

BIOCOMBUSTÍVEIS: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE

BIOFUELS: EFFECTIVE TOOL FOR THE FUNDAMENTAL RIGHT TO THE ENVIRONMENT

Alexandre Walmott Borges¹

Mário Ângelo de Oliveira Júnior²

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a adoção de fontes renováveis de energia no ordenamento jurídico, fruto da implementação dos biocombustíveis na matriz energética nacional como instrumento concretizador do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado presente na Carta Magna de 1988. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado na Carta Magna de 1988, pode ser classificado, segundo a melhor doutrina, como um direito fundamental da terceira dimensão.

Tais direitos apresentam nota distintiva dos direitos fundamentais das dimensões antecedentes, pois se desprendem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos. Sendo assim, caracterizando-se como direitos de titularidade coletiva ou difusa. Observando a reestruturação do setor energético nacional, devido à progressiva inserção de fontes renováveis de energia e o tratamento constitucional direcionados aos biocombustíveis.

Palavras-Chaves: Direitos fundamentais; meio ambiente; biocombustíveis.

ABSTRACT

This study aims to analyze the adoption of renewable energy sources in the legal system, the result of implementation of biofuels in the national energy matrix as a tool concretizing the fundamental right to an ecologically balanced environment present in the 1988 Constitution. The right to an ecologically balanced environment, enshrined in the 1988 Constitution, can be classified according to the best doctrine as a fundamental right of the third dimension.

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do programa de Mestrado em Direito Público da Universidade Federal de Uberlândia.

² Mestrando em Direito Público pela Universidade Federal de Uberlândia.

Such rights have distinctive note of fundamental rights dimensions of history, because they give off, in principle, the figure of the man-individual as its owner and is designed for the protection of human groups. Thus, characterizing the collective rights of ownership or diffuse. Observing the restructuring of the national energy sector due to the progressive integration of renewable energy and biofuels constitutional treatment directed.

Keywords: Fundamental Rights; environment; biofuels.

INTRODUÇÃO

O catálogo dos direitos fundamentais apresentado pelo Constituinte de 88, tanto no aspecto formal quanto material, é fruto, da evolução dos direitos fundamentais através de uma perspectiva histórico-evolucionista, apresentada a partir das dimensões dos direitos fundamentais.

Estas dimensões expressam, essencialmente, os anseios culturais, políticos e jurídicos de uma determinada sociedade em um momento temporalmente delimitado, culminado com a positivação normativa, tarefa do legislador constituinte e ordinário, dos preceitos característicos de cada dimensão.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado na Carta Magna de 1988, pode ser classificado, segundo a melhor doutrina, como um direito fundamental da terceira dimensão. Tais direitos apresentam nota distintiva dos direitos fundamentais das dimensões antecedentes, pois se desprendem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos. Sendo assim, caracterizando-se como direitos de titularidade coletiva ou difusa. Dentre os direitos fundamentais da terceira geração, destaca-se os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, direito a conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural.

A preocupação com a qualidade do meio ambiente é dos assuntos de grande relevância, tanto em âmbito internacional quanto nacional. Exige-se dos Estados-soberanos, políticas, medidas e instrumentos que garantam uma eficaz preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Clama-se por uma nova política mundial, visando o esclarecimento, a conscientização, e quebras de paradigmas da população referente às questões ambientais. Isto porque as necessidades comuns dos seres humanos podem passar tanto pelo uso como pelo não uso do meio ambiente

As políticas ambientais desenvolvidas em âmbito internacional exigiram do legislador nacional significativa adequação, ideológico-normativa em sua tarefa legiferante. Nessa esteira, a efetivação fática do direito fundamental ora em comento, dar-se-á, a partir da empregabilidade dos biocombustíveis na matriz energética nacional, uma vez que a referida medida representa a consubstanciação deste direito fundamental.

1 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Os termos direitos fundamentais e direitos humanos costumam ser utilizados como sinônimo quando se referem a direitos e conquistas intrinsecamente relacionados à natureza humana. A expressão direitos fundamentais (“droits fondamentaux”) surgiu na França (1770) no movimento político cultural que deu origem à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789).

