

Desafios da energia no Brasil: panorama regulatório da produção e comercialização do biodiesel

Energy challenges in Brazil: regulatory overview of the production and marketing of biodiesel

Cintia Freire Garcia Vieira Braga¹

Lamartine Vieira Braga²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar os aspectos jurídicos do panorama regulatório da produção e comercialização do biodiesel no Brasil, no contexto internacional de crescente demanda energética, onde os biocombustíveis surgem como uma alternativa renovável aos combustíveis fósseis. A metodologia empregada neste trabalho é de cunho qualitativo, com análise bibliográfica e documental da legislação brasileira e internacional. A conclusão a que se chega é que os biocombustíveis apresentam grande potencial para se tornarem uma importante fonte sustentável de energia para o País, além da possibilidade de contribuírem para a melhoria do seu quadro social, através do desenvolvimento de programas de governo que contemplam a sua produção pelos agricultores familiares. A contribuição deste trabalho decorre da constatação de que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), órgão regulador das atividades relacionadas ao biodiesel no Brasil, tem seu foco nos aspectos econômicos como fundamento à sua atividade interventiva, especialmente na proteção ao consumidor. Excluída das atribuições da agência reguladora, a efetiva concretização da expressiva dimensão social ligada ao biodiesel, entretanto, carece de ações governamentais no sentido de implementar políticas de planejamento agrícola adequadas a cada região do país, conferindo suporte ao sistema cooperativo, bem como apoio técnico-financeiro ao agricultor familiar, a fim de elevá-lo a partícipe-chave neste contexto.

Palavras-chave: Energias renováveis. Biocombustíveis. Biodiesel. Brasil.

Abstract

This article aims to analyze the legal aspects of the regulatory overview of production and marketing of biodiesel in Brazil in the international context of increasing energy demand, where biofuels emerge as a renewable alternative to fossil fuels. The methodology used in this study is qualitative, with bibliographical and documentary analysis of Brazilian and international legislation. The conclusion reached is that biofuels have great potential to become an important source of energy for the country, in addition to the possibility that they could also help to improve the country's social levels through the development of government programs that address the production of these fuels by family farmers. The contribution of this work arises from the fact that the National Petroleum, Natural Gas and Biofuels Agency (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)), the regulatory agency that oversees biodiesel activities in Brazil, focuses on economic aspects as a basis for intervening, especially in consumer protection. As it lies outside of the scope of the regulator, the effective realization of the significant social dimension related to biodiesel requires government action to implement agricultural planning policies suited to each region of the country. This would

Texto submetido em 30 de julho de 2012 e aceito para publicação em 13 de agosto de 2012.

¹ Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Católica Portuguesa; Procuradora da Fazenda Nacional. Endereço: Palma de Cima, Lisboa, Portugal, 1649-023. E-mail: cintia.f.garcia@gmail.com

² Doutorando em Administração pela Universidade de Brasília, atualmente em estágio na *University of Edinburgh Business School* do Reino Unido; Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Endereço: 29 Buccleuch Place, Edinburgh, United Kingdom, EH8 9JS. E-mail: L.Vieira-Braga@sms.ed.ac.uk

lend support to the cooperative system. There is also a need for technical and financial support for family farmers in order to raise them to the level of key participants in this context.

Keywords: Renewable energy. Biofuels. Biodiesel. Brazil.

Introdução

Nota-se que o mundo vem sofrendo rápidas e significativas mudanças nos últimos anos. Por um lado, verificou-se que o desenvolvimento das tecnologias da informação permitiu uma queda dramática no preço dos produtos e serviços a elas relacionados. Por outro lado, nesse mesmo período, houve um incremento gigantesco no preço das *commodities*, especialmente daquelas relacionadas a fontes de energia. Há quarenta anos, esta realidade era imprevisível: as *commodities* deixaram de ser bens de baixo valor agregado e passaram a ser o produto escasso e estratégico, ocupando o espaço do produto industrializado, outrora mais nobre e valorizado.

Em recente pronunciamento sobre a questão energética, o atual Presidente dos Estados Unidos da América ressaltou a necessidade do desenvolvimento de alternativas sustentáveis ao uso do petróleo³, preocupação que partilha com boa parte dos Chefes de Estado e de Governo em todo o mundo. Naquela oportunidade, Barak Obama sublinhou que a evolução das energias renováveis tem sido lenta e carente do necessário respaldo político e financeiro.

Como uma resposta concreta a este desafio, a União Europeia (2009a) aprovou recentemente a Diretiva 28, na qual se explicita que:

O controlo do consumo de energia na Europa e a utilização crescente de energia proveniente de fontes renováveis, a par da poupança de energia e do aumento da eficiência energética, constituem partes importantes do pacote de medidas necessárias para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e cumprir o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, bem como outros compromissos, assumidos a nível comunitário e internacional, de redução das emissões de gases com efeito de estufa para além de 2012.

Com efeito, a busca por alternativas energéticas é questão que ocupa lugar de destaque na agenda mundial, fato que se confirma pela realização, neste ano de 2012, da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio+20.

