



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE DIREITO — PRH-ANP/MCT Nº. 36
DIREITO DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS**

**PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL: SUA
EFETIVIDADE À LUZ DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA REDUÇÃO DAS
DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS**

GABRIELA FREIRE DE ARAÚJO

**NATAL - RN
2013**

GABRIELA FREIRE DE ARAÚJO

**PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL: SUA EFETIVIDADE
À LUZ DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES
SOCIAIS E REGIONAIS**

Monografia apresentada ao Programa de Formação em Recursos Humanos nº. 36 da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), como pré-requisito para a conclusão do curso de habilitação em Direito do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, bem como à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como pré-requisito para a conclusão do curso de graduação em Direito.

ORIENTADORA:
PROF^a. ME. MARIANA DE SIQUEIRA

**NATAL - RN
2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE DIREITO — PRH-ANP/MCT Nº. 36
DIREITO DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS**

A monografia “**Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel: Sua Efetividade à Luz do Princípio Constitucional da Redução das Desigualdades Sociais e Regionais**”, de autoria da graduanda **Gabriela Freire de Araújo**, foi devidamente examinada e aprovada.

Natal/RN, 28 de março de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Me. Mariana de Siqueira

PRESIDENTA

Me. Morton Luiz Faria de Medeiros

MEMBRO

Dr. Otacílio dos Santos Silveira Neto

MEMBRO

AGRADECIMENTOS

A minha família, pai Claumir Gomes de Araújo júnior e mãe Celi Regis Freire, pelo carinho, puxões de orelha e conselhos. Vocês definitivamente me fizeram e me moldaram para que olhasse o mundo assim como ele é, enfrentasse os obstáculos e seguisse meus sonhos. Irmã Daniela, minha metade tão diferente de mim e ao mesmo tempo igual, o primeiro aprendizado de respeito ao outro.

Aos grandes amigos que ganhei ao longo da jornada universitária, e aos muitos que trago desde bem antes e que sempre permaneceram ao meu lado, dividindo boas gargalhadas, angústias e intimidades. Mesmo com os atropelos do cotidiano e horas cheias, sempre buscamos um jeitinho de nos encontrar e viver grandes momentos. Um carinho especial as grannndes amigas do Contemporâneo e do Salesiano, sem citar nomes, pois conhecendo como conheço, qualquer palavra meio torta ou ordem definida causaria ciúmes.

Ao meu amor, que permaneceu ao meu lado desde as ilusões juvenis de um início de faculdade, passando por várias crises existenciais e culminando com um rumo profissional improvável, muitas vezes renegado, mas hoje assumido. Obrigada pela nossa relação franca, companheira e firme. Obrigada pelos conselhos e apoio. Obrigada pelos beijos carinhosos e pelo ombro nos momentos difíceis. Obrigada por sempre estar ao meu lado. Obrigada por pensar comigo em um futuro a dois. Te amo.

À Universidade Federal do Rio Grande do Norte, por ser reconhecidamente grande berço de formação de conhecimento e cultura, e por ter me proporcionado uma formação acadêmica ampla, sem fronteiras e reconhecida no mundo todo.

À *Republique française* por ter me acolhido nos mais engrandecedores cinco meses da minha vida, em troca de nada me abriu os horizontes, me fez crescer e assumir os rumos do meu destino.

Aos professores Yanko Marcius de Alencar Xavier, Mariana de Siqueira e Patrícia Borba Vilar Guimarães, pelo trabalho desenvolvido junto ao PRH-ANP/MCT nº. 36 e pelas oportunidades de qualificação que me propiciaram enquanto bolsista.

À Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, pelo financiamento da pesquisa e pelas tardes dedicadas ao estudo de um mundo jurídico pouco explorado e inebriante.

ARAÚJO, Gabriela Freire de. **Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel: Sua Efetividade à Luz do Princípio Constitucional da Redução das Desigualdades Sociais e Regionais**. 2013, 67 f. Monografia (Bacharelado em Direito) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

RESUMO

Em meio a uma sociedade cada vez mais dinâmica, tornam-se imperativo a evolução e desenvolvimento de produtos e processos que atendam às necessidades mais urgentes de um sistema econômico complexo e exigente, novidades essas imperiosamente coadunadas com novos paradigmas sociais e ambientais, emergentes. A preocupação ambiental surgiu no último século como o sinal de alerta para a exploração predatória dos recursos naturais, com vistas à garantia de um futuro saudável para as próximas gerações. Nesse contexto, as fontes energéticas tornaram-se centro das discussões sobre a sustentabilidade das atividades produtivas, estas quase completamente baseadas no petróleo, fonte de alta capacidade poluidora e não renovável. Fontes energéticas alternativas passaram a ser objeto constante de pesquisa. Diante da sua grande aptidão para a agricultura energética e após a bem-sucedida experiência com etanol combustível, o Brasil ressurgiu no cenário mundial como protagonista na produção do óleo vegetal combustível, o BIODIESEL. Assim, visando estruturar a pesquisa e produção do biodiesel, o Governo criou o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNPB, em 2003. Com bases fulcradas em três pilares sólidos, ambiental, social e econômico, o PNPB tem objetivos claros no sentido de promover uma fonte sustentável de energia, capaz de suprir a demanda nacional, diminuindo os déficits comerciais com a importação de óleo diesel e incentivando as aptidões regionais para a produção das mais variadas espécies vegetais fontes de matéria-prima para o biodiesel. Este trabalho busca demonstrar a real capacidade do PNPB de efetivar objetivos e princípios incrustados na Carta Política do Brasil, como o Princípio da redução das desigualdades regionais e sociais. Previsões instrumentalizadas no intuito de promover o crescimento econômico nas mais variadas regiões e realidades brasileiras, aproveitando um contexto de viabilidade que beneficia todos os envolvidos na cadeia produtiva do Biodiesel.

Palavras-Chave: Biodiesel. Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. Constituição Federal. Princípio da redução das desigualdades sociais e regionais.

ARAÚJO, Gabriela Freire de. **Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel: Sua Efetividade à Luz do Princípio Constitucional da Redução das Desigualdades Sociais e Regionais**. 2013, 67 f. Monografia (Bacharelado em Direito) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

ABSTRACT

Amid an increasingly dynamic society, become imperative to the evolution and development of products and processes that meet the most urgent needs of a complex and demanding economic system, these new paradigms imperiously conjunction with new social and environmental emerging. Environmental concern has emerged in the last century as the warning signal for the predatory exploitation of natural resources, with a view to ensuring a healthy future for the next generations. In this context, energy sources have become central to discussions about the sustainability of productive activities, they almost completely oil-based, high capacity source pollution and non-renewable. Alternative energy sources have become the object of constant research. Because of its great aptitude for agriculture and energy after the successful experience with ethanol fuel, Brazil resurfaces on the world stage as the protagonist in the production of vegetable oil fuel, BIODIESEL. Thus, in order to structure the research and production of biodiesel, the government created the National Program for Production and Use of Biodiesel - PNPB in 2003. With bases on three solid pillars based, environmental, social and economic, PNPB has clear objectives to promote a sustainable source of energy capable of meeting domestic demand, reducing trade deficits by importing diesel and encouraging skills regional production of various plant species sources of raw material for biodiesel. This paper seeks to demonstrate the ability of real PNPB to effect the purposes and principles embedded in the Charter Policy in Brazil, as the principle of reducing regional and social inequalities. Forecasts historically neglected, they can, through PNPB be instrumentalized in order to promote economic growth in various regions and Brazilian realities, taking advantage of a context of sustainability that benefits everyone involved in the production chain of Biodiesel.

Keywords: Biodiesel. National Program for Production and Use of Biodiesel. Federal Constitution. Principle of reduction social and regional inequalities.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.	09
2. O BIODIESEL.	13
2.1. HISTÓRICO.	13
2.2. CONTRAPONTO ENTRE OS CONCEITOS DE FONTES ALTERNATIVAS E FONTES RENOVÁVEIS.	17
2.3. O PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL – PNPB.	21
3. O MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO.	26
3.1. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 09 DE 1995.	26
3.2. O COMPLEXO SISTEMA REGULATÓRIO DO BIODIESEL E OS PAPÉIS QUE CUMPREM A ANP, O MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA E O MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.	32
4. O PNPB E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS.	39
4.1. A CONSTITUIÇÃO E A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA.	39
4.2. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS.	44
4.3. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL SOBRE O BIODIESEL.	50
5. O PNPB COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS.	55
5.1. FUNÇÃO DE REDUZIR AS DESIGUALDADES SOCIAIS.	55
5.2. FUNÇÃO DE INCENTIVAR AS POTENCIALIDADES REGIONAIS.	56
5.3. ENTRAVES PRÁTICOS DO PNPB NA CONSECUÇÃO DOS SEUS OBJETIVOS.	58
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.	62
BIBLIOGRAFIA.	65

1 INTRODUÇÃO

As sociedades, após longos e catastróficos avisos naturais, passaram a admitir a necessidade de se cuidar do meio ambiente como única forma de proteger o futuro das próximas gerações.

Estamos vivendo uma era em constante movimentação, onde as atividades humanas superam qualquer capacidade natural de renovação ou reposição, nesse sentido, desde o século passado o desenvolvimento sustentável passou a ser tema de constantes discussões e, mais que isso, ações estão sendo efetivamente colocadas em prática no sentido cuidar do planeta em que se vive, do contrário, não se sabe até quando o planeta sustentará o contínuo abuso no uso dos seus recursos. Atualmente, o grande desafio desse novo século é conciliar preservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico.

A energia, grande máquina que sustenta e move todo o sistema desenvolvimentista de produção, econômico e social, não se encontra fora desse contexto de sustentabilidade. Assim sendo, as fontes enérgicas são ponto chave da discussão da sustentabilidade já que, além de serem o grande motor do desenvolvimento engendrado pelo capitalismo, são importante fonte poluidora, quer seja pela queima de combustíveis ou pela cadeia produtiva do petróleo, principal fonte de energia do mundo¹.

Tendo como fulcro preocupações de cunho social, econômico e ambiental, e em busca de novas soluções para a geração de energia, o Brasil ressurgiu no cenário mundial como o gigante dos biocombustíveis, buscando unir os conceitos ambientalistas com uma aptidão nata para a agricultura energética, marcado, principalmente, por um histórico de experiências muito bem sucedidas no setor dos combustíveis verdes².

O país entra nesse mercado munido de uma tecnologia avançada de produção, aporte financeiro da iniciativa privada, extensas áreas de cultivo com alta capacidade de expansão e sem competição com a agricultura de alimentos, possibilidade de múltiplos cultivos em decorrência do extenso território e da variação

¹ No ano de 2009, o petróleo respondeu por 41,3% do consumo final de energia no mundo. Dados retirados do Balanço Energético Nacional 2012. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/BEN/2_-_BEN_-_Ano_Base/1_-_BEN_Portugues_-_Inglxs_-_Completo.pdf>. Acesso em 11 de janeiro de 2013.

² Conceito que remete à produção de combustíveis a partir de fontes vegetais, como o etanol, derivado da cana-de-açúcar, e o biodiesel, óleo de origem vegetal, ou seja, uma produção que se alinha ao conceito de sustentabilidade energética já que baseada em recursos naturais renováveis.

climática que favorece o plantio de diferentes fontes alternativas de energia associadas à agricultura de energia, experiência na atividade agrícola para fins energéticos, disponibilidade de recursos hídricos e mão-de-obra.

O Brasil, dentre as economias industrializadas, já se destaca pela elevada participação das fontes renováveis em sua matriz energética, o que leva a uma projeção de que em médio ou longo o prazo o país, que já é exemplo no uso de energia renovável, passe a se tornar a peça-chave no *biotrade*, mercado que efetiva os negócios internacionais relativos à oferta de energia renovável. Projeções essas que levam em consideração um cenário mundial de contexto altamente favorável de alta demanda de combustíveis como um todo, apelo ambiental frente à poluição excessiva e panorama de mudanças climáticas e, no âmbito interno, as fortes pressões de cunho econômico e social.

De fato, as perspectivas não poderiam ser mais animadoras envolvendo, principalmente, o etanol e o biodiesel. No entanto, surge também uma nova esperança para aqueles que vivem da agricultura, é a possibilidade de surgimento de muitos empregos no setor, de distribuição de renda e alteração do fluxo migratório, antes predominantemente do campo para as cidades, diminuindo assim as concentrações demográficas nos grandes centros. Embora não se encontrem estudos definitivos, a experiência brasileira indica que é possível gerar entre 10 e 20 vezes mais emprego na agricultura de energia do que nas cadeias de energia de carbono fóssil³.

Nesse trabalho iremos nos aprofundar no aspecto normativo que circunda toda a cadeia produtiva do biodiesel, colocando relevo, notadamente, no princípio constitucional da redução das desigualdades sociais e regionais.

Primeiramente iniciaremos nossa jornada pelos aspectos mais genéricos sobre o tema biodiesel. Falaremos do seu desenvolvimento histórico, desde as primeiras pesquisas até o alcance do resultado em laboratório do que se considera biodiesel, seus aspectos químicos, suas características. Fazemos, ainda, uma análise conceitual do que é uma fonte alternativa de energia e uma fonte renovável de energia. Por fim, entramos na definição do que é o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, e as motivações econômicas, mercadológicas e sociais para sua criação.

³ Dado retirado do livro MELO, Murilo Fiuza de; MAGALHÃES, Frederico. **Fontes Alternativas de Energia: combustíveis renováveis e gás natural**. Rio de Janeiro: Benício Biz, 2007.

O passo seguinte é dado no sentido de imergir o leitor no atual modelo regulatório que vige no País. O que mudou com a Emenda Constitucional número 09 de 1995, onde essas mudanças se cruzaram com a cadeia do biodiesel e quais as funções assumidas nesse contexto pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, pelo Ministério de Minas e Energia e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Entramos definitivamente no estudo do aspecto normativo do princípio constitucional da redução das desigualdades sociais e regionais no quarto capítulo, onde passamos a estudar a estrutura constitucional que circunda tal princípio, desde as normas programáticas até a constituição econômica. Descendo um pouco mais na pirâmide normativa, entramos na análise da Lei do petróleo (Lei 9.478/1997), até que ponto o princípio da redução das desigualdades sociais e regionais é prestigiado no seu corpo, quais os objetivos do legislador e seu vínculo com a Constituição. Não esquecemos, entretanto, de incluir nesse estudo a Lei do biodiesel (Lei 11.097/2005), que trata de incluir definitivamente o combustível na cadeia produtiva nacional.

Ponto central deste estudo, passamos a estudar a correlação entre o PNPB e o princípio constitucional da redução das desigualdades sociais e regionais, até que ponto o Programa consegue efetivar tal princípio, se ele consegue se colocar como instrumento de sua materialização, ajudando a reduzir as históricas desigualdades sociais existentes no Brasil e incentivando as potencialidades de cada região, levando-se em consideração suas características climáticas, sociais e econômicas. Conseguimos, ainda, através de análises de dados, identificar alguns problemas práticos enfrentados pelo Programa, alguns pontos de deficiência ou deformações que demonstram dificuldades na consecução de seus objetivos primitivos, pontos que demonstram erros e que merecem atenção para que sejam promovidas as devidas correções.

Por fim, o último capítulo é destinado às considerações finais do autor, suas conclusões frente ao objeto de estudo, os erros e acertos do Programa frente ao que se propôs desde o seu nascedouro, seu papel na efetivação do princípio constitucional da redução das desigualdades sociais e regionais e o que deve ser melhorado.

Este trabalho, não teve o intuito de esgotar o estudo sobre o tema, trata-se de um aprofundamento do estudo do biodiesel frente ao Direito Constitucional,

buscando dar relevância a um tema pouco explorado na literatura pátria e de grandes possibilidades, um verdadeiro descampado acadêmico que merece ser trabalhado, arado e plantado para que colhamos magníficos frutos.

2 O BIODIESEL

2.1 Histórico

Historicamente, o Brasil já se encontra em marcha mais do que acelerada no que concerne à utilização de energia renovável na sua matriz energética. Atualmente, possui a matriz energética mais limpa do mundo, na qual uma média 44,1 % de seu suprimento energético é de natureza renovável, enquanto a média mundial gira em torno dos 12%, apenas⁴. Marque-se que essa energia renovável corresponde à energia produzida através da biomassa (lenha, produtos da cana e outras fontes de menor relevância) e fontes hidráulicas, principalmente por meio das instalações hidroelétricas, responsáveis por 81,7% da oferta interna de energia elétrica, se computadas as importações de Itaipu, no mundo esse valor é de apenas 16% de geração de energia hidráulica⁵.

