

ENTRE A EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E OS DIREITOS TERRITORIAIS: LIMITES DEMOCRÁTICOS DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO NORTE

BETWEEN THE CLIMATE EMERGENCY AND TERRITORIAL RIGHTS: DEMOCRATIC LIMITS OF THE ENERGY TRANSITION IN ENVIRONMENTAL LICENSING IN RIO GRANDE DO NORTE (BRAZIL)

Anderson Ribeiro do Rêgo¹

<https://orcid.org/0000-0001-9645-9606>

Elaine Alves de Oliveira²

<https://orcid.org/0009-0006-1763-0924>

RESUMO

O artigo analisa os limites democráticos da transição energética no Brasil a partir do exame crítico dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos eólicos no Rio Grande do Norte. Parte-se da hipótese de que a emergência climática, ao ser incorporada como imperativo político e administrativo, reconfigura a racionalidade estatal, priorizando a celeridade decisória e a eficiência em detrimento de garantias processuais e direitos territoriais. Com base em uma abordagem qualitativa e analítico-interpretativa, ancorada na Análise Crítica do Discurso e na teoria da *accountability* horizontal, o estudo investiga como discursos de neutralidade técnica e de sustentabilidade operam como mecanismos de legitimação

1 Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Ciências Sociais e Humanas (UERN). Advogado. Bolsista pesquisador no Projeto InovaGest IDEMA/FUNCITERN. E-mail: andersonrego22@gmail.com.

2 Graduanda em Tecnologia em Gestão Ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Estagiária no Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA/RN). E-mail: elaistudy07@gmail.com.

que despolitizam conflitos e invisibilizam comunidades tradicionais. A análise empírica de processos administrativos evidencia a recorrência de práticas de silenciamento da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) e a existência de conflitos intraestatais que revelam disputas entre racionalidades administrativas e jurídicas. Os resultados indicam que a transição energética tem sido operacionalizada por meio de uma “exceção procedimental normalizada”, na qual direitos formalmente reconhecidos são esvaziados na prática. Conclui-se que a sustentabilidade da transição energética depende não apenas de sua eficácia ambiental, mas da incorporação substantiva de princípios democráticos, participação social e justiça territorial nos processos decisórios.

Palavras-chave: transição energética; licenciamento ambiental; direitos territoriais; emergência climática; participação social.

ABSTRACT

This paper examines the democratic limits of the energy transition in Brazil through a critical analysis of environmental licensing processes for wind energy projects in the state of Rio Grande do Norte. It is grounded on the hypothesis that the climate emergency, once incorporated as a political and administrative imperative, reshapes state rationality by prioritizing decision-making speed and efficiency over procedural guarantees and territorial rights. Adopting a qualitative and interpretive approach, informed by Critical Discourse Analysis and the theory of horizontal accountability, the study investigates how discourses of technical neutrality and sustainability function as legitimizing mechanisms that depoliticize conflicts and render traditional communities invisible. The empirical analysis of administrative cases reveals recurring practices of silencing the Free, Prior and Informed Consent (FPIC) and highlights intra-state conflicts that expose competing administrative and legal rationalities. The findings suggest that the energy transition has been operationalized through a form of “normalized procedural exception”, in which formally recognized rights are substantively undermined in practice. The study concludes that the sustainability of the energy transition depends not only on environmental effectiveness but also on the substantive incorporation of democratic principles, social participation, and territorial justice into decision-making processes.

Keywords: energy transition; environmental licensing; territorial rights; climate emergency; social participation.

INTRODUÇÃO

A crise climática passou a redefinir, de maneira significativa, os parâmetros contemporâneos de legitimidade política, de planejamento estatal e de racionalidade econômica. Em um intervalo relativamente curto, a questão ambiental deixou de ocupar posição marginal no debate público para converter-se em eixo estruturante de agendas nacionais e internacionais, deslocando o tema da energia para o centro das disputas em torno do futuro. Nesse contexto, a transição energética é progressivamente apresentada como resposta necessária à elevação das temperaturas globais, à intensificação de eventos climáticos extremos e ao esgotamento de modelos produtivos historicamente assentados na exploração de combustíveis fósseis. A promessa que sustenta essa agenda é ambiciosa: promover a reconfiguração da infraestrutura energética mundial, reorganizar cadeias produtivas e viabilizar um padrão de desenvolvimento compatível com a sustentabilidade ambiental.

A força política dessa promessa não deriva apenas de sua dimensão técnica, mas, sobretudo, de sua capacidade de instituir um horizonte normativo de consenso. A transição energética tende a estabilizar-se discursivamente como um caminho inevitável, dotado de aparente neutralidade, no qual divergências são frequentemente enquadradas como resistência ao progresso ou como incompreensão dos dados científicos disponíveis.

A urgência climática³ é tratada, neste trabalho, como um dispositivo discursivo que reconfigura os critérios de justificação da ação estatal, operando no plano simbólico ao converter a aceleração decisória em critério de legitimidade política e administrativa. Nesse enquadramento, a contestação social tende a ser deslocada do campo do dissenso legítimo para o da obstrução ao interesse coletivo (Castro *et al.*, 2004).

No Brasil, essa dinâmica assume contornos específicos, em razão da centralidade de seus biomas, condicionados por fatores ambientais, econômicos e geopolíticos (Porto-Gonçalves, 2006). De um lado, o país ocupa posição estratégica no debate global sobre sustentabilidade, em razão da centralidade de seus biomas e de seu elevado potencial de produção de energia a partir de fontes renováveis. De outro, a transição energética se inscreve em uma trajetória histórica marcada por projetos desenvolvimentistas e por padrões persistentes de desigualdade territorial (Castro *et al.*, 2024; Santos, 2006). Assim, a expansão das energias renováveis, longe de constituir mera atualização tecnológica,

3 A noção de “emergência climática” vem sendo progressivamente incorporada às gramáticas institucionais contemporâneas, adquirindo reconhecimento formal em diferentes arenas políticas e jurídicas. Parla-mentos nacionais e organismos multilaterais passaram a mobilizá-la não apenas como diagnóstico, mas como fundamento normativo para a reorientação de políticas públicas e para a legitimação de processos decisórios mais céleres (Unep, 2023; European Parliament, 2019).

reativa disputas antigas em torno da terra, dos recursos naturais, do reconhecimento político e do acesso a direitos. A questão central, nesse sentido, não se restringe a como produzir energia com menor emissão de carbono, mas envolve as condições sociais dessa produção, seus impactos territoriais e os arranjos de poder que ela tende a reforçar.

A região Nordeste, o Estado do Rio Grande do Norte, em especial, tornou-se espaço emblemático desse processo. Nas últimas décadas, a combinação entre incentivos estatais, interesse do capital privado e vantagens naturais, como regimes de ventos favoráveis, elevada insolação e disponibilidade de áreas, impulsionou a expansão acelerada de empreendimentos eólicos e solares, convertendo o território nordestino em polo privilegiado da nova economia energética. Essa expansão reconfigura paisagens, altera relações de uso e de acesso ao espaço rural e costeiro, introduz novos circuitos econômicos e produz, em muitos casos, uma gramática local de promessa associada ao emprego, à arrecadação e à modernização regional. Ao mesmo tempo, a materialidade desses empreendimentos (estradas internas, linhas de transmissão, áreas de exclusão, contratos de arrendamento e intensa circulação de equipamentos e trabalhadores) gera efeitos que extrapolam a dimensão estritamente ambiental, incidindo diretamente sobre modos de vida, práticas produtivas e formas de pertencimento ao território.

