

ANÁLISE DO ARCABOUÇO LEGISLATIVO DO ÁLCOOL COMBUSTÍVEL NO BRASIL

*Talden Farias**

Resumo: É no contexto da crise ambiental que a busca por energias sustentáveis ganha força. Nesse sentido, o álcool desponta como uma alternativa interessante, especialmente para o Brasil, que possui vastas áreas disponíveis à agricultura, mão de obra abundante e tecnologia. Este trabalho teve como objetivo analisar a regulação jurídica dos biocombustíveis no Brasil com ênfase específica no álcool. Verificou-se a necessidade de um marco jurídico único e atualizado, que traga incentivos mais efetivos para essa modalidade de combustível.

Palavras-chave: Álcool. Biocombustíveis. Biodiesel.

ETHANOL'S LEGAL FRAMEWORK IN BRAZIL ANALYSIS

Abstract: The quest for sustainable energy is gaining momentum in the context of the environmental crisis. In this sense, ethanol is emerging as an interesting alternative, especially for Brazil, which has vast areas available for agriculture, manpower and abundant technology. This study aims to analyze the legal regulation of biofuels in Brazil, with particular emphasis on ethanol. There is a need for a single and updated legal framework to bring in more effective incentives for this type of fuel.

Keywords: Ethanol. Biofuels. Biodiesel.

*Advogado. Professor da Universidade Federal de Campina Grande. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba e doutorando em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande. Membro da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Coautor do livro **Biocombustíveis: fonte de energia sustentável?** (São Paulo: Saraiva, 2010).

1 Introdução

É no contexto da crise ambiental – definida por José Rubens Morato Leite¹ como o quadro de escassez dos recursos naturais e de desastres ecológicos de repercussão planetária causado pelas atividades humanas – que a discussão a respeito das matrizes energéticas sustentáveis assume especial importância. Os combustíveis derivados de matéria fóssil, como o petróleo, o gás natural e o carvão mineral, que ainda correspondem à maior parte da oferta energética mundial², além de serem não renováveis, são altamente poluidores e contribuem de forma significativa para o aquecimento global. Como a economia internacional cresceu muito nos últimos anos, aumentando consideravelmente a demanda por energia, fenômeno que tende a ocorrer de forma mais intensa nos países em desenvolvimento, a exemplo da China e da Índia³, urge procurar uma alternativa que seja viável do ponto de vista ecológico, econômico e social.

No Brasil, o álcool é apontado como alternativa para a substituição definitiva dos combustíveis de origem fóssil, tendo em vista a disposição de vastas áreas propícias ao cultivo dessas biomassas e a existência de mão de obra e de tecnologia adequada. Trata-se, efetivamente, de uma oportunidade singular para a promoção da redução das desigualdades regionais e sociais e para a afirmação geopolítica do país, considerado, inclusive, uma liderança emergente internacional no que diz respeito às energias sustentáveis e, em especial, a essa espécie de biocombustível⁴. A procura pela diversificação da

¹ LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 21-22.

² LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil**: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008, p. 20.

³ International Energy Agency. **World energy outlook 2007**: China and India insights. Organization for Economic Co-operation and Development/International Energy Agency: Paris, 2007, p. 6-8.

⁴ SALEME, Edson Ricardo; GIRÃO, Mardônio da Silva. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eládio; CAPPELLI, Silvia (orgs.). **Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres**: impactos nas cidades e no patrimônio cultural. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009, v. 1, p. 506-507.

matriz energética começa a ocupar um lugar de considerável destaque na pauta política nacional, tanto que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) previu a aplicação de dezessete bilhões e quatrocentos milhões de reais no desenvolvimento e na produção de combustíveis renováveis até dezembro de 2010⁵. No entanto, é importante que essas políticas públicas sejam executadas à luz de uma legislação adequada, que levem em consideração não apenas o aspecto econômico, mas também as questões ambiental e social, visto que nenhum tipo de energia está isento de causar impactos ambientais.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é fazer uma análise da regulação jurídica dos biocombustíveis no Brasil com ênfase específica no álcool, no intuito de saber se a legislação vigente é adequada e se existe uma política pública adequada para o setor. Nesse diapasão, estudar-se-á o enquadramento ambiental da Política Energética Nacional, tomando como base a doutrina especializada e a legislação ambiental e energética brasileira.

2 Álcool combustível e Política Energética Nacional

O álcool é uma modalidade de biocombustível, gênero composto por fontes de energia renováveis oriundas de matéria agrícolas, a exemplo da biomassa florestal e da cana-de-açúcar. De acordo com o art. 6º, XXIV da Lei nº 9.478/97, que foi incluído pela Lei nº 11.097/05, biocombustível é 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”.

A mais importante norma jurídica brasileira na área de energia é a Lei nº 9.478/97, que dispõe sobre a Política Energética Nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, além de instituir o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do

⁵ SILVA, Henry Iure de Paiva. A temática ambiental como promotora de mudanças no sistema de relações econômicas internacionais: a hora e a vez dos biocombustíveis. **Datavênia**, Campina Grande, v. I, nº 1, 2009, p. 12.

Petróleo. Essa lei foi criada com o objetivo de estabelecer a regulação jurídica do aproveitamento das fontes e recursos energéticos do país, constituindo o seu principal marco legal.

