

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA PARA QUEM?

Justiça Energética e Comunidades Tradicionais no Marco Regulatório Brasileiro das Eólicas Offshore

Maré de Justiça

Resumo: O avanço da energia eólica offshore no Brasil vem sendo legitimado pelo discurso da descarbonização, especialmente após a consolidação do marco regulatório da atividade. Porém, a expansão desses empreendimentos no litoral brasileiro evidencia tensões estruturais envolvendo a proteção de direitos humanos em âmbito nacional e internacional. Este artigo analisa, sob a perspectiva da Justiça Energética, os limites do Marco Regulatório Brasileiro das Eólicas no mar à luz da experiência de comunidades tradicionais costeiras. A pesquisa adota abordagem qualitativa, combinando revisão bibliográfica, normativa e documental com entrevistas realizadas em municípios potencialmente afetados pelos projetos. Os resultados indicam a existência de déficits participativos, invisibilização territorial e assimetrias na distribuição dos riscos e benefícios da transição energética. Conclui-se que a efetivação de uma Transição Energética Justa depende do reconhecimento do “marétório”, da participação substantiva das comunidades tradicionais nos processos decisórios e da distribuição equitativa dos riscos e benefícios da expansão offshore.

Palavras-Chave: Transição energética. Direitos humanos. Eólicas no mar.

1. INTRODUÇÃO

Narrativas originárias do povo Kuikuro descrevem o surgimento das águas a partir da ruptura de cabaças até então concentradas nas mãos do “dono da água” (Troncarelli *et al.*, 2002, p. 6), evocando a ideia do oceano como elemento compartilhado e indispensável à continuidade da vida coletiva. Essa percepção contrasta com a racionalidade contemporânea que transforma o mar em ativo estratégico das disputas econômicas, energéticas e geopolíticas intensificadas pela crise climática e pela busca por fontes renováveis de energia. Sob a lógica da “economia azul”,¹ atividades relacionadas à exploração mineral, logística portuária, petróleo, biotecnologia marinha e geração de energia passaram a disputar o espaço oceânico em escala crescente.

Nesse cenário, a produção de energia eólica *offshore*,² consolidou-se como uma das principais apostas internacionais para redução das emissões de carbono após o Acordo de Paris (ONU, 2015). A expansão das renováveis, contudo, vem sendo frequentemente tratada como agenda consensual e intrinsecamente sustentável, obscurecendo o fato de que a transição energética não representa apenas substituição tecnológica, mas também processo de reorganização territorial, política e econômica (Gorayeb *et al.*, 2018; Sousa; Cavalcante, 2024).

¹ Consolidada no contexto preparatório da Conferência das Nações Unidas Rio+20, a economia azul busca articular crescimento econômico, conservação ambiental e bem-estar social, embora permaneça marcada por significativa ambiguidade conceitual.

² Expressão originalmente utilizada para designar atividades de exploração de petróleo e gás natural realizadas em bacias sedimentares marítimas (Empresa de Pesquisa Energética – EPE, 2025),

Ao deslocar grandes infraestruturas para o mar, a transição energética também desloca conflitos, redefine usos do espaço e produz novas disputas sobre acesso, circulação e permanência em territórios historicamente compartilhados.

No Brasil, essa discussão ganha centralidade diante da rápida consolidação do setor eólico em território marinho. A recente aprovação da Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025), associada à multiplicação dos pedidos de licenciamento ambiental junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), evidencia a tentativa de estruturação de um novo mercado energético voltado à exploração do potencial marítimo nacional.³ A Região Nordeste ocupa posição estratégica nesse cenário, concentrando parcela significativa dos projetos em desenvolvimento (32 dos 59 projetos), especialmente no litoral do Ceará e do Rio Grande do Norte.