É nesse ponto que a transição energética revela sua dimensão mais controversa. Trata-se de um processo que se realiza sobre territórios socialmente habitados e historicamente constituídos, nos quais diferentes grupos mantêm vínculos econômicos, culturais e simbólicos com a terra e com os recursos naturais (Santos, 2006). Comunidades tradicionais, agricultores familiares, pescadores artesanais e populações costeiras não podem ser compreendidos como simples “entornos” de projetos energéticos, mas como sujeitos coletivos que produzem o território enquanto espaço de reprodução social, de identidade e de memória. Quando grandes empreendimentos se instalam, as tensões não se limitam a impactos físicos mensuráveis: envolvem restrições à circulação, alterações nas rotinas produtivas, redefinições de fronteiras locais, assimetrias de informação, expectativas frustradas e, com frequência, a percepção de que decisões sobre o destino do território foram tomadas fora das arenas comunitárias e sem consentimento efetivo (Meira; Carvalho; Tomei, 2025).

Nesse contexto, a categoria “energia limpa” opera, também, como matriz de legitimação política. Ao condensar o sentido de progresso ambiental, a expressão tende a funcionar como “atalho moral”⁴, reduzindo a complexidade social da transição energética e deslocando

⁴ As críticas à governança ambiental contemporânea apontam que categorias como sustentabilidade podem funcionar como dispositivos de legitimação discursiva, capazes de reduzir a complexidade de conflitos estruturais e de produzir formas de consenso artificialmente estabilizadas (Swyngedouw, 2010).

conflitos para um plano secundário, como se fossem externalidades inevitáveis. A própria noção de sustentabilidade, quando mobilizada de forma abstrata e desvinculada de territorialidades concretas, pode converter-se em linguagem de pacificação, neutralizando dissensos e obscurecendo as assimetrias por meio das quais determinados grupos passam a arcar com custos desproporcionais em nome de benefícios definidos como coletivos (Nóbrega; Barbosa; Joca, 2025).

A transição energética, portanto, não pode ser compreendida como processo homogêneo, linear ou automaticamente emancipatório. Trata-se, simultaneamente, de uma necessidade ambiental e de um campo de disputa política. Se a crise climática impõe respostas urgentes, a qualidade dessas respostas, e os procedimentos por meio dos quais são formuladas e implementadas, tornam-se critérios centrais de legitimidade democrática (Meira; Carvalho; Tomei, 2025). Dessa forma, o dilema contemporâneo reside em compreender como, sob a retórica da urgência, podem consolidar-se práticas institucionais que relativizam garantias procedimentais, restringem a participação social e aprofundam vulnerabilidades territoriais. É a partir dessa tensão entre o imperativo climático e os direitos territoriais que se situa o presente trabalho, propondo uma leitura crítica dos fundamentos sociais e democráticos da transição energética no Brasil.

Embora a literatura crítica sobre energia e meio ambiente tenha avançado significativamente na identificação dos impactos socioambientais associados à expansão das energias renováveis (Acsehrad, 2010), permanecem ainda relativamente escassas as análises que examinam processos institucionais e procedimentais por meio dos quais esses empreendimentos são autorizados, sobretudo no que se refere à garantia de direitos territoriais de comunidades tradicionais. Ao deslocar o foco dos resultados finais dos empreendimentos para os modos decisórios que os viabilizam, este estudo busca contribuir para o enfrentamento desse vazio analítico.

Nesse contexto, direitos procedimentais complexos, como a Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI), correm o risco de serem tratados como entraves burocráticos à implementação de políticas públicas, e não como garantias democráticas substantivas. Investigar essa tensão revela-se fundamental para avaliar se a transição energética em curso no Brasil tem promovido não apenas ganhos ambientais, mas também avanços efetivos em termos de justiça socioambiental e de participação social.

A presente pesquisa, então, estrutura-se a partir de três níveis de observação articulados. No plano discursivo, categorias como “emergência climática”, “sustentabilidade” e “neutralidade técnica” são examinadas como dispositivos de legitimação que organizam o horizonte de sentido da ação estatal. No plano institucional, investiga-se

como esses enquadramentos se convertem em racionalidades administrativas orientadas pela eficiência e pela aceleração decisória. Por fim, no plano procedimental, analisa-se a materialização dessas racionalidades em práticas concretas de flexibilização, aqui interpretadas como expressão de uma exceção procedimental normalizada.

Diante desse cenário, o problema de pesquisa que orienta o trabalho pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida a implementação da transição energética no Brasil tem sido conduzida por meio de arranjos institucionais que relativizam direitos territoriais e procedimentais de comunidades tradicionais, especialmente no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos de energia renovável? A hipótese que sustenta a investigação é a de que a urgência climática opera, em diversos contextos, como dispositivo de legitimação da flexibilização processual, contribuindo para a produção de um *déficit* democrático que não se manifesta como exceção episódica, mas como padrão recorrente de gestão do território.

A complexidade da crise ambiental exige abordagens interdisciplinares. Nesse sentido, Enrique Leff (2006, p. 217) sustenta que “a questão ambiental emerge de uma problemática econômica, social, política, ecológica como uma nova visão do mundo que transforma os paradigmas do conhecimento teórico e os saberes práticos”. Para enfrentar esse problema, o trabalho adota uma abordagem qualitativa (Denzin; Lincoln, 2006; Fairclough, 2001), de caráter analítico-interpretativo, voltada à compreensão dos processos institucionais que estruturam o licenciamento ambiental. A estratégia metodológica combina a análise documental de normas jurídicas, diretrizes administrativas e processos de licenciamento de empreendimentos energéticos com uma revisão crítica da literatura sobre justiça ambiental, direitos territoriais e Estado administrativo. Inspirada pela tradição da análise institucional crítica e pela Análise Crítica do Discurso⁵, a pesquisa busca identificar padrões decisórios, racionalidades dominantes e recorrências argumentativas que permitem compreender como a transição energética é enquadrada e operacionalizada no plano administrativo.

Nesse sentido, a pesquisa adota como recorte empírico a análise de processos⁶ de licenciamento ambiental de empreendimentos eólicos conduzidos pelo Instituto de Desenvolvimento

5 A adoção da Análise Crítica do Discurso (ACD) decorre da necessidade de ultrapassar a superfície literal dos textos administrativos, tomando a linguagem estatal não como simples veículo de informação, mas como instância produtora de realidade e de assimetrias de poder. O foco analítico recai sobre a identificação de marcas ideológicas inscritas em escolhas lexicais específicas (como o uso reiterado de termos como “urgência”, “transição” e “interesse público”) que operam como dispositivos de legitimação da compressão dos ritos deliberativos.

6 Considerando a natureza dos processos de licenciamento ambiental, importa destacar que cada procedimento é constituído por um volume documental expressivo, frequentemente atingindo centenas ou milhares de páginas, o que impõe limites operacionais relevantes à realização de análises exaustivas em larga escala.

Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), órgão ambiental estadual responsável pela autorização de projetos de significativo impacto territorial no contexto da expansão recente da energia eólica no Nordeste.

