

# JUSTIÇA DISTRIBUTIVA EM CONFLITOS DE ENERGIA EÓLICA: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS SOBRE IMPACTOS DE PARQUES NO CEARÁ

## DISTRIBUTIVE JUSTICE IN WIND ENERGY CONFLICTS: ANALYSIS OF JUDICIAL DECISIONS ON THE IMPACTS OF WIND FARMS IN CEARÁ

EMILIA DAVI MENDES<sup>1</sup>

I Universidade Federal do Ceará (UFC). Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito. Fortaleza (Ceará). Brasil.

FLÁVIA MENDES DE ALMEIDA COLLAÇO<sup>2</sup>

II Universidade de São Paulo (USP). Escola de Engenharia, Departamento de Hidráulica e Saneamento (SHS) São Carlos (São Paulo). Brasil.

**RESUMO:** Este artigo investiga a contradição entre o fomento da transição energética, focada em fontes renováveis, via expansão da energia eólica no Ceará, e os impactos sociais, econômicos e territoriais adversos resultantes dessa expansão. Focando nos desequilíbrios na distribuição de benefícios e impactos negativos dos projetos de energia eólica no litoral cearense, a pesquisa destaca o aumento da especulação fundiária e da pobreza energética. A metodologia utilizada foi uma análise teórico-bibliográfica e documental, aplicando o Método de Análise de Decisões a 81 processos judiciais do Tribunal de Justiça do Ceará nos últimos 20 anos. O estudo identificou que as relações de poder e escolhas institucionais têm distribuído de forma assimétrica os ônus e bônus da instalação de parques eólicos, proporcionando benefícios mínimos para as comunidades locais, enquanto os impactos negativos são amplamente suportados por essas populações. O judiciário, frequentemente limitado pelo conceito de "utilidade pública", tem falhado em promover a justiça distributiva, restringindo-se à compensação de danos já sofridos, sem redistribuir efetivamente os impactos positivos. Além disso, a ausência de demandas coletivas impede a consideração de danos ambientais, culturais e socioeconômicos mais amplos, perpetuando desigualdades entre os grupos sociais afetados.

**PALAVRAS-CHAVE:** energia eólica; justiça distributiva; poder judiciário; transição energética; decisões judiciais.

**ABSTRACT:** This paper investigates the contradiction between promoting the energy transition, focused on renewable sources through the expansion of wind energy in Ceará, and the adverse social, economic, and territorial impacts of this expansion. Focusing on the imbalances in the distribution of benefits and negative impacts of wind energy projects on the coast of Ceará, the research highlights the increase in land speculation and energy poverty. The methodology employed was a theoretical-bibliographical and documental analysis, applying the Decision Analysis Method to 81 legal cases from the Ceará State Court over the last 20 years. The study identified that power relations and institutional choices have asymmetrically distributed the burdens and benefits of wind farm installations, providing minimal benefits to local communities while the negative impacts are largely borne by these populations. The judiciary, often constrained by the concept of "public utility," has failed to promote distributive justice, limiting itself to compensating for damages already suffered, without effectively redistributing the positive impacts. Moreover, the absence of collective claims prevents consideration of broader environmental, cultural, and socio-economic damages, perpetuating inequalities among affected social groups.

**KEYWORDS:** wind energy; distributive justice; judiciary; energy transition; legal decisions.

<sup>1</sup> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4748-0529>

<sup>2</sup> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4277-9043>

## INTRODUÇÃO

A complexidade das relações sociais, jurídicas e econômicas em torno do desenvolvimento sustentável tem comumente implicado em paradoxos e incoerências, a que se convém chamar de “contradições do discurso sustentável”. Este trabalho analisa as dinâmicas de uso e apropriação do território, considerando-o tanto como um meio de manutenção das relações sociais, compostas por vínculos materiais e simbólicos, quanto como uma mercadoria convertida em área industrial pelo setor empresarial e pelos agentes do Estado, com o objetivo de gerar energia e lucro. Essa análise é realizada a partir do estudo de caso da realidade do estado do Ceará, no Brasil.

O Brasil, especialmente o Ceará, tem se destacado como líder na adoção de energias renováveis. Atualmente, o Ceará é um importante produtor de eletricidade renovável, representando 98% da geração de eletricidade até 2022, um aumento significativo em relação aos 27% em 2015 (EPE, 2016; EPE, 2022). Esta transição foi impulsionada pela expansão da energia eólica e solar ao longo da região costeira do estado. No entanto, o aumento nas instalações de energia renovável intensivas em terra no Ceará coincidiu com uma preocupante elevação na pobreza energética. Por exemplo, os gastos com eletricidade entre os 5% mais pobres aumentaram de 8% para 25% (Carramillo et al., no prelo).

Além disso, a rápida expansão da energia renovável desencadeou conflitos sobre o uso da terra, pois grandes áreas são necessárias para as instalações. Isso provocou uma nova onda de especulação fundiária em regiões anteriormente não afetadas, exacerbando os problemas existentes de grilagem de terras (Klinger et al., 2023). Estudos de Meireles (2011), Brown (2011), Ribeiro (2013), Meireles et al. (2015), Gorayeb et al. (2016) e Gorayeb e Brannstrom (2016), evidenciam a existência de mudanças profundas no modo de vida das populações costeiras do Ceará em decorrência da transformação do território pela instalação de parques eólicos. Estes processos de modificação implicaram na contestação aos empreendimentos de energia renovável e às estruturas de baixo carbono. Isso é preocupante, na medida em que o alcance das metas climáticas e de descarbonização dependem de tais empreendimentos e tecnologias.

Com efeito, a oposição social aos projetos de energia renovável pode ocorrer não apenas pela tecnologia em si, mas também pelo licenciamento ou localização de novas infraestruturas.

Dessa forma, o planejamento de novos empreendimentos pode incorporar, ou acentuar, conflitos sociais preexistentes sobre o uso da terra e pode levar a conflitos sobre a distribuição de benefícios, o valor recreativo e estético de um espaço ou impactos socioambientais negativos percebidos (Sovacool *et al.*, 2022).

Com efeito, a agenda da transição energética, com enfoque em sistemas de geração que utilizam fontes renováveis tem sido fortemente fomentada no âmbito do estado do Ceará. Exemplo disso é a plataforma Ceará 2050, que estrutura a visão de futuro do estado e colocou entre os seus objetivos estratégicos a “*produção de energia limpa e renovável com desenvolvimento tecnológico de referência internacional*” (Plataforma Ceará 2050, 2018, p. 45).

Em adição, o decreto nº 34.733, de 12 de maio de 2022 instituiu o Plano Estadual de Transição Energética Justa do Ceará (Ceará Verde), com o objetivo de promover o fortalecimento da matriz energética de baixo carbono no estado, assim como a descarbonização da economia cearense, enquanto instrumentos de desenvolvimento social, econômico e ambiental, focando na mitigação dos efeitos das mudanças climáticas globais (Ceará, 2022). Com a parceria do Banco Mundial no Brasil, o estado já garantiu US\$ 500 mil para investimentos em assistência técnica de apoio ao plano (Movimento Econômico, 2022).

No que concerne às políticas de planejamento territorial, entende-se como imprescindível o olhar sobre as diferentes realidades locais e territorialidades associadas. Desse modo, vislumbra-se que as políticas de transição energética estaduais, quando pensadas em desatenção a estas particularidades, podem gerar incoerências na promoção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de populações diretamente afetadas pelos impactos socioambientais dos empreendimentos de geração de energias renováveis. Daí depreende-se a importância de conduzir de forma planejada que a Administração Pública esteja pautada em previsões legais para o comportamento público e privado em função do desenvolvimento humano, de modo a conduzir comportamentos que possam se reverter em ganhos coletivos (Casimiro; Carvalho, 2021).

Considerando tal panorama, neste estudo, pretende-se analisar quais foram os principais benefícios e impactos negativos oriundos dos projetos de energia eólica implantados no litoral cearense nos últimos 20 anos e como eles se distribuíram entre os atores envolvidos a fim de averiguar equilíbrios/desequilíbrios nos encargos e benefícios dos empreendimentos. Aqui,

destaca-se os diferentes interesses envolvidos nestas políticas e que merecem ser ponderados para a efetivação do desenvolvimento não apenas sustentável do ponto de vista da matriz energética renovável, mas que também se caracterize por ser socialmente justo. Uma vez que, na ótica do planejamento, ordenar o território significa reconhecer as vocações produtivas e de conservação dispostas no território, assim como as dinâmicas socioeconômicas e as expectativas da própria sociedade local sobre o espaço e seus recursos (Pinto et al., 2018).