Diante desse cenário, o presente artigo analisa se o Marco Regulatório Brasileiro das Eólicas *Offshore* incorpora mecanismos efetivos de Justiça voltados à proteção dos direitos de comunidades tradicionais costeiras no contexto da transição energética. A pesquisa fundamenta-se nas dimensões distributiva, processual e de reconhecimento da Justiça (Walker, 2012; Schlosberg, 2013; Sovacool *et al.*, 2017; McCauley; Heffron, 2018; Doyon; Williams, 2019), partindo da premissa de que a descarbonização da matriz energética não é suficiente, por si só, para garantir uma Transição Energética Justa. A principal contribuição do estudo reside na análise de como o próprio desenho normativo pode antecipar possibilidades de reprodução de Injustiças antes mesmo da implementação material dos empreendimentos, articulando análise jurídico-regulatória e investigação empírica qualitativa realizada em comunidades potencialmente afetadas pelos projetos *offshore*.

2. TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA E A DISPUTA PELO MARETÓRIO

A consolidação da transição energética como eixo das políticas climáticas globais fortaleceu a ideia de que as energias renováveis seriam automaticamente sustentáveis e socialmente benéficas. Estudos de Justiça Ambiental, Climática e Energética, contudo, demonstram que a descarbonização da matriz energética não elimina, por si só, desigualdades relacionadas à distribuição dos impactos, ao acesso aos bens naturais e à participação nos

³ Até fevereiro de 2026, havia 59 projetos de geração eólica *offshore* em processo de licenciamento ambiental junto ao IBAMA, totalizando 8.886 aerogeradores e potencial estimado de 134.255 megawatts (MW) (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, 2026).

processos decisórios, evidenciando que a transição energética também envolve disputas de poder e conflitos territoriais (Gorayeb *et al.*, 2018; Sousa; Cavalcante, 2024).

Embora inicialmente vinculada aos impactos da desindustrialização sobre trabalhadores do setor fóssil (Leopold, 2007), a ideia de Transição Justa ampliou-se para incorporar as dimensões distributiva, processual e de reconhecimento da Justiça Energética (McCauley *et al.*, 2013; Jenkins *et al.*, 2016; Heffron; McCauley, 2017). Essas dimensões permitem analisar, respectivamente, quem suporta os custos da transição, quem participa das decisões e quais territorialidades e modos de vida permanecem invisibilizados nos processos de planejamento energético.

No contexto do Sul Global, essas tensões tornam-se ainda mais evidentes. A expansão das energias renováveis frequentemente ocorre articulada a estratégias de inserção competitiva nos mercados globais de energia e financiamento climático, reproduzindo relações históricas de dependência econômica e apropriação intensiva dos bens naturais.

2.1 Economia azul, neoextrativismo e colonialidade territorial

A chamada “economia azul”, inicialmente associada à conciliação entre crescimento econômico e sustentabilidade, passou progressivamente a legitimar a intensificação da exploração econômica dos oceanos. Sob essa lógica, o mar é reorganizado como fronteira estratégica de investimentos (a exemplo do petróleo, mineração marinha e logística portuária), enquanto a aparente neutralidade do conceito encobre disputas e favorece a expansão econômica sobre territórios tradicionalmente utilizados por comunidades costeiras.

Essa lógica aproxima-se das críticas latino-americanas ao neoextrativismo. Como observa Svampa (2019), o neoextrativismo não representa ruptura com modelos históricos de exploração intensiva da natureza, mas sua reconfiguração sob novas narrativas de desenvolvimento e sustentabilidade. A transição energética corre, assim, o risco de reproduzir formas renovadas de colonialidade territorial, nas quais territórios do Sul Global tornam-se espaços prioritários para grandes empreendimentos voltados às demandas energéticas internacionais, enquanto comunidades locais assumem os custos sociais, territoriais e ambientais da descarbonização.

2.2 Maretório como categoria jurídica e política

É nesse cenário que a noção de “maretório” adquire centralidade analítica. Formulada a

partir das lutas de comunidades pesqueiras e extrativistas costeiras, especialmente na Amazônia, a categoria rompe com concepções tradicionais de território limitadas à dimensão terrestre, afirmando o mar como espaço socialmente vivido, atravessado por relações culturais, econômicas e simbólicas (Nascimento, 2024). Juridicamente, o oceano possui natureza complexa, combinando regimes de soberania estatal, exploração econômica e uso comum previstos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Apesar das competências estatais sobre parcelas significativas das Águas Jurisdicionais, o espaço marítimo permanece marcado por dimensão coletiva associada à sua relevância ecológica, climática e alimentar.

