

O DIREITO DA ENERGIA E OS DESAFIOS DA NOVA POLÍTICA NACIONAL ENERGÉTICA DO BRASIL

ENERGY LAW AND THE CHALLENGES OF BRAZIL'S NEW NATIONAL ENERGY POLICY

Fernando Joaquim Ferreira Maia¹
<http://orcid.org/0000-0002-5419-2031>



RESUMO

Este artigo analisa o desenvolvimento do direito da energia no Brasil frente aos desafios impostos pela nova Política Nacional de Transição Energética (PNTE). A pesquisa justifica sua relevância diante da rápida expansão da matriz eólica, especialmente na região Nordeste, e da expectativa de investimentos da ordem de R\$ 2 trilhões para impulsionar a industrialização sustentável do país. O problema central identificado é a inexistência de um marco jurídico específico para a energia eólica, o que submete comunidades camponesas a contratos abusivos regidos pelo direito privado, resultando em processos de green grabbing, despossessão territorial e insegurança alimentar. Os objetivos consistem em investigar como os novos instrumentos regulatórios, como o PLANTE e o FONTE, podem promover a justiça energética e a equidade social. O trabalho fundamenta-se nas teses sobre a acumulação por despossessão e nos estudos sobre as contradições do modelo de expansão eólica no semiárido. A pesquisa foi realizada por meio de uma análise jurídico-crítica e documental da Resolução nº 5/2024 do CNPE, confrontando-a com o Código Civil e o Estatuto da Terra. Por fim, a hipótese sustenta que uma transição justa passa pela elevação do potencial eólico à categoria de bem público, permitindo a intervenção estatal para limitar a autonomia da vontade nos contratos, garantir contrapartidas sociais e assegurar a recuperação da renda da terra mediante o fortalecimento da participação das comunidades na distribuição dos ganhos do setor elétrico.

1 Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Associado do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE, Professor Visitante na Universidade de Liaoning/China. E-mail: fernandojoaquimmaia@gmail.com.



Palavras-chave: direito da energia e política energética; contratos de cessão de uso da terra e energia; bem público e potencial de energia eólica.

ABSTRACT

This article analyzes the development of energy law in Brazil in the face of the challenges posed by the new National Energy Transition Policy (PNTE). The research justifies its relevance given the rapid expansion of wind power, especially in the Northeast region, and the expectation of investments of around R\$ 2 trillion to boost the country's sustainable industrialization. The central problem identified is the lack of a specific legal framework for wind energy, which subjects peasant communities to abusive contracts governed by private law, resulting in green grabbing, land dispossession, and food insecurity. The objectives are to investigate how new regulatory instruments, such as PLANTE and FONTE, can promote energy justice and social equity. The work is based on theses on accumulation by dispossession and studies on the contradictions of the wind power expansion model in the semi-arid region. The research was conducted through a legal-critical and documentary analysis of CNPE Resolution No. 5/2024, comparing it with the Civil Code and the Land Statute. Finally, the hypothesis argues that a just transition involves elevating wind power potential to the category of a public good, allowing state intervention to limit the autonomy of will in contracts, guarantee social compensation, and ensure the recovery of land income by strengthening community participation in the distribution of gains from the electricity sector.

Keywords: energy law and energy policy; land and energy use concession contracts; public good and wind energy potential.

INTRODUÇÃO

A atual conjuntura global, balizada pelos compromissos do Acordo de Paris, estabeleceu uma corrida internacional pela implementação de matrizes energéticas de baixo carbono. No Brasil, esse movimento é frequentemente apresentado sob uma aura de inevitabilidade técnica e de benevolência ambiental, porém um exame mais crítico revela que o modelo econômico ultraliberal utiliza a “agenda verde” como mecanismo de reinvenção do capital

diante de suas crises cíclicas. A pesquisa aqui apresentada analisa o desenvolvimento do direito da energia no país, focando nos desafios impostos pela recém-aprovada Política Nacional de Transição Energética (PNTE).

A relevância deste estudo justifica-se pela posição de vanguarda que o Brasil ocupa: mais de 49,1% de sua matriz energética é renovável, com a energia eólica respondendo por 13,4% da eletricidade nacional. Esse crescimento é vertiginoso, especialmente na região Nordeste, que se tornou a “bola da vez” da expansão do capital devido à qualidade de seus ventos. O cenário projeta investimentos da ordem de R\$ 2 trilhões, prometendo impulsionar a industrialização sustentável e gerar milhões de empregos. Todavia, esse otimismo econômico mascara tensões sociais profundas.

