestão de impactos adversos significativos, e não pela imposição de proibições materiais automáticas. A decisão final quanto à continuidade da atividade permanece sob a competência da Parte sob cuja jurisdição a atividade se encontra, sendo considerada admissível desde que tenham sido envidados “todos os esforços razoáveis” (tradução livre de “*all reasonable efforts*”) para assegurar sua condução em conformidade com os objetivos do tratado (ONU, 2023, artigo 34). Ademais, embora o BBNJ defina limiares que acionam a obrigação de avaliação, como a possibilidade de poluição substancial ou alterações significativas e prejudiciais ao meio marinho (ONU, 2023, artigo 30), tais critérios não operam como parâmetros de inadmissibilidade *per se*, mas como gatilhos procedimentais. O próprio conceito de “uso sustentável” (tradução livre de “*Sustainable use*”) (ONU, 2023, artigo 1º, parágrafo 13), adotado pelo tratado, pressupõe a continuidade do uso dos componentes da biodiversidade marinha desde que não conduza ao seu declínio a longo prazo, reforçando a permissividade condicionada da exploração. Mesmo as hipóteses de interrupção de atividades previstas no artigo 37 possuem natureza reativa, acionadas apenas diante de impactos adversos imprevistos e após revisão da decisão, o que confirma a ausência de “linhas vermelhas” substantivas prévias baseadas exclusivamente na magnitude potencial do impacto (ONU, 2023, artigo 37).

Nesse sentido, a Justiça de Reconhecimento pode deixar de operar como vetor de redistribuição de poder decisório ou de redefinição das formas de apropriação do espaço marinho, passando a funcionar como elemento de legitimação regulatória da exploração futura. O Direito Internacional, assim, não apenas reconhece sujeitos e vulnerabilidades historicamente marginalizados, mas o faz de modo compatível com a continuidade dos projetos econômicos dominantes, transformando o reconhecimento em linguagem de governança e não, necessariamente, em instrumento de transformação estrutural.

A combinação entre internalização funcionalmente assimétrica do Direito Internacional, Injustiça Processual e de Reconhecimento estrutural e Injustiça Distributiva territorial produz um cenário de instabilidade normativa que transcende o plano interno. À luz da jurisprudência internacional e dos compromissos assumidos pelo Brasil em Tratados de Direitos Humanos e Ambientais, a exclusão das comunidades tradicionais das decisões estratégicas sobre o uso do espaço marinho configura risco jurídico concreto de responsabilização internacional. Esse risco não decorre de uma leitura maximalista dos tratados internacionais, mas da própria configuração normativa do modelo regulatório adotado. A existência de experiências internacionais que incorporam salvaguardas territoriais em fases estratégicas do planejamento demonstra que o arranjo brasileiro não constitui inevitabilidade técnica, mas uma escolha regulatória entre alternativas juridicamente concebíveis.

Nesse contexto, os “Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos” (Ruggie, 2011) oferecem um critério adicional para qualificar essa escolha regulatória. Os “Princípios de Ruggie”, como são denominados em homenagem ao seu relator, foram elaborados no âmbito do Conselho de Direitos Humanos e endossados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2011, consolidando um marco normativo de referência internacional para a regulação dos impactos de atividades empresariais sobre direitos humanos. Estruturados a partir do tripé “proteger, respeitar e reparar” (Ruggie, 2011), os Princípios afirmam, de forma inequívoca, que a responsabilidade primária pela proteção dos direitos humanos permanece com o Estado, inclusive por meio da conformação de marcos regulatórios, políticas públicas e processos decisórios capazes de prevenir violações previsíveis.

Embora não possuam natureza juridicamente vinculante, os Princípios de Ruggie adquiriram densidade normativa relevante ao serem incorporados como parâmetro interpretativo por tribunais internacionais, organismos multilaterais e políticas nacionais de devida diligência, especialmente em setores caracterizados por assimetrias de poder, riscos socioambientais elevados e impactos territoriais de larga escala. Nesse sentido, mais do que

um código voluntário de conduta empresarial, os Princípios funcionam como critério internacional de avaliação da adequação regulatória estatal, deslocando o foco da responsabilização *ex post* para a qualidade preventiva do desenho institucional que antecede a autorização de grandes empreendimentos.

Não se trata, portanto, de impor obrigações substantivas exógenas ao ordenamento, mas de avaliar se o modelo regulatório adotado incorpora mecanismos mínimos de devida diligência em direitos humanos compatíveis com a magnitude dos impactos potenciais. A exclusão das comunidades tradicionais das fases estratégicas de planejamento e decisão sobre o uso do espaço marinho revela, nesse sentido, um déficit regulatório que antecede a atuação empresarial propriamente dita, convertendo o próprio marco normativo em vetor de risco para violações evitáveis. À luz desse parâmetro, a instabilidade normativa do regime *offshore* brasileiro decorre menos da ausência de referências internacionais e mais da opção por internalizá-las de forma seletiva, preservando a aparência de conformidade enquanto desloca para etapas posteriores, ou para os próprios atingidos, a gestão dos impactos territoriais e socioambientais.

Em síntese, o diálogo entre o Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* e o Direito Internacional evidencia que a Injustiça não se manifesta apenas na limitação dos espaços participativos, mas na forma como o Estado organiza o procedimento decisório, distribui riscos e redefine o Território Marinho como espaço abstrato de produção. É nessa articulação entre governança, poder e colonialidade que se localiza o principal desafio jurídico da transição energética *offshore* no Brasil, e, simultaneamente, o seu mais sensível teste de legitimidade democrática.

3.6 Síntese: efetividade potencial mitigada e assimétrica

A síntese deste capítulo precisa começar por uma advertência metodológica que é, ao mesmo tempo, conceitual e política. O que se avalia aqui não é a efetividade empírica do regime jurídico da eólica *offshore* no Brasil, mas sua efetividade potencial, pois não há, até o momento, projetos instalados em operação capazes de oferecer materialidade suficiente para uma verificação por resultados. A consequência é uma análise deslocada para um nível mais exigente, o do desenho institucional e de suas probabilidades estruturais de produzir (ou bloquear) Justiça quando o conflito se tornar concreto. Em outras palavras, trata-se de medir, antes do fato, a robustez do Direito para resistir às pressões previsíveis da implementação.

Na tradição jurídica, a distinção entre vigência, eficácia e efetividade não é meramente

terminológica. Enquanto a vigência se refere à existência formal da norma e a eficácia a sua aptidão jurídica para produzir efeitos, a efetividade desloca o foco para a realização social do Direito, isto é, para sua capacidade de conformar condutas e produzir resultados compatíveis com sua função normativa (Barroso, 2009; Bobbio, 1995; Sarlet, 2012; Silva, 2012). Esse entendimento encontra respaldo na tradição brasileira de teoria constitucional. Barroso (2009) concebe a efetividade como a realização concreta do Direito, entendida como o desempenho material de sua função social, distinguindo-a de categorias estritamente formais associadas à validade ou à eficácia abstrata da norma. Em linha convergente, José Afonso da Silva (2012), ao sistematizar as categorias de eficácia e aplicabilidade, explicita a distinção entre o plano jurídico da produção de efeitos normativos e o plano da executoriedade, delimitando aquilo que a norma é capaz de produzir de imediato e o que depende de processos posteriores de densificação infraconstitucional. No âmbito da teoria geral do Direito, Bobbio (1995) recoloca a questão em seu núcleo decisivo ao situar a eficácia, e, em sentido qualificado, a efetividade, no domínio da aplicação e dos comportamentos efetivos, isto é, no momento em que a norma é confrontada com as condições reais de funcionamento da sociedade, e não apenas com as presunções abstratas inscritas no texto normativo.

Em contextos marcados por assimetrias estruturais, normas podem ser juridicamente eficazes e socialmente inefetivas, ou ainda efetivas de modo seletivo, operando como instrumentos de legitimação sem capacidade transformadora (Neves, 2011). Ademais disso, a efetividade do Direito não se distribui de forma homogênea. Ao contrário, ela é estruturalmente seletiva, operando por filtros institucionais, simbólicos e sistêmicos que favorecem determinadas racionalidades e atores sociais (Bourdieu, 1989; Luhmann, 2016; Unger, 1979; Neumann, 1986).

Nesse quadro, a seletividade da efetividade jurídica não se explica apenas por déficits de implementação ou por falhas administrativas, mas decorre do próprio modo de operação do Direito nas sociedades complexas. A partir de Bourdieu (1989), compreende-se que o Direito exerce um poder simbólico capaz de transfigurar relações de força em relações de sentido, naturalizando escolhas políticas contingentes como exigências técnicas e universais. A força normativa não se impõe prioritariamente pela coerção, mas pela incorporação de categorias jurídicas que produzem conformismo lógico e reconhecimento tácito da ordem estabelecida, de modo que a efetividade pode operar como legitimação da desigualdade sob a aparência de neutralidade.

Luhmann (2016), por sua vez, desloca o foco da dominação para a lógica sistêmica. Ao reduzir a complexidade social por meio de comunicações juridicamente codificadas, o

Direito estabiliza expectativas, mas o faz mediante filtros que privilegiam conflitos traduzíveis à sua linguagem própria. A efetividade, nesse sentido, não é ausência ou presença, mas resultado de processos seletivos de inclusão e exclusão comunicativa, que favorecem racionalidades funcionalmente acopláveis, como a econômica, e marginalizam demandas territoriais, culturais ou existenciais que escapam ao binarismo legal/ilegal. A análise histórica de Neumann (2013) evidencia que essa seletividade se intensifica em contextos de capitalismo avançado, nos quais a generalidade abstrata das normas cede lugar a cláusulas abertas e conceitos indeterminados, ampliando a discricionariedade decisória e permitindo que a efetividade jurídica seja mobilizada em favor de interesses dominantes sob o signo do interesse público ou da racionalidade econômica.

Unger (1979), por sua vez, radicaliza esse diagnóstico ao demonstrar que o Direito moderno, ao cristalizar arranjos institucionais contingentes e apresentá-los como técnica neutra, converte desigualdades estruturais em normalidade jurídica, reconciliando igualdade formal com hierarquias substantivas persistentes. A efetividade, assim, não apenas se distribui de forma desigual, mas contribui ativamente para a estabilização dessas assimetrias, ao transformar escolhas políticas em fatalidades institucionais (Unger, 1979).

Em conjunto, esses referenciais permitem compreender a efetividade não como um atributo homogêneo da norma, mas como uma operação socialmente situada, capaz de funcionar com alta intensidade para a proteção de mercados e ativos e com baixa densidade transformadora para a garantia de Justiça Energética e seus desdobramentos. Ao se qualificar a efetividade examinada como “potencial”, afirma-se que a Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a) projeta promessas jurídicas cuja concretização depende de condições institucionais, políticas e regulatórias que não se encontram asseguradas pelo próprio texto normativo.

A questão conclusiva que orienta a análise, portanto, desloca-se da indagação simplificada acerca do funcionamento da lei para uma avaliação mais exigente sobre a capacidade do desenho normativo de sustentar parâmetros de Justiça em contextos marcados por conflito, assimetria estrutural e risco de captura. À luz do percurso analítico desenvolvido, os elementos examinados indicam que a resposta tende a se orientar em sentido negativo quanto à consistência substantiva da efetividade projetada. A efetividade que se pode prospectivamente delinear apresenta-se como mitigada e assimétrica, na medida em que o regime jurídico instituído parece estruturar-se prioritariamente em torno da organização de um mercado energético, ao passo que a incorporação de compromissos normativos robustos com uma Transição Energética Justa ocorre de forma secundária, fragmentada e dependente de escolhas institucionais posteriores.

A mitigação do potencial de efetividade aparece com nitidez quando se recombina, em chave sintética, as três dimensões de Justiça trabalhadas no capítulo. No plano da Justiça Processual, a arquitetura decisória é frágil. Ela admite participação e procedimentos, mas não reequilibra o poder de agenda nem assegura incidência real sobre decisões estruturantes (localização, desenho do projeto, condicionantes relevantes, temporalidade de implantação, arranjos de conexão em terra e zonas de exclusão). O resultado previsível é a transformação da participação em requisito formal de legitimação, e não em mecanismo de deliberação substantiva. A Justiça Processual, quando reduzida a rito, torna-se compatível com a produção de decisões previamente estabilizadas em arenas técnicas e contratuais. Essa fragilidade não é acidental, mas deriva do modo como o regime jurídico foi concebido para reduzir incerteza regulatória e ampliar previsibilidade para investimento, deslocando o conflito para instâncias em que a assimetria de informação e de capacidade de intervenção é estrutural.

No plano da Justiça Distributiva, a incerteza é constitutiva. O desenho remete parcela relevante da equação distributiva (benefícios, participações, compensações, critérios de destinação e salvaguardas materiais) para instrumentos infralegais, para modelagens futuras e para negociações que tendem a ocorrer caso a caso. A consequência é que a distribuição de custos e benefícios deixa de ser uma decisão política normativamente fixada e passa a ser uma variável de gestão. Aqui, o problema não é a existência de mecanismos econômicos (que podem ser necessários), mas o fato de que a lei não fixa uma matriz redistributiva clara, territorialmente orientada e blindada contra captura, ao mesmo tempo em que transforma o espaço marítimo em fator produtivo regulado e passível de valoração. Nesse arranjo, a distribuição tende a ser organizada sob a gramática da “viabilidade” e não sob a gramática do Direito.

No plano da Justiça de Reconhecimento, a marginalidade é ainda mais evidente. Comunidades tradicionais costeiras aparecem como “afetadas” em sentido genérico, mas não como sujeitos territoriais com historicidade, normatividade própria e relação constitutiva com o mar. Reconhecimento, aqui, não é “menção”, mas capacidade de o Direito incorporar ontologias e usos não mercantis do território como elemento estruturante do processo decisório. Quando o regime jurídico não oferece instrumentos para que esses vínculos operem como limites, critérios e parâmetros, e não como mera externalidade a mitigar, o reconhecimento torna-se retórico.

Em resumo, a efetividade é potencial porque ainda não foi testada; e é mitigada porque, mesmo como potencial, nasce com déficits simultâneos de processo, distribuição e reconhecimento. Isso se agrava por um ponto que o capítulo tratou de modo transversal, mas

que aqui precisa ser explicitado: a lei estrutura um mercado energético, não uma política pública de Transição Justa.

Uma política pública de Transição Justa pressupõe um eixo normativo orientador capaz de articular metas climáticas e instrumentos energéticos, produzir governança territorial com densidade democrática e instituir dispositivos redistributivos capazes de enfrentar desigualdade como problema central, e não como ruído operacional. O regime da eólica *offshore*, tal como desenhado, é mais bem descrito como um arranjo de governança do investimento, no qual a Justiça opera como variável residual.

Esse diagnóstico se torna ainda mais robusto quando se observa o regime sob um contraponto teórico-político frequentemente naturalizado em debates globais, qual seja a ideia de que descarbonização por mecanismos de mercado tende, por si só, a produzir ganhos sociais difusos, e que as tensões distributivas podem ser “compensadas” por instrumentos laterais. Esse é um tipo de universalismo regulatório que circula com grande força no Norte Global. Estabiliza-se a premissa de que previsibilidade e atratividade do investimento são o centro da transição e que o restante (participação, redistribuição, reconhecimento) pode ser incorporado como salvaguarda. O problema é que, no Sul Global, essa arquitetura costuma operar como tradução institucional da desigualdade, ou seja, os territórios entram como plataforma de viabilização e os sujeitos entram como destinatários de medidas compensatórias.

Nesse ponto, a análise do desenho regulatório permite qualificar o risco específico de uma efetividade mitigada sem recorrer a presunções sobre a captura do Estado por interesses privados. O que se observa é que regimes jurídicos fortemente orientados à estabilização do investimento e à previsibilidade contratual tendem a deslocar decisões substantivas, especialmente aquelas de natureza distributiva e territorial, para arenas técnicas e procedimentais, nas quais o conflito é reconfigurado como problema de gestão, compatibilização ou eficiência. No caso da eólica *offshore*, a priorização da segurança jurídica do empreendimento, combinada à remissão de compromissos centrais de Justiça a instrumentos incompletos ou posteriores, favorece a tradução de disputas socialmente densas em questões predominantemente técnicas ou contratuais, com reduzida permeabilidade ao escrutínio democrático e limitada capacidade de incorporação das perspectivas das comunidades potencialmente afetadas. A assimetria que daí resulta não se apresenta como efeito contingente ou episódico, mas como consequência de opções estruturais que atravessam o regime jurídico analisado e ajudam a compreender por que a efetividade tende a se distribuir de maneira desigual entre os diferentes atores envolvidos.

O primeiro deslocamento é do território para o ativo econômico. O espaço marítimo

deixa de ser concebido como território relacional, tecido por usos, vínculos e historicidades, e passa a ser tratado como ativo regulado, mensurável e outorgável, cujo valor se organiza pela lógica da produtividade energética e da arrecadação. A consequência epistêmica é decisiva, pois conflitos territoriais tornam-se, no discurso regulatório, problemas de “compatibilização” e “otimização” do uso do espaço. O que se perde nesse movimento é o reconhecimento do mar como bem comum que estrutura modos de vida e pertencimentos coletivos. Quando o território é reconvertido em ativo, a disputa por Justiça tende a ser rebaixada a um debate sobre eficiência e mitigação.

O segundo deslocamento é da participação para a consulta formal. Participação substantiva implica redistribuição de poder de decisão, ou ao menos criação de mecanismos que tornem a discordância social um fator capaz de alterar o curso de escolhas públicas. Consulta formal, ao contrário, pode coexistir com decisões previamente estabilizadas, ou seja, escuta-se para cumprir requisitos, não para decidir conjuntamente. No regime analisado, a arquitetura processual tende a operar como “válvula” de legitimação e não como engrenagem de deliberação, o que enfraquece, desde o início, a possibilidade de Justiça Processual enquanto incidência efetiva.

O terceiro deslocamento é da Justiça para a compensação financeira. Aqui reside um dos pontos mais críticos, já que a tendência de converter perdas territoriais, culturais e existenciais em equivalentes monetários. A compensação pode ser necessária em certos contextos, mas se torna problemática quando ocupa o lugar da Justiça, isto é, quando substitui redistribuição estrutural, garantias de permanência, salvaguardas territoriais e reconhecimento de direitos diferenciados. A compensação, como linguagem, tem um efeito político, uma vez que presume comensurabilidade entre valores que são, muitas vezes, incomensuráveis. E ao fazê-lo, desloca o debate do “direito ao território” para o “preço do impacto”.

Esses deslocamentos ajudam a entender por que a efetividade é assimétrica: porque o regime é altamente efetivo para organizar investimento, estabilizar contratos e viabilizar mercado, mas apenas potencialmente efetivo, e de forma frágil, para produzir Justiça territorial, distributiva e de reconhecimento.

Não se trata de afirmar que o Direito é incapaz de produzir Justiça, mas de reconhecer que ele foi desenhado para outra finalidade primária. Esse ponto se torna ainda mais relevante quando se confronta o modelo com um elemento frequentemente apresentado como neutro, qual seja o planejamento. Há um senso comum tecnocrático, reforçado em debates energéticos, de que planejar é apenas escolher meios racionais para fins definidos. No entanto, a literatura contemporânea sobre políticas públicas e transições tecnológicas mostra que o

planejamento funciona como *locus* de reprodução de trajetórias, pois ele organiza prioridades, seleciona tecnologias, produz *lock-ins* e estabiliza coalizões institucionais. Quando o planejamento energético não é tratado como parte do centro da política climática, e quando permanece dissociado de compromissos redistributivos e territoriais, a transição tende a operar como modernização setorial, e não como reorganização socialmente justa. Para além do argumento normativo, há um argumento de economia política. Mecanismos de mercado, mesmo quando institucionalmente sofisticados, mostram limites estruturais tanto para a plena internalização das externalidades quanto para a realização de escolhas distributivas independentemente de decisões normativas e políticas. Instrumentos de precificação e mercados de emissões são apresentados como aliados da política climática, mas sua efetividade distributiva depende de decisões regulatórias e de arquitetura institucional. Isso significa que “mercado” não substitui política, ele a reorganiza segundo outros critérios.

Em um país marcado por desigualdades históricas, a consequência é particularmente grave, tendo em vista que a transição pode descarbonizar e, ao mesmo tempo, reproduzir colonialidades internas, tornando territórios periféricos plataformas de valorização e comunidades tradicionais destinatárias de compensações limitadas. Esse é o núcleo crítico que o capítulo buscou sustentar, o de que a transição energética, quando conduzida como mercado, tende a oferecer Justiça como narrativa de governança, e não como transformação redistributiva.

Assim, a Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a) contém um potencial normativo real, já que cria institucionalidade, define instrumentos e estrutura um setor, mas sua efetividade para a Transição Energética Justa é estruturalmente instável. Ela depende de densificações futuras, de escolhas políticas posteriores e de capacidades institucionais que o texto, por si, não garante. E, sobretudo, depende de disputa. Disputa por reconhecimento territorial, por participação com poder, por redistribuição com critérios e por salvaguardas que não sejam mero adorno de legitimidade.

A síntese não é um veredito finalista (“a lei é um fracasso”), mas um diagnóstico de arquitetura. A efetividade é potencial; esse potencial é reduzido porque Justiça Processual tende a ser frágil, Justiça Distributiva tende a ser incerta e Justiça de Reconhecimento tende a ser marginal. A lei estrutura um mercado energético mais do que uma política pública de transição justa; e a assimetria deriva dos três deslocamentos (do território para o ativo, da participação para a consulta, da Justiça para a compensação). Se a promessa de transição justa pretende sobreviver ao teste da implementação, ela não poderá depender apenas da boa vontade regulatória ou de ajustes marginais, mas exigirá reintroduzir o território e o conflito

no centro do regime jurídico, convertendo Justiça de retórica em critério vinculante.

4 COMUNIDADES TRADICIONAIS E A CONFRONTAÇÃO EMPÍRICA DA EFETIVIDADE POTENCIAL

Os capítulos precedentes dedicaram-se a examinar os fundamentos normativos, os arranjos institucionais e os dispositivos de Justiça mobilizados pelo regime jurídico da transição energética no Brasil, com ênfase na incorporação discursiva da Justiça Energética e dos direitos das comunidades tradicionais no contexto da energia eólica *offshore*. Ao longo desse percurso, evidenciou-se que a Justiça emerge, nesse campo, menos como um resultado assegurado e mais como uma promessa regulatória. Projetada por meio de cláusulas abertas, salvaguardas condicionais e remissões a instrumentos infralegais futuros, cuja concretização depende de escolhas administrativas, correlações de força e capacidades institucionais desigualmente distribuídas.

Essa constatação conduziu à formulação do conceito de efetividade potencial, entendido como a capacidade prospectiva, e não garantida, do regime jurídico de produzir proteção material, reconhecimento territorial e participação substantiva. Tal categoria permitiu qualificar o distanciamento recorrente entre a normatividade da transição energética e os contextos sociais nos quais ela se territorializa. Contudo, enquanto permaneceu circunscrita ao plano da análise jurídico-institucional, essa efetividade manteve-se como hipótese analítica. O presente capítulo marca, portanto, um deslocamento metodológico decisivo da análise das promessas normativas à sua confrontação empírica.

A confrontação empírica proposta não se orienta por uma lógica de verificação formal, tampouco busca aferir a conformidade estrita entre normas e práticas. Trata-se, antes, de submeter o regime jurídico da transição energética ao crivo dos territórios e dos sujeitos que experienciam seus efeitos potenciais. Esse movimento parte do reconhecimento de que a Justiça, especialmente em contextos periféricos e pós-coloniais, não se revela prioritariamente na coerência interna dos marcos regulatórios, mas na forma como tais marcos interagem com realidades marcadas por desigualdade estrutural, dependência econômica, vulnerabilidade socioambiental e historicidade de expropriação.

É nesse ponto que a categoria “comunidades tradicionais” assume centralidade analítica, exigindo, contudo, uma abordagem crítica e não essencializante. No campo jurídico brasileiro, o conceito foi progressivamente institucionalizado a partir de marcos como a Convenção nº 169 da OIT (Brasil, 2002b) e o Decreto nº 6.040/2007 (Brasil, 2007), que definem comunidades tradicionais a partir de critérios como autoidentificação, formas próprias de organização social, dependência do território e reprodução cultural associada ao

uso sustentável dos recursos naturais. Embora esses instrumentos tenham desempenhado papel fundamental na ampliação do reconhecimento jurídico, eles não esgotam, nem devem cristalizar, o conteúdo político e histórico do conceito.

Compreendidas desde uma perspectiva crítica do Sul Global, comunidades tradicionais não podem ser reduzidas a categorias administrativas fixas, nem tratadas como resquícios culturais a serem preservados de forma tutelar. Ao contrário, constituem sujeitos históricos que emergem de processos de resistência à colonialidade, à mercantilização da natureza e à imposição de modelos desenvolvimentistas exógenos. Autores clássicos da crítica latino-americana ao desenvolvimento e ao extrativismo demonstram que comunidades tradicionais ocupam posições estruturais em economias dependentes, frequentemente convertidas em zonas de sacrifício para viabilizar projetos estratégicos de inserção subordinada no mercado global (Gudynas, 2012; Svampa, 2019). Essa dinâmica se articula à colonialidade do poder (Quijano, 2014) e à imposição de modelos universalizantes de desenvolvimento que desconsideram territorialidades, saberes e modos de vida locais (Escobar, 2008).

Nesse sentido, o conceito de comunidades tradicionais é aqui mobilizado de forma ampliada e relacional, compreendendo pescadores e pescadoras artesanais, marisqueiras, povos do mar e outros grupos costeiros cuja reprodução social depende de vínculos materiais, simbólicos e políticos com o território marítimo-costeiro. Trata-se de reconhecer que esses modos de vida não são apenas culturalmente distintos, mas politicamente situados em relações assimétricas de poder, nas quais o Estado e o mercado operam, muitas vezes, como vetores de despossessão legitimada. A ampliação do conceito não dilui sua força jurídica; ao contrário, reforça sua capacidade crítica ao evidenciar que a Justiça de Reconhecimento, nesses contextos, é inseparável da Justiça Distributiva e da Justiça Procedimental.

A partir dessa chave interpretativa, a confrontação empírica desenvolvida neste capítulo busca tensionar a universalidade presumida dos marcos regulatórios da transição energética, recolocando-os no terreno concreto dos conflitos territoriais, das percepções comunitárias e das experiências vividas. O Litoral Setentrional potiguar, enquanto espaço historicamente periférico e simultaneamente estratégico para a expansão da fronteira energética, oferece um campo privilegiado para observar como a efetividade potencial se reconfigura quando atravessada por modos de vida tradicionais, economias locais frágeis e ecossistemas sensíveis.

O capítulo organiza-se, assim, a partir de uma articulação entre território e experiência. Inicialmente, apresenta-se o contexto socioeconômico e ambiental no qual se inscrevem as comunidades analisadas, estabelecendo as condições estruturais que moldam sua relação com

o mar e com os projetos de energia *offshore*. Em seguida, a análise avança para a escuta empírica dessas comunidades, permitindo que suas narrativas e percepções tensionem, de forma direta, os pressupostos jurídicos e institucionais examinados anteriormente. Essa estrutura reflete a compreensão de que a Justiça na transição energética não pode ser avaliada à margem dos territórios que a sustentam.

A compreensão das dinâmicas de Justiça associadas à energia eólica *offshore* exige, como ponto de partida, a caracterização do território onde tais empreendimentos projetam seus efeitos. O Litoral Setentrional potiguar constitui um espaço marcado por intensa interação entre sociedade e natureza, no qual atividades como a pesca artesanal, a mariscagem, a agricultura de subsistência e outras economias costeiras estruturam modos de vida profundamente vinculados ao mar. Ao mesmo tempo, trata-se de uma região atravessada por vulnerabilidades socioeconômicas, pressões ambientais e processos históricos de marginalização que condicionam a forma como políticas de desenvolvimento e grandes projetos são percebidos e experienciados.

A análise desse panorama não tem finalidade meramente descritiva. Ao situar os modos de vida, as atividades econômicas e as vulnerabilidades presentes no Litoral Setentrional potiguar, o item 4.1 estabelece a base empírica necessária para avaliar, nos tópicos subsequentes, em que medida o regime jurídico da transição energética é capaz, ou não, de reconhecer esses territórios como sujeitos de direitos, e não apenas como suportes espaciais para a expansão de infraestruturas energéticas.

4.1 O Litoral Setentrional potiguar: panorama socioeconômico e ambiental (modos de vida, atividades econômicas e vulnerabilidades)

Este item tem por finalidade estabelecer o marco territorial, socioeconômico, ambiental e institucional no qual se insere a confrontação empírica da efetividade potencial do regime jurídico da energia eólica *offshore*. A análise parte do pressuposto de que a Justiça Energética, especialmente em contextos periféricos e pós-coloniais, não pode ser avaliada exclusivamente a partir da coerência normativa, devendo ser examinada à luz das condições concretas de produção da vida, da governança territorial existente e das assimetrias históricas que estruturam o espaço.

Para cumprir essa função, adota-se uma abordagem em duas escalas analíticas complementares. Em um primeiro plano, apresenta-se um panorama do Litoral Setentrional

potiguar, com ênfase na região da Costa Branca,¹⁴⁰ compreendida como espaço funcional onde se articulam atividades econômicas estratégicas, ecossistemas costeiros sensíveis e infraestrutura energética e logística. Em um segundo plano, o foco se estreita para o núcleo empírico da pesquisa, constituído pelos municípios de Pedra Grande, São Bento do Norte, Caiçara do Norte, Galinhos, Guamaré e Macau, onde foram realizadas entrevistas semiestruturadas e atividades de campo junto a comunidades tradicionais costeiras.

Essa distinção é central para evitar, de um lado, a redução do território do fenômeno à escala do campo empírico, e, de outro, a diluição da experiência vivida em panoramas excessivamente genéricos. Ao articular-se estrutura e experiência, cria-se as condições para avaliar, nos tópicos seguintes, se e como a promessa regulatória da Transição Energética Justa encontra respaldo, ou fricção, no território. A sistematização dessas escalas e respectivos recortes territoriais encontra-se sintetizada no Quadro 3.

Quadro 3 – Escalas territoriais adotadas na pesquisa e respectivos recortes

Nível de afunilamento	Categoria territorial	Natureza da categoria	Base referencial	Municípios incluídos	Função analítica no trabalho
1 (mais ampla)	Municípios costeiros do Rio Grande do Norte	Jurídico-normativa (política pública federal)	Lei nº 7.661/1988 (PNGC); Decreto nº 5.300/2004; Portaria MMA nº 34/2021.	Conjunto dos municípios do RN incluídos na faixa terrestre da Zona Costeira, conforme Portaria MMA nº 34/2021.	Delimitar o universo normativo da Zona Costeira brasileira e situar o RN no marco federal de gerenciamento costeiro.
2	Litoral Setentrional potiguar	Geográfico-regional (recorte técnico-analítico)	Literatura acadêmica e estudos técnicos (Lima, 2004; Souto,	Tibau; Grossos; Areia Branca; Porto do Mangue; Macau;	Definir a escala regional-estrutural onde se

¹⁴⁰ A região foi denominada como um dos Polos de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável pelo Decreto nº 26.661/2017 (Rio Grande do Norte, 2017), e é composta pelos municípios de Areia Branca, Galinhos, Grossos, Guamaré, Macau, Mossoró, Porto do Mangue, São Rafael, Serra do Mel e Tibau (Rio Grande do Norte, 2017, artigo 2º, inciso II).

			2009).	Guamaré; Galinhos; Caiçara do Norte; São Bento do Norte; Pedra Grande.	articulam atividades produtivas, ecossistemas costeiros e infraestrutura energética.
3	Costa Branca	Região funcional costeira (recorte analítico- operacional)	Planejamento estadual (SETUR/RN); literatura empírica sobre sal e pesca; abordagem territorial crítica.	Subconjunto do Litoral Setentrional, com destaque para Areia Branca; Grossos; Porto do Mangue; Macau; Guamaré; Galinhos; São Bento do Norte; Caiçara do Norte (conforme uso funcional).	Identificar o território historicamente especializado e funcionalizado por cadeias produtivas (sal, pesca, energia).
4 (mais restrita)	Núcleo empírico da pesquisa	Empírico- metodológica	Delimitação própria da pesquisa de campo.	Pedra Grande; São Bento do Norte; Caiçara do Norte; Galinhos; Guamaré; Macau.	Delimitar o espaço da confrontação empírica, onde foram realizadas entrevistas e atividades de campo.

Fonte: Elaboração própria.

O Litoral Setentrional do Rio Grande do Norte integra a Zona Costeira brasileira, conforme os critérios estabelecidos pela Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (Brasil,

1988)¹⁴¹ e de seus atos normativos complementares, em especial a Portaria MMA nº 34/2021 (Brasil, 2021y), que define os municípios abrangidos pela faixa terrestre da Zona Costeira (Figura 5). Essa classificação abrange tanto municípios defrontantes com o mar, segundo a delimitação geoespacial do IBGE, quanto municípios inseridos na faixa terrestre da Zona Costeira, cuja dinâmica socioeconômica e ambiental está diretamente vinculada aos processos costeiros.

Figura 5 – Municípios costeiros do estado do Rio Grande do Norte



Fonte: Brasil, 2021d.

Para fins desta pesquisa, adota-se a noção de Litoral Setentrional potiguar como recorte geográfico-regional correspondente ao conjunto de municípios defrontantes com o mar situados ao norte do Cabo Calcanhar, a saber: Tibau, Grossos, Areia Branca, Porto do Mangue, Macau, Guamaré, Galinhos, Caiçara do Norte, São Bento do Norte e Pedra Grande (Lima, 2004; Souto, 2009). Todos esses municípios integram a faixa terrestre da Zona

¹⁴¹ De acordo com a Lei nº 7.666/1988 (Brasil, 1988), a Zona Costeira pode ser determinada pelo “[...] espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definida [sic] pelo Plano.” (Brasil, 1988, artigo 2º, parágrafo único). Já o Decreto nº 5.300/2004 (Brasil, 2004d), não limita a zona costeira apenas a municípios defrontantes; define a faixa terrestre da Zona Costeira por critérios ambientais, socioeconômicos e territoriais; e reforça a lógica mar-terra integrada (Brasil, 2004d, artigo 4º).

Costeira brasileira.

No interior desse recorte mais amplo, adota-se a nomenclatura Costa Branca como categoria analítica para uma avaliação sintética e integrada dos municípios que conformam o núcleo empírico da pesquisa. Trata-se de uma designação amplamente utilizada na literatura regional para caracterizar um segmento do Litoral Setentrional potiguar historicamente marcado por especialização produtiva, em particular pela economia salineira e petrolífera e pela pesca artesanal (Silva; Fonteles-Filho, 2009; Maia, 2011). Embora essa denominação não abranja a totalidade dos municípios costeiros do litoral norte e possua usos turísticos e administrativos no âmbito das políticas estaduais de regionalização, seu emprego neste trabalho não tem caráter classificatório, mas operacional e analítico. A Costa Branca é compreendida, assim, como um território costeiro funcional, estruturado por fluxos econômicos, cadeias produtivas e infraestrutura de transporte e energia, em consonância com a concepção de território enquanto sistema de objetos e ações (Santos, 2006; Porto-Gonçalves, 2006).

