

PLANEJAMENTO ENERGÉTICO E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL COMO DESAFIOS DO DIREITO E DA ECONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO

ENERGY PLANNING AND INSTITUTIONAL ORGANIZATION AS CHALLENGES OF LAW AND ECONOMICS FOR DEVELOPMENT

José Osório do Nascimento Neto*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Direito ao desenvolvimento e Economia nos 25 anos da Constituição cidadã; 3. Planejamento energético nacional: ações determinantes e orientações indicativas para o desenvolvimento; 4. Análise crítica institucional do setor energético brasileiro: um aprofundamento necessário ao debate; 5. Planejamento e ações institucionais a partir do Direito Econômico da energia: reflexões necessárias para a atualidade; 6. Considerações finais; Referências.

RESUMO

Sob a ótica do Direito Econômico, a presente pesquisa acadêmica tem por objetivo fornecer, de uma forma descritivo-interpretativa, uma visão multidisciplinar do planejamento energético e da organização institucional em análise como desafios do Direito e da Economia, no contexto do desenvolvimento nacional, objetivo fundamental e constituído da República Federativa do Brasil. Para tanto, preliminarmente, serão abordados os aspectos gerais dos conceitos de planejamento e suas respectivas variantes, aliadas aos fundamentos jurídicos e econômicos, a partir de onde se pode estabelecer a relação entre o chamado planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Num segundo momento, parte-se para o estudo da organização institucional também dentro do setor energético, sendo fundamental o conhecimento de sua estrutura, cuja dinâmica de funcionamento impacta diretamente sobre as intensas análises e abordagens dos institutos do Direito Econômico da Energia, em especial, produção, circulação e consumo energéticos. Neste contexto, são analisados os instrumentos legais de incentivo energético, que dispõem sobre a Economia da Energia (modelos institucionais e de investimentos setoriais); e, sobre a Tecnologia da Energia (uso eficiente de energia e fontes alternativas), ambas pautadas pela referência da sustentabilidade, fundamental ao desenvolvimento como objetivo da República Federativa do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: PLANEJAMENTO ENERGÉTICO; ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL; DIREITO E ECONOMIA; DESENVOLVIMENTO.

* Professor das Faculdades Integradas do Brasil (UniBrasil) e da Faculdade Cenequista de Campo Largo. Doutorando e Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Contemporâneo com ênfase em Direito Público pela Universidade Candido Mendes. Graduado em Direito também pela PUCPR. Realizou aperfeiçoamento de EaD Docência: Metodologia do Ensino Superior e Metodologia de Pesquisa Científica, pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Membro da Comissão de Direito da Infraestrutura e Estudo das concessões públicas – OAB/PR. Membro da Associação Paranaense de Direito e Economia – ADEPAR. Advogado.

ABSTRACT

From the perspective of Economic Law, this research aims to provide academic, in a descriptive and interpretative, a multidisciplinary view of energy planning and organizational challenges such as institutional analysis of Law and Economics, in the context of national development goal fundamental and consists of the Federative Republic of Brazil. For that, preliminarily, we discuss the general aspects of planning concepts and their variants, combined with the legal and economic grounds, from where one can establish the relation between the determinant called planning for the public sector and indicative for the private sector. Secondly, we start to study the institutional organization also within the energy sector, and fundamental knowledge of its structure, whose dynamic operating directly impacts on intense analysis and approaches Institutes of Energy Economic Law, in particular, production, circulation and consumption of energy. In this context, analyzes the legal instruments to encourage energy they have on the Economics of Energy (institutional models and sector investment) and on the Energy Technology (energy efficiency and alternative sources), both guided by the reference sustainability, fundamental development objective of the Federative Republic of Brazil.

KEY WORDS: ENERGY PLANNING; INSTITUTIONAL ORGANIZATION; LAW AND ECONOMICS; DEVELOPMENT.

1. INTRODUÇÃO

Existem, no País, poucos pontos de referência para o estudo do Planejamento Energético e que tenham como objetivo principal coletar informações sobre tecnologias, atividades e, especialmente, organização institucional do setor. O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), por exemplo, tem sido um dos principais organizadores desses centros e vários possuem atividades financiadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), pela Caixa Econômica Federal (CEF), pelo Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento (LACTEC) e, mais recentemente, pelos Fundos Setoriais – CT-Energ, dentre outros.