A literatura recente sobre Justiça Ambiental marítima questiona a concepção do oceano como simples plataforma econômica, evidenciando processos de exclusão territorial e apropriação desigual do espaço marítimo (Bennett *et al.*, 2021). Nesse debate, a noção de *blue justice* reivindica o reconhecimento dos direitos territoriais de pescadores artesanais e comunidades costeiras frente à expansão da economia azul, enquanto o conceito de maretório emerge como instrumento político e jurídico de resistência à invisibilização dessas territorialidades nos processos de planejamento e licenciamento ambiental.

3. O MARCO REGULATÓRIO DAS EÓLICAS *OFFSHORE* E OS DÉFICITS DE JUSTIÇA ENERGÉTICA

A regulação brasileira da energia eólica *offshore* nasce sob uma tensão constitutiva: ao mesmo tempo em que busca conferir estabilidade jurídica à transição energética, estrutura-se a partir de uma racionalidade predominantemente voltada à viabilização econômica dos empreendimentos. O Decreto nº 10.946/2022 (Brasil, 2022a), primeiro marco normativo específico sobre o tema, disciplinou a cessão de uso de áreas marítimas da União para geração *offshore*, mas concentrou-se prioritariamente na abertura institucional do mercado energético marítimo. A própria participação prevista no Decreto aparecia de forma limitada, vinculada principalmente à manifestação de agentes interessados na exploração econômica das áreas *offshore* (Brasil, 2022a, artigo 12).

A lógica de aceleração regulatória foi aprofundada por normas complementares, como a Portaria nº 685/GM/MME/2022 (Brasil, 2022b) e o PUG-*offshore* (Brasil, 2022c), voltados à centralização dos procedimentos administrativos. Embora esses instrumentos organizem a demanda empresarial sobre o espaço oceânico, persistem assimetrias estruturais, já que agentes econômicos dispõem de mecanismos claros para formalizar pretensões sobre áreas marítimas,

enquanto comunidades tradicionais permanecem sem instrumentos equivalentes de reconhecimento territorial e participação qualificada. A própria Consultoria do Senado Federal alertou para riscos de judicialização decorrentes da regulamentação infralegal da cessão de áreas marítimas (Fafá, 2021).

A Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025) aprofunda esse movimento ao ampliar a segurança jurídica da exploração *offshore* e estruturar institucionalmente o aproveitamento econômico do potencial energético marítimo. Sua tramitação foi marcada por narrativa político-desenvolvimentista que associou a expansão *offshore* à superação das desigualdades regionais do Nordeste brasileiro, ao mesmo tempo em que revelou disputas sobre o próprio significado da transição energética, especialmente diante de setores ligados ao petróleo e gás que resistiam ao redirecionamento de investimentos para as renováveis (Serpa, 2025; Costa, 2025).

3.1 Justiça Distributiva e Processual: participação condicionada e benefícios mitigados

Embora a Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025) incorpore referências à consulta livre, prévia e informada e à destinação de parcela das participações governamentais a projetos de desenvolvimento sustentável para comunidades impactadas (Brasil, 2025, artigos 4º e 14, inciso II, alínea “f”), tais previsões permanecem subordinadas à arquitetura principal de viabilização do mercado *offshore*. A Justiça aparece como princípio e promessa distributiva futura, não como condição estruturante da definição sobre onde, como e sob quais limites os empreendimentos poderão ser implantados. No plano distributivo, a previsão de receitas para municípios confrontantes representa avanço relevante, mas insuficiente para assegurar repartição efetivamente justa dos benefícios da atividade *offshore*, especialmente porque territorialidades marítimas, rotas de pesca e vínculos socioculturais frequentemente ultrapassam limites político-administrativos formais.