A confrontação empírica, contudo, não se distribui de forma homogênea por todo esse território funcional. Ela se concentra nos municípios de Pedra Grande (Figura 6), São Bento do Norte (Figura 7), Caiçara do Norte,¹⁴² Galinhos (Figura 8), Guamaré (Figura 9) e Macau (Figura 10) – correspondentes aos municípios 07 a 12 da Figura 5 – que constituem o núcleo empírico. A adoção dessa dupla escala permite, de um lado, situar os achados em um contexto regional mais amplo e, de outro, evitar a generalização indevida de experiências localizadas, preservando o rigor analítico na avaliação da efetividade potencial do regime jurídico *offshore*.

¹⁴² São Bento do Norte e Caiçara do Norte mantêm estreita proximidade territorial e histórica, tendo integrado por longo período uma mesma unidade administrativa. São Bento do Norte foi originalmente distrito do então município de Baixa Verde (posteriormente João Câmara) e elevado à categoria de município em 1953 (São Bento, [s.d.]). Os povoados de Caiçara, Pedra Grande e Galinhos foram incorporados como distritos de São Bento do Norte em 1958, permanecendo sob sua jurisdição até os desmembramentos posteriores. Pedra Grande e Galinhos tornaram-se municípios autônomos em 1962 e 1963, respectivamente, enquanto Caiçara do Norte apenas em 1993 (São Bento, [s.d.]). Essa trajetória administrativa comum ajuda a explicar a forte continuidade territorial, social e econômica entre São Bento do Norte e Caiçara do Norte, ainda perceptível nas dinâmicas costeiras contemporâneas.

Figura 6 – Litoral do município de Pedra Grande/RN (Enxu Queimado)



Fonte: Acervo da autora, 2025.

Figura 7 – Litoral do município de São Bento do Norte/RN



Fonte: Acervo da autora, 2025.

Figura 8 – Município de Galinhos/RN



Fonte: Acervo da autora, 2025.

Figura 9 – Município de Guamaré/RN



Fonte: Acervo da autora, 2025.

Figura 10 – Município de Macau/RN (RDS Ponta do Tubarão)



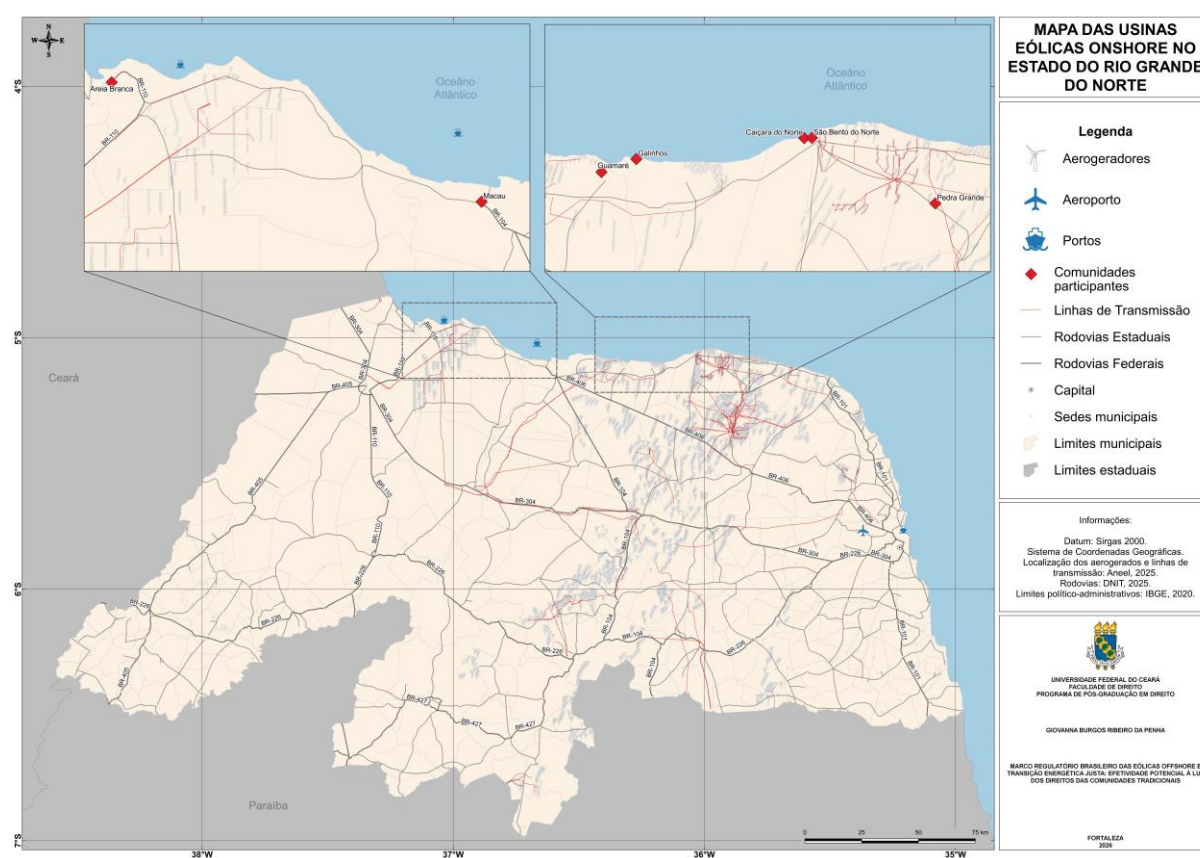
Fonte: Acervo da autora, 2025.

Essa escolha decorre tanto da relevância desses municípios para a dinâmica costeira setentrional quanto da realização efetiva de trabalho de campo, incluindo entrevistas e rodas de conversa com comunidades tradicionais. Ao explicitar essa articulação entre escala regional-estrutural e escala local-empírica, evita-se atribuir ao material empírico um alcance analítico indevido, ao mesmo tempo em que se reconhece que as condições que moldam a efetividade potencial do regime jurídico da energia eólica *offshore* são produzidas em escala regional, e não estritamente municipal.

Do ponto de vista socioeconômico, o Litoral Setentrional potiguar apresenta características típicas de regiões periféricas integradas de forma subordinada às cadeias nacionais e globais de produção. Estudos apontam que os municípios costeiros dessa faixa apresentam, em geral, estruturas produtivas pouco diversificadas, historicamente organizadas em torno de atividades primárias e de cadeias econômicas específicas, fortemente dependentes das condições ambientais e territoriais locais. Destacam-se, nesse contexto, a extração e o beneficiamento do sal marinho, a pesca artesanal e, de forma mais localizada, a carcinicultura, atividades que conformaram circuitos produtivos concentrados e territorialmente seletivos (Lima, 2004; Souto, 2009).

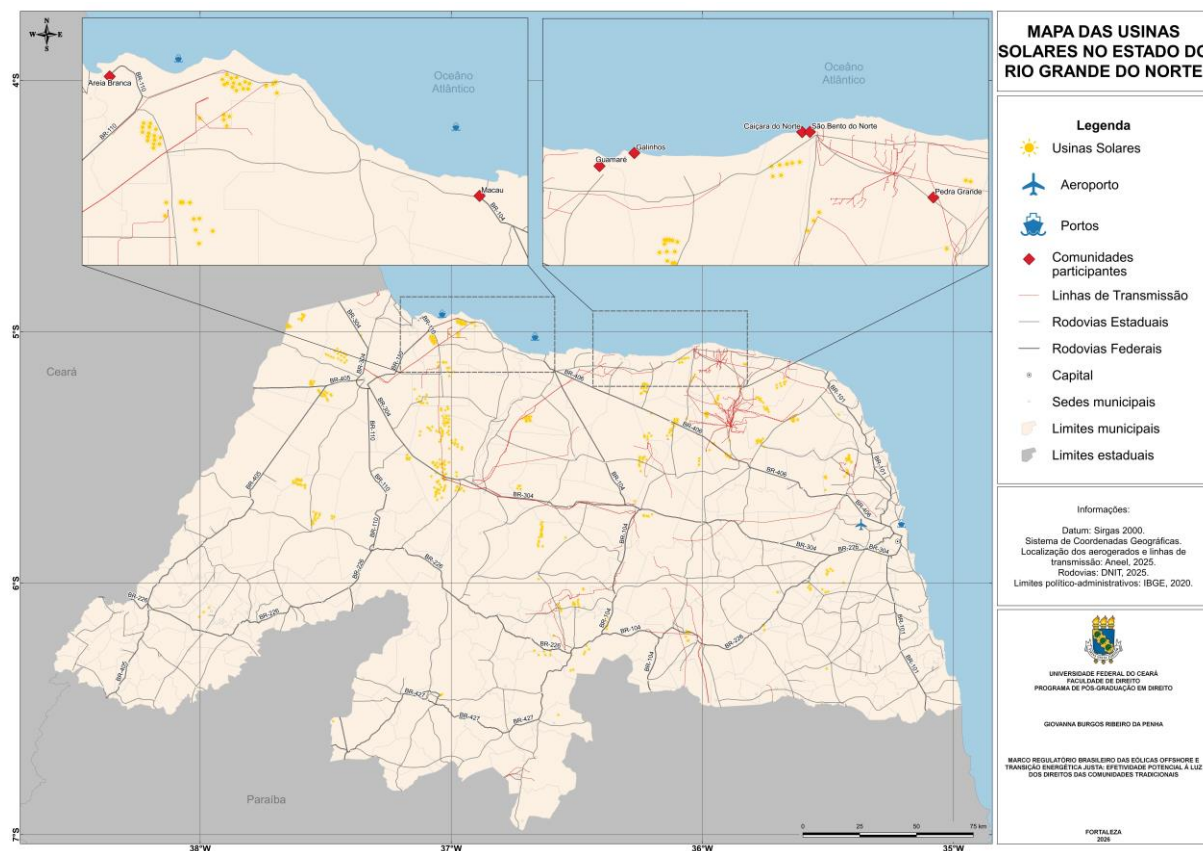
Mais recentemente, a inserção do território nas dinâmicas da transição energética, com a expansão da infraestrutura eólica *onshore* e a perspectiva de novos empreendimentos energéticos, tem se sobreposto a essas bases econômicas preexistentes, reconfigurando usos do solo e intensificando disputas pelo território costeiro (Hofstaetter, 2016). Essa reconfiguração territorial pode ser visualmente apreendida nas Figuras 6 e 7, que apresentam, respectivamente, o Mapa das usinas eólicas *onshore* e o Mapa das usinas solares *onshore* no estado do Rio Grande do Norte.

Figura 11 – Mapa das usinas eólicas *onshore* no estado do Rio Grande do Norte



Fonte: Elaboração de Jackson Araújo de Sousa, 2025.

Figura 12 – Mapa das usinas solares *onshore* no estado do Rio Grande do Norte



Fonte: Elaboração de Jackson Araújo de Sousa, 2025.

As representações evidenciam a concentração espacial da infraestrutura energética em terra no estado do Rio Grande do Norte, com forte incidência no Litoral Setentrional e em áreas imediatamente adjacentes aos municípios costeiros que integram o recorte empírico desta pesquisa. A leitura conjunta das representações permite identificar não apenas a densidade dos empreendimentos eólicos e solares já instalados, mas também a sobreposição entre usinas geradoras, linhas de transmissão e corredores logísticos, revelando um padrão de territorialização que privilegia áreas previamente integradas à infraestrutura elétrica e de transporte.

Esse padrão indica que a transição energética, tal como vem sendo materializada no território potiguar, não se implanta sobre espaços neutros ou desocupados, mas se ancora em territórios historicamente funcionalizados por cadeias produtivas específicas (economia salina e petrolífera, pesca artesanal e, mais recentemente, a própria produção de energia). Ao incidir reiteradamente sobre esses mesmos espaços, a expansão das renováveis *onshore* tende a reproduzir e intensificar condições estruturais de vulnerabilidade socioeconômica, ao ampliar a pressão sobre territórios já marcados por baixa diversificação produtiva e limitada

capacidade institucional de gestão integrada. Nesse sentido, os mapas operam como instrumentos analíticos, permitindo compreender de que modo a expansão das renováveis em terra antecipa, condiciona e potencialmente fragiliza a capacidade territorial de absorção das futuras infraestruturas associadas aos projetos eólicos *offshore*.

A experiência colombiana, particularmente no departamento de La Guajira, oferece um alerta relevante para a leitura crítica do caso potiguar. Ali, a expansão acelerada da energia eólica, concebida como vitrine internacional da transição energética, convive com a permanência de extensas “Zonas Não Interconectadas” (ZNI), onde comunidades indígenas e rurais seguem sem acesso regular à eletricidade e a serviços básicos. O desenho da infraestrutura priorizou a evacuação da energia para o SIN e para mercados externos, inclusive a produção de hidrogênio verde, sem incorporar mecanismos estruturais de atendimento às populações locais (Barney, 2023). Como demonstram estudos recentes, esse modelo produziu um paradoxo distributivo: territórios profundamente impactados por linhas de transmissão, subestações e obras logísticas permanecem à margem dos benefícios diretos da energia que produzem, passando a depender de soluções pontuais e assistencialistas ofertadas pelas próprias empresas no contexto da consulta prévia (Barney, 2023).

A analogia com o Rio Grande do Norte não reside na reprodução mecânica do cenário colombiano, mas na identificação de uma racionalidade comum de planejamento energético que dissocia a lógica de geração e escoamento da energia das condições territoriais de reprodução da vida. No contexto potiguar, a forte concentração de infraestrutura *onshore* sinaliza o risco de que os futuros projetos *offshore* aprofundem essa assimetria, reforçando um padrão em que o território costeiro opera como plataforma de suporte físico e logístico da transição, sem garantia correlata de integração energética, fortalecimento institucional local ou Justiça Distributiva substantiva.

É nesse quadro que se inscrevem as dinâmicas socioeconômicas dos municípios analisados. A especialização produtiva historicamente construída convive com indicadores persistentes de desigualdade social, fragilidade das políticas públicas e limitada capacidade fiscal e administrativa local. Embora atividades como a economia salineira e petrolífera, a pesca e os empreendimentos energéticos tenham gerado fluxos econômicos relevantes, estudos demonstram que a economia estadual se organiza segundo um padrão marcadamente concentrador e pouco diversificado, no qual atividades intensivas em recursos naturais assumem papel central sem promover encadeamentos produtivos capazes de reduzir as desigualdades territoriais (Alvez, 2023).

A partir de indicadores clássicos da economia regional, Alvez (2023) demonstra que

municípios especializados em setores como a indústria extrativa, a agropecuária intensiva e segmentos específicos da indústria apresentam elevados graus de concentração produtiva, mas não registram, de forma correspondente, melhoria consistente da renda per capita ou dos indicadores sociais. Ao contrário, a especialização excessiva tende a reforçar assimetrias intermunicipais, mantendo vastas parcelas do território dependentes de transferências públicas e com baixa capacidade fiscal própria. Isso sugere a persistência de dinâmicas de enclave, nas quais o território é intensamente mobilizado como suporte de atividades econômicas estratégicas, enquanto os benefícios permanecem concentrados e pouco internalizados, limitando o potencial de desenvolvimento socialmente distribuído e reforçando vulnerabilidades estruturais de longo prazo.

Essa configuração socioeconômica se articula a um contexto ambiental particularmente sensível. O Litoral Setentrional é caracterizado por uma complexa interface mar-terra, onde estuários, manguezais, dunas e ambientes marinhos sustentam elevada produtividade ecológica e, simultaneamente, modos de vida tradicionais fortemente dependentes desses ecossistemas (Nascimento, 2025). Estudos sobre a compartimentação costeira do Rio Grande do Norte indicam que tais ambientes são especialmente vulneráveis a intervenções lineares e infraestruturais, como rodovias, linhas de transmissão, dutos e cabos, que possuem alto potencial para fragmentar habitats, alterar fluxos ecológicos e reconfigurar usos tradicionais do espaço (Souto, 2009; Nascimento, 2025).¹⁴³

Com base na literatura técnica sobre a evolução costeira do Litoral Setentrional potiguar, observa-se que os municípios do núcleo empírico compartilham um quadro de elevada instabilidade ambiental, ainda que com manifestações diferenciadas. Em Macau, destaca-se a erosão costeira intensa na área da Ponta do Tubarão, com recuo histórico expressivo da linha de costa, associado a processos de “continentalização” que alteram a dinâmica lagunar e os fluxos hidrossedimentares (Silva, 2022). Em Galinhos, os estudos registram assoreamento significativo do canal de acesso e soterramento de áreas de manguezal, combinados com erosão acentuada no setor sul da península e reconfiguração de

¹⁴³ Souto (2009) demonstra que esse trecho do litoral se encontra sob intensa pressão antrópica associada à implantação de grandes infraestruturas industriais, especialmente aquelas vinculadas à indústria petrolífera. O autor demonstra que essa especialização produtiva se desenvolve em permanente tensão com a dinâmica costeira, uma vez que processos de erosão e instabilidade geomorfológica ameaçam diretamente tanto as atividades econômicas quanto as infraestruturas que as sustentam, incluindo dutos, emissários e instalações industriais. A pesquisa aponta ainda que obras de engenharia implantadas para viabilizar essas atividades, como píeres associados ao polo petrolífero de Guamaré, barragens e diques vinculados à carcinicultura, alteraram a dinâmica sedimentar local, contribuindo para a intensificação da erosão em determinados trechos da costa. Ao projetar cenários de elevação do nível do mar, o autor alerta para impactos socioeconômicos severos, com potencial de afetar o Polo Industrial de Guamaré, áreas de produção de sal e camarão e zonas agrícolas situadas nos vales fluviais.

esporões arenosos (Silva, 2022). Guamaré apresenta elevada instabilidade morfológica, com rompimentos recorrentes de barras arenosas e erosão em terraços estuarinos, quadro agravado por intervenções pretéritas de dragagem que modificaram o balanço sedimentar (Silva, 2022). Já em Caiçara do Norte e São Bento do Norte, a urbanização avançada sobre a faixa de pós-praia e a proximidade das edificações em relação à linha de maré resultaram na necessidade de implantação de estruturas rígidas de contenção costeira, como gabiões e espigões, evidenciando um contexto de alta vulnerabilidade frente ao avanço do mar e à erosão costeira (Silva, 2022). Trata-se, portanto, de um território onde a dimensão ambiental impõe limites materiais claros à implantação de grandes empreendimentos.

A esse quadro de sensibilidade ecológica soma-se a presença de um mosaico relevante de áreas especialmente protegidas, que incidem direta ou indiretamente sobre o Litoral Setentrional potiguar (Figura 8) e sobre o espaço marítimo adjacente, reforçando os limites jurídicos e materiais à intensificação de usos econômicos de grande escala.

Figura 13 – Unidades de conservação estaduais do Rio Grande do Norte



Fonte: IDEMA, 2025.

No âmbito estadual, destacam-se a Área de Proteção Ambiental (APA) das Dunas do Rosado (Rio Grande do Norte, 2018), a APA dos Recifes de Corais (Rio Grande do Norte,

2001) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Estadual Ponta do Tubarão (Rio Grande do Norte, 2003), esta última concebida precisamente para compatibilizar a conservação ambiental com os modos de vida tradicionais associados à pesca artesanal, à mariscagem e ao uso comunitário do território. No plano federal, a Reserva Biológica do Atol das Rocas (Brasil, 1979)¹⁴⁴ projeta a relevância ecológica da região para além da costa, evidenciando a conectividade entre os ecossistemas marinhos e costeiros do Rio Grande do Norte.

Esse conjunto de unidades de conservação não apenas reconhece o alto valor ambiental da região, como também explicita a existência de regimes jurídicos diferenciados de uso e proteção, cuja sobreposição com infraestruturas energéticas, em terra ou no mar, tende a produzir tensões normativas, conflitos de governança e desafios adicionais à integração entre conservação, planejamento territorial e transição energética. Desta forma, as áreas protegidas materializam a necessidade de uma leitura integrada dos limites ecológicos e jurídicos do território, sob pena de deslocar para o licenciamento casuístico decisões que deveriam ser previamente orientadas por critérios de ordenamento e Justiça Ambiental.

Nesse cenário, os modos de vida costeiros assumem centralidade analítica. Nos municípios que compõem o núcleo empírico da pesquisa a relação com o mar estrutura não apenas estratégias econômicas, mas formas de organização social, identidades coletivas e territorialidades específicas. A pesca artesanal, a mariscagem e outras práticas associadas ao ciclo das águas configuram saberes ecológicos, redes de cooperação e vínculos simbólicos com o território que resistem à completa mercantilização do espaço. Por essa razão, intervenções que restringem o acesso ao mar ou alteram rotas tradicionais são percebidas não apenas como impactos econômicos, mas como ameaças à própria reprodução social dessas comunidades.

Essa centralidade dos modos de vida costeiros encontra respaldo também nos dados oficiais disponíveis sobre a atividade pesqueira. Informações do Painel Unificado do Registro Geral da Atividade Pesqueira indicam que o Brasil possui aproximadamente 1,9 milhão de pescadores e pescadoras registrados, dos quais 25.982 se encontram no Rio Grande do Norte, quase em sua totalidade vinculados à pesca artesanal, havendo apenas seis registros de pesca industrial no estado (Brasil, 2024z). Trata-se de um contingente social expressivo, cuja

¹⁴⁴ De acordo com o artigo 2º do Decreto nº 83.549/1979: “Art 2º - A Reserva Biológica do Atol das Rocas, compreendendo todas as águas recifes, ilhas e plataforma continental, localizadas no litoral do Rio Grande do Norte, dentro do limite do mar territorial brasileiro, contidos dentro da isóbata 1000, a partir da ilha do Farol, (Gr.Lp (2) B. 6 Seg. 18m. 13m. SG) abrangerá um quadrante cujas coordenadas são: Lat. 03º45’ a 03º56’S; Long. 33º37’W’ a 33º56’W-Gr, com a área aproximadamente de 36.249 ha (trinta e seis mil, duzentos e quarenta e nove hectares).” (Brasil, 1979, artigo 2º).

reprodução material e simbólica depende diretamente do acesso contínuo aos recursos marinhos e costeiros. No mesmo sentido, embora o país registre mais de 27 mil aquicultores, o número é significativamente menor no contexto potiguar, o que reforça o peso específico da pesca artesanal na economia e na organização social do Litoral Setentrional.

Apesar dessa relevância social e econômica, expressa também na exportação de mais de duas mil toneladas de produtos pesqueiros pelo estado em 2024, a governança da atividade permanece marcada por lacunas estruturais. Dados recentes apontam que pouco mais da metade dos estoques pesqueiros avaliados no país possui status conhecido, que apenas uma fração reduzida está submetida a planos de gestão atualizados e que cerca de 50% das pescarias não contam com ordenamento integral, sendo a ausência ou fragilidade de medidas particularmente crítica nas regiões Norte e Nordeste (Canton *et al.*, 2025). A própria institucionalidade estatal contribui para esse cenário, uma vez que os sistemas oficiais de registro e monitoramento se concentram em pescadores(as) e aquicultores(as), produzindo subnotificação de outras comunidades tradicionais que dependem dos recursos marinhos para sua reprodução social.

A sobreposição dessas dimensões (especialização produtiva, sensibilidade ambiental, centralidade dos modos de vida tradicionais e fragilidade institucional) evidencia que a transição energética no Litoral Setentrional não se projeta sobre um território neutro ou disponível. Ao contrário, ela se ancora em uma base já intensamente funcionalizada e socialmente vulnerabilizada, o que amplia os riscos de efeitos cumulativos e conflitos territoriais. Nesse contexto, a capacidade de absorção das futuras infraestruturas associadas aos projetos eólicos *offshore* dependerá menos de soluções tecnológicas no mar e mais da superação de um “gargalo em terra”: a construção de uma governança territorial integrada, capaz de articular Justiça Distributiva, reconhecimento das territorialidades tradicionais e planejamento preventivo. É a partir desse pano de fundo que se torna possível avaliar, nos tópicos seguintes, a distância (ou a aproximação) entre a promessa normativa da Transição Energética Justa e sua efetividade vivida no território.

4.2 Do conflito fundiário ao conflito marítimo: limites da analogia *onshore* e *offshore*

O repertório crítico consolidado a partir da expansão das eólicas *onshore* no Brasil oferece um ponto de partida incontornável para compreender a atual corrida por novas fronteiras energéticas. Não se trata apenas de um conjunto de denúncias, mas de uma gramática analítica forjada na fricção entre promessas de “energia limpa” e práticas territoriais

que reeditam assimetrias históricas.

A literatura latino-americana sobre neoextrativismo e transições “verdes” tem sido particularmente incisiva ao expor como a descarbonização, quando guiada por imperativos de mercado e por pactos tecnocráticos, pode operar como reconfiguração do extrativismo, deslocando o eixo da exploração, mas preservando lógicas de apropriação e hierarquização territorial (Gudynas, 2012; Svampa; 2019; Maia *et al.*, 2022; 2023). Nesse contexto, categorias analíticas como “*green grabbing*”¹⁴⁵ e “zonas de sacrifício” mostram-se particularmente fecundas para nomear processos que, sob a retórica da descarbonização e da transição energética, tendem a ser naturalizados como custos inevitáveis do progresso.

A análise empírica desenvolvida por Gorayeb *et al.* (2022) evidencia que a expansão das renováveis tem sido orientada predominantemente por critérios técnico-econômicos (velocidade dos ventos, topografia, proximidade de rodovias e linhas de transmissão) e por imperativos de mercado, como o baixo preço da terra e a atratividade para investidores privados, com escassa consideração pelas dinâmicas sociais preexistentes e pelos modos de vida das comunidades afetadas.

O estudo documenta processos de privatização de bens de uso comum, como dunas, lagoas interdunares e áreas tradicionalmente utilizadas para pesca, circulação e subsistência, por meio da instalação de cercas, cancelas e estruturas permanentes, produzindo restrições ao direito de ir e vir e à reprodução material e simbólica das comunidades locais. Essa dinâmica é reforçada pela invisibilização institucional das populações tradicionais nos instrumentos de planejamento e licenciamento. Os Relatórios Ambientais Simplificados analisados pelos autores tratam os territórios como áreas disponíveis ou subutilizadas, operando com a noção implícita de “vazios demográficos” e desconsiderando a presença histórica de pescadores, comunidades indígenas e quilombolas.

Nessa chave, a conversão de territórios vivos em plataformas funcionais de cadeias energéticas globais não se limita a um problema distributivo, mas revela uma forma específica

¹⁴⁵ Conforme elenca Traldi (2021): “O conceito de *green grabbing* tem origem no conceito de ‘*land grabbing*’ ou ‘apropriação de terras’, que vem sendo descrito como novos cercamentos, em referência aos cercamentos descritos por Marx (1996; 2013). O resultado desse processo é o desapossamento de populações do campo, populações tradicionais, camponeses e agricultores familiares, que decorre da privatização e commodificação de recursos, tais como, pastagens nativas, água e áreas florestais. Ressalte-se que, nem sempre o processo de *land grabbing* se traduz no deslocamento e expulsão das populações locais. Desde que o termo ‘*land grab*’ ou ‘*land grabbing*’ se tornou corrente (*mainstream*), ele vem sendo usado também para caracterizar a disputa de corporações por terra e água, além de situações mais complexas, como por exemplo, casos em que os agricultores familiares seguem em suas terras, mas produzindo para atender aos interesses de grandes corporações (BORRAS JR. et al., 2018, p. 7 e 8). Nestes casos o controle sobre vastas áreas é exercido pelas corporações através de contratos, que determinam o que será produzido e como será produzido. Ou seja, os contratos nada mais são que instrumentos de controle sobre a terra e por consequência sobre estas populações.” (Traldi, 2021).

de Injustiça territorial, na qual os benefícios econômicos da energia “limpa” se concentram fora do espaço de produção, enquanto os custos sociais e ambientais permanecem localizados. A leitura proposta por Gorayeb *et al.* (2022) permite, assim, compreender como a transição energética, quando conduzida sem abordagem participativa e multicritério, tende a reproduzir zonas de sacrifício e a reatualizar, sob nova roupagem, padrões clássicos de despossessão e exclusão.

No caso das renováveis em terra, o conflito costuma adquirir uma materialidade jurídica imediata, como contratos de arrendamento, servidões, restrições de circulação, supressões vegetais, ruído, sombreamento, alterações de paisagem e impactos cumulativos sobre atividades tradicionais (Maia *et al.*, 2022; 2023). A terra, e com ela o debate possessório, dominial e registral, aparece como palco privilegiado da despossessão (Harvey, 2017; Traldi, 2019). Os estudos evidenciam como a expansão do capital se alimenta de mecanismos extraeconômicos (coerção, captura regulatória, assimetria informacional, violência institucional), transformando direitos em obstáculos administráveis e territórios em ativos. Esse legado analítico é valioso porque desmistifica a noção de que a transição energética se implanta sobre “espaços vazios” e porque ilumina um dado político central: a assimetria de poder antecede o empreendimento e molda, desde o início, quem negocia, quem consente, quem suporta riscos e quem captura benefícios.

A utilidade do repertório *onshore*, no entanto, tem um limite, já que ele tende a arrastar o *offshore* para uma leitura fundiária, como se o mar fosse apenas “terra líquida” e como se o conflito se deixasse traduzir integralmente em categorias de propriedade e posse. É aqui que o trabalho analítico precisa se tornar mais exigente. A transposição automática de um léxico fundiário para o espaço marítimo produz pelo menos três distorções: (i) confunde regimes jurídicos distintos; (ii) subestima a centralidade do ordenamento e do procedimento; e (iii) reduz territorialidades marítimas a externalidades econômicas.

O mar, diferentemente do solo, não se organiza primariamente pela matriz privatista do domínio. A sua regulação, em linhas gerais, depende de um mosaico de regimes (nacionais e internacionais) e de instrumentos administrativos que definem usos, acessos, rotas, zonas de exclusão, padrões de segurança, áreas de proteção e condicionantes ambientais. O conflito, por isso, tende a deslocar-se da disputa por titularidade para a disputa por reconhecimento e permanência de usos, tendo em vista que o que está em jogo é a continuidade de territorialidades de uso comum, muitas vezes não registradas, pouco cartografadas e raramente traduzidas em linguagem estatal. Esse deslocamento não diminui a gravidade do conflito; ao contrário, torna-o mais difícil de juridificar, porque os danos nem sempre se

apresentam como perda formal de um bem, mas como restrição progressiva da vida, a exemplo de encurtamento de rotas, aumento de risco, redução de áreas seguras, interferências sobre ciclos ecológicos, sobreposições com zonas de navegação e com infraestruturas lineares.

Há também um risco epistemológico. Ao insistir na analogia total, corre-se o perigo de reconhecer a violência territorial apenas quando ela assume a forma que o Estado sabe enxergar, ou seja, a forma dominial. O resultado é perverso. Quanto mais “comum” e “difuso” é o Território Marítimo Tradicional, menos ele aparece como território; e quanto menos aparece, mais facilmente se torna disponível ao planejamento setorial. Nesse ponto, a crítica decolonial é decisiva, uma vez que o problema não é a ausência de território, mas a seletividade das gramáticas estatais de territorialização, isto é, dos modos pelos quais o Estado atribui legibilidade a certos usos e invisibiliza outros (Santos, 2006; Porto-Gonçalves, 2006).

A noção de “*ocean grabbing*” emergiu, na literatura internacional, como tentativa de nomear processos de apropriação e reordenamento do espaço marinho que excluem usuários tradicionais e reconfiguram bens comuns em favor de agendas econômicas dominantes (Bennett *et al.*, 2015). Como conceito, ela tem força política, uma vez que revela que o mar também pode ser capturado, não apenas por ocupação física, mas por decisões regulatórias que reescrevem prioridades de uso, atribuem zonas exclusivas e redefinem quem pode circular, pescar ou simplesmente existir no espaço marítimo (Bennett *et al.*, 2015). Seu mérito é deslocar o foco do “empreendimento” para a “governança”, ou seja, não é apenas a turbina ou o cabo que captura, mas o regime decisório que torna certas vidas negociáveis.

O conceito, entretanto, precisa ser usado com rigor para não se tornar um rótulo totalizante. Primeiro, porque o *offshore* opera frequentemente por uma combinação de exclusões “duras” (zonas de segurança, restrições temporárias, interdições) e exclusões “suaves” (aumento de risco percebido, deslocamento de rotas, perda de previsibilidade), que não equivalem à expropriação fundiária clássica, mas podem ser tão destrutivas quanto (Schlüter *et al.*, 2023). Segundo, porque parte das restrições marítimas se dá em linguagem de “segurança” e “interesse público” (Roszko, 2020), o que exige análise jurídico-institucional minuciosa: quem define o risco? com base em que evidências? com que participação? com que mecanismos de contestação? Terceiro, porque a categoria corre o risco de obscurecer um elemento específico do *offshore*: a interdependência entre mar e terra. Mesmo quando a turbina está no mar, o gargalo político-jurídico recai frequentemente em terra (nos pontos de aterragem, nos corredores de transmissão, nos portos, nos canteiros, nas estradas, nas subestações, nos fluxos de trabalhadores e mercadorias) (Souto, 2009). Assim, o “*grab*” pode ocorrer por etapas, com efeitos cumulativos, e sua materialidade pode ser terrestre.

Desta forma, a utilidade analítica do *ocean grabbing* depende de uma operação dupla, a de reconhecer seu valor como alerta para a captura do comum marítimo, mas recusar seu uso como atalho que dispense a análise das engrenagens jurídicas concretas, tendo em vista que o conflito *offshore* tende a se configurar como conflito regulatório e procedimental. A disputa central desloca-se para o desenho das regras: como se definem áreas? como se hierarquizam usos? como se incorporam territorialidades tradicionais? como se administram incertezas ecológicas? como se lidam impactos cumulativos? quais são os mecanismos de participação, contestação e revisão? Em suma, no *offshore*, a arena do conflito é, com frequência, a própria arquitetura institucional do planejamento e do licenciamento.

Isso recoloca a Justiça em termos menos intuitivos, mas mais decisivos. A Injustiça não se manifesta apenas na distribuição final de benefícios e danos; ela pode estar inscrita no procedimento que define o que conta como dado, quem é ouvido, quais riscos são toleráveis e quais perdas são compensáveis. Quando o regime decisório opera por fragmentação (empreendimento a empreendimento, área a área, etapa a etapa), ele tende a transformar o cumulativo em invisível. E quando transforma o cumulativo em invisível, torna a prevenção politicamente improvável e juridicamente residual (o que deveria ser planejamento se converte em gestão de danos).