Sob a ótica do Direito e da Economia, o método e forma de abordagem deste tipo de questão constituem um conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permitem alcançar o objetivo dos conhecimentos válidos, trançando-se, por conseguinte, o caminho a ser seguido pelos principais institutos do Direito Econômico, especial, o da Energia, assim, traduzidos pelas seguintes palavras: produção, circulação e consumo energéticos.

Em outras palavras, a forma de abordagem pode ser não apenas quantitativa, como também qualitativa. Explica-se: por contribuir para a descrição da complexidade dos

fenômenos institucionais, assim explicados – pela relação entre Direito e Economia; e, pelos impactos das modelagens determinantes do setor público e indicativas do setor privado, como instrumentos jurídicos constitucionais, sempre no âmbito do planejamento energético brasileiro –, esta abordagem capacita o pesquisador a compreender e analisar os processos dinâmicos, mediante a interação entre os componentes envolvidos no contexto da pesquisa, todos focados na busca e no possível cumprimento de um dos objetivos da República Federativa do Brasil: o desenvolvimento nacional.

Assim, a proposta deste estudo acadêmico, alcançando a qualidade de orientações teórico-empíricas necessárias, poderá se tornar não apenas uma contribuição para o avanço do conhecimento científico no campo do planejamento energético, como, também, uma crítica construtiva necessária ao debate da organização institucional setorial, a partir importante relação entre o Direito e a Economia.

2. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E ECONOMIA NOS 25 ANOS DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

O desenvolvimento é um conceito inculcado no pensamento ocidental que é tomado quase como uma lei da natureza. O desenvolvimento tradicional usa recursos humanos e financeiros, a infraestrutura e os recursos naturais, compromissado com a ideia de lucro gerador do progresso. Assim, quando surgiu o interesse pela medição do nível de desenvolvimento, colocou-se desde logo a questão de como avaliar os padrões atingidos pelos diversos países e de como acompanhar os seus progressos ou eventuais regressos. Para tanto, os economistas já dispunham do conceito de Produto Interno Bruto (PIB), um agregado estatístico, cuja função é quantificar a totalidade ou o conjunto de todos os bens e serviços disponibilizados aos habitantes de um dado país ou região em certo período de tempo, normalmente um ano (NUSDEO, 2002, p. 14).

Em razão da grande divergência a respeito do termo desenvolvimento, surgem basicamente duas correntes doutrinárias. A primeira defende que o termo significa crescimento econômico, numa relação proporcional em que quanto maior este maior aquele. A segunda propõe uma noção muito mais ampla e complexa, ao sustentar que o desenvolvimento deve refletir-se na sociedade em geral com uma interface em relação a temas como proteção ao meio ambiente, direitos humanos, sustentabilidade e redistribuição da justiça, todos pautados pela compreensão do direito ao desenvolvimento.

Da mesma forma, mas sob outra perspectiva de referencia, Amartya Sen (2010, p. 16) afirma que o desenvolvimento é uma forma ou medida da expressão da liberdade. Ele critica a corrente que coloca em relevo apenas o aspecto do crescimento econômico, por entender que ela representa uma visão curta da expressão que possui maior significado, na medida em que o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), embora importante para medir o aumento da renda, a industrialização e o avanço da tecnologia, de outro deve servir para verificar se ele veio acompanhado do aumento das liberdades como, por exemplo, maior acesso à educação e saúde.

De fato, com o advento da Constituição brasileira de 1988, símbolo do processo de redemocratização político-social brasileira, a ordem econômica passou a merecer um novo tratamento, mais consentâneo com a reafirmação dos direitos fundamentais dos cidadãos (PINTO; VIVA, 2003, p. 6), reforçando-se, nestes 25 anos, a ideia de que para a defesa dos comandos constitucionais de dignidade da pessoa humana, da busca da igualdade social, da livre iniciativa, da função social da empresa e da soberania econômica, há, também, uma necessidade do planejamento para garantir a efetivação da Constituição brasileira de 1988, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

3. PLANEJAMENTO ENERGÉTICO NACIONAL: AÇÕES DETERMINANTES E ORIENTAÇÕES INDICATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina a obrigação da função de planejamento para o Estado, em seu artigo 174, caput, ao estabelecer que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. O Estado brasileiro, portanto, não pode se limitar a fiscalizar¹ e incentivar os agentes econômicos privados. Deve também planejar. (BERCOVICI, 2006, p. 153).