De acordo com Chowdhury (2012), o desenvolvimento sustentável pode ser alcançado pela integração apropriada de atividades de desenvolvimento econômico, ambiental e social. A dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável também está compreendida no que se denomina de “Agenda 21”, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, adotada na Conferência das Nações Unidas de mesmo nome ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. Este fato deu ensejo à realização de várias outras conferências e cúpulas internacionais e à elaboração de novos documentos. Em 1994 foi assinado o Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (*United Nations Framework on Climate Change - UNFCCC*). A ele seguiu-se o Protocolo de Quioto, de 1997, que fixa metas obrigatórias para as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) para 2012. Na Europa, o regime de comércio de emissões (*Europe Union Emissions Trading Scheme - EU ETS*) foi introduzido em 2005.

³ Discurso proferido em 30 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/30/remarks-president-americas-energy-security>>. Acesso em: 10/03/2012.

Em um panorama de aumento de preços do petróleo⁴, aliado à instabilidade política de alguns dos principais países produtores, ao custo ambiental elevado envolvido em sua produção e aos problemas relacionados à energia nuclear (SUZUKI, 2011; MORTON, 2012; NAKAMURA e KIKUCHI, 2011), a energia renovável surge como um imperativo à solução da demanda energética mundial.

Nesse contexto, a produção de biocombustíveis (designadamente o etanol e o biodiesel) desponta como uma alternativa ao uso do combustível fóssil, constituindo uma realidade no quadro energético mundial e, em especial, no panorama brasileiro.

Sob o aspecto jurídico, o Direito Brasileiro foi inovado pela nova Ordem Constitucional de 1988 (e respectivas Emendas Constitucionais) ao substituir o Estado Provedor pelo Estado Indutor do Desenvolvimento (BRASIL, 1995), que passa a ser agente normativo e regulador da atividade econômica⁵, contexto no qual se insere a produção e comercialização do biodiesel.

O objetivo deste artigo é analisar o panorama regulatório da produção e comercialização do biodiesel no contexto brasileiro. Para tanto, lançou-se mão de uma metodologia qualitativa, levada a cabo por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Além desta seção introdutória, seguem-se uma breve exposição sobre os biocombustíveis no panorama internacional das energias renováveis e uma análise mais detida acerca do uso do biodiesel no Brasil. Ao final, são tecidas as considerações finais do trabalho.

Os Biocombustíveis no Contexto das Energias Renováveis

Desde a Revolução Industrial, a criação de riqueza experimentou crescimento exponencial, o que, certamente, transformou significativamente o mundo, que migrou do padrão rural/agrícola para o padrão urbano/industrial. Porém, trouxe consigo um enorme problema, relacionado ao crescimento populacional (BP p.l.c., 2012; UNITED NATIONS POPULATION DIVISION, 2009) e consequente elevação dos níveis de consumo (Van DEVEER, 2011): o incremento da demanda por energia.

Com o aumento dramático da demanda energética mundial (BP p.l.c., 2011), alavancado atualmente pelo intenso crescimento econômico dos países em desenvolvimento (cujo principal exemplo é a China, atual maior consumidor de energia do mundo), a predominância dos combustíveis fósseis (petróleo, gás natural e carvão juntos perfazendo cerca de 80% do cômputo geral) como fonte energética gera duas consequências diretas: a insegurança energética, já que se trata de fontes finitas (BP p.l.c., 2011; 2012), e o impacto ambiental negativo, devido às altas taxas de emissão de dióxido de carbono na atmosfera (BP p.l.c., 2011; CARVALHO, MACHADO e MEIRELLES, 2011).

A partir daí surgem preocupações sobre o futuro, externadas em diversos diplomas legais, nacionais e internacionais, nos quais são estabelecidas ambiciosas metas de consumo e produção de energia de fontes limpas, forte na premissa de que um futuro de “baixo carbono” é condição necessária à superação dos desafios energéticos e ambientais da comunidade mundial (BALL et al., 2009), com evidente impacto no desenvolvimento, na saúde e na prosperidade das nações (CASTRO, 2012). A União Europeia, por exemplo, estabeleceu como meta, até 2020, que 20% da energia consumida seja proveniente de fontes renováveis, sendo que, desse total, 10% sejam voltados especificamente para o setor de transportes, o que inclui a utilização de biocombustíveis (De MULDER, 2011; ROSAMOND, 2012; UNIÃO EUROPEIA, 2009a; 2009b; 1995).

⁴ Em 1972, o preço do barril de petróleo era US\$ 1.90. Em 1974, depois do primeiro choque do petróleo, seu preço foi a US\$ 10.41. Em 1980, após o segundo choque do petróleo, seu valor subiu para US\$ 35.69. Em 2008, alcançou o valor de US\$ 94.34 (BP p.l.c., 2010).

⁵ De acordo com o Art. 174 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Atualmente, conquanto represente uma tímida percentagem no cômputo global (1,8% do consumo de energia mundial) (BP p.l.c., 2011), a energia produzida a partir de fontes renováveis pode ser obtida a partir de diversos processos. É considerada renovável a “energia proveniente de fontes não fósseis, nomeadamente eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica e oceânica, hidráulica, de biomassa, de gases dos aterros, de gases das instalações de tratamento de águas residuais e biogases” (União Europeia, 2009a).