Há ainda um ponto sensível, que é a produção de evidências. O regime *offshore* é frequentemente justificado por estudos técnicos e modelos de impacto que se apresentam como neutros, mas que carregam as escolhas normativas sobre o que medir, onde medir, por quanto tempo, com que indicadores, com que tolerâncias, com que recortes espaciais. A tecnicidade, nesse sentido, pode funcionar como forma sofisticada de exclusão. Não porque a técnica seja descartável, mas porque a técnica, sem pluralidade epistemológica e sem controle social, pode reproduzir a assimetria que pretende administrar. O conflito marítimo, portanto, não é apenas conflito por espaço, é conflito por definição de realidade. Quem define o mar? Quem define o risco? Quem define o que é “interesse público”?

Diante disso, tem-se que a analogia entre os conflitos associados à implantação de empreendimentos eólicos *onshore* e aqueles projetados para o ambiente *offshore*, embora heurística, encerra uma armadilha analítica relevante quando mobilizada de forma totalizante. Ao transpor automaticamente categorias como “desposseção”, “sacrifício territorial” ou “*green grabbing*” do contexto fundiário para o espaço marítimo, corre-se o risco de obscurecer as especificidades jurídicas, institucionais e operacionais que estruturam o *offshore*, reduzindo a crítica a um diagnóstico presuntivo. Essa operação não apenas fragiliza a capacidade explicativa da análise, como compromete sua eficácia normativa.

Ao deslocar o foco do desenho regulatório e dos mecanismos concretos de governança, a denúncia tende a perder capacidade de incidir sobre os pontos institucionais onde a Injustiça efetivamente se produz. O resultado é um duplo impasse, ou uma crítica maximalista, politicamente descartável, ou uma crítica domesticada, absorvida pelo discurso procedimental, que reforça a necessidade de uma abordagem situada, capaz de reconhecer continuidades estruturais sem abdicar da análise específica das formas pelas quais a regulação marítima, a funcionalização da costa e os dispositivos participativos condicionam a efetividade potencial da Justiça no contexto *offshore*.

O que se busca, aqui, é evitar dois erros simétricos: reduzir o *offshore* a uma repetição do *onshore* (apagando sua especificidade regulatória) e tratar o *offshore* como uma novidade absoluta (apagando a continuidade histórica de assimetrias e captura). O caminho intermediário é mais exigente, ou seja, reconhecer continuidades estruturais (concentração de poder, seletividade do reconhecimento, fragilidade distributiva) e, simultaneamente, descrever as descontinuidades institucionais (regimes jurídicos distintos, centralidade do procedimento, interdependência mar-terra).

É por isso que os itens seguintes precisam partir das narrativas comunitárias não como ilustração de um conceito já pronto, mas como laboratório crítico da efetividade potencial. Se a Justiça prometida pelo marco regulatório é real, ela deve aparecer, ainda que parcialmente, na experiência. Se ela é apenas promessa formal, suas fraturas emergirão nos relatos, na percepção de risco, na insegurança sobre acesso, na falta de informação qualificada, na sensação de decisão tomada “de longe”, na conversão de usos tradicionais em exceções toleradas. A confrontação empírica, assim, é o lugar onde a analogia se prova, ou se desfaz, e onde o conflito marítimo adquire densidade jurídica, política e humana.

4.3 Metodologia de coleta e análise de dados empíricos (entrevistas semiestruturadas)

Ao longo deste trabalho, foram mobilizadas distintas estratégias metodológicas, adequadas às especificidades de cada eixo analítico, incluindo a análise normativa, o exame comparado de marcos regulatórios e a revisão crítica da literatura especializada. No entanto, o desenvolvimento do levantamento empírico revelou a necessidade de um delineamento próprio, razão pela qual a metodologia de coleta e análise dos dados empíricos é apresentada em seção autônoma. Neste capítulo, portanto, a pesquisa adota abordagem qualitativa de caráter empírico-interpretativo, tendo como principal instrumento de coleta de dados entrevistas semiestruturadas, orientadas por roteiro previamente aprovado pelo Comitê de

Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Ceará (Parecer nº 7.277.692).

À luz das tipologias de abordagens qualitativas sistematizadas por Creswell (2014, p. 86-90), a investigação desenvolvida se aproxima do delineamento de estudo de caso qualitativo, uma vez que se debruça sobre um recorte territorial e institucional específico, analisado em profundidade a partir de múltiplas fontes empíricas e normativas. As entrevistas semiestruturadas operam como instrumento de acesso a relatos situados que informam a compreensão do caso, sem pretensão de reconstrução cultural etnográfica, de identificação de essências fenomenológicas ou de geração de Teoria Fundamentada.

No que se refere à estrutura do relato do estudo de caso, adotou-se uma organização linear e analítica, conforme proposta por Yin (2009), estruturada a partir de eixos temáticos previamente definidos. Essa opção permite articular de forma sistemática o contexto do caso, os dados empíricos produzidos pelas entrevistas semiestruturadas e as categorias normativas mobilizadas na análise, sem recorrer a formatos narrativos ou vinhetas descritivas. O relato do caso assume, assim, caráter avaliativo e analítico, compatível com a finalidade jurídica da pesquisa.

A opção pela realização de entrevistas semiestruturadas não se limita a um procedimento técnico de obtenção de informações, mas constitui também um recurso metodológico voltado à incorporação de saberes localmente situados, frequentemente marginalizados nos processos formais de planejamento e regulação. Nesse sentido, o trabalho empírico opera como instância de escuta qualificada, permitindo que relatos, experiências e avaliações formuladas a partir do território informem a análise jurídica da transição energética com o enfoque na tipologia *offshore*, sem que isso implique a adoção de categorias analíticas próprias de outros campos disciplinares.

O método não tem por objetivo reconstruir “percepções” no sentido sociológico ou psicológico do termo, mas identificar como os relatos empíricos expressam tensões, expectativas e reivindicações juridicamente relevantes, à luz das três dimensões da Justiça mobilizadas no referencial teórico da pesquisa: Justiça Processual, Justiça Distributiva e Justiça de Reconhecimento. Os dados empíricos são, portanto, tratados como insumos analíticos normativamente orientados, e não como representações subjetivas isoladas.

O trabalho de campo foi realizado no período compreendido entre fevereiro e outubro de 2025, abrangendo os municípios do Litoral Setentrional do Rio Grande do Norte de Pedra Grande, São Bento do Norte, Caiçara do Norte, Galinhos, Guamaré e Macau, região que concentra número expressivo de requerimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos eólicos *offshore* em tramitação junto ao IBAMA. As atividades de campo

foram organizadas em duas etapas distintas, conforme cronograma previamente definido, de modo a otimizar o deslocamento territorial e a viabilidade logística da pesquisa. A primeira etapa compreendeu visitas aos municípios de Pedra Grande, São Bento do Norte e Caiçara do Norte, com deslocamentos terrestres sucessivos entre os municípios. A segunda etapa abrangeu os municípios de Galinhos, Guamaré e Macau, envolvendo, no caso de Galinhos, travessia fluvial seguida de deslocamento rodoviário. A divisão do trabalho de campo em etapas permitiu a realização sistemática das entrevistas, bem como a adaptação do cronograma às especificidades geográficas e de acesso dos territórios pesquisados.

A coleta e a análise dos dados foram conduzidas de forma iterativa, conforme orientação clássica da pesquisa qualitativa, reconhecendo-se que decisões relativas ao campo, ao instrumento e ao número de entrevistas são progressivamente refinadas à medida que o pesquisador se aproxima do fenômeno investigado (Creswell, 2014). Assim, o roteiro de entrevistas e as estratégias de acesso ao campo foram ajustados ao longo do trabalho empírico, sem prejuízo da coerência analítica, de modo a responder às especificidades territoriais e institucionais dos contextos pesquisados (Creswell, 2014). Essa abordagem permitiu maior aderência entre o desenho metodológico e as condições concretas de realização da pesquisa.

A delimitação do público-alvo das entrevistas partiu de uma concepção jurídico-política de comunidades tradicionais que combina critérios normativos, territoriais e histórico-estruturais, evitando tanto definições essencialistas quanto a presunção de representatividade política formal. Adotou-se como referência o enquadramento previsto no Decreto nº 6.040/2007 (Brasil, 2007), compreendido como critério mínimo de identificação, articulado ao autorreconhecimento e, sobretudo, ao vínculo material, simbólico e funcional com o território costeiro e seus recursos naturais. Ressalte-se que, à época da realização do trabalho de campo, os municípios pesquisados não possuíam comunidades tradicionais registradas na plataforma “Territórios Tradicionais” do Ministério Público Federal,¹⁴⁶ circunstância que evidencia dinâmicas persistentes de subregistro institucional e invisibilização administrativa, mas que não foi tomada como critério excludente para a definição do público-alvo da pesquisa.

Inspirada na abordagem desenvolvida por Araújo (2021), a pesquisa compreende as

¹⁴⁶ A plataforma Territórios Tradicionais, mantida pelo Ministério Público Federal (MPF), é um instrumento público de mapeamento e sistematização de informações sobre povos e comunidades tradicionais no território nacional. Seu objetivo é reunir, de forma georreferenciada e declaratória, dados sobre a localização, o tipo de comunidade e eventuais conflitos ou demandas associadas a esses territórios, com a finalidade de subsidiar a atuação institucional do MPF, apoiar políticas públicas e ampliar a visibilidade administrativa desses grupos (Brasil, 2019b). O cadastro na plataforma não possui caráter constitutivo de direitos, funcionando como ferramenta de registro e apoio à proteção institucional, estando sujeito a limites decorrentes de subnotificação, atualização desigual e dependência de fluxos informacionais locais (Brasil, 2019b).

comunidades tradicionais, em especial as comunidades pesqueiras artesanais, como grupos socialmente constituídos a partir do uso continuado do território, da dependência econômica direta dos ecossistemas marinhos e costeiros e de trajetórias históricas marcadas por processos de invisibilização e vulnerabilização estatal. Nesse sentido, a seleção dos participantes não se orientou pela categoria genérica de “liderança comunitária”,¹⁴⁷ reconhecida como conceitualmente imprecisa e suscetível a disputas internas e processos de cooptação, mas por perfis empíricos verificáveis, tais como pescadores e pescadoras artesanais, marisqueiras, extrativistas e moradores e moradoras com vínculo prolongado e reconhecido com as atividades tradicionais locais. O perfil dos participantes encontra-se no Quadro 4.

Quadro 4 – Perfil dos(as) Participantes (P)

Dimensão	Descrição
Quantitativo geral	34 participantes (P1–P34)
Distribuição por município	Caiçara do Norte: 2 (P1, P3) Macau: 1 (P2) São Bento do Norte: 2 (P4–P5) Pedra Grande (Enxu Queimado): 6 (P6–P11) Guamaré: 11 (P12–P22) Macau – RDS Ponta do Tubarão: 8 (P23–P30) Galinhos: 4 (P31–P34)
Formato de participação	Entrevistas individuais: 3 (P1–P3) Atividades em grupo: 31 (P4–P34)
Gênero autodeclarado	Mulheres: 24 participantes (P1, P2, P3, P4, P6, P7, P8, P9, P10, P11, P12, P13, P14, P15, P16, P17, P20, P22, P23, P27, P28, P31, P32, P33) Homens: 10 participantes (P5, P18, P19, P21, P24, P25, P26, P29, P30, P34)
Faixa etária declarada	20–29 anos: 2 mulheres 30–39 anos: 2 mulheres e 2 homens 40–49 anos: 4 mulheres 50–59 anos: 4 mulheres e 1 homem 60 anos ou mais: 1 mulher e 1 homem
Profissão/ocupação (visão geral)	Predominam ocupações vinculadas ao mar e à pesca artesanal (pescador/a, marisqueira), com recorrência de papéis de liderança comunitária (colônia, associações). Também estão representadas atividades de artesanato, estudantes, docência, serviço público,

¹⁴⁷ Reconhece-se expressamente que a mediação por lideranças locais não garante, por si só, representação democrática plena, tampouco neutralidade política. A literatura crítica sobre governança territorial e conflitos socioambientais indica que lideranças podem, em determinados contextos, encontrar-se atravessadas por assimetrias de poder, disputas internas ou processos de cooptação institucional (Araújo, 2021). Trata-se de um limite estrutural da pesquisa, inerente a investigações empíricas em territórios marcados por desigualdades históricas, e que não pode ser plenamente controlado pelo desenho metodológico. Ainda assim, a opção por essa via de acesso reflete uma realidade empírica posta, na qual os canais de mediação local constituem, na prática, as principais portas de entrada para pesquisas de campo. O controle metodológico desse risco será realizado *a posteriori*, no momento da análise, por meio da leitura crítica dos discursos, da comparação entre relatos e da triangulação com outras fontes normativas e documentais.

	terceiro setor, gestão pública municipal (meio ambiente e pesca), além de engenharia civil e atuação em movimentos sociais.

Fonte: Elaboração própria.

A diversidade interna das comunidades foi tratada como dado analítico relevante, e não como viés metodológico, de modo que a amostra buscou contemplar diferentes posições sociais, graus de engajamento político e experiências territoriais. Essa estratégia permite qualificar os relatos empíricos sem pressupor representação democrática formal, conferindo maior densidade analítica à investigação dos impactos e riscos associados à implementação de parques eólicos *offshore* sobre os direitos das comunidades tradicionais. Por fim, a seleção dos participantes não buscou representatividade estatística. O número final de entrevistas foi definido a partir dos critérios de diversidade interna dos relatos, saturação temática e viabilidade temporal e logística, conforme práticas consolidadas em pesquisa qualitativa em ciências humanas (Flick, 2014).

As entrevistas foram realizadas em formato individual e, quando apropriado ao contexto local, em pequenos grupos, sempre de maneira presencial e em espaços reservados, previamente acordados com os participantes, de modo a assegurar condições adequadas de confidencialidade e escuta qualificada. Mediante consentimento livre e esclarecido (Apêndice B), as entrevistas foram gravadas em áudio e posteriormente transcritas de forma integral. Todos os procedimentos éticos observaram integralmente a Resolução CNS nº 510/2016 (Brasil, 2016), assegurando anonimato, confidencialidade dos dados, possibilidade de retirada do consentimento a qualquer momento e devolutiva coletiva dos resultados às comunidades participantes.

O roteiro semiestruturado (Apêndice A) foi elaborado para favorecer a produção de narrativas abertas e situadas, evitando indução de respostas, e organizado em blocos temáticos diretamente relacionados às dimensões analíticas da Justiça Distributiva, Processual e de Reconhecimento. A construção do instrumento empírico foi inspirada no quadro analítico proposto por Williams e Doyon (2019) (Anexo A), que operacionaliza essas três dimensões da Justiça no contexto das transições energéticas, permitindo a identificação sistemática de padrões de inclusão e exclusão decisória, distribuição de benefícios e ônus, bem como formas de reconhecimento (ou não reconhecimento) de modos de vida, saberes e vínculos territoriais.

Nesse sentido, o roteiro contemplou eixos relativos a: (i) acesso à informação, transparência institucional e oportunidades efetivas de participação em processos decisórios; (ii) expectativas, incertezas e riscos associados aos empreendimentos eólicos *offshore*; (iii)

impactos potenciais sobre trabalho, modos de vida e uso social do território; e (iv) avaliações normativamente orientadas sobre a distribuição de benefícios, o reconhecimento cultural e a proteção de direitos.

A análise dos dados empíricos foi conduzida por meio de análise temática reflexiva, conforme sistematizada por Braun e Clarke (2006), entendida como um procedimento analítico interpretativo voltado à identificação de padrões de sentido socialmente produzidos no interior do *corpus* empírico. A análise foi desenvolvida em seis etapas interdependentes, não lineares: (i) familiarização aprofundada com o material empírico, a partir de leitura reiterada e integral das transcrições das entrevistas individuais e coletivas; (ii) codificação inicial sistemática, com a atribuição de códigos a trechos semanticamente relevantes, preservando a proximidade com a linguagem dos participantes; (iii) organização e agregação dos códigos, com identificação de padrões recorrentes de sentido; (iv) revisão analítica dos agrupamentos, à luz da coerência interna e da distinção conceitual entre categorias; (v) definição e nomeação analítica dos núcleos temáticos; e (vi) articulação interpretativa dos achados empíricos com o referencial teórico adotado, em especial o debate sobre Transição Energética Justa.

A análise não assume caráter indutivo puro. Trata-se de uma análise temática híbrida, na qual categorias teoricamente informadas orientaram a leitura inicial dos dados, sem impedir a emergência de subtemas empíricos não previamente antecipados. As três dimensões da Justiça (Processual, Distributiva e de Reconhecimento) operaram como eixos analíticos estruturantes, a partir dos quais foram organizados os padrões empíricos identificados, permitindo tensionar o desenho normativo da transição energética com a experiência vivida pelas comunidades afetadas.

Na fase de codificação, foi elaborado um *codebook* analítico, composto por 143 códigos (Apêndice C), construídos a partir da leitura sistemática das entrevistas e continuamente refinados ao longo do processo analítico. Os códigos foram posteriormente agrupados em conjuntos analíticos centrais (Grupos 1 a 3) e transversais (Grupos 4 a 6), segundo sua função interpretativa no *corpus*, não como categorias estanques, mas como lógicas de leitura dos dados (Quadro 5 e Apêndice D).

Quadro 5 – Agrupamentos dos Códigos gerados no ATLAS.ti (Grupo de Códigos)

GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4	GRUPO 5	GRUPO 6
Justiça	Justiça	Justiça de	Assimetrias	Dinâmicas	Contexto
Processual	Distributiva	Reconhecimento	de	Sociais e	Estrutural e

			Efetividade	Psíquicas do Conflito	Geopolítico
Reúne códigos relacionados a procedimentos decisórios, participação, escuta, circulação de informação e governança, sendo organizado em subnúcleos analíticos referentes a (i) falhas de participação e decisão, (ii) informação, opacidade e mediação, (iii) consulta, consentimento e legitimidade, e (iv) governança e atuação estatal. Esse grupo fundamenta o subitem 4.4.1.	Agrega códigos relativos à compensação, indenização, <i>royalties</i> , emprego, renda, perdas materiais e externalização de danos, estruturado em subnúcleos sobre (i) compensação e indenização, (ii) desvio distributivo de <i>royalties</i> , (iii) trabalho e economia local, e (iv) danos e irreparabilidade. Esse conjunto orienta o subitem 4.4.2.	Concentra códigos associados a modos de vida, território vivido, saberes locais, estigmatização e identidade coletiva, organizados em subnúcleos relativos a (i) modos de vida e território, (ii) epistemologias e saberes, (iii) deslegitimação simbólica e estigmatização, e (iv) identidade coletiva e representação. Esse grupo fundamenta o subitem 4.4.3.	Reúne códigos que expressam o descompasso entre a existência formal de direitos, normas e discursos e sua não concretização prática, operando como tese transversal que atravessa os três subitens analíticos, sem constituir seção autônoma.	Agrega códigos relativos a sofrimento, medo, exaustão, violência e fragmentação comunitária, sendo mobilizado como qualificador interpretativo dos impactos vividos.	Reúne códigos que situam os conflitos locais no interior de dinâmicas mais amplas de pressão geopolítica, narrativa desenvolvimentista e transição energética em escala global.

Fonte: Elaboração própria.

O processo de codificação e organização dos dados foi realizado com o apoio do software de análise qualitativa assistida por computador *ATLAS.ti*, ferramenta amplamente utilizada em pesquisas empíricas internacionais e nacionais por sua capacidade de assegurar rastreabilidade analítica, sistematização de códigos, transparência procedimental e manejo rigoroso de grandes volumes de dados qualitativos (Creswell, 2014). O uso do software possui caráter estritamente instrumental e não substitui, em nenhuma etapa, a interpretação crítica e reflexiva, que permanece como elemento central do processo analítico.

A pesquisa adota uma estratégia de triangulação qualitativa com níveis analíticos aninhados, inspirada nas discussões sobre triangulação como procedimento de validação qualitativa (Creswell, 2014) e na noção de delineamentos aninhados enquanto arranjos

funcionais entre componentes analíticos, originalmente desenvolvida no campo dos métodos mistos (Creswell; Fetters; Ivankova, 2004), aqui aplicada em um desenho exclusivamente qualitativo. Conforme a literatura clássica da pesquisa qualitativa, a triangulação é mobilizada não como mecanismo de verificação de “verdade” empírica, mas como estratégia de fortalecimento da credibilidade, consistência analítica e robustez interpretativa dos achados (Creswell, 2014).

A triangulação foi desenvolvida em três níveis complementares. O primeiro consiste na triangulação de fontes empíricas, mediante a comparação entre entrevistas realizadas em diferentes municípios e entre participantes com distintas posições sociais e vínculos territoriais, permitindo identificar convergências, divergências e padrões recorrentes nos relatos. O segundo nível corresponde à triangulação empírico-normativa, por meio do cotejo sistemático entre os dados empíricos e o marco jurídico-institucional aplicável, incluindo direitos das comunidades tradicionais, com o objetivo de evidenciar desalinhamentos normativos, lacunas regulatórias e riscos de Injustiça Energética. O terceiro nível refere-se à triangulação prospectiva, que articula os dados empíricos coletados com experiências documentadas de conflitos socioambientais associados a empreendimentos eólicos *onshore* no Nordeste brasileiro. Essas experiências não são utilizadas como analogias diretas ou inferências causais, mas como referencial comparativo de padrões de vulnerabilização, permitindo a identificação de riscos regulatórios e institucionais potencialmente reprodutíveis no contexto *offshore*.

Essa estratégia possibilita tratar a ausência de parques eólicos *offshore* em operação não como limitação empírica absoluta, mas como condição analítica para o desenvolvimento de uma avaliação *ex ante*, orientada à prevenção de violações de direitos e ao aprimoramento de standards normativos e institucionais, em consonância com os critérios de validade qualitativa baseados em coerência, plausibilidade interpretativa e transparência analítica.

A pesquisa reconhece limitações inerentes ao seu desenho e às condições concretas de realização do trabalho de campo. Em primeiro lugar, trata-se de investigação qualitativa, o que afasta qualquer pretensão de generalização estatística dos resultados. Em segundo lugar, o acesso aos participantes dependeu, em parte, de mediações locais, as quais, embora necessárias para a inserção territorial da pesquisa, podem refletir assimetrias de poder, disputas internas e contextos de vulnerabilização social presentes nas comunidades pesquisadas. Nesse contexto, registrou-se a recusa de potenciais participantes em conceder entrevistas, motivada sobretudo pelo receio de retaliações institucionais, econômicas ou políticas, especialmente em um cenário marcado por expectativas e incertezas em torno da

instalação de empreendimentos eólicos *offshore*.

Ademais, a realização das entrevistas foi condicionada a limitações práticas de agenda dos participantes, mesmo quando o trabalho de campo foi planejado para coincidir com períodos de realização de reuniões, audiências públicas, encontros comunitários e outros eventos destinados a discutir a presença de usinas eólicas e seus possíveis impactos. A essas restrições somam-se as limitações temporais da própria pesquisadora, decorrentes da necessidade de conciliar o trabalho empírico com outras atividades profissionais e acadêmicas, bem como os desafios analíticos associados ao volume e à densidade dos dados qualitativos produzidos em um intervalo relativamente curto de tempo.

Por fim, o caráter prospectivo do objeto empírico, diante da inexistência de parques eólicos *offshore* em operação na área estudada, impõe limites à análise de impactos concretos, deslocando o foco interpretativo para a identificação de riscos institucionais, lacunas normativas e potenciais padrões de Injustiça. Tais limitações não invalidam a pesquisa, mas delimitam o alcance interpretativo de seus resultados, que devem ser compreendidos como contribuições analíticas situadas, juridicamente orientadas e normativamente críticas, voltadas à compreensão e à prevenção de violações de direitos em contextos de transição energética.

4.4 Relatos comunitários e a concretização das assimetrias de efetividade

Este item tem por objetivo demonstrar como as assimetrias de efetividade normativa, discutidas nos capítulos anteriores em chave jurídico-institucional, concretizam-se nos relatos comunitários, a partir da experiência vivida, antecipada e narrada pelas comunidades costeiras investigadas. Trata-se do ponto de inflexão empírico da dissertação, no qual a análise temática dos dados qualitativos permite deslocar o debate da norma em abstrato para os modos pelos quais direitos, procedimentos e promessas associadas à transição energética são percebidos, interpretados e projetados no território.

A leitura panorâmica do *corpus* codificado no *ATLAS.ti* evidencia que, mesmo em um contexto prospectivo, anterior à implantação de empreendimentos eólicos *offshore*, os relatos se organizam prioritariamente em torno de déficits procedimentais, assimetrias informacionais e expectativas de impacto formuladas a partir de experiências pretéritas e de padrões institucionais já conhecidos. Nesse sentido, a centralidade da Justiça Processual, seguida pelas dimensões distributiva e de reconhecimento, não deve ser compreendida como hierarquia normativa abstrata, mas como expressão empírica do momento do ciclo decisório em que o conflito se instala, confirmando que as controvérsias socioambientais se iniciam antes da

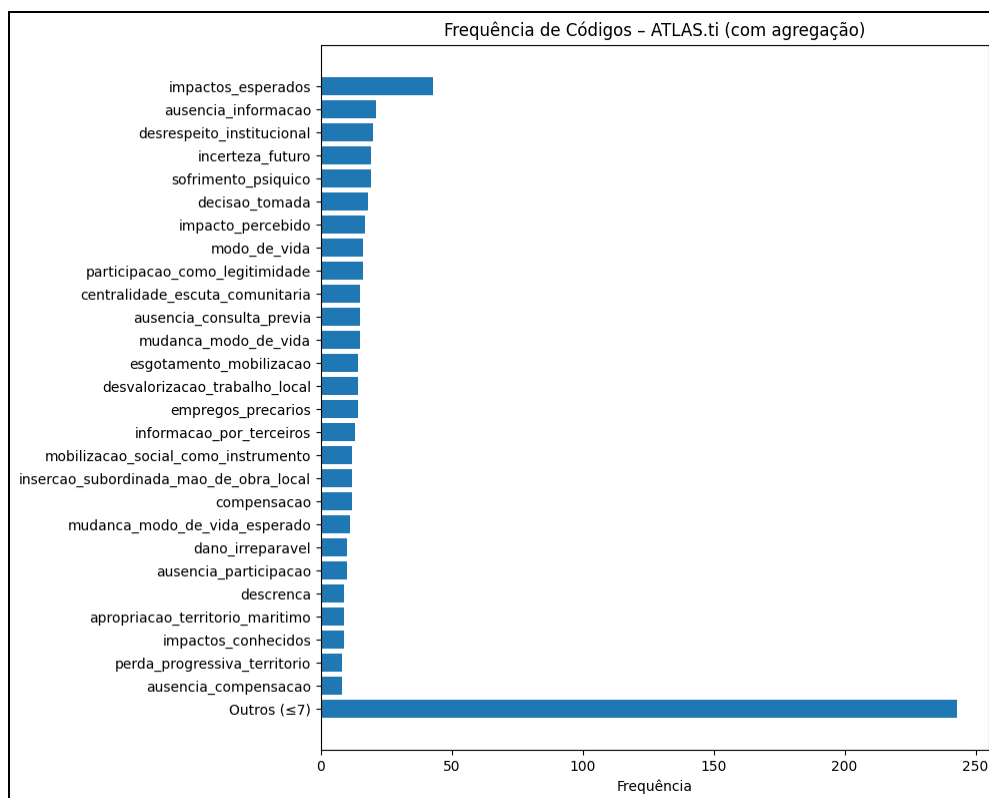
materialização física dos projetos, no plano das decisões, anúncios, licenciamentos e arranjos de governança.

A análise desenvolvida neste item articula três níveis complementares de leitura empírica: (i) a distribuição e recorrência dos códigos e grupos analíticos por território, que permite identificar padrões e variações regionais sem inferências deterministas; (ii) as coocorrências entre códigos associados às diferentes dimensões da Justiça, revelando cadeias de sentido que conectam falhas processuais a efeitos distributivos e de reconhecimento; (iii) a incorporação de ambivalências que qualificam a análise ao evidenciar aceitação parcial, expectativas pragmáticas e dissensos internos.

Essa leitura é tensionada, ao longo do item, por um esforço contínuo de triangulação empírico-normativa e prospectiva, dialogando com experiências documentadas de conflitos associados a empreendimentos energéticos no Nordeste brasileiro e com a literatura da Justiça. O objetivo não é estabelecer analogias causais diretas, mas situar os relatos comunitários em um quadro analítico mais amplo, no qual a antecipação de riscos, a memória de impactos passados e a percepção de decisões já tomadas operam como elementos centrais na produção das assimetrias de efetividade que atravessam as três dimensões da Justiça analisadas nos subitens seguintes.

A leitura panorâmica do *corpus* codificado no *ATLAS.ti*, voltada a buscas prospectivas sobre empreendimentos eólicos *offshore*, foi iniciada pela análise das frequências de códigos, entendidas aqui como um indicador descritivo da recorrência com que determinadas categorias foram mobilizadas nos trechos analisados, sem que isso seja tomado como medida de intensidade, causalidade ou prevalência social fora do material (Figura 14).

Figura 14 – Frequência de Códigos (ATLAS.ti)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do *ATLAS.ti*.

Nesse recorte, observa-se a predominância de *impactos_esperados* (43 ocorrências) em comparação com os demais códigos de maior frequência, seguida por *ausencia_informacao* (21) e *desrespeito_institucional* (20). Na sequência, aparecem *incerteza_futuro* (19) e *sofrimento_psiquico* (19), bem como *decisao_tomada* (18) e *impacto_percebido* (17). Esse conjunto inicial já delimita um traço metodologicamente relevante, o de que mesmo quando o objeto imediato é prospectivo, a codificação registra que tais expectativas são formuladas, com recorrência, em chave de risco percebido, assimetria informacional e déficits procedimentais, em vez de se concentrarem em benefícios ou oportunidades abstratas. Para evitar leituras reificantes, convém explicitar que os códigos agregam campos semânticos e não “variáveis” isoladas. Em *impactos_esperados*, por exemplo, não se trata de uma categoria monolítica, mas de um rótulo que organiza trechos nos quais as pessoas entrevistadas projetam efeitos potenciais sobre território, trabalho, circulação, modos de vida e rotinas coletivas, frequentemente articulando expectativas a experiências institucionais e às condições do processo decisório.

A presença concomitante, entre os códigos mais frequentes, de *modo_de_vida* (16), *mudanca_modo_de_vida* (15) e *mudanca_modo_de_vida_esperado* (11) reforça que a

prospecção comunitária tende a traduzir “impacto” em termos de reconfiguração cotidiana e territorial, e não apenas como dano ambiental estrito. Do mesmo modo, *ausencia_informacao* aparece, no material, em proximidade analítica com *desrespeito_institucional*, o que afasta a interpretação de que se trata apenas de “falta de dados”. A codificação sugere que o déficit informacional é narrado como componente de um modo de relacionamento institucional percebido como assimétrico, pouco responsivo ou pouco transparente. A articulação entre *incerteza_futuro* e *sofrimento_psiquico* (ambos com 19 ocorrências) reforça que a incerteza não é apenas uma categoria cognitiva (não saber), mas também uma categoria experiencial (o que a indeterminação produz no plano subjetivo), especialmente quando vinculada a expectativas de mudanças de difícil controle local.

Outro núcleo recorrente diz respeito à percepção de *decisao_tomada* (18) e aos códigos associados a falas sobre participação. Embora *ausencia_consulta_previa* (15) e *ausencia_participacao* (10) não sejam os mais frequentes do conjunto, sua presença consistente, somada a *participacao_como_legitimidade* (16) e *centralidade_escuta_comunitaria* (15), indica que o tema da participação emerge no *corpus* com duplo movimento: (i) como crítica a arranjos percebidos como fechados ou instrumentais e (ii) como critério normativo de legitimidade do processo. Nessa direção, códigos como *informacao_por_terceiros* (13) e *participacao_instrumental* (2) registram, no material, enunciados que descrevem circulação indireta de informação e mecanismos participativos percebidos como formais ou tardios, compondo um quadro em que a expectativa sobre o *offshore* é atravessada por como se informará, quem informará e em que momento do ciclo decisório.

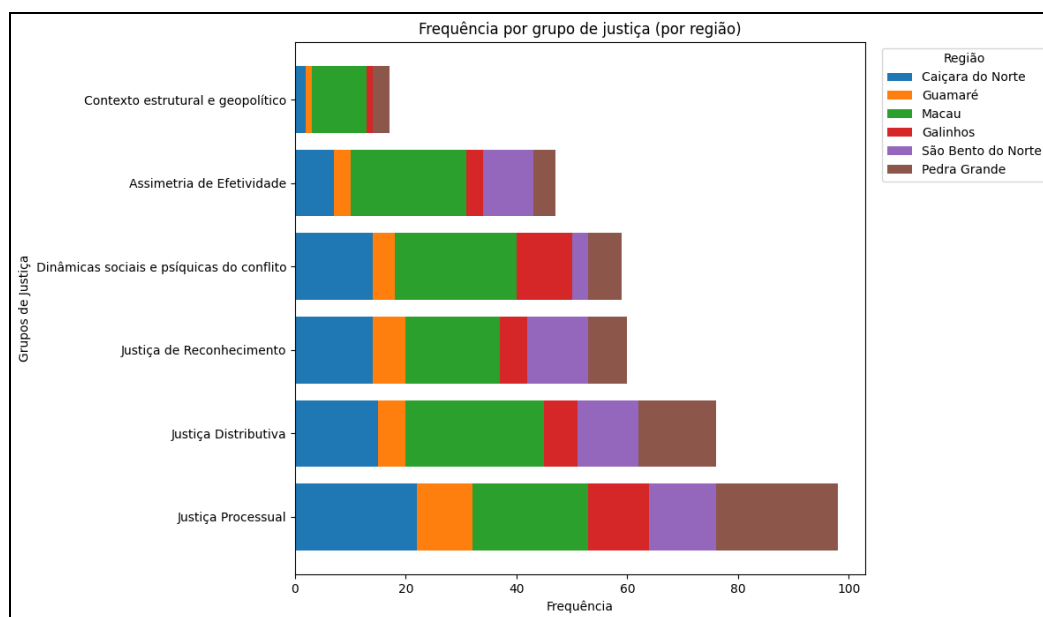
As questões de gênero emergem no *corpus* com menor densidade relativa, mas de modo suficientemente consistente para justificar sua inclusão no panorama empírico. Os códigos *impactos_genero* (6) e *sobrecarga_genero* (6) aparecem associados a relatos nos quais as mulheres figuram como maioria entre as participantes da pesquisa e como aquelas que descrevem maior engajamento nas mobilizações locais, inclusive ocupando, em alguns casos, posições de liderança nos processos organizativos. Importa destacar que o material não autoriza inferências causais sobre as razões dessa centralidade feminina, não sendo possível afirmar se esta decorre de arranjos domésticos, de dinâmicas estruturais de gênero, de trajetórias individuais ou de outros fatores contextuais. Ainda assim, os relatos codificados registram a percepção recorrente de que os homens participam menos das discussões e dos espaços deliberativos, o que desloca o foco analítico da explicação das causas para a descrição do padrão de engajamento tal como narrado pelas interlocutoras. Essa dimensão é tensionada

por códigos como *difficuldade_letramento_politico* (5) e *esgotamento_mobilizacao* (14), que apontam para custos subjetivos e práticos associados à participação continuada, sem que o *corpus* permita avançar, neste momento, para uma análise aprofundada das determinações de gênero subjacentes a esses processos.