Dentro desse contexto de valorização internacional das energias renováveis, preocupação ambiental e alocação do Brasil dentro dessa nova conjuntura, surge o biodiesel, um combustível biodegradável, obtido de fontes renováveis, podendo ser extraído por diferentes processos químicos que utilizam como matéria-prima óleos vegetais do mais diversos, sendo grande parte deles de originários da flora nacional, como o dendê, o amendoim, o babaçu, a soja, o girassol, o algodão e o buriti, dentre tantos outros que, apesar de conhecidos, ainda são objeto de estudos.

Segundo a redação dada pela Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, que deu nova redação ao art. 6º, XXV, da Lei 9.478, Lei do Petróleo, o biodiesel é um biocombustível 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 fóssil⁶.

⁴ Dado retirado do Relatório Energia no Mundo, publicado pelo Ministério de Minas e Energia, edição de 09 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/boletins_de_energia/boletins_atuais/20_-_Energia_no_Mundo_-_OIEEx_OIEE_e_Indicadores_-_Documento_Completo.pdf>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2013.

⁵ Dado retirado do Relatório Energia no Mundo, publicado pelo Ministério de Minas e Energia, edição de 09 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/boletins_de_energia/boletins_atuais/20_-_Energia_no_Mundo_-_OIEEx_OIEE_e_Indicadores_-_Documento_Completo.pdf>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2013.

⁶ Quimicamente o biodiesel são ésteres metílicos ou etílicos de ácidos graxos de cadeias longas, derivados de fontes lipídicas renováveis. Ou seja, o óleo vegetal "in natura" é um triglicerídeo que, através de um processo químico de transesterificação, altera suas propriedades físico-químicas por

Os grandes choques do petróleo que ocorreram na década de 70 foram muito relevantes para a conformação da matriz energética brasileira atual⁷. Explique-se. No ano de 1973, quando ocorreu a primeira crise mundial de petróleo, o Brasil possuía uma cadeia produtiva que dependia em elevada monta da importação desse combustível. O fato é que a elevação de 300% no preço de mercado do barril de petróleo, entre 1973 e 1974, ocasionou o inchaço da dívida externa brasileira em mais de 40 %⁸.

Tamanho foi o efeito da crise no mercado nacional que, em 14 de novembro de 1975, foi publicado o Decreto nº 76.593 com a seguinte descrição: “Fica instituído o Programa Nacional do Álcool visando ao atendimento das necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automotivos”. No segundo choque do petróleo, ano de 1979, o Brasil já tinha reduzido de forma importante a compra de petróleo externo, diminuindo o déficit da balança comercial⁹.

Em meio a ações, incentivos e facilidades governamentais, o Programa inicialmente previa a mistura do etanol à gasolina consumida no país e, posteriormente, com o etanol suprir toda a demanda de combustíveis para abastecer a frota de veículos leves nacionais. No auge do ProÁlcool, a frota nacional de veículos leves chegou a ser formada por 85% de carros movidos a álcool. Entre erros e acertos, o Programa superou suas metas inicialmente ambiciosas, provando

meio de uma reação entre o óleo vegetal puro e álcool (metanol ou etanol) na presença de um catalisador, gerando um éster (metílico ou etílico) que possui cerca de 85% de sua composição química idêntica ao óleo diesel combustível.

⁷ A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que hoje detém 78% das reservas mundiais do hidrocarboneto, responsável pelos choques do petróleo da década de 70, alterou o rumo da política energética de grande parte dos países ocidentais. Acostumados com uma tradição de forte crescimento industrial e crescente demanda energética, as grandes potências econômicas do final do século 19 recorriam ao petróleo como combustível mais eficiente no subsídio de suas atividades, caracterizado pela variedade de seus derivados e, principalmente, pelo baixo preço e grande oferta no mercado. Foi nesse mesmo período, em razão da súbita diminuição de petróleo no mercado internacional, que os Estados Unidos através do seu Departamento de Agricultura (USDA) iniciaram suas pesquisas para produzir combustível derivado de óleos vegetais, apesar de logo depois o projeto ter sido desacreditado, sendo retomado apenas na década de 90.

⁸ GAZZONI, D. L.. **História e Biodiesel**. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/biodiesel/historia/biodiesel-historia.htm>>. Acesso em: 29 nov. 2011.

⁹ Segundo Adriana Fiorotti Campos, a estratégia da OPEP de controle de produção por mecanismos de quotas não se sustentou a longo prazo pois “A entrada de novos agentes produzindo petróleo em regiões fora do domínio da OPEP acirrava a concorrência e reduzia o seu percentual de mercado. A interferência institucional para reduzir a demanda e a dependência dos países consumidores quanto ao petróleo foi feita através de medidas fiscais e parafiscais de seus governos. Saleinte-se qui o exemplo dos subsídios fornecidos pelo governo brasileiro ao consumo de álcool mediante o Proálcool”. (CAMPOS, Adriana Fiorotti. **Indústria do Petróleo: Reestruturação Sul-Americana nos Anos 90**. Rio de Janeiro: Interciência, 2007)

a potencialidade e viabilidade da produção energética nacional. O ProÁlcool acabou por ficar às margens dos interesses governamentais, cedendo às pressões internacionais e sucumbindo à queda de preços do petróleo a partir do ano de 1986.

No Brasil, vários foram os projetos de estudo e aperfeiçoamento de processos de produção de combustíveis a partir de óleos vegetais. Remonta a década de 20, quando o Instituto Nacional de Tecnologia estudava a viabilidade de combustíveis alternativos e renováveis, demonstrando uma visão vanguardista no que concerne aos interesses modernos. Na década de 70, o mesmo INT liderou pesquisas no campo da produção de óleos combustíveis derivados do dendê. Nesse mesmo período a Universidade Federal do Ceará iniciou pesquisas que culminaram com o desenvolvimento de um combustível de origem vegetal, oleaginoso, com propriedades semelhantes ao óleo diesel combustível. Era o biodiesel¹⁰.

Em 1975 foi dado o pontapé inicial para a pesquisa e produção em larga escala de combustível de óleo vegetal, o biodiesel. Com o incentivo do Governo Federal, que pela primeira vez acreditou na viabilidade do biodiesel como uma alternativa ao petróleo largamente importado, foi criado o PRÓ-ÓLEO – Plano de Produção de Óleos Vegetais para fins Energéticos. Com o objetivo claro de gerar um excedente de óleo combustível vegetal capaz de competir com os preços de petróleo praticados no mercado, o PRÓ-ÓLEO trazia consigo o encargo de atingir a ambiciosa meta de uma produção nacional capaz de suprir uma demanda de 30% de mistura do biodiesel para cada litro de petrodiesel importado, segundo estabeleceu a Resolução nº 007, de 22 de outubro de 1980 da Comissão Nacional de Energia¹¹.

Objetivando estudar, pesquisar e desenvolver novos processos através da biomassa foi criado na Universidade Federal do Ceará o Núcleo de Fontes Não-Convencionais de Energia, reunindo o interesse de vários pesquisadores da instituição. No ano de 1980, foi anunciado o início do PRODIESEL, um programa para a viabilização de óleo diesel vegetal. No mesmo ano foi patenteado, por um dos pesquisadores, em nível mundial o biodiesel e o querosene vegetal de aviação. Por falta de interesse e incentivos, em decorrência da queda dos preços do petróleo, as

¹⁰ KNOTHE, Gerhard et al. (Ed.). **Manual de Biodiesel**. São Paulo: Edgard Blücher, 2006.

¹¹ Informação retirada do trabalho “Diagnóstico da produção do biodiesel no Brasil”, publicado no portal do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/item_4.pdf>. Acesso em 11 de fevereiro de 2013.

pesquisas não avançaram e a patente entrou em domínio público pelo tempo e desuso¹².

Em 1983 foi criado mais um programa pelo Governo Federal, o OVEG – Programa de Óleos Vegetais. Este projeto envolveu institutos de pesquisas, indústria automobilística, fabricantes de peças e lubrificantes e combustíveis, tudo coordenado pela Secretaria de Tecnologia Industrial. Foram realizadas pesquisas em veículos de grande circulação, que foram testados movidos com biodiesel e com a mistura deste com o óleo diesel comum¹³.

Todos esses programas coexistiram e foram impulsionados pelo interesse governamental em se livrar da dependência internacional em relação à importação de petróleo. No entanto, no período posterior aos dois choques do petróleo, que foi marcado pela tentativa da OPEP de recuperar seu mercado consumidor, fez com que a guerra de preços¹⁴ e sua conseqüente diminuição afetassem de forma drástica as iniciativas governamentais de fontes alternativas de energia. Tomando o contexto da época, percebe-se que a necessidade imediata de energia fez com que o Governo, numa atitude simplista, abrisse mão dos projetos nacionais já iniciados, cortando os financiamentos e marginalizando seus resultados, favorecendo uma fonte de energia certa, eficaz e economicamente viável, como o petróleo. O ano de 1986 foi crucial para a derrocada dos projetos de pesquisa na seara do biodiesel, mas seus efeitos não se restringiram aí. O ProÁlcool foi mais uma das vítimas do Contrachoque do petróleo, em que se pese ter demonstrado sua viabilidade e eficiência para suprir parte da demanda interna por álcool combustível.

Os países industrializados, entretanto, com o mercado novamente favorável aos investimentos e pesquisas na área, desde 1990 vêm aperfeiçoando o processo desenvolvido no Brasil de forma que, atualmente, vários são os países que produzem o biodiesel em escala industrial, entre eles a Alemanha, França, Portugal e Estados Unidos. Na Alemanha, o apoio governamental é tanto que os baixos preços do biodiesel praticados no mercado interno são mantidos pela completa isenção de tributos em toda a cadeia produtiva do combustível. Já nos EUA, o Programa de Biodiesel foi inicialmente criado com a meta de produzir cinco bilhões

¹² KNOTHE, Gerhard et al. (Ed.). **Manual de Biodiesel**. São Paulo: Edgard Blücher, 2006.

¹³ KNOTHE, Gerhard et al. (Ed.). **Manual de Biodiesel**. São Paulo: Edgard Blücher, 2006.

¹⁴ Período conhecido como o “Contrachoque do petróleo”.

de galões do combustível por ano. Atualmente, vários estados americanos obrigam a adição de pelo menos 2% de biodiesel ao diesel comum.

Testes realizados nos EUA pela National Biodiesel Board (NBB) indicam que os efeitos ambientais da adição de biodiesel no petrodiesel para a combustão em motores são positivos se comparados à combustão de diesel combustível puro. O uso do biodiesel na combustão reduz de forma considerável a emissão de hidrocarbonetos não queimados, monóxido de carbono e material particulado. Ainda segundo os dados do NBB, em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa do Sudoeste, os compostos de hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (PAH) e de hidrocarbonetos aromáticos policíclicos nitrogenados (nPAH), identificados como agentes cancerígenos em potencial, tiveram suas emissões reduzidas em 80% e 90%, respectivamente, na queima do biodiesel.

No Brasil, o biodiesel ganhou, definitivamente, força apenas no final de 2003, a partir da publicação de decreto, o biocombustível passou a ter sua viabilidade estudada por um Grupo de Trabalho Interministerial. Como consequência, foi implantado em dezembro do mesmo ano o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNPB, com diretrizes claras, focadas na efetivação de um programa sustentável, promovedor da inclusão social, na garantia de preços competitivos, qualidade e suprimento do produto e, garantir diversas fontes oleaginosas de variadas regiões do país.

2.2 Contraponto entre os conceitos de fontes alternativas e fontes renováveis

As sociedades, após longos e catastróficos avisos naturais, passaram a admitir a necessidade de se cuidar do ambiente em que se vive. O foco deixou de ser o homem, enquanto ser vivo social gerador e criador de riquezas, e passou a ser homem social, produtor de capital, capaz de equilibrar crescimento econômico e social com sustentabilidade ambiental.

O grande desafio do novo século está em conciliar preservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico. Não que esta seja uma tarefa das mais simples, no entanto, o entendimento de que estamos diante de uma necessidade urgente dá o tom para uma mudança de comportamento drástica. Essa mudança de pensamento baseada na idéia de cuidar do que nos resta para garantir o meio ambiente saudável para as próximas gerações, fez com que a noção de

sustentabilidade deixasse de ser um conceito bibliográfico, setorial e se tornasse uma realidade incrustada nas preocupações sociais. E é esse clamor massificado que faz a máquina do mercado deixar de lado somente a cifras e também voltar seus olhos ao meio ambiente, quer seja para atender seu mercado do consumo ou até mesmo para garantir suas futuras atividades.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi difundido em 1987, pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, reunida na Noruega, que elaborou o relatório intitulado “Nosso futuro comum”¹⁵ e definiu desenvolvimento sob os seguintes termos: é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades¹⁶. Este relatório também ficou conhecido como Relatório Brundtlan, onde os países signatários se comprometiam em promover o desenvolvimento econômico e social sob o pilar da preservação ambiental. Espera-se que tal desenvolvimento viável conserve a terra, a água e os recursos genéticos vegetais e animais, não degrade o meio ambiente e seja tecnicamente apropriado, economicamente viável e socialmente aceitável.

Essa preocupação desencadeada por volta da década de 70, não passou incólume pela indústria do petróleo. Tal indústria é marcada por ser um nicho de mercado que movimenta grandes vultos econômicos e se encontra na base de qualquer atividade geradora de riquezas, já que se trata da principal fonte energética das grandes economias atuais, inegável sua importância sócio-econômica, o que enseja a necessidade de sua manutenção no mercado, desde que todas as etapas de sua cadeia estejam em consonância com as novas imposições de caráter protetivo do meio ambiente.

No entanto, para a indústria do petróleo e gás natural, o grande desenvolvimento das teorias ambientais veio a reboque da preocupação econômica que envolve toda a cadeia de produção e suprimento energético.

Após os grandes choques do petróleo, conforme já tratado, o mundo, que já começava a voltar seus olhos para a sustentabilidade do crescimento econômico,

¹⁵ O relatório tinha como objetivo “propor estratégias ambientais de longo prazo para se obter um desenvolvimento sustentável por volta do ano 2000 e daí em diante; recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente se traduza em maior cooperação entre países em desenvolvimento e entre países em estágios diferentes de desenvolvimento econômico e social e leve a consecução de objetivos comuns e interligados que considerem as inter-relações de pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento...”.

¹⁶ Desenvolvimento sustentável: o desafio da presente geração. Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/051/51goncalves.htm>>. Acesso em 11 de fevereiro de 2013.

passou a se preocupar também com a sustentabilidade da grande fonte energética que amparava todo aquele crescimento¹⁷. Nesse sentido grandes vultos de investimentos foram destinados à pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e fontes energéticas capazes de dar azo ao contínuo crescimento econômico e social e garantir um mínimo de suprimento energético alternativo aos hidrocarbonetos.

Nesse sentido foram desenvolvidas fontes alternativas de energia, entendidas como aquelas diversas das fontes tradicionais, o carvão mineral e os hidrocarbonetos, estimuladas justamente para cumprir o papel de meio diverso, subsidiário ao grande mercado energético já solidificado. Ou seja, as fontes alternativas de energia vieram para preencher um desejo econômico de não mais depender unicamente dos grandes produtores mundiais de petróleo, reunidos sob a insígnia da OPEP.

São fontes alternativas a energia solar, eólica, hidrelétrica e a biomassa, esta entendida como toda matéria que deriva de organismos vivos. O biodiesel é uma fonte energética derivada da biomassa, porquanto ser originário de uma reação química que envolve necessariamente a presença de óleos vegetais.

Ou seja, diante da conformação atual da matriz energética mundial, incluindo a brasileira, é fonte energética alternativa toda aquela que difere do padrão energético estabelecido, qual seja os combustíveis fósseis, não-renováveis, que correspondem a 81,2% da matriz energética mundial.

Em contrapartida ao conceito de fontes alternativas de energia, as fontes renováveis são aquelas que, apesar de alternativas, também são renováveis, ou seja, são fontes de energia alternativas não finitas¹⁸.