A escolha dos casos seguiu uma lógica de amostragem “orientada à informação” (*information-oriented sampling*), conforme proposta por Flyvbjerg (2006), direcionada a situações críticas em que a tensão entre a urgência climática e os direitos territoriais já havia acionado a atuação de órgãos de controle. O acesso aos dados ocorreu em 2025, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com análise de processos e de atos que haviam sido originalmente mobilizados pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) no ano de 2024. Esse intervalo entre a ocorrência dos fatos e sua visibilização no plano administrativo não é meramente circunstancial; ele constitui, em si, um elemento analítico relevante, ao evidenciar padrões de invisibilidade institucional que atravessam o licenciamento de empreendimentos de energia renovável no estado.

O estudo concentra-se na dinâmica procedimental desses licenciamentos e na forma como direitos territoriais de comunidades tradicionais são incorporados, ou marginalizados, no processo decisório. Os processos administrativos analisados foram acessados por meio de canais institucionais regulares, no âmbito das atividades de pesquisa vinculadas à programa institucional de inovação, observados os princípios éticos da pesquisa e a utilização exclusiva de documentos administrativos, isto é, a análise não envolve dados pessoais nem informações protegidas por sigilo legal.

O objetivo, portanto, consiste em examinar os limites democráticos de sua implementação concreta. Ao deslocar o olhar para o plano processual e institucional, a pesquisa propõe compreender de que modo direitos podem ser formalmente reconhecidos e, ao mesmo tempo, materialmente esvaziados, bem como o território se converte em espaço privilegiado de tensão entre imperativos globais e demandas locais. A partir dessa perspectiva, o artigo pretende contribuir para o debate acadêmico e político acerca das condições necessárias para que a transição energética possa se afirmar, simultaneamente, como ambientalmente eficaz, socialmente justa e democraticamente qualificada.

Diante desse quadro, adotou-se um recorte empírico intencional, baseado em critérios objetivos. Nesse sentido, sua relevância não decorre de representatividade estatística, mas de sua capacidade de iluminar dinâmicas institucionais que, embora não generalizáveis em termos quantitativos, são teoricamente pertinentes para a compreensão dos limites democráticos da transição energética. A escolha por um número reduzido de casos justifica-se, assim, pela ênfase na profundidade analítica, característica de abordagens qualitativas interpretativas, que priorizam a reconstrução detalhada de processos, de práticas e de racionalidades institucionais. Desse modo, o estudo não pretende produzir generalizações estatísticas, mas oferecer uma generalização analítica, conforme Yin (2004), contribuindo para a formulação de hipóteses interpretativas aplicáveis a contextos institucionais semelhantes, especialmente em cenários de expansão acelerada das energias renováveis.

2 EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E TRANSIÇÃO ENERGÉTICA: DISCURSOS DE SUSTENTABILIDADE E CONFLITOS TERRITORIAIS

Parte-se do reconhecimento de que a emergência climática reconfigurou o horizonte normativo da ação estatal e deslocou a questão energética para o centro das agendas públicas contemporâneas. Contudo, argumenta-se que esse deslocamento não ocorre de forma socialmente neutra, tampouco dissociada de relações históricas de poder, de desigualdade territorial e de assimetrias decisórias.

Ao articular debates sobre sustentabilidade, território e direitos, esta seção examina como a transição energética se estabiliza discursivamente como imperativo incontornável, ao mesmo tempo que tende a obscurecer conflitos sociais e a relativizar garantias procedimentais em contextos concretos de implementação. O objetivo é explicitar os limites de sua operacionalização institucional quando orientada por lógicas de aceleração, eficiência administrativa e neutralidade técnica. Ao fazê-lo, constrói-se o referencial analítico necessário para compreender, nas seções seguintes, de que modo esses enquadramentos discursivos e institucionais se materializam no licenciamento ambiental e incidem sobre os direitos territoriais de comunidades tradicionais.

2.1 EMERGÊNCIA CLIMÁTICA, AÇÃO ESTATAL E NEUTRALIDADE TÉCNICA

A “emergência climática” é compreendida, neste trabalho, não apenas como diagnóstico científico, mas como categoria discursiva hegemônica que reorganiza prioridades e modos de atuação estatal. Sob a perspectiva da Análise Crítica do Discurso, conforme formulada por Norman Fairclough (2001), o discurso não apenas reflete a realidade, mas a produz como prática social, constituindo objetos, sujeitos e regimes de verdade. Nessa chave, o enquadramento da crise climática como “emergência” desloca o próprio horizonte normativo da ação estatal, fazendo com que a urgência deixe de ser episódica e passe a operar como princípio estruturante da governança.

Essa inflexão se expressa de modo particularmente evidente na retórica da neutralidade técnica, entendida aqui como estratégia discursiva de despolitização que desloca decisões controversas para o domínio da expertise. Ao apresentar a transição energética como uma resposta estritamente científica⁷ ao aquecimento global, o Estado desloca

7 A literatura em estudos sociais da ciência e tecnologia evidencia que a tecnificação das decisões públicas opera como mecanismo de deslocamento dos conflitos distributivos, transferindo-os para o domínio da expertise e, com isso, atenuando sua visibilidade política (Acsehrad, 2010).

decisões intrinsecamente políticas para o domínio da tecnocracia. Como observa Henri Acselrad (2010), esse processo pode ser capturado por um reducionismo técnico que separa a dimensão biofísica das disputas de poder e justiça que configuram o território. A técnica, nesse contexto, funciona menos como instrumento neutro e mais como dispositivo de legitimação, capaz de tornar incontestáveis escolhas que, na prática, distribuem desigualmente custos e benefícios socioambientais.

É nesse ponto que a análise converge com a noção de “sociedade de risco” desenvolvida por Ulrich Beck (2010). Para o autor, a modernidade reflexiva é marcada por uma compulsão à gestão de riscos globais, que impõe ao Estado uma lógica de antecipação permanente. A emergência climática, nesse enquadramento, opera como um catalisador de aceleração decisória, comprimindo temporalidades institucionais e relativizando garantias processuais. A eficiência administrativa passa a ser elevada a critério dominante de legitimidade, enquanto o dissenso democrático é frequentemente reclassificado como obstáculo ao avanço de soluções consideradas tecnicamente necessárias. Essa racionalidade produz um efeito paradoxal que pode ser compreendido à luz da própria teoria de Fairclough (2001): há uma relação dialética entre discurso e prática social na qual o reconhecimento da urgência climática em escala global convive com a marginalização de sujeitos e de territórios no plano local.

Ao despolitizar a transição energética, a retórica da neutralidade técnica esvazia o licenciamento ambiental de sua função de arena deliberativa, convertendo-o em um procedimento orientado à autorização e não à mediação de conflitos. Nesse contexto, a ação estatal tende a aproximar-se do diagnóstico formulado por Guillermo O'Donnell (1998, p. 39), segundo o qual há uma dissociação recorrente entre normas formais e práticas efetivas, evidenciada pela “grande diferença que frequentemente existe entre as regras e normas formalmente prescritas [...] e o que as pessoas fazem na maior parte do tempo”. É precisamente nesse hiato que se viabiliza a naturalização de atalhos decisórios, nos quais os mecanismos formais permanecem ativos, mas têm sua densidade normativa progressivamente esvaziada.