Todavia, a diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais pode ser observada em aspectos fáticos e doutrinários. Isso porque, os direitos humanos se encontram consagrados nos tratados e convenções internacionais, apresentando, portanto feições internacionais, não adstritas a realidades locais. Os direitos fundamentais são os direitos humanos consagrados e positivados na Constituição de cada país, fruto da ideologia característica de cada Estado Soberano. Em síntese, podemos conceber os direitos fundamentais como os direitos humanos consagrados no plano interno, como sendo as normas positivas constitucionais.

A Carta de 1998 institucionaliza a instauração de um regime político democrático no Brasil. Introduce também indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira. A partir dela, os direitos humanos ganham relevo extraordinário, situando-se a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotado no Brasil (PIOVESAN, 2011, p. 76).

A Constituição Federal de 1988 elenca em seu título II os direitos e garantias fundamentais, subdividindo-os em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos e partidos políticos. Para Canotilho os direitos fundamentais têm como objetivo a

função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva (1) constituem num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências na esfera jurídica individual (2) implicam, num plano jurídico-subjetivo, poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos de forma a evitar: agressões lesivas por parte dos mesmos (CANOTILHO, 1999, p.541).

A situação topográfica dos direitos fundamentais positivados no início da Constituição, logo após o preâmbulo e os princípios fundamentais, demonstra maior rigor lógico e principiológico adotado pelo constituinte originário, visto que, os direitos

fundamentais podem ser compreendidos como parâmetro hermenêutico para toda Carta Magna de 1988. Nesta perspectiva,

a acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais ressalta, por sua vez, de forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas Cartas anteriores os direitos sociais se encontravam positivados nos capítulos da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático (SARLET, 2010, p.66).

Inspirado nas lições de Georg Jellinek, reportamo-nos à classificação proposta pelo ilustre jusfilósofo alemão Robert Alexy, pelo menos parcialmente adotada (inobstante com as devidas adaptações ao direito positivo) pelo eminente publicista de Coimbra, José Joaquim Gomes Canotilho.

A classificação de Alexy (que divide os direitos fundamentais em direitos de defesa e direitos a prestações) parte de uma estreita vinculação com uma concepção dos direitos fundamentais como direitos subjetivos com sede na Constituição, no sentido de posições subjetivas individuais justiciáveis, distinguindo-os de normas meramente objetivas (ALEXY, 2008, p.520).

Inspirados nas lições de Robert Alexy com ajustes necessários para realidade brasileira, Ingo Wolfgang Sarlet define direitos fundamentais como todas as posições jurídicas concernentes às pessoas (naturais ou jurídicas, consideradas na perspectiva individual ou transindividual) que, do ponto de vista do direito constitucional positivo foram expressa e implicitamente integradas à Constituição e retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos, além de todas as posições jurídicas que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, mesmo que não dispostas na Constituição formal (SARLET, 2010, p. 167).

Os direitos de defesa caracterizam-se por exigir do Estado, preponderantemente, um dever de abstenção – característica negativa – em que se buscam limitações ao poder estatal frente a questões individuais e coletivas.

Por outro lado, os direitos de prestações possuem um caráter essencialmente positivo, impondo ao Estado o dever de agir. Exigem-se do Estado condutas ativas, tanto para proteção de certos bens jurídicos contra terceiros quanto para promoção ou garantia das condições de fruição desses bens. Sendo de certa forma, a junção de preceitos supracitados, os direitos de participação possuem caráter negativo/positivo, pois tem por função garantir a participação individual na formação da vontade política da comunidade.

A implementação dos biocombustíveis na matriz energética brasileira está diretamente relacionada à classificação no que tange aos direitos de participação. Os direitos fundamentais são, essencialmente, direitos invioláveis, em vista da impossibilidade de desrespeito por determinações infraconstitucionais, ou por atos de autoridades públicas, e universais, por abarcarem todos os indivíduos, independentemente de raça, credo, sexo, idade ou condição social. São também interdependentes e complementares, porque a aplicação ou a efetivação de um repercute necessariamente na dos outros, e porque a aplicação de um deve ser sopesada com a dos outros, em cada caso prático

Importante destacar a distinção realizada pela doutrina quanto o conceito e abrangência de direitos e garantias fundamentais: os direitos nos reconhecem certas posições jurídicas frente ao Estado, enquanto as garantias conferem proteção àqueles direitos, nos casos de violação; os primeiros nos asseguram direitos, enquanto as garantias conferem proteção a esses direitos nos casos de eventual violação. Desse modo, ao direito fundamental de locomoção (art. 5º, XV), corresponde a garantia fundamental do habeas corpus (art. 5º, LXVIII). A Carta Magna não teve o preciosismo de separar os direitos das garantias fundamentais, conforme pode ser observado ao longo do corpo textual.