O modelo de planejamento previsto na Constituição de 1988 visa à instituição de um sistema de planejamento com grande participação do Poder Legislativo e vinculação do plano ao orçamento e os fins enunciados no texto constitucional. No texto constitucional,

¹ “Fiscalizar” significa verificar se algo ocorre, sob a motivação de efetivamente fazer com que ocorra ou não, ou seja, prover a eficácia das normas produzidas e medidas encetadas, pelo Estado, no sentido de regular a atividade econômica, dando concreção aos princípios que conformam a ordem econômica. Cf.: RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 304.

estão estipuladas as bases para um planejamento democrático, com aumento da transparência e controle sobre o gasto público, ao exigir coerência entre o gasto anual do governo e o planejamento de médio e longo prazos. (BERCOVICI, 2003, p. 204-205), razão pela qual pode se entender o Estado, por meio do planejamento, como o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura.

A função de planejamento, então, diz respeito às diretrizes e metas que deverão determinar a atuação do Estado na utilização dos recursos públicos e são consubstancializadas através das leis orçamentárias instrumentalizadoras da despesa pública, projetando uma expressão da vontade do Estado ao definir as suas diretrizes políticas determinadas constitucionalmente (ELALI; PINHEIRO, 2012, p. 14).

O planejamento de energia, em especial, tem como objetivo promover a utilização racional das diversas formas de energia existentes em um dado sistema energético, otimizando o seu suprimento, conforme as políticas econômicas e socioambientais vigentes, ambas em sintonia com a realidade dos outros sistemas que interagem com este setor. Tem-se, portanto, o espaço geográfico do sistema energético, objeto de um planejamento, que encara, em si mesmo, uma grande complexidade de numerosas disciplinas como a Engenharia, a Economia, o Direito e as Ciências Sociais. (GONÇALVES, 2009, p. 50). A título de exemplo, o negócio da energia movimenta quase 8% (oito por cento) do PNB no Brasil, e o investimento em energia chegou a absorver, no início da década de 1980, quase 4% (quatro por cento) do PNB, ou seja, praticamente um quinto do investimento nacional (GOLDEMBERG; MOREIRA, 2005, p. 215-228).

A partir deste contexto, acredita-se que o direito fundamental à boa administração estará a exigir, para alcançar sua plena potencialidade em favor da sociedade, uma abertura de informações, uma confiança recíproca entre Estado planejador e sociedade, que se traduzirá na explicitação das políticas públicas, e na abertura intelectual para debatê-las à exaustão, de molde a extrair de cada qual, o máximo de aprendizado (VALLE, 2008, p. 87-110). Assim, para a concretização sustentável do desenvolvimento como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, o planejamento energético traduz-se por um instrumento jurídico e econômico, cuja gestão estratégica pode e deve compreender, entre outras temáticas: a economia da energia, os modelos energéticos de produção e consumo, bem como o fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) da energia, que serão trabalhos nos itens abaixo deste trabalho.

4. ANÁLISE CRÍTICA INSTITUCIONAL DO SETOR ENERGÉTICO BRASILEIRO: UM APROFUNDAMENTO NECESSÁRIO AO DEBATE

O Direito “ao estabelecer regras de conduta que modelam as relações entre pessoas, deverá levar em conta os impactos econômicos que delas derivarão, os efeitos sobre a distribuição ou alocação dos recursos e os incentivos que influenciam o comportamento dos agentes econômicos privados. Assim, o Direito influencia e é influenciado pela Economia, e as Organizações influenciam e são influenciadas pelo ambiente institucional” (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN. 2005, p. 3).

Sobre este ambiente institucional e de gerenciamento de energia no Brasil, é interessante lembrar que com o processo de privatização da indústria brasileira, iniciaram-se as discussões sobre como a sociedade poderia exercer controle sobre os preços de energia, a prioridade de investimentos, a qualidade de serviços e a preservação ambiental. A falta de financiamentos de longo prazo apropriados é um outro ponto de entrave apontado. A aversão dos financiadores ao risco é grande, pois as renováveis apresentam alto custo de produção, o mercado ainda não está bem consolidado, a tecnologia muitas vezes não está difundida e a escala de produção é reduzida. Por isso, torna-se importante superar algumas barreiras políticas e legais, de forma que o financiador se sinta mais confortável em apoiar as fontes alternativas de energia (COSTA, 2005, p. 21).