As expectativas em relação ao *offshore* não emergem em um vazio informacional, mas são atravessadas por memórias de impactos passados (empreendimentos *onshore*, produção petrolífera na região, dentre outros), que tensionam promessas de desenvolvimento e condicionam a forma como as comunidades avaliam, de antemão, os possíveis efeitos dos empreendimentos no território. Assim, os códigos não foram separados rigidamente entre passado e futuro, pois a própria narrativa comunitária articula essas temporalidades.

Na etapa seguinte, a análise por Grupos de Códigos permite observar não apenas a distribuição agregada das ocorrências entre macroeixos analíticos, mas também como esses eixos são mobilizados de maneira diferenciada entre os territórios investigados (Figura 15).

Figura 15 – Frequência por Grupos e Região (*ATLAS.ti*)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do *ATLAS.ti*.

No plano geral, a predominância do grupo Justiça Processual (98 ocorrências), seguida por Justiça Distributiva (76) e Justiça de Reconhecimento (60), indica que o *corpus* se organiza prioritariamente em torno de questões procedimentais (informação, consulta, escuta e legitimidade), o que é compatível com o caráter prospectivo da pesquisa, realizada em um momento anterior à implementação dos empreendimentos *offshore*. Mais relevante, contudo, é

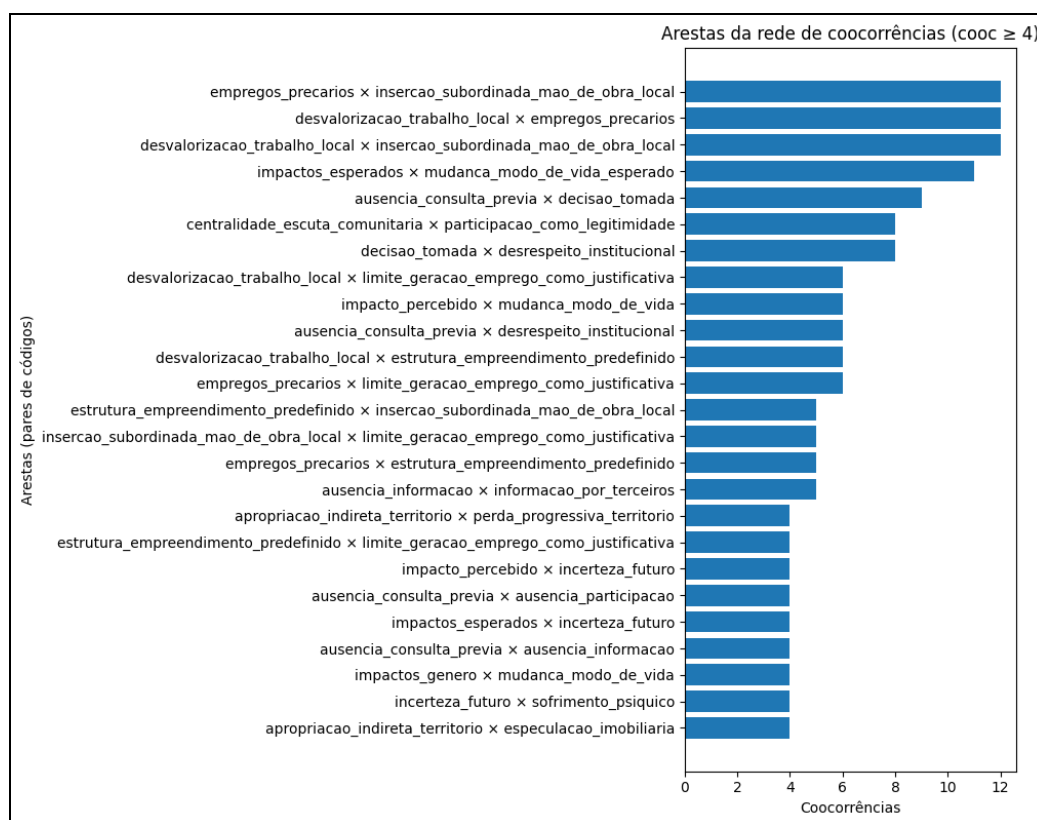
que a leitura desagregada por região evidencia variações no peso relativo desses eixos, sugerindo que, embora todos os territórios acionem preocupações processuais, eles o fazem a partir de ênfases distintas, relacionadas às experiências locais, ao formato das entrevistas (individuais ou coletivas) e às trajetórias institucionais e organizativas mencionadas nos relatos.¹⁴⁸

Assim, a análise por Grupos e regiões não serve para comparar “níveis” de conflito, mas para evidenciar que a Justiça Processual, embora central em todo o *corpus*, assume conteúdos e pesos distintos conforme o contexto territorial, o que reforça a necessidade de arranjos participativos sensíveis às especificidades locais, sem que isso implique qualquer inferência causal ou determinista a partir das frequências observadas.

A análise de coocorrências¹⁴⁹ foi utilizada como instrumento auxiliar para examinar articulações recorrentes de sentido, sem qualquer pretensão de inferir causalidade (Figura 16). No recorte das arestas mais fortes (corte cooc ≥ 4), destacam-se três blocos.

¹⁴⁸ Esse dado, porém, não autoriza a atribuição de “perfis fixos” às localidades nem a generalizações territoriais, mas cumpre uma função analítica específica: mostrar que a prospecção comunitária não é homogênea, mesmo quando estruturada por um mesmo repertório de categorias. A variação regional na mobilização dos grupos de códigos indica que os debates sobre *offshore* se ancoram em pontos de fricção diferenciados (ora mais centrados em procedimentos e participação, ora mais atravessados por preocupações distributivas ou de reconhecimento), revelando que a antecipação dos impactos se constrói de forma situada.

¹⁴⁹ A análise de coocorrências foi empregada nesta pesquisa como ferramenta auxiliar de leitura relacional dos discursos, com o objetivo de identificar quais categorias analíticas tendem a ser mobilizadas conjuntamente nos relatos das comunidades, sem atribuir a essas associações qualquer pretensão de causalidade ou correlação estatística. Nesse sentido, a coocorrência não foi utilizada para mensurar intensidade de impactos, nem para estabelecer nexos explicativos diretos entre fenômenos, mas para evidenciar padrões narrativos e articulações de sentido presentes nas falas, especialmente no modo como expectativas sobre os empreendimentos *offshore* são construídas em conjunto com referências a informação, participação, institucionalidade e modos de vida. Metodologicamente, optou-se por não interpretar a coocorrência como prova de dependência causal, hierarquia entre categorias ou generalização quantitativa, justamente para evitar a reificação indevida de dados qualitativos. O uso do recurso, portanto, permanece circunscrito à sua função analítica legítima: revelar sobreposições temáticas recorrentes que ajudam a compreender a lógica interna dos discursos e a complexidade das percepções comunitárias, sem substituir a análise interpretativa aprofundada dos trechos codificados. Logo, o dado responde à pergunta: “Quais sentidos estão sendo mobilizados juntos na fala?”, sendo importante com quem eles coocorrem, não só quantas vezes.

Figura 16 – Coocorrências ≥ 4 (ATLAS.ti)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do *ATLAS.ti*.

O primeiro envolve trabalho e inserção econômica: *empregos_precarios* × *insercao_subordinada_mao_de_obra_local* (12), *desvalorizacao_trabalho_local* × *empregos_precarios* (12) e *desvalorizacao_trabalho_local* × *insercao_subordinada_mao_de_obra_local* (12), além de conexões com *limite_geracao_emplogo_como_justificativa* (cooc 6 e 5) e *estrutura_empreendimento_predefinido* (cooc 6 e 5). Esses pares indicam que, quando a fala mobiliza “emprego”, ela tende a fazê-lo em conjunto com qualificações sobre precariedade, subordinação e limites do argumento empreguista, aproximando promessa econômica e crítica à qualidade/posição dos benefícios no território. Ademais, os discursos associam a geração de postos de trabalho a vínculos instáveis, funções periféricas e baixa capacidade de retenção de benefícios no Território, sugerindo que o trabalho aparece mais como argumento legitimador do empreendimento do que como vetor efetivo de desenvolvimento local.

O segundo bloco é processual-institucional: *ausencia_consulta_previa* × *decisao_tomada* (9), *decisao_tomada* × *desrespeito_institucional* (8) e *ausencia_consulta_previa* × *desrespeito_institucional* (6), além de *ausencia_informacao* ×

informacao_por_terceiros (5). O padrão sugere que o material codificado associa, com recorrência, “consulta” e “participação” a percepções de decisão prévia e a déficits informacionais mediados por terceiros, delineando uma crítica à forma de governança e à temporalidade do engajamento. Esses pares revelam que a crítica comunitária não se dirige apenas à inexistência formal de mecanismos participativos, mas à percepção de que as decisões já se encontram previamente definidas, esvaziando a participação de conteúdo substantivo. A associação recorrente entre ausência de informação e circulação de informação por terceiros reforça esse quadro, indicando déficits comunicacionais que alimentam incerteza, desconfiança e assimetrias de poder no processo decisório.

O terceiro bloco reúne impacto, modo de vida e incerteza: *impactos_esperados* × *mudanca_modo_de_vida_esperado* (11), *impacto_percebido* × *mudanca_modo_de_vida* (6), *impactos_esperados* × *incerteza_futuro* (4) e *incerteza_futuro* × *sofrimento_psiquico* (4). Aqui, a coocorrência reforça que “impacto” é narrado, no *corpus*, como transformação social e territorial antecipada, acompanhada por incerteza e por custo subjetivo. A expectativa de impacto aparece indissociável da antecipação de mudanças profundas nas formas de viver e trabalhar, frequentemente acompanhadas de sofrimento psíquico, o que evidencia que os impactos projetados não são percebidos apenas como riscos ambientais ou econômicos, mas como ameaças à continuidade de modos de vida socialmente enraizados.

Já a incorporação de ambivalências e códigos de contraste foi realizada de modo parcimonioso, com base nas citações registradas em relatório do *software*. Três movimentos merecem destaque. Primeiro, há reconhecimento de benefício sob forma delimitada: “o único benefício”, associado a *beneficios*, aparece restrito a emprego na fala de uma pessoa participante (P3, mulher, individual, Caiçara do Norte), o que impede tanto a negação total quanto a validação ampla do empreendimento, operando como contraste interno à crítica. Segundo, há formulações de progresso parcial (“em algumas coisas”, P4, mulher, grupo, São Bento do Norte), que funcionam como contrapeso metodológico contra leituras binárias e ajudam a evitar a crítica de seleção unilateral de trechos negativos. Terceiro, o contraste distributivo aparece quando a menção a benefícios fiscais/tributários é acompanhada de *compensacao_insuficiente* (P24, homem, grupo, Macau), deslocando o foco do “há arrecadação” para “como ela retorna (ou não) ao território”.

Em conjunto, essas ambivalências não enfraquecem a análise; ao contrário, qualificam-na: mostram que o *corpus* contém reconhecimento pontual de ganhos, mas frequentemente enquadrado por limites, condicionantes e assimetrias, precisamente o tipo de nuance que sustenta uma interpretação crítica sem incorrer em generalizações indevidas.

O panorama empírico delineado a partir da análise temática sugere que as assimetrias de efetividade não se distribuem de modo aleatório entre as dimensões da Justiça, mas se organizam segundo uma sequência analítica recorrente, na qual déficits procedimentais emergem como ponto de partida dos conflitos narrados. A centralidade dos códigos associados à participação, à consulta, à informação e à governança, bem como sua intensa coocorrência com categorias distributivas e de reconhecimento, indica que a forma como as decisões são conduzidas, e não apenas seus resultados materiais, estrutura a percepção comunitária sobre legitimidade, risco e Injustiça.

O panorama empírico resultante da análise temática indica a recorrência de códigos associados à Justiça Processual nos relatos analisados. Essa centralidade não é apresentada como hierarquia normativa entre as dimensões da Justiça, nem como decorrência necessária do estágio decisório dos empreendimentos, mas como um padrão empírico observado no *corpus*, que orienta a leitura analítica subsequente. Ainda que os efeitos distributivos e materiais apareçam, em muitos casos, formulados de modo prospectivo ou projetado, a frequência e a coocorrência entre categorias processuais, distributivas e de reconhecimento sugerem que os modos de decisão, participação e circulação de informação constituem um eixo estruturante da experiência narrada pelas comunidades. A partir desse enquadramento, o subitem seguinte aprofunda a análise da Justiça Processual em perspectiva, examinando como participação e consulta são operacionalizadas nos relatos, e em que medida tais mecanismos se aproximam de uma lógica meramente formal de *compliance* ou incorporam possibilidades substantivas de codecisão comunitária.

4.4.1 Justiça Processual em perspectiva: participação e consulta (compliance vs. codecisão)

A Justiça Processual constitui uma dimensão central da análise da Transição Energética Justa, na medida em que diz respeito às condições sob as quais as decisões são tomadas, aos sujeitos que delas participam e ao grau de influência efetiva que lhes é assegurado. Diferentemente de uma compreensão estritamente procedimental, limitada à observância formal de etapas administrativas, a Justiça Processual pressupõe a existência de processos decisórios substantivos, capazes de incorporar as perspectivas, necessidades e modos de vida das populações afetadas. No contexto da produção de energia eólica *offshore* no Litoral Setentrional potiguar, os dados empíricos revelam um padrão recorrente de participação reduzida ao cumprimento formal de exigências legais, dissociada de mecanismos reais de deliberação e codecisão.

As falas coletadas indicam que a participação comunitária, quando existente, ocorre de forma tardia, frequentemente após a consolidação das decisões centrais sobre a localização e a viabilidade dos empreendimentos. Em diversos relatos, tanto a instalação de usinas eólicas *onshore* nas zonas costeiras quanto o anúncio de investimentos associados a projetos eólicos *offshore*, são descritos como processos marcados pela surpresa e pela ausência de diálogo prévio com as comunidades afetadas. Um dos participantes sintetiza essa percepção ao afirmar que “o pessoal foi dormir, quando se acordou já foi com aquelas coisas enormes já implantadas lá” (P2, mulher, individual, Macau), evidenciando a sensação de imposição e irreversibilidade que acompanha tais empreendimentos. A consulta, nesse contexto, deixa de operar como instrumento de construção coletiva da decisão e passa a funcionar, quando muito, como comunicação posterior de um projeto já definido.

Essa lógica do fato consumado é reiterada em falas que apontam a inexistência de escuta direta às comunidades afetadas, mesmo diante de empreendimentos de grande impacto territorial. Ao mencionar a previsão de instalação de um Porto em Caiçara do Norte associado à dinâmica energética (Brasil, 2025q), um entrevistado observa: “tem um problema bem sério. O porto, que todo mundo sabe que vai ser aqui. [...] nós conversamos com os pescadores, não foram ouvido nada.” (P1, mulher, individual, Caiçara do Norte). A ausência de diálogo é percebida como uma forma de desrespeito não apenas político, mas moral, uma vez que ignora o vínculo histórico e funcional dessas populações com o território. Como reforça o mesmo participante, “eu acho um desrespeito não conversar com a comunidade e dizer o que vai acontecer” (P1), sublinhando que a Justiça Processual envolve, antes de tudo, o reconhecimento da legitimidade da comunidade como interlocutora necessária.

Os dados também revelam uma compreensão clara, por parte dos entrevistados, de que a consulta não pode se limitar à transmissão unilateral de informações. A participação desejada é descrita como um processo dialógico, no qual a escuta antecede a decisão e orienta o desenho do empreendimento. Nesse sentido, afirma-se que “se querem formar uma comunidade, primeiro procure a comunidade, explique o que vai fazer e escute. [...] Não é o que eu acho que precisa, mas o que a comunidade precisa” (P1). Essa formulação desloca a consulta do plano meramente informativo para o campo da deliberação, aproximando-a de uma lógica de codecisão, na qual os interesses comunitários não são acessórios, mas estruturantes.

Apesar disso, a experiência relatada aponta para a predominância de mecanismos participativos frágeis e pouco acessíveis. As audiências públicas, quando mencionadas, aparecem como espaços de baixa efetividade, marcados por falhas de divulgação e alcance

restrito. Um dos entrevistados relata que “houve audiência pública, que não foi tão pública, porque não houve divulgação” (P8, mulher, grupo, Pedra Grande), questionando a legitimidade de um procedimento que, embora formalmente realizado, não assegura a participação dos sujeitos diretamente afetados. A crítica não se dirige apenas à inexistência de espaços participativos, mas à sua configuração institucional, que frequentemente opera como rito de validação de decisões já tomadas.

Essa participação ritualizada se articula a uma percepção recorrente de assimetria de poder nos processos decisórios. As falas indicam que, mesmo quando há tentativas de mobilização comunitária, estas esbarram na prevalência de interesses econômicos e políticos externos. Um participante observa que “os mais fortes, os grandes, se disserem, deram o aval” (P4, mulher, grupo, São Bento do Norte), sugerindo que a decisão final independe da posição da comunidade. Essa assimetria compromete a isonomia procedimental e produz uma hierarquia de vozes, na qual determinados atores (empresários, gestores públicos ou especialistas) detêm maior capacidade de influenciar os rumos do empreendimento.

A desconfiança em relação à mediação política institucionalizada aparece de forma explícita em alguns relatos. Um entrevistado afirma que “o político não vai fazer nada pela população, porque o político só quer o voto” (P5, homem, grupo, São Bento do Norte), expressando uma crise de confiança que fragiliza ainda mais os mecanismos participativos formais. Essa percepção é reforçada por narrativas que indicam que acordos e autorizações referentes a acordos energéticos na zona costeira são firmados sem o conhecimento prévio da comunidade, como no relato de que “a gente ficou sabendo pelas redes sociais que o prefeito já tinha assinado” (P8, mulher, grupo, Pedra Grande). Nesses casos, a participação comunitária é substituída por decisões centralizadas, mediadas por atores que não representam, de forma efetiva, os interesses locais.

No contexto específico de Macau, os relatos apontam falhas procedimentais particularmente sensíveis. Há menção à instalação de torres eólicas em área de proteção da RDS Ponta do Tubarão sem autorização do Conselho Gestor, instância colegiada prevista para a governança da unidade. Soma-se a isso a dificuldade de acesso público às informações sobre licenças ambientais, uma vez que, no momento da verificação, a página institucional do IDEMA destinada à consulta de licenças constava indisponível (Rio Grande do Norte, [s.d.]). Do ponto de vista técnico, tal indisponibilidade fragiliza a transparência administrativa e o controle social. Ademais, há referência à previsão de compensação financeira cujo uso permanece inviabilizado por entraves burocráticos, notadamente a ausência de instrumento financeiro específico, como um fundo. Esses elementos sugerem uma dupla disfunção

processual: a desconexão entre decisão autorizativa e instâncias de governança territorial e a inefetividade prática da compensação como mecanismo de recomposição, o que tensiona sua aderência à finalidade preventiva e reparatória no licenciamento ambiental.

A percepção de que “fizeram uma coisa com pressa” (P8, mulher, grupo, Pedra Grande) dialoga diretamente com o problema das temporalidades decisórias. A aceleração dos procedimentos, quando orientada por agendas de investimento e cronogramas exógenos ao território, tende a comprimir etapas essenciais de informação, consulta e deliberação. Sob a ótica da Justiça Processual, a celeridade torna-se problemática quando compromete a maturação do debate público e a possibilidade de incidência dos sujeitos afetados, configurando um processo decisório eficiente do ponto de vista administrativo, mas deficitário sob o prisma democrático.

Outro elemento relevante diz respeito ao papel da normatividade na proteção de direitos e na segurança jurídica. O relato de que, em períodos anteriores, “não existiam leis [...] que viessem a ter um parâmetro” e que o país “não estava preparado” (P18, homem, grupo, Guamaré) evidencia a importância do adensamento regulatório como mecanismo de aprendizagem institucional. A existência de parâmetros normativos mais claros amplia a previsibilidade das decisões e reduz zonas de discricionariedade pouco controláveis. A insuficiência normativa, por sua vez, tende a fragilizar a participação e a responsabilização, deslocando decisões para arenas técnicas e políticas menos permeáveis ao controle social.

Mais um elemento relevante para a análise da Justiça Processual diz respeito à fragmentação interna das comunidades e às dificuldades de mobilização coletiva. As falas indicam que tentativas de promover espaços de debate e engajamento nem sempre alcançam adesão ampla, seja por desinteresse, seja por descrença na eficácia desses processos. Um participante relata que tentou organizar uma reunião ampla para debater os pedidos de licenciamento dos empreendimentos *offshore*, com carro de som e convocação pública, mas que “não deu certo”, atribuindo o insucesso à “falta de interesse dos maiores” (P3, mulher, individual, Caiçara do Norte). Esse dado sugere que a Injustiça Processual não se manifesta apenas na relação entre Estado, empresas e comunidades, mas também na forma como os processos participativos desconsideram as dinâmicas sociais internas, reproduzindo exclusões e silenciamentos.

Apesar dessas limitações, os entrevistados demonstram uma compreensão normativa clara acerca do direito à consulta e à participação. Em diversas falas, a consulta é reivindicada como dever jurídico, ancorado na Constituição Federal e nos direitos das comunidades tradicionais. Uma das participantes afirma de forma categórica: “tem que respeitar a

Constituição Federal, que é a lei das comunidades tradicionais [...]. Ele não pode chegar e implantar sem o nosso consentimento” (P31, mulher, grupo, Galinhos). Essa afirmação revela que a crítica comunitária não se limita a uma percepção difusa de Injustiça, mas mobiliza referências jurídicas e políticas que tensionam a legitimidade dos empreendimentos.

Esse quadro empírico tensiona diretamente o desenho normativo da Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025g), em especial o artigo 4º, inciso X, que enuncia o CLPI como princípio e fundamento orientador da exploração eólica *offshore*, sem, contudo, densificá-lo em termos procedimentais vinculantes. Ao permanecer no plano principiológico, o consentimento é incorporado como diretriz interpretativa, e não como requisito jurídico capaz de condicionar a validade das decisões administrativas. Essa opção normativa revela uma assimetria relevante entre o reconhecimento formal da participação e sua exigibilidade concreta, permitindo que práticas de consulta tardia, informativa ou meramente ritualizada sejam compatibilizadas com a legalidade do processo. À luz dos relatos analisados, a fragilidade do consentimento enquanto princípio – desacompanhado de critérios procedimentais, etapas definidas, sujeitos legitimados e efeitos decisórios claros, mesmo em um contexto no qual o Brasil é signatário da Convenção nº 169 da OIT – contribui para a reprodução de uma Justiça Processual de baixa intensidade, na qual a participação é formalmente reconhecida, mas esvaziada na prática decisória.

A partir da triangulação dos dados empíricos, é possível afirmar que a Justiça Processual, tal como vivenciada pelas comunidades do Litoral Setentrional potiguar, apresenta-se majoritariamente sob a forma de *compliance* institucional. Os procedimentos participativos existem, mas são insuficientes para garantir influência real sobre as decisões estratégicas. A consulta, quando realizada, tende a ocorrer em momento inadequado, sem publicidade efetiva e sem capacidade de alterar os rumos do empreendimento. Nesse cenário, a participação funciona mais como mecanismo de legitimação administrativa do que como espaço de deliberação democrática.

Essa constatação permite diferenciar, de forma analítica, uma Justiça Processual formal de uma Justiça Processual substantiva. Enquanto a primeira se satisfaz com o cumprimento de etapas procedimentais, a segunda exige a redistribuição do poder decisório, a incorporação dos saberes locais e o reconhecimento da comunidade como sujeito político ativo. No caso analisado, a distância entre esses dois modelos evidencia uma assimetria estrutural que compromete a efetividade dos direitos participativos e antecipa conflitos socioambientais.

Ao final, a análise da Justiça Processual revela não apenas falhas no desenho

institucional dos mecanismos de participação, mas também os limites de uma governança energética que privilegia a celeridade dos investimentos e a segurança jurídica dos empreendimentos em detrimento da deliberação democrática. Esses déficits procedimentais produzem efeitos materiais concretos, pois condicionam a forma como custos, riscos e benefícios são distribuídos entre os diferentes atores envolvidos. É nesse deslocamento, do modo como se decide para quem suporta os ônus e quem se apropria das vantagens, que se insere a análise da Justiça Distributiva, desenvolvida no item seguinte.

4.4.2 Justiça Distributiva em cenários futuros: expectativas de compensação e o risco de clientelismo

A Justiça Distributiva, no contexto da Transição Energética Justa, diz respeito à forma como os custos, riscos e benefícios associados aos empreendimentos são repartidos entre os diferentes atores sociais, especialmente entre aqueles que vivenciam os impactos de maneira direta e territorialmente localizada. Em cenários prospectivos, a análise distributiva não se limita à mensuração de efeitos já materializados, mas incorpora expectativas, temores e experiências pretéritas mobilizadas pelas comunidades como parâmetros de avaliação. As falas empíricas indicam que tais expectativas são marcadas por um profundo ceticismo quanto à promessa de benefícios futuros e por uma leitura crítica da distribuição assimétrica dos ônus.

Um primeiro eixo recorrente refere-se ao risco de deslocamento territorial direto ou indireto. A pergunta incisiva – “você têm consciência que você vão sair daqui? Vai sair daqui da comunidade?” (P1, mulher, individual, Caiçara do Norte) – sintetiza o temor de que a implantação de grandes empreendimentos comprometa a permanência das populações no território. Esse risco não é percebido apenas como resultado de desapropriações formais, até mesmo em razão do regime diferenciado do conflito marítimo, mas como consequência de processos cumulativos de degradação ambiental, erosão costeira e valorização imobiliária. Relatos sobre enchentes e avanço do mar (“está dando enchente nas praias [...] essa rua já diminuiu”, P1) indicam que os impactos se somam a vulnerabilidades pré-existentes, intensificando a insegurança habitacional e a dificuldade de recomposição local. A Justiça Distributiva, nesse sentido, é tensionada pela possibilidade de que comunidades arquem com perdas irreversíveis sem garantias equivalentes de compensação.

A promessa de geração de empregos surge, de forma recorrente, como principal argumento distributivo associado aos empreendimentos. Contudo, os dados empíricos revelam uma percepção generalizada de que tais empregos tendem a ser limitados, temporários e

pouco acessíveis à população local. Uma pessoa entrevistada observa que, se houver aproveitamento de mão de obra da comunidade, “vai ser pra descarregar alguma coisa” (P1), enquanto outra afirma que “esse emprego não vai ser para nenhum deles, não. O que vai ser para eles é o braçal” (P2, mulher, individual, Macau). A exclusão estrutural de trabalhadores com baixa escolaridade é explicitada na fala de uma moradora ao afirmar que seu esposo, que “não sabe ler e não escreve”, não teria condições de acessar os postos oferecidos (P2). Nesse quadro, a promessa de emprego opera como mecanismo de legitimação distributiva frágil, incapaz de compensar perdas territoriais e econômicas mais amplas.

Um aspecto relevante da Injustiça Distributiva apontada pelas comunidades diz respeito à dissociação entre a apropriação territorial dos recursos energéticos e o acesso local aos benefícios da energia produzida. A percepção de que “essa energia não fica para nós” (P2, mulher, individual, Macau) expressa a compreensão de que o território é mobilizado como suporte físico da produção, sem que isso se traduza em melhoria das condições energéticas das populações afetadas. A reivindicação por tarifas mais justas ou por prioridade no acesso – “por que não coloca energia a um preço justo nas casas de todos os moradores da Reserva?” (P23, mulher, grupo, Macau) – revela que a redistribuição esperada não se limita a transferências financeiras indiretas, mas inclui o direito material à fruição do bem produzido a partir do “vento” e do “espaço” local. A ausência dessa contrapartida reforça a leitura de uma Justiça Distributiva regressiva, na qual os custos territoriais são internalizados pelas comunidades, enquanto os benefícios energéticos permanecem externalizados para outros mercados e consumidores, reproduzindo assimetrias históricas de acesso e apropriação dos bens comuns.

Essa fragilidade se acentua quando confrontada com a centralidade da pesca artesanal como base histórica de geração de renda e reprodução social. As comunidades enfatizam que seu crescimento e sua sobrevivência não resultaram da chegada de grandes empresas, mas da continuidade da atividade pesqueira: “essa comunidade cresceu desse jeito, não foi porque veio uma empresa e se instalou aqui. Ela cresceu graças à pesca artesanal” (P23, mulher, grupo, Macau). A restrição de acesso ao mar e aos recursos pesqueiros, seja por limitações físicas, seja por competição desigual com a pesca industrial (“quem é que tem barco suficiente para isso? Só para pescadores industriais”, P8, mulher, grupo, Pedra Grande) é percebida como redistribuição regressiva, na qual se perdem meios de vida consolidados sem que se criem alternativas equivalentes.

Nesse contexto, a compensação financeira aparece como expectativa ambígua. Há o reconhecimento de que algum tipo de compensação é necessário (“quer indenizar, indenize.

Indenize de acordo com a comunidade”, P1, mulher, individual, Caiçara do Norte), mas também a percepção de que compensações pontuais não respondem a impactos de longo prazo. A crítica à temporalidade curta é recorrente: “a compensação que dá é naquele momento” (P8), enquanto os efeitos negativos se prolongam no tempo. Outra pessoa entrevistada questiona: “quando se passar 10 anos, como é que vai ficar a cidade?” (P5, homem, grupo, São Bento do Norte), evidenciando a insuficiência de soluções imediatistas diante de transformações estruturais.

As falas também permitem distinguir, de forma empírica, compensação, reparação e redistribuição. Para alguns participantes, a compensação meramente financeira ou material não equivale à recomposição dos meios de vida: “um prédio não é reparação, é compensação” (P22, mulher, grupo, Guamaré). A reparação, nessa leitura, estaria associada à oferta de instrumentos que permitam a continuidade da atividade produtiva, preservando a autonomia econômica das comunidades. Essa distinção é relevante para a análise distributiva, pois revela que a Justiça não se esgota na transferência de recursos, mas depende da capacidade de manter condições dignas de reprodução social.

A discussão sobre compensações ganha contornos normativos específicos com a promulgação da Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a), especialmente a partir do artigo 14, que prevê a destinação de 5% das participações governamentais a projetos de desenvolvimento sustentável nos municípios confrontantes. Do ponto de vista formal, trata-se de uma inovação relevante, ao reconhecer a necessidade de redistribuir parte dos benefícios econômicos da exploração *offshore*. Contudo, os dados empíricos e a análise crítica indicam limites importantes dessa promessa normativa. As comunidades questionam quem, de fato, se beneficiará desses recursos: “quem é que vai receber essa compensação? É um município?” (P24, homem, grupo, Macau). A centralização municipal da gestão dos recursos suscita dúvidas sobre a aderência da distribuição aos impactos efetivamente suportados pelas populações locais.

A experiência prévia com *royalties* de outras atividades, como a petrolífera, reforça esse ceticismo. Uma pessoa entrevistada observa que os recursos seriam destinados à saúde e à educação, mas que “a gente nem vê saúde, nem vê educação e nem vê saneamento” (P2, mulher, individual, Macau). Outra questiona: “tu recebe quanto através do *royalty*, tu se beneficia em quê?” (P31, mulher, grupo, Galinhos). Essas falas evidenciam a percepção de opacidade e inefetividade na conversão de recursos financeiros em melhorias concretas, alimentando a desconfiança quanto à capacidade do artigo 14 de produzir Justiça Distributiva substantiva sem salvaguardas adicionais.

Nesse cenário, emerge o risco de clientelismo distributivo, entendido aqui em sentido técnico, como a alocação discricionária e politicamente orientada de recursos públicos. A concentração dos recursos no ente municipal, sem critérios claros de distribuição intramunicipal, mecanismos robustos de transparência ou participação comunitária, amplia a possibilidade de captura política. A percepção de que valores só são negociados ou ampliados em momentos específicos – “a gente só conseguiu isso porque eles estão no processo de renovação de licença” (P8, mulher, grupo, Pedra Grande) – sugere que a redistribuição pode se tornar contingente a barganhas pontuais, em vez de constituir política estruturante.

As experiências pretéritas operam como elemento central na formação dessas expectativas. O derramamento de petróleo na região de Galinhos é mobilizado como referência negativa: “eu fiquei com 30 quilos de marisco... ninguém queria comer” (P32, mulher, grupo, Galinhos). A exclusão de pescadores de políticas compensatórias anteriores (“quantos pescadores que tá na atividade não recebeu?”), P31, mulher, grupo, Galinhos) produz um descrédito institucional que contamina a avaliação das promessas futuras associadas à energia *offshore*. A Justiça Distributiva, nesse sentido, é analisada não apenas a partir do desenho normativo, mas à luz da memória social de Injustiças acumuladas.

A triangulação dos dados empíricos permite concluir que, sob a perspectiva das comunidades do Litoral Setentrional potiguar, há um risco significativo de reprodução de padrões distributivos regressivos. Os custos (territoriais, ambientais e sociais) tendem a se concentrar localmente, enquanto os benefícios econômicos se deslocam para outras escalas. O artigo 14 da Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a) representa uma promessa normativa relevante, mas insuficiente se não for acompanhada de critérios claros de territorialização, mecanismos de participação e instrumentos de controle social capazes de evitar a captura clientelista.

Essa constatação reforça a necessidade de avançar para a análise da Justiça de Reconhecimento, a fim de compreender quem é considerado destinatário legítimo da redistribuição e como o reconhecimento (ou sua ausência) condiciona a efetividade distributiva da transição energética.

4.4.3 Justiça de Reconhecimento: identidades, modos de vida e o Território Marítimo Tradicional invisibilizado

A Justiça de Reconhecimento constitui uma dimensão analítica indispensável para compreender os conflitos associados à transição energética, pois incide sobre quem é reconhecido como sujeito legítimo, quais modos de vida são considerados socialmente válidos

e que territorialidades são admitidas como existentes nos processos de ordenamento e decisão. Diferentemente das dimensões processual e distributiva, que operam sobre procedimentos e repartição de benefícios e ônus, a Justiça de Reconhecimento atua em um plano mais profundo, relacionado à própria ontologia social dos territórios. Os dados empíricos indicam que, no contexto prospectivo da produção de energia eólica *offshore*, a Injustiça tende a se manifestar não apenas por déficits decisórios ou por expectativas de distribuição assimétrica de recursos, mas também por dinâmicas antecipadas de não reconhecimento, nas quais as comunidades costeiras são tratadas de forma residual enquanto coletivos portadores de identidades, saberes e vínculos territoriais específicos, ainda que alguns desses traços já se façam perceptíveis na experiência concreta acumulada com outros empreendimentos.