O problema central identificado reside na inexistência de um marco jurídico específico para a energia eólica no Brasil. Na ausência de normas próprias, o setor opera sob a lógica do Direito Privado e da autonomia da vontade, o que submete comunidades

camponesas e pequenos proprietários a uma assimetria contratual severa. Esse vácuo legislativo permite que grandes corporações multinacionais promovam o que a literatura denomina green grabbing – a apropriação de vastas áreas sob o pretexto da sustentabilidade –, resultando em despossessão territorial, insegurança alimentar e degradação dos modos de vida tradicionais no semiárido.

Diante dessa realidade, os objetivos desta pesquisa consistem em investigar de que maneira os novos instrumentos regulatórios introduzidos pela Resolução nº 5/2024 do CNPE, notadamente o Plano Nacional de Transição Energética (PLANTE) e o Fórum Nacional de Transição Energética (FONTE), podem efetivamente promover a justiça energética e a equidade social. Busca-se compreender se tais mecanismos são capazes de transpor a barreira do discurso meramente ambiental para garantir que a transição seja, de fato, inclusiva e democrática.

O trabalho fundamenta-se teoricamente nas teses sobre a acumulação por despossessão e nos estudos críticos sobre as contradições do modelo eólico brasileiro. Destacam-se as contribuições acerca da privatização dos ventos e da expansão predatória dos grandes empreendimentos de energia, como uma “Serra Pelada dos Ventos”, onde a riqueza é extraída sem deixar benefícios estruturais para as populações locais.

A metodologia empregada consistiu em uma análise jurídico-crítica e documental da Resolução nº 5/2024 do CNPE, confrontando suas diretrizes com os pilares do Código Civil e do Estatuto da Terra. A pesquisa buscou identificar como o setor elétrico tem subvertido institutos agrários para capturar a renda da terra em favor de interesses financeiros internacionais.

Por fim, a hipótese que guia este estudo sustenta que uma transição energética verdadeiramente justa exige que o potencial eólico seja elevado à categoria de bem público. Somente essa reclassificação jurídica permitiria a intervenção estatal necessária para limitar a autonomia da vontade nos contratos, garantir contrapartidas sociais obrigatórias e assegurar que as comunidades locais recuperem a renda da terra a partir da participação nos ganhos do setor elétrico, recuperando a dignidade e a soberania sobre seus territórios.

2 O ACORDO DE PARIS E A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA IMPOSTA PELOS EUA E PELA EUROPA AO BRASIL

O Acordo de Paris trouxe expectativas da implementação de um programa em larga escala de investimento em energias renováveis, cujo objetivo é propalado pelos veículos de comunicação e pelos fóruns internacionais como uma grande transição energética.

É o senso comum, pelo menos. Entretanto, um exame mais crítico aponta para outra faceta deste movimento: os limites do atual modelo econômico ultraliberal em produzir alternativas verdadeiramente sustentáveis e inclusivas diante de uma crise ambiental cada vez mais propensa a aumentar as proporções do desastre econômico e social já visível em escala global. As corporações privadas, com apoio do governo norte-americano e dos governos europeus, estão se antecipando e começam a tensionar por uma nova configuração econômica e tentam usar as energias renováveis como uma forma de reinvenção do capitalismo mundial diante das crises financeiras e ambiental.

Qual o efeito disso sobre o Brasil? É bom salientar que, no Brasil, somando-se a energia hidráulica com a solar, a eólica e a de biomassa, quase metade da matriz energética, mais de 49,1%, está composta de fontes renováveis², sendo que a matriz eólica representa 13,4% da produção de energia elétrica no país, e este percentual vem crescendo rapidamente³. A dinâmica dos ventos, principalmente da região Nordeste, parece ser ideal para a implantação de parques tanto na faixa litorânea como nas regiões mais altas do interior de alguns

2 EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA-EPE. Relatório Síntese Ano Base 2023. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-819/topico-715/BEN_S%C3%ADntese_2024_PT.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

3 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENERGIA EÓLICA (ABEEólica). Boletim anual 2022. São Paulo: ABEEólica, [2022]. Disponível em: <https://abeeolica.org.br/wpcontent/uploads/2023/06/Boletim-de-Geracao-Eolica-2022.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

estados, o que faz da região a “bola da vez” da expansão do capital, principalmente no Rio Grande do Norte, no Ceará, na Bahia, em Pernambuco e na Paraíba.

Frente aos problemas estruturais para a implantação dos parques eólicos de maneira mais ou menos justa e equilibrada no Brasil (falta de suporte industrial e a estrutura fundiária brasileira), que impediam a massificação dos contratos de arrendamento utilizados pelo setor, a solução foi forçar o rebaixamento de impostos de importação e a concessão de outras vantagens para as corporações multinacionais de energia e também a aprovação de arranjos jurídico-institucionais, a exemplo do Novo Código Florestal e da Nova Lei de Regularização Fundiária. Tudo isso tem como consequência direta o desestímulo ao desenvolvimento tecnológico e industrial do país, a colocação de extensas áreas no mercado de terras e o aumento da insegurança alimentar de comunidades e de territórios inteiros, entre outros. Os prejuízos às comunidades e ao meio ambiente são evidentes.