1.1 Os direitos fundamentais e suas dimensões

O caráter dinâmico e constitutivo dos direitos fundamentais é inquestionável. Desde o seu reconhecimento nas primeiras Constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto no que diz respeito ao seu conteúdo, quanto no que se concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação. Razão pela qual se fala, para alguns autores, como o Professor Antônio Enrique Perez Luño, em um processo de autentica mutação histórica vivenciado pelos direitos fundamentais (PÉREZ LUÑO, 1995, p.205).

Com objetivo de ilustrar tal processo utilizaremos, essencialmente, a classificação realizada por Karel Vasak, e posteriores modificações doutrinárias. Desta forma, a ideia dos direitos, humanos e fundamentais, poderia ser compreendida mediante a identificação de três gerações. Dentre as observações realizadas quanto à apresentação dos direitos fundamentais em gerações, destaque-se, primeiramente, a defesa realizado por alguns autores como a existência de uma quarta e até mesmo de uma quinta e geração de direitos humanos e fundamentais.

Apontamento de suma importância para o presente estudo é destacar as fundadas críticas que vêm sendo dirigidas contra o próprio termo “gerações”. Isto porque, o

desenvolvimento dos direitos fundamentais tem caráter de um processo cumulativo e complementar, e não de alternância e exclusão.

Sendo assim, o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual para alguns autores seria recomendável utilizar o termo “dimensões” dos direitos fundamentais. O termo “dimensão” concretiza a ideia de que tanto as constituições quanto os direitos nelas consagrados se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto às transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão, relacionado ao tema liberdade defendido pelos revolucionários franceses, têm como titular os indivíduos, são os direitos e garantias individuais e políticos clássicos, oponíveis, essencialmente, ao Estado, impondo-lhe um dever de abstenção. Nesse período constata-se o surgimento das primeiras Constituições escritas, nas quais são consagrando os direitos fundamentais ligados ao valor liberdade, denominados de direitos civis e políticos.

Os direitos fundamentais de segunda dimensão, ligados a uma concepção de igualdade material, são os direitos sociais, econômicos e culturais, advindos da Revolução Industrial (Século XX), frutos dos constantes conflitos entre proletariados e os detentores dos meios de produção. Clama-se por prestações materiais e jurídicas exigíveis para a redução das desigualdades no plano fático de responsabilidade estatal. Nesse contexto não se exige mais uma abstenção (caráter negativo), mas sim uma prestação/comissão (caráter positivo) por parte do Estado.

Os direitos da terceira dimensão são característicos da concepção de fraternidade ou solidariedade, engloba o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, direito de comunicação, dentre outros. São direitos que exigem a participação e colaboração de nações desenvolvidas e subdesenvolvidas. São compreendidos como direitos transindividuais – são titulares pessoas indeterminadas – destinados precipuamente à proteção do gênero humano. Neste diapasão, será analisada posteriormente a constante adoção dos biocombustíveis na matriz energética nacional, fruto de preceitos dos direitos da terceira dimensão.

A quarta dimensão de direitos fundamentais, recentemente defendida por alguns teóricos, está associada à pluralidade. São direitos como a democracia, a informação e o

pluralismo. São resultados da globalização política e sua consequente inserção no sistema jurídico nacional (BONAVIDES, 1997, p.480).

O desenvolvimento da concepção de direitos fundamentais construído no decorrer das dimensões citadas possibilita ao legislador ordinário realizar uma concretização legal das políticas e mecanismos desenvolvidos nos diversos nichos da sociedade e da economia brasileira.

1.2 Direito Fundamental ao Meio Ambiente

Como supracitado, o direito fundamental ao meio ambiente é um típico direito de terceira dimensão, que assiste de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano circunstância essa que justifica a especial obrigação que incumbe ao Estado e á própria coletividade, de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações. Evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social (MACHADO, 2005, p.121).

Os direitos de terceira geração materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos, genericamente, e de modo difuso, a todos os integrantes dos agrupamentos sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem, por isso mesmo, ao lado dos denominados direitos de quarta geração. Na precisa lição de Paulo Bonavides dentre os direitos de terceira dimensão, ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescente historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos de terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de uma determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhes o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade (BONAVIDES, 1997, p.481).

O direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder deferido, não ao indivíduo identificado em sua

singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, atribuído à própria coletividade social.

A aplicação das normas de Direito Ambiental propõe um sistema de controle capaz de manter a proteção ambiental e, ao mesmo tempo, atender as necessidades sociais. Semelhante objetivo envolve o uso consciente dos recursos ambientais para o desenvolvimento sócio-econômico, permitindo às futuras gerações que usufruam de uma existência sadia, sem escassez de bens essenciais.

Fabíola Santos classifica o meio ambiente como o maior de todos os interesses difusos (ALBUQUERQUE, 1999, p. 10). Luís Paulo advoga que não é possível classificar o bem ambiental nem como bem público nem como bem privado, já que este se situa em uma faixa intermediária denominada como difusa (SIRVINSKAS, 2005, p. 32).

O caput do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 aborda o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para “todos”, ou seja, não há distinção entre categorias de cidadãos, na medida em que, sendo um direito difuso, não há maneira de se determinar a quantidade de pessoas ou espécies atingidas em decorrência do desequilíbrio sócio-ambiental. Assegura que todos os residentes no Brasil possuem o direito de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, além disso, conceitua o meio ambiente como “bem de uso comum”, não podendo, assim, ser objeto de apropriação por qualquer particular.

Ademais, o art. 225 desempenha o papel de norteador do meio ambiente em nossa Carta maior, guardando, em seu bojo, os princípios aos quais a legislação inferior deve se submeter, mensura tanto a obrigação estatal na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como os deveres inerentes à coletividade, vez que, expressamente, se trata de um bem de uso comum do povo que deve ser preservado e mantido para as presentes e futuras gerações.

A tutela jurídica tem como objeto de estudo não somente os elementos constitutivos do meio ambiente. Pode-se proferir que há dois objetos de tutela, no caso: em função da qualidade do meio ambiente e outro em função a qualidade de vida. Também existem dois objetos de tutela, no caso: que é saúde, o bem estar e a segurança da população, que vem resumindo a expressão “qualidade de vida”.

A Constituição Federal do Brasil declara que “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Neste caso o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. Celso Antônio e Marcelo Abelha Rodrigues estabelecem que

ao tomar o art. 225 da CF, para análise da natureza jurídica do direito sobre o qual recai o bem ambiental, o primeiro ponto que nos salta aos olhos é o uso do vocábulo “todos”, logo no início do artigo. Este termo vem determinar quem seria o titular do correspondente direito a que se segue. Ao dizer que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, quer-se identificar quais seriam os titulares deste direito. Assim, recaindo sobre todos esta titularidade, significa que o direito ao meio ambiente é ao mesmo tempo de cada um e de todos, no sentido de que o conceito ultrapassa a esfera do indivíduo para repousar-se sobre a coletividade (FIORILLO; RODRIGUES, 1997, p.79).

O titular do bem público é o Estado, que deve geri-lo em nome e em benefício da coletividade, ao passo que o titular do bem ambiental é o próprio povo. Na verdade, o povo é também o titular dos bens públicos, mas a diferença é que, em relação aos bens ambientais, essa titularidade deve ser exercida diretamente pelo povo, e não por intermédio do Estado. O inciso I do art. 2º da lei nº 6.938/81 classifica o meio ambiente como um patrimônio público a ser, necessariamente, assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. De acordo com Rui Carvalho, “depreende-se do caput do art. 225 da Constituição Federal que o bem ambiental é caracterizado por ser um bem essencial à qualidade de vida e por ser um bem de uso comum do povo” (PIVA, 2000, p.149).

Pelo status de direito fundamental o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado clama do legislador ordinário e dos administradores pátrios políticas públicas concretizadores deste preceito constitucional. Neste contexto, a implantação de uma política constitucional dos biocombustíveis fundamenta-se, embrionariamente nos princípios do direito ambiental decorrentes da fundamentalidade formal e material dos direitos fundamentais.