¹⁷ “A perda de 15 pontos percentuais do petróleo e derivados na matriz energética dos países que compõem a *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD , entre 1973 e 2008, reflete o enorme esforço de substituição desses produtos, decorrente, principalmente, dos choques nos preços de petróleo ocorridos em 1973 (de US\$ 3 o barril para US\$ 12) e em 1979 (de US\$ 12 para US\$ 40)”. Trecho retirado da Resenha energética brasileira, relatório produzido pelo Ministério de Minas e Energia, referente ao ano de 2010, página 21. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/BEN/3_-_Resenha_Energetica/Resenha_Energetica_2010_-_PRELIMINAR.pdf>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2013.

¹⁸ A energia nuclear é fonte alternativa de energia e, apesar de tal não é fonte renovável. Atualmente o urânio e seus derivados representam 1,5% da oferta interna de energia, segundo o Relatório Energia no Mundo, de outubro de 2012. Ocorre que diante da potencialidade energética nacional, a energia nuclear não se apresenta como a melhor escolha, posto que demanda altos investimentos agregados com um grande risco de acidentes, como o memorável acidente na Usina de Chernobyl na Ucrânia em 1986 e o recente acidente de Fukushima no Japão ocorrido em março de 2011.

Explique-se. O planeta Terra é um sistema fechado, onde a matéria é modificada por processos naturais ou gerados pela ação do homem. Apesar de tal, o mesmo não se pode dizer em relação a energia. Diariamente somos bombardeados por ondas eletromagnéticas proveniente do sol, trazendo consigo muita energia, esta sim fonte inesgotável. É essa energia, portanto, que sustenta todos os processos naturais, entre eles a fotossíntese, que une a energia solar com o Dióxido de Carbono (CO₂) gerando toda matéria de origem vegetal, portanto biomassa.

A transformação da biomassa em combustível, após sua queima, a combustão gerará novamente o carbono que será usado como energia para os vegetais, estes, que novamente serão a fonte para a produção de combustíveis, e fecha-se a cadeia cíclica do carbono, capaz de reduzir, comparada à queima do combustível fóssil em até 80 % as emissões líquidas de gás carbônico, em decorrência da reabsorção deste gás pelas plantas.

Ou seja, sendo o sol a fonte primária de energia do nosso planeta, ele é capaz de produzir e emitir uma quantidade enorme de energia, esta base para todos os processos que garantem a vida no planeta azul. Responsável pelo movimento das marés, do vento, pela fotossíntese, movimento dos rios que é coordenado pelos ciclos de evaporação e, até os hidrocarbonetos que, a grosso modo, são concentrações milenares de compostos orgânicos, portanto, que dependeram em algum tempo de energia solar para se formar.

Assim, o biodiesel se apresenta como fonte energética alternativa e renovável, capaz de suprir parte da demanda energética nacional. A rigor, até o petróleo pode ser considerado combustível renovável, já que a terra está em constante movimentação e existem compostos orgânicos sendo alterados no seu interior capazes de se transformar em petróleo. O ponto chave da questão é que, enquanto a soja, principal fonte oleaginosa para a produção do biodiesel no Brasil, pode ter mais de uma safra por ano, o petróleo demora milhões de anos para se formar.

Dessa forma, é patente a necessidade cada vez maior de inserir na matriz energética nacional fontes renováveis de energia. A uma, porque o petróleo é uma fonte finita e, apesar das grandes descobertas recentes na área do pré-sal, tal modelo de exploração desenfreada não é capaz de se sustentar a longo prazo; a duas, porque a preocupação ambiental é cada vez mais latente nas sociedades que visam a tornar o processo desenvolvimentista mais eficiente e menos agressivo ao

ambiente em que vivemos; a três, porque a Indústria de Petróleo e Gás Natural é uma indústria concentradora, em que poucos detém capacidade técnica e econômica de produzir, restringindo na mão de poucos os ganhos financeiros da atividade, o que vai de encontro ao perfil difusor e democrático da maioria das fontes renováveis de energia, capazes de gerar riqueza de forma distribuída, permitindo o envolvimento de importante parcela da população, o que gera desenvolvimento econômico e social.

2.3 O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNPB

O decreto presidencial de 2003 que deu o impulso à criação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel propôs a formação de uma força de trabalho formada por representantes de 12 ministérios distintos e determinou em seu artigo 1º que “Fica instituído o Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal – biodiesel como fonte alternativa de energia, propondo, caso necessário, as ações necessárias para o uso do biodiesel¹⁹”.

Conforme se pode inferir do decreto, desde o seu embrião o programa teve como foco a perspectiva pluralista, atingindo todos os pontos da cadeia produtiva e atendendo às necessidades de cada setor, especificamente. Consta de suas diretrizes o objetivo de implantar um programa sustentável, promovendo a inclusão social, garantir preços competitivos, qualidade e suprimento e produzir o biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas e em regiões diversas. Ou seja, o programa está desenhado sobre três pilares essenciais, ambiental, social e mercadológico, tudo isso estabilizado sobre o alicerce da tecnologia desenvolvida ao longo dos anos dedicados à pesquisa na área²⁰.

Fincado nessas três bases sólidas, o PNPB surgiu no Governo Lula²¹ com a intenção de promover no País o desenvolvimento da produção e pesquisa do

¹⁹ PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL. **Legislação**. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/galerias/arquivos/legislacao/Decreto_Casa_Civil_23.12.03.pdf>. Acesso em 11 de fevereiro de 2013.

²⁰ PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL. **Objetivos e diretrizes**. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/menu/programa/objetivos_diretrizes.html>. Acesso em 11 de fevereiro de 2013.

²¹ Primeiro mandato do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, de janeiro de 2002 a dezembro de 2006.

biodiesel, fazer brotar um mercado de grande potencial e atender a uma demanda por sustentabilidade. O programa, além de intenções de desenvolvimento, trouxe consigo um conjunto de normas reguladoras, que culminou com a publicação, em 2005, da Lei 11.097 que introduziu na matriz energética brasileira o biodiesel, determinando prazos para a inclusão do combustível e porcentagem de sua participação no mercado nacional, e, ainda, delega à ANP, órgão da administração federal indireta, a regulação de toda a cadeia que envolve o biocombustível.

O PNPB, como foi dito, surgiu com objetivos explícitos, num momento em que o governo buscava soluções viáveis para diversificar a matriz energética brasileira e diminuir o déficit da balança comercial, ocasionado pelas importações do diesel já que a produção nacional não conseguia suprir a demanda interna²². Tal déficit atingiu a monta de U\$ 3 bilhões no ano de 2007, 44% maior do que no ano de 2006, importação que equivale a cerca de 5 bilhões de metros cúbicos (m³) do derivado de petróleo²³. O óleo diesel combustível até os dias atuais figura como a principal fonte energética para o setor de transportes²⁴.

A viabilidade econômica já demonstrada engloba benefícios que vão muito além da redução dos excessivos gastos com a importação do combustível. O Brasil, com toda a sua biodiversidade, nos presenteia com inúmeras espécies vegetais oleaginosas capazes de produzir óleos para fins energéticos, são as de ocorrência nativa, como o babaçu, buriti e mamona, outras com cultivo de ciclo curto, como a soja, o girassol, o algodão e o amendoim, além de outras com cultivo de ciclo longo ou perene, a exemplo do dendê. Assim, alcança-se a diversificação da matriz energética, propiciando uma blindagem para períodos de crise energética e evitando os solavancos das fortes variações do preço do petróleo decorrentes da conjuntura

²² Apesar da auto suficiência em petróleo aclamada pelo Governo Federal no ano de 2006, ainda somos dependentes da importação de alguns de seus derivados, entre eles o querosene de aviação, o gás natural e o óleo diesel. O que ocorre é que a natureza do petróleo que é extraído em terras brasileiras não favorece a produção de derivados como o diesel. Em entrevista dada em fevereiro de 2009, o então diretor de abastecimento e refino da Petrobras, Paulo Roberto Costa, afirmou que “O Brasil já é auto-suficiente na produção de petróleo, mas ainda não o somos ainda na de derivados. Importamos ainda QAV, às vezes, GLP e, principalmente, óleo diesel – que responde hoje por 40% das nossas vendas internas. Com as refinarias novas, por volta de 2013, o Brasil vai ser auto-suficiente em diesel e, conseqüentemente, também em derivados”. Fonte: BRASIL, Agência. **Novas refinarias tornarão Petrobras auto-suficiente na produção de diesel em 2013**. Disponível em: <http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_4/2009/02/12/em_noticia_interna,id_sessao=4&id_noticia=98959/em_noticia_interna.shtml>. Acesso em: 11 fevereiro 2013.

²³ AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. Dados estatísticos mensais, importações e exportações. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=14685>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2013.

²⁴ Fonte: Balanço Energético Nacional, ano 2012. Segundo os dados do MME, a participação do óleo diesel combustível no setor de transportes representou 48,6% do consumo energético.

internacional²⁵. A experiência com as crises do petróleo na década de 70 nos ensinou que não é uma boa idéia ficar à deriva nas constantes variações internacionais do mercado externo.

Diante de tal leque de possibilidades e diferentemente do que historicamente aconteceu com o etanol da cana-de-açúcar que se concentrou nos grandes centros de consumo, o biodiesel traz consigo o encargo de estimular as potencialidades regionais, regionalizando o desenvolvimento e promovendo a inclusão social, impedindo assim o estabelecimento de vastas monoculturas pontuais e centralizadas, e dando opções economicamente viáveis ao homem do campo para que seja inserido numa cadeia produtiva sustentável e inclusiva.

A preocupação com o caráter social do programa é explícita com a criação do Selo Combustível Social, certificação criada para garantir a inclusão social na cadeia produtiva do biodiesel, através de um conjunto de medidas específicas. Em linhas gerais, o selo verde é dado a empresas produtoras de biodiesel que apresentem projetos de inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva ou que demonstrem a compra da matéria-prima oriunda dessas famílias produtoras. Os benefícios vão desde a possibilidade de participar de leilões de compra para o mercado interno, bem como melhores condições de financiamentos junto a instituições como o Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES.

O Selo também prevê, sob a batuta do Ministério do Desenvolvimento Agrário, responsável por sua concessão e regulação, a desoneração fiscal para as empresas que demonstrem uma compra mínima de matéria-prima de agricultores familiares, cada região possui um percentual diferenciado de participação da matéria-prima familiar na produção do combustível²⁶. Dessa forma, o Governo buscou estimular a inclusão dos agricultores na cadeia do biodiesel, estabelecendo parâmetros mínimos de participação e gerando benefícios recíprocos aos empresários e produtores. A desoneração fiscal restou detalhada na Lei 11.116/05.

²⁵ ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aspectos Jurídico-ambientais da cadeia produtiva do biodiesel**. 2008. 68 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

²⁶ O Ministério de Desenvolvimento Agrário, instituiu na Instrução Normativa 2 de 30 de setembro de 2005, os percentuais mínimos de aquisição de matéria-prima, para que o produtor se enquadre no "selo social", estabelecendo um critério regional. Para região Nordeste e semi-árido, o percentual mínimo de aquisição seria de 50%; para as regiões Sudeste e Sul, seria de 30%; e para as regiões Norte e Centro-Oeste, seria de 10%. Esse percentual mínimo é referente ao custo de aquisição da matéria-prima junto ao agricultor familiar.

Sob o ponto de vista ambiental a sustentabilidade é fator crucial para a defesa do biodiesel. Além do ciclo do carbono, que retira grande parte do gás carbônico emitido para a atmosfera em decorrência da queima do combustível através do processo da fotossíntese da planta produtora, dados da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP demonstram que a adição de 5% de biodiesel em cada litro de diesel de petróleo reduz em 3% a emissão de gás carbônico, diminuindo da mesma forma a emissão de material particulado. Tal mistura, nessa proporção, se chama B5 e assim sucessivamente até se chegar ao B100, o biodiesel puro.

Desde o 1º dia do ano de 2010, tornou-se obrigatória a mistura de 5% de biodiesel ao diesel combustível comercializado no país. Para tanto, em novembro do ano anterior, foi realizado pela ANP o primeiro leilão para atender à demanda B5, sendo adquiridos 575 milhões de litros de biodiesel. A mudança na regulamentação prevê uma economia da ordem de UU\$ 1,4 bilhões²⁷ de dólares por ano em decorrência da redução das importações de óleo diesel de petróleo.

Com vistas ao mercado externo, o Brasil se coloca como um potencial exportador do biodiesel. O bloco europeu definiu como meta que até 2010, 5,75% dos combustíveis consumidos devem ser renováveis. No entanto, o continente possui restrições quanto à área de cultivo disponível para agricultura energética, que conflita diretamente com a agricultura alimentar, o que abre oportunidades ao Brasil para entrar nesse mercado consumidor europeu, exportando o combustível aqui produzido.

Importante ressaltar que o uso do biodiesel no mundo é marcado por fatores e objetivos diversos. Na Europa, a preocupação ambiental é o principal fator que alavancou a produção do combustível naquele continente. A Alemanha hoje é a maior produtora do mundo, mas segundo a Petrobras, em 2012 o País vai ser ultrapassado pelo Brasil²⁸, fato que já aconteceu em relação ao consumo de biodiesel, já que o Brasil, esse ano, se tornou o maior consumidor mundial,

²⁷ Dado retirado do site oficial do Ministério de Minas e Energia, seção notícias: “B5 passa a ser obrigatório a partir de 1º de janeiro”. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/noticias/destaque3/destaque_0081.html>. Acesso em: 11 fev. 2013.

²⁸ CRAIDE, Agência Brasil/Sabrina. **Brasil será, ano que vem, o maior produtor mundial de biodiesel**. Disponível em: <<http://www.power.inf.br/site/todas-as-noticias-de-energias-alternativas/8897-brasil-sera-ano-que-vem-o-maior-produtor-mundial-de-biodiesel>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

ultrapassando a mesma Alemanha²⁹. Nos Estados Unidos, o biodiesel entra como ponto importante no planejamento energético, como garantia de suprimento suficiente para dar azo às necessidades internas. No Brasil, o aspecto econômico é relevante, o ambiental fica, por vezes, à margem das preocupações, mas o principal é o aspecto social, já que o programa consegue unir as intenções de um governo que tem fortes preocupações sociais e que busca, como todos os outros, crescimento econômico, este que jamais pode ser dissociado daquele.

É com os olhos voltados para o caráter social do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel que iremos desenvolver o presente trabalho.

A viabilidade técnica de produção em larga escala de biodiesel também se encontra sedimentada no país. Atualmente, existem no Brasil 65 plantas de biodiesel autorizadas para efetiva operação e comercialização do óleo combustível³⁰. Essas empresas se utilizam de tecnologia avançada na produção de biodiesel, marcada pelos altos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, sendo a mesma utilizada na Europa e EUA.

²⁹ BARBOSA, Mariana. **Brasil vira o maior consumidor de biodiesel do mundo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/996626-brasil-vira-o-maior-consumidor-de-biodiesel-do-mundo.shtml>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

³⁰ Fonte: Boletim mensal de Biodiesel, dezembro/2012. Disponível em <www.anp.gov.br>. Acesso em 12/02/2013.

3 MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO

3.1 A Emenda constitucional nº09 de 1995

O modelo de regulação do Estado, aqui representado como a intervenção estatal no domínio econômico, sempre existiu, adquirindo características e formatos diferentes ao longo dos períodos históricos que se sucederam.

No período que predominava o liberalismo econômico, a posição do Estado frente a economia era quase como de mero espectador das relações capitalistas. O mercado se auto-regulava, impunha suas normas e sobreviviam aqueles entes econômicos que conseguiam resistir à concorrência acirrada. A idéia que embestia todo esse pensamento econômico sugeria que a economia, regida pela atuação individual livre, poderia se auto-determinar e ser instrumento da mais pura satisfação do interesse social, ou seja, a não intervenção do Estado seria suficiente para que a “mão invisível”³¹ do mercado instituisse suas próprias normas e fosse capaz de concretizar os anseios sociais.

Na prática, o modelo proposto pelo liberalismo econômico não atingiu seus objetivos. De fato, o mercado não se mostrou apto a se auto-regular. O que se observou foi um mercado altamente heterogêneo em produtos e serviços, com grande concentração de capital nas mãos de poucas empresas, que gerou um forte desequilíbrio econômico e social. Apesar da derrocada do liberalismo e posteriormente uma consequente forte intervenção estatal na economia, observou-se a existência, mesmo durante a vigência do modelo, a figura da concessão de serviços públicos, que envolve atividade regulatória.