As falas analisadas evidenciam uma compreensão ampliada de comunidade, que extrapola a noção restrita de moradia ou assentamento físico. Ao afirmar que “uma comunidade completa não é só dar casa não” (P1, mulher, individual, Caiçara do Norte), as pessoas entrevistadas indicam que o território é constituído por um conjunto integrado de práticas sociais, relações afetivas, espiritualidade, trabalho e usos compartilhados do espaço. Essa compreensão entra em choque com abordagens institucionais que tratam o deslocamento ou a compensação habitacional como solução suficiente para os impactos dos empreendimentos. Como expressa outro relato, “você está tirando uma comunidade com todo um sistema de vida [...] como você vai viver numa casa pagando água, luz e o que mais?” (P1), apontando que a ruptura territorial implica a desestruturação de formas de vida que não podem ser recompostas por soluções meramente patrimoniais.

Nesse contexto, o trabalho pesqueiro emerge como eixo central de identidade e pertencimento. A pesca artesanal não é percebida apenas como atividade econômica, mas como prática constitutiva do sujeito e da comunidade. Relatos como “tem pescadores aí que já vêm de avós, bisavós... ele cresceu aprendendo a pescar” (P5, homem, individual, São Bento do Norte) evidenciam a transmissão intergeracional de saberes e modos de vida, enquanto afirmações como “muitos deles gostam da profissão, eles gostam de fazer aquilo” (P4, mulher, individual, São Bento do Norte) reforçam a dimensão simbólica e afetiva do trabalho. A retirada forçada ou indireta da pesca é descrita em termos de perda existencial, como no relato de que “os mais velhos, assim como meu esposo [...] ele ser retirado da pesca, matou ele” (P2, mulher, individual, Macau), indicando impactos que ultrapassam a esfera econômica e atingem a saúde, a dignidade e o sentido de vida.

A Injustiça de Reconhecimento também se manifesta de forma contundente no plano epistêmico. As falas revelam uma hierarquia de saberes na qual o conhecimento comunitário é

sistematicamente deslegitimado frente à autoridade técnica, científica ou institucional. Um entrevistado observa que “entre a minha fala e a fala de uma autoridade [...] impacta de forma diferente” (P23, mulher, grupo, Macau), reconhecendo a desigualdade de valor atribuído às vozes em disputa. Essa assimetria produz silenciamento e estigmatização, como expresso nas afirmações de que “eles nunca querem, eles nunca reconhecem a nossa fala” (P10, mulher, grupo, Pedra Grande) e de que, ao questionar os projetos, “a gente é do contra” (P8, mulher, grupo, Pedra Grande). Trata-se de uma Injustiça epistêmica que antecede e condiciona as demais dimensões da Injustiça, pois define quem pode falar, ser ouvido e influenciar os rumos do território.

O território marítimo ocupa lugar central nessa disputa por reconhecimento. Para as comunidades, o mar não é um espaço vazio ou meramente físico, mas parte integrante do território vivido, onde se inscrevem práticas, memórias e saberes. As falas descrevem com precisão os elementos que compõem essa territorialidade: pesqueiros, berçários, rotas de navegação, sons e temporalidades próprias. Relatos como “implantado uma torre lá, a gente sabe que esse berçário vai sumir” (P3, mulher, individual, Caiçara do Norte) e “olha, a gente já vai quebrar os corais... nossos peixes vão mais longe... vai ser em cima do nosso pesqueiro” (P2, mulher, individual, Macau) demonstram um conhecimento situado sobre os impactos dos empreendimentos. Ainda assim, esse Território Marítimo Tradicional permanece juridicamente invisível, como sintetiza a afirmação de que “aquela parte do mar já tá toda mapeada, toda vendida” (P3, mulher, individual, Caiçara do Norte), expressando a expropriação simbólica e material do espaço comum.

As falas também mobilizam impactos já conhecidos a partir da experiência acumulada com outras infraestruturas marítimas, especialmente as plataformas de petróleo, como parâmetro interpretativo para antecipar os efeitos dos aerogeradores *offshore*. Relatos sobre o ruído contínuo e a expectativa de presença massiva das torres – “a zoada e o exército das torres faz, [...] aquilo ali espanta os peixes” (P3, mulher, individual, Caiçara do Norte) – são articulados à percepção de restrição de circulação e uso do espaço marítimo, uma vez que “entre uma torre e outra eles não podem passar” (P3).

Essa leitura é reforçada pela experiência concreta com zonas de exclusão associadas às plataformas da Petrobras, nas quais “quando o pescador passa um milímetro do raio de 500 metros, a buzina começa” (P10, mulher, grupo, Pedra Grande), indicando a materialização de barreiras físicas e simbólicas ao exercício da pesca. No comparativo entre petróleo e eólica *offshore*, menciona-se ainda o efeito de sombreamento e sua possível interferência nos padrões de permanência das espécies:

“O sombreamento, ele é contínuo, assim, é uma coisa que acontece com uma estrutura fixa. O pescado, o peixe, se adapta àquela sombra, mas como as hélices estão em movimento, a tendência dos peixes é não ficar, né? Quando a gente chega à beira da água e faz qualquer movimento, o peixe foge, certo?” (P24, homem, grupo, Macau).

Ainda que essas percepções não constituam, por si, comprovação técnico-científica conclusiva, elas expressam um conhecimento situado, construído a partir da vivência cotidiana do mar, que revela como experiências pretéritas de infraestrutura pesada informam a leitura comunitária dos riscos e reforçam a sensação de perda de controle sobre o Território Marítimo Tradicional.

A ausência de reconhecimento do Território Marítimo Tradicional é agravada pelas fragilidades estruturais dos instrumentos de ordenamento territorial e ambiental. No plano estadual, o Zoneamento Ecológico-Econômico apresenta cobertura parcial (inexistente no Litoral Setentrional potiguar) (Rio Grande do Norte, 2000) e dificuldades de integração entre as dimensões terrestre e marinha, justamente em um contexto em que o PEM ainda se encontra em elaboração. No plano municipal, a inexistência, desatualização ou baixa densidade normativa de Planos Diretores e zoneamentos ambientais reduz significativamente a capacidade de antecipar e gerir conflitos associados a empreendimentos de grande escala. Essa lacuna institucional é explicitada no relato de Galinhos, onde “nem no plano diretor tem a representação das áreas de pesca” (P31, mulher, grupo, Galinhos), evidenciando como a invisibilização normativa antecede e condiciona a exclusão nos processos decisórios.

A insegurança territorial das comunidades tradicionais aprofunda esse cenário de não reconhecimento. Muitas dessas comunidades dependem de instrumentos precários de regularização, como o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)¹⁵⁰ em áreas da União, cuja natureza transitória e revogável evidencia a fragilidade da proteção territorial frente a projetos considerados estratégicos. Ainda que a Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a) avance ao vedar expressamente a constituição de prismas em áreas designadas como TAUS no mar territorial (artigo 6º, parágrafo 1º, inciso VI), tal salvaguarda permanece limitada, pois condiciona a proteção ao reconhecimento prévio e formal da área como TAUS. Na prática,

¹⁵⁰ O Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), instituído pela Portaria SPU nº 89/2010 (Brasil, 2010b), é um instrumento administrativo que autoriza, de forma transitória, precária e revogável, o uso sustentável de imóveis da União por comunidades tradicionais. Embora represente avanço no reconhecimento administrativo das ocupações, não confere direito real e pode ser cancelado por interesse público, evidenciando a fragilidade da proteção territorial frente a projetos estratégicos. O TAUS pode, contudo, iniciar processos de regularização e ser posteriormente convertido em Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que assegura maior estabilidade jurídica, é oponível a terceiros e passível de registro, sem transferir a propriedade do bem.

isso significa que Territórios Marítimos Tradicionalmente utilizados, mas não formalmente titulados ou designados, seguem expostos à ocupação por empreendimentos de grande escala. A Justiça de Reconhecimento, nesse contexto, permanece incompleta, uma vez que o reconhecimento administrativo opera como exceção protetiva pontual, e não como garantia estrutural de permanência e continuidade dos modos de vida tradicionais.

O PEM, previsto, no artigo 6º, parágrafo 7º, da Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025a), como diretriz a ser observada na outorga dos prismas pela União, insere-se como elemento ambivalente nesse debate. Por um lado, o PEM representa uma oportunidade de integrar usos, reduzir conflitos e promover uma ocupação mais racional do espaço marinho. Por outro, os dados empíricos indicam o risco de que o PEM opere como instrumento tecnocrático de ordenamento, se não incorporar de forma substantiva os Territórios Marítimos Tradicionais, seus usos e significados. A simples observância formal das diretrizes do PEM não assegura, por si só, o reconhecimento das identidades e modos de vida costeiros, podendo reproduzir a lógica de invisibilização já observada em outros instrumentos de planejamento.

As falas também rejeitam a dissociação entre meio ambiente e pesca artesanal, frequentemente presente nos discursos técnicos. Para os entrevistados, “o meio ambiente... pesca quase a mesma coisa. É uma coisa assim que tudo puxa, tudo está integrado um ao outro” (P22, mulher, grupo, Guamaré). Essa compreensão integrada contrasta com abordagens que tratam a pesca apenas como atividade econômica a ser compensada ou substituída. Os impactos sobre corais, berçários e espécies são percebidos como impactos diretos sobre a vida comunitária, reforçando a centralidade da Justiça de Reconhecimento do Meio Ambiente, que reconhece a interdependência entre ecossistemas e práticas humanas.

Por fim, emerge uma distinção clara entre energia enquanto necessidade coletiva e o modelo de implantação adotado. Como afirma um entrevistado, “o problema não é a energia. É o modelo... respeitando os usos já tradicionais” (P24, homem, grupo, Macau). Essa crítica não se opõe à transição energética em si, mas à forma como ela é conduzida, frequentemente revestida de promessas que não se concretizam e de discursos de progresso que produzem exclusão. “Porque todo aquele que chega causando a exclusão, não é bom. E quando vem revestido de algumas promessas falsas também, a gente vê que não é bom” (P23, mulher, grupo, Macau), sintetiza essa percepção.

A triangulação dos dados empíricos permite afirmar que a invisibilização do Território Marítimo Tradicional constitui eixo estruturante das Injustiças observadas. A ausência de reconhecimento das identidades, dos modos de vida e das territorialidades costeiras condiciona tanto os déficits processuais quanto as assimetrias distributivas analisadas nos

subitens anteriores. Sem reconhecimento, a participação se torna ritualizada e a redistribuição tende a ser regressiva. Assim, a Justiça de Reconhecimento não se apresenta como dimensão acessória, mas como fundamento normativo e político de uma Transição Energética Justa, capaz de reconhecer que o mar, para essas comunidades, não é apenas espaço de produção energética, mas território de vida.

4.5 Síntese: Justiça, (Corpo-)Território e efetividade multinível na transição energética

A análise empírica desenvolvida neste capítulo permite qualificar, a partir da experiência concreta das comunidades costeiras, a noção de comunidades tradicionais do mar trabalhada pela Socioantropologia Marítima.¹⁵¹ A literatura clássica, em especial as leituras sistematizadas por Diegues (1990), já indicava que os povos do mar não se organizam a partir de uma lógica estritamente fundiária, mas de uma territorialidade relacional, na qual o espaço marítimo constitui elemento central da reprodução social, simbólica e econômica. O material empírico aqui analisado não apenas confirma essa premissa, como a densifica, já que o mar aparece como território primário, vivido e praticado cotidianamente, anterior e irredutível à mediação estatal ou mercantil.

Essa maritimidade não se expressa apenas na atividade pesqueira enquanto trabalho, mas em um sistema de vida que articula mobilidade, temporalidades próprias, sociabilidade, espiritualidade e memória coletiva. Ao deslocar o foco da terra para o mar, o capítulo evidencia uma zona de invisibilização analítica recorrente no debate jurídico sobre comunidades tradicionais, que é a tendência a tratar o espaço marítimo como extensão acessória do território terrestre. A empiria demonstra que, no Litoral Setentrional potiguar, essa inversão não se sustenta. É a partir do mar que se organiza o território, e não o contrário. Essa constatação é central para compreender por que instrumentos clássicos de ordenamento territorial e ambiental se mostram estruturalmente insuficientes quando confrontados com

¹⁵¹ Diegues (1999) afirma que a Socioantropologia Marítima se consolida como campo interdisciplinar a partir da crítica às abordagens agraristas que, por décadas, analisaram comunidades pesqueiras a partir de categorias próprias das sociedades camponesas. A partir da década de 1970, sobretudo, esse campo passa a afirmar a especificidade dos modos de vida da “gente do mar”, reconhecendo que conceitos como propriedade da terra, estabilidade produtiva e reprodução social agrícola não se aplicam adequadamente a um ambiente marcado pela fluidez, mobilidade dos recursos e imprevisibilidade. O campo estrutura-se em torno de três eixos centrais: (i) a dimensão técnica, relativa aos saberes de navegação, construção de embarcações e conhecimento dos ciclos marinhos; (ii) a dimensão econômica, caracterizada pela perecibilidade do pescado, pela incerteza da captura e por formas singulares de organização do trabalho; e (iii) a dimensão simbólica, na qual o risco, o medo, os rituais e os sistemas de crença ocupam lugar central na relação com o mar. No Brasil, ganha densidade ao deslocar o foco descritivo para a análise de conflitos, transformações sociais e impactos da expansão capitalista sobre a pesca artesanal, contribuindo para o reconhecimento do espaço marinho como território socialmente vivido e culturalmente produzido (Diegues, 1999).

empreendimentos de grande escala no espaço marítimo.

A centralidade do mar como território vivido ajuda a compreender a recorrência, nas falas, de referências ao apagamento cartográfico. A invisibilização dos pesqueiros, rotas, berçários e usos tradicionais não se apresenta apenas como lacuna técnica, mas como forma estruturante de Injustiça de Reconhecimento (Gorayeb; Brannstrom, 2020). O apagamento cartográfico antecede a exclusão decisória e a distribuição assimétrica de custos e benefícios (aquilo que não é mapeado não existe para fins de planejamento, licenciamento ou compensação) (Gorayeb; Brannstrom, 2020).

Nesse contexto, a Cartografia Social emerge não como instrumento metodológico acessório, mas como resposta política e epistêmica das comunidades à negação de sua existência territorial (Silva, 2024; Sousa; Cavalcante, 2024). Ao mapear o que os instrumentos oficiais silenciam, a Cartografia Social revela o conflito entre duas racionalidades espaciais. De um lado, a racionalidade técnico-administrativa, que fragmenta o mar em prismas, blocos e zonas; de outro, a racionalidade territorial comunitária, que compreende o espaço marítimo como contínuo, relacional e funcionalmente integrado. A Cartografia Social, portanto, não apenas registra conflitos, mas explicita a assimetria de reconhecimento que estrutura a governança marítima (Gorayeb; Brannstrom; Xavier, 2025).

No plano distributivo, a análise empírica permite aprofundar a crítica às formas pelas quais a compensação tem sido mobilizada como resposta aos impactos de empreendimentos energéticos, especialmente quando estes incidem sobre territórios ambientalmente protegidos e socialmente sensíveis. A compensação emerge, nesse contexto, como instrumento jurídico de caráter substitutivo, acionado para legitimar intervenções excepcionais em nome do interesse público, mas estruturalmente incapaz de recompor perdas territoriais, simbólicas e produtivas de longo prazo (Costa, 2022). A lógica que a sustenta parte do reconhecimento normativo de que a geração de energia constitui atividade de utilidade pública ou interesse social, o que autoriza a flexibilização de restrições ambientais, inclusive em áreas especialmente protegidas, desde que demonstrada a inexistência de alternativas locais ou técnicas viáveis.

Trata-se, contudo, de uma cláusula de exceção que desloca o debate distributivo para o campo da compensação posterior, naturalizando a apropriação territorial como dado e restringindo a justiça à mitigação dos danos (Costa, 2022). As falas das comunidades reforçam esse limite ao evidenciarem que compensações pontuais (monetárias ou infraestruturais) não dialogam com a perda continuada dos meios de vida, com a ruptura das práticas produtivas tradicionais nem com a erosão das bases materiais e simbólicas da

reprodução social. Costa (2022), ao analisar o marco normativo brasileiro estruturado pela Lei do SNUC, demonstra como esse regime jurídico tende a operar como um salvo-conduto normativo, ao legitimar intervenções excepcionais que resultam na produção e reprodução de desigualdades territoriais.

O autor demonstra que, ao fixar a compensação ambiental como obrigação financeira limitada, com teto previamente definido e desvinculado da magnitude real do dano ecológico, o ordenamento jurídico institui uma forma de renúncia *ex lege* aos bens ambientais afetados, transferindo à coletividade o ônus da perda ambiental em troca de uma contrapartida que raramente corresponde ao valor ecológico, social e intergeracional suprimido. Esse desenho normativo resulta na não internalização adequada das externalidades negativas, convertendo o dano ambiental em custo administrável e legalizando um desequilíbrio distributivo que beneficia o empreendedor. Ele ainda afirma que, no plano territorial, essa lógica intensifica a assimetria entre benefícios difusos (associados à geração de energia de interesse geral) e custos concentrados localmente, vivenciados pelas comunidades que suportam impactos diretos sobre seus meios de vida, paisagem e biodiversidade.

A compensação, ademais, frequentemente se desloca de sua finalidade ecológica para assumir a forma de benefícios sociais pontuais, operando como moeda de troca política que seduz, fragmenta e desmobiliza resistências comunitárias, ao mesmo tempo em que legitima a degradação ambiental sob o discurso da sustentabilidade (Costa, 2022). Ao permitir que benefícios estratégicos sejam externalizados enquanto os custos territoriais e ecológicos permanecem concentrados, o instituto acaba por naturalizar a perda ambiental e reforçar padrões estruturais de Injustiça Distributiva (Costa, 2022).

Essa limitação articula-se à racionalidade mais ampla do *blue growth* ou “crescimento azul”, que orienta a ocupação econômica do oceano a partir de critérios de crescimento, eficiência e otimização espacial (Roszko, 2020). Nesse enquadramento, o mar tende a ser reconfigurado como espaço econômico administrável, passível de fracionamento, mensuração e circulação de direitos, aproximando-se de lógicas de gestão baseadas em ativos (Roszko, 2020). Ainda que o *blue growth* reconheça, em abstrato, a necessidade de compatibilizar usos e reduzir conflitos, a empiria evidencia que tal racionalidade frequentemente absorve os Territórios Tradicionais como externalidades a serem geridas, e não como dimensões constitutivas do espaço marítimo e de seus modos de vida. A experiência comparada com regimes de quotas individualizadas¹⁵² na pesca ilustra como instrumentos aparentemente

¹⁵² As Quotas Individuais Transferíveis (ITQ, na sigla em inglês) consistem em um regime de gestão pesqueira que atribui a indivíduos ou empresas direitos exclusivos e negociáveis de captura, transformando o acesso aos

técnicos podem produzir “cercamentos marítimos”, converter direitos coletivos em títulos negociáveis e deslocar a soberania territorial para uma lógica mercantil (Roszko, 2020). Nesse modelo, os benefícios estratégicos da exploração oceânica se distribuem de forma difusa e deslocada no tempo e no espaço, enquanto os custos ambientais, sociais e simbólicos permanecem concentrados territorialmente nas comunidades afetadas (Roszko, 2020).

A articulação entre reconhecimento precário, participação ritualizada e redistribuição regressiva permite compreender a assimetria de efetividade observada ao longo do capítulo. Essa assimetria não se limita à distância entre norma e prática, mas expressa a incapacidade estrutural de produzir efeitos territoriais consistentes a partir de instrumentos juridicamente válidos. A leitura das dinâmicas do conflito socioambiental, inspirada nas fases identificadas por Rigotto *et al.* (2018), oferece uma chave interpretativa para situar o *offshore* em um ciclo já conhecido no contexto *onshore*.

Embora os empreendimentos *offshore* ainda se encontrem, majoritariamente, em fase de anúncio e prospecção, os dados indicam a emergência precoce de elementos típicos de fases posteriores do conflito, como fragmentação comunitária, antecipação do medo, desgaste social e desconfiança institucional (Rigotto *et al.*, 2018). A saúde, o adoecimento e o sofrimento psíquico não aparecem como efeitos colaterais, mas como sinais estruturais de um modelo de transição que produz insegurança antes mesmo da instalação física dos empreendimentos. A dinâmica de implantação de empreendimentos eólicos *offshore*, assim, não inaugura um novo ciclo, mas desloca para o mar conflitos já conhecidos em terra.

Os achados empíricos deste capítulo também encontram ressonância no 3º Relatório de Conflitos Socioambientais e Violações de Direitos Humanos em Comunidades Tradicionais Pesqueiras no Brasil (Conselho Pastoral Dos Pescadores – CPP, 2024), que sistematiza, em escala nacional, padrões de conflito semelhantes aos identificados no Litoral Setentrional potiguar. O relatório evidencia que a expansão de grandes empreendimentos sobre territórios pesqueiros tem produzido restrições ao acesso ao mar, deslocamentos simbólicos e materiais (“deslocamentos *in situ*”), intensificação da judicialização e aprofundamento da vulnerabilidade social, frequentemente associados à ausência de escuta qualificada e à fragilidade dos instrumentos de ordenamento territorial. Ao tratar o mar como

recursos marinhos em ativos financeiros. Sua implementação depende da redefinição do mar como espaço de domínio estatal exclusivo, viabilizada pelas ZEE, a partir das quais o Estado passa a fracionar e privatizar o acesso aos recursos. Embora tenham sido mobilizadas, em alguns contextos, como instrumento para a recuperação de direitos historicamente negados a povos indígenas, as ITQs produzem um efeito paradoxal ao inserir a soberania coletiva em um regime de propriedade privada neoliberal, tendendo a desagregar relações sociais, deslocar o sentido do trabalho no mar e gerar alienação interna e precariedade existencial, ao subordinar o interesse coletivo à lógica da oportunidade econômica (Roszko, 2020).

bem coletivo apropriado por projetos estratégicos sem a devida incorporação das territorialidades tradicionais, o relatório confirma que os conflitos não decorrem apenas de impactos ambientais diretos, mas de processos estruturais de despossessão territorial e apagamento político, nos quais comunidades historicamente vinculadas à pesca artesanal são relegadas à condição de externalidades do desenvolvimento. Essa convergência entre a empiria local e a leitura nacional reforça que as dinâmicas observadas não são episódicas, mas expressões de um padrão recorrente de Injustiça socioambiental no litoral brasileiro.

É nesse quadro mais amplo de Injustiças recorrentes que se torna analiticamente relevante observar quem fala e a partir de quais posições essas experiências são narradas. Embora a pesquisa empírica não tenha sido orientada especificamente por um recorte de gênero, o fato de um número expressivamente maior de mulheres ter se mostrado disposto a relatar experiências e percepções não constitui um dado neutro. À luz da literatura feminista latino-americana sobre conflitos socioambientais, essa presença pode ser interpretada a partir do conceito de “corpo-território”, segundo o qual a defesa do território é indissociável da defesa da própria existência física, subjetiva e simbólica das mulheres (Paim; Furtado, 2024).

Nessa perspectiva, o território deixa de ser compreendido como recurso externo e passa a ser vivido como extensão do corpo, de modo que a degradação ambiental, a restrição ao uso do espaço e a imposição de megaprojetos são experimentadas simultaneamente como violências territoriais e corporais (Paim; Furtado, 2024). Estudos recentes sobre a expansão da energia eólica *offshore* indicam que esse processo tende a aprofundar desigualdades históricas ao invisibilizar o trabalho feminino na pesca artesanal, uma vez que a normatividade e as estatísticas oficiais privilegiam a captura do pescado (atividade predominantemente masculina) e desconsideram práticas centrais exercidas por mulheres, como a mariscagem, o beneficiamento, a limpeza e a comercialização (Lima *et al.*, 2025).

Essa invisibilidade repercute na exclusão das mulheres dos processos decisórios e na sobreposição de usos sobre áreas fundamentais à sua subsistência e segurança alimentar, reforçando dinâmicas de Injustiça Processual e Distributiva (Lima *et al.*, 2025). Ainda que não tematizadas explicitamente nas entrevistas, as falas revelam preocupações recorrentes com cuidado, alimentação, saúde, circulação e reprodução da vida comunitária, dimensões historicamente assumidas pelas mulheres e que as tornam particularmente sensíveis aos efeitos cotidianos da transformação do território.

Nesse sentido, a leitura articulada entre empiria local e literatura especializada sugere que, quando dissociada de uma perspectiva de gênero, a transição energética no campo *offshore* corre o risco de operar como forma de “colonialismo verde”, apropriando-se de

territórios e bens comuns sob o discurso da sustentabilidade, ao mesmo tempo em que intensifica a precarização de corpos e modos de vida femininos (Lima *et al.*, 2025).

Por fim, a análise evidencia que a implantação de empreendimentos eólicos *offshore* no litoral brasileiro não se desenvolve em um vazio institucional, normativo ou social. Ao contrário, ela se insere em um contexto marcado por experiências recentes de expansão da energia eólica em terra no Nordeste, que já produziram um conjunto relevante de debates, diagnósticos e instrumentos voltados à mitigação de conflitos e à proteção de comunidades em situação de vulnerabilidade, como discussões sobre salvaguardas socioambientais, cartilhas de organização territorial pesqueira e iniciativas de monitoramento independente dos impactos da energia.¹⁵³ A relevância desse dado não está em avaliar tais iniciativas, mas em evidenciar que a atual projeção da energia eólica para o espaço marítimo avança sem a incorporação sistemática desses aprendizados, desconsiderando conflitos já conhecidos e padrões de violação previamente identificados.

Essa constatação reforça a leitura de que a transição energética baseada na expansão da energia eólica *offshore* tende a reproduzir dinâmicas históricas de exclusão, invisibilização e conflito, agora deslocadas para o território marítimo. O capítulo demonstra, assim, que a análise de uma Transição Energética Justa não pode se limitar à conformidade normativa dos novos marcos regulatórios, exigindo a consideração de sua efetividade multinível, entendida como a capacidade de articular, no território, participação, redistribuição e reconhecimento de forma integrada.

¹⁵³ Entre as iniciativas construídas no contexto da expansão da energia eólica *onshore* no Nordeste, destaca-se o “Monitor Energia”, plataforma desenvolvida por organizações da sociedade civil com o objetivo de acompanhar, sistematizar e publicizar informações sobre impactos socioambientais, conflitos e violações de direitos associados a empreendimentos energéticos no Brasil, funcionando como instrumento de transparência e controle social (Benites, 2025). Destacam-se, ainda, as “Salvaguardas Socioambientais para Energias Renováveis no Nordeste (Nordeste Potência)” (Nordeste Potência, 2024; 2025; 2026), conjunto de diretrizes elaboradas a partir de diagnósticos territoriais e do diálogo com comunidades afetadas, voltadas à prevenção de conflitos, à proteção de direitos humanos e à incorporação de parâmetros mínimos de Justiça na implantação de projetos eólicos e solares em terra.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa foi orientada por uma questão jurídica central e rigorosamente delimitada, qual seja avaliar se o Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* no Brasil possui efetividade potencial para assegurar uma Transição Energética Justa, à luz das dimensões distributiva, processual e de reconhecimento da Justiça. Diferentemente de abordagens voltadas à proposição de modelos normativos ideais ou à formulação de recomendações prescritivas, o estudo se concentrou na avaliação crítica da capacidade do ordenamento jurídico vigente de antecipar, prevenir ou, ao contrário, reproduzir Injustiças estruturais, antes mesmo da implantação material dos empreendimentos *offshore*.

O problema de pesquisa emerge de uma lacuna analítica específica. Embora exista um acúmulo expressivo de estudos internacionais sobre os impactos socioambientais da energia eólica *offshore*, especialmente em países do Norte Global, observa-se uma escassez de análises jurídico-críticas voltadas ao exame do desenho normativo de marcos regulatórios recentes como tecnologias de antecipação de Injustiças. No caso brasileiro, essa lacuna não decorre da ausência de literatura sobre impactos em sentido amplo, mas da necessidade metodológica de deslocar o foco da análise *ex post* para uma abordagem *ex ante*, centrada na efetividade potencial das normas que estruturam a expansão do setor.

A inexistência de parques eólicos *offshore* em operação no Brasil, em vez de representar um obstáculo analítico, constitui o núcleo estratégico do objeto científico investigado, na medida em que desloca a análise para o plano *ex ante* da efetividade normativa e do papel antecipatório do Direito. É precisamente na fase pré-operacional, quando princípios, competências, procedimentos, critérios distributivos e mecanismos de participação são definidos, que o Direito exerce sua função mais incisiva de organizar o campo do possível, delimitando quais conflitos serão reconhecidos, quais sujeitos serão considerados legítimos e quais assimetrias tendem a ser naturalizadas.

A pergunta de pesquisa, portanto, não indaga se a produção de energia eólica *offshore* produzirá impactos, dado amplamente reconhecido pela literatura, mas se o desenho normativo do marco regulatório brasileiro dispõe de instrumentos juridicamente eficazes para evitar que a expansão *offshore* reproduza padrões históricos de desigualdade, assimetria decisória e apagamento territorial. Trata-se de uma pergunta avaliativa, crítica e normativa, que posiciona o Direito como objeto de análise, e não como solução apriorística.

O percurso analítico adotado articulou três planos indissociáveis: (i) a reconstrução conceitual e normativa da Transição Energética Justa no debate internacional; (ii) a análise

crítica do desenho normativo do Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* no Brasil; e (iii) a incorporação de evidências empíricas qualitativas oriundas de comunidades tradicionais do Litoral Setentrional potiguar, compreendidas não como prova de impactos consolidados, mas como fontes analíticas capazes de tensionar a efetividade potencial da norma. Essa articulação permitiu avaliar o marco regulatório não apenas pelo que declara, mas pelo que antecipa, neutraliza ou invisibiliza.

Epistemologicamente, a pesquisa se insere em uma tradição crítico-interpretativista, informada pela Teoria Crítica do Direito, pela Ecologia Política e por estudos decoloniais. Parte-se da premissa de que o Direito não é neutro, técnico ou meramente instrumental, mas campo de produção de sentidos, hierarquias e materialidades, profundamente implicado na conformação de projetos de desenvolvimento. O caso *offshore* brasileiro, nesse sentido, não é tratado como estudo de caso local, mas como caso analítico revelador das tensões estruturais da transição energética no Sul Global.

Ainda que o objeto central da pesquisa seja normativo, a investigação empírica desempenhou papel decisivo ao revelar como o desenho regulatório é percebido, antecipado e interpretado por sujeitos coletivos historicamente afetados por grandes empreendimentos energéticos. Os relatos comunitários não foram mobilizados como evidência de impactos efetivos, mas como indicadores analíticos de efetividade potencial mitigada, capazes de iluminar riscos estruturais do marco normativo antes de sua plena operacionalização.

No plano da Justiça Processual, as evidências qualitativas apontam para a recorrência de assimetrias estruturais de participação, informação e influência. As comunidades relatam experiências marcadas pela prevalência de mecanismos formais de consulta, com baixa densidade decisória e reduzida capacidade de incidência sobre escolhas estratégicas. A participação aparece condicionada por cronogramas administrativos rígidos, definidos a partir das necessidades do licenciamento e da previsibilidade regulatória, produzindo um descompasso estrutural entre os tempos do Estado, do mercado e das comunidades. Essa configuração, já vivenciada no contexto dos parques eólicos *onshore*, é antecipada como tendência no ambiente *offshore*, sugerindo que o marco regulatório não rompe com padrões decisórios assimétricos previamente consolidados.

No que se refere à Justiça Distributiva, os relatos evidenciam incerteza quanto à repartição de benefícios e à internalização dos custos territoriais. Os benefícios associados à expansão *offshore* são percebidos como abstratos, futuros e pouco territorializados, enquanto os riscos, especialmente sobre a pesca artesanal, o acesso ao mar, a paisagem e os modos de vida, são antecipados como concretos e concentrados. A fragilidade dos instrumentos

compensatórios e a ausência de critérios distributivos claros reforçam a leitura de que o desenho normativo tende a externalizar custos sociais e territoriais, reproduzindo padrões históricos de apropriação desigual dos bens comuns.

A dimensão da Justiça de Reconhecimento emerge como eixo transversal. Os relatos indicam processos recorrentes de invisibilização simbólica, cartográfica e jurídica das comunidades tradicionais costeiras. O espaço marinho é representado nos documentos e narrativas institucionais como área técnica, disponível ou subutilizada, desconsiderando sua centralidade para a reprodução social, cultural e econômica dessas populações. Esse apagamento não é episódico, mas produzido por categorias normativas e instrumentos técnicos que neutralizam o reconhecimento de sujeitos coletivos territorializados.

Em conjunto, essas evidências indicam que as assimetrias observadas não são contingenciais, mas estruturais, e operam como sinais precoces de uma efetividade normativa assimétrica. Os relatos comunitários tornam visíveis limites que permanecem ocultos na leitura formal e abstrata da legislação, permitindo avaliar o marco regulatório a partir de seus efeitos antecipatórios.

A articulação entre os achados empíricos e o referencial teórico da Justiça Energética permite sustentar que o Marco Regulatório da Energia Eólica *Offshore* no Brasil evidencia uma dissociação estrutural entre Justiça declarada e Justiça potencialmente operacionalizável. Embora a linguagem da Transição Energética Justa esteja progressivamente incorporada aos discursos normativos e institucionais, essa incorporação não se traduz em arranjos jurídicos capazes de assegurar sua materialização.

O problema central identificado não é a ausência normativa absoluta, mas a produção de uma efetividade potencial mitigada, na qual princípios de Justiça são neutralizados por escolhas institucionais que privilegiam segurança jurídica, previsibilidade regulatória e atratividade do mercado energético. Nessa configuração, o Direito opera menos como instrumento de prevenção de Injustiças e mais como tecnologia de estabilização e legitimação antecipada de assimetrias.

Essa dinâmica se insere em uma crítica mais ampla à governança tecnocrática da transição energética, marcada pela centralidade de saberes técnicos e econômicos e pela marginalização dos conflitos territoriais como externalidades a serem geridas posteriormente. A Justiça, nesse modelo, deixa de ser critério estruturante do desenho normativo e passa a funcionar como promessa discursiva de baixa densidade jurídica.

A principal contribuição teórica desta dissertação consiste em formular a Transição Energética Justa como problema jurídico de efetividade normativa *ex ante*, deslocando o

debate da análise de impactos consumados para o exame crítico do desenho regulatório. Ao articular Justiça Energética e Teoria Crítica do Direito, o estudo contribui para reposicionar as comunidades tradicionais como parâmetro analítico central na avaliação da Justiça da transição, e não como sujeitos periféricos ou meramente compensáveis.