Impende salientar que os países localizados na região intertropical do Planeta, que apresentam grande potencial produtivo, a partir de uma rica biodiversidade de matérias-primas, e a custos de produção competitivos, podem ser importantes adjuvantes no fornecimento de energias renováveis para os demais países (ITURRA, 2007).

Neste tópico, vale ressaltar a preocupação em torno da sustentabilidade da produção dos biocombustíveis, que pode ser constatada pelos critérios quanto ao controle de emissão de gases de efeito estufa, à observância dos efeitos no setor alimentar e aos impactos ambientais gerados na respectiva produção.

Na comparação com o diesel de petróleo, o biodiesel também tem significativas vantagens ambientais. Estudos do *National Biodiesel Board* (associação que representa a indústria de biodiesel nos Estados Unidos da América) demonstraram que a queima de biodiesel pode emitir em média 48% menos monóxido de carbono; 47% menos material particulado (que penetra nos pulmões); 67% menos hidrocarbonetos. Como esses percentuais variam de acordo com a quantidade de B100 (100% de biodiesel) adicionado ao diesel de petróleo, no B3 (mistura de 3% de biodiesel com 97% de óleo diesel) essas reduções ocorrem de modo proporcional.

Segundo a União Europeia (2009a), os biocombustíveis são definidos como "combustíveis líquidos ou gasosos para os transportes, produzidos a partir de biomassa".

No Brasil, “biocombustível” é definido como a “substância derivada de biomassa renovável, tal como biodiesel, etanol e outras substâncias estabelecidas em regulamento da ANP, que pode ser empregada diretamente ou mediante alterações em motores à combustão interna ou para outro tipo de geração de energia, podendo substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil” (BRASIL, 1997).

Os biocombustíveis estão divididos entre os de primeira e os de segunda geração, sendo os primeiros os demonstrados comercialmente como capazes de serem produzidos e os segundos os que se encontram sob investigação (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2010b).

O termo "Biomassa" tem o seguinte conceito: “a fração biodegradável de produtos, resíduos e detritos de origem biológica provenientes da agricultura (incluindo substâncias de origem vegetal e animal), da exploração florestal e de indústrias afins, incluindo da pesca e da aquicultura, bem como a fração biodegradável dos resíduos industriais e urbanos” (UNIÃO EUROPEIA, 2009a).

A Resolução ANP n. 7, de 19 de março de 2008, define biodiesel (B100) como combustível composto de alquil ésteres de ácidos graxos de cadeia longa, derivados de óleos vegetais ou de gorduras animais, conforme especificação contida no Regulamento Técnico ANP n. 1/2008, que integra a referida Resolução (BRASIL, 2008).

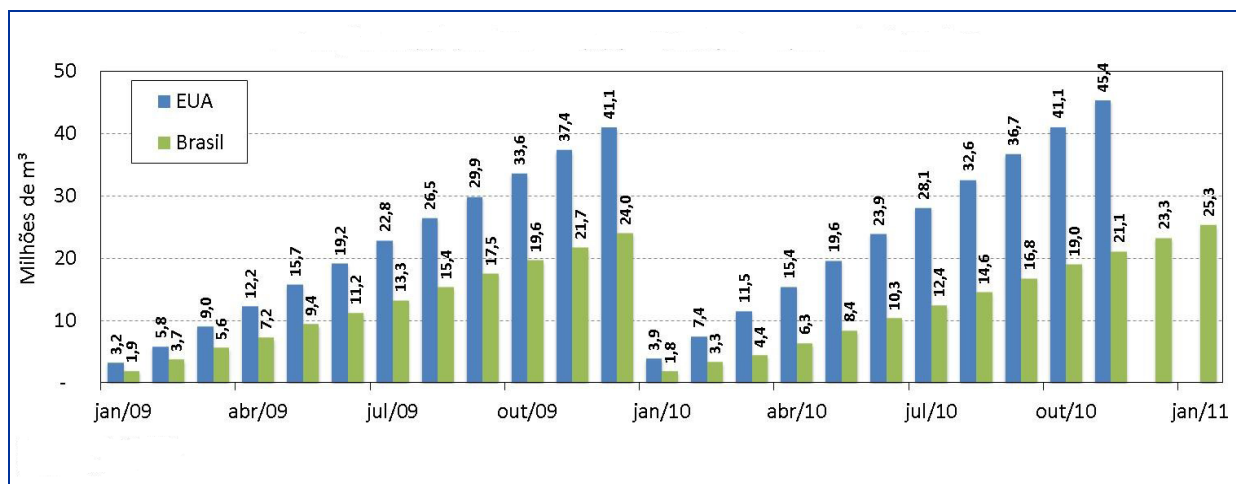
Os biocombustíveis são classificados em dez tipos: - Bioetanol: etanol produzido a partir de biomassa e ou da fração biodegradável de resíduos para utilização como biocombustível; - Biodiesel: éster metílico produzido a partir de óleos vegetais ou animais, com qualidade de combustível para motores diesel, para utilização como biocombustível; - Biogás: gás combustível produzido a partir de biomassa e ou da fração biodegradável de resíduos, que pode ser purificado até a qualidade do gás natural, para utilização como biocombustível, ou gás de madeira; - Biometanol: metanol produzido a partir de biomassa para utilização como biocombustível; - Bioéter dimetílico: éter dimetílico produzido a partir de biomassa para utilização como biocombustível; - Bio-ETBE (bioéter etil-ter-butílico): ETBE produzido a partir do bioetanol, sendo a