A proteção de direitos fundamentais passa, assim, a assumir caráter contingente diante de um imperativo técnico que se apresenta como universal, embora se concretize sobre estruturas historicamente desiguais. O resultado é a consolidação de uma forma de governança que, sob o signo da urgência climática, reconfigura de maneira silenciosa os próprios limites da democracia.

2.2 SUSTENTABILIDADE COMO LINGUAGEM

A noção de “sustentabilidade” consolidou-se, nas últimas décadas, como um significante flutuante, no sentido atribuído por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015), isto é, um termo dotado de elevada densidade normativa, mas permanentemente aberto à disputa por diferentes projetos políticos. No contexto da transição energética, esse conceito deixa de operar exclusivamente como horizonte de preservação biofísica e passa a constituir uma matriz discursiva central para a legitimação pública de grandes empreendimentos. Quando mobilizada por atores estatais e privados, a sustentabilidade funciona como um atalho moral, reduzindo a complexidade dos conflitos socioambientais a um consenso ético aparentemente universal.

Ao enquadrar projetos eólicos e solares sob o signo da “energia limpa”, o discurso institucional produz uma equivalência entre descarbonização e justiça social que tende a deslegitimar o conflito. Nesse contexto, a contestação local deixa de ser reconhecida como expressão de disputa legítima e passa a ser interpretada como resistência ao próprio imperativo ambiental. Esse mecanismo encontra ressonância na crítica à condição pós-política das sociedades contemporâneas. A centralidade de consensos tecnocráticos baseados na gestão de riscos globais substitui o dissenso propriamente político por uma administração técnica do inevitável (Swyngedouw, 2010). No campo ambiental, isso se traduz na neutralização do conflito em nome da urgência climática, esvaziando as arenas deliberativas e convertendo decisões controversas em imperativos técnicos.

No caso brasileiro, particularmente no Nordeste, essa gramática da sustentabilidade incide sobre territórios marcados por desigualdades históricas. A retórica da “energia limpa” opera como dispositivo de invisibilização⁸ ao traduzir impactos profundos, como a desterritorialização de comunidades tradicionais e a reconfiguração de ecossistemas, em externalidades gerenciáveis. O resultado é um descolamento entre a linguagem abstrata da sustentabilidade e as territorialidades concretas, permitindo que o discurso verde encubra a continuidade de padrões de desenvolvimento excludentes.

Nessa chave, torna-se fundamental recuperar a noção de poder simbólico em Pierre Bourdieu (2011, p. 9), para quem “[...] o poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo”. A

⁸ O termo refere-se ao processo discursivo e institucional pelo qual comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e pescadores artesanais são sistematicamente apagados dos procedimentos de licenciamento ambiental e das políticas de transição energética. Esse apagamento opera por meio da linguagem técnica, da homogeneização do território como espaço vazio e da ausência de mecanismos efetivos de consulta, produzindo uma zona de não reconhecimento na qual saberes e direitos territorialmente ancorados são excluídos da decisão estatal.

sustentabilidade, enquanto gramática dominante, estabelece hierarquias de enunciação, determinando quais atores têm autoridade para definir o futuro dos territórios e quais demandas são consideradas válidas.

Ao converter a transição energética em imperativo moral incontornável, essa linguagem restringe o horizonte do debate público e reconfigura o licenciamento ambiental como espaço de validação, e não de deliberação. A participação democrática, nesse contexto, tende a assumir caráter residual, limitada à homologação de decisões previamente estruturadas sob o signo da urgência climática e da salvação planetária.

2.3 TERRITÓRIO E DESIGUALDADE NO BRASIL

A análise dos limites democráticos da transição energética pressupõe, antes de tudo, uma conceituação da categoria de território, afastando-a de leituras meramente cartográficas ou administrativas. No contexto brasileiro, o território (espaço geográfico) deve ser compreendido, nos termos de Milton Santos (2006, p. 225), como um espaço relacional, “constituído por um conjunto indissociável de objetos e ações”, no qual se articulam infraestrutura, práticas sociais, historicidade e poder. A implantação de empreendimentos eólicos e solares no Nordeste não se dá sobre uma superfície neutra, mas sobre territorialidades densas, atravessadas por usos tradicionais, vínculos simbólicos e desigualdades historicamente sedimentadas.

Essa expansão insere-se em uma lógica mais ampla que Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006) descreve como globalização da natureza, na qual territórios locais são reconfigurados para atender a circuitos globais de capital, energia e acumulação. O resultado é a intensificação da tensão entre o espaço de fluxos, estruturado por redes empresariais, financeiras e infraestruturais, e o espaço de lugares, onde se reproduzem formas de vida dependentes da terra, do mar e de ecossistemas específicos. Quando a transição energética é conduzida como imperativo externo, o território nordestino tende a ser reduzido a uma fronteira energética disponível, como se se tratasse de um vazio funcional à expansão produtiva.

Essa ideia de vazio é performativa, pois opera como dispositivo discursivo que legitima a apropriação e a reorganização do território, apagando a presença de comunidades e desqualificando suas formas de ocupação. Nesse ponto, a crítica de Henri Acselrad (2010) à injustiça ambiental é decisiva, ao demonstrar que a distribuição dos ônus ambientais no Brasil segue padrões sistemáticos de desigualdade, nos quais populações vulnerabilizadas

absorvem os custos da modernização enquanto os benefícios são deslocados para outros espaços. Por outro ângulo, para Genz Bölder e Filianoti Gasparini (2019, p. 231), “uma das características da crise socioambiental é de que, nas catástrofes ambientais, as populações mais vulneráveis são as mais intensamente atingidas”. No âmbito do licenciamento ambiental, esse padrão se traduz na marginalização de modos de vida que não se ajustam à racionalidade produtivista dominante.

Nesse contexto, a desigualdade territorial atua como vetor de viabilização da exceção procedimental. A precariedade de títulos fundiários, a assimetria informacional e a limitada capacidade de incidência política de comunidades tradicionais criam condições para que a urgência climática opere como uma espécie de vontade geral abstrata, sobrepondo-se às vontades situadas. O território converte-se, assim, no ponto de condensação das contradições da transição energética: um projeto que, ao se orientar pela preservação do planeta em termos abstratos, pode implicar a erosão concreta da autonomia, dos direitos e das formas de vida daqueles que habitam os espaços diretamente afetados (Santos, 2006; Porto-Gonçalves, 2006).

2.4 COMUNIDADES TRADICIONAIS E LICENCIAMENTO COMO ARENA DE DISPUTA

A incorporação de comunidades tradicionais aos procedimentos de licenciamento ambiental expõe, de maneira particularmente aguda, as tensões estruturais da representação democrática na governança ambiental. Longe de configurar um rito meramente técnico-administrativo, o licenciamento deve ser compreendido, à luz de Bruno Latour (2004), como uma arena de controvérsia na qual se confrontam ontologias distintas, regimes de verdade concorrentes e interesses materialmente assimétricos. No entanto, essa arena não é neutra. Ela é atravessada por hierarquias que produzem exclusão sistemática, operando aquilo que Boaventura de Sousa Santos (2007) denomina “pensamento abissal”: um dispositivo epistemológico que separa, de um lado, os saberes reconhecidos como válidos e, de outro, aqueles que são tornados invisíveis ou irrelevantes.