Assim, com relação à garantia de fortalecimento das Instituições, aliada ao descarte de interferências políticas no setor energético, acredita-se num diálogo de qualidade entre setor público, empresários e sociedade na questão da mudança das relações de consumo, sendo necessário assumir o compromisso de proteção do direito ao desenvolvimento alinhado às garantias de uma Constituição Cidadã.

A título de exemplo, o Plano Nacional de Consumo lançado pelo Governo Federal, no dia 15 de março de 2013, prevê uma série de ações, centradas na atuação de órgãos do governo federal e na aprovação de uma lei de fortalecimento dos PROCONs estaduais, cujas deliberações passarão a ter poder de execução semelhante ao de uma decisão judicial. Além disso, o Plano cria também um observatório nacional para monitorar as relações entre fornecedor e consumidor, composto por três comitês técnicos que trabalharão pra reduzir os conflitos nos serviços regulados, aprimorar o atendimento aos turistas nacionais e estrangeiros, melhorar o atendimento e criar indicadores de qualidade para o consumo. Esses grupos terão a participação de ministérios e agências reguladoras, entre as quais a ANEEL.

5. PLANEJAMENTO E AÇÕES INSTITUCIONAIS A PARTIR DO DIREITO ECONÔMICO DA ENERGIA: REFLEXÕES NECESSÁRIAS PARA A ATUALIDADE

A partir deste contexto, pode-se inferir como objetivos do planejamento com estratégia e da modelagem organizacional de referência energética: (i) o debate sobre o processo de diagnose organizacional do setor; (ii) o conhecimento não apenas teórico, mas também empírico sobre a análise de relevância como processo aplicado na decisão estratégica organizacional da governança corporativa²; (iii) a discussão em torno da geração da estratégia organizacional, capaz de avaliar a importância das influências do contexto cultural e político, bem como mecanismos para dirigir necessárias mudanças no sistema energético; e, por fim, (iv) entender o processo de planejamento e preparação das estratégias, com a respectiva modelagem organizacional para a implementação e controle delas.

5.1. ECONOMIA DA ENERGIA: MODELOS INSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTOS E DE INVESTIMENTOS NO SETOR

O estudo do planejamento e das ações institucionais da Economia da Energia perpassa pelos modelos de investimentos nos sistemas de produção, enfatizando: (i) os aspectos econômico, social e ambiental para o setor energético; (ii) políticas públicas de fomento à Ciência, Tecnologia & Inovação (C,T&I); (iii) desenvolvimento de indústrias de rede, capazes de alimentar o Sistema Integrado Nacional de Energia – SIN; (iv) geopolítica da energia, decorrente do SIN, aproximando ambientes regionais, norte-sul/leste-oeste; e, (v) política econômica tarifária e sua relação com o uso de bem público no meio ambiente.

Como modelo institucional energético, aliado ao estudo da Economia da Energia, é importante ressaltar, também, as intensas análises e abordagens dos institutos do Direito Econômico da Energia, em especial, produção, circulação e consumo energéticos. É justamente neste contexto que se dá a avaliação do ciclo de vida das cadeias de processos produtivos de energia intensivos, da otimização dos sistemas energéticos, bem como da previsão de oferta e demanda.

² Sobre “governança corporativa”, recomenda-se, entre outras sugestões, a leitura de: ROSSETI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

Apenas a título exemplificativo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) espera no quadriênio 2013-2016 investimentos no valor de R\$ 166 bilhões no setor elétrico. O montante é 3,6% maior que os R\$ 160 bilhões aplicados no quadriênio 2008-2011, segundo o boletim "Perspectiva de Investimentos" divulgado no dia 04 de março de 2013.³ O setor de infraestrutura, como um todo, deve receber no período R\$ 489 bilhões, 36,2% mais que no período anterior. No total, o país deve receber investimentos R\$ 3,807 trilhões, 29% mais que entre 2008 e 2011. Portanto, nota-se que o setor energético será o maior destino de investimentos da área de infraestrutura, de acordo com BNDES, reforçando-se a ideia de grande responsabilidade sobre o seu planejamento e ações institucionais.