A rigor, o Estado fazia publicizações de certas atividades econômicas, transformando-a em serviço público, e confere concessões a empresas privadas para atuar na execução desses serviços, através de instrumento contratual que estabelecia os limites de atuação da empresa, as regras de execução do serviço e as causas de rompimento do contrato, quer seja por inadimplemento ou por

³¹ Expressão cristalizada pelo grande pensador liberal Adam Smith, em sua mais célebre obra, intitulada “Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações”, lançada em 1776. Nesta obra, o autor reserva ao Estado apenas três deveres: a) proteger cada membro da sociedade da injustiça e da opressão de qualquer outro membro, ou estabelecer uma adequada administração da justiça; b) defender a sociedade da violência e da invasão por outras sociedades independentes; e c) erigir e manter certas obras públicas que nunca interessariam a qualquer indivíduo, ou a um pequeno número de indivíduos, porque o lucro obtido jamais poderia pagar as despesas efetuadas.

interesse público. Assim o Estado se colocava na condição de fiscalizador da atividade do concessionário, podendo retomá-la para si em casos previstos contratualmente.

Com a mudança do paradigma, diante da falência do capitalismo concorrencial liberal, o Estado passou a intervir diretamente na economia, postura que se iniciou no fim do século XIX e se perpetrou por todo o século XX.

O Estado intervencionista passa a atuar diretamente na economia para regular e corrigir o funcionamento da concorrência, o mercado passa do papel de regulador ao papel de regulado. São dadas atribuições sociais à ordem econômica, de modo que a economia passa a ser instrumento para a efetivação da dignidade dos cidadãos, do bem-estar comum e do desenvolvimento.

O Estado sai da condição de mero espectador e atua diretamente na economia, moldando as relações de mercado com os seus próprios interesses, visando o bem estar social. Essa intervenção pode dar-se de forma direta ou indireta³². Intervenção direta é quando o próprio Estado exerce a atividade econômica por meio de suas próprias empresas, ou por meio de monopólio, ou em concorrência direta com as empresas privadas. Já a intervenção indireta se aperfeiçoa no exercício do poder de polícia³³ sobre a atividade econômica, estabelecendo normas, fiscalizando, ou seja, regulando, propriamente, a atividade.

O sucesso da intervenção estatal na economia foi evidente, no que concerne aos avanços sociais alcançados. A expectativa de vida subiu, foi dada educação, saúde, saneamento e previdência social aos cidadãos que antes não gozavam de nenhum acesso a benefícios sociais oferecidos pelo Estado. No entanto, esses mesmos benefícios concedidos em excesso aos cidadãos incubaram os motivos de sua falência, na medida em que muitos foram os gastos em concessão de

³² Na proposição do Professor Eros Grau, a intervenção pode se dar por três formas: intervenção por absorção ou participação, intervenção por direção e intervenção por indução. Já o administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello se posiciona na existência de outras três hipóteses de intervenção: como sujeito ativo, assumindo participação direta nas atividades econômicas; na qualidade de agente regulador, disciplinando os comportamentos dos particulares, por intermédio do seu poder de polícia; através de ação fomentadora, propiciando estímulos e benefícios à atividade privada.

³³ Celso Antônio Bandeira de Mello bifurca a conceituação de “poder de polícia”. Para ele, em sua acepção mais ampla, o poder de polícia é a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos, pode ser exercido, portanto, por atos do Poder Executivo ou Legislativo. O poder de polícia em sentido estrito relaciona-se, unicamente, com as intervenções, quer gerais e abstratas, quer concretas e específicas, do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 788.

benefícios, sem o devido planejamento financeiro nem a mudança e aumento dos meios de arrecadação.

Em suma, o aumento da longevidade fez crescer densidade demográfica dos Estados, com o envelhecimento da população, no entanto, não foram mudados os paradigmas de concessão de aposentadorias por idade, por exemplo. Por outro lado, diante do crescimento das prestações estatais, ouve um inchaço da máquina administrativa e diminuição de sua efetividade, gerando mais gastos. A elevação dos gastos fez crescer em demasia o déficit governamental o que gerou uma crise financeira que inviabilizou, além de novas medidas de promoção social, impediu a manutenção dos serviços já garantidos aos cidadãos. Houve a natural deterioração dos serviços e estruturas do Estado, com a erosão das políticas públicas e a incapacidade do Estado de promover suas funções mais essenciais.

Importante salientar o papel crucial da Segunda Guerra Mundial no fortalecimento do Estado intervencionista de bem-estar social. No período que sucedeu a Segunda Grande Guerra, a Europa se viu devastada pelos anos de conflito em seu território. Como estratégia para se reerguer, o Estado viu na promoção de políticas públicas um bom caminho para atingir seus objetos de voltar a crescer. Promoveu incentivos e serviços no sentido de melhorar as condições de vida da população, restabelecer seu mercado consumidor e reativar a produção industrial. Em contrapartida, com tais medidas, reduzia as pressões sociais e os levantes comandados pelos partidos de esquerda, evitando, assim, o crescimento do movimento comunista.

Instaurado no período que compreende as décadas de 70 e 80, o período neoliberal é marcado pela reformulação das idéias perpetradas pelo liberalismo, corrigindo erros e adotando novos métodos.

Procurou distanciar-se do modelo de concorrência perfeita, corolário do modelo de economia liberal e passou-se a análise do mercado enquanto realidade prática³⁴, marcado pela existência de empresas que controlam o mercado, com constante tendência à concentração, através de fusões, a heterogeneidade de produtos e serviços prestados, a intervenção estatal no domínio econômico, de

³⁴ Porquanto o mercado ser imperfeito, a concorrência é denominada concorrência imperfeita, praticável ou efetiva.

forma indireta ou direta, mas mantendo-se os princípios liberais que ainda regem o mercado, a livre iniciativa³⁵ e a livre concorrência³⁶.

O início do neoliberalismo foi marcado pelas privatizações das empresas estatais e a quebra dos monopólios. Reformulou-se o conceito dos contratos de concessão que, numa visão mais empresarial, passa a ter a função de tornar a atividade menos dependente do Estado, da propriedade pública, além de estimular a concorrência na prestação do serviço público, financeiramente benéfica à administração pública.

Nesse contexto é que surge, de fato, a consciência de Estado Regulador.

A existência de um Estado Regulador pressupõe a existência de um Estado Democrático de Direito que lhe dê suporte. Nesse sentido, a atuação regulatória precisa estar conforme às disposições legais relativas ao tema, ainda que seja o Estado mesmo aquele que monopoliza o Direito. Segundo o entendimento do Professor Marçal Justen Filho, a idéia do Estado de Direito resultou da conjugação de três princípios fundamentais: a) a supremacia da constituição; b) a generalização do princípio da legalidade; c) a universalização da jurisdição.

Daí derivou a concepção de que as atividades políticas desenvolvem-se dentro dos limites jurídicos, sendo impossível reconhecer outro fundamento de legitimidade dos atos estatais senão a validade. A compatibilidade com a ordem jurídica é o critério de aceitabilidade da atuação estatal. [...] A evolução civilizatória conduziu à superação da configuração original do Estado de Direito, mas traços peculiares foram mantidos e se integram de modo inafastável à concepção de Estado Regulador.³⁷

Nesse diapasão, incrustado no artigo 5º, II, da CF, está o princípio da legalidade, segundo o qual, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude lei. Ou seja, enquanto nota essencial do Estado de Direito, o princípio da legalidade coloca sobre o império da lei toda atividade do Poder Público, bem como dos administrados, que somente poderão exigir ação ou

³⁵ A livre iniciativa é princípio fundamental da República Federativa do Brasil, como aduz o artigo 1º da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

³⁶ Princípio incrustado na Constituição Econômica, nos seguintes termos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IV - livre concorrência;

³⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 16-17.

impor restrição senão em virtude de norma legal. Norma essa, segundo o processo legislativo sistematizado na CF, fruto da vontade geral, já que engendrada pelos legítimos representantes legais do povo. Assim, emanadas do desejo social, estão sob o alvedrio das leis as atividades do Estado e dos cidadãos.

Esse redimensionamento das atividades do Estado trazido pelo neoliberalismo foi motivado não só pela recuperação interna da economia, baseada num modelo importado dos Estados Unidos e da Inglaterra. Os efeitos internos da mundialização do capital também foram determinantes para a nova conformação adotada pelo Estado moderno, como uma projeção interna dos efeitos internacionais.

Explique-se.

A globalização é fenômeno antigo, complexo, que remonta um conjunto de mudanças paradigmáticas ocorridas ao longo dos séculos. Seus efeitos, atualmente, podem ser sentidos diariamente, com a relativização da soberania dos Estados, do binômio espaço-tempo, das fronteiras, e do aumento e vascularização dos grandes conglomerados empresariais.

A despeito das imensas e inesgotáveis considerações que podem ser feitas acerca do complexo fenômeno da globalização, este não é nosso objetivo no presente trabalho. A rigor, o que interessa ao nosso propósito são as conseqüências recentes desse fenômeno no direito pátrio.

Com a crescente interferência dos agentes externos, alterando progressivamente sensivelmente a realidade dos Estados, os Governos se vêem às voltas com novos desafios, até então nunca enfrentados e não regulados pela normatividade vigente. Nesse sentido, reflete-se na efetividade da atuação estatal os efeitos da interferência internacional, de modo que a soberania estatal fica desestabilizada e ordem jurídica inefetiva.

A tradicional receita de um sistema jurídico sistematizado em fórmulas fechadas e isentas de lacunas, perde efetividade quando do surgimento de novas realidades sociais. Como não se encaixa nas hipóteses já forjadas, o Estado, cada vez mais, é obrigado a recorrer e abusar das normas programáticas e tipologias abertas. A expansão desse tipo de normatividade que abre caminho para a flexibilização, fez surgir inúmeras células de normatização, muitas vezes até conflitantes entre si.

Numa visão ampliada, os processos mais importantes do fenômeno da globalização são: a crescente autonomia adquirida pelas economias face à política; o surgimento de novas estruturas decisórias operando em tempo real e alcance mundial; a transformação do padrão do comércio internacional, as alterações nas condições de competitividade entre as empresas, setores, regiões, países e continentes; a desnacionalização dos direitos, a desterritorialização das formas institucionais e a descentralização das formas políticas do capitalismo; a desregulamentação dos mercados de capitais e a padronização do comércio; a interligação do sistema financeiro e securitário em escala mundial; a reorganização espacial dos investimentos com as realocações; unificação dos espaços de reprodução, proliferação dos movimentos imigratórios e as mudanças ocorridas na divisão internacional do trabalho, e por último, a emergência de uma estrutura político-econômica com vários centros de poder³⁸.

Com efeito, tais mudanças no contexto econômico e social mundial, fizeram com que países como os Estados Unidos, sofrendo com constantes déficits na balança comercial decorrentes de trocas comerciais e queda da competitividade e produção de seus produtos, engendrassem a introdução de mecanismos neoliberais na sua economia, gerando a desregulamentação dos mercados financeiros, a quebra dos monopólios estatais e a crescente abertura para o mercado mundial de serviços e informação.

Esse foi o estopim da proliferação das práticas neoliberais, fomentadas pela crise do capital, decorrentes, por um lado, das pressões econômicas externas e, por outro, da falência do Poder Público com o esgotamento financeiro diante da política de intervenção e investimento social.

Em meio a esse processo de abertura para investimentos estrangeiros e revogação dos monopólios estatais, o Estado delegou aos particulares o exercício de alguns serviços públicos e de algumas atividades econômicas antes por ele exercidas com exclusividade³⁹. No que se refere ao setor petrolífero foi promulgada a Emenda Constitucional nº 09 de 1995, que flexibilizou o monopólio da União sobre o petróleo, gás natural, minérios e minerais nucleares. Essa reforma, nos dizeres de

³⁸ REZENDE, Sammuell Bruno Herculano. O papel de controle e fiscalização da Agência Nacional de Petróleo no mercado revendedor de combustíveis. 2009. 116 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009, pags. 18-19.

³⁹ SIQUEIRA, Mariana de. Agências Reguladoras: autonomia e controle. **Direito e Liberdade**, Mossoró, v. 02, n. 09, p.195-222, 01 dez. 2008. Pag. 206.

Paulo Bonavides teve caráter eminentemente privatista e desnacionalizador, constitucionalizando a dependência do País⁴⁰. Marque-se que o período que abarcou o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso⁴¹ é sempre lembrado pelas grandes privatizações das empresas nacionais, como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Vale do Rio Doce, somente para citar exemplos.

Com a flexibilização do monopólio trazida ao texto constitucional da Emenda nº 09, restou permitido ao Estado, apesar da manutenção do monopólio, contratar com empresas estatais ou privadas para os fins de lavra e produção de hidrocarbonetos, mediante lei que regulamente a disposição constitucional e a instituição do órgão regulador do monopólio da União.

No que tange ao setor petrolífero, a citada lei foi promulgada em 1997, Lei 9.478, a Lei do Petróleo, que regula o tema sobre a flexibilização do monopólio⁴² e cria, legalmente, a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP⁴³.

3.2 O complexo sistema regulatório do biodiesel e os papéis que cumprem a ANP, o Ministério de Minas e Energia e o Ministério de Desenvolvimento Agrário

Diante desse contexto de flexibilização do monopólio da cadeia de hidrocarbonetos e a regulação do setor pela ANP, cumpre dimensionar qual o papel dos Agentes governamentais responsáveis pela regulação do setor no que tange ao mercado do biodiesel, objeto do presente trabalho.

Inicialmente ressalte-se que a criação da ANP se deu com advento da Lei 9.478/1997, Lei do Petróleo que instaurou a flexibilização do monopólio dos hidrocarbonetos no Brasil, conforme já citado. No entanto, o surgimento do PNPB em 2004 e a posterior normatização sobre o biodiesel com a Lei 11.097/2005, foram

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, págs. 660-663.

⁴¹ Primeiro mandato eletivo que durou de 1994 a 1998. Segundo mandato que durou de 1998 a 2002, quando foi sucedido pelo petista Luiz Inácio Lula da Silva.

⁴² De acordo com a seção I, do capítulo III, da Lei 9.478/97, continua a pertencer à União os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, podendo as atividades de lavra, pesquisa, comércio e transporte do petróleo e seus derivados serem exercidas por empresas constituídas sob as leis brasileiras mediante concessão, autorização ou contratação com o ente federativo. Tais atividades serão reguladas e fiscalizadas pela União por meio da Agência reguladora do setor.

⁴³ Nomenclatura dada pela Lei 11.097 de 2005, a Lei do biodiesel.

responsáveis por alargar a competência administrativa da ANP, determinando sua nova nomenclatura e o papel da Agência frente ao novo combustível, definitivamente incluído na matriz energética nacional.

Conforme inscrito no artigo 7º⁴⁴ da Lei 9.478/97, a ANP é uma autarquia de regime especial, integrante da Administração Federal Indireta e atua como órgão regulador de todas as atividades relacionadas ao suprimento de combustíveis no território nacional. Tal definição insculpida em lei significa que a ANP é um ente administrativo autônomo, criado por lei específica para agir em nome do próprio Estado em determinado setor da economia, com atribuições específicas, patrimônio e personalidade jurídica de Direito público interno. Não se trata de um mero órgão de desconcentração administrativa, e sim um órgão autônomo dentro dos limites determinados em lei para se autogerir e atuar na consecução de seus fins.

A ANP assumiu a função de gerir toda a indústria de biodiesel, delegação dada pela Lei 11.097/2005 que alterou as disposições referentes às atribuições da ANP, conforme supracitado. De acordo com as disposições legais, a ANP tem o condão de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Neste ínterim, os incisos do artigo 8º, da Lei 9.478/1997, descreve de forma genérica todo o arcabouço de atividades que devem ser desempenhadas pela autarquia no sentido de atingir os objetivos fixados pelo Conselho Nacional de Política Energética⁴⁵ no que se refere aos combustíveis de origem fóssil e vegetal.

Nesse sentido, gozando de sua autonomia e capacidade normativa, a ANP edita resoluções capazes de regular cada atividade de forma específica, determinando regras, padrões e processos a serem seguidos por todos os produtores e entes envolvidos nas atividades de produção, plantio, comércio, transporte ou distribuição do biodiesel.

Cumprе ressaltar que a capacidade normativa da ANP está calcada no poder regulamentar dado à Administração Pública para suprir lacunas, complementar vazios deixados pela legislação pertinente. Não se fala, portanto, em legislar, e sim em regulamentar as atividades no que diz respeito ao seu caráter técnico.