Nesse enquadramento, a Consulta Prévia, Livre e Informada, prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁹, assume relevância que ultrapassa sua dimensão formal. Ainda assim, a prática institucional brasileira tende a esvaziar seu

9 A Convenção nº 169 da OIT foi internalizada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 10.088/2019, passando a estabelecer, com força normativa, a obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada sempre que medidas administrativas ou legislativas sejam suscetíveis de afetar diretamente povos e comunidades tradicionais (Brasil, 2019).

potencial normativo, convertendo a participação em mecanismo predominantemente informativo ou, no limite, homologatório. Conforme argumenta Leonardo Avritzer (2016), as instituições participativas no Brasil enfrentam um processo recorrente de desidratação quando tensionadas por projetos classificados como estratégicos, nos quais o tempo da deliberação democrática cede lugar à temporalidade acelerada do mercado e da decisão administrativa.

É nesse contexto que o licenciamento ambiental se consolida como *locus* de produção de invisibilidade institucional. Ao traduzir o território em termos técnicos, como espaço passível de mitigação e de compensação, o aparato estatal desconsidera sua dimensão vivida, simbólica e política. Esse movimento não é apenas descritivo, mas performativo, pois redefine quem pode falar, sob quais condições e com que grau de legitimidade. O resultado é a produção de uma forma específica de violência simbólica, na qual comunidades são despojadas de sua condição de sujeitos políticos e reconfiguradas como variáveis de gestão.

A disputa, assim, não se limita ao uso da terra ou à distribuição de impactos, mas envolve o reconhecimento de direitos mais fundamentais: o direito de existir politicamente, de ser ouvido e de participar das decisões que afetam diretamente os próprios modos de vida. Trata-se de um conflito que articula território, linguagem e poder, evidenciando que a transição energética, quando mediada por estruturas institucionais assimétricas, pode reproduzir formas sofisticadas de exclusão sob o signo da sustentabilidade.

Uma vez estabelecido que a transição energética é atravessada por hegemonias discursivas, disputas territoriais e assimetrias estruturais de poder, impõe-se o deslocamento da análise para o plano empírico da ação estatal. A elaboração teórica, embora indispensável, não esgota a compreensão dos mecanismos concretos pelos quais direitos são relativizados no interior da burocracia.

Torna-se necessário, portanto, examinar o funcionamento cotidiano das instituições, isto é, os fluxos procedimentais, os pareceres técnicos e as decisões administrativas que materializam, na prática, aquilo que aqui foi conceituado como exceção na dinâmica decisória. A seção seguinte dedica-se a essa inflexão analítica, investigando como tais dinâmicas se manifestam nos processos de licenciamento de complexos eólicos no Rio Grande do Norte, com o objetivo de explicitar as racionalidades que sustentam o silenciamento de direitos e a flexibilização de garantias sob o imperativo da urgência climática. Essa configuração territorial é decisiva para compreender como a exceção procedimental se viabiliza empiricamente, uma vez que a desigualdade territorial funciona como condição estrutural para a flexibilização de garantias.

3 A EXCEÇÃO PROCEDIMENTAL COMO RACIONALIDADE DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Os casos analisados nesta seção não revelam rupturas explícitas com o ordenamento jurídico, mas antes a consolidação de uma exceção procedimental normalizada, operada por meio do silenciamento de direitos territoriais, da flexibilização seletiva de garantias e da naturalização de atalhos administrativos em nome da viabilização dos empreendimentos.

Ao examinar dois processos críticos de licenciamento de empreendimentos eólicos conduzidos no âmbito do órgão ambiental estadual do Rio Grande do Norte, as subseções a seguir tomam esses episódios como janelas analíticas privilegiadas para compreender como a transição energética, ao ser incorporada como imperativo estratégico, passa a estruturar práticas institucionais que tensionam os fundamentos democráticos no licenciamento ambiental.

3.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SILENCIAMENTO: O CASO DA AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA

Antes de adentrar a análise, é necessário explicitar o desenho do fluxo decisório no licenciamento ambiental do IDEMA no que se refere às comunidades tradicionais. Esse fluxo tem início no setor de geoprocessamento, responsável por operar bases de dados destinadas à identificação da presença de comunidades em um raio de até 8 km da área do empreendimento. Uma vez constatada essa incidência, o processo é encaminhado à elaboração de parecer antropológico, geralmente produzido no âmbito de programas de pesquisa e inovação institucional. Cabe destacar, contudo, que esse mecanismo está condicionado à base de dados previamente alimentada: comunidades não registradas nesses sistemas tendem a permanecer fora do radar institucional, o que já introduz um filtro inicial de visibilidade.

O parecer antropológico, por sua vez, não se limita a uma função descritiva. Em diversos casos (empreendimentos de pequeno e médio potencial poluidor), observa-se a mobilização dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como critérios para afastar a exigência da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI). A razoabilidade passa, assim, a operar como parâmetro de aferição da incidência do direito, permitindo que a administração pública, em chave discricionária, qualifique determinados impactos como insuficientes para justificar a realização da consulta.

Essa lógica reconfigura, no plano prático, a natureza do direito envolvido. Aquilo que, em termos normativos, apresenta-se como garantia fundamental, passa a ser tratado como variável contingente de gestão administrativa, subordinada a critérios de tempo, custo e viabilidade do empreendimento. O efeito é o reforço de uma dinâmica de exceção procedimental, na qual a aplicação de garantias depende menos de sua força jurídica e mais de sua compatibilidade com a racionalidade operacional que orienta o licenciamento.

Nesse contexto, o primeiro caso analisado refere-se a um processo de licenciamento ambiental para implantação de empreendimento eólico de significativo porte, conduzido pelo órgão ambiental estadual do Rio Grande do Norte. O projeto prevê a instalação de estrutura de geração de energia com capacidade superior a 30 MW, abrangendo extensa área territorial e demandando infraestrutura associada, como vias de acesso e rede de transmissão de média tensão. Trata-se, portanto, de empreendimento com potencial relevante de reconfiguração territorial, situado em município costeiro historicamente marcado pela presença de comunidades locais cuja reprodução social, como defendido por Santos (2006), está diretamente vinculada ao uso do espaço, à circulação e às atividades produtivas tradicionais.

A análise da tramitação administrativa revela que o processo se desenvolveu predominantemente a partir de critérios técnico-ambientais convencionais, com ênfase na avaliação de impactos físicos, no atendimento a exigências documentais e na verificação da titularidade fundiária formal das áreas envolvidas. Ao longo das peças técnicas e dos pareceres que compõem o processo, observa-se uma abordagem que pressupõe o território como espaço juridicamente homogêneo, no qual a incidência do empreendimento é tratada de maneira abstrata, dissociada de dinâmicas sociais específicas e de formas historicamente situadas de ocupação e de uso da terra.

Nesse contexto, chama atenção a ausência de qualquer referência explícita à Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI), tal como prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (Brasil, 2019). Não se identificam, no processo, registros de consultas às comunidades potencialmente afetadas, menções à existência de povos ou comunidades tradicionais no território, tampouco análises voltadas à identificação de impactos socioculturais diferenciados. A CPLI não aparece como etapa, nem mesmo como questão a ser considerada ou justificada no curso do licenciamento.