Além disso, a pesquisa contribui para o debate sobre Justiça no Antropoceno ao demonstrar que a crise climática não suspende conflitos históricos, mas os reorganiza em novas territorialidades e gramáticas normativas.

Metodologicamente, o estudo demonstra a potência da combinação entre análise normativa densa e investigação empírica qualitativa em objetos ainda não materializados no plano fático. A valorização dos relatos comunitários como instrumentos de antecipação analítica amplia o repertório metodológico do Direito para lidar com processos prospectivos e regulatórios.

No plano jurídico-prático, a pesquisa evidencia lacunas estruturais do marco regulatório, indicando riscos associados ao desenho dos instrumentos participativos, à fragilidade dos critérios distributivos e à insuficiência do reconhecimento territorial. Para as políticas públicas, o estudo atua como alerta crítico sobre a possibilidade de reprodução de Injustiças sob a retórica da transição verde. Para o sistema de justiça, especialmente a Defensoria Pública e o Ministério Público, aponta caminhos para uma atuação preventiva e estrutural, voltada à incidência antecipatória.

A pesquisa dialoga ainda com o Direito Internacional Ambiental e Climático ao evidenciar como princípios de participação, acesso à informação e Justiça Ambiental são frequentemente esvaziados na implementação doméstica de agendas globais. O caso brasileiro ilustra desafios comuns aos países do Sul Global na operacionalização da *just transition*, contribuindo para debates internacionais sobre governança dos bens comuns marinhos e energia *offshore*.

As limitações desta pesquisa decorrem do caráter prospectivo dos empreendimentos *offshore*, das assimetrias de acesso à informação institucional e do recorte territorial adotado. Essas limitações não comprometem os achados, mas delimitam seu alcance e reforçam a pertinência da abordagem *ex ante* adotada. A partir dos resultados desta pesquisa, delineia-se uma agenda de investigações futuras que inclui estudos pós-implantação, análises comparadas entre empreendimentos *offshore* e *onshore*, investigações sobre mecanismos de repartição de benefícios, processos de consulta e regimes de licenciamento, bem como o aprofundamento do diálogo interdisciplinar com a Geografia, a Antropologia e a Economia Política da Energia.

A análise conduzida permite concluir que o Marco Regulatório da Energia Eólica

Offshore no Brasil apresenta limites estruturais de efetividade potencial para assegurar uma Transição Energética Justa, na medida em que tende a neutralizar, no plano normativo, as dimensões distributiva, processual e de reconhecimento da Justiça. Sem enfrentar essas assimetrias no desenho regulatório, a transição energética corre o risco de se consolidar como nova gramática de Injustiça territorial, ainda que revestida de discurso climático.

O Direito não opera de forma neutra, configurando-se como campo de disputa sobre o futuro da transição energética. O regime jurídico da energia eólica *offshore* no Brasil constitui, assim, um laboratório crítico para avaliar como normas, antes mesmo da produção de energia, estruturam desigualdades ou delimitam possibilidades institucionais de sua contenção no século XXI.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2. ed. Madrid: Trotta, 2009.

ABRAMSKY, K. (Ed.). **Sparking a worldwide energy revolution: social struggles in the transition to a post-petrol world**. Oakland, CA: AK Press, 2010. 672 p.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Matriz elétrica brasileira (Power Bi)**. Dados atualizados até 15 dez. 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieNGE3NjVmYjAtNDZkZC00MDY4LTliNTItMTVkJZTU4NWYzYzFmIiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBlMSIsImMiOjR9>. Acesso em: 15 dez. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP. **Bacia da Foz do Amazonas**: Sumário geológico e setores em oferta. Elaboração: Ricardo de Moraes Travassos e Isabelle de Almeida Freitas. Superintendência de Avaliação Geológica e Econômica (SAG). Rio de Janeiro: ANP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/arquivos/sg/foz-amazonas.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP. **Resolução ANP nº 969, de 16 de maio de 2024**. Regulamenta as licitações para a outorga do exercício das atividades de exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural sob os regimes de concessão e de partilha de produção. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 maio 2024. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-969-2024-regulamenta-as-licitacoes-para-a-outorga-do-exercicio-das-atividades-de-exploracao-reabilitacao-e-producao-de-petroleo-e-gas-natural-sob-os-regimes-de-concessao-e-de-partilha-de-producao?origin=instituicao>. Acesso em: 20 maio 2025.

AGÊNCIA PPI. **ANP realiza leilão do 5º ciclo da Oferta Permanente de Concessão de petróleo e gás nesta terça (17)**. PPI, 18 jun. 2025. Disponível em: <https://ppi.gov.br/anp-realiza-leilao-do-5o-ciclo-da-oferta-permanente-de-concessao-de-petroleo-e-gas-nesta-terca-17/>. Acesso em: 18 jan. 2026.

AGÊNCIA SENADO. **Jean Paul Prates deixa o Senado e assume a presidência da Petrobras**. Brasília, 27 jan. 2023, 10h03. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2023/01/jean-paul-prates-deixa-o-senado-e-assume-a-presidencia-da-petrobras>. Acesso em: 10 jan. 2025.

AGYEMAN, J., BULLARD, R. D., EVANS, B. Exploring the nexus: bringing together sustainability, environmental justice and equity. **Space and Polity**, v. 6, n. 1, p. 77-90, 2002. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13562570220137907>. Acesso em: 12 mar. 2025.

AGYEMAN, J.; BULLARD, R. D.; EVANS, B. **Just Sustainabilities: Development in an Unequal World**. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

ALLIANCE FOR A JUST ENERGY TRANSFORMATION – AJET Coalition; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP; WORLD WIDE FUND FOR

NATURE – WWF. **Integrating just energy transitions into NDCs**. [S.l.]: AJET/UNDP/WWF, Oct. 2024. Disponível em: <https://ndcpartnership.org/knowledge-portal/climate-toolbox/integrating-just-energy-transitions-ndcs>. Acesso em: 3 nov. 2025.

ALVEZ, D. F. Estrutura produtiva e desigualdades intermunicipais de renda: um estudo de caso do Rio Grande do Norte, Brasil. **Revista de Economía del Caribe**, n. 31, p. 62–87, 2023. Disponível em: <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/15368>. Acesso em: 20 set. 2025.

ANAYA, S. J. **Indigenous peoples in international law**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

ARAÚJO, F. C. B. **A vulnerabilidade das comunidades pesqueiras na evolução histórica do tratamento estatal dispensado aos povos tradicionais**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

ARAUJO, R.; BRAGANÇA, A. **Mining royalties and socioeconomic development in Pará**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative; Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio), 2022. Policy brief. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/>. Acesso em: 04 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENERGIA EÓLICA E NOVAS TECNOLOGIAS – ABEEólica. **Manifesto ABEEólica**: posicionamento da indústria de energia eólica – urgência e retomada sustentável. 2025. Disponível em: <https://abeeolica.org.br/energia-eolica/dados-abeeolica/>. Acesso em: 16 dez. 2025.

AVELAR, D. **Diretor da Aneel sugere teto para ressarcimento por curtailment**. JOTA, 3 set. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/energia/diretor-da-aneel-sugere-teto-para-ressarcimento-por-curtailment>. Acesso em: 16 dez. 2025.

AVELINO, F. *et al.* Just sustainability transitions: politics, power, and prefiguration in transformative change toward justice and sustainability. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 49, n. 1, p. 519–547, 2024. Disponível em: <https://research-portal.uu.nl/en/publications/just-sustainability-transitions-politics-power-and-prefiguration/>. Acesso em: 10 maio 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Economia Azul**: BNDES seleciona parceiro executor do planejamento espacial marítimo do Sudeste. 03 jun. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Economia-Azul-BNDES-seleciona-parceiro-executor-do-planejamento-espacial-maritimo-do-Sudeste/>. Acesso em: 4 jun. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Seleção Pública BNDES FEP Fomento nº 03/2022 – Projeto-Piloto do Planejamento Espacial Marinho (PEM)**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://abrir.link/sqNiQ>. Acesso em: 2 abr. 2024.

BANET, C.; WILLEMS, B. **Scaling up Offshore Wind Energy in Europe**. SSRN Electronic Journal, 2023.

BARNEY, J. **Por el mar y la tierra guajiros, vuela el viento Wayuu**: en alerta la Püloui y Waneetu'unai, por el asedio de las multinacionales eólicas en territorio Wayuu. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), 2023.

BARROSO, L. R. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BARRY, B. **Why Social Justice Matters**. [S. l.]: Polity Press, 2005.

BECK, U. **Risk society**: towards a new modernity. London: Sage, 1992.

BENITES, Y. **ARAYARA lança “Monitor Energia” na COP30 e tira o setor elétrico da “caixa-preta”**. ARAYARA, 20 nov. 2025. Disponível em: <https://arayara.org/tag/monitor-energia/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BENNETT, N. J.; BLYTHE, J.; WHITE, C. S.; CAMPERO, C. Blue growth and blue justice: ten risks and solutions for the ocean economy. **Marine Policy**, v. 125, p. 104387, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X20310381>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BENNETT, N. J.; GOVAN, H.; SATTERFIELD, T. Ocean grabbing. **Marine Policy**, Amsterdam, v. 57, p. 61–68, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X15000755>. Acesso em: 05 set. 2025.

BIRD, L. *et al.* Wind and solar energy curtailment: a review of international experience. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 65, p. 577–586, nov. 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1364032116303161>. Acesso em: 05 set. 2025.

BIRNIE, P.; BOYLE, A.; REDGWELL, C. **International law and the environment**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Revisão técnica de Cláudio De Cicco. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. 184 p.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL PARTICIPATIVO. **Proposta de revisão da Resolução CONAMA nº 462, de 24 de julho de 2014**. Texto participativo. Publicado em: 14 nov. 2025. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/CONAMA/f/1826/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 934, de 2025**. Aprova o texto do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú), assinado em Nova York, em 27 de setembro de 2018. Brasília, DF, 2025q. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/171607>. Acesso em: 9 jan.

2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 11.247, de 2018**. Dispõe sobre a ampliação das atribuições institucionais relacionadas à Política Energética Nacional com o objetivo de promover o desenvolvimento da geração de energia elétrica a partir de fonte eólica localizada nas águas interiores, no mar territorial e na zona econômica exclusiva e da geração de energia elétrica a partir de fonte solar fotovoltaica. Origem: Projeto de Lei do Senado nº 484/2017. Situação: Arquivada. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018c.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190084>.

Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.655, de 2021**. Disciplina os requisitos e procedimentos necessários à obtenção de outorga de autorização para a exploração de centrais geradoras eólicas offshore, fotovoltaicas ou que utilizem outras fontes renováveis, nas águas interiores sob domínio da União, no mar territorial e na zona econômica exclusiva.

Autor: Danilo Forte. Brasília, DF, 2021b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2303329&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução nº 462, de 24 de julho de 2014**. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em superfície terrestre, altera o art. 1º da Resolução CONAMA nº 279, de 27 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em:

https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=677.

Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até Emenda Constitucional nº 115, de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002**. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencao-1-pl.html>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 11.075, de 19 de maio de 2022**. Estabelece procedimentos para a elaboração dos Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas, institui o Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa e altera o Decreto n.º 11.003, de 21 de março de 2022. Diário Oficial da União, 19 maio 2022c. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11075.htm#art14.

Acesso em: 9 mai. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 11.124, de 7 de julho de 2022**. Dispõe sobre o Conselho do Programa de Transição Energética Justa e o Plano de Transição Justa. Diário Oficial da União, 7 jul. 2022d. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-

[2022/2022/Decreto/D11124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Decreto/D11124.htm). Acesso em: 9 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 11.550, de 5 de junho de 2023**. Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Diário Oficial da União, 5 jun. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11550.htm#art16. Acesso em: 9 mai. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 9.578, de 22 de novembro de 2018**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Diário Oficial da União, 22 nov. 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm. Acesso em: 9 mai. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 5 nov. 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 10.946, de 25 de janeiro de 2022**. Dispõe sobre a cessão de uso de espaços físicos e o aproveitamento dos recursos naturais em águas interiores de domínio da União, no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental para a geração de energia elétrica a partir de empreendimento offshore. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jan. 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D10946.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 11.964, de 26 de março de 2024**. Regulamenta os critérios e as condições para enquadramento e acompanhamento dos projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, para fins de emissão dos valores mobiliários de que tratam o art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, e a Lei nº 14.801, de 9 de janeiro de 2024, e revoga o Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 mar. 2024c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11964.htm. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 12.673, de 15 de outubro de 2025**. Dispõe sobre o Conselho de Governo e institui a Câmara de Atividades e Empreendimentos Estratégicos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 out. 2025u. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Decreto/D12673.htm. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 12.705, de 31 de outubro de 2025**. Estabelece a Taxonomia Sustentável Brasileira – TSB como instrumento do Plano de Transformação Ecológica do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 2025d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12705.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 12.772, de 5 de dezembro de 2025**. Institui a Política Nacional de Acesso ao Sistema de Transmissão. Brasília, DF, 2025i. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12772.htm. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997. Constitui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 out. 1997b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2335.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 2.457, de 14 de janeiro de 1998a. Dispõe sobre a estrutura e funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 3.520, de 2000. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 jan. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2457impressao.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.081, de 14 de maio de 2004a. Regulamenta os arts. 13 e 14 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, e o art. 23 da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, que tratam do Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 maio 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5081.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004. Regulamenta os arts. 4º e 5º da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, e dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 ago. 2004b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5177.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.184, de 16 de agosto de 2004. Cria a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, aprova seu Estatuto Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 ago. 2004c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5184.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 83.549, de 5 de junho de 1979. Cria a Reserva Biológica do Atol das Rocas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 6 jun. 1979. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/rebio-atol-das-rocas/arquivos/rebio_atol_roncas.pdf. Acesso

em: 05 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990**. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 14 mar. 1990a, p. 5169; Supl., p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. **Nota do Iphan sobre a Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental)**. Sala de Imprensa – Notas e avisos de pauta. Publicado em: 1 dez. 2025t, 14h28. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/sala-de-imprensa/notas-e-avisos-de-pauta/nota-do-iphan-sobre-a-lei-no-15-190-2025-lei-geral-do-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n. 15.097, de 10 de janeiro de 2025**. Disciplina o aproveitamento de potencial energético *offshore*; e altera a Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei n. 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei n. 14.182, de 12 de julho de 2021, e a Lei n. 14.300, de 6 de janeiro de 2022. Mensagem de veto (promulgação das partes vetadas). Brasília, DF, 10 jan. 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115097.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.299, de 5 de janeiro de 2022**. Altera as Leis n.os 10.438, de 26 de abril de 2002, e 9.074, de 7 de julho de 1995, para instituir subvenção econômica às concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica de pequeno porte; cria o Programa de Transição Energética Justa (TEJ); e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 jan. 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114299.htm. Acesso em: 9 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.948, de 2 de agosto de 2024**. Institui o marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono; dispõe sobre a Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono; institui incentivos para a indústria do hidrogênio de baixa emissão de carbono; institui o Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (Rehidro); cria o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC); e altera as Leis n.º 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114948.htm. Acesso em: 9 mai. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 15.103, de 22 de janeiro de 2025**. Institui o Programa de Aceleração da Transição Energética (Paten); e altera as Leis n.º 13.988, de 14 de abril de 2020, n.º 11.484, de 31 de maio de 2007, n.º 9.991, de 24 de julho de 2000, e n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jan. 2025d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115103.htm. Acesso em: 9 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002**. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá

nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 abr. 2002a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110438.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004. Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2004e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.847.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 8.631, de 4 de março de 1993, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2004f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 dez. 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112114.htm. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010. Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis nº 9.991, de 24 de julho de 2000, nº 10.925, de 23 de julho de 2004, e nº 10.438, de 26 de abril de 2002; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jan. 2010a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112212.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera as Leis nºs 11.478, de 29 de maio de 2007, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.248, de 23 de outubro de 1991, 9.648, de 27 de maio de 1998, 11.943, de 28 de maio de 2009, 9.808, de 20 de julho de 1999, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, 11.180, de 23 de setembro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.909, de 4 de março de 2009, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.312, de 27 de novembro de 2001, e 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga; altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun.

2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112431.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica; institui a bonificação pela outorga; e altera as Leis nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, nº 10.438, de 26 de abril de 2002, nº 10.848, de 15 de março de 2004, e nº 11.488, de 15 de junho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 dez. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113203.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017.** Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e nº 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113540.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113576.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021.** Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras); altera as Leis nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, nº 10.438, de 26 de abril de 2002, nº 10.848, de 15 de março de 2004, nº 13.182, de 3 de novembro de 2015, nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015, nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, e nº 9.074, de 7 de julho de 1995; e revoga dispositivos da Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114182.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022.** Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica – SCEE e o Programa de Energia Renovável Social – PERS; altera as Leis nº 10.848, de 15 de março de 2004, e nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jan. 2022e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114300.htm. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.755, de 15 de dezembro de 2023.** Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens – PNAB; discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens – PAB; prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens – PDPAB; estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor; e revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 dez. 2023v. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14755.htm. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025i. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 9.985, de 18 de julho de 2000, e 6.938, de 31 de agosto de 1981; revoga dispositivos das Leis nºs 7.661, de 16 de maio de 1988, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 ago. 2025s. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15190.htm. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.269, de 24 de novembro de 2025. Moderniza o marco regulatório do setor elétrico para promover a modicidade tarifária e a segurança energética, estabelece as diretrizes para a regulamentação da atividade de armazenamento de energia elétrica, prevê medidas para facilitar a comercialização do gás natural da União, cria incentivo para sistemas de armazenamento de energia em baterias, altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, a Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, a Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, a Lei nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015, a Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, a Lei nº 14.990, de 27 de setembro de 2024, a Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, e a Lei nº 15.235, de 8 de outubro de 2025, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115269.htm. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17990.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 mar. 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18001.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 ago. 1997a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998b**. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 2000b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000a**. Dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, e dá outras providências. Regulamento (Vide Lei nº 13.280, de 2016). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19991.htm. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 14, de 21 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia emergencial e dá outras providências. Convertida na Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/14.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Taxonomia Sustentável Brasileira: Salvaguardas Mínimas**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2025l. (Cadernos da Taxonomia Sustentável Brasileira). Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/taxonomia-sustentavel-brasileira/cadernos/04_tsb_salvaguardas-minimas.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Painel Unificado do Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP**. Brasília, DF: Ministério da Pesca e Aquicultura, 2023. Publicado em: 21 dez. 2023. Atualizado em: 13 set. 2024z. Disponível em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/cadastro-registro-e-monitoramento/painel-unificado-do-registro-geral-da-atividade-pesqueira>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – MME. **Portaria nº 685/GM/MME, de 5 de setembro de 2022h**. Divulga, para consulta pública, a minuta de Portaria Normativa contendo as normas e procedimentos complementares relativos à cessão de uso onerosa para exploração de central geradora de energia elétrica offshore, de que trata o Decreto nº 10.946, de 25 de janeiro de 2022f. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 set. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/2022/portaria-n-685-gm-mme-2022.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – MME. **Portaria Normativa nº 52/GM/MME, de 19 de outubro de 2022**. Estabelece as normas e procedimentos complementares relativos à cessão de uso onerosa para exploração de central geradora de energia elétrica offshore no regime de produção independente de energia ou de autoprodução de energia, de que trata o art. 5º, inciso I, do Decreto nº 10.946, de 25 de janeiro de 2022.

Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 20 out. 2022g. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/2022/portaria-normativa-n-52-gm-mme-2022.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia – MME; Empresa de Pesquisa Energética – EPE. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2034**: consolidação de resultados. Rio de Janeiro: EPE, 2024a. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2034>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia – MME; Empresa de Pesquisa Energética – EPE. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2035 (PDE 2035)**. Rio de Janeiro, dez. 2025b. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2035>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia – MME; Empresa de Pesquisa Energética – EPE. **Plano Nacional de Energia 2055**: Cenários Energéticos. Rio de Janeiro: MME/EPE, 2025c. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-nacional-de-energia-2055>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia – MME; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMAMC. **Portaria Interministerial MME/MMA nº 3, de 19 de outubro de 2022**. Dispõe sobre o Portal Único para Gestão do Uso de Áreas *Offshore* para Geração de Energia (PUG-*Offshore*). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mme/mma-n-3-de-19-de-outubro-de-2022-437756126>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2006–2015**. Brasília, DF: MME; Empresa de Pesquisa Energética – EPE, maio 2006. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-pde>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Portaria MME nº 851, de 11 de julho de 2025**. Abre a consulta pública à proposta de Metodologia de Seleção de Áreas para Oferta nos procedimentos de cessão de uso, visando o desenvolvimento de projetos eólicos offshore no espaço marinho do Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 130, p. 85, 14 jul. 2025g. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mme-n-851-de-11-de-julho-de-2025-641602547>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério de Portos e Aeroportos. **MPor investe R\$ 11,6 milhões em estudos para implantação do Porto Indústria Verde no RN**. Brasília, DF, 15 ago. 2025. Atualizado em 18 ago. 2025aa. Disponível em: <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/noticias/2025/08/mpor-investe-r-11-6-milhoes-em-estudos-para-implantacao-do-porto-industria-verde-no-rn>. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMAMC. **Aviso de Consulta Pública nº 14, de 11 de novembro de 2025s**. Diário Oficial da União: Seção 3, Brasília, DF, ed. 218, p. 135, 14 nov. 2025r. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/aviso-de-consulta-publica-n-14-de-11-de-novembro-de-2025-669244710>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMAMC. **Brasil ratifica**

Tratado do Alto-Mar e fortalece a conservação e o uso sustentável dos recursos marinhos. Brasília, 28 nov. 2025w. Atualizado em: 03 dez. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/brasil-ratifica-tratado-do-alto-mar-e-fortalece-a-conservacao-e-o-uso-sustentavel-dos-recursos-marinhos>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMAMC. **Governo brasileiro anuncia força-tarefa mundial para implementar NDCs Azuis.** Brasília, 18 nov. 2025x. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/governo-brasileiro-anuncia-forca-tarefa-mundial-para-implementar-ndcs-azuis>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMAMC. **Portaria nº 34, de 30 de janeiro de 2021.** Estabelece a relação oficial dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira brasileira. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 fev. 2021y. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/doceano/governanca-costeira-e-marinha-1/portaria-mma-34-de-2021-lista-de-municipios-costeiros.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Plataforma de Territórios Tradicionais.** Brasília, 2019b. Disponível em: <https://territoriostradicionais.mpf.mp.br/#/inicial>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **PL do licenciamento:** com vetos, governo garante proteção ambiental e segurança jurídica. Planalto – Notícias. Publicado em: 8 ago. 2025, 12h55. Atualizado em: 8 ago. 2025h, 18h06. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/08/pl-do-licenciamento-com-vetos-governo-garante-protecao-ambiental-e-seguranca-juridica>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010.** Disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 abr. 2010b. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais/repositorio-de-marcos-regulatorios-de-regularizacao-fundiaria-de-povos-e-comunidades-tradicionais/federais/orgaos-publicos/spu-2010_portaria-no-89.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Conselho Nacional de Política Energética – CNPE. **Resolução nº 18, de 1º de outubro de 2025.** Institui o Grupo de Trabalho Eólica Offshore e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 196, p. 7, 14 out. 2025j. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-do-vice-presidente-da-republica-no-exercicio-do-cargo-de-presidente-da-republica-662229013>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Despacho do Presidente da República.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 2025e, edição 233, seção 1, p. 17. Determina aos Ministérios de Minas e Energia, da Fazenda, do Meio Ambiente e Mudança do Clima e à Casa Civil a elaboração, em 60 dias, de proposta de resolução a ser submetida ao CNPE, com diretrizes para o mapa do caminho da transição energética justa e mecanismos de financiamento, incluindo a criação do Fundo para a Transição Energética. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-673667496>. Acesso em: 9 dez. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2023**. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 11 dez. 2025m. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2595897>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2016/resolucao-no-510.pdf/view>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Portaria SG/PR n.º 165, de 8 de setembro de 2023**. Institui Mesa de Diálogo “Energia Renovável: direitos e impactos”. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 mai. 2023a. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sg/pr-n-165-de-8-de-setembro-de-2023-508617478>. Acesso em: 9 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. **Aprovada em dois turnos, PEC do marco temporal vai à Câmara**. Agência Senado, Brasília, DF, 9 dez. 2025n. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/12/09/aprovada-em-dois-turnos-pec-do-marco-temporal-vai-a-camara>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 225, de 2018 – PLEN/SF**. Parecer proferido em Plenário, em substituição às Comissões de Meio Ambiente – CMA, Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, Assuntos Econômicos – CAE e Infraestrutura – CI, concluindo favoravelmente ao projeto, com as Emendas nºs 1 a 3-PLEN, e pelo desapensamento do PLS nº 556/2013 para tramitação autônoma. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 13 dez. 2018b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/21597?pagina=38>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 484, de 2017**. Dispõe sobre a ampliação das atribuições institucionais relacionadas à Política Energética Nacional com o objetivo de promover o desenvolvimento da geração de energia elétrica localizada no mar territorial e na zona econômica exclusiva a partir de fonte eólica; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2017a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131829>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5.932, de 2023**. Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 484, de 2017. Disciplina o aproveitamento de potencial energético *offshore*; e altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 10.438, de 26 de abril de 2002, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 14.182, de 12 de julho de 2021, 10.848, de 15 de março de 2004, e 14.300, de 6 de janeiro de 2022. Autoria: Fernando Collor; Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Senado Federal, 2023b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161510>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 576, de 2021**. Disciplina a outorga de

autorizações para aproveitamento de potencial energético *offshore*. Autor: Jean-Paul Prates. Brasília, DF: Senado Federal, 2021a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146793>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento interno do Senado Federal**: Resolução nº 93, de 1970. Texto consolidado ao final da 56ª Legislatura, conforme o Ato da Comissão Diretora nº 15, de 2022, e atualizado até julho de 2025. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7095**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, protocolo em 10 mar. 2022d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6361174>. Acesso em: 9 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Plenário começa a discutir consulta prévia a povos indígenas sobre obras de impacto**. Notícias STF. Publicado em: 3 set. 2025p, 20h18. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-ouve-argumentos-sobre-consulta-previa-a-povos-indigenas-em-empresendimentos-que-possam-afeta-los/>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **Recurso Extraordinário nº 466343, Repercussão Geral – Mérito (Tema 60)**. Tribunal Pleno, relator Ministro Cezar Peluso. Julgamento: 03 dez. 2008; Publicação: 05 jun. 2009c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumeroIncidente=RE%20466343>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. **STF considera inconstitucional trecho de lei que institui marco temporal para terras indígenas**. Notícias STF, Brasília, DF, 22 dez. 2025o. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-considera-inconstitucional-trecho-de-lei-que-institui-marco-temporal-para-terras-indigenas/>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. **Taxonomia sustentável brasileira**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2025k. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/taxonomia-sustentavel-brasileira/taxonomia-sustentavel-brasileira.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77–101, 2006. Disponível em: <https://psychology.ukzn.ac.za/?mdocs-file=1176>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BULLARD, R. D. **Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality**. Boulder: Westview Press, 1990.

CAMPLING, L.; COLÁS, A. **Capitalism and the sea: the maritime factor in the making of the modern world**. London; New York: Verso, 2021.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CANTON, L. *et al.* **Auditoria da pesca Brasil 2024**: a pesca no contexto das mudanças climáticas. 5. ed. Brasília, DF: Oceana Brasil, 2025. 109 p. Disponível em: <https://brasil.oceana.org/2024-auditoria-da-pesca/>. Acesso em: 22 jan. 2026.

CASTRO, N. J. *et al.* (Org.). **Programa de P&D da ANEEL**: avaliação & perspectivas. Rio de Janeiro: Publit, 2020. 424 p.

CENTRO DE REFERÊNCIA EM DIREITOS HUMANOS DO SEMIÁRIDO – CRDH Semiárido. **Manifestação técnica e jurídica no processo de licenciamento ambiental do empreendimento eólico offshore “Projeto – Usina Eólica Offshore Sítio de Testes”**. Mossoró, RN: Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), 1º dez. 2025. Disponível em: <https://sites.google.com/ufersa.edu.br/energia-limpa-justica-ameacada/materiais-produzidos>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CHA, J. M.; PASTOR, M. Just transition: Framing, organizing, and power-building for decarbonization. **Energy Research & Social Science**, v. 90, p. 102588, 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629622000937>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CHIAPPINI, G. **Inel rebate Abeeólica e diz que *curtailment* não pode ser atribuído somente à GD**. Eixos, 2 dez. 2025, 14h50. Disponível em: <https://eixos.com.br/politica/inel-rebate-abeeolica-e-diz-que-curtailment-nao-pode-ser-atribuido-somente-a-gd/>. Acesso em: 16 dez. 2025.

CHILE. **Chile’s Nationally Determined Contribution**: Update 2020. Santiago: Government of Chile, 2020. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Chile%27s_NDC_2020_english.pdf. Acesso em: 27 abr. 2025.

CHILE. **Ley N° 21.455, Ley Marco de Cambio Climático**. Promulgada em 30 maio 2022. Publicada em 13 jun. 2022. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177286>. Acesso em: 27 abr. 2025.

CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. **Contribución Determinada a Nivel Nacional – NDC de Chile**: Actualización 2025. Santiago: Ministerio del Medio Ambiente, 2025. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/2025-09/NDC-2025-220925%201.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2025.

CHIMNI, B. S. **Third World approaches to international law**: a manifesto. *International Community Law Review*, Leiden, v. 8, n. 1, p. 3–27, 2006. Disponível em: <https://www.jnu.ac.in/sites/default/files/Third%20World%20Manifesto%20BSChimni.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2025.

CLIMAINFO. **Ceará autoriza data center do TikTok a usar 7 vezes mais água que o previsto no licenciamento**. ClimaInfo, 30 nov. 2025. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2025/11/30/ceara-autoriza-data-center-do-tiktok-a-usar-7-vezes-mais-agua-que-o-previsto-no-licenciamento/>. Acesso em: 16 dez. 2025.

COHEN, A. J. Thinking with the institutional bypass? **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, p. 718-722, maio/ago. 2020. Disponível em:

<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/523>. Acesso em: 5 nov. 2025.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026**: Colombia, Potencia Mundial de la Vida. Bogotá, maio 2023. Disponível em: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>. Acesso em: 26 nov. 2025.

COLOMBIA. Ministerio de Minas y Energía. **Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa – TEJ 2025**. Bogotá, 2025b. Disponível em: https://minenergia.gov.co/documents/13272/Hoja_de_ruta_transicion_energetica_justa_TEJ_2025.pdf. Acesso em: 26 nov. 2025.

COLOMBIA. Ministerio del Trabajo. **Estrategia de Transición Justa de la Fuerza Laboral**. [S.l.; S.d.], 2024. Disponível em: <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/transicion-justa-de-la-fuerza-laboral/>. Acesso em: 26 nov. 2025.

COLOMBIA. República de Colombia. **Contribución Determinada a Nivel Nacional – NDC 3.0 – Transformaciones para la Vida**. Bogotá, 2025a. Disponível em: <https://unfccc.int/NDCREG>. Acesso em: 26 nov. 2025.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – CMMAD. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COMMITTEE FOR DEVELOPMENT POLICY – CDP. **A globally just transition: perspectives from the Committee for Development Policy**. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2023. (Policy Note). Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/our-work/committee-for-development-policy.html>. Acesso em: 3 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA – CNPE. **Resolução n.º 5, de 26 de agosto de 2024**. Institui a Política Nacional de Transição Energética – PNTE, o Plano Nacional de Transição Energética (Plante), o Fórum Nacional de Transição Energética (Fonte), e dá outras providências. Brasília, DF, 26 ago. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-580836599>. Acesso em: 9 maio 2025.

CONSELHO PASTORAL DOS PESCADORES – CPP. **Conflitos socioambientais e violações de direitos humanos em comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil**: relatório 2024. Organização: Ornela Fortes de Melo. Olinda, PE: Conselho Pastoral dos Pescadores, 2024. Disponível em: <https://www.cppnacional.org.br/publicacao/relat%C3%B3rio-de-conflitos-socioambientais-e-viola%C3%A7%C3%B5es-de-direitos-humanos-em-comunidades>. Acesso em: 20 dez. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. **Caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina**. Fundo, reparações e custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C, n. 400. San José da Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2020. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: 05 nov. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. **Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 27 de

novembro de 2023. Série C, n. 511. San José da Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf. Acesso em: 05 nov. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CIDH. **Caso Kaliña e Lokono Peoples vs. Suriname**. Mérito, reparaciones e costas. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C, n. 309. San José da Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_ing.pdf. Acesso em: 05 nov. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CIDH. **Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador**. Mérito e reparaciones. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C, n. 245. San José da Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 05 nov. 2025.

COSTA, J. M. F. **Compensação ecológica**: modalidades, fundamentos e conceito: instrumento jurídico aplicável aos parques eólicos em prol do desenvolvimento sustentável. 2022. 463 f. Tese (Doutorado em Direito – Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2022.

COSTA, L. **Prates comentou aquisição da Lightsource BP pela estatal**: ex-CEO critica entrada da Petrobras em energia solar e fala em “má alocação de capital”. FLJ, 17 dez. 2025, 17h10. Disponível em: <https://flj.com.br/empresas/ex-ceo-critica-entrada-da-petrobras-em-energia-solar-e-fala-em-ma-alocacao-de-capital/>. Acesso em: 17 dez. 2025.

COSTABILE, F. O.; SIMÕES, A. F.; COSTA, H. K. M. Transição energética justa no Brasil: análise crítica sobre a Lei 14.299 de 2022 com base no framework analítico proposto por McCauley e Heffron para transições justas. **Sociedade e Território**, v. 37, n. 1, 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio/article/view/37865>. Acesso em: 9 dez. 2025.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Silesia Declaration on Solidarity and Just Transition**. Brussels: Council of the European Union, 2018. (Document ST-14545/1/18 REV 1). Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14545-2018-REV-1/en/pdf>. Acesso em: 27 mar. 2025.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso Editora, 2014. 335 p.

CRESWELL, J. W.; FETTERS, M. D.; IVANKOVA, N. V. Designing a mixed methods study in primary care. **Annals of Family Medicine**, v. 2, n. 1, p. 7–12, jan./fev. 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/8648475_Designing_A_Mixed_Methods_Study_In_Primary_Care. Acesso em: 10 dez. 2024.

CSANADI, A.; HELMECI, D. **The Just Energy Transition Partnership Crossroads**. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Oct. 2025. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/research/2025/10/the-just-energy-transition-partnership-crossroads?lang=en>. Acesso em: 26 nov. 2025.

CUTTER, S. L. Vulnerability to environmental hazards. **Progress in Human Geography**, v. 20, n. 4, p. 529–539, 1996. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/030913259602000407>. Acesso em: 7 set. 2025.

DIEGUES, A. C. A sócio-antropologia das comunidades de pescadores marítimos no Brasil. **Etnográfica**, v. 3, n. 2, p. 361–376, 1999. Disponível em: <https://journals.openedition.org/etnografica/3047>. Acesso em: 7 set. 2025.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo**: a nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. 2. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. 315 p.