Nesse sentido, faz-se importante considerar a complexidade dos projetos de energia eólica e os direitos afetos às comunidades tradicionais do litoral cearense, uma vez que se nota um impasse entre a autonomia dos povos sobre os seus territórios e os impactos socioambientais causados pelos grandes empreendimentos (Ribeiro, 2022). Portanto, este estudo propõe-se a responder a seguinte pergunta orientadora da pesquisa: *quais impactos positivos e negativos de parques eólicos foram discutidos em processos judiciais no Tribunal de Justiça do estado do Ceará nos últimos 20 anos? Quais atores suportaram os principais impactos positivos e negativos?* Para tanto, este trabalho realizou uma análise teórico-bibliográfica e documental, aplicando o Método de Análise de Decisões (MAD) (Freitas; Lima, 2010) a 81 processos judiciais do Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE) nos últimos 20 anos.

## 1 JUSTIÇA DISTRIBUTIVA EM PROJETOS DE ENERGIA RENOVÁVEL

A estrutura de um sistema energético global e as consequências das mudanças climáticas em curso estão entre as principais preocupações de justiça de nosso tempo, com profundas implicações para o bem-estar humano, liberdade, equidade e devido processo (*due process of law*) (Sovacool et al., 2016). Alguns paradoxos de desenvolvimento também desafiam a governança global energética, uma vez que as soluções para problemas como a pobreza obviamente demandam um aumento no consumo energético, as respostas para outros, a exemplo da mudança climática, podem simultaneamente requerer uma diminuição nesse consumo.

Outrossim, o sistema energético global, seja quanto à sua participação fóssil ou renovável, ocasiona uma série de benefícios por um lado e, por outro, uma gama de ônus ou desvantagens. Alguns desses ônus incluem prejuízos à saúde de determinada parcela da sociedade, violências institucionais que devastam modos de ser e existir no mundo, entre

outros impasses que minam as condições para a dignidade e impedem a consolidação de uma sociedade mais justa e equitativa. Nessa perspectiva, conceitos de ética e justiça fornecem uma estrutura imprescindível para refletir e abordar os dilemas energéticos e climáticos do mundo.

A justiça energética tem emergido como uma nova agenda interdisciplinar de pesquisa em ciências sociais (Sovacool; Dworkin, 2014). Segundo Mccauley et al. (2019), embora a ideia de justiça energética tenha sido articulada por ativistas do movimento por justiça ambiental muitas décadas atrás, somente na última década ocorreu uma teorização sofisticada do conceito, que passou a ser utilizado como ferramenta teórica, política e gerencial.

Os princípios centrais da justiça energética trazidos de modo dominante pela literatura são: distributiva, de reconhecimento e processual, a que se somaram a justiça cosmopolita e a reparadora. A justiça distributiva refere-se à percepção de justiça na distribuição de impactos positivos e negativos inerentes ao modo de produção, abastecimento e gerenciamento energético. Em um sistema energético global inerentemente desigual, esse princípio avalia onde os principais impactos estão localizados, onde as tecnologias são instaladas e quem pode acessar os seus resultados (Sovacool et al., 2016).

A justiça de reconhecimento é pautada na premissa de que partes da sociedade sofrerão a distribuição das desigualdades do sistema energético de modo injusto. Dessa forma, busca identificar onde as desigualdades surgem e refletir quem exatamente encontra-se na posição de “vítima”. Este princípio refere-se, portanto, à justiça pós-distributiva ou justiça baseada no reconhecimento. No anseio de identificar onde as injustiças emergem, tomadores de decisão podem ignorar o verdadeiro impacto em setores negligenciados da sociedade. É o que se convém chamar de falso reconhecimento (*misrecognition*), e que, segundo Fraser, divide-se em três principais categorias: dominação cultural, não-reconhecimento e desrespeito (Fraser, 1999).

O falso reconhecimento, dentro de uma perspectiva de justiça, se traduz em uma subordinação de status cujo *locus* são as relações sociais. Assim, ser “*misrecognized*” significa ter sido negado do status de parceiro pleno na interação social e ser impedido de participar em condição de igualdade na sociedade como consequência de padrões institucionalizados de valor cultural (Fraser, 1999). Quanto à distinção em categorias, feita por Fraser, entende-se a dominação cultural enquanto uma sujeição a padrões de interpretação

e comunicação que estão associados a outra cultura e são alheios ou hostis à própria. O desrespeito quando uma pessoa ou grupo é reiteradamente ofendido, menosprezado e estereotipado nas representações discursivas dominantes. Por fim, o não-reconhecimento refere-se a situações em que grupos de pessoas são “tornados invisíveis”, pois não são reconhecidos, vistos ou considerados nos discursos e padrões dominantes da sociedade em geral (Simcock; Frankowski; Bouzarovski, 2021).

Nesse contexto, um determinado indivíduo ou grupo não é encarado como um ser humano pleno, cuja presença importa. Em grandes projetos de infraestrutura de energia renovável, este tipo de injustiça é observado quando comunidades tradicionais têm os seus modos de vida, práticas culturais, vínculos e territorialidades negligenciados, invisibilizados e desrespeitados para comportar interesses e políticas economicamente dominantes.

A justiça processual é o terceiro princípio trazido pelo *framework* da justiça energética e trata-se de uma combinação entre justiça distributiva e de reconhecimento através de uma dupla demanda por meios formais e informais de envolvimento na tomada de decisão. Este aspecto relembra que soluções devem ser baseadas em políticas que incluam o reconhecimento total dos afetados, bem como a consideração de locais e práticas alternativas (McCauley *et al.*, 2019). Desse modo, deve-se criar estruturas formais de participação. Isso inclui grupos vulneráveis, trabalhadores e comunidades, devendo ser reconhecido também que a participação desses grupos em tais processos muitas vezes podem ser nova e desafiadora para eles (Banerjee; Schuitema, 2022).

A justiça restaurativa encontra-se intimamente conectada com a justiça distributiva e processual a longo-prazo. Este princípio preocupa-se com aspectos fundamentais da reabilitação de uma região, notadamente do reequilíbrio do âmbito socioeconômico, o que requer amplo conhecimento de circunstâncias históricas, culturais e socioeconômicas de um dado contexto. Quando se fala de uma transição energética justa, por exemplo, a justiça restaurativa reconhece que é preciso mais do que garantir consultas e empregos à classe trabalhadora. Ela compreende que comunidades e famílias de trabalhadores são afetadas de forma mais ampla e que seus modos de vida e bem-estar geral também precisam ser apoiados (Banerjee; Schuitema, 2022).

Por fim, a justiça cosmopolita sugere que todos os princípios de justiça energética devem ser universalmente aplicados a todos os seres humanos em todas as nações. Esta

abordagem almeja reconhecer que todos os grupos étnicos pertencem a uma única comunidade baseada na moralidade coletiva (Sovacool et al., 2016). Ao entender que os deveres de justiça têm escopo global, a justiça cosmopolita aceita que todos os seres humanos possuem igual valor moral e que as responsabilidades de uns sobre os outros não param ao atingir as fronteiras<sup>3</sup>.

Como visto, todos os princípios de justiça energética são intimamente interrelacionados e uma análise envolvendo conflitos em projetos de energia eólica poderia partir da perspectiva de qualquer um destes fundamentos básicos. No entanto, este estudo adota como *background* teórico principal a noção de justiça distributiva, uma vez que busca analisar a distribuição de impactos positivos e negativos em decisões judiciais envolvendo a implantação de parques eólicos no estado do Ceará. Desse modo, a perspectiva da justiça distributiva no estudo das demandas judiciais em análise ajuda a compreender quais conflitos chegaram ao judiciário, quais foram os atores envolvidos, e que medidas de compensação foram previstas a fim reduzir privações e impactos, e aumentar benefícios.

## **2 O FENÔMENO “NOT IN MY BACKYARD”: UTILIDADE PÚBLICA VS. ACEITAÇÃO SOCIAL E O INSTITUTO DA SERVIDÃO ADMINISTRATIVA**

A aceitação social em tecnologias de energias renováveis é um campo de estudo que tem evoluído consideravelmente nas últimas décadas. Esta agenda parte da compreensão de que grandes projetos de geração de energia renovável e suas infraestruturas associadas possuem impacto social, visto que eles são dotados de todas as características dos mais controversos projetos de desenvolvimento: são grandes, intrusivos, tecnicamente complexos e são percebidos como tendo impactos ambientais sérios e possivelmente irreversíveis (Sovacool, 2014).