Mesmo que exista significativa divergência quanto a vigência e um possível rol de princípios reconhecidos no Direito Ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, é inquestionável que os princípios jurídicos ambientais devem ser buscados em nossa Constituição e nos fundamentos éticos que iluminam as relações entre os seres humanos (ANTUNES, 2010, 22). Dentro desta perspectiva a política constitucional dos biocombustíveis fundamentar-se-á, essencialmente, nos princípios do desenvolvimento sustentável e da preservação ambiental.

2. MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA E A INSERÇÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS

Nos séculos XIX e início do século XX o sistema econômico característico de alguns países no cenário mundial, principalmente o Brasil, era o Estado Liberal. Característico dos

países capitalistas centrais, o liberalismo – ideologia econômica preponderante – pregava a intervenção mínima do Estado na vida social, intervindo apenas em condições estritamente necessárias.

O liberalismo implementado nesse período ocasionou significativa ausência normativa à ciência jurídica. Isto porque, o século XIX foi um período de crise para o direito ao ter sua eficácia e normatividade contestadas por diferentes formas de positivismo econômico, que pretendia se impor ao direito a partir da premissa de que as leis econômicas derivam de fatos naturais. A ciência jurídica tornou-se inócua, baseada na suposição de que seriam as relações econômicas, submetidas a leis naturais e imutáveis que estruturariam a sociedade.

O período em que se desenvolveu e consolidou o ideal do Estado liberal, foi marcado pela ausência absoluta de políticas e normas coordenadas sobre os combustíveis. A influência do modelo normativo liberal e sua ideologia político-econômica, correlacionada com aspectos naturais, humanos e econômicos justificam esta ausência normativa.

Neste contexto, tais características são presenciadas nas primeiras Constituições Federais de 1824 e 1891. Desenvolvidas em um período de uma economia agrário-escravocrata, em que grande parte da população vivia em zonas rurais, de pequena demanda energética, visto que a utilização de combustíveis fósseis atendia apenas necessidades estatais como de iluminação pública. Tais fatores corroboraram pela ausência de um modelo normativo específico do setor energético.

O constante desenvolvimento das cidades, característico do processo de urbanização, e a crescente industrialização da sociedade no início do século XX possibilitaram, ao legislador nacional, o tratamento embrionário da legislação referente ao setor energético, destaque aos combustíveis fósseis.

A economia nacional é afetada abruptamente pela a crise do petróleo na década de 70, isto porque havia uma forte dependência nacional das matrizes energéticas alienígenas. A crise do petróleo, supramencionada, tem como principal mérito, alertar os países desenvolvidos e em desenvolvimento, para o iminente colapso energético e a necessidade de se investir em pesquisa e desenvolvimento de soluções alternativas e sistêmicas no setor energético.

A promulgação da Constituição Federal em 1988, juntamente com a Política Nacional do Meio Ambiente apresentada pela Lei 6.938/81 e recepcionado pela Constituição, são os alicerces, mesmo que de forma embrionária, da nova ordem normativa dos biocombustíveis. Característico dos direitos fundamentais da terceira geração, como

observado, o direito a um meio ambiente equilibrado, exige do legislador ordinário e administrador pátrio tutela específica e delimitada sobre direitos e políticas advindas da questão ambiental. A Carta Magna ao apresentar o meio ambiente à categoria de direito fundamental promove significativa alteração dos princípios definidores dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro (SILVA, 2009, p.10).

No entanto, o crescente aumento pela demanda energética fruto do exponencial crescimento da população global, enseja um grave problema econômico-social: insuficiência das fontes de energia para manter o crescimento econômico e, sobretudo a harmonia do organismo social.

A matriz energética é compreendida como a representação da quantidade de recursos energéticos oferecidos e disponibilizados por um país ou por uma determinada região, sendo, portanto, toda energia passiva para ser transformada, distribuída e consumida nos processos produtivos.

A matriz energética brasileira divide-se em duas fontes primárias de energia: renováveis e não renováveis. As fontes de energia não renováveis são: o petróleo e seus derivados, o gás natural, o carvão mineral e a nuclear. Essas fontes são passíveis de esgotamento por serem utilizadas em uma velocidade maior e de dependerem de um grande período temporal para sua formação. A energia proveniente da cana-de-açúcar e seus derivados, a hidráulica, a decorrente da queima de lenha e carvão vegetal são consideradas fontes de energia renovável.