DOYON, A.; MCGOWAN, K.; ANTADZE, N. Just transitions: Towards more just research. **Energy Research & Social Science**, v. 114, p. 103571, ago. 2024. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629624001622>. Acesso em: 7 set. 2025.

DOYON, A.; WILLIAMS, S. Justice in energy transitions. **Energy Policy**, v. 31, jun. 2019, p. 144-153. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2210422418301588>. Acesso em: 12 mar. 2025.

DUARTE, C. M.; KRAUSE-JENSEN, D. The restoration imperative to achieve a sustainable ocean economy nobody foretold in 1871. **One Earth**, v. 3, n. 6, p. 669-671, dez. 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590332220306011>; Acesso em: 12 mar. 2025.

DUPRAT, D. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. *In*: DUPRAT, Deborah (org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU, 2015. p. 53–78.

DUTRA, R. M.; SZKLO, A. S. Incentive policies for promoting wind power production in Brazil: Scenarios for the Alternative Energy Sources Incentive Program (PROINFA) under the New Brazilian electric power sector regulation. **Renewable Energy**, v. 33, n. 1, p. 65–76, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/222433012_Incentive_policies_for_promoting_wind_power_production_in_Brazil_Scenarios_for_the_Alternative_Energy_Sources_Incentive_Program_PROINFA_under_the_New_Brazilian_electric_power_sector_regulation. Acesso em: 22 dez. 2025.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Balanco Energético Nacional 2025**: ano base 2024. Rio de Janeiro: EPE, 2025a. 320 p. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2025>. Acesso em: 20 jun. 2025.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **BEN 2025**: Balanço Energético Nacional 2025: relatório síntese: ano base 2024. Rio de Janeiro: EPE, 2025b. Publicado em: 28 maio 2025. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-885/topico->

767/BEN_S%C3%ADntese_2025_PT.pdf. Acesso em: 9 dez. 2025.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Expansão da geração**: repotenciação e modernização de usinas hidrelétricas – ganhos de eficiência, energia e capacidade instalada. Brasília, DF, out. 2019. 57 p. (EPE-DEE-088/2019). Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-432/EPE-DEE-088_2019_Repotencia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Usinas%20Hidrel%C3%A9tricas.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Fontes de Energia**. [S. l.; S. d.]. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/fontes-de-energia>. Acesso em: 22 fev. 2025.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Geração eólica offshore**: considerações sobre a limitação de área a ser cedida. Nota Técnica EPE/DEE/035/2023-R1. Rio de Janeiro: EPE, 2024. Disponível em: <https://www.epe.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2025.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Roadmap eólica offshore Brasil**: perspectivas e caminhos para a energia eólica marítima. Rio de Janeiro: EPE, 2020. Nota técnica NT-EPE-PR-001/2020-r2, 30 abr. 2020. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-456/Roadmap_Eolica_Offshore_EPE_versao_R2.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

ENERGY TRANSITION COUNCIL – ETC. **Energy Transition Council impact report 2020–2024**. London: Department for Energy Security and Net Zero (DESNZ); Climate Compatible Growth Programme (CCG); E3G, 2024. Disponível em: <https://www.energytransitioncouncil.org>. Acesso em: 3 nov. 2025.

ESCOBAR, A. **Territories of Difference**. Durham: Duke University Press, 2008.

EUROPEAN COMMISSION. **Statement – Political Declaration on establishing the Just Energy Transition Partnership with Viet Nam**. Brussels, 14 Dec. 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_7724. Acesso em: 26 nov. 2025.

FAFÁ, L. **Eólica offshore**: consultoria do Senado vê risco de judicialização em decreto. Eixos, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://eixos.com.br/energia-eletrica/eolica-offshore-consultoria-do-senado-ve-risco-de-judicializacao-em-decreto/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

FLANNERY, W. *et al.* Exploring the winners and losers of marine environmental governance. Edited Interface Collection. **Planning Theory & Practice**, v. 17, n. 1, p. 121–151, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/299368541_Exploring_the_winners_and_losers_of_marine_environmental_governance_Edited_Interface_Collection. Acesso em: 10 nov. 2025.

FLICK U. **An Introduction to Qualitative Research**. 5. ed. London: Sage, 2014.

FORTES, P. R. B. Imaginando Bossa Nova: possibilidades e limites das cidades charter. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 1519-1531, set./dez. 2020.

Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/553>. Acesso em: 5 nov. 2025.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRASER, N. **Scales of justice**: reimagining political space in a globalizing world. New York: Columbia University Press, 2008.

FRASER, N. **Social justice in the age of identity politics**: Redistribution, recognition, participation, WZB Discussion Paper, No. FS I 98-108, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, 1998.

FRENTE NACIONAL DOS CONSUMIDORES DE ENERGIA – FNCE. **Derrubada de vetos das eólicas offshore equivale a seis anos de bandeira vermelha na conta de luz**. Consumidores de Energia, Brasília, 26 jun. 2025. Disponível em: <https://consumidoresdeenergia.org/noticias/derrubada-de-vetos-das-eolicas-offshore-equivale-a-seis-anos-de-bandeira-vermelha-na-counta-de-luz/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE – FUNBIO. **FUNBIO seleciona empresas para serviço de consultoria pessoa jurídica especializada para elaborar o estudo técnico voltado à implementação de projeto piloto do Planejamento Espacial Marinho**. [S.l.], 2023a. Disponível em: https://www.funbio.org.br/compras_contratacoes/funbio-seleciona-empresas-para-servico-de-consultoria-pessoa-juridica-especializada-para-elaborar-o-estudo-tecnico-voltado-a-implementacao-de-projeto-piloto-do-planejamento-espacial-marinho/#:~:text=O%20projeto%20busca%20apoiar%20o,de%20biodiversidade%20marinha%20e%20costeira. Acesso em: 26 nov. 2024.

FUSCO, L. M. *et al.* Blueing business as usual in the ocean: Blue economies, oil, and climate justice. **Political Geography**, v. 98, p. 102670, out. 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629822000841>. Acesso em: 26 nov. 2024.

GABOR, D. The Wall Street Consensus. **Development and Change**, Oxford, v. 52, n. 3, p. 429–459, 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dech.12645>. Acesso em: 20 jan. 2025.

GEELS, F. W. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. **Research Policy**, v. 31, n. 8–9, p. 1257–1274, 2002. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733302000628>. Acesso em: 20 jan. 2025.

GLASSON, J. *et al.* **The local socio-economic impacts of offshore wind farms**. Oxford: Oxford Brookes University, Impact Assessment Unit, 2022. Disponível em: <https://radar.brookes.ac.uk/radar/file/25bc5b71-e5ae-40d9-86e2-5b2fd47b70bb/1/Socio-economic%20impacts%20of%20offshore%20wind%20farms%20-%202022%20-%20Glasson%20Durning%20Welch%20Olorundami.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2025.

GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL – GWEC. **Global Offshore Wind Report 2025**.

Lisbon: Global Wind Energy Council, 25 jun. 2025b. Disponível em: <https://www.gwec.net/reports/globaloffshorewindreport>. Acesso em: 17 jul. 2025.

GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL – GWEC. **Global Wind Report 2025**. Lisboa: Global Wind Energy Council, 2025a. Disponível em: <https://www.gwec.net/reports/globalwindreport>. Acesso em: 15 mai. 2025.

GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL – GWEC; BOSTON CONSULTING GROUP. **Mission Critical: Building the Global Wind Energy Supply Chain for a 1.5°C World**. 1. ed. [S. l.]: GWEC, 2023. Disponível em: <https://gwec.net>. Acesso em: 9 mar. 2025.

GONZÁLEZ, M. O. A. *et al.* Offshore wind and energy transition: lessons learned, progress, and trends. **Annual Review of Environment and Resources**, Palo Alto, v. 50, p. 409–432, 2025. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-environ-111523-102149>. Acesso em: 20 jun. 2025.

GORAYEB, A. *et al.* Análise multicritério de parques eólicos *onshore* e *offshore* no Ceará: em foco as comunidades tradicionais litorâneas. **Revista Mutirão**, v. 3, n. 2, p. 32–54, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/mutiro/article/view/253079>. Acesso em: 10 mai. 2025.

GORAYEB, A. *et al.* Cartografia social e a produção de dados participativos para o zoneamento ecológico-econômico costeiro do Ceará. In: SOUTO, R. D. *et al.* (Org.). **Mapeamento participativo e cartografia social: aspectos conceituais e trajetórias de pesquisa**. Rio de Janeiro: IVIDES.org, 2021. p. 62–90.

GORAYEB, A. *et al.* Wind power gone bad: critiquing wind power planning processes in northeastern Brazil. **Energy Research & Social Science**, v. 40, p. 82–88, jun. 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629617304425>. Acesso em: 21 fev. 2025.

GORAYEB, A.; BRANNSTROM, C. Licenciamento ambiental e oposição social à energia eólica: estudo de caso com foco no social gap em comunidade litorânea do Ceará, Brasil. **Revista de Geografia (Recife)**, v. 37, n. 3, p. 65–86, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/view/244346/37329>. Acesso em: 10 mai. 2025.

GORAYEB, A.; BRANNSTROM, C.; XAVIER, T. Counter-mapping reveals potential conflicts between offshore wind energy and traditional fishing communities in Brazil. **Energy Research & Social Science**, Amsterdam, v. 127, art. 104302, 2025. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629625003834>. Acesso em: 10 mai. 2025.

GOVERNMENT OF SENEGAL; INTERNATIONAL PARTNERS GROUP. **Political Declaration for a Just Energy Transition Partnership with Senegal**. 22 jun. 2023. Disponível em: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2023-06/political-declaration-for-a-jetp-with-senegal_en.pdf. Acesso em: 26 nov. 2025.

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA; GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND;

GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA; GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF FRANCE; GOVERNMENT OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY; EUROPEAN UNION. **Political Declaration on the Just Energy Transition in South Africa**. Glasgow, 2021. Disponível em: <https://www.bmz.de/resource/blob/239130/jetp-political-declaration-south-africa.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2025.

GRANDÓN, D. G.; VASCONCELOS, J. S.; SMOLSKI, A. R. The Agrarian Question as an Ecological Question: An Introduction. **Latin American Perspectives**, v. 51, n. 1, p. 5–22, jan. 2024. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0094582X241252111>. Acesso em: 20 jan. 2025.

GREEN CLIMATE FUND–INDEPENDENT EVALUATION UNIT – GCF–IEU; INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. **Realist review on just transition**. IEU Brief, No. 5-2023. Incheon: GCF–IEU; Geneva: ILO, 2023. Disponível em: <https://ieu.greenclimate.fund/reports/realist-review-on-just-transition>. Acesso em: 3 nov. 2025.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN; LINCOLN (Orgs.). **Handbook of Qualitative Research**. Sage, 1994.

GUDYNAS, E. **Buen vivir**: today’s tomorrow. *Development*, v. 54, n. 4, p. 441–447, 2011.

GUDYNAS, E. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÉNA, P.; NASCIMENTO, E. P. (Orgs.). **Enfrentando os limites do crescimento**: sustentabilidade e, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond; IRD, 2012. p. 303 – 318. Disponível em: <http://extractivismo.com/wp-content/uploads/2016/07/GudynasNovoExtrativismoProgressistaBr12.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2025.

GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. (Orgs.). **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

GÜRTLER, K. Justice in energy transformations as a spatial phenomenon: A framework for analyzing multi-dimensional justice claims. **Energy Research & Social Science**, v. 105, p. 103277, 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629623003377>. Acesso em: 04 ago. 2025.

GUTIÉRREZ, E.; HERNÁNDEZ, A. **Pathways for empowering regulators to advance decarbonisation**. Brussels: Regulatory Assistance Project – RAP; Clean Energy Ministerial – CEM Campaign “Empowering Regulators for Accelerated Decarbonisation”, Aug. 2025. Disponível em: <https://www.cleanenergyministerial.org/resource/pathways-for-empowering-regulators-to-advance-decarbonisation-2/>. Acesso em: 3 nov. 2025.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms**: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

HARVARD LAW SCHOOL – ENVIRONMENTAL & ENERGY LAW PROGRAM. **Rollback**: Trump rescinded Biden’s Executive Order 14008 that established Justice40 initiative. Cambridge, MA: Harvard Law School, 2025. Disponível em:

<https://eelp.law.harvard.edu/tracker/rollback-trump-rescinded-bidens-executive-order-14008-that-established-justice40-initiative/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

HARVEY, D. **Justice, nature and the geography of difference**. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

HARVEY, D. **Justicia, naturaleza y geografía de la diferencia**. Tradução de José María Amoroto. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN); Madrid: Traficantes de Sueños, 2018.

HARVEY, D. **Spaces of hope**. Berkeley: University of California Press, 2000.

HARVEY, D. The “New” Imperialism: Accumulation by Dispossession. *In*: ANDERSON, K. B. (Ed.). **Karl Marx**. [S. l.]: Routledge, 2017. p. 213–237.

HEFFRON, R.; MCCAULEY, D. The concept of energy justice across the disciplines. **Energy Policy**, v. 105, p. 658-667, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421517301593>. Acesso em: 10 mar. 2025.

HITCH, M.; FIDLER, C. Impact and benefit agreements: a contentious issue for environmental and aboriginal justice. **Environments Journal**, v. 35, n. 2, p. 49–69, 2007. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1340057. Acesso em: 10 mar. 2025.

HOFSTAETTER, M. **Energia eólica: entre ventos, impactos e vulnerabilidades socioambientais no Rio Grande do Norte**. 2016. 160f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

HOLIFIELD, R. Environmental Justice as Recognition and Participation in Risk Assessment: Negotiating and Translating Health Risk at a Superfund Site in Indian Country. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 102, n. 3, p. 591–613, maio 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00045608.2011.641892>. Acesso em: 10 mar. 2025.

HUNTER, D. Using the World Bank Inspection Panel to defend the interests of project-affected people. **Chicago Journal of International Law**, Chicago, v. 4, n. 1, p. 201–211, 2003. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol4/iss1/14/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Despacho nº 15786950/2023-Gabin**: Licenciamento ambiental para atividade de perfuração marítima no Bloco FZA-M-59, Bacia da Foz do Amazonas. Processo nº 02001.013852/2023-87. Brasília: IBAMA, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2023/ibama-nega-licenca-de-perfuracao-na-bacia-da-foz-do-amazonas/sei_ibama-15786950-despacho-presidente.pdf. Acesso em: 19 fev.

2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
RENOVÁVEIS – IBAMA. **Ibama emite 1ª licença prévia para projeto eólico *offshore* no Brasil**: empreendimento inédito marca avanço estratégico para a transição energética nacional. Brasília, 24 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2025/ibama-emite-1a-licenca-previa-para-projeto-eolico-offshore-no-brasil>. Acesso em: 15 dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
RENOVÁVEIS – IBAMA. **Termo de Referência para Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) de Complexos Eólicos Marítimos (*Offshore*)**. Brasília: IBAMA, 2020. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/publicacoes/2020-11-TR_CEM.pdf. Acesso em: 9 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
RENOVÁVEIS – IBAMA; UNIÃO EUROPEIA – UE. **Complexos eólicos *offshore***: estudo sobre avaliação de impactos. Mapeamento de modelos decisórios ambientais aplicados na Europa para empreendimentos eólicos *offshore*. Brasília, DF: Ibama; União Europeia, out. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/consultas/arquivos/publicacoes/2019-Ibama-UE-Estudo-Eolicas-Offshore.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

INSTITUTO ENERGIA E AMBIENTE – IEMA. **Contribuição à Consulta Pública sobre a Metodologia de Seleção de Áreas para Eólicas *Offshore***. Energia elétrica, set. 2025. Disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/produto/contribuicao-a-consulta-publica-sobre-a-metodologia-de-selecao-de-areas-para-eolicas-offshore>. Acesso em: 9 out. 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. **Climate Change 2014: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2014. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>. Acesso em: 20 set. 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. **Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability**: Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. [S. l.] Cambridge University Press, 2023.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. Shukla, P. R.; *et al.* (Eds.). **Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change**. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>. Acesso em: 3 nov. 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. **Energy and AI**. Paris: IEA, 2025b. (World Energy Outlook – Special Report). Disponível em: <https://www.iea.org/reports/energy-and-ai>. Acesso em: 16 dez. 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. **Indicators Handbook for Just and**

Inclusive Energy Transitions. Durban, South Africa: IEA, 9 Oct. 2025a. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/indicators-handbook-for-just-and-inclusive-energy-transitions>. Acesso em: 3 nov. 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. **Key Policy Design Considerations for Affordable and Fair Transitions.** Paris: IEA, 2024. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/key-policy-design-considerations-for-affordable-and-fair-transitions>. Acesso em: 3 nov. 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. **Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector.** Revised version, October 2021. Paris: IEA, 2021a. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>. Acesso em: 3 nov. 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. **Recommendations of the Global Commission on People-Centred Clean Energy Transitions.** Paris: IEA, 2021b. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/global-commission-on-people-centred-clean-energy-transitions>. Acesso em: 3 nov. 2025.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. **Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all.** Geneva: ILO, 2015.

INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY – IRENA. **World Energy Transitions Outlook: 1.5°C Pathway.** Abu Dhabi: IRENA, 2021. Disponível em: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2021/March/IRENA_World_Energy_Transitions_Outlook_2021.pdf. Acesso em: 15 maio 2025.

INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY – IRENA. **World energy transitions outlook 2024: 1,5 °C pathway.** Abu Dhabi: IRENA, 2024. Disponível em: <https://www.irena.org/Publications/2024/Nov/World-Energy-Transitions-Outlook-2024>. Acesso em: 3 nov. 2025.

ITANI, M. R.; GALLARDO, A. L. C. F.; ZUQUIM, M. de L. **Zoneamento ecológico-econômico: panorama e interface com o planejamento e as políticas públicas.** Estudos Avançados, São Paulo, v. 39, n. 114, p. e39114167, maio–ago. 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/c8ywnP6gGFv6dzDb8qnxjSP/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 05 nov. 2025.

JAMBECK, J. R. *et al.* Plastic waste inputs from land into the ocean. **Science**, v. 347, n. 6223, p. 768–771, 2015. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1260352>. Acesso em: 05 nov. 2025.

JAY, S. *et al.* International progress in marine spatial planning. In: CHIRCOP, A.; COFFEN-SMOUT, S.; MCCONNELL, M. (Eds.). **Ocean Yearbook.** Leiden; Boston: Brill, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/258931637_International_Progress_in_Marine_Spatial_Planning. Acesso em: 10 nov. 2025.

JENKINS, K. *et al.* Energy justice: a conceptual review. **Energy Research & Social Science**, v. 11, p. 174-182, 2016. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629615300669>. Acesso em: 20 jun. 2025.

JENKINS, K. Setting energy justice apart from the crowd: lessons from environmental and climate justice. **Energy Research & Social Science**, v. 39, p. 117–121, 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629617304309>. Acesso em: 10 nov. 2025.

JENTOFT, S.; KNOL, M. **Marine spatial planning**: risk or opportunity for fisheries in the North Sea? *Maritime Studies*, v. 12, n. 13, 2014. DOI: 10.1186/2212-9790-12-13. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259828090_Marine_spatial_planning_risk_or_opportunity_for_fisheries_in_the_North_Sea. Acesso em: 05 out. 2025.

KARG, A.; GUPTA, J.; CHEN, Y. Just Energy Transition Partnerships: an inclusive climate finance approach? **Energy Research & Social Science**, v. 125, p. 104103, 2025. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629625001847>. Acesso em: 20 jun. 2025.

KEESE, M.; MARCOLIN, L. **Labour and social policies for the green transition**: a conceptual framework. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 295. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/028ffbeb-en>. Acesso em: 3 nov. 2025.

LABOR NETWORK FOR SUSTAINABILITY; GRASSROOTS POLICY PROJECT. **“Just Transition” – Just What Is It? An Analysis of Language, Strategies, and Projects**. Takoma Park, MD; Berkeley, CA: Labor Network for Sustainability; Grassroots Policy Project, 2016. Disponível em: https://www.labor4sustainability.org/files/Just_Transition_Just_What_Is_It.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

LANG, M.; MANAHAN, M. A.; BRINGEL, B. (Eds.). **The Geopolitics of Green Colonialism**: Global Justice and Ecosocial Transitions. London: Pluto Press, 2024.

LEOPOLD, L. **The Man Who Hated Work and Loved Labor**: The Life and Times of Tony Mazzocchi. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing, 2007.

LERNER, S. **Sacrifice Zones**: The Front Lines of Toxic Chemical Exposure in the United States. Cambridge, MA: MIT Press, 2010.

LIMA, S. S.; GORAYEB, A.; RAMIREZ, J.; SILVA, R. B. da. Energia eólica *offshore* e Ecologia Política feminista no Sul global: perspectivas de estudos com foco nas pescadoras artesanais. **Ambientes**: Revista de Geografia e Ecologia Política, v. 7, n. 2, p. 238–272, 2025. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/34464/25191>. Acesso em: 10 jan. 2026.

LIMA, Z. M. C. **Caracterização da dinâmica ambiental da região costeira do município de Galinhos, litoral setentrional do Rio Grande do Norte**. 2004. Tese (Doutorado em Geodinâmica) – Programa de Pós-Graduação em Geodinâmica e Geofísica, Centro de Ciências Exatas e da Terra, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2004.

LUHMANN, N. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MAIA, F. J. F. *et al.* (Orgs.). **Energia eólica: contratos, renda da terra e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022.

MAIA, F. J. F. *et al.* (Orgs.). **Problemas jurídicos, econômicos e socioambientais da energia eólica no Nordeste brasileiro**. Recife: EDUFRPE, 2023.

MAIA, F. J. F. *et al.* O arrendamento de terras para produção de energia eólica: um novo capítulo da questão agrária brasileira. **Revista Direito GV**, v. 20, e2413, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/KMMjrZKmFZWtDwYS9rTbvNk/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 9 jan. 2025.

MAIA, M. T. A. **Circuito espacial de produção do sal: o uso do território do município de Macau/RN pelas indústrias salineiras**. 2011. 161 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natal, 2011.

MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. **Industrial and Corporate Change**, v. 27, n. 5, p. 803–815, 2018. DOI: 10.1093/icc/dty034. Disponível em: <https://academic.oup.com/icc/article/27/5/803/5127692>. Acesso em: 21 jan. 2025.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Tradução de Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MCCAULEY, D. *et al.* Advancing energy justice: the triumvirate of tenets. **International Energy Law Review**, v. 3, p. 107–110, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259459020_Advancing_Energy_Justice_The_triumvirate_of_tenets. Acesso em: 14 mar. 2025.

MCCAULEY, D. M.; HEFFRON, R. Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. **Energy Policy**, v. 119, p. 1–7, 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421518302301>. Acesso em: 9 jan. 2025.

MENDES, E. D.; SAMPAIO, R. J. S.; COLLAÇO, F. M. A. Justice or just plans? Reviewing the energy transition strategy of Brazil's Ceará state. **Energy Research & Social Science**, v. 119, p. 103865, 2025. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629624004560>. Acesso em: 14 mar. 2025.

MENDES, H. J.; MAIA, F. J. F. Contratos de arrendamento eólico em Santa Luzia-PB: o desapossamento de direitos sobre a terra diante da ausência de políticas de reestruturação fundiária e instrumentos de planejamento territorial. In: MAIA, F. J. F. *et al.* (Orgs.). **Energia eólica: contratos, renda da terra e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 123–148.

MERLINSKY, M. G. **Agregando valor a los estudios de caso: reflexiones desde la trastienda**

de la investigación. *In*: ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE METODOLOGÍA DE LAS CIENCIAS SOCIALES, 1., 2008, La Plata, Argentina. La Plata, 10, 11 y 12 dic. 2008. Memoria Académica. Disponível em: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9529/ev.9529.pdf. Acesso em: 07 maio 2025.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES – MCTI. **Emissões de GEE por Setor**. Brasília: MCTI, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/emissoes/emissoes-de-gee-por-setor-1>. Acesso em: 09 dez. 2025.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – MME; EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Roadmap eólica offshore Brasil**: perspectivas e caminhos para a energia eólica marítima. Brasília: MME/EPE, 2020. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-456/Roadmap_Eolica_Offshore_EPE_versao_R2.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA – MMAMC. **Etapas do licenciamento**. Portal Nacional de Licenciamento Ambiental. [S. d.]. Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/etapas-do-licenciamento>. Acesso em: 15 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – MPRN. **Recomendação no Procedimento Administrativo nº 31.23.2006.0000051/2023-58**. Parelhas/RN, 19 abr. 2023. Disponível em: <https://consultapublica.mprn.mp.br/pesquisa>. Acesso em: 10 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Enunciado 6CCR nº 15**. Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 5 dez. 2014a. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/enunciados>. Acesso em: 10 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Enunciado 6CCR nº 29**. Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 5 dez. 2014b. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/enunciados>. Acesso em: 10 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Enunciado 6CCR nº 31**. Criado no XIV Encontro Nacional da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 5 dez. 2014c. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/enunciados>. Acesso em: 10 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Enunciado 6CCR nº 47**. Aprovado na 488ª Reunião Ordinária da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 14 mar. 2024c. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/enunciados>. Acesso em: 10 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Enunciado 6CCR nº 48**. Aprovado na 491ª Reunião Ordinária da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 7 ago. 2024b. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/enunciados>. Acesso em: 10 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Enunciado 6CCR nº 49**. Aprovado na 495ª Reunião Ordinária da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 16 dez. 2024a. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/enunciados>. Acesso em: 10 dez. 2025.

MOORE, J. W. Ecological crises and the agrarian question in world-historical perspective.

Monthly Review, New York, v. 60, n. 6, p. 54–63, 2008. Disponível em: https://monthlyreviewarchives.org/mr/article/view/MR-060-06-2008-10_5. Acesso em: 15 mar. 2025.

MOORE, J. W. Transcending the metabolic rift: a theory of crises in the capitalist world-ecology. **The Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 1, p. 1-46, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2010.538579>. Acesso em: 9 jan. 2025.

NASCIMENTO, J. R. Maretório: um conceito forjado entre a terra e o mar. **Áskesis**, v. 13, n. 1, p. 18-40, 2024. Disponível em: <https://www.revistaaskesis.ufscar.br/index.php/askesis/article/view/894>. Acesso em: 9 jan. 2025.

NASCIMENTO, L. **Relação sociedade e natureza em ecossistemas costeiros no litoral setentrional do Rio Grande do Norte, Brasil**. 2025. 194 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2025.

NEUMANN, F. L. **The rule of law**: political theory and the legal system in modern society. Leamington Spa: Berg Publishers, 1986.

NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

NEWELL, P.; MULVANEY, D. The political economy of the ‘just transition’. **The Geographical Journal**, v. 179, n. 2, p. 132–140, jun. 2013. Disponível em: https://www.iss.nl/sites/corporate/files/66-ICAS_CP_Newell_and_Mulvaney.pdf. Acesso em: 28 jan. 2026.

NEWELL, P.; PATERSON, M. **Climate capitalism**: global warming and the transformation of the global economy. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

NITSCH, M. O programa de biocombustíveis Proálcool no contexto da estratégia energética brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 11, n. 2 (42), p. 274–299, 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/zK6xW3v6NsCY7Dh94Lvprmq/?lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2026.

NORDESTE POTÊNCIA (Irg.). **Salvaguardas socioambientais para energia renovável**. [S. l.]: Nordeste Potência, 2024. Disponível em: <https://nordestepotencia.org.br/>. Acesso em: 28 out. 2025.

NORDESTE POTÊNCIA (Org.). **Direitos humanos nos setores eólico e solar no Brasil**: sumário executivo. [S. l.]: Nordeste Potência, 2026. Disponível em: <https://nordestepotencia.org.br/>. Acesso em: 28 jan. 2026.

NORDESTE POTÊNCIA (Org.). **Salvaguardas socioambientais para energia solar fotovoltaica centralizada**. [S. l.]: Nordeste Potência, 2025. Disponível em: <https://nordestepotencia.org.br/>. Acesso em: 28 out. 2025.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge:

Cambridge University Press, 1990. 152 p.

NORTH, D. The New Institutional Economics and Development. *In*: HARRIS, J.; HUNTER, J.; LEWIS, C. **Economics and Third World Development**. Londres: Routledge, 1995. p. 17-27.

OCHOA, R. G. **Pobreza energética en América Latina**. Santiago, 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/79cc961b-7908-4fce-a7dd-133d484c1be7/download>. Acesso em: 10 set. 2023.

OKEREKE, C. Climate justice and the international regime. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 1, n. 3, p. 462–474, 2010. Disponível em: <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wcc.52>. Acesso em: 10 set. 2023.

OKEREKE, C.; DOOLEY, K. Principles of justice in proposals and policy approaches to avoided deforestation: towards a post-Kyoto climate agreement. **Global Environmental Change**, v. 20, n. 1, p. 82–95, 2010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378009000697>. Acesso em: 10 set. 2023.

OLIVEIRA, R. C. **Panorama do hidrogênio no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022. (Texto para Discussão, n. 2787). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/items/b68ae4d0-b2a3-481c-91a0-cb6bd4d190a6>. Acesso em: 16 mar. 2025.

OLSEN, B. E. Acceptance issues in the transition to renewable energy: how law supposedly can manage local opposition. *In*: KARIMI, F.; RODI, M. (Eds.). **Energy transition in the Baltic Sea region: understanding stakeholder engagement and community acceptance**. London: Routledge, 2021. p. 41–58. Disponível em: <https://pure.au.dk/portal/en/publications/acceptance-issues-in-the-transition-to-renewable-energy-how-law-s-2/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO – ONS. **Diagnóstico e perspectiva da evolução dos cortes de geração no Brasil**: relatório técnico RT ONS DGL-0189/2025. Rio de Janeiro: ONS, 2025. Disponível em: <https://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/RT%20DGL-ONS%200189-2025%20-%20GT%20Curtaiment%20rev1.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO – ONS. **Informe Preliminar de Interrupção de Energia no Sistema Interligado Nacional**: Ocorrência Sistêmica – Abertura de Interligações. Brasília: ONS, 2023. Disponível em: <https://www.ons.org.br/Paginas/Noticias/20230817-ONS-publica-documento-t%C3%A9cnico-que-consolida-informa%C3%A7%C3%B5es-iniciais-da-ocorr%C3%Aancia-no-SIN-em-15-de-agosto-de-2023.aspx>. Acesso em: 9 mar. 2025.

OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO – ONS. **ONS aperfeiçoa metodologia de restrição de geração para aprimorar a confiabilidade do SIN**. Publicado em: 16 set. 2024. Disponível em: <https://www.ons.org.br/paginas/noticias/details.aspx?i=10672>. Acesso em: 9 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Agenda 21**: programa de ação para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction**. Nova York: Nações Unidas, 19 jun. 2023. Documento A/CONF.232/2023/4. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/CONF.232/2023/4>. Acesso em: 30 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Conselho de Direitos Humanos. **Relatório do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas ao desfrute de um meio ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável**. Nota do Secretariado. Trigesima sétima sessão do Conselho de Direitos Humanos, 26 fev.–23 mar. 2018. Documento A/HRC/37/59. Genebra: Nações Unidas, 2018. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/010/90/pdf/g1801090.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Conselho de Direitos Humanos. **Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos povos indígenas, James Anaya**: relatório sobre a situação dos direitos humanos dos povos indígenas no Brasil. Adendo. Documento A/HRC/12/34/Add.2, 26 ago. 2009. Genebra: Nações Unidas, 2009. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g09/151/10/pdf/g0915110.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Paris Agreement [Acordo de Paris]**. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Paris: ONU, 2015b. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 23 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015a.

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES – OPEC. **World oil outlook 2025**. Vienna: OPEC, 2025. Disponível em: <https://woo.opec.org>. Acesso em: 3 nov. 2025.

OTTAVIANO, D. M. *et al.* **Environmental Justice**: New Clean Air Act Regulations & The Anticipated Impact on Minority Communities (paper delivered at the Lawyers' Committee for Civil Rights Under Law Conference, Washington, DC, June 2003), p. 6–19.

PAHUJA, S. **Decolonising international law**: development, economic growth and the politics of universality. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

PAIM, E. S.; FURTADO, F. P. (Org.). **Mulheres em defesa do território, corpo, terra**,

águas. São Paulo: Editora Funilaria; Fundação Rosa Luxemburgo, 2024. 229 p.

PASCOAL, I. **Excedente de energia do Ceará será vendido para data centers, diz Elmano**. O Povo, Fortaleza, 15 dez. 2025, 10h27. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2025/12/15/excedente-de-energia-do-ceara-sera-vendido-para-data-centers-diz-elmano.html>. Acesso em: 16 dez. 2025.

PETTERSEN, S. S. *et al.* Offshore wind in the race for ocean space: A forecast to 2050. **Journal of Physics: Conference Series**, v. 2507, n. 1, p. 012005, 2023. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1742-6596/2507/1/012005>. Acesso em: 16 dez. 2025.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens políticas e econômicas de nosso tempo. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTO, M. F. Injustiça Ambiental no Campo e nas Cidades: do agronegócio químico-dependente às zonas de sacrifício urbanas. In: PORTO, M. F.; PACHECO, T.; LEROY, J. P. (Orgs.). **Injustiça ambiental e saúde no Brasil**: o Mapa de Conflitos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 133-174. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788575415764>. Acesso em: 9 mar. 2025.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Lucha por la Tierra: ruptura metabólica y reapropiación social de la naturaleza. **Polis, Revista Latinoamericana**, v. 15, n. 45, p. 291–316, 2016. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682016000300015. Acesso em: 04 ago. 2025.

POSTALI, F. A. S. **Petroleum royalties and regional development in Brazil**: the economic growth of recipient towns. *Resources Policy*, v. 34, n. 4, p. 205-213, dez. 2009. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301420709000208?via%3Dihub>. Acesso em: 10 dez. 2025.

PRADO, M. M. *et al.* Pensando o Direito e Desenvolvimento com Mariana Mota Prado: a riqueza dos acasos, dos diálogos reflexivos e das traduções que transcendem barreiras. **Revista Direito GV**, v. 21, e2526, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/MKgGt7FyhshTNfKJtpVXVVJ/?lang=pt>. Acesso em: 04 ago. 2025.

PRADO, M. M.; TREBILCOCK, M. J. Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform. **University of Toronto Law Journal**, v. 59, n. 3, p. 341–380, jul. 2009. Disponível em: <https://gpde.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/03/PRADO-Mariana-TREBILCOCK-Michael.-Path-Dependence-Development-and-the-Dynamics-of-Institutional-Reform.-University-of-Toronto-Law-Journal-p.-341-379-2.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2025.

PRADO, M. M.; TREBILCOCK, M. J. Reação ao comentário de Amy Cohen. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1470–1472, 2020a. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/546>. Acesso em: 01 jul. 2025.