Nos últimos 12 anos, o setor de energia eólica brasileiro recebeu investimentos de US\$ 14 bilhões.⁴ O montante equivale ao que está sendo empregado para construir a usina hidrelétrica de Belo Monte. Deste total, R\$ 5 bilhões, ou 35%, foram desembolsados pelo BNDES. No dia 25 de fevereiro de 2013, em matéria divulgada pela Agência do Canal Energia, o veículo setorial destacou que, segundo a chefe de pesquisa e análise para América Latina da *Bloomberg Energy Finance*, Maria Gabriela da Rocha Oliveira:

o peso do BNDES sobre o setor eólica tem um lado positivo e outro negativo. Positivo porque tem ajudado a impulsionar o desenvolvimento do setor de energia eólica e renovável em geral, sendo o único país na América Latina com recursos próprios suficientes para impulsionar políticas de incentivo às energias renováveis. Ruim (...) é que a atuação do BNDES impede que outros bancos de desenvolvimento ativos na região ofereçam financiamento no país, como é o caso em outras partes da América Latina.⁵

Na mesma direção e logo na sequência, no início de março de 2013, o Governo Federal brasileiro também apresentou a potenciais investidores, em Nova Iorque (EUA), as perspectivas de investimentos no setor de infraestrutura no Brasil para os próximos anos. No setor, foram destacados os projetos de geração e transmissão a serem licitados entre 2013 e 2017, que podem, se confirmados, gerar aportes de US\$ 74,4 bilhões no país. No período, a perspectiva é contratar 32.917 MW, que demandarão investimentos de US\$ 60,5 bilhões. A maior parte é formada por hidrelétricas, que somam 21.421 MW, com aporte previsto de US\$

³ BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Perspectivas do investimento 2013**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/perspectivas_investimentos/boletim_perspectivas_2013C.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

⁴ GESEL/UFRJ – Grupo de Estudos do Setor Elétrico da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **BNDES concentra 35% dos investimentos em eólicas no Brasil**. Biblioteca virtual. Disponível em: <<http://www.nuca.ie.ufrj.br/blogs/gesel-ufrj/index.php/?archives/33167-BNDES-concentra-35%25-dos-investimentos-em-eolicas-no-Brasil.html>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

⁵ Idem.

40 bilhões. As fontes complementares – eólica, biomassa e PCHs (Pequenas Centrais Hidrelétricas) – formarão um portfólio de 10.050 MW, o que resultará em investimentos de US\$ 19 bilhões. Poderão ser contratados ainda 1,5 mil MW em térmicas a gás natural, que demandarão aporte de US\$ 1,5 bilhão⁶.

Em síntese, é importante notar, entre outros aspectos econômicos que a perspectiva de planejamento do BNDES está em linha com a divulgada também pelo Governo Federal, no que diz respeito aos investimentos no uso eficiente das fontes alternativas de energia.

5.2. TECNOLOGIA DA ENERGIA: O USO EFICIENTE DE ENERGIA E AS FONTES ALTERNATIVAS

As fontes “alternativas” refere-se, em geral, àquelas formas de energia fora do padrão dominante, distintas das ligadas aos combustíveis fósseis (petróleo, carvão, gás natural e urânio), sem indicar, necessariamente, que serão renováveis; afinal, há combustíveis fósseis alternativos, como o xisto, o gás de carvão, a turfa e as areias oleosas. Além disso, uma energia alternativa, quando não renovável, pode ter tantos problemas quanto as tradicionais. São os casos do xisto betuminoso, das areias oleosas e dos combustíveis sintéticos a partir de carvão e do gás natural, que são combustíveis fósseis, porém, pouco utilizados. (SIMIONI, 2006, p. 92).

Assim, o estudo do planejamento e das ações institucionais da Tecnologia da Energia, por sua vez, perpassa por questões do Meio Ambiente, como o uso eficiente de energia e suas respectivas fontes alternativas, mudanças climáticas⁷, avaliação e risco de impactos ambientais da sua respectiva atividade econômica.

