

Participação pública no planejamento energético brasileiro: entre lógicas centralizadoras e desafios contemporâneos



Sthéfanny S.
Frizzarim*

Resumo: A história do setor energético brasileiro revela um padrão persistente de exclusão decisória e subordinação a interesses econômicos hegemônicos. Marcado por ciclos de centralização estatal e liberalização de mercado, o setor negligenciou sistematicamente os impactos territoriais e ambientais de suas decisões. A fragilidade dos mecanismos participativos, agravada por retrocessos recentes, revela uma governança capturada por interesses corporativos. Diante dos desafios da transição energética, reconstruir espaços deliberativos plurais e vinculantes é condição indispensável na garantia de uma transição energética justa.

O planejamento energético brasileiro se desenvolveu inicialmente sob uma lógica centralizadora, fortemente orientada por interesses estatais e pelo imperativo do crescimento econômico. Durante grande parte do século XX, especialmente no contexto de industrialização nacional e de fortalecimento do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, o setor energético foi estruturado com foco na expansão da oferta e na construção de grandes empreendimentos — como usinas hidrelétricas — sob o comando de empresas estatais, como a Eletrobras, criada em 1962.

Esse modelo refletia a crença na energia como vetor do progresso e da integração territorial, atribuindo ao Estado um papel preponderante no planejamento e na execução das políticas energéticas (GOLDEMBERG, 2007), e era fortemente marcado por uma abordagem tecnocrática, quantitativa, e centrada em indicadores econômicos, sem considerar de forma significativa os impactos sociais, ambientais ou territoriais das decisões adotadas (SIQUEIRA; CORTEZ, 2020). Essa lógica

*Universidade de São Paulo USP.

Palavras-chave: participação social; planejamento energético; transição energética justa.

reforçou a exclusão de atores sociais não estatais ou não técnicos dos processos decisórios, o que se refletiu em uma trajetória de baixa institucionalização da participação social no setor.

Nos anos 1990, o setor passou por uma reestruturação profunda, alinhada ao ideário neoliberal e às diretrizes do Consenso de Washington. Esse processo incluiu a privatização de ativos públicos, a desverticalização das empresas do setor elétrico e a criação de um novo marco regulatório orientado pela lógica de mercado. A reconfiguração institucional visou reduzir a presença direta do Estado na operação e na gestão do setor, promovendo a liberalização dos mercados de energia e a criação de ambientes competitivos tanto na geração quanto na comercialização de energia (MERCEDES; RICO; POZZO, 2015). Nesse contexto, o planejamento energético, embora formalmente mantido como uma função estatal, foi progressivamente esvaziado de sua capacidade de coordenação estratégica, passando a ser subordinado aos princípios da eficiência econômica, da competição e da atratividade para o investimento privado. Essa racionalidade manteve uma lógica de decisões orientadas por critérios de curto prazo com crescente dificuldade de incorporação de aspectos socioambientais e territoriais nos processos decisórios.

A crise dos apagões ocorrida em 2001 evidenciou as fragilidades estruturais de um setor elétrico excessivamente orientado pelas dinâmicas de mercado, com baixa capacidade de coordenação estatal e carência de planejamento energético de longo prazo (SIQUEIRA; CORTEZ, 2020). A partir de 2003, com a reorientação política do governo federal, iniciou-se um processo de reconstrução institucional do setor, fundamentado na retomada do papel do Estado no planejamento energético e na busca por maior segurança energética (MERCEDES; RICO; POZZO, 2015). Nesse contexto, foi criada, em 2004, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), com o objetivo de subsidiar tecnicamente o processo decisório por meio da elaboração de estudos estratégicos, como o Plano Nacional de Energia (PNE) e o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE).

No mesmo período, foram sendo instituídos mecanismos formais de participação social, sobretudo por meio de consultas e audiências públicas conduzidas pela EPE e pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), relacionadas principalmente às etapas procedimentais dos planos e aos processos regulatórios. Ainda que representem um avanço ao institucionalizar espaços de escuta e reconhecer a importância da sociedade civil na formulação de políticas energéticas, as contribuições não são vinculantes e pouco influenciam decisões tecnicamente e economicamente pré-estabelecidas. A participação social ocorre de forma secundária, concentrando-se especialmente nos processos de licenciamento ambiental de projetos já definidos, o que impede a incorporação efetiva das demandas sociais, especialmente das populações vulnerabilizadas. Dessa forma,

a participação social é frequentemente segmentada e deslocada para instâncias paralelas ao planejamento central, dificultando a incorporação efetiva de demandas sociais no cerne das decisões energéticas.

Três problemas centrais comprometem a efetividade desses mecanismos: i) o descolamento temporal - as contribuições sociais são solicitadas após a definição técnica e econômica dos projetos; ii) a complexidade técnica dos documentos, sem adaptação para compreensão pública; iii) a ausência de processos formativos que equalizem a assimetria de conhecimento entre especialistas e cidadãos.

