

A Política Energética Nacional à luz da Lei 11.097/05 – aspectos sócio-econômicos na viabilidade do biodiesel.

João Vidal da Cunha

Advogado militante na área ambiental.

Sumário: 1- Introdução; 2 – Políticas ambientais; 2.1 - Política Nacional do Meio Ambiente; 2.2 - Política Energética Nacional; 2.3 – Protocolo de Quioto e Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL); 3 – Biodiesel na matriz energética brasileira; 4 – Conclusões; Referências.

1- Introdução

Não é de hoje que os mais variados meios de comunicação vêm noticiando quebras e quebras de recordes nos preços dos barris de petróleo, da mesma forma que novas investidas militares anglo-americanas aos países árabes tem sido feitas objetivando o domínio de territórios petrolíferos em busca do vulgarmente apelidado “ouro preto”.

Em meio a um panorama político e econômico de total colapso, a situação ambiental não poderia ser diferente. Os prejuízos ambientais trazidos pela queima de combustíveis fósseis, especialmente o petróleo, atingiram níveis já intoleráveis, superando até as perspectivas menos positivas de especialistas feitas há poucos anos atrás.

Concomitante as tentativas impostas pelo Protocolo de Quioto na redução da emissão dos gases que causam o efeito estufa, o planeta tem visto o incessante e gradual esgotamento das reservas petrolíferas, sem que o mercado mundial tenha, ainda, consagrado um combustível econômico e potencialmente proveitoso que seja capaz de suceder o petróleo.

A adoção de condutas preservacionistas encontra lastro no ordenamento jurídico pátrio, no que a Constituição Federal de 1988, inspirada pela Conferência de Estocolmo de 1972 e Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, passou a entender que as agressões ao meio ambiente implicam em agressões diretas ao homem. Diversos instrumentos técnico-jurídico-normativos têm possibilitado frear os efeitos danosos trazidos pelas atividades humanas ao meio ambiente, tais como o licenciamento ambiental, o EIA/RIMA e até mesmo, para fins do presente ensaio, o advento de leis contempladoras no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Diante desse propósito, o Brasil tem acenado com algumas promissoras inovações no campo do desenvolvimento de energias limpas as quais, inobstante o incipiente investimento do governo federal, busca alternativas viáveis aos problemas trazidos pela crise energética mundial, incrementando a matriz energética brasileira.

2 – Políticas ambientais

As ações predatórias do homem industrial do começo do século XIX em busca do desenvolvimento e tecnologias aceleraram o processo de degradação do meio ambiente, principalmente quanto a alterações significativas no clima do planeta e do abuso relativo aos recursos ambientais não renováveis.

Preocupações e conseqüências dos atos praticados a partir da Revolução Industrial em busca do desenvolvimento só vieram à discussão em meados da década de 70, especificamente na Convenção de Estocolmo de 1972. Era necessário compatibilizar crescimento econômico e natureza, ou seja - o desenvolvimento econômico de hoje deve se realizar sem comprometer as futuras gerações.

As primeiras idéias de desenvolvimento sustentável só então foram objeto de debate nas conferências pelo mundo. A consciência de que os capitais materiais podem reverter em

investimentos do produto não é compatível a idéia de que os capitais naturais são finitos e tendentes ao decréscimo e restrições ao crescimento futuro, gerando uma não sustentabilidade caso seu uso não seja racional. (FERNANDES, 2006).

2.1 – Política Nacional do Meio Ambiente

Em meio a esse panorama, o ordenamento jurídico brasileiro adotou em sua Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pela Lei 6.938/81, o objetivo da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

É na compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico que os anseios da Política Nacional do Meio Ambiente se norteiam. O uso racional e proteção dos recursos naturais são pedra fundamental para um modelo de desenvolvimento sustentável.