A Justiça Distributiva não se limita à transferência posterior de recursos econômicos, exigindo avaliar quem suporta os riscos territoriais e ambientais da transição, quem controla os ganhos econômicos e quem participa da definição dos critérios de repartição. Sem essa densidade, compensações podem funcionar mais como mecanismos de pacificação social do que como instrumentos efetivos de correção das desigualdades produzidas pela expansão energética. A literatura sobre economia política dos *royalties* já demonstrou que receitas vinculadas a grandes empreendimentos produzem dependência político-financeira e captura institucional, sem transformação estrutural das desigualdades locais (Postali, 2009).

Já no plano processual, a principal fragilidade do marco regulatório não está na ausência absoluta de participação social, mas na baixa densidade jurídica atribuída à consulta. A Lei nº 15.097/2025 (Brasil, 2025) menciona a consulta livre, prévia e informada como princípio, mas não estabelece procedimentos, sujeitos legitimados ou consequências concretas para o descumprimento. Soma-se a isso a ausência de Planejamento Espacial Marinho (PEM) plenamente consolidado e participativo antes da expansão *offshore*, o que fragiliza a identificação prévia de conflitos territoriais, áreas sensíveis e territorialidades tradicionais.⁴ A consulta corre, assim, o risco de operar como mecanismo formal de legitimação posterior de decisões previamente estruturadas.

A Convenção nº 169 da OIT (Brasil, 2019), incorporada ao ordenamento brasileiro com *status* supralegal, estabelece que a consulta deve ocorrer sempre que medidas administrativas ou legislativas possam afetar diretamente povos indígenas e tribais. Como destaca Duprat (2015), a consulta não se reduz a audiência pública ou reunião informativa, constituindo processo contínuo, culturalmente situado e orientado à influência efetiva sobre a tomada de decisão. No entanto, comunidades tradicionais permanecem no marco regulatório como destinatárias eventuais de consulta ou de projetos compensatórios, e não como sujeitos permanentes da governança marítima.

3.2 Justiça de Reconhecimento e invisibilidade territorial

A limitação mais profunda do marco regulatório não se resume à fragilidade da participação social ou da repartição de benefícios. O problema estrutural reside na produção institucional da invisibilidade territorial das comunidades tradicionais costeiras. Essa invisibilidade manifesta-se nos próprios instrumentos técnicos de planejamento e licenciamento ambiental, que privilegiam variáveis como ventos, profundidade, fauna e viabilidade econômica, enquanto usos tradicionais do mar, rotas de pesca artesanal e conhecimentos comunitários permanecem frequentemente ausentes das cartografias oficiais e das categorias normativas mobilizadas pelo planejamento estatal.

A experiência da expansão eólica *onshore*⁵ no Nordeste brasileiro já demonstrou que o

⁴ Em 2025, organizações de pescadores e pescadoras denunciaram publicamente a ausência de consulta prévia e participação efetiva de comunidades tradicionais no processo de construção do PEM, apontando violação à Convenção nº 169 da OIT e criticando a exclusão de territorialidades pesqueiras dos debates sobre governança costeira e marinha (CPP, 2025).

⁵ Expressão utilizada para designar atividades de exploração de petróleo e gás natural realizadas em bacias sedimentares situadas na porção terrestre (EPE, 2025).

apagamento cartográfico de comunidades tradicionais pode anteceder e legitimar violações de direitos (Gorayeb *et al.*, 2018). No ambiente *offshore*, esse problema torna-se mais complexo, pois territorialidades marítimas frequentemente não se expressam por ocupação fixa ou propriedade formal. A pesca artesanal constitui exemplo emblemático. Embora central para a reprodução econômica e cultural de inúmeras comunidades costeiras, costuma aparecer nos instrumentos de planejamento como atividade residual ou subordinada à compatibilidade com usos economicamente prioritários (Jentoft; Knol, 2014). A linguagem normativa reforça essa racionalidade ao organizar juridicamente o espaço marítimo a partir de categorias como “prismas energéticos”, que não captam a complexidade dos usos comunitários do território.