Além da geração de empregos precários e sazonais, podemos citar alguns exemplos mais estruturais. A assinatura dos contratos acaba se configurando como um “cheque em branco” que os arrendadores assinam, muitas vezes, sem ler, para que as empresas norte-americanas e europeias possam dispor de suas terras por grandes períodos de tempo, já que se trata de grandes investimentos, cujo tempo de amortecimento costuma ser longo, de forma que a maioria dos contratos comprometem, inclusive, os direitos sucessórios dos herdeiros. Também, do ponto de vista ambiental, a instalação dos parques afeta drasticamente os recursos hídricos, em virtude da grande utilização de água para a concretagem e demais necessidades das obras, além de realizar a supressão de enormes áreas de mata para a passagem dos componentes das torres.

Mariana Traldi (2019) afirma que a chegada das empresas de energia eólica anglo-europeias no Nordeste brasileiro pode ser caracterizada como um processo de apropriação de terras pela indústria, espécie de Green grabbing (“quando vastas áreas são apropriadas sob o pretexto da promoção do desenvolvimento sustentável ou da defesa de uma agenda verde” (Traldi, 2019, p. 26)) que, no nosso caso, configura-se como um processo de desapossamento de populações do campo, populações tradicionais, camponeses e agricultores familiares, mediante privatização e “commodificação” da força dos ventos, e envolvendo disputa por energia entre corporações financeiras-industriais, com apoio do poder público.

Tal como sempre ocorreu na história brasileira, a expansão dos parques eólicos no Brasil mostra que as alianças entre o capitalismo financeiro internacional e os arranjos arcaicos locais continuam colaborando para a reprodução de velhas estruturas de poder locais e de processos de despossessão massiva de territórios. Tudo isso sob o argumento da modernização energética unido ao suposto combate às mudanças climáticas.

3 ARCABOUÇO DA POLÍTICA NACIONAL DE TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NO BRASIL E O DIREITO DA ENERGIA

No dia 26 de agosto de 2024, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou a Política Nacional de Transição Energética do Brasil, mediante a Resolução nº 5, de 26 de agosto de 2024⁴. Esperam-se, na ordem de R\$ 2 trilhões e geração de 3 milhões de empregos, investimentos em energia eólica, solar, hídrica, biomassa, biodiesel, etanol, diesel verde, captura e estocagem de carbono, combustível sustentável de aviação, hidrogênio verde. Esses investimentos podem impulsionar novo ciclo de industrialização do Brasil em bases sustentáveis e agregar valor ao produto produzido com energia limpa e renovável⁵.

O objetivo da política nacional de transição energética é garantir a transição da economia para uma estrutura de baixa emissão de carbono e neutralizar as emissões líquidas de gases do efeito estufa.

Isso exige a criação de mecanismos de apoio à integração e a coordenação de políticas e de ações governamentais na esfera federal, em articulação com os entes subnacionais, e de diálogo com a sociedade civil e com o setor produtivo. Para tanto, a política de transição energética deverá observar os objetivos da política energética nacional para o aproveitamento racional das fontes de energia e as políticas e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em relação à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas, além de considerar os demais objetivos das políticas públicas, inclusive as iniciativas e as estratégias para viabilizar a transformação ambiental da economia brasileira, a concentração das cadeias produtivas e a agregação de valor no país. A lei nº 12187/2009 estabelece que os planos de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas devem visar à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, na geração e na distribuição de energia elétrica⁶.

A transição energética não pode se basear apenas na neutralidade das emissões líquidas de gases de efeito estufa, mas deve promover a equidade e a participação social,

4 BRASIL. Resolução nº 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. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2024/Ago/28/para-conhecimento-geral/despacho-do-presidente-da-republica-exposicao-de-motivos-no-37-de-26-de-agosto-de-2024-resolucao>. Acesso em: 11 set. 2024.

5 PRESIDENTE Lula e Alexandre Silveira lançam Política Nacional de Transição Energética, com potencial de R\$ 2 trilhões em investimentos. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/presidente-lula-e-alexandre-silveira-lancam-politica-nacional-de-transicao-energetica-com-potencial-de-r-2-trilhoes-em-investimentos>. Acesso em: 11 set. 2024.