A primeira onda de estudos em aceitação social de projetos de energia renovável trazia

---

<sup>3</sup> Conforme pontuado por Mccauley *et al.* (2019), é importante salientar que a justiça cosmopolita tem sido alvo de críticas minoritárias em função de ter sido derivada de pensadores ocidentais, notadamente europeus e americanos, e não do Sul Global. Além disso, concentra-se em proteger os seres humanos, mas não outras formas de vida. Corroborando com esse entendimento, Lai (2015) enfatiza a importância do lugar e da história local, e adverte contra o uso de supostas métricas universais e padrões apolíticos na análise das respostas das comunidades a projetos de energia, para que contextos únicos não sejam deixados invisíveis.

a atitude “*Not in my backyard - NIMB*” (não no meu quintal) para explicar a oposição social local. Segundo esta corrente, cidadãos reconheciam os projetos como necessários, mas não gostariam de tê-los alocados próximos de sua vizinhança. Haveria, portanto, uma divergência entre o que eles consideravam como virtuoso a nível global, mas inaceitável próximo de suas casas (Van der Host, 2007). A abordagem NIMB sofreu considerável criticismo nas décadas seguintes, uma vez que entendia o restringia o fenômeno a ideia de que as pessoas se opunham às infraestruturas de energia renovável somente porque elas estavam sendo construídas próximas às suas casas e, portanto, suas motivações basearam-se unicamente em egoísmo (não considerando o bem maior), ignorância (não sendo capazes de entender a construção desses projetos) e irracionalidade (reagindo emocionalmente) (Batel, 2020), sendo atualmente utilizada em uma proporção muito inferior ao que foi no passado.

A onda de criticismo em relação a este fenômeno moveu as pesquisas para novas alternativas de compreensão da oposição local. Nessa perspectiva, autores passaram a atentar como fatores sociopsicológicos e comunitários impactam a percepção dos membros da comunidade acerca de projetos de energia renovável e, conseqüentemente, a sua oposição ou aceitação a eles (Ellis; Ferraro, 2017).

Aspectos como identidade e vínculo refletem as afinidades, emoções e relações simbólicas que residentes desenvolvem ao longo do tempo com o território em que vivem. O território é considerado como um lugar em que experiências coletivas e compartilhadas entre múltiplos atores sociais ganham espaço. Dessa forma, se o lugar for suscetível a sofrer alterações por uma infraestrutura, pode ocorrer oposição, pois esta intervenção é percebida como uma ameaça ao território (Lloveras *et al.*, 2021).

Embora a literatura tenha superado a abordagem NIMB e buscando examinar a relação entre tecnologias de energia renovável e diversos fatores sociopolíticos, comunitários e de mercado a fim de explicar o fenômeno da aceitação social, a síndrome NIMB remanesce sendo suscitada para explicar a oposição local a projetos de energia renovável quando conflitos de oposição a este tipo de estrutura tornam-se proeminentes.

Quando a discussão sobre a justiça energética distributiva encontra a necessidade de aceitação social dos projetos de energia renovável pelas populações que são por eles afetadas, adentra-se na proposição de que “benefícios comunitários” deveriam proporcionar maior aceitação social de projetos de energia eólica. Uma suposição feita pelo argumento

convencional é que os diferentes impactos positivos e negativos decorrentes do desenvolvimento de parques eólicos – para propriedade, salários, paisagem ou vida selvagem – são pelo menos potencialmente substituíveis, de modo que, ao “preço” apropriado (benefício comunitário), aqueles que se sentem afetados pelo desenvolvimento de parques eólicos não poderiam ficar em situação pior (Cowell; Bristow; Munday, 2011).

Embora um sentimento de injustiça distributiva muitas vezes contribua para situar disputas, há riscos em ver as respostas aos benefícios da comunidade simplesmente como uma agregação de respostas individuais e economicamente racionais. A pluralidade de valores ligada ao ambiente poderia ou deveria ser tornada equivalente do “solvente universal” da utilidade? Seria justo acreditar na existência de uma unidade de conversão monetária a partir da qual tudo pode tornar-se precificável? (Goodin, 2013). Segundo Cowell, Bristow e Munday (2011), as diferentes formas de valor localizadas no ambiente podem permitir ou negar a possibilidade de benefícios comunitários serem em qualquer sentido equivalentes a perdas, e minar ainda mais a perspectiva de aceitabilidade social forjada nessa base.

Nas decisões judiciais envolvendo projetos de energia eólica no estado do Ceará, o principal objeto de discussão concerne ao instituto da servidão administrativa. Regida pelo Decreto-Lei nº 3.365/41, a servidão administrativa é uma espécie de intervenção do Estado na propriedade, consistente no direito real de gozo ou fruição sobre o imóvel alheio. Assemelha-se à desapropriação, devendo ser precedida de declaração de utilidade pública, na prescrição do art. 2º do Decreto-Lei: “*Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios*” (BRASIL, 1941). No mesmo sentido, o art. 29, IX, da lei nº 8.987/95 traz a possibilidade de instituir-se servidões administrativas pelos concessionários de serviços públicos, após a declaração de necessidade ou utilidade pública pelo ente estatal (Brasil, 1995).

Nessa linha, a servidão administrativa de passagem de energia elétrica é direito real que sujeita um bem imóvel a suportar uma utilidade pública, por força da qual ficam afetados parcialmente os poderes do proprietário quanto ao seu uso e gozo. Ou seja, o Poder Público ou a Concessionária do serviço público passa a usar a propriedade do imóvel juntamente com o particular a fim de prestigiar a prestação de serviço público de fornecimento de energia elétrica. Trata-se de uma restrição à propriedade privada (art. 5º, XXII, CRFB/88) que é imposta em favor da coletividade, cabendo ao proprietário suportar o ônus da servidão,

porém, com direito à plena, ampla e justa indenização.

Daniel Bromley (1989), propõe uma tipologia que aqui convém ser mencionada, acerca dos pacotes de direitos que podem ser aplicados quando um meio ambiente é ameaçado. Quando o direito de uma comunidade a certas qualidades ambientais é regido por uma “regra de propriedade”, eles são protegidos da interferência de outro interesse, a menos que concedam permissão *ex-ante*. Se forem regidos por uma “regra de responsabilidade”, outra parte pode interferir em seus direitos, mas a compensação é exigida *ex-post*.

As regras de propriedade implicam na liminar e negociação prévia em que ambas as partes devem concordar com um preço ou não haverá mudança no *status quo*. Trata-se do que deveria acontecer em sede de negociação prévia, entre empresa e proprietário do imóvel afetado, para o estabelecimento de servidão administrativa de passagem de linhas elétricas. As regras de responsabilidade, por outro lado, implicam esforços para corrigir as queixas após o fato – com o acordo (a compensação) não estando sujeito à força e riqueza relativas dos antagonistas, mas sim definido pelo olhar neutro de um terceiro (geralmente o Estado). Este é o caso das demandas que chegam ao judiciário a fim de que seja decidido acerca do estabelecimento de servidão administrativa e da devida indenização cabível.

A distinção de Bromley aponta para as diferentes maneiras pelas quais os benefícios da comunidade podem surgir e a complexa noção de “aceitação social”. Benefícios aceitos em troca de direitos de desenvolvimento no contexto de liberdade genuína para recusar uma proposta, ou solicitar modificações, permite a possibilidade de que (alguns) membros da comunidade possam negociar benefícios que os deixariam pelo menos não se sentindo completamente prejudicados. Sob tais arranjos, há espaço para os próprios benefícios da comunidade ajudarem a cultivar a aceitabilidade social. Isso é diferente do pagamento *post hoc* de benefícios comunitários sob uma regra de responsabilidade, como forma de compensação pelos custos de desenvolvimento. Aqui, a aceitabilidade da situação não se baseia na aceitabilidade *a priori* para a comunidade afetada e, portanto, não implica concluir que os benefícios necessariamente deixem os grupos sociais afetados satisfeitos ou menos prejudicados (Cowell; Bristow; Munday, 2011).