Essa ausência não se apresenta de forma ostensiva ou conflitiva no plano administrativo. Ao contrário, ela se manifesta como silenciamento procedimental, isto é, como exclusão naturalizada de um direito que, embora formalmente reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro, não se traduz em exigência operacional incorporada ao fluxo

decisório. O licenciamento avança sem que a consulta prévia seja tematizada, debatida ou negada explicitamente, o que indica que o direito não funciona como parâmetro organizador do procedimento, mas como elemento externo, acionável apenas em situações excepcionais. Essa dissociação entre reconhecimento normativo e efetividade procedimental insere-se em um quadro mais amplo de fragilidade institucional, no qual direitos existem sem que haja instâncias internas capazes de assegurar sua observância regular, conforme problematizado por O'Donnell (1998).

O caráter estrutural desse silenciamento torna-se ainda mais evidente quando se observa que a controvérsia relativa à ausência de consulta não emerge no interior do processo administrativo, mas apenas posteriormente, por meio da mobilização das próprias comunidades afetadas junto a instâncias externas de controle. A ativação do Ministério Público Federal (MPF), a partir de reclamações formuladas por habitantes da área de influência do empreendimento, revela que o reconhecimento do conflito e da possível violação de direitos territoriais ocorre fora do espaço institucional do licenciamento, e não como resultado de mecanismos internos de salvaguarda procedimental.

Esse deslocamento do conflito é analiticamente relevante. Ele indica que o desenho ordinário do licenciamento ambiental não dispunha, naquele momento, de instrumentos eficazes para identificar, incorporar e proteger direitos territoriais complexos, especialmente quando esses direitos não se traduzem facilmente em exigências técnicas ou documentais padronizadas. A CPLI, nesse caso, não é negada formalmente; ela é simplesmente omitida, o que produz efeitos equivalentes à sua não aplicação. A proteção do direito passa a depender da capacidade de mobilização social e da atuação posterior de órgãos externos ao processo decisório original.

Do ponto de vista analítico, esse caso evidencia um padrão de funcionamento institucional no qual a urgência associada à implantação de empreendimentos de energia renovável contribui para a compressão do espaço deliberativo e para a priorização de critérios de eficiência procedimental (Castro *et al.*, 2024; Beck, 2010). A ausência de consulta prévia não aparece como falha individual ou excepcional, mas como resultado de um arranjo administrativo que tende a tratar direitos territoriais como contingentes, subordinados à lógica da viabilização do empreendimento. A transição energética, nesse sentido, opera como contexto legitimador de uma exceção procedimental normalizada¹⁰,

10 Define-se “exceção procedimental normalizada” como o padrão pelo qual garantias formais permanecem intactas no plano normativo, mas são sistematicamente esvaziadas na prática por meio de rotinas administrativas orientadas à aceleração decisória. Sua noção dialoga, em chave adaptada, com a reflexão de Giorgio Agamben (2004) sobre o estado de exceção, compreendido como a incorporação progressiva de medidas extraordinárias ao funcionamento ordinário das instituições. No contexto aqui analisado, não há suspensão formal da ordem jurídica, mas uma reconfiguração prática operada por rotinas administrativas que esvaziam garantias sem suprimi-las explicitamente.

na qual garantias democráticas são relativizadas sem necessidade de ruptura explícita com a legalidade formal.

Ao evidenciar a distância entre o reconhecimento normativo da CPLI e sua efetivação no plano administrativo, o caso contribui para problematizar os limites do licenciamento ambiental como instrumento de justiça socioambiental e de participação democrática em contextos de expansão acelerada das energias renováveis.

3.2 CONFLITO INTRAESTATAL E RACIONALIDADES CONCORRENTES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O CASO DO VETO JURÍDICO AO ENQUADRAMENTO COMO MÉDIO PORTE

O segundo caso analisado refere-se a um processo de licenciamento ambiental de um complexo eólico conduzido pelo órgão ambiental estadual, no qual se observa uma controvérsia relevante quanto ao enquadramento do empreendimento em termos de porte e de potencial poluidor.

No curso do processo, o empreendimento foi inicialmente enquadrado pelo órgão ambiental como de médio porte poluidor, classificação que implicaria a adoção de rito procedimental simplificado, com redução das exigências técnicas e maior celeridade decisória. Tal enquadramento não é trivial: ele opera como mecanismo central de gestão do tempo administrativo e de racionalização do licenciamento, permitindo acelerar a implantação de projetos considerados estratégicos para a política energética estadual. No contexto da expansão da energia eólica, esse tipo de classificação adquire particular relevância, pois articula o imperativo da transição energética à busca por eficiência administrativa (Castro *et al.*, 2024; Beck, 2010).

Entretanto, o enquadramento inicialmente adotado não permaneceu incontestado no interior do aparato estatal. A Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (PGE-RN), no exercício de sua função consultiva e de controle da juridicidade dos atos administrativos, manifestou-se de forma expressa contrariamente à classificação atribuída ao empreendimento. Ao vetar o enquadramento do complexo eólico como empreendimento de médio porte e determinar a observância do rito ordinário de licenciamento, com a exigência sucessiva das Licenças Prévia (LP), de Instalação (LI) e de Operação (LO), a atuação da PGE operou como instância de contenção da flexibilização procedimental promovida pelo órgão ambiental. Essa intervenção não se limita a uma divergência técnica pontual nem pode ser compreendida como interpretação

isolada no curso do processo. Ao contrário, ela evidencia a presença de mecanismos de controle intraestatal acionados para recompor parâmetros de legalidade e limitar leituras administrativas expansivas orientadas pela aceleração decisória. Nesse sentido, o episódio aproxima-se do que O'Donnell (1998) conceitua como formas de *accountability* horizontal, nas quais órgãos do próprio Estado exercem controles recíprocos capazes de tensionar práticas administrativas e de reafirmar limites jurídicos no funcionamento cotidiano da burocracia pública.

Mais do que uma controvérsia sobre enquadramento técnico, o parecer da PGE introduz um elemento central para a análise dos limites democráticos do licenciamento ambiental: a determinação expressa da realização da Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) a todas as comunidades atingidas pelo empreendimento, como condição anterior à emissão da Licença Prévia (Brasil, 2019). A CPLI é, assim, incorporada ao processo não como recomendação acessória, mas como exigência jurídica estruturante, diretamente vinculada à presença de comunidades tradicionais e à inserção do empreendimento em área reconhecida como sensível do ponto de vista socioambiental.

Esse ponto é analiticamente decisivo. A exigência da CPLI não emerge do fluxo ordinário do licenciamento conduzido pelo órgão ambiental, mas apenas após a intervenção de uma instância jurídica externa à rotina decisória do processo. A proteção de direitos territoriais, nesse caso, não é internalizada desde o início como pressuposto procedimental, mas reaparece de forma reativa, acionada *aposteriori* para corrigir uma condução administrativa orientada prioritariamente pela eficiência e pela aceleração decisória. Mesmo quando o licenciamento é admitido sob rito simplificado, a própria manifestação jurídica reconhece que tal opção não exime a obrigação de realizar a CPLI, o que reforça o caráter autônomo e inderrogável desse direito.

Esse episódio revela, de forma particularmente clara, que o licenciamento ambiental não constitui um campo técnico homogêneo, mas uma arena de disputa institucional, na qual diferentes órgãos do Estado operam com critérios, prioridades e racionalidades distintas. De um lado, a atuação do órgão ambiental evidencia uma orientação voltada à viabilização célere do empreendimento, compatível com a lógica da transição energética enquanto projeto estratégico. De outro, a intervenção da PGE reafirma a centralidade da legalidade estrita e do princípio da precaução, funcionando como instância de contenção da flexibilização procedimental (Acselrad, 2010).