Ademais, pretende também a aludida lei, desenvolver e difundir pesquisas e tecnologias de manejo orientadas para o uso racional dos recursos naturais, bem como a divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Interessante para posterior compreensão dos tópicos seguintes deste ensaio trazer o disposto no artigo 5º da supracitada norma legal que trata das diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente:

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único. As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

2.2 – Política Energética Nacional

Alguns anos atrás o Brasil passou por uma grande crise de abastecimento de energia em decorrência de vários fatores políticos, sociais, econômicos e climatológicos. O fenômeno do “apagão” ocorreu em consequência de uma política de mau aproveitamento do potencial energético do país, sobretudo do potencial no fornecimento de energia não-convencional. Situação semelhante pode se repetir com a iminente crise política do Brasil com a Bolívia, onde o Presidente Evo Morales pretende nacionalizar os recursos naturais bolivianos - gás natural – cuja consequência é a redução no abastecimento do mercado brasileiro que ainda não é auto-sustentável nessa matéria.

O evento descrito acima ilustra a real situação da falta de engajamento político no setor energético nos últimos anos para a efetiva consagração de outros complexos energéticos que não o petróleo.

A política nacional energética está contemplada na Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997. Apesar desta norma estar fundamentalmente voltada para o setor do petróleo, principal complexo energético da matriz nacional, mister destaca-la nas suas diretrizes e objetivos.

Para fins de atender os anseios do presente ensaio, ressalta-se no artigo 1º da aludida lei, os seguintes incisos:

Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

[...]

II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;

[...]

X - atrair investimentos na produção de energia;

XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional (redação dada pela Lei 11.097, de 2005).

Nesse mesmo sentido, a lei 9.478/97 em seu art. 2º, ainda institui o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, que tem a atribuição de propor ao Presidente da República, políticas nacionais e medidas específicas destinadas a:

I - promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com os princípios enumerados no capítulo anterior e com o disposto na legislação aplicável;

II - assegurar, em função das características regionais, o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo as medidas específicas ao Congresso Nacional, quando implicarem criação de subsídios;

III - rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do País, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis;

IV - estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, da energia solar, da energia eólica e da energia proveniente de outras fontes alternativas (Redação dada pela Lei 11.097, de 2005).

V - estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender as necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado, e assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991.

[...].

Diante dos objetivos e diretrizes norteadoras da política nacional energética e do CNPE, podemos concluir que, apesar da importância maior relegada ao petróleo, há uma preocupação em promover e ampliar o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país, sobretudo diante de uma plataforma do desenvolvimento sustentável.

Nesse aspecto é que desponta a potencialidade do Brasil na promoção de desenvolvimento sustentável à base de energia limpa capaz de incrementar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos, atraindo investimentos na produção de energia com vistas, principalmente, a proporcionar uma melhor disputa econômica no cenário nacional.

2.3 – Protocolo de Quioto e Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL)

Em meio a toda essa problemática de crise energética, o esgotamento das fontes de energia convencional, leia-se petróleo, não parece ser a de maior alerta já que estudos apontam uma previsão de 30 a 40 anos para as reservas de fonte de energia fóssil.

Os impactos ambientais no uso de energia, sua produção e consumo, são questões de maior relevância em qualquer que seja a fonte principal da matriz energética de um país.

Como já mencionado, o mundo pós Revolução Industrial acelerou seu processo desenvolvimentista a base do uso de combustíveis fósseis os quais configuram-se como uma fonte de energia extremamente poluente à biosfera. A equação entre o potencial energético deste tipo de energia convencional e degradação ao meio ambiente é diretamente proporcional.

Dentre as consequências ocasionadas, o aumento global da temperatura soou como um despertar à população mundial para as questões ambientais diante das ações antrópicas causadas pelo homem.

A Rio-92 foi a primeira conferência mundial a reconhecer a gravidade do efeito estufa ao meio ambiente, propondo recomendações genéricas no sentido de reduzir a emissão desses gases. A série de discussões e propostas culminou com a assinatura do Protocolo de Quioto que prevê a redução da emissão global dos gases prejudiciais à camada de ozônio em 5,2% até 2012, em relação às emissões em 1990. Este instrumento legal ainda reconhecia o princípio da “responsabilidade compartilhada e diferenciada” pelo aquecimento global, impondo maiores atribuições aos países industrializados, maiores responsáveis pela emissão de gases de efeito estufa. Caberia ainda à estas potências industriais a obrigação de transferir tecnologias limpas aos países em desenvolvimento evitando que estes sejam futuros emissores consideravelmente impactantes.