⁴⁴ Redação dada pela Lei 11.097/2005.

⁴⁵ Órgão de assessoramento do Presidente da República, presidido pelo Ministro de Minas e Energia criado pela lei 9.478/1997 para propor ao Chefe do Executivo as direções a serem tomadas no tocante às políticas energéticas, com vistas à boa utilização dos recursos e desenvolvimento da capacidade produtiva nacional.

Importante discussão gira em torno dos limites do poder regulatório exercido pelas Agências Reguladoras. Tais limites devem estar circunscritos ao Princípio da legalidade⁴⁶, de modo que ditas providências, em quaisquer hipóteses, sobre deverem estar amparadas em fundamento legal, jamais poderão contrair o que esteja estabelecido em alguma lei ou por qualquer maneira distorcer-lhe o sentido⁴⁷.

Lançando mão do seu poder de produzir regras, a ANP publicou vários atos normativos no sentido de regularizar as atividades atinentes à cadeia produtiva do biodiesel, assim como previu o artigo 6º, da Lei 11.097/2005, que alterou o artigo 8º, da Lei 9.478/1997.

A Resolução ANP nº 25/2008⁴⁸ regula todas as atividades relativas à produção do biodiesel, que abrange construção, modificação, ampliação de capacidade, operação de planta produtora e a comercialização de biodiesel⁴⁹. No entanto, prevê a mesma Resolução que tais atividades impõem uma prévia autorização da ANP, dividida em três etapas, (a) autorização para construção de novas unidades, ampliação de capacidade ou modificação de plantas existentes; (b) autorização para operação; e (c) autorização para comercialização. É defeso, entretanto, exercer as atividades produtivas aqueles entes cuja situação jurídica esteja tipificada nas previsões do artigo 3º, sem prejuízo das demais disposições legais. Atualmente existem 65 plantas produtoras de biodiesel em funcionamento, o que corresponde a uma capacidade de produção autorizada de 20.567,76 m³/dia.⁵⁰

Atualmente, ao arpejo do *quantum* estabelecido em lei, estabelecido o B5, qualquer mistura de biodiesel de B6 a B100, quer seja para uso específico ou experimental, demandam uma prévia autorização da ANP conforme os termos da Resolução nº 02/2008, que estabelece os limites para tanto, sendo plenamente precária e revogável tal autorização.

Como forma de estimular a introdução do biodiesel na matriz energética nacional, inclusão com a efetiva mistura do combustível ao óleo diesel combustível,

⁴⁶ Insculpido no Art. 5º, II, que aduz que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, pag. 173.

⁴⁸ Texto consultado no site <www.anp.gov.br>, acesso em 22 de agosto de 2012.

⁴⁹ Texto do *caput* do art. 1º, da Resolução ANP 25/2008.

⁵⁰ Dado retirado do boletim mensal de biodiesel correspondente ao mês de Dezembro/2012, disponível no site <<http://www.anp.gov.br/?pg=63697&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1361110021040>>, consulta em 12 de fevereiro de 2013.

optou-se pela criação dos sistemas de leilões de biodiesel como forma de garantir o suprimento do biodiesel para sustentar o percentual mínimo obrigatório de que trata a Lei 11.097/2005.

A criação do sistema de leilões de biodiesel foi feita pelo CNPE por meio da Resolução nº 05/2007. Tal opção política foi a forma encontrada pelo Governo para “atender à exigência da sua mistura obrigatória ao óleo diesel, de maneira a garantir publicidade, transparência e igualdade de acesso a todos os interessados, na forma da Lei”, conforme explícito na própria Resolução. Este documento foi produzido como forma de balizar o sistema de leilões que passou a ser adotado no ano posterior à sua publicação, 2008, quando o percentual mínimo de mistura de biodiesel de 2%, previsto na Lei 11.097/2005 passou a vigorar.

Tal Resolução explicita os papéis da ANP e do MME na instrumentalização dos leilões do biodiesel. A este caberia estabelecer diretrizes específicas para a realização dos leilões, incluindo, entre outros, a forma do leilão, os critérios de escolha das propostas, a data de sua realização, a indicação de volume a ser leiloado e os prazos de entrega. Já a ANP seria responsável por efetivamente promover os leilões, com base nas diretrizes apontadas pelo MME e se utilizando dos meios de tecnologia cabíveis para alcançar os objetivos dos leilões.

Com fulcro na competência de que foi revestido, o MME, em maio de 2012 publicou a Portaria nº 276⁵¹, na qual promoveu alterações profundas na sistemática dos leilões para a compra do biodiesel. Não é intenção do presente trabalho explorar de forma detalhada as mudanças promovidas na sistemática de leilões do biodiesel, por esse motivo nos restringiremos apenas a tratar do que está sendo praticado atualmente no mercado nacional.

O 26º leilão de biodiesel ocorrido em 04 de junho de 2012 já se estrutural de acordo com o novo formato, em atendimento à novel regulamentação supramencionada. Tal modelo consiste num sistema de leilões públicos, onde a ANP de forma direta ou indireta vai promover a regulação da contratação do biodiesel entre os produtores e os adquirentes, sendo estes os produtores e importadores de óleo diesel, que poderão participar dos leilões na proporção de suas participações do mercado nacional de diesel combustível.

⁵¹ A Portaria nº 476, de 15 de agosto de 2012, do MME, revogou a Portaria nº 276/2012 do mesmo Ministério. Importa ressaltar que a lei posterior não trouxe grandes mudanças se comparada à anterior, apenas algumas mudanças estruturais com vistas à uma melhor conformação da nova sistemática de leilões, nada que rompesse de modo visceral com o arcabouço antes estabelecido.

É nítido que os leilões visam suprir a demanda nacional de biodiesel para a mistura de 5% em todo o óleo diesel comercializado no Brasil, assim como estabeleceu a Lei 11.097/2005. Nesse sentido, a ANP sempre estabelecerá em edital o Preço Máximo de Referência (PMR) para cada região, assim caberá aos produtores determinar seu preço de venda considerando o teto máximo estabelecido pela ANP, tomando em conta sua produção, seus custos, a matéria-prima.

O objetivo é selecionar as propostas mais vantajosas para o adquirente, que como consequência afetará diretamente os preços repassados aos consumidores, bem como a qualidade do produto e a garantia da continuidade da distribuição do produto.

O novo leilão é presencial, com duas rodadas de lances ofertados pelo fornecedor. As propostas serão analisadas pelos adquirentes, de forma direta e em respeito às intenções dos seus clientes, as distribuidoras de combustíveis. Em consonância com esse caráter mais ativo do adquirente, cabe à ANP apenas classificar as ofertas existentes.

Dividido em seis etapas distintas, o leilão é forjado sob os seguintes processos: (a) Etapa 1: habilitação dos fornecedores; (b) Etapa 2: apresentação das ofertas pelos fornecedores; (c) Etapa 3: seleção das ofertas pelos adquirentes, com origem exclusiva em fornecedores detentores do selo "Combustível Social"; (d) Etapa 4: reapresentação de preços das ofertas pelos fornecedores; (e) Etapa 5: seleção das demais ofertas pelos adquirentes, com origem em quaisquer fornecedores, com ou sem selo "Combustível Social"; (f) Etapa 6: consolidação e divulgação do resultado final.

Percebe-se que o selo "Combustível Social" ganha proeminência no processo de seleção de propostas. A intenção é valorizar os fornecedores que possuem a qualificação, de modo a estimular ao longo de toda a cadeia a inserção do pequeno produtor rural na indústria. Os adquirentes e seus clientes ficam limitados à compra mínima da demanda de 80% de usinas que possuam o Selo. Daí se infere o motivo pelo qual a Etapa 3 se destina apenas às ofertas oriundas dos fornecedores qualificados.

Importa marcar a relevância da Etapa 2, já que ela delimitará o novo teto máximo de precificação que será a nova referência para a rodada de segundo lance, constante da Etapa 4. Ou seja, os fornecedores, conforme o caso, deverão reapresentar novos preços, sempre iguais ou menores àqueles já apresentados na

Etapa 2⁵², de modo a suprir eventual demanda ainda não suprida pela etapa anterior, ou ainda, para contemplar as ofertas não detentoras do selo selecionadas na Etapa 2 e que não puderam participar da Etapa 3.

No que concerne à regulação da concessão do Selo "Combustível Social", importa marcar que o benefício foi criado por meio do Decreto nº 5297/2004, que discorreu sobre os coeficientes de redução das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na produção e na comercialização de biodiesel, sobre os termos e as condições para a utilização das alíquotas diferenciadas.

Segundo os termos do art. 2º do decreto supracitado, fica instituído o selo "Combustível Social", que será concedido ao produtor de biodiesel que promover a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, que lhe forneçam matéria-prima, além de outras providências.

Restou delimitado, ainda, os coeficientes de redução diferenciados da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, em seu artigo 4º, bem como as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta auferida pelo produtor, na venda de biodiesel, definidas da seguinte forma:

Art. 4º, § 1º, I - R\$ 22,48 (vinte e dois reais e quarenta e oito centavos) e R\$ 103,51 (cento e três reais e cinquenta e um centavos), respectivamente, por metro cúbico de biodiesel fabricado a partir de mamona ou fruto, caroço ou amêndoa de palma produzidos nas regiões norte e nordeste e no semiárido; II - R\$ 10,39 (dez reais e trinta e nove centavos) e R\$ 47,85 (quarenta e sete reais e oitenta e cinco centavos), respectivamente, por metro cúbico de biodiesel fabricado a partir de matérias-primas adquiridas de agricultor familiar enquadrado no PRONAF; III - R\$ 0,00 (zero), por metro cúbico de biodiesel fabricado a partir de matérias-primas produzidas nas regiões norte, nordeste e semiárido, adquiridas de agricultor familiar enquadrado no PRONAF.

No entanto, definir os critérios para o enquadramento do produtor no SCS foi uma tarefa que ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Nesse ínterim foi promulgada a Instrução Normativa nº 01 de 25 de fevereiro de 2009⁵³, que aduz em seu art. 2º que o percentual mínimo de aquisições de matéria-prima do agricultor familiar, feitas pelo produtor de biodiesel para fins de concessão,

⁵² Texto extraído do *caput* do Art. 12 da Portaria nº 476/2012 do MME.

⁵³ Por meio desta Instrução Normativa de 2009, restou revogada a Instrução Normativa nº 01 de 2005, primeiro marco regulador sobre os critérios para concessão do Selo Combustível Social.

manutenção e uso do selo combustível social, fica estabelecido em 15% (quinze por cento) para as aquisições provenientes das regiões Norte e Centro-Oeste e 30% (trinta por cento) para as aquisições provenientes das regiões Sul, Sudeste, Nordeste e o Semiárido. Importa marcar que a validade da concessão do selo será de cinco anos a contar do primeiro dia do ano seguinte à concessão⁵⁴.

A competência do MDA para regular a concessão e a fiscalização do SCS foi dada pelo mesmo Decreto nº 5297/04, em seu artigo 5º, que investe o MDA das funções de estabelecer procedimentos e responsabilidades para a concessão, renovação e cancelamento de uso do selo "Combustível Social" a produtores de biodiesel; proceder à avaliação e à qualificação dos produtores de biodiesel para a concessão de uso do selo "Combustível Social"; conceder o selo "Combustível Social" aos produtores de biodiesel, por intermédio de ato administrativo próprio; e fiscalizar os produtores de biodiesel que obtiverem a concessão de uso do selo "Combustível Social" quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos neste Decreto.

⁵⁴ Texto do artigo 6º do Decreto nº 5.297 de 6 de dezembro de 2004.

4 O PNPB E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS

4.1 A Constituição e a Constituição Econômica

Segundo a definição do dicionário da língua portuguesa Soares Amora, Constituição significa “1. Ação ou efeito de constituir, de firmar, de estabelecer; 2. Organização; 3. Compleição física; temperamento; 4. Lei fundamental de um país⁵⁵”. Nesses termos, de forma mais rasteira, constituição significa fazer parte de algo, ser essência, núcleo de um todo maior e mais complexo.

Juridicamente ficamos com a quarta acepção expressa por Soares Amora, “Lei fundamental de um país”. A Constituição exprime a essência organizacional de um Estado, seu modo de ser, suas estruturas, quais as opções políticas historicamente escolhidas pela Entidade.

Conquanto “lei fundamental”, é a Constituição que rege todo o sistema jurídico do Estado, estabelecendo sua organização, suas opções políticas, os direitos dos governados, os limites de sua atuação, sua estrutura de poder, ou seja, é na Constituição política onde está escrito todo o esqueleto que estrutura e constitui um Estado.

O ilustre professor José Afonso da Silva conceitua Constituição nos seguintes termos:

A constituição é algo que tem, *como forma*, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); *como conteúdo*, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas, religiosas etc.); *como fim*, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade; e, finalmente, *como causa criadora* e recriadora, o poder que emana do povo.⁵⁶

O autor é enfático quando enumera as várias facetas que a constituição estatal pode se apresentar. Historicamente, vários importantes estudiosos do direito se digladiaram na tentativa de estabelecer um conceito mais correto do que seria uma constituição. Adotando-se óticas distintas, várias podem ser as conceituações dadas a uma mesma constituição.

⁵⁵ AMORA, Antônio Soares. **Minidicionário Soares Amora da Língua Portuguesa**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, pág. 166.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pág.39.

Exemplifique-se. Ferdinand Lassalle, estudioso da sociologia, cunhou o conceito de constituição num ponto de vista eminentemente sociológico. Segundo ele, a constituição é a soma dos fatores reais do poder que regem o país, somente esta seria real e efetiva, ou seja, se a constituição não refletisse a realidade de um país, seria apenas um escrito sem função. Mas, ao mesmo tempo, reconhecia que as constituições reais existiram desde sempre, basta que tenha havido uma mínima organização política, mesmo que primitiva, sendo as constituições escritas o diferencial da época moderna⁵⁷.

Oriundo da Escola de Viena, Hans Kelsen, maior nome do positivismo jurídico⁵⁸, exprimiu o conceito de constituição num aspecto puramente jurídico, como norma pura, um dever-ser sem qualquer influência sociológica, política ou filosófica.

Essas duas correntes demonstram apenas parte das diferentes formas de pensar que circundaram toda a concepção do que seria uma constituição, surgidas ao longo da história. No entanto, a experiência terminou por demonstrar, e essa é a visão do próprio Afonso da Silva, que a constituição é fruto de um fenômeno tão complexo que não basta para entendê-lo a separação de seus vários feixes de interpretação, mas sim da união deles num todo unitário, responsável por demonstrar de modo juridicamente posto, aquilo que está presente na sociedade que representa.

A Carta Política congrega todo o conjunto normativo que exprimem as funções fundamentais do Estado, a organização do poder, os direitos do cidadão enquanto indivíduo, os direitos sociais, os limites do exercício da autoridade, sua forma de governo, os fundamentos que baseiam o Estado, e os princípios que o regem.

Desde a Revolução Francesa, no século XIX, instaurou-se um modelo normativo que passou a denominar-se Estado de Direito, difusor de um conceito baseado na ideia de uma igualdade formal, jurídica, tendo como corolário a não

⁵⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional - tomo III**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

⁵⁸ Corrente de estudo do direito que surgiu na Europa do século XIX, marcada pelo intenso movimento de codificação que surgiu no continente, principalmente na França com o Código de Napoleão de 1804. Tendo como principais berços a École de L'Exegése francesa e Escola Histórica do Direito alemã, o positivismo marcado pelo formalismo exacerbado buscou desvincular o direito das influências sociológicas, religiosas, políticas, éticas ou morais. Segundo a corrente, o direito nasce da ação de um homem que tem poderes para legislar, atendendo às exigências meramente formais e respeitando a sistemática. Assim, o direito nasce e permanece puro, sem interferências de outras áreas do conhecimento e livre da volatilidade da interpretação, a norma deve ser aplicada respeitando a vontade política do legislador.

intervenção do Estado na economia. Caracterizando-se por ser um sistema jurídico forjado na subordinação até mesmo do Estado aos ditames normativamente estabelecidos, como forma de inibir o absolutismo de outrora. Após a primeira guerra mundial, o liberalismo começou o seu declínio, comprovando sua incapacidade de impedir as discrepâncias econômicas e sociais, causando o descontentamento, principalmente, das classes menos favorecidas.