Sabe-se que a Economia é considerada a ciência da escolha racional, ao passo que o Direito é impulsionado por valores morais e culturais de uma determinada sociedade. Sob este aspecto, é necessário levar-se em consideração estímulos e incentivos de diferentes esferas, entre os quais o do Meio Ambiente, que ganha destaque por meio do *caput* do art. 225

⁶ ABEEOLICA – Associação Brasileira de Energia Eólica. **Governo quer atrair investimentos de US\$ 74,4 bilhões para o setor até 2017**. Disponível em: <<http://www.abeeolica.org.br/index.php/noticias/271-governo-quer-atrair-investimentos-de-us-74,4-bilh%C3%B5es-para-o-setor-at%C3%A9-2017.html>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

⁷ Sobre o impacto da energia sobre “mudanças climáticas”, sugere-se, entre outras leituras: NASCIMENTO NETO, José Osório do; FERREIRA, Helene Sivini; GONÇALVES, Ana Paula Rengel. Mudanças climáticas, etanol e sustentabilidade: a queima da palha da cana-açúcar em debate. In: SILVA, Solange Teles da; LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra Veronica. (Org.). **Mudança do clima: desafios jurídicos, econômicos e socioambientais**. São Paulo: Fiuza, 2011, v. 2, p. 160-180.

da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, segundo o qual “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Em outras palavras, torna-se necessária uma política deliberada de desenvolvimento, em que se garanta tanto o desenvolvimento econômico como o social que, apesar de interdependentes, não existem um sem o outro. O desenvolvimento só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais, o que faz com que o Estado desenvolvimentista deva ser um Estado mais capacitado e estruturado do que o Estado Social tradicional. (BERCOVICI, 2005, p. 67). Isso significa dizer que, política ambiental vinculada a uma política econômica, assentada nos pressupostos do desenvolvimento sustentável, é essencialmente uma estratégia de risco destinada a minimizar a tensão potencial entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ecológica (DERANI, 2008, p. 140).

Sob esta vertente, a concretização sustentável do desenvolvimento como um dos objetivos da República Federativa do Brasil ganha também a sua respectiva projeção a partir de um planejamento energético com qualidade. Afinal, trata-se de um instrumento não apenas jurídico e econômico, capaz de definir políticas econômicas energéticas, mas, também, de eficiência e eficácia em proteção ao meio ambiente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resposta à problemática apresentada, podem ser extraídas algumas conclusões articuladas, com as quais se pretende contribuir para o debate desse importante tema da atualidade:

(i) o caráter diferencial do direito ao desenvolvimento, entre outros aspectos, se concentra na singularidade do fenômeno da constitucionalização dos ordenamentos jurídicos contemporâneos, promovido ante uma Constituição Cidadã que, nestes 25 anos, reforça seu caráter principiológico, pautado pela defesa da dignidade da pessoa humana, da busca da igualdade social, da livre iniciativa, da função social da empresa, da soberania econômica e, também, do planejamento estatal;

(ii) este instituto do planejamento, determinante para o setor público; e, indicativo para o setor privado, suporte do princípio do desenvolvimento nacional, decorre do *caput* do art. 174 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, merecendo especial

atenção ao ser analisado de forma setorial (não no sentido restrito da palavra, mas, sim, à temática energética em debate);

(iii) o embasamento do planejamento energético, suporte do princípio do desenvolvimento com sustentabilidade, decorre do *caput* do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, segundo o qual “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”;

(iv) ora, para a concretização sustentável do desenvolvimento como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, o planejamento energético traduz-se por um instrumento jurídico e econômico, cuja gestão estratégica pode e deve compreender, entre outras temáticas: (a) Economia da Energia, contendo modelos de investimentos nos sistemas de produção e enfatizando os aspectos econômico, social e ambiental para o setor, políticas públicas de fomento, indústrias de rede, geopolítica da energia e política econômica tarifária; (b) Modelos energéticos de produção e consumo, baseados na avaliação do ciclo de vida das cadeias de processos produtivos de energia intensivos, da otimização dos sistemas energéticos, bem como da previsão de oferta e demanda; e, (c) Ciência e Tecnologia da Energia, envolvendo questões do Meio Ambiente, como o uso eficiente de energia e suas respectivas fontes alternativas, mudanças climáticas, avaliação e risco de impactos ambientais da sua respectiva atividade econômica;