Os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, uma das quatro alternativas para redução das emissões de gases efeito estufa contempladas pelo artigo 12 do Protocolo de Quioto, consiste na diminuição destes gases mediante a adoção de projetos que promovam a sustentabilidade do desenvolvimento em países não incluídos no Anexo I (países em desenvolvimento). Esta transferência de tecnologia entre países desenvolvidos e não desenvolvidos, é um viés para que estes primeiros atinjam parte de seus compromissos estipulados naquele Tratado internacional.(GOLDEMBERG, in Meio Ambiente do século 21, 2005).

Sob a ótica de países não compreendidos pelo Anexo I do Protocolo de Quioto, o MDL surgiu como um meio para assistência financeira, investimentos para promover o desenvolvimento sustentável, transferência de tecnologia e promoção de equidade.

Como já analisado, dentre as soluções apontadas para minimizar os efeitos danosos à camada de ozônio tem-se a possibilidade da redução de sua emissão e a recapturação destes já emitidos. O aumento da utilização de fontes de energias limpas e renováveis, que incluem energia solar, hidrelétrica e, especialmente, biomassa, é uma possibilidade para a redução da emissão dos gases de efeito estufa, pois permitem emissões quase nulas.

3 – Biodiesel na matriz energética brasileira

Em meio a discussões acerca da redução das emissões de dióxido de carbono, principal responsável pelo efeito estufa e do aquecimento global, e introdução do Protocolo de Quioto como instrumento legal a servir de norte na adoção de medidas preventivas pró meio ambiente, os biocombustíveis, notadamente o biodiesel, desponta-se como fonte de energia alternativa limpa de fundamental importância na contribuição para a redução de emissão de gases poluentes à atmosfera terrestre.

Trata-se de uma alternativa extremamente viável a qual soluciona dois grandes problemas ambientais: aproveitar resíduos sólidos aliviando os aterros sanitários e redução da poluição atmosférica.

Conforme conceito estabelecido pela legislação brasileira, biocombustível é o derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna com ignição por compressão ou, conforme regulamento, para geração de outro tipo de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil.

Sob essa mesma vertente, entende-se biodiesel como um combustível alternativo de queima limpa, produzido de recursos domésticos, renováveis. O Biodiesel não contém petróleo, mas pode ser adicionado a ele formando uma mistura. Pode ser usado em um motor de ignição a compressão (diesel) sem necessidade de modificação. Possui ainda características tais como: o simples manuseio, biodegradabilidade, não toxicidade e ser essencialmente livre de compostos sulfurados e aromáticos.

Diante do iminente exaurimento dos combustíveis de derivados fósseis, a busca de alternativas viáveis na substituição da matriz energética mundial encontra guarida na adoção de combustíveis derivados de mamona, algodão e girassol como fonte de energia limpa, barata e econômica e ambientalmente viáveis.

Seguindo uma tendência mundial onde países primeiro mundistas tais como Alemanha, França e Canadá já aderiram aos biocombustíveis, o Brasil, quinto maior emissor de gases poluentes do mundo, vem se consolidando como pólo de potencial valor a figurar no mercado mundial de energia renovável.

A legislação pátria apesar de ainda incipiente, já prevê norma legal que dispõe sobre a introdução de biodiesel na matriz energética brasileira fixando um percentual mínimo de 5% para a adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, dentro de um prazo de oito anos, contados a partir da publicação da Lei nº 11.097 de 13 de janeiro de 2005.

Art. 2º Fica introduzido o biodiesel na matriz energética brasileira, sendo fixado em 5% (cinco por cento), em volume, o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional.