Nesse contexto, diante de uma Europa devastada pelos conflitos, ganha força um movimento que se caracterizou como Estado de Bem-estar social ou Estado Social de Direito. Caracterizado principalmente pela imperatividade da ação estatal frente a uma inércia econômica e social, os governos se veem obrigados a intervir diretamente no provimento de bens e serviços à população, passando a oferecer saúde, moradia, educação, lazer. Inaugurado pela Constituição Mexicana de 1917, tal Estado se baseava na igualdade material entre os cidadãos, de modo que as disparidades fáticas deveriam ser critério para a produção normativa.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 vem para sistematizar uma ordem jurídica calcada no Estado Democrático de Direito, garantidor de liberdades e direitos individuais, porém permeado de características inerentes ao sistema econômico capitalista, não mais essencialmente liberalista, mas sim entrecortado de conquistas sociais garantidas ao longo da evolução dos modelos políticos e econômicos, como os direitos trabalhistas, a intervenção estatal, as liberdades de associação.

Nesse sentido, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, consolidando uma nova era na história democrática nacional, foi instituída como Carta Maior do Estado Democrático de Direito aqui estabelecido.

No que se chamou de redemocratização tardia, após duas décadas de governo autoritário, o Brasil passa a gozar, com a promulgação de uma nova Carta Constitucional, de um período de estabilidade nunca antes desfrutado. O arcabouço constitucional passa por uma transição bem-sucedida, saindo do status de carta meramente política, onde apesar de reconhecida sua supremacia formal, não gozava do reconhecimento material devido. A Constituição passa a ocupar seu papel de centro jurídico do ordenamento, sendo elevada ao papel de núcleo condensador de todo o sistema, a pedra de toque para qualquer tipo de atividade legislativa ou interpretativa do direito. Toda atividade estatal, seja ela executiva, judicial ou legislativa, desde então deve passar pelo filtro constitucional.

Cumprindo seu papel de regular todas as atividades essenciais do Estado, e delimitar direitos e deveres individuais e sociais, a CF de 1988 é dividida em nove títulos e 245 artigos definitivos, que tratam dos princípios fundamentais, dos direitos e garantias fundamentais, da organização do Estado, da organização dos poderes, da defesa do Estado e das instituições democráticas, da tributação e do orçamento, da ordem econômica e financeira, da ordem social e das disposições gerais.

No título sete que trata da ordem econômica voltaremos nossos olhos para a análise dos princípios que regem o sistema econômico nacional, em paralelo aos princípios fundamentais, base para toda a estrutura principiológica constitucional.

Desde 1934, sob influência da Constituição alemã de Weimar, a Constituição pátria traz normas sobre a ordem econômica. A constitucionalização da ordem econômica significa o estabelecimento de balizas jurídicas para as atividades de geração de riquezas.

Nela está estampado o modo de pensamento capitalista, desenhado pelo seu modo produção e geração de dividendos. O Estado, apesar de assumir o capitalismo como modo de produção, busca regulamentar a vida econômica e conseqüentemente a vida social, numa tentativa de proteger a sociedade da desordem que marcou o liberalismo e gerou sérias conseqüências na economia e sociedades mundiais.

A lógica parte do princípio de que precisa-se da atividade privada de geração de riquezas para sustentar a sociedade, mas ao mesmo tempo não se pode deixar o capitalismo atuar pelas próprias pernas de modo a permitir um possível canibalismo do privado sobre o social, o público. O Estado navega entre o limite da intervenção sobre a vida e atividades privadas e os direitos sociais dos cidadãos, onde garante os direitos do trabalhador, a dignidade, o direito de greve, por exemplo.

É nesse título que o Estado designa os princípios e limites que deverão nortear qualquer atividade econômica, seja ela empenhada por particulares ou pelo próprio Estado. É denominado de Constituição Econômica, por ser a parte da Constituição Jurídica que engloba os preceitos e institutos reguladores ordem econômica pública e privada.

O Estado, nesse momento, passa a se revestir de um novo papel, diminuindo seu perfil intervencionista que marcou o Estado de bem estar social posterior à crise liberal de 1929, para inaugurar um novo modelo de intervenção branda, indireta, abarcada pelo artigo 174, o qual coloca o Estado como agente normativo e

regulador, demonstrando uma legalidade imprescindível para a legitimação da função do Estado como agente regulador, consubstanciada pelo advento das agências reguladoras e a fiscalização por elas exercida que acaba por controlar todo um setor econômico.

O interesse público, em geral, é a medida dosadora da intervenção estatal na economia. Por vias normais, o capitalismo tem como essência o acúmulo de riquezas nas mãos dos detentores dos meios de produção. Ou seja, se o Estado busca a distribuição dessa riqueza, utiliza-se dos meios legais para intervir na economia.

O grau de intervenção regulatória do Estado na economia demonstra a confiança que o poder público tem na iniciativa privada. Se interfere pouco é porque acredita que o setor privado por si só é capaz de atingir os objetivos estatais. Se intervém muito significa diametralmente o oposto, reconhece a importância da atividade privada para sustentar o Estado e gerar riquezas, mas não vê nessa relação tão somente a solução para seus objetivos econômicos e sociais.

Esse pêndulo que tensiona o Estado ora para o liberalismo ora para o intervencionismo é característica marcante do Estado Democrático de Direito contemporâneo.

A constitucionalização de direitos econômicos e sociais demonstra a importância dos dois aspectos para a sociedade moderna. Cumpre concluir, porém, que a este conteúdo social das constituições é destinado apenas normas de conteúdo aberto, genérico, sendo traduzidas em princípios constitucionais, que dependem da atividade criadora do legislador ordinário para ganhar maior força de irradiação⁵⁹.

São essas normas que dão ao ordenamento completude, condensando em si todo um núcleo significativo que atribui ao Estado um fim, um norte de como delinear

⁵⁹ A teoria clássica norte americana cunhou a classificação das normas constitucionais quanto à sua aplicabilidade, seriam as *self-executing provisions* e as *not self-executing provisions*. Segundo a doutrina, essas demandariam a atuação do legislador ordinário para garantir sua aplicabilidade conquanto norma não auto-executável, aberta. Já aquelas como regulam diretamente a matéria de que tratam, são desde logo aplicáveis, executáveis. No entanto, tal doutrina não atende a amplitude de possibilidades jurídicas que emanam das normas constitucionais, de modo que, uma nova teorização surgiu no tocante à eficácia e aplicabilidade dessas normas. Dentro do novo conceito de normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida, sendo esta última a categoria que se encaixariam os princípios constitucionais ora trabalhados. No entanto, apesar de princípios programáticos, possuem aplicabilidade direta e vigência imediato, pois vinculam todo o Estado, seja no momento da aplicação ou criação do direito.

suas futuras ações. Na seara econômica, por exemplo, são os princípios constitucionais de cunho social que guiam a atividade estatal no sentido contrário ao esvaziamento experimentado pelo ultrapassado liberalismo econômico.

4.2 O princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais

Partindo da premissa que a Carta Política é um documento num todo sistemático e estruturado de forma a conferir lógica e organicidade aos preceitos que exala, sob o título “Dos princípios fundamentais”, em seu artigo 3º, a CF institui os objetivos fundamentais da República, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e de outras formas de discriminação.

Tais objetivos visam a direcionar um plano estatal de prestação positivas de modo a efetivar a democracia social, econômica e cultural. Voltando-se ao binômio entre as searas econômica e social, em seu inciso III, a CF deixa claro como objetivo da República reduzir as desigualdades sociais e regionais como forma de promover o equilíbrio e desenvolvimento social.

Nessa linha de raciocínio, reduzir as desigualdades regionais e sociais, constitui-se um princípio constitucional, vetor basilar das atividades e funções do Estado como um todo, seja como norteador das atividade do Estado, na efetivação de políticas públicas, na criação de leis, ou até mesmo na sua aplicação.

Segundo as lições do eminente jurista José Afonso da Silva em consonância com o ilustre Canotilho, os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são “núcleos de condensações” nos quais confluem valores e bens constitucionais⁶⁰.

Nesse íterim, compete ter em mente que, na condição de princípio fundamental incrustado na Constituição Federal, a redução das desigualdades regionais e sociais também é ponto de toque nas decisões econômicas, estas que interferem diretamente nas mudanças sociais. De fato, não se pode falar em alteração de realidades sociais sem se falar em mudança de paradigmas

⁶⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pág. 92.

econômicos, capazes de instrumentalizar uma real interferência na sociedade, promovendo o desenvolvimento, gerando riquezas e mudando a realidade.

Historicamente o Brasil é marcado pelas disparidades sociais que maculam nossa população. Abismos econômicos e sociais dividem nosso povo e nosso território, e esse desenho se concretizou ao longo de cinco séculos de políticas monarcas e, posteriormente, burguesas que voltaram seus olhos apenas aos abastados, à classe que dominava as rodas da alta sociedade e as riquezas do país.

Ponto de grande dificuldade na seara constitucional é a capacidade de concretizar direitos que emanam de princípios jurídicos.

Já não mais se discute o caráter normativo dos princípios jurídicos. Completamente ultrapassada a concepção de que os princípios possuíam apenas caráter ético, axiológico, atualmente os princípios assumiram sua posição de espécie constituinte do gênero norma jurídica, e goza da superioridade decorrente do status de norma constitucional.

Apesar de tal realidade positiva, não é difícil compreender que uma mudança no paradigma social e econômico não é uma tarefa fácil, simples, que dependa apenas de alterações legislativas para se tornar real. De fato, existem princípios constitucionais cristalizados que tratam do assunto, mas que, apesar da vigência e aplicabilidade plenas, possuem natureza programática, ou seja, são diretrizes, fim a ser alcançado pelo Estado, um programa normativo que dependente de outras ações executivas e legislativas, e até judiciais, para se tornar realidade.

Fazendo menção à conceituação esculpida por Meirelles Teixeira, José Afonso da Silva concebe como normas programáticas,

aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.⁶¹

Apesar da vigência e aplicabilidades plenas, árdua é transformar tais ditames em ações concretas, reais. Essa tarefa é parte do escopo do legislador ordinário, responsável por beber da fonte constitucional todo o conjunto de normas que exprimem o espírito constituinte e desdobrá-las em normas mais específicas, individualizadoras.

⁶¹ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pág. 138.

Importante é a observação de Barroso quando afirma que as normas constitucionais programáticas, por sua natureza, não geram para os jurisdicionados a possibilidade de exigirem comportamentos comissivos, mas investem-nos na faculdade de demandar dos órgãos estatais que se abstenham de quaisquer atos que contravenham as diretrizes traçadas, ou seja, apesar de não gerar direitos subjetivos positivos, criam para o jurisdicionado a sua exigibilidade se não for respeitada a vontade constitucional⁶².

Essa característica de princípio constitucional de eficácia plena, porém com escopo programático, é realidade sentida pelos direitos econômicos e sociais constitucionalmente postos, ambos foco do presente trabalho. Apesar da sua irradiação plena, dependem da atividade legislativa para se tornar mais eficaz, porém desde seu nascedouro vinculam o poder público no sentido de sua consecução, sempre buscando a realização da determinação constitucional de realizar a justiça social.

O Poder Judiciário tem papel ativo e cada vez mais decisivo na concretização de tais direitos⁶³. Conquanto normas jurídicas eficazes e dotadas de comandos imperativos, se porventura não observadas, podem gerar direitos subjetivos exigíveis por meio de ações jurisdicionais, movimentando, assim, a máquina do judiciário, que tem o dever constitucional de garantir a efetivação dos direitos insculpidos no ordenamento pátrio. Esse direito de movimentar o Estado com objetivos à efetivação de um direito próprio está cristalizado no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, delineado, portanto, o direito de ação.

A Constituição regula a ordem econômica em título específico, onde trata das normas constitucionais que implicam diretamente na regulação do fenômeno econômico e intervenção do Estado. Conforme dito, a CF se constitui num todo sistemático, uno, lógico, nesse sentido, coadunando com os objetivos fundamentais traçados no desabrochar do documento, a redução das desigualdades regionais e

⁶² BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional - tomo III**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

⁶³ Muito se discute atualmente sobre o ativismo judicial, postura proativa do Judiciário no sentido de efetivar os direitos e garantias constitucionalmente postos. Numa tendência de colocar a Constituição no centro do ordenamento e utilizando-se dos meios por ela garantidos, o Judiciário acaba por adotar ações que muito se confundem com o escopo dos outros Poderes Estatais. No exercício da atividade interpretativa, muito baseada nos princípios constitucionais, as decisões judiciais por vezes se adentram na seara criativa do Poder Legislativo ou manda fazer as obrigações naturais do Poder Executivo.

sociais também é lembrada no título da ordem econômica, já que não se pode olvidar da ligação umbilical entre mudanças sociais e os fenômenos de natureza econômica.

De forma mais profunda, trataremos do princípio dentro do contexto econômico, assim, alinhando-se mais logicamente com objeto desse trabalho, o biodiesel, atividade eminentemente econômica, que possui reflexos consideráveis no plano social e ambiental.

A ordem constitucional brasileira traz, em seu art. 170, os princípios regentes da ordem econômica, norte para qualquer atividade legislativa que se direcione à seara econômica, seja ela constitucional ou infraconstitucional, haja vista serem os princípios pautas expressas ou implícitas que denotam o ponto de partida de qualquer ordem jurídica.

Aduz o caput do art. 170 e seus incisos que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: a) soberania nacional; b) propriedade privada; c) função social da propriedade; d) livre concorrência; e) defesa do consumidor; f) defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; g) redução das desigualdades regionais e sociais; h) busca do pleno emprego; j) tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Depreende-se, dessa forma, que a atividade econômica só pode ser desenvolvida de forma plena e legítima se, prioritariamente, forem respeitados os princípios elencados no art. 170 da CF.

Quando o referido artigo fala em ordem econômica fundada na valorização do trabalho humana e na livre iniciativa, expõe de forma nítida os valores que fundamentam a Constituição econômica, a livre iniciativa, vetor da ordem capitalista, ao mesmo tempo que dá forte prioridade ao trabalho humano em detrimento aos outros valores delineados sobre a economia de mercado.

Mais uma vez é nítido o caráter social de que se reveste a CF/88. Buscando reduzir qualquer risco de um liberalismo sem amarras, o texto constitucional é claro na elevação de valores sociais como razão de ser de qualquer desenvolvimento econômico. O termo “justiça social” delineado na cabeça do referido artigo é mais

um indicativo da importância dada pelo constituinte ao desenvolvimento equitativo da população brasileira.

Não é inerente ao crescimento econômico a distribuição de riquezas, pelo contrário, a injustiça é característica marcante do modo de produção capitalista, marcada pela apropriação privada dos meios de produção.

Garantir uma existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social, significa forçar ao capitalismo, através de ditames legais, uma atenção ao aspecto social que envolve o crescimento econômico. Naturalmente que essa equitativa distribuição de riquezas não é alcançada apenas com a cristalização de uma intenção constitucional, mas sim utilizando-se instrumentos concretos capazes de efetivar essa justiça social, dando à população os meios dignos de dispor de bens materiais, atendendo às exigências particulares de cada cidadão.

O artigo 170 e seus princípios demonstram visceralmente a roupagem desse Estado pós-moderno no qual nos encontramos, marcado pelo abrandamento de sua atuação entre os pólos dos paradigmas liberais e sociais. O Estado deixa de ser mero espectador do mercado ou profundo interventor e sintetiza ambas as propostas de forma a profissionalizar sua atuação, quebrando as barreiras entre o direito público e o privado, atuando como regulador e normatizador, com um grau menor de intervenção direta em razão da incapacidade de cumprir com as promessas do modelo de bem-estar e da recusa em retornar a uma estrutura totalmente liberal.

O inciso VII, do artigo 170, em consonância com o artigo 3º, III, da CF, conforme visto, reitera a condição de princípio constitucional explícito a redução das desigualdades regionais e sociais.

A redução das desigualdades regionais e sociais é ponto chave para o desenvolvimento nacional, afinal, o mercado com seus índices, avaliações e balanças comerciais não é capaz de transformar crescimento econômico, de capital e divisas, em crescimento social, distribuição de renda, diminuição da pobreza, pois pauta-se na obtenção do lucro em detrimento da preocupação com interesse público, além do que tende a investir aonde existe mercado mais forte, grande potencial de consumo. O que acaba por desencadear um ciclo de produção, geração de riqueza e consumo, fixos em uma determinada área historicamente já firmada e desenvolvida.