Analiticamente, o caso permite observar como a categoria de “impacto ambiental” não é aplicada de forma objetiva ou consensual, mas construída e disputada no interior da burocracia estatal (Acselrad, 2010). Do ponto de vista da análise dos limites democráticos

da transição energética, este caso evidencia que a expansão das energias renováveis tende a tensionar as fronteiras entre legalidade, eficiência e participação. Embora não se trate diretamente de um conflito envolvendo consulta prévia ou mobilização comunitária, o processo revela como a aceleração do licenciamento pode produzir atalhos procedimentais que reduzem o espaço de debate, a robustez da avaliação de impactos e a transparência decisória. A ausência de consenso intraestatal sobre o enquadramento do empreendimento expõe a fragilidade de critérios uniformes e a dependência de intervenções corretivas contingentes para assegurar maior rigor jurídico.

Este segundo caso, portanto, complementa o anterior ao demonstrar que os *déficits* democráticos associados à transição energética não se manifestam apenas na relação entre Estado e comunidades afetadas, mas também no interior do próprio aparato estatal. A disputa entre o órgão ambiental e a PGE revela que a governança da transição energética é marcada por “conflitos de racionalidade” (Acselrad, 2010), nos quais a busca por eficiência e por rapidez pode se sobrepôr a garantias processuais e à observância estrita da legalidade, reforçando a necessidade de repensar o licenciamento ambiental como instrumento efetivo de justiça socioambiental e de controle democrático.

3.3 LEITURA COMPARATIVA DOS CASOS E IMPLICAÇÕES PARA OS LIMITES DEMOCRÁTICOS DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A leitura comparativa dos dois processos de licenciamento ambiental analisados neste estudo permite deslocar o olhar da mera descrição empírica para a identificação de padrões institucionais recorrentes que estruturam a implementação da transição energética no plano administrativo. Como já indicado na seção anterior, o interesse analítico não recai sobre decisões isoladas, mas sobre o modo de funcionamento ordinário do licenciamento enquanto arena institucional de mediação entre interesses públicos, direitos territoriais e imperativos econômicos. Sob essa perspectiva, os casos convergem ao evidenciar a fragilidade do licenciamento ambiental como mecanismo interno de garantia de direitos e de controle democrático, sobretudo em contextos marcados pela aceleração decisória associada à expansão das energias renováveis. Tal fragilidade não resulta da inexistência de normas ou de instrumentos jurídicos, mas da distância persistente entre o reconhecimento formal de direitos e sua incorporação efetiva como parâmetros organizadores do procedimento decisório, fenômeno amplamente discutido pela literatura institucional (O'Donnell, 1998).

No primeiro caso, a ausência de Consulta Prévia, Livre e Informada materializa um silenciamento procedimental no qual direitos territoriais formalmente consagrados não

se convertem em exigências operacionais integradas ao fluxo decisório. O licenciamento avança como se o território fosse socialmente homogêneo, reproduzindo uma lógica de abstração que reduz conflitos complexos a variáveis técnico-administrativas, conforme problematizado por Acselrad (2010). Nesse contexto, o conflito só se torna visível quando deslocado para fora da arena administrativa, por meio da atuação do Ministério Público Federal. No segundo caso, por sua vez, o conflito não se estabelece na relação entre Estado e comunidades afetadas, mas no interior do próprio aparato estatal, a partir do tensionamento entre uma racionalidade administrativa orientada à eficiência e uma racionalidade jurídica voltada à contenção da flexibilização procedimental. Apesar dessas diferenças, em ambos os casos a correção do curso do licenciamento depende de intervenções externas ou extraordinárias, e não de salvaguardas internas robustas, o que evidencia déficits estruturais de deliberação, de participação e de controle no interior do processo decisório (O'Donnell, 1998; Avritzer, 2016).

Essa convergência empírica permite sustentar que o problema central não reside em falhas pontuais ou desvios individuais, mas em um desenho institucional insuficientemente preparado para lidar com direitos procedimentais complexos em contextos de intensa pressão política e econômica. Ao ser incorporada como prioridade estratégica, a transição energética tende a reorganizar hierarquias decisórias no interior do Estado, conferindo centralidade a valores como celeridade, previsibilidade e viabilidade do empreendimento (Castro *et al.*, 2024). Nesse rearranjo, garantias democráticas que demandam tempo, mediação e reconhecimento de assimetrias, como a consulta prévia ou a avaliação aprofundada de impactos, tornam-se particularmente vulneráveis à compressão procedimental. Tal dinâmica aproxima-se da lógica de gestão de riscos e da urgência decisória característica das sociedades contemporâneas (Beck, 2010). A legalidade, nesse contexto, passa a operar predominantemente de forma reativa, sendo acionada a *posteriori* para corrigir processos já orientados por uma racionalidade de aceleração, o que contribui para a consolidação de uma verdadeira exceção procedimental normalizada, na qual a efetivação de direitos depende menos de garantias estruturais e mais de contingências institucionais.

Outro elemento central da leitura comparativa refere-se ao lugar do território como espaço de disputa sistematicamente invisibilizado. Nos dois casos, o território aparece predominantemente como suporte físico do empreendimento, passível de mensuração em hectares, áreas de influência e faixas de servidão, enquanto suas dimensões sociais, culturais e simbólicas permanecem secundarizadas ou ausentes do processo decisório. Essa redução do território a uma variável técnica, amplamente problematizada pela literatura

crítica sobre conflitos socioambientais, contribui para a despolitização dos impactos e para o afastamento das comunidades e da sociedade civil das arenas institucionais que decidem sobre seus próprios modos de vida (Acseirad, 2010; Santos, 2006).

A leitura conjunta dos casos permite, ainda, compreender a criação tardia de uma “Unidade”¹¹, no âmbito do IDEMA, voltada à atenção a povos e a comunidades tradicionais como resposta institucional reativa a *déficits* acumulados ao longo dos processos de licenciamento. Longe de sinalizar um funcionamento preventivo ou estruturado, essa reorganização administrativa sugere que o reconhecimento da dimensão social da transição energética ocorre apenas quando os conflitos já se tornaram visíveis e politicamente custosos. Tal dinâmica é compatível com diagnósticos que apontam a incorporação da participação e da justiça socioambiental como correção *ex post*, e não como princípio estruturante da ação estatal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos processos de licenciamento ambiental conduzidos pelo IDEMA/RN indica que os limites democráticos da transição energética no Brasil não decorrem prioritariamente de lacunas normativas, mas de uma racionalidade administrativa estruturada pela lógica da urgência. Ao longo do trabalho, evidenciou-se que a “emergência climática” vem sendo mobilizada como um dispositivo de legitimação que autoriza o Estado a comprimir o tempo deliberativo e a relegar direitos procedimentais a um plano secundário, em nome de uma noção abstrata de eficácia ambiental.