(v) sob uma perspectiva de leitura paralela e complementar, tem-se a análise crítica da organização institucional do setor energético brasileiro, por ganhar contornos de interesse público primário, merecendo, portanto, uma atenção mais rigorosa, em virtude das consequências que ocasionam para o conjunto da sociedade e que reforçam o debate em torno do direito ao desenvolvimento. Em outras palavras, não apenas a busca de um modelo de investimento para o setor energético exige a investigação de uma arquitetura especial, cujo domínio de conhecimento perpassa pela crítica acadêmica; mas, também, sua forma de gestão e organização, que impactam diretamente nos padrões de controle, de monitoramento, de zoneamento e de licenciamentos ambientais, sendo todos estes, exemplos de instrumentos jurídicos para dar eficiência e efetividade ao desenvolvimento energético nacional;

(vi) no que diz respeito à existência de fundos setoriais de investimentos, como representativos institucionais, por si somente, configura apenas a condição inicial necessária, todavia mais que insuficiente para equacionar racionalmente o papel dos investimentos no desenvolvimento nacional; sendo, justamente, nesse contexto, que se insere a importância de

uma organização institucional setorial, necessária à construção harmônica de um planejamento energético eficaz e condizente com o direito ao desenvolvimento;

(vii) por outro lado, a relação entre política econômica (nos ditames dos investimentos público e privado) e o Meio Ambiente, em especial, no que diz respeito ao setor energético, tem relação direta, entre outras modalidades, com: (a) as políticas de incentivos à disseminação do uso das fontes renováveis; (b) a avaliação de impactos socioambientais, com uso de metodologias apropriadas, decorrentes da implantação de sistemas de produção e de consumo de energia; e, (c), formas de gestão com qualidade, governança corporativa e auditorias no seguimento ambiental do setor, todos necessários à imposição do Poder Público e de toda coletividade em defender e preservar o meio ambiente energético.

Em síntese, não apenas o planejamento energético, mas também a sua organização institucional estão diretamente relacionados aos atuais desafios do Direito e da Economia, em especial, no que diz respeito a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: garantir o desenvolvimento nacional, sempre alinhado às garantias constitucionais de dignidade da pessoa humana, de uma sociedade livre, justa e solidária, capaz de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ABEEOLICA – Associação Brasileira de Energia Eólica. **Governo quer atrair investimentos de US\$ 74,4 bilhões para o setor até 2017.** Disponível em: <[http://www.abeolica.org.br/index.php/noticias/271-governo-quer-atrair-investimentos-de-us\\$-74,4-bilh%C3%B5es-para-o-setor-at%C3%A9-2017.html](http://www.abeolica.org.br/index.php/noticias/271-governo-quer-atrair-investimentos-de-us$-74,4-bilh%C3%B5es-para-o-setor-at%C3%A9-2017.html)>. Acesso em: 15 mar. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição.** São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Perspectivas do investimento 2013**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/perspectivas_investimentos/boletim_perspectivas_2013C.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

CLARK, Giovani; OLIVEIRA, Fabiano Gomes. Política Econômica para o Desenvolvimento na Constituição de 1988. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. (Org.). **Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade**. São Paulo: LTr, 2011, p. 47-63.

COASE, Ronald Harry. *The institutional structure of production*. In: American Economic Review, n. 82, p. 713-719. 1991.

COSTA, Ricardo Cunha da; PRATES, Cláudia Pimentel. **O papel das fontes renováveis de energia no desenvolvimento do setor energético e barreiras à sua penetração no mercado**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, nº 21, p. 21, mar. 2005. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set2102.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2012.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUTRA, Ricardo Marques; SZKLO, Alexandre Salem. *Incentive policies for promoting wind power production in Brazil: scenarios for the alternative energy sources incentive program (PROINFA) under the new Brazilian electric power sector regulation*. **Renewable Energy**, Atlanta, v. 33, n. 1, p. 65-76, jan. 2008.

ELALI, André de Souza Dantas; PINHEIRO, Cristiane de Figueiredo. O controle da despesa pública em ciclos econômicos recessivos. In: SOARES, Sônia Barroso Brandão; CLARCK, Giovani. (Coords.). CONPEDI/UFF. (Org.). **Direito e Economia**. [Recurso eletrônico online]. XXI Congresso Nacional do CONPEDI. O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux – FUNJAB, 2012, p. 212-238. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b8599b9343f82e3b>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito Econômico da energia e Direito Econômico do desenvolvimento. Superando a visão tradicional. In: _____; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes Pereira. (Org.). **Direito Econômico da energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares**. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 25-46.