Assim, para traçar um desenvolvimento nacional equitativo e justo, a atuação deve focar-se num planejamento macro, capaz de diagnosticar as capacidades

regionais e inseri-las dentro do contexto do mercado produtivo, de forma a estender a circulação de riquezas além dos grandes centros, gerando, assim, uma integração nacional.

José Afonso da Silva criou uma classificação onde agrupa a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego, todos sob o título de princípios da integração, porque todos eles estão dirigidos a resolver os problemas da marginalização regional ou social⁶⁴.

Muito já foi dito aqui acerca da nova conformação constitucional, marcada pela superioridade da constituição no esquema normativo pátrio, pela normatividade dos princípios, pela garantia de direitos fundamentais, pela reaproximação entre Direito e Ética. Esse novo ideário surgiu sob o título de pós-positivismo.

Na seara principiológica, a ascensão dos princípios na escala jurídico-normativa gerou grandes consequências práticas para o aplicador do direito.

A hermenêutica jurídica foi muito marcada pela atividade subsuntiva, onde ao intérprete da norma cabia a atividade automática e direta de subsumir o fato concreto à hipótese prevista legalmente e gerar uma sentença, conclusão acerca do problema posto, mera realização da vontade do legislador.

No entanto, tal técnica se mostrou incapaz de atender a uma nova realidade jurídica principiológica, marcada por normas abertas, genéricas, de conteúdo axiológico, verdadeiros valores a serem perseguidos pelo Estado. Se a norma não apresenta um comando objetivo, unívoco, impossibilita a aplicação do método subsuntivo no caso concreto.

Criou-se assim, uma nova interpretação constitucional, oriunda de uma nova realidade constitucional, demandando uma nova postura do operador do direito. Este passa a posição de realizador dos objetivos e desejos incrustados na norma aberta. Enquanto o princípio não traz em si um conteúdo direto, o intérprete assume papel essencial na solução constitucionalmente adequada para o caso concreto.

Numa atividade muito mais criativa, o objetivo do aplicador passa a ser a observância do fato judicializado, a ponderação dos princípios e valores incidentes sobre tal realidade e a busca pela solução que mais se coadune com os objetivos e valores constitucionais.

⁶⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, pág. 796.

Diante das múltiplas possibilidades e realidades que um princípio genérico pode assumir, a função do aplicador é muito mais de emoldurar a solução concreta dentro de um dos quadros possíveis e almejados pelo constituinte.

Isso não significa dar qualquer solução que lhe convenha, das várias possibilidades existentes, o intérprete deve motivar, justificar sua decisão baseada em argumentos jurídicos plausíveis. A preponderância de um princípio sobre o outro na solução do caso⁶⁵, deve sempre ser motivada, com vistas à realização da justiça no caso concreto.

Tais considerações demonstram a real dificuldade do intérprete em fazer valer as determinações principiológicas constitucionais. Árdua é, pois, a tarefa de efetivar as previsões legais abertas, posto que não geram para os jurisdicionados direitos subjetivos positivos, e além disso demanda uma atividade criativa intensa do aplicador no sentido de, no caso de enfrentamento judicial, fazer valer os valores carregados pelos ditames constitucionais.

Por vezes foi levantada aqui a importância do Judiciário na efetivação desses valores, demonstrado está, na prática, os entraves e meios de realização desses princípios.

No entanto, não se pode negar que a efetivação desses valores enquanto direitos subjetivos positivos está nas mãos do Legislativo, ao qual compete a função criadora de normas, com o objetivo de atender às demandas dos cidadãos, porquanto representantes do povo, e de tornar real os programas e valores incrustados na norma mãe do ordenamento pátrio.

4.3 Legislação infraconstitucional sobre o Biodiesel

Com a flexibilização do monopólio advinda da Emenda Constitucional n°09, de 09 de novembro de 1995, houve a necessidade da elaboração de um novo plano estratégico para o setor energético nacional, com fins programáticos e desenvolvimentistas.

⁶⁵ Importante ressaltar que na aplicação dos princípios jurídicos vale a regra da ponderação dos princípios, mediante o caso concreto, o intérprete deverá verificar quais os princípios aplicáveis e qual o peso de cada um deles na solução do caso, as concessões devem ser mútuas e de modo a garantir que seja aproveitado o máximo axiológico de cada um deles. Já na aplicação das regras, vale o mecanismo da subsunção, conforme dito, dependendo da realidade fática ou o caso se encaixa numa previsão abstrata ou não, é o tudo ou nada, ou se aplica a matéria ou não.

A Lei nº 9.478/97, a chamada Lei do Petróleo, criou o órgão regulador do setor energético, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, a ANP. No modelo de Estado não-intervencionista, adotado pela CF de 88, a ANP se reveste da função de fiscalizar e promover a contratação no setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis, criando um ambiente competitivo no mercado energético, a fim de levar aos consumidores os melhores produtos e bons preços. Sujeitam-se à regulação e autorização da autarquia as atividades de produção, importação, exportação, armazenagem, distribuição e comercialização do biodiesel.

A Lei do Petróleo, além do exposto, traz consigo muito mais do que regular a atividade energética nacional, ela emana o princípios norteadores da atividade do Poder Público no desenvolvimento de políticas públicas para fins energéticos. Assim como se encontra em seu art. 1º, que cuida dos princípios e objetivos da Política Energética Nacional, apontando um norte para o desenvolvimento do setor energético, sem, no entanto, apontar programas concretos, limitando-se a traçar os princípios e objetivos fundamentais da PEN⁶⁶.

Para viabilizar os fins almejados pela PEN, foi criado o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, órgão de assessoramento do Presidente da República, cuja plenária é presidida pelo Ministro de Minas e Energia, e composta por mais oito Ministros além de representantes dos Estados, da sociedade civil, das universidades e da Empresa de Pesquisa Energética⁶⁷. Além de contar com o apoio técnico das agências reguladoras do setor energético.

Segundo a dicção legal do artigo 2º, da Lei 9.478/97, é o CNPE que assume a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a: a) promover o aproveitamento racional dos recursos

⁶⁶ Art. 1º. As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos: I - preservar o interesse nacional; II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos; III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia; V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal; VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País; VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis; IX - promover a livre concorrência; 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.

⁶⁷ ENERGIA, Ministério de Minas e. **Resolução nº 7, de 10 de novembro de 2009**: Regimento interno do CNPE. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2009/RESOLUX_O_CNPE_7_.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2013.

energéticos do País, em conformidade com os princípios enumerados no capítulo anterior e com o disposto na legislação aplicável; b) 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; c) rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do País, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis; d) 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; e) induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção, observado o disposto no inciso IX⁶⁸.

Conforme se pode inferir do artigo primeiro da referida Lei, ele trata de aplicar os princípios norteadores da Constituição Econômica, focando, no que concerne, à atividade energética. Já o inciso primeiro do artigo 2º da Lei do petróleo é explícito quando fala que as decisões tomadas pelo CNPE devem estar em consonância com os princípios declinados no artigo anterior, ou seja, a sistemática e do ordenamento jurídico é garantida quando se parte inicialmente dos preceitos estampados na CF e se desdobram seus valores e objetivos nas mais diversas searas de conhecimento, nesse caso no setor energético.

Conforme já dito acima, a Carta Constitucional deve ser o filtro de interpretação e de criação legislativa, para que se forme um ordenamento sistemático, lógico e válido.

Os incisos II e III do artigo 2º da Lei do petróleo fala em suprimento energético em razão das características regionais e o desenvolvimento de planos específicos para cada região, dependendo as fontes energéticas e tecnologias disponíveis. Mais uma a regionalidade é levantada como ponto de toque nas decisões sobre a política energética nacional. Já o Inciso X fala em índices de conteúdo local⁶⁹, ou seja, parte

⁶⁸ Texto retirado dos primeiros incisos do artigo 2º, da Lei nº 9.478/97, onde fala das atribuições do CNPE. Ao todo são dez incisos e dois parágrafos discorrendo sobre o tema.

⁶⁹ Conteúdo local é uma ferramenta de política industrial que significa o valor agregado no país para a produção de um bem, sistema ou serviço, que tem como missão contribuir para o aumento da competitividade e sustentabilidade da indústria nacional, para a maximização do conteúdo local e a geração de emprego e renda no setor de petróleo e gás. Texto retirado do trabalho: MAGALHÃES,

da cadeia produtiva deve ter origem nacional, de modo a desenvolver a competitividade e a sustentabilidade da indústria local, gerando emprego e renda, de forma a garantir que o desenvolvimento econômico consiga se converter ao máximo em desenvolvimento social.

Utilizando-se de métodos hermenêuticos, se observa que os incisos VII e VIII, do artigo 1º, e os incisos II, III e X do artigo 2º, se analisados de forma sistemática e em consonância com o Art. 170, VII, da CF, e por sua vez ainda de forma mais geral, com o artigo 3º III, também da CF, percebe-se uma ligação umbilical entre o que tutelam e seus objetivos.

Os citados incisos dos arts. 3º e 170, da CF, pregam como princípio constitucional a redução das desigualdades regionais e sociais, claramente objetivando a um desenvolvimento equitativo de todas as regiões do país. Já os correlatos incisos da Lei do Petróleo, dentro do âmbito de sua tutela, preveem um desenvolvimento energético capaz de solucionar as dificuldades energéticas enfrentadas por cada região do país, fazendo com que todos, independente de onde residam tenham acesso a suprimento energético, de forma que a efetivação de tal depende do incentivo às fontes alternativas de energia, aproveitando economicamente os insumos disponíveis na localidade e a tecnologia disponível para a viabilidade da produção energética.

Em conformidade com os ditames constitucionais e infraconstitucionais, a lei que inseriu o biodiesel na matriz energética pátria, Lei nº 11.097 de 2006, não se eximiu de dar sua contribuição na valorização do aspecto social e regional que envolve a introdução da cadeia produtiva do biodiesel na política energética nacional.

Em seu artigo 2º, assim como já trabalhado acima, o legislador institui um objetivo temporal para a adição de uma porcentagem de biodiesel no óleo diesel comercializado no território nacional. No entanto, o parágrafo segundo do artigo flexibiliza o prazo, podendo ser reduzido, se assim resolver o CNPE, baseado nos critérios de:

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. (grifos nossos)

Nesses termos, a decisão do CNPE somente poderia ser tomada com base nos critérios supra elencados, entre eles a participação da agricultura familiar na oferta de matérias-primas e a redução das desigualdades regionais. E assim foi feito em setembro 2009, por meio da Resolução nº 06 do CNPE, onde o Conselho optou por adiantar em três anos a adição de 5% de biodiesel ao óleo diesel fóssil comercializado no Brasil. E tal não foi a justificativa do CNPE senão a “a expansão da participação do biodiesel na matriz energética nacional é, em bases econômicas, sociais e ambientais, um objetivo da Política Energética Nacional; o maior uso de biodiesel favorece a agregação de valor às matérias-primas oleaginosas de origem nacional, o desenvolvimento da indústria nacional de bens e serviços e a ampliação da geração de emprego e renda em sua cadeia produtiva, com caráter nitidamente social, com enfoque na agricultura familiar”⁷⁰.

Ainda, foi inserido pela Lei nº 11.116/2005, que trata da desoneração fiscal decorrente do Selo Combustível Social, conforme já detalhado, que o biodiesel necessário ao atendimento dos percentuais mencionados no artigo 2º da Lei do Biodiesel terá que ser processado, preferencialmente, a partir de matérias-primas produzidas por agricultor familiar, inclusive as resultantes de atividade extrativista. Novamente se releva o aspecto social do biodiesel, desde seu nascedouro possui um viés social fortalecido com buscas ao desenvolvimento equânime de seus cidadãos.

⁷⁰ ENERGÉTICA, Conselho Nacional de Política. **Resolução Nº 6, de 16 de setembro de 2009.** Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2009/Resoluxo_6_CNPE.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2013.

5 O PNPB COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS

A partir de tal análise, mister se faz contextualizar o PNPB frente a esse preceito constitucional e os objetivos expressos na Lei do Petróleo, já que estamos a falar de um programa capaz de alavancar uma fonte energética comprovadamente viável e que se utiliza das mais variadas matérias-primas para sua produção, todas nativas de nossa flora e que, resguardadas algumas peculiaridades de eficiência e disponibilidade, podem ser encontradas em todas as regiões do país.

5.1 Função de reduzir as desigualdades sociais

O biodiesel vem como uma fonte energética renovável, capaz de suprir a demanda energética de pequenas localidades, e utilizando para isso, de matéria-prima vegetal proveniente da própria área. Além dessa visão micro, local, se abrimos a nossa mente para um contexto ainda maior, percebe-se que além da autossuficiência, o biodiesel pode ser o veículo viabilizador da inclusão dessas pequenas localidades produtoras na cadeia produtiva de um combustível de grande aceitação no mercado e com possibilidades constantes de crescimento de sua demanda, já que, como vimos, a legislação nacional estipulou normas de programação de sua introdução na matriz energética nacional, o que significa que, dentre de períodos cíclicos, por imposição legislativa, a mistura de biodiesel no diesel combustível vai ser cada vez mais crescente⁷¹.

Instrumentos para tal inclusão já foram criados e continuam a ser desenvolvidos com vistas a tornar mais eficiente e corrigir erros de percurso naturais a um programa tão amplo. Além da previsão legal de aumento da mistura de biodiesel, mecanismos como o Selo Combustível Social tem grande importância na concessão de benefício e incentivos para a inclusão do pequeno produtor na cadeia produtiva energética.

⁷¹ Lei 11.097/2005. 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.

Ressalte-se que, a despeito da regulamentação sobre o tema, o biodiesel como combustível tem dado passos mais largos do que se previu no momento da feitura da Lei do Biodiesel, visto que foi antecipada em três anos a comercialização do B5 no país⁷².

Dessa forma, passa-se a uma nova perspectiva muito mais promissora. Os trabalhadores rurais, pequenos produtores, agricultores familiares, passam a ter acesso ao mercado do agronegócio, a ter sua produção sustentada por incentivos fiscais e com mercado consumidor certo. Marque-se que estamos a falar de um setor da economia historicamente marcado pela marginalização e abandono, onde a terra não era valorizada, muito menos seus frutos, acometendo os trabalhadores rurais a uma agricultura de subsistência quando não, abriam mão de suas terras por pequenos valores para buscar oportunidades nas cidades, agravando ainda mais a concentração urbanas e de terras no país.

As disparidades sociais existentes no Brasil são gritantes. A importância de um programa como o PNPB na economia nacional significa dar à população instrumentos com capacidade de incluir a população economicamente marginalizada no ciclo de uma economia produtiva rentável. A valorização dos produtos da terra gera como consequência a valorização da mão-de-obra que advém desse setor.

E a desoneração de impostos para o produtor do biodiesel é um incentivador da inclusão do produtor de oleaginosas na cadeia. Muito é falado que a carga de impostos aplicada no Brasil é forte entrave para o crescimento da atividade empresarial, criando um freio ao desenvolvimento nacional. Nesses termos, a experiência comprova que os incentivos fiscais são um eficiente meio de direcionar a iniciativa privada no sentido de atender as intenções do Poder Público.

5.2 Função de incentivar as potencialidade regionais

Essa mesma desoneração fiscal é eficiente instrumento na redução das desigualdades regionais, funciona por meio da aplicação de medidas diferenciadas para diferentes realidades, criando incentivos maiores para aqueles que

⁷² Segundo o §1º, do artigo 2º, da Lei 11.097/2005, Lei do biodiesel, o prazo para efetivação dos 5% de mistura mínima obrigatória do biodiesel no diesel combustível seria de oito anos a partir da promulgação da lei, o que ocorreu em janeiro de 2005. Em 1º de janeiro de 2010, os 5% de mistura de biodiesel já foi alcançado, três anos antes do previsto, o que demonstra um crescimento real do programa acima do esperado.

desenvolvam atividades em áreas menos desenvolvidas e menos incentivos para aqueles que adotam as áreas densamente desenvolvidas para desenvolver suas atividades.

Muitas vezes tais mecanismos esbarram em setores produtivos que dependem de várias outras atividades acessórias para se desenvolver e, por tal razão, precisam estar perto dos produtores que atendem às suas demandas. Nesse caso, a desoneração fiscal como forma de incentivar a nova alocação das empresas não se torna efetiva, visto que outros custos superariam, em muito, economia fiscal.