A principal contribuição teórica reside na formulação do conceito de exceção procedimental normalizada aplicado ao licenciamento ambiental. A articulação entre a Análise Crítica do Discurso, em Fairclough (2001), e a teoria da *accountability* horizontal,

11 A institucionalização de uma estrutura voltada especificamente aos povos e a comunidades tradicionais no âmbito do IDEMA é relativamente recente e não acompanhou, desde a origem, a expansão do licenciamento de empreendimentos eólicos no estado. A Unidade de Desenvolvimento Sustentável de Povos, Comunidades Tradicionais e Territórios Rurais (SPCT) foi formalmente criada apenas com a edição da Portaria nº 80/2025, publicada em 19 de fevereiro de 2025, isto é, após a consolidação de diversos processos de licenciamento já conduzidos pelo órgão. Dotada de competências diretamente relacionadas à identificação, ao cadastro e ao acompanhamento de comunidades tradicionais, inclusive no contexto de procedimentos licenciadores, a criação da SPCT evidencia uma inflexão institucional relevante. No entanto, o momento em que essa unidade é incorporada à estrutura administrativa sugere que a dimensão territorial e participativa não foi, inicialmente, tratada como elemento estruturante do processo decisório. Ao contrário, sua formalização parece decorrer de um movimento reativo, orientado pela necessidade de responder a lacunas previamente existentes na consideração de direitos territoriais no âmbito do licenciamento ambiental.

em O'Donnell (1998), permite demonstrar que a flexibilização dos ritos não se manifesta apenas em momentos de ruptura institucional, mas se realiza cotidianamente por meio de silenciamentos e de atalhos burocráticos. Nesse contexto, a suposta neutralidade técnica da energia limpa opera como uma forma de hegemonia discursiva, despolitizando o território e convertendo conflitos de poder em variáveis de gestão de risco, tal qual defendido por Beck (2010). A exceção, portanto, não se manifesta como ruptura, mas como uma forma difusa de governo, na qual procedimentos permanecem formalmente intactos, embora materialmente reorientados. Trata-se, portanto, de uma dinâmica que se aproxima da ideia de normalização da exceção no interior da própria ordem jurídica, tal como formulada por Giorgio Agamben (2004).

Embora o recorte empírico se concentre no Rio Grande do Norte, os resultados permitem generalizações analíticas, uma vez que, nos estudos de caso (Yin, 2004), os achados são generalizáveis a proposições teóricas e não a populações ou universos empíricos. Na condição de liderança nacional na geração eólica, o estado configura-se como um laboratório institucional da transição energética brasileira. Os padrões identificados, especialmente o silenciamento da Consulta Prévia, Livre e Informada e a tensão entre órgãos ambientais e instâncias de controle jurídico, tendem a se reproduzir em outras unidades federativas que buscam acelerar a atração de investimentos no setor energético. A experiência potiguar sinaliza uma tendência mais ampla de gerencialismo ambiental, na qual o licenciamento se aproxima de uma lógica de homologação de projetos estratégicos, com consequente esvaziamento de sua função de garantia democrática.

Assume-se que o presente estudo apresenta limitações inerentes ao seu caráter qualitativo e ao recorte documental adotado. A investigação concentrou-se na gramática estatal, sem incorporar abordagens etnográficas junto às comunidades afetadas nem análises quantitativas abrangentes dos processos administrativos.

Nesse sentido, uma agenda futura de pesquisa pode ser estruturada em três direções principais. A primeira consiste na realização de estudos comparativos entre o IDEMA/RN e outros órgãos ambientais do Nordeste, com o objetivo de verificar a recorrência da exceção procedimental em escala regional. A segunda envolve o monitoramento dos mecanismos institucionais de participação, especialmente no que se refere às estruturas voltadas a povos tradicionais, avaliando se configuram mudanças substantivas ou respostas institucionais tardias à judicialização. A terceira propõe o uso de ferramentas de ciência de dados para examinar a celeridade dos processos de energias renováveis em relação a outros setores, testando empiricamente a hipótese de aceleração seletiva.

Reafirma-se, por fim, que uma transição energética que desconsidera direitos territoriais e fragiliza a qualidade democrática dos procedimentos não apenas reproduz injustiças sociais, mas compromete sua própria sustentabilidade política. Enfrentar a urgência climática, nesse contexto, não implica reduzir a democracia, mas aprofundá-la.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103–119, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100010>. Acesso em: 28 jan. 2026.
- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BÖLTER, Serli Genz; GASPARINI, Andreia Filianoti. A Defensoria Pública e os direitos ambientais: de uma visão antropocêntrica à defesa dos direitos humanos e da natureza. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2019. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7515>. Acesso em: 2 fev. 2026.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- BRASIL. **Decreto nº 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, Brasília, 6 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm. Acesso em: 28 fev. 2026.
- CASTRO, Fernando Ferreira de; GÓES, Geraldo Sandoval; PEITER, Carlos Cesar; GÓES, Guilherme Sandoval. **Transição energética para fontes de energia renováveis e sua dependência por minerais críticos**: aspectos geoeconômicos. Brasília, DF: Ipea, out. 2024. 27 p. Disponível em: DOI: 10.38116/td3051-port. Acesso em: 26 jan. 2026.
- DENZIN, Norman Kent; LINCOLN, Yvonna Sessions (org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_EN.html. Acesso em: 8 mar. 2026.
- EUROPEAN PARLIAMENT. **Resolution on the climate emergency**. 2019.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Linguagem e poder**. Tradução de Izabel Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- FLYVBJERG, Bent. **Cinco mal-entendidos sobre pesquisa estudo de caso**. 2006. Tradução: Errol Fernando Zepka Pereira Junior. Disponível em: <https://zepkaadm.files.wordpress.com/2021/09/flyvbjerg-2006-traduzido-zepka-versao.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2026.
- Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do RN (IDEMA). **Portaria nº 80/2025**. Disponível em: <https://deirn.sdoe.com.br/diariooficialweb/#/checar-autenticidade>. Acesso em: 27 abr. 2026.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista**: por uma política democrática radical. Tradução de Joanildo Burity e Josias de Souza. São Paulo: Intermeios, 2015.

LATOUR, Bruno. **Politics of Nature**: how to bring the sciences into democracy. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Trad. Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MEIRA, Juliano Cavalli de; CARVALHO, Priscila; TOMEI, Julia. How territorial arrangements determine justice outcomes in energy transitions: evidence from Brazil. **Nature Energy**, 2025. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s44406-025-00015-3>. Acesso em: 21 jan. 2026.

NÓBREGA, Luciana Nogueira; BARBOSA, Lia Pinheiro; JOCA, Priscylla. Transição energética e injustiças socioambientais: um debate emergencial no contexto brasileiro. **Rev. Cader-nos de Campo**, Araraquara, v. 25, n. 00, e025014, 2025. e-ISSN: 2359-2419. DOI:10.47284/cdc.v25i00.20071. Acesso em: 26 fev. 2026.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 25 jan. 2026.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 71-94, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004>. Acesso em 11 mar. 2026.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SWYNGEDOUW, Erik. Apocalypse forever? **Theory, Culture & Society**, v. 27, n. 2-3, 2010. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0263276409358728>. Acesso em: 28 jan. 2026.

UNEP – United Nations Environment Programme. **Emissions Gap Report 2023**. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2023>. Acesso em: 22 mar. 2026.

YIN, Robert Kuo-zuir. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

(Recebido para publicação 30 de abril de 2026)

(Reapresentado em 07 de maio de 2026)

(Aprovado para publicação em 11 de maio de 2026)