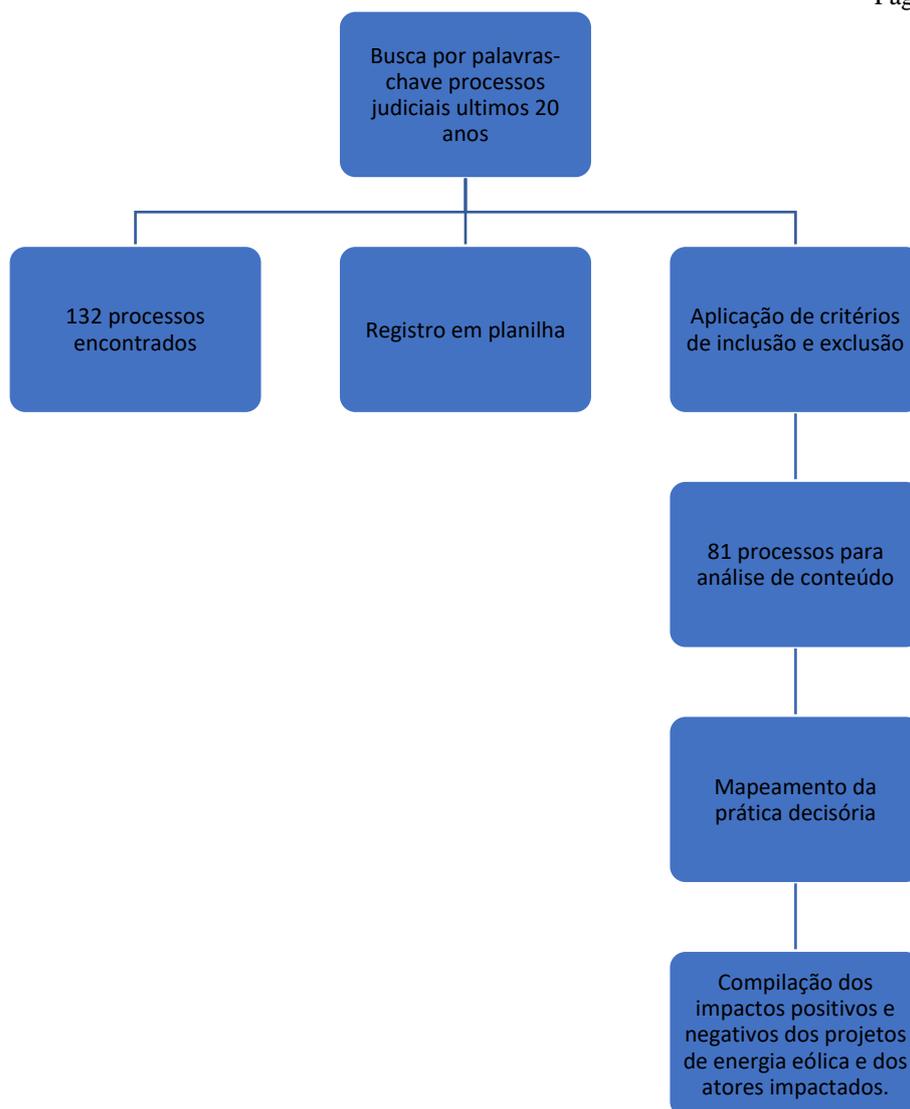
### 3 METODOLOGIA

A presente pesquisa apresenta natureza qualitativa e utiliza-se da linha teórico-bibliográfica e exploratória, a partir do processamento de livros e artigos científicos que conferem o embasamento teórico da pesquisa, bem como de legislações federais, estaduais e municipais acerca da implantação de parques eólicos e de decisões judiciais (sentenças) em resposta a ações ajuizadas nos últimos 20 anos na instâncias estadual (TJCE 1º grau) envolvendo conflitos e/ou cerceamento de direitos relativos ao uso e ocupação do território por projetos de energia eólica no estado do Ceará e pelos povos e comunidades que o habitam.

A técnica de revisão documental e do Método de Análise de Decisões (MAD) (Freitas; Lima, 2010) foram adotados para análise dos dados colhidos a partir de processos judiciais protocolados no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE 1º grau) nos últimos 20 anos envolvendo conflitos/cerceamento de direitos relativos ao uso e ocupação do território por projetos de energia eólica no estado e pelas populações que o habitam.

A pesquisa iniciou-se com a busca pelas palavras-chave “eólica” E “dano” E “indeniza\*” na plataforma de busca “jugados de 1º grau” do portal de serviços do TJCE (TJCE, 2024). Desta busca inicial, retornaram 132 processos, todos devidamente registrados em planilha para que fossem então aplicados os critérios de seleção e de exclusão. A Figura 1 apresenta a percurso metodológico adotado.

### Figura 1 – Percurso metodológico



**Fonte:** dados da pesquisa (2024).

Foram mantidos na planilha os processos que: 1) efetivamente envolviam conflitos em projetos de energia eólica instalados no estado do Ceará nos últimos 20 anos; 2) figuravam pessoas físicas ou entidades representativas em defesa dos direitos de uma coletividade em um dos polos da ação; e 3) tramitam ou tramitaram em comarcas de regiões do litoral cearense. Por outro lado, foram excluídos da planilha os processos que: 1) não tratavam diretamente sobre conflitos em projetos de energia eólica instalados no estado do Ceará nos últimos 20 anos; 2) não figuravam pessoas físicas ou entidades representativas em defesa dos direitos de uma coletividade em um dos polos da ação, como no caso dos processos em que ambos os polos da demanda eram ocupados por empresas ou pessoas jurídicas de direito privado; 3)

tramitam ou tramitaram em comarcas de outras regiões que não aquelas localizadas no litoral cearense; e 4) apareciam de modo duplicado nos resultados da busca.

Após a aplicação dos critérios de seleção e exclusão, 42 processos foram excluídos, sendo que 09 exclusões ocorreram em função do aparecimento duplicado dos processos, e as demais por enquadrarem-se em algum dos outros critérios de exclusão retromencionados. Dessa forma, delimitou-se a base de dados a 81 processos, que passaram a ter suas decisões judiciais (sentenças) efetivamente analisadas.

Nesse momento, investigou-se o conteúdo das sentenças a partir do relatório dos fatos processuais e dos conceitos, valores, institutos e princípios presentes nas narrativas decisórias que fundamentam o seu dispositivo. A partir deste conteúdo, no nível lógico-formal, identificou-se o sentido da prática decisória e foram mapeadas as respostas para as perguntas orientadoras da pesquisa com o auxílio de um formulário de extração de informações. Nele, as sentenças foram agrupadas de acordo com o número do processo, a natureza jurídica da ação e a comarca judicial em que tramitaram/tramitam, e permitiram a compilação das informações presentes no documento decisório referentes a: 1) os impactos positivos e negativos dos projetos de energia eólica que foram discutidos judicialmente; e 2) os atores impactados positiva e negativamente.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Litigantes, comarcas e natureza processual: qualificação e quantificação das decisões judiciais analisadas

Da aplicação da metodologia descrita na seção 3 deste estudo, formou-se um banco de dados composto por 81 sentenças proferidas em processos ajuizados nos últimos 20 anos envolvendo conflitos e/ou cerceamento de direitos relativos ao uso e ocupação do território por projetos de energia eólica no estado do Ceará e pelas populações que o habitam. Em uma qualificação das decisões em que se considera os litigantes, as comarcas e a natureza processual das ações, tem-se os seguintes resultados sistematizados no Quadro 1.

#### **Quadro 1 – Qualificação e quantificação das decisões judiciais de acordo com os litigantes, as comarcas e a natureza jurídica.**

RDP, Brasília, Vol. 21, n. 111, 146-175, ago/out. 2024, DOI: 10.11117/rdp.v21i111.7940 | ISSN:2236-1766



Licença Creative Commons 4.0

Litigantes	Comarcas	Natureza jurídica das ações
Empresa de energia eólica vs. Particular/pessoa física (65)	Trairi/CE (58)	Ação de instituição de servidão administrativa (64)
Particular/pessoa física vs. Empresa de energia eólica (15)	Icapuí/CE (6)	Ação declaratória de nulidade contratual cumulada com indenização por danos morais e materiais (9)
Ministério Público vs. Empresa de energia eólica e Superintendência do Meio Ambiente (1)	Beberibe/CE (6)	Ação de indenização por danos morais e/ou materiais (4)
	Acaraú/CE (5)	Ação de reintegração de posse (1)
	São Gonçalo do Amarante/CE (2)	Ação de cobrança de valores devidos a título de servidão administrativa cumulada com danos morais. (1)
	Cascavel/CE (1)	Ação monitória em função de inadimplemento e rescisão contratual imotivada de contrato de concessão de imóvel. (1)
	Aracati/CE (1)	Ação civil pública (1)
	Jaguaruana/CE (1)	
	Fortaleza/CE (1)	
<b>Total:</b>	<b>81 processos</b>	

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Nota: os números entre parênteses representam a quantidade de processos com o padrão de litigantes mapeado, que tramitaram em cada comarca destacada e que possuem a natureza jurídica descrita.

Conforme ilustrado, a maioria das ações (71,6%) tiveram trâmite na comarca de Trairi, município localizado no litoral oeste do Ceará. Quanto à natureza das ações, 79% consistem em demandas visando a instituição de servidão administrativa para a passagem de linhas de transmissão de energia. Já no que se refere aos litigantes das ações (polo ativo vs. polo passivo), em 80,2% dos casos a relação processual é formada por uma empresa de produção e distribuição de energia de matriz eólica, que aciona o judiciário em face de particulares, proprietários da faixa de terreno de interesse para a passagem das linhas de transmissão.

Conforme explicado em tópico anterior (3.2), o ordenamento jurídico brasileiro confere às Concessionárias do serviço a autorização para promover Desapropriações ou Servidões de Passagens, prestigiando, desse modo, a prestação de serviço público de energia elétrica. Essa Servidão pode ser constituída por três meios: por contrato ou acordo entre as partes – mediante escritura pública, em que o concessionário e os proprietários interessados estipulam, nos termos do mesmo Decreto, a extensão e limites do ônus, e os direitos e obrigações a ambas as partes; por decisão judicial – o juiz é que determina se vai ou não ser concedida a servidão e qual o valor da indenização; e, por fim, em decorrência de lei – a lei impõe que deverá ser feita a servidão de passagem.