O Ministério de Minas e Energia, órgão do Poder Executivo Federal, realiza anualmente o Balanço Energético Nacional (BEN) visando a documentar o consumo, a produção e a comercialização de todas as espécies energéticas em âmbito nacional. O Balanço Energético Nacional é o instrumento fundamental para conhecer atentamente a matriz energética nacional, possibilitando o planejamento de políticas públicas no setor energético.

A diversificação da matriz energética torna-se tema de extrema importância e debate na política nacional, conforme apresentado em recentes programas do governo federal (SILVA, 2009, p.12). A preservação e exploração ambiental – decorrentes da concepção de desenvolvimento sustentável – apresenta oportunidade singular para a redução das desigualdades regionais e sociais e para afirmação geopolítica do país, no que diz respeito às energias sustentáveis (SALAME, 2009, p. 506-507).

A empregabilidade dos biocombustíveis na matriz energética nacional pautada por preceitos constitucionais é um importante instrumento de concretização do direito fundamental elencado no art. 225 da Carta Magna de 88 e dele decorrentes.

3. BIOCOMBUSTÍVEIS E POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL

A complexidade dos problemas ambientais emergentes é um dos principais fatores que tem compelido o Estado a promover mudanças significativas na estrutura e matriz energética do Estado brasileiro. O texto constitucional não apresenta a definição de uma política setorial específica no domínio da energia (FERREIRA; LEITE, 2010, p. 102). No entanto, a Emenda Constitucional nº 9 de novembro de 1995 inaugura o setor petrolífero nacional, exigindo princípios que norteassem o recente plano estratégico de desenvolvimento previsto sucintamente, na Lei Suprema nacional.

Nesse diapasão, a lei nº 9.478 passa a ter vigência em 1997, principal instrumento do marco regulatório nacional do domínio do setor energético nacional, embrião de uma política de sustentabilidade ambiental. Ao dispor em seu art. 2º sobre a criação do Conselho Nacional de Política Energética, a referida lei estabeleceu a revisão periódica das matrizes energéticas utilizadas nas diversas regiões do país, considerando, para tanto, as fontes alternativas na seguinte análise. Devido a esta revisão periódica, surge um das possibilidades de se questionar o sistema energético nacional.

Importante destacar, que mesmo de maneira singela a lei nº 9.478/97 não deixou de fazer referência aos biocombustíveis em sua redação original, ao elencar em art. 1º, IV e VIII, respectivamente, que a Política Energética Nacional visará à proteção do meio ambiente e à utilização de fontes alternativas de energia com o aproveitamento econômico dos materiais disponíveis.

A necessidade de se alterar a Política Energética Nacional, e o conseqüente modelo normativo que a fundamenta acarreta na implementação dos biocombustíveis na matriz energética. Os combustíveis de origem vegetal são denominados de biocombustíveis, originários de biomassa renovável para uso em motores a combustão. O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (2009) (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) da Organização das Nações Unidas (ONU) conceitua biocombustível como sendo:

Qualquer combustível líquido, gasoso ou sólido, produzido a partir de matéria orgânica animal ou vegetal, como por exemplo, o óleo de soja, o álcool de fermentação do açúcar, licor negro como combustível proveniente do processo de fabricação do papel, da madeira, entre outros³.

³ O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima - IPCC, foi estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial - OMM e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA para avaliar a informação científica, técnica e socioeconômica disponível no campo de mudança do clima.

O conceito de biocombustíveis no ordenamento jurídico nacional é apresentado através do inciso XXIV da lei 9.478/87, como o “combustível derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna ou, conforme regulamento, para outro tipo de geração de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil”.

Pequeno adendo, impossibilitando ausência conceitual, a biomassa - principal fonte dos biocombustíveis - é resultado do processo fotossintético realizado pelos vegetais. Através da fotossíntese, as plantas capturam energia do sol e a transformam em energia química, essa energia pode ser convertida em eletricidade, combustível ou calor. As fontes orgânicas que são usadas para produzir energia usando este processo são denominadas de biomassa.

Portanto, ao tratar a Política Energética Nacional, a Lei nº 9.478/97, destaca-se pela expressiva importância normativa, uma vez que, inaugura no sistema jurídico nacional preceitos específicos do setor energético precipuamente, no âmbito as fontes renováveis de energia.

O mandamento legal, ora apresentado, dispõe sobre as atividades relativas ao monopólio do petróleo, além de instituir o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. Criada com o objetivo de estabelecer a regulação jurídica do aproveitamento das fontes e recursos energéticos do país, a lei nº 9.478/97 constituindo-se, desta forma, marco legal na reestruturação da matriz energética brasileira.