percentagem em volume de bio-ETBE considerada como biocombustível igual a 47%; - Bio-MTBE (bioéter metil-ter-butílico): combustível produzido com base no biometanol, sendo a percentagem em volume de bio-MTBE considerada como biocombustível de 36%; - Biocombustíveis sintéticos: hidrocarbonetos sintéticos ou misturas de hidrocarbonetos sintéticos produzidos a partir de biomassa; - Biohidrogênio: hidrogênio produzido a partir de biomassa e ou da fração biodegradável de resíduos para utilização como biocombustível; - Óleo vegetal puro produzido a partir de plantas oleaginosas: óleo produzido por pressão, extração ou processos comparáveis, a partir de plantas oleaginosas, em bruto ou refinado, mas quimicamente inalterado, quando a sua utilização for compatível com o tipo de motores e os respectivos requisitos relativos a emissões (UNIÃO EUROPEIA, 2003).

A importância crescente dos biocombustíveis no cenário internacional pode ser ilustrada pelas Figuras 1 e 2, a seguir, ao mostrar, comparativamente, a evolução do consumo de etanol e biodiesel, respectivamente, em países selecionados nos anos recentes:

Figura 1

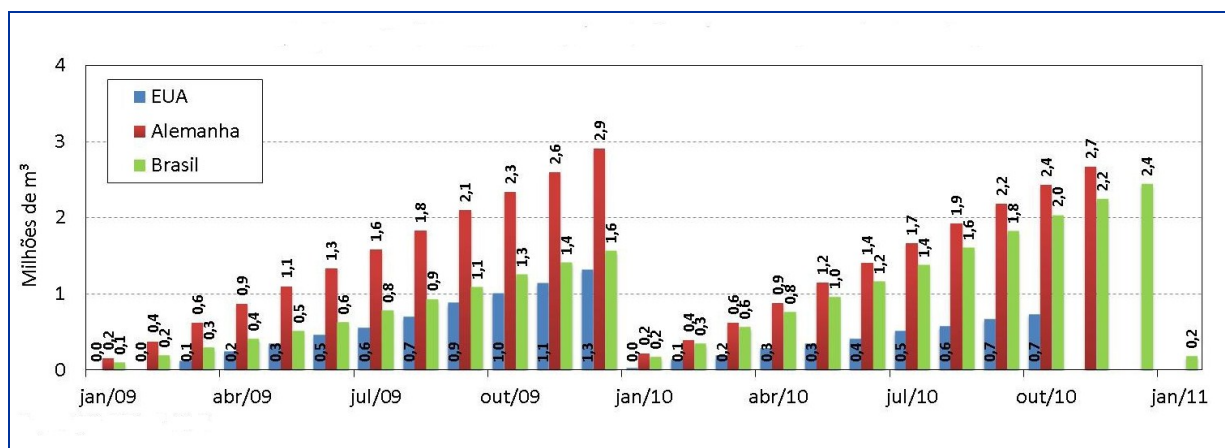
Evolução anual do consumo de etanol em países selecionados



Fonte: BRASIL, 2011b.

Figura 2

Evolução anual do consumo de biodiesel em países selecionados

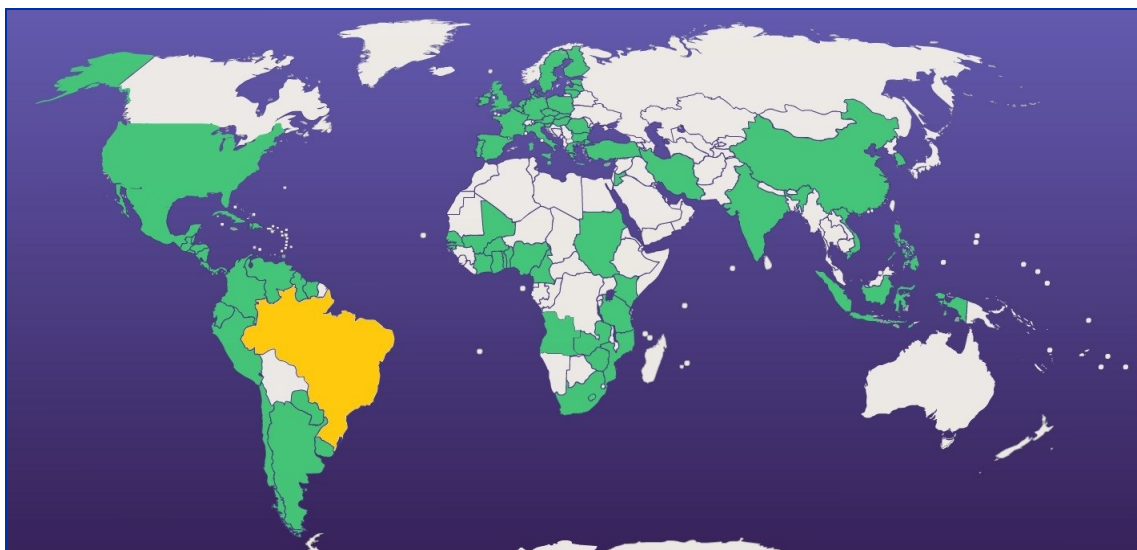


Fonte: BRASIL, 2011b.