Na prática, a judicialização é observada quando não é possível indenizar amigavelmente pela restrição, seja pela discordância quanto ao valor ofertado ou pelo insucesso em contatar o proprietário do imóvel. Nestes casos, a empresa aciona o judiciário indicando os valores que entende cabíveis a título de indenização segundo laudo técnico de natureza privada. As empresas obtêm então o deferimento de imissão provisória na posse do terreno expropriado em sede de decisão preliminar (interlocutória) que determina também o depósito judicial dos valores indicados como devidos pela empresa e, portanto, incontroversos.

A decisão final (sentença) acerca dos valores devidos como indenização e do estabelecimento definitivo de servidão administrativa é proferida ao final do processo, geralmente com o auxílio de perícia técnica judicial a fim de averiguar os reais impactos da servidão sobre o direito de propriedade e aferir o *quantum* devido.

As demandas ajuizadas por particulares em face de empresas eólicas correspondem a 18,5% dos processos analisados e trata-se em sua maioria de ações declaratórias de nulidade contratual e/ou indenização por danos morais e materiais. Nestas demandas, os particulares: 1) relatam descontentamento com os valores atribuídos a título de servidão administrativa; 2) ou buscam anular o contrato firmado com a empresa para o estabelecimento da servidão administrativa alegando o vício de lesão<sup>4</sup>; 3) ou pleiteiam indenização por danos causados à propriedade (supressão vegetal, violação de cerca) antes mesmo de ter sido estabelecida a servidão administrativa.

---

<sup>4</sup> Segundo o Código Civil, em seu art. 157, ocorre lesão quando alguém sob premente necessidade ou por inexperiência se obriga a prestação manifestamente desproporcional ao valor da prestação oposta (BRASIL, 2002).

Apenas 1,2% das ações, ou seja, 1 (um) dos 81 processos foi ajuizado por entidade legitimada para a tutela judicial de direitos coletivos. Trata-se de uma Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público em face de empresa de energia eólica e a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace) visando a proteção de direitos coletivos e difusos relativos à proteção do bioma de dunas, em Área de Preservação Permanente (APP), onde se questionou a instalação de um parque eólico. Esta ação foi declarada improcedente em função da falta de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, o que autorizou a sua construção em uma APP, bem como de exceção prevista na legislação florestal, a qual permite a intervenção/supressão da área de preservação nas hipóteses de utilidade pública ou de interesse social (art. 8º da Lei nº 12.651/2012 - Código Florestal) (BRASIL, 2012).

#### 4.2 Justiça distributiva: distribuição dos impactos positivos e negativos

Um compilado dos principais impactos positivos e negativos da implantação de parques eólicos discutidos judicialmente e como eles se distribuem entre os atores envolvidos de acordo com as decisões judiciais é apresentado no quadro 2.

**Quadro 2 – Distribuição de impactos positivos e negativos dos projetos de energia eólica discutidos judicialmente.**

Quais impactos positivos e negativos de parques eólicos foram disputados judicialmente?	Quais atores suportam os principais impactos positivos e negativos?
<b>Impactos Negativos</b>	<b>Atores impactados</b>
Danos ao meio ambiente e ecossistema local	Comunidades e ecossistemas locais
Danos ao meio ambiente cultural relacionado à interferência na paisagem natural	Comunidade local e trabalhadores economicamente dependentes do turismo
Restrição do uso de propriedade	Famílias de proprietários locais
Diminuição do valor econômico do imóvel	Famílias de proprietários locais
Restrição do desempenho da atividade econômica atrelada ao uso da terra	Famílias de proprietários que subsistem da agricultura e pecuária de pequeno porte

Perturbação do sossego causado por obras e movimentação na propriedade	Famílias de proprietários locais
Prejuízos à segurança decorrentes do risco de acidentes com a instalação de postes e fios de alta tensão	Famílias de proprietários locais e comunidades residentes próximas às instalações dos parques eólicos
Atraso ou comprometimento das obras de implantação dos parques eólicos em função da oposição social	Empresas concessionárias de energia eólica e a administração pública
<b>Impactos positivos</b>	<b>Atores beneficiados</b>
Indenização pelo uso da propriedade (faixa de servidão)	Famílias de proprietários locais
Exploração da atividade econômica de geração e distribuição de energia	Empresas concessionárias de energia eólica
Entrada em operação dos parques eólicos, com oferta de energia para o país	Administração pública

**Fonte:** dados da pesquisa (2024).

Conforme ilustrado, a distribuição dos impactos positivos e negativos dos projetos de energia eólica é evidentemente desigual, com a dinâmica de relações de poder operando sobre comunidades locais de modo que estas sejam o elo mais fraco e impactado da relação estabelecida entre particulares, empresas concessionárias de energia eólica e administração pública. Em um dos processos analisados, sobressai esta disparidade na sustentação do advogado dos proprietários locais almejando a desconstituição de servidão administrativa e a compensação pelos danos morais e materiais sofridos (autos do processo nº 0005704-15.2019.8.06.0089):

Antes da instalação dos parques eólicos e das linhas de transmissão, **os responsáveis pela empresa demandada, prometeram vários benefícios e benfeitorias para as comunidades e realizaram uma verdadeira “lavagem cerebral” nos moradores. Como: empregos, renda, desenvolvimento, asfalto nas estradas, construção de escolas, redução no valor cobrado na conta de energia. Era tudo muito novo e sem nenhum tipo de conhecimento por parte da comunidade dos malefícios que poderiam ocasionar.** Os moradores da comunidade sempre tiveram e foram beneficiados por um modo de viver, simples, sossegado, pacato e modesto. A agricultura sempre foi a principal fonte de renda e sustento das famílias. Na referida comunidade, com o advento da instalação das linhas de transmissão, tiveram seus modos de viverem totalmente prejudicados em virtude de não poderem usufruir de toda sua propriedade, meio pelo qual retira sua sobrevivência. Os malefícios ocasionados são enormes, além de prejuízos materiais. (...) **A facilidade de demonstrar garantias e direitos aos moradores foram amplas, entretanto, não se tem constatado esses benefícios. A empresa demandada, visa exclusivamente**

**fins econômicos, com ganhos financeiros elevados**, para ter noção, no ano de 2018, a empresa demandada teve lucro líquido em mais de 80 milhões. É fato, que muito antes das instalações das linhas de transmissão, já existiam as comunidades e os respectivos moradores, portanto, estes não podem ser prejudicados pela empresa instalada, objetivando exclusivamente ganhos financeiros. (grifo nosso).

Nesta demanda, foi atribuída indenização no valor de R\$ 616,00 (seiscentos e dezesseis reais) pela utilização de faixa de servidão correspondente a 40,00 X 30,98 metros a fim de garantir a passagem de linha de transmissão de energia elétrica. Neste caso, a alegação de danos morais e materiais sofridos, bem como a sustentação do valor irrisório que teria sido atribuído a fim de estabelecer a servidão administrativa não foram suficientes para ensejar o direito de reparação do proprietário na decisão judicial que findou o processo. A sentença adstringiu-se ao princípio *pacta sunt servanda* (os pactos devem ser cumpridos) ao estipular como válido e suficiente o valor aceito pelo proprietário quando da constituição de contrato de servidão constituído com a empresa concessionária.

No âmbito das sentenças de servidão administrativa analisadas, é recorrente a frase “*trata-se de ação de cunho exclusivamente patrimonial*” para referir-se à indenização que será atribuída pela utilização da área do imóvel que foi declarada de utilidade pública para a passagem de linhas de transmissão de energia elétrica. Desse modo, afasta-se de plano as suposições subjacentes de incomensurabilidade de valor que podem ser questionadas (O’neill, 1993).

Como anteriormente defendido, existem riscos em ver as respostas aos benefícios da comunidade simplesmente como uma agregação de respostas individuais e economicamente racionais. No caso dos projetos de energia eólica, as diferentes formas de atribuir valor ao meio ambiente para além da caracterização da propriedade privada como lote precificável e comercializável é determinante para a atitude de comunidades com relação aos “benefícios” que lhe são atribuídos, podendo em muitos casos estes serem considerados equivalentes a perdas. Esta é uma questão crítica para a energia eólica, onde a paisagem, os impactos visuais e as dinâmicas de uso do território influenciam muito as respostas sociais (Wolsink; Devilee, 2007).

Outro aspecto que convém ser destacado a respeito do insucesso na redistribuição de impactos por meio da concessão da reparação pretendida pelos particulares, diz respeito à regularização fundiária. Algumas das decisões analisadas sequer adentram no mérito da ação devido à ausência da comprovação de que o autor é de fato o titular da terra em discussão.

Nesses casos o autor da ação deixa de apresentar o registro imobiliário do terreno ou documento de comprovação de posse. Não demonstrando-se a titularidade, decai o pleito em busca da responsabilização civil e indenização por danos pleiteada em face da empresa de energia.

Esse fator encontra um ponto importante na relação entre proprietários e empresas de energia eólica, já alertado pela literatura, consistente na estrutura marcada pela irregularidade fundiária do país, que coloca o posseiro – aquele que utiliza a terra, mas não tem propriedade sobre ela – em posição de desvantagem (Maia; Basso; Souza, 2024). Aqui, essa relação precariza também o acesso ao judiciário e as possibilidades de se obter uma solução satisfatória na redistribuição de impactos dos empreendimentos.