6 BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

minimizar impactos negativos para as comunidades, os trabalhadores, as empresas e os segmentos sociais vulneráveis às transformações no sistema energético, aumentar as oportunidades de desenvolvimento socioeconômico, de aumento de competitividade do setor produtivo e de combate às desigualdades e à pobreza, nos âmbitos internacional, regional e local. É só neste sentido que a transição energética será justa.

Isso implica garantir o acesso universal a serviços energéticos de qualidade, ambientalmente sustentáveis, com segurança de oferta e a preços acessíveis e, também, combater a falta de acesso da população a serviços energéticos básicos e satisfazer as necessidades energéticas das comunidades mais carentes.

Entre as diretrizes da política nacional de transição energética, o núcleo gira na necessidade de reduzir a pobreza e a desigualdade energética, bem como na avaliação dos custos e dos incentivos a investimentos em transição energética, para uma transição energética justa e inclusiva. Em paralelo, devem-se promover medidas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas no setor de energia; assegurar a segurança energética nacional; promover a universalização do acesso à energia; promover a competitividade do setor de energia para a oferta a preços acessíveis; promover a transparência, a participação social e a diversidade na formulação e na implementação de programas e de iniciativas relacionadas à transição energética; apoiar a identificação e a promoção de áreas prioritárias para pesquisa, desenvolvimento, adensamento produtivo e tecnológico, inovação e capacitação orientadas à transição energética; considerar as contribuições da cooperação internacional para a transição energética, observados os interesses soberanos do Brasil.

Para assegurar os objetivos acima, o Governo Federal criou dois importantes instrumentos: o Plano Nacional de Transição Energética (PLANTE) e o Fórum Nacional de Transição Energética (FONTE).

O PLANTE é de responsabilidade do Ministério das Minas e Energia, com apoio da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e participação dos Ministérios com programas e com ações relacionadas à transição energética, e tem como principal função sistematizar e consolidar as ações dos programas do Governo Federal para a promoção da transição energética e identificar os esforços adicionais necessários, bem como custos e benefícios estimados, além de fornecer suporte e subsídios para o Fórum de Transição Energética. A abordagem do plano é transversal, abrange as ações de promoção da transição energética para dois ou mais setores econômicos, contempla aspectos como arcabouço legal-regulatório, investimentos e financiamento e a dimensão social das ações. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) será a instância de avaliação do relatório de monitoramento do PLANTE.

O Fórum Nacional de Transição Energética tem como principais objetivos apoiar a formulação, a implementação, o monitoramento e a articulação da Política Nacional de Transição Energética, incluindo o PLANTE, e promover espaços de diálogo e de democratização das discussões sobre a Transição Energética.

A composição do Fórum é tripartite, com representantes governamentais, da sociedade civil e do setor produtivo, com critérios de representatividade regional, racial, étnica e de gênero. Assim, o Plenário do Fórum será composto de: representantes governamentais (membros efetivos que compõem o CNPE e entes subnacionais), representantes da sociedade civil (movimentos sociais, movimentos sindicais, organizações da sociedade civil e da academia) e representantes do setor produtivo.

É nesse contexto que o direito da energia surge como uma disciplina nova nos currículos dos cursos de direito. No Brasil, sua discussão ganha relevância com a liberalização dos mercados de energia, o debate sobre transições energéticas, a internacionalização e as mudanças nesse setor.

Na política nacional de transição energética, o principal princípio do direito da energia diz respeito à justiça energética, que se relaciona, por sua vez, com a equidade intrageracional e intergeracional. Conforme o art. 2º, inciso III, da Resolução nº 5/24, a equidade diz respeito à “busca ativa pela garantia de acesso universal a serviços energéticos de qualidade, ambientalmente sustentáveis, com segurança de suprimento e a preços acessíveis”.

Outro princípio relacionado diz respeito à segurança energética. A necessidade de regulamentação e de regulação do setor energético ocorreu em favor da busca pela garantia de segurança, de eficiência e de sustentabilidade das fontes de energia, que estimularam o Brasil a editar legislações e assinar acordos internacionais específicos para o setor. Além do mais, o impacto das revoluções tecnológicas nas forças produtivas do capitalismo tem promovido significativo papel no desenvolvimento do direito da energia, exigindo novas estruturas legais em virtude das mudanças ocorrentes.

Mas, como se trata de ramo novo no direito, com poucos princípios, os operadores acabam utilizando regras e princípios de outros ramos do direito, principalmente do direito civil, como contratos, regras de responsabilidade e de propriedade, que nem sempre se encaixam muito bem com as respectivas especificidades, o que ocasiona uma inefetividade na concretização da norma, particularmente em relação às contradições da transição energética no Brasil e, mais ainda, em relação à energia eólica.