O petróleo e seus derivados e o gás natural ganha destaque no cenário nacional, em um primeiro momento, principalmente com a Criação da Agência Nacional de Petróleo, denominada após a Lei nº 11.097/05 de Agência do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

A alteração da nomenclatura não se trata apenas de uma questão terminológica, simboliza a intenção do Poder Público em remodelar a matriz energética brasileira. Somente com a Medida Provisória nº 214/04, convertida na lei 11.097/05, regulamenta-se, devidamente, sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, mesmo que somente esta modalidade de biocombustível fosse destacada, estes começam a ocupar espaço mais relevante na Política Energética Nacional.

O incentivo à produção de biocombustíveis começou em 1975 com a criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) em decorrência de duas crises: a baixa nos preços internacionais do açúcar e a alta dos preços internacionais do petróleo, esta última provocada no contexto da criação da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), que reuniu os principais produtores do combustível fóssil.

Ademais, importante destacar os fatores que corroboram, como mencionado, para o cenário nacional no que tange ao desenvolvimento do setor energético, a partir da crise do Petróleo na década de 1970 até o ano de 2006. Visto que a partir da lei 11.097/05, constata-se significativa alteração governamental na implementação dos biocombustíveis.

Apesar de ainda incipiente, a legislação pátria referente aos biocombustíveis, através da lei 11.097/05 presencia-se importante avanço normativo, pois o biodiesel é introduzido na matriz energética brasileira através da adição de um percentual mínimo de 5% de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, dentro de um prazo de oito anos (art.2º da lei 11.097/05). Nesse contexto, conforme apresentado pelo Balanço Energético de 2012, ano base 2011, a estrutura da oferta de energia interna pode ser constatada, a embrionária, mas destacável ramificação das fontes de energia brasileiras, no gráfico que se segue.

A Oferta Interna de Energia é a quantidade de energia que se coloca à disposição para ser transformada, distribuída e/ou para o consumo final. Conforme observado, as fontes de energia não renovável, como Petróleo e Derivados; Gás Natural; Carvão Mineral e Derivados; Urânio e Derivados, ainda predominam no cenário nacional. No entanto a crescente implementação de fontes renováveis, principalmente no âmbito dos biodieseis, demonstra a potencial renovação da matriz energética nacional.

Dentre as fontes de energia renovável presentes na matriz energética nacional, destaque à Energia Hidráulica e Eletricidade e à Lenha. De maneira sucinta, fazem-se necessárias, algumas ponderações sobre estas fontes de energia, pois estão presentes na matriz energética brasileira em longa data.

A energia hidrelétrica é gerada pelo aproveitamento do fluxo das águas em uma determina usina. Para tanto, exige-se expressiva comprovação de fatores naturais para instalação de uma Usina Hidráulica. Nesse diapasão, o Brasil merece destaque por possuir fatores naturais (climáticos, geológicos e topográficos) que o colocam em posição privilegiada no cenário mundial.

O consumo de lenha e de carvão vegetal sofre significativa redução participativa na matriz energética nacional, fruto do processo de modernização vigente no setor energético pátrio. Sobretudo, a substituição de fontes de energia com maior rendimento energético, tais como gás natural e a eletricidade, e fatores de cunho ambiental, desloca gradativamente a utilização da lenha por diversos setores da economia brasileira.

Outrossim, em resultados preliminares, o Balanço Energético Nacional de 2012 demonstra que a biomassa da cana-de-açúcar é uma das principais protagonistas da oferta

interna de energia renovável, em âmbito nacional ⁴. A progressiva alteração, mesmo que de forma singela, da participação de energias renováveis na matriz energética brasileira, pode ser constatada pelos gráficos a seguir, utilizando-se como paradigma a oferta interna de energia, fruto de mecanismos normativos e medidas governamentais que serão oportunamente apresentadas.

Mesmo com a lei 9.478/97, alterada posteriormente pela lei 11.097/05, constata-se a inexistência de uma política uniformizada para os biocombustíveis no Brasil, obstáculo significativo para a concretização dos combustíveis de origem vegetal na matriz energética nacional. No entanto, o álcool combustível juntamente com o biodiesel ganha crescente destaque a partir do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), na década de 1970, e com o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB).