No entanto, em se tratando do biodiesel não é essa a realidade encontrada. As plantas produtoras de biodiesel precisam estar presentes onde está a maior parte da produção das oleaginosas que funcionam como matéria-prima do combustível. Sob esse aspecto a desoneração fiscal seria um bom instrumento, haja vista que existe atividade agrícola nos quatro cantos do País, o que facilitaria a alocação das plantas produtoras em diferentes áreas geográficas.

Essa possibilidade é um bônus existente na área da agricultura energética, haja vista que os combustíveis fósseis dependem diretamente da região geográfica onde se encontra a formação de petróleo para determinar a instalação de toda a cadeia produtiva. No que concerne ao biodiesel, a variedade de matérias-primas para a produção oleaginosa facilita a alocação das plantas produtoras, que a depender da região adotam matérias-primas diversas para a produção do biodiesel.

As bases fundamentais em que estão traçados os objetivos a serem alcançados pelo PNPB são os melhores possíveis, fincados em no tripé, conforme já trabalhado. A uma, o caráter mercadológico. O biodiesel vem atender a uma crescente demanda de óleo diesel, a qual a produção interna não era capaz de atender, ou seja, financeiramente é viável para a conjuntura nacional. A duas, o caráter ambiental. O final do século XX foi marcado pela preocupação com a sustentabilidade, o que demandou uma busca incessante por fontes energéticas renováveis, capazes de substituir o largo consumo de combustível fóssil altamente poluidor. A três, o caráter social. Aqueles que estamos a tratar exaustivamente diante da importância que se afigura para o mercado interno nacional, para os pequenos produtores, para a inclusão da agricultura familiar e extrativismo na cadeia do biodiesel.

Por todo o exposto, se faz mais do que nítido que, diante da conformação da Constituição Econômica do Brasil e os objetivos nela incrustados, no âmbito do setor

energético, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel se reveste de uma importância ímpar: tornar realidade os objetivos constitucionais no que concerne ao incentivo das potencialidades regionais para a redução das desigualdades entre as várias regiões do país.

5.3 Entraves práticos do PNPB na consecução de seus objetivos

É bem verdade que, apesar de toda matéria social e econômica incrustadas na CF, muito se tem a caminhar no sentido de efetivamente fazer o PNPB atingir todos os objetivos constitucionais. Conforme já foi dito, não basta a vontade do legislador em tornar normativa uma realidade social desejada, grandes esforços precisam ser empenhados, com base nas disposições legais, no sentido de fazer se concretizar tal programa normativo, por meio de programas, como o PNPB, incentivos, ações, legislações infraconstitucionais mais específicas para diferentes setores e realidades.

A realidade do PNPB atualmente ainda não se encontra no patamar almejado por aqueles que pensaram o programa, nem por aqueles que fazem o programa acontecer, muito menos por aqueles que estão incluídos na base produtiva do programa.

Tomando como base os boletins de acompanhamento mensais emitidos pela ANP, podemos analisar a situação do programa atualmente.

Existem no Brasil 65 plantas produtoras de biodiesel autorizadas pela ANP, se dividirmos esse total pela região do País em que estão instaladas, chegaremos aos seguintes números: a região Norte tem 5 plantas instaladas, a Nordeste tem 6, a região Sul tem 11 plantas, a Sudeste tem uma a mais, 12 no total, e a Centro-Oeste possui 31 plantas instaladas.

Ou seja, do universo de 65 unidades produtoras existentes no País, o centro-oeste detém quase metade, ao todo 31 plantas estão instaladas nas suas terras. Essa realidade reflete diretamente na capacidade produtiva de cada região. Segundo dados do Boletim mensal de dezembro de 2012 da ANP sobre o biodiesel⁷³, a região Norte tem uma produção mensal de biodiesel quase

⁷³ Fonte: Boletim mensal de Biodiesel, dezembro/2012. Disponível em <<http://www.anp.gov.br/?pg=63697&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1361110021040>>. Acesso em 12/02/2013.

insignificante, enquanto a região centro-oeste tem uma produção acima de 100 mil/m³. A região sudeste, apesar de um número de plantas instaladas maior que as da região sul, tem uma produção mensal por volta dos 25 mil/m³, enquanto a região sul ultrapassa os 75 mil/m³. Já a região nordeste, fortemente alavancada pela produção baiana, tem uma produção mensal semelhante à produção do sudeste.

Tais dados demonstram que, os incentivos fiscais não estão produzindo o efeito desejado, ainda se verifica uma forte concentração de plantas produtoras nas regiões historicamente marcadas pela atividade agrícola monocultora, notadamente a região centro-oeste.

Para tornar ainda mais nítida tal percepção, o mesmo Boletim da ANP nos traz o perfil de matérias-primas utilizadas para a produção do biodiesel em cada região do País.

A região centro-oeste, principal produtora nacional apresenta 84,13% de toda sua produção baseada no óleo de soja, em segundo lugar aparece a gordura bovina, com apenas 6,96% de participação na produção. Ou seja, a monocultura forte da região, a soja, está sendo a grande fonte oleaginosa para a produção local.

Quando passamos à região norte, por exemplo, onde se esperaria uma forte participação do extrativismo na produção de oleaginosas, se verifica que 76,01% da produção está baseada na gordura bovina, e os demais 23,99% em outros materiais graxos, de onde se inferem ser oleaginosas diversas oriundas do extrativismo. Mais uma vez, a pecuária, fortemente difundida na região, é a principal fonte para a produção do biodiesel.

Na região nordeste, o óleo de soja mais uma vez aparece como principal insumo, garantindo 61,14% de participação, enquanto a gordura bovina aparece com 22,93%, e o óleo de algodão com 15,93%.

Assim como na região nordeste e centro-oeste, a sul também apresenta como principal fonte o óleo de soja, com 72,09% de participação e 24,89% de gordura bovina. Na região sudeste, a gordura bovina é a protagonista com 54,81% de participação, enquanto a soja, mais uma vez, aparece com importantes 30,66% do mercado.

Tal estatística nos leva a duas conclusões: a) não estão sendo aproveitadas toda a gama de fontes energéticas disponíveis para a produção do óleo insumo para o biodiesel; b) a não que as famílias participantes do pronaf sejam produtoras

somente de soja, o selo combustível social não está conseguindo refletir nos números de produção a participação do pequeno produtor rural.

Consegue-se vislumbrar, no entanto, que as particularidades regionais estão estampadas nos números apresentados, no norte, onde a pecuária é bem mais forte que a monocultura de grãos, a gordura bovina é a principal fonte. Na região sudeste, onde a estrutura de cooperativismo em torno da reciclagem é bem desenvolvida, o óleo de fritura usado aparece com 2,46% da participação produtiva, e o algodão, forte cultura nordestina, aparece com alto percentual de participação.

Além da concentração de plantas produtoras, o PNPB também apresenta uma grande concentração de matérias-primas para o biodiesel. Ou seja, se existe uma pequena variedade de insumos sendo utilizados para a produção do biodiesel, está se colocando à margem do processo um sem número de oportunidades de matérias-primas e de seus respectivos produtores.

De acordo com a Portaria nº 60, de 06 de setembro de 2012 do MDA⁷⁴, em seu artigo 3º, o percentual mínimo de aquisições de matéria prima do agricultor familiar, feitas pelo produtor de biodiesel para fins de concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social, fica estabelecido em, no mínimo 15% para as aquisições provenientes das regiões Norte e Centro-Oeste, 30% para as provenientes do Sudeste, Nordeste e Semiárido, e 35% das aquisições provenientes do Sul do País.

Segundo dados do MDA, atualmente existem no Brasil 40 plantas produtoras com a certificação do Selo Combustível Social. Se estamos a falar de um total de 65 plantas, com 61% delas participantes do Selo, tendo em vista as contrapartidas necessárias para adquirir a certificação, deveria existir uma participação maior de diferentes fontes de óleo, tendo em vista a variedade de matérias-primas oleaginosas e as diferentes realidade climáticas e de solo existentes no Brasil. Cai por terra tal análise se a grande parte desses pequenos agricultores incluídos na cadeia produtora do biodiesel pelo Selo seja produtor de soja, volto a dizer.

Nesses termos, se encontra aí uma grande oportunidade de expansão do programa, conseguir atingir um maior número de pequenos produtores, nas mais

⁷⁴ AGRÁRIO, Ministério do Desenvolvimento. **Portaria nº 60, de 06 de setembro de 2012**. Disponível em: < http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodiesel/arquivos-2012/PORTARIA_N%BA_60_2012.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2013.

diferentes realidades agrícolas do Brasil, de modo que o PNPB consiga refletir o que de fato existe nos campos do Brasil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do otimismo, muitos ainda são os entraves encontrados para a produção do biodiesel. Ponto de profunda relevância são os meios que deverão ser utilizados para a divulgação e estímulo ao cultivo de vegetais energéticos. O que se observa é a falta de informações desde os grandes centros de produção agrícola até às células, os pequenos produtores rurais, aqueles que mais deveriam se beneficiar com as mudanças propostas ainda sabem pouco sobre essa oportunidade. E aí que entra uma função essencial dos Estados da Federação, usar sua proximidade como ferramenta de dispersão das informações sobre o programa, os meios, amparo técnico.

No plano nacional o papel dos Estados é crucial no estabelecimento dos potenciais e capacidades de cada unidade federativa, afinal, as opções têm que ser feitas pautadas nas características regionais.

Se o PNPB não conseguir atingir o lado mais fraco da cadeia, aquele que mais pode se beneficiar com essa nova onda de prosperidade no campo, o pilar social do programa ficará estruturalmente comprometido, chegando a atingir seu congêneres, já que estremece o pilar ambiental, avaliando que a escassez de pequenos produtores vai gerar conseqüentemente a necessidade de suprir essa lacuna, entrando no negócio os grandes produtores monocultores, recaindo-se mais uma vez nas grandes produções concentradas nos grandes centros e nas mãos de poucos.

Como já foi dito, o PNPB se coaduna na sua essência com os objetivos constitucionais estabelecidos em sua ordem econômica. Ele se coloca como efetivador, provedor da realização das intenções emanadas pelas normas programáticas trazidas na Carta Magna.

No entanto, a redução das desigualdades sociais e regionais não é objetivo a ser atingido com facilidade. O PNPB por si só não conseguirá ir muito profundamente nos problemas estruturais que assolam nosso Brasil. A mudança precisa ser mais complexa, visceral. Quando o próprio texto constitucional afirma que é objetivo fundamental da Constituição “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, o próprio legislador admite a existência de um grave problema de disparidades entre os cidadãos e as regiões do nosso país, desigualdades essas forjadas ao longo de vários anos de descaso com

as minorias e periferias do nosso país. Por muitos anos, ou por descaso, ou somente por falta de efetividade nas suas ações, o poder público só esteve voltado para os grandes centros do capital, e pouco se fez pelo Brasil como um todo.

Apesar das reformas trazidas no âmago da Constituição Federal, reformando o papel do estado, reforçando sua postura de gerente das atividades econômicas privadas, ainda assim não se pode deixar de lado o importante papel que, mesmo na qualidade de gerente normatizador da atividade econômica, ainda deve possuir. É o Estado que tem o condão de prevenir um federalismo predatório que tenha como resultado unicamente a predação entre Estados da Federação para atração de investimentos privados. Afinal, nesse jogo, o mais fraco, de menor mercado consumidor interno e menor infra-estrutura tende a sair no prejuízo. O que nos remete novamente ao ciclo vicioso e pouco desenvolvimentista de concentração de renda, insumos e produtos nos grandes centros econômicos.

Esse trabalho não buscou achar razões eminentemente econômicas para os problemas e soluções trazidas pelo PNPB, mas, sim, concluir que de fato o programa tem uma alta propensão a cumprir um objetivo programático da Carta Magna brasileira, não facilmente atingível, porém almejável.

Os números nos mostram que economicamente o PNPB é viável, possui total capacidade de suprir uma grande lacuna de matéria-prima para atender ao mercado interno, o óleo diesel. Desde sua criação, o percentual de adição do biodiesel cresceu mais do que as expectativas iniciais, além das mais otimistas previsões. E a tendência é que não pare no ponto em que está.

Desde muito tempo se sabe dos problemas estruturais do Brasil e não se espera para breve uma mudança estrutural capaz de diminuir a demanda de óleo diesel no Brasil. Nosso sistema de transportes é tão fortemente centralizado no sistema rodoviário que a tendência é de crescimento da demanda de óleo diesel.

Poderia se aumentar a participação do biodiesel no óleo diesel combustível, no entanto, para isso é preciso que se garanta uma produção de oleaginosas capaz de atender tal demanda, caso contrário, o mercado ficaria desabastecido, e aí estaríamos criando outro grande problema.

É necessário crescer a cadeia do biodiesel, para garantir matéria-prima suficiente para atender à demanda de mercado, que muito provavelmente manterá um nível de crescimento contínuo.

Pulverizar a cadeia, de modo a multiplicar o número de plantar produtoras seria uma estratégia interessante para atingir um maior número de beneficiados no envolvimento com a cadeia produtiva do biodiesel. Das 65 plantas produtoras existentes atualmente no país, grande parte delas se encontra na região Centro-Oeste, principal centro de produção agrícola do País.

O biodiesel tem potencial para ir muito além no desenvolvimento das potencialidades regionais e diminuição das desigualdades sociais, mas não é apenas a cristalização de tal interesse nas normas vigentes no País que vai garantir tal objetivo, as normas servem para dar o norte, mas as políticas públicas devem ser implantadas com mais interesse nesse sentido, sempre buscando criar meios de desenvolver as regiões e as economias, e essencial que se mantenham essas políticas, garantindo resultados de longo prazo e corrigindo ao longo dessa jornadas erros e lacunas que somente a prática vai desvendar.

BIBLIOGRAFIA

AGUILLAR, Fernando Herrem. **Direito Econômico: Do direito nacional ao Direito supranacional**. São Paulo: Atlas, 2006.

ALCOFORADO, Fernando. **Globalização e desenvolvimento**. São Paulo: Nobel, 2006.

ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aspectos Jurídico-ambientais da cadeia produtiva do biodiesel**. 2008. 68 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional - tomo III**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BERMANN, Célio. **Energia no Brasil: Pra quê? Para quem?**. 2. ed. São Paulo: Livraria da Física, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAMPOS, Adriana Fiorotti. **Indústria do Petróleo: Reestruturação Sul-Americana nos Anos 90**. Rio de Janeiro: Interciência, 2007.

CUÉLLAR, Lélia; MOREIRA, Egon Bockmann. **Estudos de Direito Econômico**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2000.

HOLANDA, Relator: Dep. Federal Ariosto. **Biodiesel e Inclusão Social**. Brasília: Coordenação de Publicações Da câmara Dos Deputados, 2004.

HOLM, Dieter. **O futuro das fontes renováveis de energia para os países em desenvolvimento**. Disponível em: <<http://whitepaper.ises.org/ISES-WP-600-Portuguese-Developing.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

KNOTHE, Gerhard et al. (Ed.). **Manual de Biodiesel**. São Paulo: Edgard Blücher, 2006.

LEITE, Antônio Dias. **A Energia do Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LEITE, George Salomão (Org.). **Dos princípios constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELO, Murilo Fiuza de; MAGALHÃES, Frederico. **Fontes Alternativas de Energia: combustíveis renováveis e gás natural**. Rio de Janeiro: Benício Biz, 2007.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Resenha energética brasileira: Exercício de 2010**. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/BEN/3_-_Resenha_Energetica/Resenha_Energetica_2010_-_PRELIMINAR.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2011.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências Reguladoras**. Barueri: Manole, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di (Org.). **Direito Regulatório: Temas Polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

REZENDE, Samuel Bruno Herculano. **O papel de controle e fiscalização da Agência Nacional de Petróleo no mercado revendedor de combustíveis**. 2009. 116 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

SÉBILLE-LOPEZ, Philippe. **Geopolíticas do Petróleo**. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIQUEIRA, Mariana de. **Agências Reguladoras: autonomia e controle**. Revista Direito e Liberdade, Mossoró, v. 02, n. 09, p.195-222, 01 dez. 2008.

_____. **O fomento aos campos maduros de petróleo, o pleno emprego e o desenvolvimento sócio-econômico**. Anais do XVIII Encontro do Conpedi. : 2009.