4 O MARCO JURÍDICO DA ENERGIA EÓLICA

Muito em função da baixa sistematização do direito da energia, ainda não existe um marco jurídico específico para a energia eólica no Brasil.

As resoluções da ANEEL nº 1059/23, 1033/22, que tratam da geração descentralizada, e as resoluções da ANEEL nº 1071/23, nº 1031/22, nº 921/21 e a Portaria do Ministério das Minas e da Energia nº 102/2016, que tratam da geração centralizada, não constituem um marco legal para a energia eólica, pois abordam questões específicas acerca de outorga e de funcionamento de grandes e de pequenos empreendimentos eólicos. O mesmo diga-se em relação à Resolução nº 462, do CONAMA, e da lei nº 14.300/22, que abordam questões de licenciamento ambiental e de outorga e de funcionamento de pequenos empreendimentos eólicos, mas sem definir um quadro geral normativo que abarque questões públicas e privadas sobre a energia eólica.

O regime geral que se aplica à energia eólica, como afirmado por Mariana Traldi e por Arlete Moysés⁷, é o estabelecido pelo Código Civil, nos arts. 1228 e 1229, reforçado pelos arts. 92, 93, 94, 95, 95-A, 96, 111, do Estatuto da Terra, e os arts 1º ao 50, 73 ao 79 do Decreto nº 59566/66, e consolidado no art. 5º, incisos XXII a XXVI da Constituição Federal.

Trata-se de um regime jurídico de direito privado, que coloca os potenciais de energia da força dos ventos como extensão da propriedade privada do solo e que se caracteriza pela prevalência da autonomia da vontade entre os contratantes na celebração dos negócios jurídicos e sem a interferência do Estado, de forma irrevogável e irretratável.

Esta situação permite que grandes empresas de energia procurem posseiros, agricultores e proprietários de terras e, aproveitando-se da vulnerabilidade das regiões semiáridas do Nordeste e do litoral do Ceará, do Rio Grande do Norte e do Maranhão, celebrem contratos de cessão da posse para uso da terra para a produção de energia eólica. O que se vê, conforme descrito por Moema Hofstaetter (2016) e por Fernando Maia, Marcela Peixoto, Tarcísio Silva e Damián Copena (2022; 2023)⁸, são representantes dessas empresas asse-diando comunidades inteiras, ou posseiros e proprietários individualmente, para assinarem

7 TRALDI, Mariana. Acumulação por desposseção: a privatização dos ventos para a produção de energia eólica no semiárido brasileiro. 2019. 378 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1093474>. Acesso em: 28 fev. 2024. TRALDI, Mariana; RODRIGUES, Arlete Moysés. Acumulação por desposseção: a privatização dos ventos para a produção de energia eólica no semiárido brasileiro. Curitiba: Apris, 2022.

8 MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; BATISTA, Marcela Peixoto; SILVA, Tarcísio Augusto Alves da; RODRIGUEZ, Damián Copena (orgs.). Energia eólica: contratos, renda da terra e regularização fundiária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. Disponível em: <https://lumenjuris.com.br/direito-agrario-e-ambiental/energia-eolica-2022-3600/p>. Acesso em: 28 fev. 2024. MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; BATISTA, Marcela Peixoto; SILVA, Tarcísio Augusto Alves da; RODRIGUEZ, Damián Copena (orgs.). Problemas jurídicos, econômicos e socioambientais da energia eólica no Nordeste brasileiro. Recife: EDUFRPE, 2023. Disponível em: <http://www.editora.ufrpe.br/node/274>. Acesso em: 28 fev. 2024.

contratos de arrendamento de terras ou de cessão de uso das mesmas com baixos pagamentos, com prazos de três anos para medição dos ventos e, na sequência, prazos longos, de 27 a 50 anos, extensíveis aos herdeiros e aos sucessores e com prorrogação automática do contrato. Além do mais, em função da operação técnica das torres eólicas, seja para a correta captação da força dos ventos, seja por razões de segurança, os contratos impõem restrição de uso econômico da terra pelos agricultores e sem nenhuma compensação pelos lucros cessantes. Tudo com cláusula de sigilo sobre os contratos e com multas milionárias ao arrendador caso resolva rescindir o contrato. Os agricultores são enganados com promessas de ganho real mensal e imediato, como se fosse uma aposentadoria, mas que, na maioria das vezes, não se realiza como esperado. A realidade são aluguéis ínfimos, comparados com o ganho das empresas, dificuldade de aproveitamento econômico da parte restante da terra, vínculos quase perpétuos com a empresa, impossibilidade de esclarecimento sobre as cláusulas contratuais, em função da cláusula de sigilo, êxodo rural e impactos ambientais e sociais, como convivência com altos ruídos.