Com efeito, a realidade demonstra que, tanto no Brasil quanto em diversos países do mundo (designadamente os da União Europeia), o óleo diesel, combustível utilizado no transporte de cargas e pessoas, está paulatinamente sendo substituído por misturas (diesel/biodiesel).

Figura 3

Países que mantêm relação de cooperação com o Brasil na área de biocombustíveis (em verde)



Fonte: BRASIL, 2011b.

Com efeito, o Brasil acumula hoje uma experiência longa e diversificada no âmbito da produção e uso de biocombustíveis. Seu marco mais visível é certamente o Proálcool, programa de desenvolvimento do etanol como substitutivo da gasolina, implantado com sucesso em 1975, considerado a maior experiência mundial de exploração comercial de biomassa como fonte energética. O Proálcool teve duas fases distintas. A primeira, implantada em 1975, utilizava o bioetanol como aditivo à gasolina, e a segunda fase, iniciada em 1979, utilizou E100 (100% de etanol hidratado, com 6% de água ou bioetanol puro) em substituição à gasolina.

Além do Proálcool, destaca-se no Brasil o PNPB, criado pela Lei n. 11.097, de 13 de janeiro de 2005, com o objetivo de introduzir o uso do biodiesel. O programa tem enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional, via geração de emprego e renda (BRASIL, 2005).

Há três anos se consome no Brasil mais etanol que gasolina e, quanto ao biodiesel, a perspectiva aponta na mesma direção, já que atualmente se prevê a mistura obrigatória ao diesel de 5%. Desde 1º de janeiro de 2010, o óleo diesel comercializado em todo o Brasil contém 5% de biodiesel. Esta regra foi estabelecida pela Resolução n. 6/2009 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)⁶, que aumentou de 4% para 5% o percentual obrigatório de mistura de biodiesel ao óleo diesel. Estima-se que se atingirá também o B100, como hoje acontece com o E100, nos automóveis de combustível duplo (*Flexible-Fuel Vehicle – FFV*) (ITURRA, 2007).

⁶ Publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 26 de outubro de 2009.

Nada obstante o entusiasmo com que se trata a questão, a realidade revela que são identificadas desvantagens ainda não ultrapassadas na produção dos biocombustíveis de primeira geração.

Relativamente à produção do biodiesel comumente se opõem: - o custo face ao combustível convencional; - eventual competição com produtos alimentares no mercado das matérias-primas; - a produção de grandes quantidades de glicerina prevista (subproduto do biodiesel entre 5 e 10% do produto bruto) poderá não ser absorvida pelo mercado; - a produção intensiva e não sustentável de matérias-primas para o biodiesel pode afetar a capacidade do solo, ocasionando a destruição da fauna e flora, reduzindo a biodiversidade.

Por outro lado, há a aposta na produção do biocombustível de segunda geração, obtido não diretamente dos alimentos, mas de materiais lignocelulósicos (resíduos agrícolas). Suas vantagens incluem o potencial de reduções significativas na emissão de gases de efeito estufa bem como o decréscimo das necessidades de terra, pois a maioria da biomassa pode ser utilizada como fonte de matéria-prima. Além disso, os biocombustíveis de segunda geração podem evitar alguns dos problemas técnicos frequentemente associados ao uso dos biocombustíveis de primeira geração, tais quais degradação e incompatibilidade de materiais (SCOTLAND, 2007).

Todavia, conquanto seja uma solução capaz de consolidar o uso dos biocombustíveis de forma sustentável, esta realidade encontra-se hoje longe da maturidade.

O Biodiesel no Brasil – Panorama Regulatório

Em um cenário de forte influência internacional, aliada à relevância verificada no mercado interno, impende analisar o papel desempenhado pelo Estado Brasileiro – designadamente através de seu Governo Federal – no processo que envolve a produção e comercialização do biodiesel.

No panorama jurídico, impende destacar os seguintes diplomas legais: Lei n. 11.116, de 18 de maio de 2005: **dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto**; Lei n. 11.097, de 13 de janeiro de 2005: **dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira**; Decreto n. 6.458, de 14 de maio de 2008: **ampliou as opções de matérias-primas da agricultura familiar para a região Norte e Nordeste e Semi-árido e alterou o PIS/CONFINS para essas regiões**; Decreto n. 5.448, de 20 de maio de 2005: **regulamenta o § 1º do art. 2º da Lei n. 11.097, de 13 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira**; Decreto de 23 de dezembro de 2003: **institui a Comissão Executiva Interministerial encarregada da implantação das ações direcionadas à produção e ao uso de óleo vegetal - biodiesel como fonte alternativa de energia**.