§ 1º O prazo para aplicação do disposto no caput deste artigo é de 8 (oito) anos após a publicação desta Lei, sendo de 3 (três) anos o período, após essa publicação, para se utilizar um percentual mínimo obrigatório intermediário de 2% (dois por cento), em volume.

I - a disponibilidade de oferta de matéria-prima e a capacidade industrial para produção de biodiesel;

II - a participação da agricultura familiar na oferta de matérias-primas;

III - a redução das desigualdades regionais;

IV - o desempenho dos motores com a utilização do combustível;

V - as políticas industriais e de inovação tecnológica.

Não fossem só os benefícios ambientais, a introdução deste novo combustível na matriz energética nacional promove o incremento dos setores econômicos, principalmente na possibilidade de aumento de empregos no setor agroindustrial, evidenciando objeto de irrefutável inclusão social, sobretudo das populações carentes como as do semi-árido brasileiro.

Em recente estudo da professora de economia e matemática da Universidade de Columbia, Nova York, Prof. Graciela Chichilnisky, há uma previsão aos países da América Latina, inclusive o Brasil, na atração de investimento em MDL, estimado em torno de US\$ 12 milhões somente para esta década. (VALOR ECONÔMICO, 2006).

Nesse sentido o parágrafo quarto do artigo 2º da lei supracitada, dispõe o seguinte:

§ 4º O biodiesel necessário ao atendimento dos percentuais mencionados no caput deste artigo terá que ser processado, preferencialmente, a partir de matérias-primas produzidas por agricultor familiar, inclusive as resultantes de atividade extrativista.(incluído pela Lei nº 11.116, de 2005).

A ampliação da infra-estrutura energética do Brasil, tanto na sua produção como no consumo exigirá grandes investimentos. Daí a necessidade da presença do Governo no

planejamento das atividades energéticas, que são geralmente implementados pela iniciativa privada.

A Prof. Graciela Chichilnisky aborda ainda em seus estudos, as inovações e novos instrumentos financeiros que podem ser aplicados à região da América Latina, do nosso ponto de vista destaque ao Brasil, para criar empregos. Uma economia voltada para exportação de produtos avançados e de massa ao invés de commodities, e o aumento da liquidez do capital de risco mediante o apoio às pequenas, micro e médias empresas que são as maiores geradoras de emprego.

Quanto à presença do Governo para apoiar projetos socioeconômicos desta natureza, merece destaque o entendimento dos eminentes José Goldemberg e José Roberto Moreira (2006):

Esta presença é essencial para: 1 - atender a demanda da sociedade por mais e melhores serviços de energia; 2 - estimular a participação de fontes energéticas sustentáveis e duradouras; 3 - priorizar o uso eficiente da energia para liberar capital aos setores mais produtivos da economia e preservar o meio ambiente; 4 - utilizar o investimento em energia como fonte de geração de empregos e de estímulo à indústria nacional; 5 - incorporar à matriz energética insumos importados quando isso resultar em vantagens comerciais e sociais ao país, inclusive através da abertura de exportação de produtos e serviços e, 6 - produzir energia de diversas fontes, reduzindo o risco da eventual escassez de algumas delas de forma compatível com as reservas disponíveis no país.

Já existe uma real necessidade na demanda de biocombustíveis, principalmente na Europa onde, em dezembro de 2003, a União Européia editou a Diretiva 2003/30/CE, cujo propósito foi a de promover a utilização do biocombustível ou de combustíveis renováveis no setor de transporte. De acordo com as disposições previstas neste documento, os países europeus têm a obrigação de até o final de 2005, acrescentarem à gasolina e ao diesel, 2% de biocombustíveis ou de outros combustíveis renováveis. Os níveis da referida meta são elevados para 5,57%, até 31 de dezembro de 2010. Os países deverão ainda apresentar à Comissão Européia, anualmente, as medidas que estão sendo adotadas para promover a utilização dos biocombustíveis ou de outros combustíveis renováveis. (MORAIS, 2006).