A edição da Medida Provisória n. 532 convertida na Lei 12.490/11 alterou significativamente a Lei 9.478/97 conferindo melhor tratamento e implantação da política dos biocombustíveis no cenário nacional. Constate-se, de maneira incontestável a intervenção direta do Estado no âmbito energético. Isto porque o Estado como agente e regulador da atividade econômica exerce na forma da lei – importante crítica quanto à ausência de legislação específica e claramente delimitada no âmbito dos biocombustíveis – função de planejamento e fiscalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A diversificação da matriz energética torna-se tema de extrema importância e debate na política nacional, conforme apresentado em programas do governo federal. A preservação e exploração ambiental – decorrentes da concepção de desenvolvimento sustentável – apresenta oportunidade singular para a redução das desigualdades regionais e sociais e para afirmação geopolítica do país, no que diz respeito às energias sustentáveis.

Dentre importantes características da Carta Magna de 1988, destaca-se três que podem ser consideradas como extensivas ao título dos direitos fundamentais, são elas: seu caráter analítico e pluralista; seu forte cunho programático e dirigente. Estes atributos conferidos pelo Constituinte de 1988 acarretaram ao legislador ordinário árduo trabalho

⁴ Empresa de Pesquisa Energética elabora e publica anualmente o BALANÇO ENERGÉTICO NACIONAL (BEN), mantendo tradição iniciada pelo Ministério de Minas e Energia. O BEN tem por finalidade apresentar a contabilização relativa à oferta e ao consumo de energia no Brasil, contemplando as atividades de extração de recursos energéticos primários, sua conversão em formas secundárias, importação e exportação, a distribuição e o uso final da energia.

normativo, tanto no aspecto limitativo (limitação formal e material) quanto na exigência de regulamentação legislativa (através de programas, fins, imposições legiferantes e diretrizes a serem implementadas).

A complexidade dos problemas ambientais emergentes e pela necessidade de políticas estatais que promovam a inserção dos biocombustíveis na matriz energética nacional, não adstritos a aspecto exclusivamente econômico, mas calcado nos preceitos apresentados pelos direitos fundamentais.

Desta forma, o modelo normativo dos biocombustíveis deve ser analisado a partir de perspectiva concretista dos direitos fundamentais sociais materialmente existente. O art. 5º §2º da Constituição Federal apresenta que a mera localização topográfica do dispositivo no capítulo I do Título II, não se restringe a uma interpretação taxativa dos direitos fundamentais presentes neste catálogo. O referido dispositivo legal encerra uma autêntica norma geral inclusiva, impondo até mesmo o dever de uma interpretação sintonizada com o teor da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

A adoção dessa fonte renovável de energia vem de encontro com os anseios internacionais, e as necessidades de uma eficaz política de desenvolvimento sustentável reconhecida e exigida pela Carta Magna de 1988. A constante empregabilidade do etanol e do biodiesel, espécies de biocombustíveis, demonstram uma embrionária, mas devida, atuação do legislativo ordinário e do Executivo federal, através de diversos órgãos governamentais conforme apresentado. Ademais, a conscientização da população brasileira da importância de empregar essa espécie de combustível é outro fator crucial para implementar os preceitos apresentados pelo legislador constituinte no art. 225 da Carta Política. A soma de mecanismos e instrumentos, tanto governamentais quanto da sociedade civil, será de suma importância para concretizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **Direito de propriedade e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 1999.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7º ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3º ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/BEN/2_-_BEN_-_Ano_Base/12_-_Sxntese_do_Relatxrio_Final_BEN_2012.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2013.

Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/17685.html>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

Disponível em: < http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/BEN/2_-_BEN_-_Ano_Base/12_-_Sxntese_do_Relatxrio_Final_BEN_2012.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Biocombustíveis: fonte de energia sustentável? Considerações jurídicas, técnicas e éticas**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIORILLO, Celso Antônio Pachêco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8º ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2000.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**, 5ª ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PIOVESAN. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 9.478 de 6 de Agosto de 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Lei nº 11.097 de 13 de Janeiro de 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11097.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3º ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

SALAME, Edson Ricardo; GIRÃO, Mardônio da Silva. In BENJAMIN, Antônio Herman. LECY, Eládio; CAPPELLI, Silva (orgs). **Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural**. v. 1. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.