Estamos diante de um novo processo de expansão do capitalismo em âmbito global, uma reconcentração fundiária movida por processos de financeirização a partir das energias renováveis. Trata-se, como Fernando Maia e Talden Farias (2021) afirmaram, de uma “Serra Pelada dos Ventos”.

O entrave está no regime jurídico de direito privado focado na autonomia de vontade dos contratantes. As empresas estão celebrando com os agricultores e comunidades contratos de arrendamento de terra para uso e exploração do potencial de energia dos ventos, tendo por base o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1965, notadamente o seu Decreto n. 59.566/1966). Figuram como arrendatárias, e os agricultores, os posseiros e os proprietários como arrendadores. Entretanto, como sustenta Mariana Traldi (2019), já citada neste artigo, a lógica jurídica do Estatuto da Terra é a proteção do agricultor, na sua condição de arrendatário, diante de situações de desequilíbrio e de abuso do poder econômico. As empresas de energia estão se aproveitando disso para inverter a relação jurídica original pensada pelo Estatuto da Terra, para figurarem como arrendatárias e se beneficiarem da posição (de parte mais fraca) outrora ocupada pelos agricultores. Existe um aprofundamento do desequilíbrio contratual.

O marco jurídico que regula a relação contratual entre agricultores e empresas de energia eólica para a instalação de parques eólicos precisa ser repensado e alterado com urgência. As empresas estão capturando a renda da terra e pagando valores ínfimos aos arrendadores-agricultores. Estes ficam apenas com uma pequena parte da renda da terra. As resoluções já citadas da ANEEL parecem não reconhecer esta realidade e não impõem, por exemplo,

exigências de compensações socioambientais e de participação social, com consulta prévia à comunidade pelas empresas no processo de outorga dos parques eólicos. É bom lembrar que o art. 170, inciso VII da Constituição Federal, impõe a redução das desigualdades regionais e sociais como meta a ser seguida pela ANEEL e pelo Governo Federal.

Um marco legal para a energia eólica precisa ampliar as normas de direito público sobre os pactos firmados entre as empresas e os agricultores para reduzir a autonomia da vontade e buscar um equilíbrio negocial que proteja os interesses dos setores vulneráveis que estão sendo atingidos pela expansão dos parques eólicos. Significa, conforme defendido por Fernando Maia, Marcela Peixoto, Tarcísio Silva e Damián Copen (2022; 2023):

- 1) impedir a celebração de contratos por prazo longo e com cláusula de renovação automática e extensiva aos herdeiros. Os prazos não devem exceder a cinco anos, permitindo renovação por igual período mediante renegociação entre empresas e agricultores. Neste caso, com o direito à rescisão automática pelo agricultor, sem multa, à custa da empresa, caso as condições oferecidas pela empresa não sejam suficientes para a manutenção do arrendador, obrigando a empresa à negociação e ao reajuste permanente da remuneração pelo uso da terra;
- 2) proibir cláusula automática de renovação e de multas rescisórias excessivas;
- 3) vincular a outorga de empreendimentos eólicos às compensações sociais e ambientais à comunidade e ao agricultor pelo uso da terra, inclusive a garantia de um percentual de seis a dez por cento de pagamento mensal pelo comércio da energia elétrica sobre a renda da venda da eletricidade obtida por cada aerogerador, além de um piso mínimo fixo;
- 4) garantir que a empresa indenize o arrendador por lucros cessantes, decorrentes das restrições impostas ao uso da terra, ou dos impactos com reflexos na produtividade da terra do arrendador, enquanto durar o contrato;
- 5) ampla publicidade dos contratos, com divulgação prévia das suas cláusulas em órgãos competentes e com acesso público para consulta;
- 6) obrigatoriedade da mediação de sindicatos de trabalhadores rurais e de associações de agricultores na celebração dos contratos com as empresas estrangeiras.

Para que isso seja possível, é fundamental que os potenciais de energia eólica sejam alçados à categoria de bens públicos, pois é assim que se vai permitir a intervenção do Estado nas relações entre empresas e arrendadores.

Mariana Traldi (2019), já citada, coloca bem que o problema é que, no regime jurídico atual, a natureza do espaço aéreo e do subsolo é de mero acessório da coisa imóvel, conforme o art. 79 do Código Civil, e aqui está posta juridicamente a regra geral da extensão do direito de propriedade: o direito de propriedade sobre o espaço aéreo e sobre o subsolo do solo da coisa vai até onde conflitar com o interesse público ou com a capacidade do titular de dispor efetivamente sobre o bem. Dessa forma, o lucro e o sobrelucro gerados pela produção de eletricidade são apropriados por quem tem a posse ou a propriedade plena da terra e, ao mesmo tempo, investe o capital fixo necessário para a conversão da força do ar em energia para, na sequência, levá-la ao mercado, como produto, e trocá-la, como mercadoria, para obter um mais-dinheiro, um sobrelucro. A terra aparece apenas como a base necessária para a tecnologia empregada.