Sob a ótica regulatória, o biodiesel insere-se no abastecimento nacional de combustíveis e biocombustíveis, sujeitando-se aos atos normativos e às ações fiscalizatórias de competência exclusiva da ANP, órgão regulador, contemplado na Constituição Federal e instituído pela Lei do Petróleo (BRASIL, 1997).

Em 2005, a Lei n. 11.097 alterou a Lei do Petróleo, introduzindo o biodiesel na matriz energética brasileira e ampliou a competência administrativa da ANP, que passou desde então a denominar-se Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e assumiu as atribuições de especificar e fiscalizar a qualidade dos biocombustíveis e garantir o abastecimento do mercado, em defesa do interesse dos consumidores. A Agência também executa as diretrizes do Conselho Nacional de Política Energética para os biocombustíveis. A ANP tem as funções de estabelecer as normas regulatórias, autorizar e fiscalizar as atividades relacionadas à produção, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, importação, exportação, distribuição, revenda e comercialização e avaliação de conformidade e certificação de biocombustíveis.

A Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011, fruto da conversão da Medida Provisória n. 532/2011, conferiu novo tratamento aos biocombustíveis no Brasil. Em seu bojo, sobressai a definição de etanol como produto energético, inserindo-se no plexo de competências da ANP a regulação das atividades relacionadas à sua produção, importação, exportação, armazenagem, estocagem, transporte, transferência, distribuição, revenda e comercialização, bem como a avaliação da conformidade e a certificação de sua qualidade no território nacional.

Referido diploma legal prevê, ainda, como atribuição da ANP, a regulação e fiscalização das atividades de produção e comercialização de produtos que possam ser usados, direta ou indiretamente, para adulterar ou alterar a qualidade de combustíveis.

Subtraem-se de seu texto os princípios e objetivos da Política Energética Nacional: - garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional; - incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis; - promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis; - atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis; - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável; e - mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis.

A ANP desenvolve a atividade pertinente à implementação das diretrizes emanadas pelo CNPE, e tem como objetivos regulatórios a garantia do bem estar do consumidor de misturas diesel/biodiesel quanto a preços, à qualidade e à oferta.

Neste cenário, sobressai relevante o papel do Estado regulador, que, por via de atuação normativa e fiscalizatória, tem a missão de proteger o mercado consumidor dessas misturas, coibindo ações lesivas por parte dos fornecedores, inclusive relativas à preservação da concorrência.

Na acepção moderna, adotada pelo Direito Brasileiro, pode-se definir a agência reguladora como entidade da Administração Indireta, no regime jurídico de autarquia especial, cujo objetivo é regular matérias a elas atribuídas por lei.

O modelo adotado no Brasil revela que a denominação de autarquia especial pode ser traduzida como entidade de governo, criada por lei, especializada em determinada matéria, com maior autonomia em relação ao poder central (Administração Direta). Seus dirigentes gozam de estabilidade (mandato fixo) e suas decisões ostentam caráter final (somente passíveis de revisão no âmbito judicial).

Relativamente à sua competência legislativa, tem-se que as normas emanadas pelas agências não podem inovar ou conflitar com as leis ou a Constituição Federal, ficando submetidas ao controle pelo Congresso Nacional⁷, que também as audita, via Tribunal de Contas, quanto ao regime financeiro, contábil e orçamentário⁸.

O relevante papel desempenhado pela ANP como agência reguladora traduz-se na proteção ao consumidor quanto a preço, à qualidade e à oferta de combustíveis. Ocorre que, em decorrência de sua própria inserção no contexto da Administração Pública Indireta, nada obstante a relativa independência que lhe foi legalmente outorgada, a agência não está infensa às influências do Governo Federal: embora não subordinada de forma direta ao Ministério das Minas e Energia, vincula-se a ele (BRASIL, 1997). A par disto, consoante disposição legislativa expressa, a ANP, em suas ações, deve orientar-se pelas diretrizes do CNPE, cujo mister é estabelecer a política energética do Governo Federal (BRASIL, 1997). Neste cenário, sobressai

⁷ Constituição da República Federativa do Brasil (1988), Art. 49, X.

⁸ Constituição da República Federativa do Brasil (1988), Art. 70.

nítido o cerceamento de sua independência enquanto órgão técnico, uma vez que sua atuação se encontra legalmente vocacionada à implementação de políticas públicas emanadas pelo Executivo Federal, as quais sempre irão refletir a visão ideológico-doutrinária do Governo Federal para o mercado de combustíveis.

Esta realidade revela um ponto crucial na regulação econômica brasileira do biodiesel, pertinente à captura do órgão regulador por grupos de influência, econômicos ou políticos.

Nesse contexto, a forma legislativa adotada para a designação dos membros da diretoria colegiada da ANP, conquanto haja previsão legal de duração do mandato (BRASIL, 1997), dadas as características do sistema político-partidário brasileiro, tende a ser um empecilho à tomada de decisões destes dirigentes com lastro em critérios exclusivamente técnicos.