A Justiça de Reconhecimento exige que comunidades tradicionais sejam percebidas como sujeitos territoriais centrais da governança marítima, e não apenas como populações eventualmente impactadas. A efetividade de uma Transição Energética Justa depende, portanto, da incorporação de salvaguardas capazes de reconhecer o marégrafo como dimensão relevante da governança marinha, assegurando consulta prévia substantiva, planejamento espacial participativo, cartografia social das territorialidades pesqueiras e mecanismos permanentes de monitoramento comunitário (Gorayeb *et al.*, 2021). Sem esses elementos, o risco é reproduzir padrões históricos de desigualdade legitimados pelo discurso climático.

4. COMUNIDADES TRADICIONAIS COSTEIRAS E A CONFRONTAÇÃO EMPÍRICA DA JUSTIÇA NA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A proteção das comunidades tradicionais encontra fundamento em um regime jurídico multinível que articula normas constitucionais brasileiras e instrumentos internacionais de direitos humanos. No plano interno, a Constituição Federal assegura a proteção dos territórios tradicionalmente ocupados, do patrimônio cultural e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988a, arts. 215, 216, 225 e 231), enquanto o Decreto nº 6.040/2007 reconhece esses grupos como sujeitos coletivos de direitos.

No plano internacional, destacam-se a Convenção nº 169 da OIT (Brasil, 2019), que garante o direito à consulta livre, prévia e informada, e o Acordo de Escazú, assinado pelo Brasil (Agência Câmara, 2025), que fortalece os direitos de acesso à informação, participação e Justiça Ambiental. Esses parâmetros foram progressivamente densificados pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), especialmente no caso *Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador* (CIDH, 2012), que reconheceu a ausência de

consulta adequada como violação autônoma de direitos humanos.

Partindo desse marco normativo, a pesquisa buscou confrontar as garantias formalmente reconhecidas pelo ordenamento jurídico com as experiências de comunidades potencialmente afetadas pela expansão das eólicas *offshore*. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas entre fevereiro e outubro de 2025 nos municípios de Pedra Grande, São Bento do Norte, Caiçara do Norte, Galinhos, Guamaré e Macau, situados no Litoral Setentrional potiguar (Lima, 2004; Souto, 2009).⁶ A escolha desse recorte decorreu tanto de sua relevância estratégica para a expansão energética costeira quanto da presença de comunidades tradicionais cuja reprodução social, econômica e cultural permanece diretamente vinculada ao uso cotidiano do mar.

Sob o ponto de vista socioeconômico, o Litoral Setentrional potiguar caracteriza-se pela forte dependência de atividades como pesca artesanal, indústria salineira e carcinicultura, historicamente integradas de forma subordinada às cadeias produtivas nacionais e globais (Lima, 2004; Souto, 2009). Recentemente, a expansão da infraestrutura energética renovável passou a reconfigurar usos do território e intensificar conflitos socioambientais (Hofstaetter, 2016) em uma região marcada por elevada sensibilidade ecológica, vulnerabilidade costeira e processos de erosão e instabilidade ambiental (Nascimento, 2025; Silva, 2022).

A definição dos participantes a partir da categoria “comunidades tradicionais” decorreu de compreensão crítica e não essencializante do conceito, orientada pela Convenção nº 169 da OIT (Brasil, 2019), pelo Decreto nº 6.040/2007 (Brasil, 2007) e pela literatura decolonial latino-americana sobre territorialidade e colonialidade (Gudynas, 2012; Svampa, 2019). A pesquisa envolveu 34 participantes, entre pescadores(as) artesanais, marisqueiras, lideranças comunitárias e sujeitos vinculados às dinâmicas territoriais do mar. Também estiveram representadas ocupações ligadas ao artesanato, docência, serviço público, gestão ambiental e pesqueira municipal, engenharia civil, movimentos sociais e terceiro setor.⁷

Os dados foram analisados por meio de análise temática reflexiva (Braun; Clarke, 2006),

⁶ O Litoral Setentrional do Rio Grande do Norte integra a Zona Costeira brasileira nos termos da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (Brasil, 1988b) e da Portaria MMA nº 34/2021 (Brasil, 2021), abrangendo municípios diretamente confrontantes com o mar e municípios inseridos na faixa terrestre costeira, cuja dinâmica socioambiental e econômica se relaciona diretamente aos processos costeiros.