O fato é que não há norma que classifique o potencial energético eólico como propriedade da União, ao contrário do que ocorre com o potencial de energia hidráulica. Sem a intervenção do Estado, no caso da energia eólica, a renda da terra é totalmente apropriada por quem tem a posse da terra (as empresas de energia). E o ordenamento jurídico brasileiro não estabeleceu qualquer restrição ou contrapartida a favor do direito público sobre a exploração privada do potencial eólico.

O Estado só vai conseguir impor restrições e contrapartidas às empresas de energia eólica na exploração econômica dos potenciais energéticos do ar se transformar os potenciais de energia dos ventos em bens públicos.

CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste estudo revela que o Brasil encontra-se em uma encruzilhada histórica e jurídica no que tange à sua matriz energética. Embora o país ocupe uma posição de destaque global, com quase metade de sua matriz composta de fontes renováveis e com a energia eólica representando uma fatia crescente de 13,4% da eletricidade nacional, esta não tem sido acompanhada por uma evolução legislativa equivalente, que proteja os elos mais vulneráveis da cadeia produtiva. A “corrida pelo vento”, impulsionada pelos compromissos do Acordo de Paris, tem sido conduzida estritamente sob uma lógica de mercado que acaba perpetuando estruturas coloniais de exploração territorial.

O problema central, como demonstrado, é a inexistência de um marco jurídico específico para a energia eólica que incorpore e proteja os interesses dos camponeses. Esse vácuo

normativo forçou a aplicação subsidiária do Direito Privado, fundamentado na autonomia da vontade e no Código Civil, tratando o potencial energético do vento como um mero acessório da propriedade do solo. Tal arranjo jurídico permitiu que grandes corporações multinacionais, munidas de corpo jurídico especializado, impusessem contratos abusivos a comunidades camponesas e a pequenos proprietários no semiárido. O que se observa é a prática do green grabbing, em que o discurso do desenvolvimento sustentável serve de pretexto para a despossessão territorial e a captura da “renda da terra”, gerando insegurança alimentar e a degradação dos modos de vida tradicionais.

A institucionalização da Política Nacional de Transição Energética (PNTE), em agosto de 2024, abriu uma janela de oportunidade para corrigir esses rumos, com o PLANTE e o FONTE, em direção a uma transição energética justa. Contudo, para que a justiça energética deixe de ser um conceito abstrato e se torne realidade, é imperativo que esses mecanismos de governança priorizem a equidade, combatam a pobreza energética e garantam a participação social efetiva na distribuição dos ganhos do setor.

Nesse sentido, a pesquisa confirma a hipótese de que a solução estrutural passa pela elevação do potencial eólico à categoria de bem público, a exemplo do que já ocorre com o potencial de energia hidráulica. Do ponto de vista da regulação jurídica da energia eólica, somente a reclassificação do vento como propriedade da União permitirá a intervenção estatal direta nas relações contratuais, limitando os abusos permitidos sob um regime estrito de direito privado. Sem essa mudança da natureza jurídica dos potenciais de energia eólica, o Estado continuará sem o poder de impor restrições e contrapartidas às empresas que hoje se apropriam integralmente da riqueza gerada pela força dos ventos. Para a constituição deste novo marco legal, este trabalho propõe seis diretrizes fundamentais:

- a) Limitação de Prazos: Impedir contratos perpétuos ou excessivamente longos (27 a 50 anos), estabelecendo um limite máximo de cinco anos para cada período contratual, permitindo renegociações periódicas que reflitam a realidade econômica do setor.
- b) Flexibilidade e Rescisão: Garantir ao agricultor o direito à rescisão automática e sem multa caso as condições de remuneração tornem-se insuficientes, forçando as empresas a manterem um reajuste permanente.
- c) Participação nos Lucros: Vincular obrigatoriamente a outorga dos parques eólicos ao pagamento de um percentual de 6% a 10% sobre a venda bruta da eletricidade gerada,

além de um piso mínimo fixo, assegurando que a comunidade receba uma parte justa da riqueza produzida em seu território.

d) **Compensação por Lucros Cessantes:** Obrigar a indenização dos arrendadores pelas restrições de uso da terra que prejudiquem sua produtividade agrícola e segurança alimentar.

e) **Transparência e Publicidade:** Exigir a ampla publicidade dos contratos e a divulgação prévia de suas cláusulas para consulta pública, eliminando as cláusulas de sigilo que hoje isolam e vulnerabilizam o agricultor.

f) **Mediação Coletiva:** Tornar obrigatória a mediação de sindicatos e de associações na celebração desses negócios jurídicos, equilibrando as forças entre camponeses e corporações estrangeiras.