PRADO, M. M.; TREBILCOCK, M. J. Reação ao comentário de Pedro Fortes. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1533-1536, 2020b. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/554>. Acesso em: 01 jul. 2025.

PRATES, J.-P. **Ministros operaram em alta da conta de luz, diz Prates**. Painei S.A. Folha de S.Paulo, Brasília, 28 jun. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2025/06/ministros-operaram-em-alta-da-conta-de-luz-diz-prates.shtml>. Acesso em: 01 jul. 2025.

PUGA, C. T. **Producción, consumo e impactos socioambientales del hidrógeno**. Santiago do Chile: Fundación Terram, abr. 2024. Disponível em: <https://www.terram.cl/descargar/energia/Produccion-Consumo-e-Impactos-Socioambientales-del-Hidrogeno-Documento-Terram.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2025.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: QUIJANO, A. **Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder**. Buenos Aires: CLACSO, 2014. p. 777–832. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140507042402/eje3-8.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

RAJAGOPAL, B. **International law from below: development, social movements and Third World resistance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

RAWLS, J. **A theory of justice**. Rev. ed., 5.-6. printing ed. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1999.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. ajustada ao novo Código Civil. 4. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, E. R. A.; CASTRO, T. M. C. A. Uma análise do conceito de bypass institucional no contexto brasileiro a partir do fenômeno do jeitinho. **Revista DCS**, v. 22, n. 81, p. 1–14, 2025. Disponível em: <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/3196>. Acesso em: 9 mar. 2025.

RIGOTTO, R. M. *et al.* Desvelando as tramas entre saúde, trabalho e ambiente nos conflitos ambientais: aportes epistemológicos, teóricos e metodológicos. In: RIGOTTO, R. M.; AGUIAR, A. C. P.; RIBEIRO, L. A. D. (org.). **Tramas para a justiça ambiental: diálogo de saberes e práxis emancipatórias**. Fortaleza: Edições UFC, 2018. p. 163–216.

RIO GRANDE DO NORTE. **Atlas eólico e solar do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal: Instituto SENAI de Inovação em Energias Renováveis (ISI-ER), 2022. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/sedec/DOC/DOC000000000298278.PDF>. Acesso em: 9 mar. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 15.746, de 6 de junho de 2001**. Cria a Área de Proteção Ambiental – APA dos Recifes de Corais nos Municípios de Maxaranguape, Rio do Fogo e Touros, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 6 jun. 2001. Disponível em: https://uc.socioambiental.org/anexos/4159_20200204_175104.pdf. Acesso em: 05 set. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 26.661, de 20 de fevereiro de 2017.** Dispõe sobre os Polos Turísticos do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, Ed. Diária 13872, 21 fev. 2017. Disponível em: https://www.diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?data=20170221&id_doc=563689&id_jor=00000001&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 10 jul. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 27.695, de 21 de fevereiro de 2018.** Cria a Área de Proteção Ambiental (APA) Dunas do Rosado, nos Municípios de Porto do Mangue/RN e Areia Branca/RN, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 21 fev. 2018. Disponível em: <http://www.diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/documentos/00000001/20180223/600556.htm>. Acesso em: 05 set. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte – IDEMA. **Licenças emitidas.** Rio Grande do Norte, RN, [S. d.]. Disponível em: https://sistemas.idema.rn.gov.br/licencas/licencas_emitidas.asp. Acesso em: 29 jan. 2026.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 7.871, de 20 de julho de 2000.** Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Oriental do Rio Grande do Norte. Rio Grande do Norte, RN, 2000. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000207228.PDF>. Acesso em: 10 maio 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 8.349, de 17 de julho de 2003.** Cria a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão, na região de Diogo Lopes e Barreiras nos Municípios de Macau e Guamaré no Rio Grande do Norte e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 17 jul. 2003. Disponível em: https://iframe.leisestaduais.com.br/rn?q=8349&origin=instituicao&date_start=&date_end=. Acesso em: 05 set. 2025.

ROSENBLOOM, D.; MEADOWCROFT, J.; CASHORE, B. Stability and climate policy? Harnessing insights on path dependence, policy feedback, and transition pathways. **Energy Research & Social Science**, v. 50, p. 168–178, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629618302755>. Acesso em: 20 jun. 2025.

ROSENN, K. S. The jeito: Brazil’s institutional bypass of the formal legal system and its developmental implications. **The American Journal of Comparative Law**, v. 19, n. 3, p. 514-549, 1971. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/839559>. Acesso em: 5 nov. 2025.

ROSZKO, E. Enclosing blue commons, generating blue growth? Comment on Fiona McCormack’s “Precarity, Indigeneity and the Market in Māori Fisheries”. **Public Anthropologist**, v. 2, p. 82–126, 2020. Disponível em: <https://www.cmi.no/publications/file/6954-forthcoming-enclosing-blue-commons-generating-blue-growth.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2025.

RUGGIE, J. **Guiding principles on business and human rights:** implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework. New York; Geneva: United Nations,

2011.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel, Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), 1993.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed., 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 2006. (Coleção Milton Santos; 1). ISBN 85-314-0713-3.

SANTOS, T. **Economia Azul**: vetor para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Essential Idea Editora Ltda, 2022.

SÃO BENTO DO NORTE. **Conheça o Município**: História de São Bento do Norte – RN. São Bento do Norte, RN: Prefeitura Municipal de São Bento do Norte, [S. d.]. Disponível em: <https://saobentodonorte.rn.gov.br/conheca-o-municipio/>. Acesso em: 15 out. 2025.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAUER, S. Questão eco-agrária: extrativismo agrário, mudanças climáticas e desmatamento no Brasil. **Revista NERA**, v. 27, n. 2, e10185, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nera/a/bFwSNxnJPT3mssTDGYBLz3C/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2025.

SCHERER, M. **COP30**: A Blue Mutirão for the Planet. Together for the Ocean, 17 nov. 2025. Disponível em: <https://for-the-ocean.org/cop30-a-blue-mutirao-for-the-planet/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

SCHLOSBERG, D. **Defining Environmental Justice**: Theories, Movements, and Nature. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SCHLOSBERG, D. Theorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse. **Environmental Politics**, v. 22, n. 1, p. 37–55, 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2013.755387>. Acesso em: 12 mar. 2025.

SCHLÜTER, A. *et al.* Resource grabbing and the blue commons: the evolution of institutions in scallop production in Sechura Bay, Peru. In: NEEF, A. *et al.* (Ed.). **Routledge handbook of global land and resource grabbing**. London: Routledge, 2023. p. 300–318. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/371265792_Resource_Grabbing_and_the_Blue_Commons. Acesso em: 05 set. 2025.

SCOTLAND. Scottish Government. **Good practice principles for community benefits from onshore renewable energy developments**. Edinburgh: The Scottish Government, 2019. Disponível em: <https://www.gov.scot>. Acesso em: 08 ago. 2025.

SERPA, E. **Jean Paul Prates, que deixou o PT, detona lobby contra o Nordeste**. Diário do Nordeste, Fortaleza, 25 nov. 2025, 11h18. Atualizado em: 25 nov. 2025, 11h25. Disponível

em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniaocolumnistas/egidio-serpa/jean-paul-prates-que-deixou-o-pt-detona-lobby-contra-o-nordeste-1.3712699>. Acesso em: 17 dez. 2025.

SEUFERT, P. *et al.* **O capitalismo clandestino e a financeirização dos territórios e da natureza**. São Paulo: Expressão Popular, 2023.

SILVA, A. C.; FONTELES-FILHO, A. A. Análise bioecológica da produção de pescado nos litorais setentrional e oriental do Rio Grande do Norte. **Arquivos de Ciências do Mar**, v. 42, n. 2, p. 5–20, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53539>. Acesso em: 17 dez. 2025.

SILVA, D. F. S. **Litoral setentrional do estado do Rio Grande do Norte**: impactos ambientais na zona costeira e seus problemas ambientais (de São Bento do Norte a Macau). 2022. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Natal, 2022.

SILVA, D. F. S. **Litoral setentrional do estado do Rio Grande do Norte**: impactos ambientais na zona costeira e seus problemas ambientais (de São Bento do Norte a Macau). 2022. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, R. B. **Cartografia social do mar do Ceará**: perspectivas da pesca artesanal e os potenciais conflitos com a energia eólica *offshore*. 2024. 231 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2024.

SILVA, R. B. *et al.* Participação social e planejamento “bottom up” com vistas à implantação de parques eólicos no Brasil. In: **ANAIS DO XIV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM GEOGRAFIA (ENANPEGE)**. Campina Grande: Editora Realize, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/357242609_Participacao_Social_e_Planejamento_bottom_up_com_Vistas_a_Implantacao_de_Parques_Eolicos_no_Brasil. Acesso em: 08 set. 2025.

SOUSA, J. A. **Mapa das usinas eólicas *onshore* no estado do Rio Grande do Norte**. 2025a. Mapa. Fortaleza/CE.

SOUSA, J. A. **Mapa das usinas solares *onshore* no estado do Rio Grande do Norte**. 2025b. Mapa. Fortaleza/CE.

SOUSA, J. A.; CAVALCANTE, L. V. Cartografia social da injustiça ambiental na Chapada do Apodi, Ceará. **Mercator**, v. 23, e23018, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/grs4JMS9mHYjVMynDprv6TK/>. Acesso em: 10 mai. 2025.

SOUTH AFRICA *et al.* **Political Declaration on the Just Energy Transition in South Africa**. 2021. Disponível em: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230106144924/https://ukcop26.org/polit>

[ical-declaration-on-the-just-energy-transition-in-south-africa/](#). Acesso em: 20 abr. 2025.

SOUTO, M. V. S. **Análise da evolução costeira do litoral setentrional do Estado do Rio Grande do Norte, região sob influência da indústria petrolífera**. 2009. 177 f. Tese (Doutorado em Geodinâmica) – Programa de Pós-Graduação em Geodinâmica e Geofísica, Centro de Ciências Exatas e da Terra, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

SOVACOOOL, B. K. *et al.* New frontiers and conceptual frameworks for energy justice. **Energy Policy**, v. 105, p. 677-691, 2017. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/enepol/v105y2017icp677-691.html>. Acesso em: 12 mar. 2025.

SOVACOOOL, B. K.; DWORKIN, M. H. Energy justice: Conceptual insights and practical applications. **Applied Energy**, v. 142, p. 435-444, mar. 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0306261915000082>. Acesso em: 12 mar. 2025.

SOVACOOOL, B. K.; DWORKIN, M. H. **Global Energy Justice: Problems, Principles, and Practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J.-P. **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2010. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2025.

STRAND, S. **The Flowering Wand: Rewilding the Sacred Masculine**. Rochester: Inner Traditions International, 2022, p. 187.

SVAMPA, M. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

SVARSTAD, H. *et al.* **Three types of environmental justice: from concepts to empirical studies of social impacts of policy instruments for conservation of biodiversity**. Oslo: Norwegian Institute for Nature Research (NINA), 2011. (NINA Report 631).

TRALDI, M. Acumulação por despossessão e *green grabbing*: parques eólicos, arrendamento e apropriação de terras no semiárido brasileiro. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 24, p. 1–22, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/hNPC9SxTrRSDZ37vSDQ9DKt/>. Acesso em: 05 set. 2025.

TRALDI, M. **Acumulação por despossessão: a privatização dos ventos para a produção de energia eólica no semiárido brasileiro**. 2019. 378 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

TRONCARELLI, M. C. *et al.* (Orgs.). **Livro das águas: índios do Xingu**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2002. 112 p. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/0pd00098.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

UNGER, R. M. **O Direito na Sociedade Moderna**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **How just transition can help deliver the Paris Agreement**. New York: UNDP, 2022a. Disponível em: <https://climatepromise.undp.org/research-and-reports/how-just-transition-can-help-deliver-paris-agreement>. Acesso em: 3 nov. 2025.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Just transition**: incorporating just transition into the design and implementation of Nationally Determined Contributions and Long-Term Strategies. New York: UNDP, 2022b. Disponível em: <https://climatepromise.undp.org/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION – UNESCO. **Marine Spatial Planning**. 2023. Disponível em: <https://www.ioc.unesco.org/en/marine-spatial-planning>. Acesso em: 12 dez. 2024.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP. **Global resources outlook 2024**: bend the trend – pathways to a liveable planet as resource use spikes. International Resource Panel. Nairobi: UNEP, 2024. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44901>. Acesso em: 3 nov. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **COP29 UN Climate Conference agrees to triple finance to developing countries, protecting lives and livelihoods**. Bonn: UNFCCC, 24 nov. 2024. Disponível em: <https://unfccc.int/news/cop29-un-climate-conference-agrees-to-triple-finance-to-developing-countries-protecting-lives-and>. Acesso em: 27 mar. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Glasgow Climate Pact**: Decision 1/CMA.3. Glasgow: UNFCCC, 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/460950>. Acesso em: 27 mar. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE – UNFCCC. **Work Programme on Just Transition Pathways referred to in the relevant paragraphs of decision 1/CMA.4 (Decision -/CMA.5)**. Dubai: UNFCCC, 2023. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L14E.pdf. Acesso em: 27 mar. 2025.

UNITED NATIONS. **United Arab Emirates just transition work programme**: draft decision -/CMA.7. Belém, 21 nov. 2025. (FCCC/PA/CMA/2025/L.14). Disponível em: <https://unfccc.int/cop30/belem-political-package>. Acesso em: 25 nov. 2025.

UNITED STATES COMMISSION ON CIVIL RIGHTS. **Not in My Backyard**: Executive Order 12,898 and Title VI as Tools for Achieving Environmental Justice. Washington, D.C.: U.S. Commission on Civil Rights, 2003.

VASCONCELOS, R. M. **Mapeamento de Modelos Decisórios Ambientais Aplicados na Europa para Empreendimentos Eólicos Offshore**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), 2019. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/publicacoes/2019-Ibama-UE-Estudo-Eolicas-Offshore.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro, Ed. Garamond, 2010.

WALKER, G. **Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics**. London: Routledge, 2012. Disponível em: <https://www.routledge.com/Environmental-Justice-Concepts-Evidence-and-Politics/Walker/p/book/9780415589741>. Acesso em: 12 mar. 2025.

WANG, X.; LO, K. Just transition: a conceptual review. **Energy Research & Social Science**, v. 82, p. 102291, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629621003832>. Acesso em: 12 mar. 2025.

WEISS, E. B. **In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity**. Tokyo: United Nations University Press, 1989.

WESTON, B. H. Climate Change and Intergenerational Justice: Foundational Reflections. **Vermont Journal of Environmental Law**, v. 9, n. 3, p. 375, 2008. Disponível em: [https://openeclass.uom.gr/modules/document/file.php/ECO102/Supporting%20material/Climate%20change%20and%20Intergenerational%20justice%20\(1\).pdf](https://openeclass.uom.gr/modules/document/file.php/ECO102/Supporting%20material/Climate%20change%20and%20Intergenerational%20justice%20(1).pdf). Acesso em: 12 mar. 2025.

WILLIAMS, S.; DOYON, A. Justice in energy transitions. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 31, p. 144–153, jun. 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2210422418301588>. Acesso em: 12 mar. 2025.

WORLD BANK GROUP – WBG. **Green, resilient, and inclusive development – GRID**. Washington, DC: World Bank, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cf3aa8e4-c46f-565c-9538-b229d42d64de>. Acesso em: 3 nov. 2025.

WORLD BANK GROUP – WBG. **Integrated environmental & social sensitivity mapping: guidance for early offshore wind spatial planning**. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, jun. 2024. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099060424173523666/pdf/P1700901ab099e04a1ad5e19ad8cccea4a.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

WORLD BANK GROUP – WBG. **Offshore Wind Technical Potential within 200 km in Brazil**. Washington, D.C.: World Bank, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/902341586847107376/pdf/Technical-Potential-for-Offshore-Wind-in-Brazil-Map.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

WORLD ENERGY COUNCIL – WEC. **World Energy Trilemma: Time to get real – the agenda for change**. London: World Energy Council, 2013. Disponível em: <https://www.worldenergy.org/assets/images/imported/2013/11/2013-Time-to-get-real-the-agenda-for-change.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

WORLD RESOURCES INSTITUTE – WRI COLOMBIA. **Diseñando Comunidades Energéticas Sostenibles: recomendaciones para un futuro energético en el territorio – Memorias del taller realizado el 10 de abril de 2025**, Buenaventura, Valle del Cauca,

Colombia. Bogotá, 2025. Disponível em: <https://es.wri.org/publicaciones/disenando-comunidades-energeticas-sostenibles-recomendaciones-para-un-futuro>. Acesso em: 26 nov. 2025.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE – WWF. **A review of the local community development requirements in South Africa’s renewable energy procurement programme.** Cape Town: WWF South Africa, 2015. (WWF Technical Report). Disponível em: <https://www.wwf.org.za/?14322/A-review-of-the-local-community-development-requirements-in-South-Africas-renewable-energy-procurement-programme>. Acesso em: 23 jul. 2025.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods.** 4. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Título: Transição energética justa no contexto dos parques eólicos *offshore* à luz dos direitos das comunidades tradicionais do litoral setentrional potiguar brasileiro.

Pesquisadora: Giovanna Burgos Ribeiro da Penha.

Instituição: Universidade Federal do Ceará (UFC).

1. **Nome do(a) participante:**
2. **Idade:**
3. **Gênero:**
4. **Escolaridade:**
5. **Raça/Cor:**
6. **Estado civil:**
7. **Trabalho ou função:**
8. **Há quanto tempo exerce a função?**
9. **Mora na comunidade? Se sim, há quanto tempo?**
10. **Possui ligação de energia elétrica na sua residência?**

Questão 1: Você já ouviu falar sobre a instalação de parques eólicos no mar perto da sua comunidade? Sabe quem está responsável pelos projetos?

Questão 2: Você foi consultado(a) ou participou de alguma reunião sobre esses projetos? Se sim, como foi a sua participação?

Questão 3: Você sente que sua comunidade foi ouvida nas decisões sobre a instalação de eólicas? (Se sim, por quê? Se não, como isso poderia melhorar?)

Questão 4: Você sente que a história, as tradições e as diferenças da sua comunidade estão sendo respeitadas nas decisões sobre os projetos? E quando surgem conflitos, eles são resolvidos de forma justa, considerando o que é importante para cada pessoa da comunidade?

Questão 5: Existe algum jeito de a comunidade se opor, caso não concorde com as decisões sobre a instalação dos projetos de energia eólica?

Questão 6: Como você acha que a instalação desses parques pode afetar a sua vida, trabalho e o modo de vida da comunidade, agora e no futuro? Essas mudanças

afetariam só aqui ou em outras áreas também?

Questão 7: Você acha que os parques eólicos no mar podem interferir na vida marinha (corais, peixes e etc.)? E na atividade da pesca? Por quê?

Questão 8: O que você espera que a instalação das eólicas traga para a sua comunidade? Você entende que pode trazer oportunidades, desenvolvimento ou outro benefício?

Questão 9: Você acredita que os custos e benefícios da energia eólica serão distribuídos de forma justa entre a comunidade? (Se sim, por quê? Se não, o que poderia ser feito para melhorar essa distribuição?)

Questão 10: Você acredita que os direitos da sua comunidade estão sendo respeitados? (Se sim, por quê? Se não, o que está faltando?)

Questão 11: Você gostaria de sugerir alguma medida para proteger a comunidade, a cultura e o meio ambiente durante a instalação desses projetos?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado por Giovanna Burgos Ribeiro da Penha como participante da pesquisa intitulada “Transição energética justa no contexto dos parques eólicos offshore à luz dos direitos das comunidades tradicionais do litoral setentrional potiguar brasileiro”. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

1. Caro(a) voluntário(a), estou realizando uma pesquisa com o título “Transição energética justa no contexto dos parques eólicos offshore à luz dos direitos das comunidades tradicionais do litoral setentrional potiguar brasileiro” e venho aqui convidá-lo(a) para participar voluntariamente. O objetivo da pesquisa é investigar se os direitos das comunidades do litoral norte do estado do Rio Grande do Norte estão sendo respeitados, com a possibilidade de instalações de parques de energia eólica no mar.
2. Ao participar desse estudo você deve permitir que eu o(a) entreviste. Será uma entrevista que contará com perguntas fechadas e abertas que buscam entender a percepção dos entrevistados sobre a garantia dos seus direitos socioculturais possivelmente impactados. A entrevista possui 10 (dez) perguntas sobre dados pessoais e 11 (onze) questões sobre o tema da pesquisa, com duração prevista de 30 (trinta) minutos, e você pode levar o tempo que precisar para responder às perguntas ao final. Você pode desistir a qualquer momento, sem especificar o motivo. Responda às perguntas do modo que quiser, de acordo com as suas lembranças.
3. Toda pesquisa com seres humanos envolve riscos e gradações variados. Os riscos previstos nessa pesquisa se relacionam a vivência de sentimentos ruins, como vergonha, tristeza, apatia, diante das questões apresentadas. Ressalta-se que a presente pesquisa não tem o objetivo de fazer julgamentos pessoais, tampouco trazer prejuízos a sua vida e trabalho. Os riscos, no entanto, justificam-se pelos benefícios esperados.
4. Os benefícios da pesquisa são a possibilidade de aprender mais sobre seus direitos enquanto morador da região, além da visibilidade que o estudo pode trazer na luta pelos direitos dos povos tradicionais. O participante poderá, portanto, se beneficiar de forma direta, pois há a possibilidade de expandir a compreensão sobre a defesa dos povos tradicionais da região e a importância de resguardar os seus direitos.
5. A qualquer momento o participante poderá recusar continuar participando da pesquisa e poderá retirar o seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo.
6. As informações obtidas serão analisadas em conjunto com outros entrevistados, não sendo divulgada a identificação de nenhum deles.
7. Todas as despesas decorrentes da pesquisa serão arcadas pela pesquisadora, integralmente absorvidas pelo orçamento da pesquisa, o que não implica em nenhuma despesa aos entrevistados. Da mesma forma, não é feita qualquer compensação para os participantes em qualquer fase do estudo.

8. Comprometo-me a utilizar os dados dessa pesquisa única e exclusivamente para os fins da pesquisa, sem obter lucro pelos dados coletados.
9. Em qualquer etapa da pesquisa, você terá acesso à profissional responsável pela pesquisa para esclarecimento de eventuais dúvidas.

Endereço da responsável pela pesquisa:

Nome: Giovanna Burgos Ribeiro da Penha.
Instituição: Universidade Federal do Ceará (Programa de Pós-Graduação em Direito).
Endereço: Rua Meton de Alencar, s/n, Centro, Fortaleza/CE, CEP: 60.035-160.
Telefone para contato: (84) 994146248.

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).
 O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

O abaixo assinado _____, ____ anos, RG: _____, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

_____, ____/____/____

_____ Nome do participante da pesquisa	____/____/____ Data	_____ Assinatura
_____ Nome do pesquisador	____/____/____ Data	_____ Assinatura
_____ Nome da testemunha (se o voluntário não souber ler)	____/____/____ Data	_____ Assinatura
_____ Nome do profissional que aplicou o TCLE	____/____/____ Data	_____ Assinatura

APÊNDICE C – CODEBOOK (ATLAS.TI)

1. aceleracao_processo_decisorio
2. adaptacao_a_logica_da_compensacao
3. afastamento_espacial_como_mitigacao
4. agravamento_vulnerabilidades
5. agricultores_como_grupo_vulnerabilizado
6. apropriacao_bens_comuns
7. apropriacao_indireta_territorio
8. apropriacao_territorio_maritimo
9. assedio
10. assimetria_de_poder
11. assimetria_regimes_de_uso_da_terra_e_mar
12. aumento_violencia
13. ausencia_compensacao
14. ausencia_consulta_previa
15. ausencia_informacao
16. ausencia_investimentos
17. ausencia_marco_regulatorio
18. ausencia_pactuacao_previa_beneficios
19. ausencia_participacao
20. ausencia_participacao_democratica
21. ausencia_planejamento
22. barganha_condicionada
23. beneficios
24. capacitacao_como_condicao
25. captura_politica
26. cartografia_social_como_instrumento
27. centralidade_escuta_comunitaria
28. compensacao
29. compensacao_episodica
30. compensacao_insuficiente
31. comportamento_defensivo_como_resposta_a_violencia_estrutural
32. comunidade_como_territorio_vivido
33. comunidade_sujeito_de_conhecimento
34. conflito_entre_racionalidades
35. conflito_espacial
36. consentimento_como_legitimidade
37. criminalizacao_praticas_sobrevivencia
38. culpabilizacao_comunidade_pela_propria_exclusao
39. dano_irreparavel
40. decisao_tomada
41. desconexao_narrativa_nacional_e_realidade_local
42. desconsideracao_de_saberes
43. desconsideracao_meio_de_vida
44. descrenca
45. desejo_de_nao_instalacao
46. desenvolvimento_comunitario_endogeno
47. deslegitimacao_fala
48. deslocamento_forcado
49. despreparo_institucional
50. desrespeito_institucional
51. desvalorizacao_trabalho_local
52. desvio_distributivo_compensacao
53. dificuldade_letramento_politico
54. direito_da_comunidade_de_definir_o_que_e_beneficio
55. discurso_institucional
56. distribuicao_desigual_onus
57. divisao_comunidade
58. empregos_precarios
59. energia_coletiva_compensacao
60. enfraquecimento_conselho_comunitario
61. esgotamento_mobilizacao
62. esgotamento_pesca_artesanal
63. especulacao_imobiliaria
64. estigmatizacao_do_pescador_como_ignorante_ou_resistente
65. estrutura_empresa_predefinido
66. exaustao_coletiva
67. exclusao_como_criterio_ilegitimidade
68. externalizacao_danos_sociais
69. falha_governanca
70. falha_institucional
71. financeirizacao_territorio
72. formas_de_compensacao
73. formas_de_participacao

74. fragilidade_audiencia_publica
75. fragmentacao_comunitaria
76. geopolitica_energia
77. gerenciamento_costeiro_como_fonte_de_dano_e_restricao
78. gestao_de_riscos
79. hierarquizacao_de_saberes
80. impacto_percebido
81. impactos_conhecidos
82. impactos_esperados
83. impactos_genero
84. impotencia
85. incerteza_futuro
86. incompatibilidade_reassentamento_urbano
87. indenizacao_condicionada
88. indenizacao_que_reorganiza_comportamentos_e_territorio
89. inefetividade_normativa_por_omissao_orgao_ambiental
90. inefetividade_royalties
91. informacao_por_meio_da_empresa
92. informacao_por_terceiros
93. insercao_subordinada_mao_de_obra_local
94. insuficiencia_reparacao
95. interdependencia_pesca_meio_ambiente
96. invisibilizacao_comunidade_destinataria_politica_energetica
97. lideranca_feminina_mobilizacao
98. limite_geracao_emprego_como_justificativa
99. manipulacao
100. mediacao_institucional
101. medo_mudanca_modos_de_vida
102. mobilizacao_social_como_instrumento
103. modos_de_escuta
104. modos_de_operacao
105. modos_de_vida
106. mudanca_modos_de_vida
107. mudanca_modos_de_vida_esperado
108. participacao_como_legitimidade
109. participacao_induzida
110. participacao_instrumental
111. participacao_politicas_publicas_costeiras
112. percepcao_saturacao_visual_empreendimentos
113. perda_bem_comum
114. perda_progressiva_territorio
115. pesca
116. pesca_como_base_economica
117. poluicao_ambiental
118. presenca_como_participacao
119. pressao_geopolitica_global
120. primazia_criterio_economico
121. producao_energia_sem_beneficio_local
122. promessa_desenvolvimento
123. promessa_nao_cumprida
124. reconhecimento_dano_inevitavel
125. reconhecimento_empresa
126. reconhecimento_pescadores_como_grupo
127. remocao_forcada
128. representacao_intergeracional
129. resistencia
130. respeito_aos_modos_de_vida
131. responsabilizacao_institucional
132. restricao_de_acesso_e_circulacao_territorio
133. risco_municipalizacao_licenciamento
134. royalties_sem_retorno_territorio
135. silenciamento
136. sobrecarga_genero
137. sofrimento_psiquico
138. tombamento_como_medida_mitigacao
139. transicao_energetica_justa
140. turismo
141. vinculo_territorio
142. violencia
143. vulnerabilizacao_territorio

APÊNDICE D – CÓDIGOS POR GRUPOS (*ATLAS.TI*)

GRUPO 1 – JUSTIÇA PROCESSUAL

1.1 Falhas de participação e decisão	aceleracao_processo_decisorio decisao_tomada ausencia_participacao ausencia_participacao_democratica participacao_induzida participacao_instrumental presenca_como_participacao fragilidade_audiencia_publica manipulacao barganha_condicionada
1.2 Informação, opacidade e mediação	ausencia_informacao informacao_por_meio_da_empresa informacao_por_terceiros mediacao_institucional modo_de_escuta modo_de_operacao
1.3 Consulta, consentimento e legitimidade	ausencia_consulta_previa consentimento_como_legitimidade participacao_como_legitimidade
1.4 Governança e Estado	falha_governanca falha_institucional despreparo_institucional ausencia_planejamento ausencia_marco_regulatorio risco_municipalizacao_licenciamento inefetividade_normativa_por_omissao_orgao_ambiental responsabilizacao_institucional captura_politica

Fonte: Elaboração própria.

GRUPO 2 – JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

2.1 Compensação e indenização	compensacao compensacao_episodica compensacao_insuficiente ausencia_compensacao formas_de_compensacao indenizacao_condicionada energia_coletiva_compensacao ausencia_pactuacao_previa_beneficios
2.2 <i>Royalties</i> e desvio distributivo	desvio_distributivo_compensacao inefetividade_royalties royalties_sem_retorno_territorio producao_energia_sem_beneficio_local ausencia_investimentos
2.3 Trabalho, renda e economia local	pesca_como_base_economica desvalorizacao_trabalho_local empregos_precarios limite_geracao_emprego_como_justificativa insercao_subordinada_mao_de_obra_local
2.4 Danos, perdas e irreparabilidade	dano_irreparavel insuficiencia_reparacao

	externalizacao_danos_sociais distribuicao_desigual_onus perda_bem_comum perda_progressiva_territorio poluicao_ambiental

Fonte: Elaboração própria.

GRUPO 3 – JUSTIÇA DE RECONHECIMENTO

3.1 Modos de vida e território	modo_de_vida mudanca_modos_de_vida mudanca_modos_de_vida_esperado respeito_aos_modos_de_vida comunidade_como_territorio_vivido vinculo_territorio interdependencia_pesca_meio_ambiente
3.2 Saberes e epistemologia	comunidade_sujeito_de_conhecimento cartografia_social_como_instrumento hierarquizacao_de_saberes desconsideracao_de_saberes
3.3 Estigmatização e deslegitimação	estigmatizacao_do_pescador_como_ignorante_ou_resistente deslegitimacao_fala culpabilizacao_comunidade_pela_propria_exclusao criminalizacao_praticas_sobrevivencia
3.4 Identidade coletiva e representação	representacao_intergeracional reconhecimento_pescadores_como_grupo respeito_aos_modos_de_vida

Fonte: Elaboração própria.

GRUPO 4 – ASSIMETRIA DE EFETIVIDADE (TRANSVERSAL)

assimetria_de_poder silenciamento exclusao_como_criterio_ilegitimidade decisao_tomada estrutura_empreendimento_predefinido primazia_criterio_economico inefetividade_normativa_por_omissao_orgao_ambiental desrespeito_institucional

Fonte: Elaboração própria.

GRUPO 5 – DINÂMICAS SOCIAIS E PSÍQUICAS DO CONFLITO

sofrimento_psiquico medo_mudanca_modos_de_vida exaustao_coletiva esgotamento_mobilizacao impotencia descrenca

resistencia divisao_comunidade fragmentacao_comunitaria violencia aumento_violencia assedio

Fonte: Elaboração própria.

GRUPO 6 – CONTEXTO ESTRUTURAL E GEOPOLÍTICO

geopolitica_energia pressao_geopolitica_global transicao_energetica_justa promessa_desenvolvimento promessa_nao_cumprida desconexao_narrativa_nacional_e_realidade_local

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO A – QUADRO ANALÍTICO DO REFERENCIAL TEÓRICO

Table 5

Justice and System Transitions.

	Distributive	Procedural	Recognition
Key questions	Where and how are the costs and benefits of the transition being distributed? What scales (e.g. jurisdictional, spatial and temporal) are used to assess impacts and benefits? Are actions reactions to mitigating impacts of events, or proactive planning for future benefits of the transition? What is the scope of analysis – e.g. pilot project, social innovation lab, or whole system? Are the human rights of affected peoples being respected?	Who is part of the decision-making process and in defining “just” and “transition”? Do all stakeholders have adequate capabilities to participate? If not, what tools or techniques are being implemented to engage a wider set of stakeholders? How are individuals’ values and motivations being integrated? How are non-human actors engaged in dialogue? How are future generations engaged in dialogue? What power asymmetries exist within different processes (e.g. financial, political, structural, etc.) and how are they addressed? What opportunities are there for resistance to dominant political and economic (infra)structures? What happens when there are unresolved disputes or asserted violations of human rights? How are communities impacted by your research engaged in collaboratively developing research goals?	How is recognition, misrecognition, or non-recognition treated? What cultural institutional processes, legacies, or existing inequalities are present (e.g. the role of colonial legacy and relationships with Indigenous peoples)? How are minority or marginalized worldviews, knowledges, and values recognized and integrated? How are conflicting knowledges and values consolidated or addressed? How are multiple overlapping identities (intersectionality) recognized? How are costs and benefits identified (i.e. through different worldviews, knowledges and values)?
Risks of not incorporating justice	Availability and affordability (e.g. of energy) during and after the transition. Failure to shift system incrementally raises risk of catastrophic failure or radical change Focusing on costs and risks of transitions, rather than benefits. Assuming equal distribution of resources/opportunities will address inequalities (i.e. costs, needs and benefits range in intensity/severity across individuals/communities).	Small groups of select stakeholders making decisions that exclude broader community participation (particularly marginalized voices). Lack of public support for decisions. Sub-optimal decisions due to exclusion of knowledge from non-experts. Growing support for populist movements rejecting transition	Focusing solely on Western knowledge and Global North cases excludes Traditional Knowledge and differences in context. Sub-optimal decisions due to exclusion of knowledge from non-experts.
Mitigation strategies to overcome risks	Consider transitions as an opportunity for transformation (system change). Clearly delineate the scale and scope of action and analysis for a given project/process	Leverage insights from participatory process literature to design processes that are fair, inclusive, and present unbiased information Consider ways in which non-human actors can be given a voice. Provide space for dissenting views and voices.	Engage with local Truth and Reconciliation processes where appropriate (e.g. adopt the <i>UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples</i> as a reconciliation framework). Move beyond conventional strategies (i.e. simple demographics) for identifying diverse needs and identities across communities.

Fonte: Doyon e Williams (2019).