⁷ Participaram da pesquisa 34 pessoas (P1–P34), distribuídas entre os municípios de Caiçara do Norte, Macau, São Bento do Norte, Pedra Grande (Enxu Queimado), Guamaré, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Ponta do Tubarão e Galinhos. Predominaram atividades coletivas, que reuniram 31 participantes, além de três entrevistas individuais. Em relação ao gênero autodeclarado, participaram 24 mulheres e 10 homens. As faixas etárias declaradas concentraram-se principalmente entre 40 e 59 anos, embora também tenham sido registrados participantes mais jovens e idosos.

com apoio do *software* ATLAS.ti, a partir de categorias relacionadas à Justiça Processual, Distributiva e de Reconhecimento. O *software* foi utilizado como ferramenta de sistematização e rastreabilidade analítica, permitindo a organização das transcrições, atribuição de códigos e identificação de padrões de recorrência e coocorrência,⁸ sem substituir a interpretação crítica da pesquisadora (Creswell, 2014). O *codebook* elaborado reuniu 143 códigos posteriormente organizados em agrupamentos relacionados às dimensões da Justiça Energética, às assimetrias de efetividade normativa e às dinâmicas sociais do conflito.

4.1 Entre promessas e perdas: quem suporta os custos da transição?

Os relatos demonstram que as comunidades percebem a transição energética menos como promessa de desenvolvimento local e mais como possível aprofundamento de vulnerabilidades históricas. A principal preocupação refere-se à pesca artesanal, especialmente diante do receio de restrição da circulação marítima, afastamento dos peixes e funcionalização do mar para grandes infraestruturas energéticas. Em Caiçara do Norte, uma participante afirma que “aquela parte do mar já está toda mapeada, toda vendida” (P3), sintetizando a percepção de expropriação antecipada de um território historicamente utilizado de forma coletiva.

O temor distributivo não se limita à perda econômica imediata. Os relatos revelam percepção recorrente de que os custos da transição permanecem territorializados nas comunidades costeiras, enquanto os benefícios energéticos e econômicos são deslocados para centros externos de consumo e acumulação. Em Macau, uma entrevistada questiona: “essa energia não fica pra nós” (P2), enquanto outra indaga por que comunidades diretamente impactadas não recebem sequer tarifas energéticas diferenciadas (P23). A crítica evidencia que a produção de energia “limpa” não garante, por si só, redistribuição justa dos benefícios da transição.

Os relatos também tensionam fortemente a narrativa do emprego como principal mecanismo legitimador dos empreendimentos. Participantes afirmam que os postos de trabalho tendem a ser temporários, precarizados e destinados às funções menos qualificadas. “O que vai ser para eles é o braçal”, afirma uma moradora de Macau (P2). A percepção comunitária dialoga

⁸ A “atribuição de códigos” consiste em identificar e marcar partes das falas relacionadas a determinados temas ou ideias centrais da pesquisa, como “ausência de consulta”, “medo sobre a pesca” ou “falta de informação”. Já a identificação de “padrões de recorrência” permite verificar quais temas aparecem repetidamente entre diferentes participantes, enquanto a análise de “coocorrência” possibilita observar quando determinados temas surgem associados entre si nas entrevistas, como referências simultâneas à perda territorial e à falta de participação.

diretamente com a literatura crítica sobre neoextrativismo verde e zonas de sacrifício (Gudynas, 2012; Svampa, 2019),⁹ indicando risco de reprodução de modelo no qual territórios periféricos assumem os impactos socioambientais da transição enquanto os principais ganhos econômicos permanecem concentrados em escalas externas.

A própria previsão legal de destinação de participações governamentais para projetos de desenvolvimento sustentável (Brasil, 2025, artigo 14, inciso II, alínea “f”) é recebida com desconfiança, especialmente diante da memória social associada aos *royalties* do petróleo. Em Macau e Galinhos, moradores questionam onde os recursos anteriormente arrecadados efetivamente chegaram, apontando permanência de precariedades em saúde, saneamento e infraestrutura. Como afirma uma entrevistada: “a gente nem vê saúde, nem vê educação e nem vê saneamento” (P2, Macau). A crítica evidencia que o problema distributivo não se restringe ao volume de recursos, mas à forma como eles são apropriados e administrados politicamente.