FERREIRA, Gustavo Assed. Desenvolvimento Sustentável. In: BARRAL, Welber Oliveira. (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 73-94.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Curso de Direito da Energia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago. (Org.). **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 327-351.

GESEL/UFRJ – Grupo de Estudos do Setor Elétrico da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **BNDES concentra 35% dos investimentos em eólicas no Brasil**. Biblioteca virtual. Disponível em: <<http://www.nuca.ie.ufrj.br/blogs/gesel-ufrj/index.php?/archives/33167-BNDES-concentra-35%25-dos-investimentos-em-eolicas-no-Brasil.html>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

GOLDEMBERG, José; MOREIRA, José Roberto. Política energética no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, v. 19,

nº 55, p. 215-228, set./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 fev. 2013. doi: 10.1590/S0103-40142005000300015.

GONÇALVES, Luiz Claudio. **Planejamento de energia e metodologia de avaliação ambiental estratégica**: conceitos e críticas. Curitiba: Juruá, 2009.

KELMAN, Jerson. **Desafios do regulador**. 2. ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2009.

LEITE, Nildes Raimunda Pitombo. Gestão pública estratégica e comportamento organizacional. In: NOHARA, Irene Patrícia (Org.). **Gestão pública dos entes federativos**: desafios jurídicos de inovação e desenvolvimento. São Paulo: Clássica, 2013. p. 25-34.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. O sistema jurídico-institucional de investimentos público-privados em inovação no Brasil. **Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia (RDPE)**, Belo Horizonte, ano 7, nº 28, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=64266>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

NASCIMENTO NETO, José Osório do; FERREIRA, Heline Sivini; GONÇALVES, Ana Paula Rengel. Mudanças climáticas, etanol e sustentabilidade: a queima da palha da cana-açúcar em debate. In: SILVA, Solange Teles da; LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra Veronica. (Org.). **Mudança do clima**: desafios jurídicos, econômicos e socioambientais. 1ed.São Paulo: Fiuza, 2011, v. 2, p. 160-180.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. (Org.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 11-24.

PAIXÃO, Leonardo André. Aspectos jurídico-institucionais do setor elétrico brasileiro. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. (Org.). **Direito Regulatório: temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 369-409.

PINTO, Felipe Chiarello de Souza; VIVA, Rafael Quaresma. O constitucionalismo econômico: a Constituição econômica brasileira no documento promulgado em 05 de outubro de 1988. In: SOARES, Sônia Barroso Brandão; CLARCK, Giovani. (Coords.). CONPEDI/UFF. (Org.). **Direito e Economia**. [Recurso eletrônico on-line]. XXI Congresso Nacional do CONPEDI. O Novo Constitucionalismo Latino Americano: desafios da sustentabilidade. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux – FUNJAB, 2012, p. 8-24. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f19c44d068fecac1>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROLIM, Maria João C. Pereira. **Direito Econômico da energia elétrica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ROSSETI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SALAMA, Bruno Meyerhof (Org.). **Direito e Economia: textos escolhidos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Amarrando as próprias botas do desenvolvimento: a nova economia global e a relevância de um desenho jurídico-institucional adequado. **Revista Direito GV**, v. 7, p. 341-252, 2011.

_____. Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais. **Revista Direito GV**, v. 6, p. 213-252, 2010.

SCOTT, William Richard. *Institutions and organizations*. 2. ed. London: Sage Publications, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito, energia e tecnologia**: a reconstrução da diferença entre energia e tecnologia na forma da comunicação jurídica. São Leopoldo, 2008. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp094498.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2013.

TOURAINÉ, Alain. O Brasil em desenvolvimento. In: CASTRO, Ana Célia; LICHA, Antônio; PINTO JR., Helder Queiroz; SABOIA, João. **Brasil em desenvolvimento**: instituições, políticas e sociedade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, v. 2, p. 17-38.

TREBILCOCK, Michael J.; DAVIS, Kevin E.. A relação entre Direito e Desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 9, p. 217-268, jan./ jun. 2009.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. **Biblioteca Digital Interesse Público (IP)**, Belo Horizonte, ano 10, nº 48, p. 87-110, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=53328>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. *The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: The Free Press, 1985.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. (Org.). **Direito & Economia**: Análise Econômica do Direito e das Organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.