A transição energética brasileira não pode ser apenas uma mudança de fonte técnica; ela deve ser uma transformação de caráter social e jurídico. O modelo de expansão atual, caracterizado como uma “Serra Pelada dos Ventos”, extrai riqueza do semiárido sem deixar benefícios estruturais, repetindo os ciclos de exploração que marcaram a história do Brasil. A adoção de um marco legal robusto, fundamentado na função social da propriedade e na soberania nacional sobre os recursos energéticos, é o único caminho para assegurar que a energia limpa seja também uma energia justa. A efetividade da PNTE dependerá, portanto, de se dotar o Estado de instrumentos que permitam enfrentar a assimetria contratual e de se reconhecer que o vento não pode ser privatizado em detrimento daqueles que laboram a terra.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENERGIA EÓLICA (ABEEólica). Boletim anual 2022. São Paulo: ABEEólica, [2022]. Disponível em: <https://abeeolica.org.br/wpcontent/uploads/2023/06/Boletim-de-Geracao-Eolica-2022.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.
- BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.
- BRASIL. Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966. Regulamenta o Estatuto da Terra, o Capítulo III da Lei nº 4.947/1966, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1966.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.
- BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Portaria nº 102, de 22 de março de 2016. Brasília, DF: MME, 2016. [1, 2].
- BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Resolução Normativa nº 921, de 23 de fevereiro de 2021. Brasília, DF: ANEEL, 2021.
- BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Resolução Normativa nº 1.033, de 26 de julho de 2022. Brasília, DF: ANEEL, 2022.
- BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Resolução Normativa nº 1.031, de 26 de julho de 2022. Brasília, DF: ANEEL, 2022.
- BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Resolução Normativa nº 1.059, de 7 de fevereiro de 2023. Brasília, DF: ANEEL, 2023.
- BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Resolução Normativa nº 1.071, de 29 de agosto de 2023. Brasília, DF: ANEEL, 2023.
- BRASIL. Resolução nº 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. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2024/Ago/28/para-conhecimento-geral/despacho-do-presidente-da-republica-exposicao-de-motivos-no-37-de-26-de-agosto-de-2024-resolucao>. Acesso em: 11 set. 2024.
- EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA-EPE. Relatório Síntese Ano Base 2023. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-819/topico-715/BEN_S%C3%ADntese_2024_PT.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

HOFSTAETTER, Moema. Energia eólica: entre ventos, impactos e vulnerabilidades socioambientais no Rio Grande do Norte. 2016. 160 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; BATISTA, Marcela Peixoto; SILVA, Tarcísio Augusto Alves da; RODRIGUEZ, Damián Copena (orgs.). Energia eólica: contratos, renda da terra e regularização fundiária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. Disponível em: <https://lumenjuris.com.br/direito-agrario-e-ambiental/energia-eolica-2022-3600/p>. Acesso em: 28 fev. 2024.

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; BATISTA, Marcela Peixoto ; SILVA, Tarcísio Augusto Alves da; RODRIGUEZ, Damián Copena (orgs.). Problemas jurídicos, econômicos e socioambientais da energia eólica no Nordeste brasileiro. Recife: EDUFPE, 2023. Disponível em: <http://www.editora.ufrpe.br/node/274>. Acesso em: 28 fev. 2024.

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; FARIAS, Talden. Parques eólicos e as contradições no seu modelo de expansão. *Conjur*, 27 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-27/maia-farias-parques-eolicos-contradicoes-modelo-expansao>. Acesso em: 10 mar. 2024.

PRESIDENTE Lula e Alexandre Silveira lançam Política Nacional de Transição Energética, com potencial de R\$ 2 bilhões em investimentos. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/presidente-lula-e-alexandre-silveira-lancam-politica-nacional-de-transicao-energetica-com-potencial-de-r-2-trilhoes-em-investimentos>. Acesso em: 11 set. 2024.

TRALDI, Mariana. Acumulação por despossessão: a privatização dos ventos para a produção de energia eólica no semiárido brasileiro. 2019. 378 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1093474>. Acesso em: 28 fev. 2024.

TRALDI, Mariana; RODRIGUES, Arlete Moysés. Acumulação por despossessão: a privatização dos ventos para a produção de energia eólica no semiárido brasileiro. Curitiba: Apris, 2022.

(Recebido para publicação 16 de abril de 2026)

(Reapresentado em 25 de abril de 2026)

(Aprovado para publicação em 30 de abril de 2026)