## **5 DISCUSSÃO: QUÃO JUSTA É A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA OPERADA PELO JUDICIÁRIO?**

Os resultados da pesquisa indicam que a maioria das demandas envolvendo conflitos de energia eólica no estado do Ceará de competência da Justiça Estadual trata-se de ações de instituição de servidão administrativa ajuizadas por empresas de energia eólica em prol dos proprietários do terreno de interesse para a passagem de linhas elétricas. Nesse contexto, fundamentadas no interesse público, pode-se dizer que as discussões judiciais são pautadas por uma “regra de responsabilidade” (Bromley, 1989), em que já tendo sido operada a intervenção no interesse de um particular, busca-se corrigir os danos sofridos com relação ao fato e estipular uma compensação *ex post* (justa e devida indenização).

Este reequilíbrio é então operado pelo olhar neutro de um terceiro, neste caso o poder judiciário, como representante da vontade do Estado. Percebe-se que dentro da esfera da responsabilidade, não há uma real distribuição de impactos positivos e negativos (justiça distributiva), mas tão somente a estipulação de compensação como uma forma de reparar o dano já sofrido, constituindo-se, desta forma, a indenização como o único benefício instituído em prol dos proprietários (quadro 2).

Segundo Hazrati e Heffron (2021), o sistema jurídico atual de responsabilidade civil nunca forneceu um remédio para danos aos interesses ambientais na ausência de um dano direto e tem relutado em identificar um dano onde a lesão é marginal. Em muitos casos, os

danos ambientais podem não ser documentados ou significativos e a lesão pode se espalhar entre uma população difusa ou pode afetar não humanos e/ou gerações futuras. Assim, alguns estudiosos acreditam que a responsabilidade civil por si só não pode ser uma ferramenta eficaz para regular o meio ambiente.

Por outro lado, a dimensão de justiça restaurativa presente no conceito de justiça energética concentra-se em mitigar impactos, reparar danos, e possivelmente prevenir futuras lesões (Heffron; McCauley, 2017). A justiça restaurativa, portanto, poderia ser aplicada em casos ambientais nos quais não há um indivíduo específico como demandante e nenhum dano direto específico para os indivíduos existentes. Por exemplo, em situações nas quais as vítimas são as gerações futuras, a própria natureza ou o patrimônio do país. Este é um valor chave na utilização da justiça restaurativa (Hazrati; Heffron, 2021). Nesse contexto, a justiça restaurativa pode ser vista como o objetivo unificador da justiça energética e uma forma de informar as decisões sobre projetos de energia antes, durante e depois de sua implementação (Mang-benza; Baxter, 2021).

A pesquisa empreendida confirma o que a literatura tem identificado em sistemas energéticos do Sul Global, a exemplo de parques eólicos no México, Brasil e Quênia, nos quais injustiças emergem de processos consultivos excludentes, vasta assimetria de informação entre membros da comunidade afetada e tomadores de decisão, e alta dependência de recursos terrestres e marítimos que competem com a infraestrutura de energia renovável (Brannstrom *et al.*, 2022). No contexto brasileiro e, mais especificamente, do estado do Ceará, as assimetrias de poder do sistema energético, amparadas em barreiras institucionais, orientam as decisões judiciais de conflitos envolvendo projetos de energia eólica.

O mercado eólico do Brasil é dominado por grandes empresas, que representam um reposicionamento de *business players* já influentes na energia e infraestrutura do país (Soares; Gava; De Oliveira, 2021). O Brasil utilizou a política eólica para promover a industrialização por meio de requisitos de insumo local para componentes de turbinas eólicas, em vez de incentivar a propriedade comunitária. O sistema de leilões e outras escolhas institucionais favoreceram as grandes empresas. Como resultado, as escolhas da comunidade estão situadas dentro de estruturas regulatórias que desencorajam a propriedade comunitária de parques eólicos. Com efeito, no Brasil, “benefícios concretos” para as comunidades locais afetadas são, na melhor das hipóteses, imprevisíveis e podem ser mínimos (Hochstetler, 2020).

Notadamente, as diferenças de poder entre comunidades locais e elites regionais, que apoiam investidores em parques eólicos, podem aumentar as injustiças processuais (Brannstrom *et al.*, 2022). As relações de poder assimétricas que permeiam os sistemas energéticos, por sua vez, se perpetuam pelas mais diversas esferas institucionais, desde o poder executivo (a supremacia do interesse público privilegia a exploração da atividade econômica de geração e distribuição de energia), ao poder legislativo (legislação que facilita a instalação de parques eólicos sem que sejam previstos de modo claro e específico os benefícios para as comunidades afetadas) e, conseqüentemente, orientam o poder judiciário, que se adstringe à lei para julgar e que não pode adentrar no mérito administrativo a fim de questionar a matéria invocada como de interesse público. Além disso, tendo em vista a natureza indenizatória da extensa maioria das ações, as decisões empreendidas pelo judiciário sequer permitem transpor a esfera meramente patrimonial.

Assim como os resultados do estudo de caso empreendido por Elmallah e Rand (2022) sobre o processo de planejamento de parques eólicos aprovados em Ohio e Minnesota, que aponta para a existência de injustiça processual, na medida em que os membros da comunidade não “tinham voz” no processo e que a aprovação de um projeto era um fato consumado uma vez que “os arrendamentos são assinados”, a análise das decisões judiciais deste estudo permite conclusões semelhantes. A assinatura de contratos de servidão administrativa entre as companhias de energia eólica e os proprietários de imóveis locais é valorada como elemento suficiente para atestar a legalidade da passagem das linhas elétricas no terreno em questão, mesmo que a prestação em troca da utilização do terreno seja desproporcional ao prejuízo sofrido e que o proprietário não tivesse o devido conhecimento ou informação acerca das reais condições da obrigação assumida. As sentenças adstringiram-se em grande parte à aplicação técnica do princípio *pacta sunt servanda* (os pactos devem ser cumpridos).

Esta lógica nos contratos de servidão administrativa é a mesma encontrada repetidamente em contratos de arrendamento firmados por empresas de energia eólica no nordeste brasileiro. Isto porque, embora as normas de direito privado que regem este tipo de contrato, a exemplo do Estatuto da Terra e do Código Civil, tenham sido pensadas para proteger os direitos dos que estão arrendando a terra, na realidade não é o que acontece nessa situação. Na imponente maioria dos casos de arrendamento nas condições do semiárido

brasileiro, marcado por pequenas propriedades e minifúndios, os proprietários de terra não estão em posição de igualdade diante das empresas pois trata-se de agricultores com pouco poder aquisitivo (Maia; Basso; Souza, 2024).

Combinada à escassez de recursos financeiros, a assimetria se dá ainda pela falta de conhecimento jurídico, situação que coloca os proprietários ou posseiros de terra em posição desprivilegiada nesta relação, sendo muitas vezes coagidos a assinarem contratos mesmo que não saibam ler ou não entendam a linguagem utilizada nesse instrumento e não tenham sido devidamente informados ou instruídos para tanto. É o que se observa nas ações declaratórias de nulidade contratual e/ou indenização por danos ajuizadas por particulares em face de empresas eólicas buscando a anulação do contrato firmado para o estabelecimento da servidão administrativa alegando o vício de lesão.

Nesse sentido, conforme alertado por Traldi (2019), a lei falha em proteger os proprietários ou posseiros das terras utilizadas para a instalação dos empreendimentos pois o Estado, normalmente, não interfere nesse tipo de instrumento regido pelo direito privado, de modo que a equidade de poder entre as partes é subentendida e a ingerência estatal é dispensada.

Nas decisões judiciais analisadas envolvendo o instituto da servidão administrativa, há ainda uma complexidade adicional decorrente de estar ele pautado na utilidade pública, devendo o particular prestigiar a prestação do serviço público de fornecimento de energia elétrica, em detrimento de seu direito de propriedade. Assim, tendo sido declarada a utilidade pública para instituição de servidão administrativa por meio de Resolução Autorizativa da ANEEL, não cabe ao órgão jurisdicional questionar acerca da conveniência e oportunidade do ato autorizativo da instituição de servidão, já que se trata de ato administrativo. Portanto, nos termos do direito aplicado, havendo a declaração de utilidade pública, a desapropriação para fins de instituição de servidão administrativa deve ocorrer.