Essas limitações foram agravadas pelo desmonte de políticas institucionais de participação que ocorreu em 2019, com a revogação da PNPS, marco normativo que havia institucionalizado instâncias e instrumentos de diálogo entre Estado e sociedade, resultando em expressivo retrocesso na consolidação de uma governança energética democrática, transparente e inclusiva. Essa tendência regressiva ocorreu em um momento em que os desafios contemporâneos, como a crise climática, a transição energética e o aprofundamento das vulnerabilidades socioambientais, exigem uma reconfiguração dos processos decisórios.

Paralelamente, tramitam propostas legislativas coordenadas que ameaçam desestruturar os poucos mecanismos participativos existentes. O Projeto de Lei 2.159/2021 é emblemático nesse sentido. Sob o pretexto de desburocratizar o licenciamento ambiental, o projeto flexibiliza salvaguardas socioambientais, dispensando licenças para atividades de alto impacto, reduzindo exigências como Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e consultas públicas. Isso enfraquece a fiscalização, limita a transparência e viola direitos garantidos por tratados internacionais (Convenção 169 da OIT, Acordo de Escazú). Embora a participação no licenciamento já fosse limitada — muitas vezes simbólica e sem influência efetiva —, o PL agrava o problema: elimina audiências públicas para empreendimentos impactantes e cria um ambiente normativo hostil ao controle social. O resultado é o esvaziamento de espaços já precários, dificultando a defesa de territórios por comunidades e organizações da sociedade civil.

Esta situação é ilustrada de forma contundente na atual disputa em torno da exploração de petróleo na Margem Equatorial, onde a realização de leilões de blocos exploratórios, com forte presença de corporações transnacionais e ausência de debate público significativo, revela a predominância de interesses econômicos de curto prazo sobre a soberania nacional e os direitos das populações locais. A realização desses leilões sob o regime de concessão, com ampla participação de empresas multinacionais (FUP, 2025), evidencia uma estratégia governamental centrada na intensificação da exploração de combustíveis fósseis, sem transparência decisória e com marginalização das comunidades diretamente afetadas.

Ao priorizar a expansão da fronteira petrolífera, o governo não apenas marginaliza comunidades afetadas, mas também contradiz compromissos climáticos do Brasil, como o Acordo de Paris. A política energética atual reforça um modelo predatório orientado pelo mercado e pela expansão da oferta por meio de grandes empreendimentos de energia, que subordina a justiça ambiental e a participação democrática aos interesses de curto prazo. Trata-se, portanto, de um movimento que enfraquece os mecanismos de controle social e exclui a sociedade civil da gestão dos recursos energéticos.

Dessa forma, a erosão das garantias participativas no planejamento energético compromete não apenas os direitos civis e ambientais, mas também a própria capacidade do país de

construir um modelo energético justo, sustentável e soberano. A exclusão das comunidades e territórios dos processos decisórios tende a acirrar desigualdades, intensificar conflitos socioambientais e agravar os efeitos da transição energética sobre grupos historicamente vulnerabilizados. Assim, a reconstrução e o fortalecimento de instrumentos participativos devem ser compreendidos como condição necessária para a consolidação de políticas energéticas alinhadas aos princípios democráticos, à equidade territorial e à proteção dos bens comuns. Afinal, sem participação efetiva, a democracia se reduz a uma mera formalidade, e o planejamento energético se torna instrumento de reprodução de lógicas extrativistas e de subordinação aos interesses do mercado, em detrimento do bem-estar coletivo e da sustentabilidade do país.

Diante do exposto, conclui-se que fortalecer espaços deliberativos vinculantes e plurais, capazes de incorporar diferentes saberes, interesses, e formas de participação social é condição indispensável para que o planejamento energético avance de forma democrática, sendo essencial não apenas para assegurar a confiabilidade da oferta e a eficiência econômica, mas também para orientar a transição energética justa.

Referências

FEDERAÇÃO ÚNICA DOS PETROLEIROS (FUP). **Soberania em risco: multinacionais fazem a festa em leilões de concessão da Margem Equatorial brasileira**. Disponível em: <https://fup.org.br/soberania-em-risco-multinacionais-fazem-a-festa-em-leilao-de-concessao-da-margem-equatorial-brasileira/>. Acesso em 23 jun 2025.

GOLDEMBERG, José; LUCON, Oswaldo. Energia e meio ambiente no Brasil. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 21, n. 59, p. 7-20, abr. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142007000100003>.

MERCEDES, Sonia Seger Pereira; RICO, Julieta A. P.; POZZO, Liliana de Ysasa. Uma revisão histórica do planejamento do setor elétrico brasileiro. **Revista USP**, [S.L.], n. 104, p. 13-36, 5 mar. 2015. Universidade de Sao Paulo, Agencia USP de Gestao da Informacao Academica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i104p13-36>.

SIQUEIRA, Arthur Mendonça Quinhones; BERMANN, Célio. Fundamentos do planejamento energético centralizado e do descentralizado. **Revista Brasileira de Energia**, [S.L.], v. 26, n. 1, 16 dez. 2020. Revista Brasileira de Energia. <http://dx.doi.org/10.47168/rbe.v26i1.561>.