Ainda assim há falta de engajamento do governo federal para definir mais formas de estímulo e maior efetividade à operacionalização na estruturação do mercado, tais como leilões para a compra compulsória do produto e a busca por programas de incentivo aos empresários inclinados a investimentos nesta área a exemplo das parcerias público-privadas.

Importa salientar que não podemos nos ater em simplesmente buscar uma implementação de infra-estrutura pautada em aspectos atrelados somente ao crescimento econômico. Deve-se considerar a diversidade da matriz energética, sua eficiência e planejamento integrado no território nacional, haja vista que não basta pensar só na distribuição, na comercialização e na qualidade da energia, mas é necessário lembrar que para ter biodiesel é preciso plantar e fomentar a agroindústria nacional.

4 – Conclusões

Os impactos da utilização de energia ao meio ambiente, sua produção e consumo, merecem uma relevante análise, seja pelos enormes impactos ambientais causados, seja por questões de política energética e uso de recursos ambientais finitos.

A necessidade cada vez maior no uso de fontes de energias limpas e renováveis como medida de redução na emissão de gases efeito estufa e possibilidade de incremento da matriz energética local, têm se mostrado capazes de promover mudanças significativas nos campos sócio-econômicos.

O ordenamento jurídico brasileiro, seguindo uma tendência mundial em prol do desenvolvimento sustentável, já buscou contemplar a adição dos chamados biocombustíveis de forma mais efetiva na matriz energética nacional.

A inovação inserida pela Lei 11.079/05 trouxe não só benesses econômicas e sociais como também apontou medidas alinhadas aos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo.

Tais medidas vêm alterando, gradativamente, o perfil do complexo energético nacional para o uso de energias limpas, as outrora denominadas não convencionais.

Nesse meio tempo, não é demais ressaltar que o próprio conceito normativo de Meio Ambiente trazido por nossa Carta Magna, inseriu além de conteúdos físicos e biológicos, aspectos humanos e sociais. Portanto, mais do que o teor econômico devemos vislumbrar a possibilidade real na concretização de um projeto social vitorioso, quando da implementação de políticas ambientais com estímulo a fomentação da agroindústria do biocombustível no Brasil.

Referências

DE ALMEIDA, Hugo Netto Natrielli. **Crédito de carbono -natureza jurídica e tratamento tributário**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7307>
Acesso em: 19 abril 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de Direito Ambiental**, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 7ª ed., 2005.

BRASIL, **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Poder Legislativo, Senado, Brasília, DF, 1981.

_____. **Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. Poder Legislativo, Senado, Brasília, DF, 1997.

_____. **Lei nº 11.097 de 13 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nº 9.478 de 6 de agosto de 1997, 9.847 de 26 de outubro de 1999, e 10.636 de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. Poder Legislativo, Senado, Brasília, DF, 2006.

DE MORAIS, Roberta Jardim. **Nova energia**. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/36389,1>> Acesso em: 24 abril 2006.

EUFRÁSIO, C.A.F.; MASCARENHAS F.A.B. **A proteção ambiental nas atividades de distribuição e revenda de combustíveis.** Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6483&p=2>> Acesso em: 25 abril 2006.

FERNANDES, Rodrigo. **A eficácia dos instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável.** Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6342>> Acesso em: 22 abril 2006.

Valor Econômico. **Economista sugere uso de Kyoto para atrair capital.** Disponível em: < <http://www.ibps.com.br/index.asp?idnoticia=3147>>. Acesso em 28 abril 2006.

GOLDEMBERG, José; MOREIRA, José Roberto. **Política Energética no Brasil.** Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300015> Acesso em 28 março 2006.

GOLDEMBERG, José. In: Energia - o Caminho até Joanesburgo. TRIGUEIRO, André. **Meio Ambiente no século 21.** (coord.). Campinas, SP: Autores Associados Ltda, 4ª ed., 2005.p.171-181.

O que é Biodiesel? Disponível em: <http://www.biodieselbr.com/biodiesel/definicao/o-que-e-biodiesel.htm>. Acessado em: 25 abril 2006.