Maior independência do órgão fiscalizador da produção e comercialização de combustíveis no país imprimiria mais força à instituição, o que certamente reverteria em maior credibilidade do sistema perante o mercado consumidor internacional.

Na esteira da flexibilização constitucional conferida ao monopólio do petróleo⁹, as atividades de importação e exportação de combustíveis, antes reservadas exclusivamente à Petrobras S.A, foram estendidas às empresas privadas que atendam aos requisitos regulatórios exarados pela ANP.

Assim, a distribuição de combustíveis está regulamentada por atos normativos exarados pela ANP¹⁰, que englobam autorizações de construção (AC) e de operação (AO) de instalações para armazenamento de líquidos inflamáveis e combustíveis. Também as atividades de revenda são objeto de regramento legal emitido pela agência¹¹.

Nas atribuições legais conferidas à ANP insere-se, ainda, o exercício de atividades de fiscalização do abastecimento nacional de combustíveis (inclusive biocombustíveis), com amparo na Lei n. 9.847, de 26 de outubro de 1999, que prevê sanções administrativas a serem impostas aos agentes econômicos que atuarem em desconformidade com as especificações fixadas pelo órgão regulador.

A atuação da ANP como órgão regulatório funda-se na ideia de que a eficiência alcançada pelos agentes econômicos (produtores, distribuidoras, revendedores e consumidores) que se inserem no sistema nacional deve ser repassada aos consumidores finais em termos de qualidade, preço competitivo e garantia de oferta da mistura diesel/biodiesel no território nacional, inibindo ações que possam afetar negativamente a qualidade, o preço de mercado e o suprimento da mistura.

A produção de biodiesel atualmente está regulamentada pela Resolução ANP n. 25, de 2 de setembro de 2008 (revogou a Resolução ANP n. 41, de 24 de novembro de 2004), que condiciona o exercício da atividade à prévia e expressa autorização da agência reguladora.

Na referida Resolução restou estabelecido que somente as empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, estarão habilitadas a solicitar autorização para o exercício das atividades de produção e comercialização de biodiesel, e estarão sujeitas a comprovar a qualidade do biodiesel produzido em suas instalações industriais.

⁹ Constituição da República Federativa do Brasil (1988), Art. 177.

¹⁰ Portarias ANP n. 202 (de 30 de dezembro de 1999) e n. 29 (de 9 de fevereiro de 1999) e Resolução ANP n. 30 (de 26 de outubro de 2006).

¹¹ A atividade de Transportador-revendedor-retalhista (TRR) é objeto da Resolução ANP n. 8, de 6 de março de 2007. O exercício da atividade de revenda varejista de combustível automotivo é tratado na Portaria ANP n. 116, de 5 de julho de 2000.

Considerações Finais

A partir da realidade atual, de crescente demanda energética, constata-se que as alternativas renováveis aos combustíveis fósseis aparecem como possíveis soluções que podem garantir a segurança energética e a sustentabilidade ambiental que o Planeta almeja.

A resposta a questões relacionadas à construção de uma sociedade próspera de “baixo carbono”, que assegure um futuro sustentável, trará um novo paradigma ao desenvolvimento mundial, razão pela qual se verifica hoje um maciço investimento financeiro em tecnologias que permitam a geração de energia a partir de fontes limpas e renováveis (RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21ST CENTURY, 2011). Tais investimentos se justificam a partir da constatação de que o manejo dos riscos da alteração climática e dos recursos energéticos constitui uma inigualável oportunidade de negócio, já que quem a detiver será capaz de alterar o fluxo financeiro mundial, tornando-se ator-chave no panorama econômico internacional.

Com efeito, subtrai-se que, se bem elaborado e bem implementado, esse novo paradigma abre perspectivas que prometem se transformar no início de um círculo virtuoso, com a almejada substituição dos combustíveis fósseis como matriz energética mundial, minimizando os deletérios efeitos que o seu consumo em larga escala tem produzido em nível mundial (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2010a).

No panorama brasileiro, a aposta nos biocombustíveis, em função de suas características de versatilidade, pode representar para o País, além da redução de sua dependência do petróleo, um incremento em sua balança comercial, na aposta de exportação do excedente da sua produção, e um incremento social, alterando o quadro rural que vivencia, gerando emprego e renda.

Assim, a dimensão que se pretende conferir à produção e uso do biodiesel no Brasil, e para a qual este tem se revelado robusto o suficiente, ultrapassa a esfera econômica – por si só relevante, atingindo influências significativas no panorama social brasileiro.

Com efeito, o agronegócio vinculado ao biodiesel, a par de constituir-se em poderoso instrumento de geração de renda e emprego, consolida a agricultura energética, proporcionando a abertura de mercados em regiões de baixo índice de desenvolvimento econômico-social, bem como colabora para a inserção do país no cenário econômico mundial.