4.2 Participação ritualizada e o “mar” que não aparece

Os relatos evidenciam que a principal tensão associada à expansão *offshore* não se refere apenas aos impactos materiais futuros, mas à forma como as decisões vêm sendo construídas. A recorrência de percepções relacionadas à ausência de informação, à sensação de “decisão já tomada” e à baixa influência comunitária demonstra que o conflito emerge inicialmente como problema procedimental. A crítica aparece especialmente a partir das experiências anteriores com a expansão da infraestrutura energética *onshore*. Em Macau, uma participante relata que “o pessoal foi dormir, quando acordou já foi com aquelas coisas enormes implantadas lá” (P2), enquanto, em Caiçara do Norte, outra afirma: “nós conversamos com os pescadores, não foram ouvido nada” (P1).

O problema não reside apenas na realização de audiências formais, mas na reduzida capacidade de influência das comunidades sobre as decisões. Em Pedra Grande, uma entrevistada afirma que “houve audiência pública, que não foi tão pública, porque não houve divulgação” (P8), enquanto, em São Bento do Norte, outra relata que “os mais fortes, os grandes, se disserem, deram o aval” (P4). Os relatos também demonstram que o mar é percebido

⁹ A noção de “zonas de sacrifício” refere-se à concentração desigual de riscos e danos socioambientais sobre territórios periféricos e populações vulnerabilizadas, legitimada por discursos de desenvolvimento e interesse coletivo. No contexto da transição energética, o conceito evidencia como os impactos territoriais das renováveis podem permanecer localizados, enquanto os benefícios econômicos e energéticos são apropriados por centros externos de acumulação (Lerner, 2010).

pelas comunidades como território vivido e identitário, embora essas territorialidades permaneçam ausentes das cartografias oficiais e dos instrumentos de planejamento, como é o caso das áreas de pesca no plano diretor de Galinhos.

A pesquisa demonstra que essa invisibilização antecede a própria disputa distributiva, pois o sistema define previamente quais territorialidades serão reconhecidas como legítimas. Os relatos também evidenciam formas de injustiça epistêmica associadas à desvalorização dos saberes comunitários sobre o mar. Em Macau, uma participante afirma que “entre a minha fala e a fala de uma autoridade, impacta diferente” (P23), enquanto outra relata: “eles nunca reconhecem a nossa fala” (P10, Pedra Grande).

A empiria sugere, portanto, que a disputa em torno da transição energética *offshore* não é apenas energética ou ambiental, mas também política e territorial, envolvendo a legitimidade de definir os significados econômicos, sociais e simbólicos do oceano. Sem reconhecimento substantivo das territorialidades tradicionais e redistribuição efetiva do poder decisório, a transição energética corre o risco de reproduzir, sob nova gramática “verde”, padrões históricos de despossessão e marginalização das comunidades costeiras.

5. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste artigo demonstra que a transição energética não constitui, por si só, garantia de Justiça Energética. No contexto das eólicas *offshore* brasileiras, a descarbonização da matriz vem sendo operacionalizada por meio de arranjos institucionais orientados prioritariamente pela segurança regulatória, pela aceleração econômica e pela abertura do espaço marítimo à lógica da economia azul. Nesse processo, o oceano tende a ser reorganizado como fronteira estratégica de produção energética, enquanto territorialidades tradicionais permanecem insuficientemente reconhecidas nos instrumentos normativos, cartográficos e decisórios.

A empiria revelou que as assimetrias não surgem apenas na distribuição futura dos benefícios econômicos, mas já se manifestam nas etapas iniciais de planejamento, circulação da informação e definição territorial dos empreendimentos. Relatos associados à ausência de consulta efetiva, à percepção de decisões previamente estruturadas e à invisibilização das áreas de pesca demonstram que o principal conflito não se limita à instalação física das turbinas *offshore*, mas à forma como o território marítimo é politicamente concebido e administrado. O problema central identificado, portanto, não é a energia renovável em si, mas o modelo de

governança que estrutura sua expansão.