No entanto, embora os as comunidades locais tenham que abdicar do uso da propriedade em favor da coletividade, faz-se necessário destacar a contradição em torno de quem é beneficiado pelo “interesse público” que justifica a desapropriação. No caso da comunidade Xavier, em Camocim, parques eólicos foram construídos sobre dunas móveis a apenas 250 metros do perímetro residencial de uma comunidade tradicional cuja subsistência depende basicamente da pesca artesanal e agricultura familiar. Apesar do parque eólico ter

iniciado a sua operação em agosto de 2009 com 50 turbinas capazes de gerar 104,4 MW, a comunidade não teve garantido o acesso a eletricidade até mais de um ano após a operação do parque eólico e a compensação por todos os anos só ocorreu efetivamente em 2013, após a intervenção do Ministério Público (Brannstrom et al., 2017; Gorayeb; Brannstrom, 2020).

A falta de acesso à eletricidade na comunidade situada a poucos metros de uma central de energia eólica em pleno funcionamento, e que só obteve acesso ao serviço com base em um esforço coletivo da própria Associação de Moradores, comunica que a restrição da propriedade baseada na utilidade pública - que deve se revestir em favor da coletividade - pode negligenciar minorias e ocasionar problemas de justiça distributiva, como a falha de assegurar o direito básico de acesso a energia por aqueles diretamente afetados pela sua geração, uma contradição fundamental que propaga a problemática da pobreza energética.

Nessa linha de intelecção, somente uma interpretação mais valorativa de todos os direitos envolvidos – à dignidade, à propriedade, ao trabalho, ao bem-estar social e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado das comunidades – e de embasamento constitucional, que alcançasse instâncias e tribunais superiores, poderia redirecionar o *modus operandi* do judiciário nestas demandas. No entanto, mesmo nesta hipótese os efeitos da decisão seriam limitados e insuficientes para tornar os projetos de energia eólica do estado do Ceará de fato compatíveis com os princípios de justiça energética levantados ao longo deste estudo.

De fato, a justiça distributiva operada pelo judiciário nas demandas envolvendo conflitos de energia eólica aqui analisadas não foi “injusta”, senão coerente com as escolhas institucionais que moldam o sistema energético brasileiro. Neste sentido, a busca por um sistema energético que distribui de forma justa tanto os benefícios quanto os custos dos serviços de energia e que contribui para uma tomada de decisão energética mais representativa e imparcial (Sovacool *et al.*, 2016) requer uma reestruturação mais ampla.

Isto é, requer-se: 1) uma atuação planejada, transparente e participativa para a tomada de decisão; 2) amparada por uma legislação que redistribui equitativamente os ônus e bônus dos parques eólicos por meio de políticas de compensações tangíveis e alinhadas com os meios de subsistência locais; e, por fim, 3) executadas por uma administração pública dotada de vontade política para aplicar tais mecanismo com lisura, sem valer-se da discricionariedade ou da narrativa de supremacia do interesse público para propagar assimetrias de poder, favorecendo o empresariado e negligenciando grupos minorizados.

## CONCLUSÃO

Estudos sobre justiça energética têm evoluído nas últimas décadas, introduzindo preocupações éticas e de justiça no modo como os sistemas energéticos estruturam-se globalmente. O presente estudo analisou 81 decisões judiciais de demandas envolvendo conflitos de energia eólica no estado do Ceará nos últimos 20 anos e ajudou a compreender como foram distribuídos os impactos positivos e negativos dos projetos ao longo desses processos.

Conclui-se que as relações de poder que formam e são simultaneamente retroalimentadas pelas escolhas institucionais energéticas distribuem de forma assimétrica os ônus e bônus dos parques eólicos implantados no estado. As comunidades locais afetadas pelos projetos são o elo mais frágil da relação formada entre empresas do setor energético, administração pública e particulares. Os benefícios obtidos por estes últimos são imprevisíveis e mínimos. Na maioria das decisões judiciais em questão, resumem-se a uma indenização pela faixa de terreno que se torna inutilizável em prol da passagem das linhas de transmissão elétrica. Desse modo, não há uma real redistribuição de ônus e bônus operada pelo judiciário, mas tão somente uma reparação pelos danos já sofridos.

Nesse contexto, a incomensurabilidade dos valores atribuíveis ao território não é comportada pela visão técnica e patrimonial das demandas de servidão administrativa que chegam ao judiciário. De modo que não se considera as histórias por trás do desenvolvimento dos empreendimentos, bem como as conexões dos residentes com a terra por meio de seus meios de subsistência e propriedades. O déficit de demandas coletivas (apenas uma ação encontrada) também é um fator prejudicial neste sentido, uma vez que a própria natureza deste tipo de ação, que cuida de interesses difusos e coletivos, poderia ajudar a ampliar a discussão sobre justiça distributiva para além do aspecto meramente patrimonial. Danos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural e aos modos de viver locais poderiam ser invocados nestas demandas.

Outrossim, o poder judiciário não é capaz de isoladamente tornar o sistema energético justo, motivo pelo qual o próprio modo de decidir do julgador esbarra em barreiras institucionais construídas pelo legislativo e executivo, orientando e desenhando os limites da

decisão proferida. Nesse sentido, depreende-se como fundamental que a perspectiva da justiça processual e de reconhecimento estejam presentes no desenho de políticas energéticas, a fim de ajudar a compreender e orientar a ação política em torno da aceitação social de projetos de energia eólica. O processo de tomada de decisão nesse tipo de infraestrutura deve incluir estruturas de informação, oportunidades de participação e adaptação para responder às mudanças de preocupações e ao conhecimento local. Assim como valorizar e empoderar as pessoas normalmente deixadas à margem, excluídas da definição e solução do que as aflige.

Assim, uma reestruturação mais ampla do sistema energético é necessária para garantir uma distribuição justa dos benefícios e custos dos serviços de energia. Isso envolve políticas de compensação tangíveis e alinhadas com os meios de subsistência locais, além de uma administração pública comprometida com a aplicação imparcial dessas políticas, em favor da coletividade.

Futuras pesquisas podem complementar este estudo aprofundando: 1) a análise de como a narrativa de supremacia do interesse público pode negligenciar minorias; 2) como a perspectiva de outros princípios de justiça energética como a de reconhecimento, procedimental e restaurativa podem orientar a formulação de políticas energéticas; 3) a importância das demandas coletivas para transpor o aspecto exclusivamente patrimonial de demandas judiciais em conflitos de energia eólica; e 4) os aspectos de legalidade dos contratos de servidão administrativa elaborados por empresas geradoras de energia, como cláusulas abusivas e vedação de acesso ao judiciário.

## REFERÊNCIAS

BANERJEE, Aparajita; SCHUITEMA, Geertje. How just are just transition plans? Perceptions of decarbonisation and low-carbon energy transitions among peat workers in Ireland. **Energy Research & Social Science**, v. 88, p. 102616, 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629622001207>. Acesso em: 10 out. 2024.

BATEL, Susana. Research on the social acceptance of renewable energy technologies: Past, present and future. **Energy Research & Social Science**, v. 68, p. 101544, 2020.

BRANNSTROM, Christian et al. Is Brazilian wind power development sustainable? Insights from a review of conflicts in Ceará state. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 67, p. 62-71, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1364032116304804>. Acesso em: 10

out. 2024.

BRANNSTROM, Christian et al. What explains the community acceptance of wind energy? Exploring benefits, consultation, and livelihoods in coastal Brazil. **Energy Research & Social Science**, v. 83, p. 102344, 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (...). 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Ano CXLIX, n. 102, 28 maio 2012. Seção 1, p.1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 10 out. 2024.

BROMLEY, Daniel W. 1989. Property relations and economic development: the other land reform. **World Development**, n. 17(6): 867-877.

BROWN, Keith Brower. Wind power in northeastern Brazil: Local burdens, regional benefits and growing opposition. **Climate and Development**, v. 3, n. 4, p. 344-360, 2011.

CASIMIRO, X. X. I. V.; MELO, Lúgia Maria Silva; CARVALHO, Harley. Para cidades justas, em rede e inteligentes: uma agenda pública pelo direito à cidade sustentável. **International Journal of Digital Law, Belo Horizonte**, v. 2, n. 1, p. 199-215, 2021.

COWELL, Richard; BRISTOW, Gill; MUNDAY, Max. Acceptance, acceptability and environmental justice: the role of community benefits in wind energy development. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 54, n. 4, p. 539-557, 2011.

ELLIS, Geraint; FERRARO, Gianluca. The social acceptance of wind energy: Where we stand and the path ahead. In: **International Energy Agency-Task 28 Social Acceptance of Wind Energy Workshop**. 2017.

ELMALLAH, Salma; RAND, Joseph. "After the leases are signed, it's a done deal": Exploring procedural injustices for utility-scale wind energy planning in the United States. **Energy Research & Social Science**, v. 89, p. 102549, 2022.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço Energético Nacional 2022. EPE/MME, Brasília. 2022. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2022>. Acesso em: 10 out. 2024.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço Energético Nacional: Ano Base 2016. EPE/MME, Brasília. 2016. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-ben>. Acesso em: 10 out. 2024.

FRASER, Nancy et al. Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation. **Culture and economy after the cultural turn**, v. 1, p. 25-52, 1999.