Impõe-se, nesse contexto, empreender relevante esforço no sentido de identificação das diversas oportunidades e perspectivas que permeiam a produção dos biocombustíveis, ultrapassando uma gama de barreiras que se interpõem na sua aceitação como alternativa viável, no intuito de consolidá-los no cenário das energias renováveis e do fundamental papel que estas representam hoje, e que certamente desempenharão, ainda com maior relevo, no futuro.

A análise das diversas competências outorgadas ao órgão regulador das atividades relacionadas ao biodiesel no Brasil revela a forte vocação da ANP em focar critérios econômicos como fundamento à sua atividade interventiva.

Excluída das competências da agência reguladora, a efetiva concretização da expressiva dimensão social ligada ao biodiesel, entretanto, carece de ações governamentais que permitam o fortalecimento dos programas de agricultura familiar no Brasil.

Assim, a consolidação do biodiesel como instrumento de fomento econômico, social e ambiental reclama do Estado a superação das barreiras que restringem seu papel regulatório à proteção do consumidor, remetendo-arrojada missão de formulador de políticas públicas do setor agrícola¹² aptas a inserir o biodiesel como importante fator no desenvolvimento econômico e na inclusão social almejados pela sociedade brasileira.

Referências

BALL, A. et al. The carbon neutral public sector: early developments and an urgent agenda for research. **Public Management Review**, v.11, Issue 5, p. 575–600, 2009.

BP p.l.c. **BP statistical review of world energy June 2010**. London, 2010.

_____. **BP statistical review of world energy June 2011**. London, 2011.

_____. **BP Energy Outlook 2030**. London, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. Congresso Nacional. **Lei n. 9.478**, de 6 de Agosto de 1997.

_____. Congresso Nacional. **Lei n. 11.097**, de 13 de janeiro de 2005.

_____. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Resolução ANP n. 7**, de 19 de março de 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 68 de 21 de dezembro de 2011. Brasília: Senado Federal, 2011a.

_____. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis. **Boletim mensal dos combustíveis renováveis**, Edição n. 37, janeiro/2011. Brasília: Departamento de Combustíveis Renováveis, 2011b.

_____. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis. **Boletim mensal dos combustíveis renováveis**, Edição n. 43, julho/2011. Brasília: Departamento de Combustíveis Renováveis, 2011c.

CARVALHO, J. L. R.; MACHADO, M. N. M.; MEIRELLES, A. M. Mudanças climáticas e aquecimento global: implicações na gestão estratégica de empresas do setor siderúrgico de Minas Gerais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, n. 2, p. 220-244, 2011.

CASTRO, P. Does the CDM discourage emission reduction targets in advanced developing countries? **Climate Policy**, v.12, n. 2, p. 198-218, 2012.

CHOWDHURY, G. Building environmentally sustainable information services: a green IS research agenda. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 63, Issue 4, p. 633–647, 2012.

De MULDER, J. The protocol on Strategic Environmental Assessment: a matter of good governance. **Review of European Community & International Environmental Law**, Vol. 20, Issue 3, p. 232-247, 2011.

¹² Alguns programas de financiamento disponíveis ao setor agropecuário com ênfase na produção de biocombustíveis integram a política agrícola adotada pelo Governo Federal para promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio nacional (BRASIL, 2011c).

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Energy technology perspectives 2010**: scenarios & strategies to 2050. Paris, 2010a.

_____. **Sustainable production of second-generation biofuels**: potential and perspectives in major economies and developing countries. Paris, 2010b.

ITURRA, A. R. **Produção e uso de biocarburantes na Espanha**. Relatório apresentado a José Graziano da Silva, Representante Regional da FAO para América Latina e Caribe. Madri, 2007.

MORTON, O. The dream that failed. Special Report Nuclear Energy. **The Economist**, March 10th 2012, p. 1-20.

NAKAMURA, A.; KIKUCHI, M. What we know, and what we have not yet learned: triple disasters and the Fukushima nuclear fiasco in Japan. **Public Administration Review**, v. 71, Issue 6, p. 893-899, 2011.

RENEWABLE ENERGY POLICY NETWORK FOR THE 21ST CENTURY. **Renewables 2011 global status report**. Paris, 2011.

ROSAMOND, B. Supranational governance as economic patriotism? The European Union, legitimacy and the reconstruction of state space. **Journal of European Public Policy**, v.19, Issue 3, p. 324-341, 2012.

SCOTLAND. **Biomass action plan for Scotland**. Edinburgh: Scottish Executive, 2007.

SUZUKI, T. Deconstructing the zero-risk mindset: the lessons and future responsibilities for a post-Fukushima nuclear Japan. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 67, Issue 5, p. 9, 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **White paper**. An energy policy for the European Union. Brussels: Commission of the European Communities, 1995.

_____. **Diretiva 30**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de maio de 2003.

_____. **Diretiva 28**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009a.

_____. **White paper**. Adapting to climate change: towards a European framework for action. Brussels: Commission of the European Communities, 2009b.

UNITED NATIONS POPULATION DIVISION. **World population prospects**: the 2008 revision. New York, 2009.

VAN DEVEER, S. D. Consuming environments: options and choices for 21st century citizens. **Review of Policy Research**, v. 28, Issue 5, p. 517-524, 2011.