A pesquisa evidencia a necessidade de problematizar criticamente a racionalidade expansiva que orienta parte do debate contemporâneo sobre transição energética, frequentemente centrado apenas em tornar “mais Justa” uma expansão energética tratada como inevitável. Nesse sentido, uma Transição Energética Justa no campo *offshore* exige não apenas metas climáticas, mas também consulta livre, prévia e informada efetiva, Planejamento Espacial Marinho participativo, reconhecimento do maretório e redistribuição do poder decisório. Sem essas salvaguardas, a transição energética corre o risco de converter o oceano em nova fronteira de acumulação legitimada pelo discurso climático.

Referências

AGÊNCIA CÂMARA. **Câmara aprova adesão do Brasil a acordo sobre Justiça Ambiental**: projeto confirma a participação do país no Acordo de Escazú; texto segue para análise do Senado. Brasília, DF, 5 nov. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1219585-camara-aprova-adesao-do-brasil-a-acordo-sobre-justica-ambiental/>. Acesso em: 10 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.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. 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 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm#art5. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.946, de 25 de janeiro de 2022**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jan. 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D10946.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 maio 1988b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17661.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Lei n. 15.097, de 10 de janeiro de 2025**. Brasília, DF, 10 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115097.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – MME. **Portaria nº 685/GM/MME, de 5 de setembro de 2022**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 set. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/2022/portaria-n-685-gm-mme-2022.pdf>. 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**.

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 2022c. 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 DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA – MMAMC. **Portaria nº 34, de 30 de janeiro de 2021**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 fev. 2021. 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 DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Portaria nº 461, de 13 de dezembro de 2018**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 241, p. 87, 17 dez. 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55445013/do1-2018-12-17-portaria-n-461-de-13-de-dezembro-de-2018-55444930. Acesso em: 10 jan. 2026.

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.

CONSELHO PASTORAL DOS PESCADORES – CPP. **Organizações de pescadores e pescadoras de Pernambuco denunciam exclusão no Planejamento Espacial Marinho**. CPP Nordeste 2. 18 set. 2025. Disponível em: <https://www.cppnacional.org.br/noticia/organiza%C3%A7%C3%B5es-de-pescadores-e-pescadoras-de-pernambuco-denunciam-exclus%C3%A3o-no-planejamento>. Acesso em: 10 jan. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. **Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador**. Mérito e reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C, n. 245. San José da Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: 05 nov. 2025.

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.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre: Penso Editora, 2014. 335 p.

DOUVERE, F.; EHLER, C. N. **New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning**. Journal of Environmental Management, v. 90, p. 77–88, 2009.

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.

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.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **BEN 2025: Balanço Energético Nacional 2025: relatório síntese: ano base 2024**. Rio de Janeiro: EPE, 2025. Publicado em: 28 maio 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.

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. *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.

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.

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.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Mapas de projetos em licenciamento – Complexos Eólicos Offshore**. Brasília, DF, publicado em 20 dez. 2022, atualizado em 6 mar. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/consultas/arquivos/20260303_Eolicas_Offshore_Ibama_fevereiro_26.pdf. Acesso em: 20 maio 2026.

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

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.

LEOPOLD, L. **The Man Who Hated Work and Loved Labor: The Life and Times of Tony Mazzocchi**. White River Junction: 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, 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.

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.

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.

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.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Paris Agreement [Acordo de Paris]**. Convenção-Quadro

das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Paris: ONU, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 23 mar. 2025.

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.

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.

RUGGIE, J. **Guiding principles on business and human rights**: implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework. New York; Geneva: United Nations, 2011.

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.

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/opinia0/c0lunistas/egidio-serpa/jean-paul-prates-que-deixou-o-pt-detona-lobby-contra-o-nordeste-1.3712699>. 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.

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.

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.

SOVACOL, 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.

SOVACOL, 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.

SVAMPA, M. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina**: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. São Paulo: Editora Elefante, 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.

WALKER, G. **Environmental Justice**: Concepts, Evidence and Politics. London: Routledge, 2012.