FREITAS, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. Metodologia de análise de decisões. **Universitas Jus**, v. 2, 2010. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/jus/article/view/1206>. Acesso em: 10 out. 2024.

GOODIN, Robert E. **Green political theory**. John Wiley & Sons, 2013.

GORAYEB, Adryane; BRANNSTROM, Christian. Caminhos para uma gestão participativa dos recursos energéticos de matriz renovável (parques eólicos) no nordeste do Brasil. **Mercator (Fortaleza)**, v. 15, p. 101-115, 2016.

GORAYEB, Adryane; BRANNSTROM, Christian. Licenciamento Ambiental e Oposição Social à Energia Eólica: estudo de caso com foco no social gap em comunidade litorânea do Ceará, Brasil'. **Magazine of Geography (Recife)**, v. 37, n. 3, 2020.

GORAYEB, Adryane et al. Wind-energy development causes social impacts in Coastal Ceará state, Brazil: the case of the Xavier Community. **Journal of Coastal Research**, n. 75 (10075), p. 383-387, 2016.

HAZRATI, M.; HEFFRON, R. J. Conceptualising restorative justice in the energy transition: Changing the perspectives of fossil fuels. **Energy Research & Social Science**, v. 78, p. 102-115, 2021.

HEFFRON, Raphael J.; MCCAULEY, Darren. The concept of energy justice across the disciplines. **Energy Policy**, v. 105, p. 658-667, 2017.

HOCHSTETLER, Kathryn. **Political economies of energy transition: wind and solar power in Brazil and South Africa**. Cambridge University Press, 2020.

LAI, Huei-Ling. Foregrounding the community: Geo-historical entanglements of community energy, environmental justice, and place in Taihsi Village, Taiwan. **Environment and Planning E: Nature and Space**, v. 5, n. 2, p. 666-693, 2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/25148486211000745>. Acesso em: 10 out. 2024.

LLOVERAS, Javier et al. Mobilising sense of place for degrowth? Lessons from Lancashire's anti-fracking activism. **Ecological Economics**, v. 183, p. 106754, 2021.

MEIRELES, A. J. A. Danos socioambientais originados pelas usinas eólicas nos campos de dunas do nordeste brasileiro e critérios para definição de alternativas locais. **Confins**, v. 11, p. 1-20. 2011

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; BASSO, Ana Paula; SOUZA, Karolina Maria Fonseca de. A necessidade da regularização fundiária prévia em áreas de potencial eólico como mecanismo de proteção dos posseiros ante o processo de expansão energética: o caso de Santa Luzia, Paraíba, Brasil. **Geografares**, n. 38, 2024. Disponível em: <https://journals.openedition.org/geografares/12857>. Acesso em: 10 out. 2024.

MEIRELES, A. J. et al. Impactos socioambientais da energia eólica no litoral cearense. Correia, LJA; Oliveira, VPV; Maia, JA. **Evolução das paisagens e ordenamento territorial de ambientes interiores e litorâneos**. Fortaleza: Expressão Gráfica, p. 156-169, 2015.

MOVIMENTO ECONÔMICO. **Ceará firma parceria com Banco Mundial para avançar com hidrogênio verde**. 13 de maio de 2022. Disponível em: <https://movimentoeconomico.com.br/estados/2022/05/13/ceara-firma-parceria-com-banco-mundial-para-avancar-com-hidrogenio-verde/>. Acesso em: 10 out. 2024.

O'NEILL, John; SAGOFF, Mark. Ecology, policy and politics. **Trends in Ecology and Evolution**, v. 9, n. 12, p. 498, 1994.

PLATAFORMA CEARÁ 2050. **Atividade 3. Elaboração da Visão de Futuro e Objetivos Estratégicos**. Novembro de 2018. Disponível em: [http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2019/01/ceara-2050-produto-3-3-visao\\_objetivos\\_indicadores metas\\_24-11.pdf](http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2019/01/ceara-2050-produto-3-3-visao_objetivos_indicadores metas_24-11.pdf). Acesso em: 10 out. 2024.

PINTO, D. G.; MONZONI NETO, M. P.; ANG, H. G. **Grandes obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes** [recurso eletrônico] / organizadores: Daniela Gomes Pinto, Mario Prestes Monzoni Neto, Hector Gomez Ang. – 2.ed. – São Paulo: FGV-EAESP/FGVces, 302 p. 2018.

RIBEIRO, Cláudio. **Tremembés temem perder acesso e rejeitam eólicas no mar**. Jornal O Povo. 25 de maio de 2022. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2022/05/25/tremembes-temem-perder-acesso-e-rejeitam-eolicas-no-mar.html>. Acesso em: 10 out. 2024.

RIBEIRO, Gilmar Lopes. **Parques eólicos-Impactos socioambientais provocados na região da praia do Cumbe, no município de Aracati Ceará**. 2013. 2013. Tese de Doutorado. Tese. (Doutorado em Geografia)–Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro-SP.

SIMCOCK, Neil; FRANKOWSKI, Jan; BOUZAROVSKI, Stefan. Rendered invisible: institutional misrecognition and the reproduction of energy poverty. **Geoforum**, v. 124, p. 1-9, 2021. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718521001421>. Acesso em: 10 out. 2024.

SOARES, Ítalo Nogueira; GAVA, Rodrigo; DE OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Political strategies in energy transitions: Exploring power dynamics, repertoires of interest groups and wind energy pathways in Brazil. **Energy Research & Social Science**, v. 76, p. 102076, 2021.

SOVACOOOL, Benjamin K. et al. Conflicted transitions: Exploring the actors, tactics, and outcomes of social opposition against energy infrastructure. **Global environmental change**, v. 73, p. 102473, 2022. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378022000115>. Acesso em: 10 out. 2024.

SOVACOOOL, Benjamin K. et al. Energy decisions reframed as justice and ethical concerns. **Nature Energy**, v. 1, n. 5, p. 1-6, 2016. Disponível em:

<https://www.nature.com/articles/nenergy201624>. Acesso em: 10 out. 2024.

SOVACOOOL, Benjamin K.; DWORKIN, Michael H. **Global energy justice**. Cambridge University Press, 2014. Disponível em:

[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=G\\_hkBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR13&dq=B.+Sovacool,+M.+Dworkin,+Global+Energy+Justice,+Cambridge+University+Press,+Cambridge,+UK,+2014.+&ots=MtLnEjDrnh&sig=9pAi6g3zMVzMzGRcGSLzC81IC4U](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=G_hkBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR13&dq=B.+Sovacool,+M.+Dworkin,+Global+Energy+Justice,+Cambridge+University+Press,+Cambridge,+UK,+2014.+&ots=MtLnEjDrnh&sig=9pAi6g3zMVzMzGRcGSLzC81IC4U). Acesso em: 10 out. 2024.

SOVACOOOL, Benjamin K. What are we doing here? Analyzing fifteen years of energy scholarship and proposing a social science research agenda. **Energy Research & Social Science**, v. 1, p. 1-29, 2014. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629614000073>. Acesso em: 10 out. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ (TJCE). Consulta de Julgados de Primeiro Grau. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjpg/>. Acesso em: 10 out. 2024.

TRALDI, M. **Acumulação por despossessão**: a privatização dos ventos para a produção de energia eólica no semiárido brasileiro. 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

VAN DER HORST, Dan. NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies. **Energy policy**, v. 35, n. 5, p. 2705-2714, 2007.

WOLSINK, Maarten; DEVILEE, Jeroen. The motives for accepting or rejecting waste infrastructure facilities. Shifting the focus from the planners' perspective to fairness and

community commitment. *Journal of environmental planning and management*, v. 52, n. 2, p. 217-236, 2009.

**Sobre as autoras:**

**Emilia Davi Mendes** | *E-mail:* [emiliadmendes@outlook.com](mailto:emiliadmendes@outlook.com)

Advogada (OAB/CE 47.908). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduanda em Direitos, Desigualdades e Governança Climática pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

**Flávia Mendes de Almeida Collaço** | *E-mail:* [flaviacollaco@hotmail.com](mailto:flaviacollaco@hotmail.com)

Professora do Departamento de Hidráulica e Saneamento (SHS), da Escola de Engenharia de São Carlos da USP (EESC-USP). Mestre e Doutora em Energia pelo Programa de Pós-Graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente (IEE) na USP. Graduada em Gestão de Políticas Públicas (2012) pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP).

**Data de Submissão:** 17 de julho de 2024.

**Data da Triagem de Diretrizes:** 02 de Agosto de 2024.

**Data da Triagem de Qualidade:** 07 de fevereiro de 2024.

**Data de Envio para Avaliação:** 09 de Agosto de 2024.

**Data da Primeira Avaliação:** 14 de Setembro de 2024.

**Data da Segunda Avaliação:** 19 de Agosto de 2024.

**Data de Publicação:** 30 de Outubro de 2024.

**Corpo Editorial:**

**Editora- Adjunta:** L.S.G

**Editora Associada:** F.L.S

**Pareceristas:** 2