Contudo, desde a sua redação original, a regulação do setor de petróleo e gás natural despontou como o principal enfoque da lei em detrimento dos outros segmentos que compõem a nossa matriz energética⁶. Tanto que a maioria dos estudos sobre essa norma enfatiza apenas aqueles dois tipos de combustível⁷. A razão disso é que a mencionada lei surgiu no contexto da Emenda Constitucional nº 09/95, que quebrou o monopólio da União em relação às atividades decorrentes dessa indústria e delegou à lei ordinária a regulamentação da matéria, alterando os §§ 1º e 2º do art. 177 da Constituição da República.

A despeito disso, a lei não deixou de fazer referência aos biocombustíveis em sua redação original, ao determinar, no 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. Por sua vez, o art. 2º, III estabelece como uma das atribuições do Conselho Nacional de Política Energética a revisão periódica das matrizes energéticas utilizadas nas diversas regiões do país, devendo as fontes alternativas também ser levadas em consideração. Já o Decreto nº 3.520/00, que foi editado com o objetivo de regulamentar o funcionamento do referido conselho, também dispôs sobre o assunto em sua redação original, no art. 1º, I, *d e h* e III. No entanto, é preciso

⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 788.

⁷ COSTA, Maria D'Assunção. Marco regulatório do gás natural no Brasil. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (orgs). **Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007, p. 23-29; GARCIA, Flávio Amaral; ROCHA, Henrique Bastos. Aspectos ambientais da lei do petróleo (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997). In: MORAES, Rodrigo Jorge; AZEVÊDO, Mariângela Garcia de Lacerda; DELMANTO, Fábio Machado de Almeida (coords). **As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 257-287 e LEITE, Getúlio da Silveira; GUTMAN, José. O novo marco regulatório para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (orgs). **Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007, p. 31-39.

deixar claro que essas referências aos biocombustíveis não surtiram maiores efeitos práticos, até porque o tratamento legislativo do assunto era esparso e superficial.

Somente com a Medida Provisória nº 214/04, convertida na Lei nº 11.097/05, que dispôs sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, é que se legislou de forma mais detalhada a respeito do assunto, embora somente essa modalidade de biocombustível recebesse destaque. A partir dessa lei, os biocombustíveis começaram a ocupar um espaço mais relevante na Política Energética Nacional, pois modificou diversos pontos da Lei nº 9.478/97, alterando inclusive o nome da Agência Nacional do Petróleo para Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Mesmo se tratando de uma questão terminológica, a importância dessa alteração não pode ser menosprezada, visto que simboliza a intenção do Poder Público de priorizar também essa matriz energética.

Com isso, evidenciou-se que a agência reguladora responsável pela indústria do petróleo passou a regular também as atividades econômicas relacionadas aos biocombustíveis. Entretanto, é importante destacar que a Lei nº 9.478/97 não fez maiores referências sobre o álcool combustível, mesmo com as alterações da Lei nº 11.087/05. A ênfase dada pela referida lei ao biodiesel pode ser justificada pela falta de pesquisa e de planejamento em relação aos demais tipos de biocombustíveis, mas não em relação ao álcool, que é muito mais antigo na matriz energética brasileira do que o biodiesel.

De fato, faz tempo que existem normas específicas sobre esse combustível, mormente a partir da publicação do Decreto nº 76.593/75, que criou o Programa Nacional do Álcool (Proálcool). É no mínimo contraditório que o marco legal da Política Energética Nacional simplesmente não disponha sobre um tipo de combustível cuja relevância na matriz energética brasileira não remonta à década de setenta e que é apontado por especialistas como um combustível em ascensão⁸.

⁸ LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil**: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008, p. 101.

3 Análise do arcabouço legislativo do álcool combustível

A legislação sobre biocombustíveis remonta a 1930, quando foram editados os primeiros decretos no país a respeito do álcool combustível. A primeira referência legislativa foi o Decreto nº 19.717/31, que determinou a adição de 5% (cinco por cento) de álcool anidro de procedência nacional à gasolina importada. A política de incentivos fiscais a esse tipo de combustível também começou nesse período, visto que a Lei nº 700/37 isentou do pagamento de tributos os materiais destinados à fabricação, guarda, melhoria e transporte do álcool anidro, bem como dos agentes químicos adequados à desidratação do álcool, matéria que foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 300/38⁹. Uma década depois, o Decreto-Lei nº 25.174-A/48 estabeleceu incentivos à fabricação de álcool para uso em motores de combustão¹⁰.

Contudo, somente com a instituição do Proálcool por meio do Decreto nº 76.593/75 é que a utilização da gasolina começou de fato a ser parcialmente substituída, pois antes disso não houve uso do álcool em escala comercial. De acordo com o art. 2º, o objetivo era “estimular a expansão da oferta de matérias-primas, com especial ênfase no aumento da produtividade agrícola, da modernização e ampliação das destilarias existentes e da instalação de novas unidades produtoras, anexas a usinas ou autônomas, e de unidades armazenadoras” – o que poderia ser viabilizado a partir das modalidades especiais de financiamento criadas pelo próprio decreto. O interessante é que o dispositivo citado, afora criar o Proálcool, previu a possibilidade de

⁹ GUIMARÃES, Carlos Gabriel. **O Instituto do Açúcar e do Alcool, o álcool-motor e a estatização dos conflitos agrários no Brasil, 1933-1945**. Disponível em: <www.rj.anpuh.org/.../CarlosGabrielGuimar%E3esAnpuh2002.doc>. Acesso em: 20 jul. 2009.

¹⁰ ALMEIDA, Cezar Menezes; PIRES, Mônica de Moura; ALMEIDA NETO, José Adolfo de; CRUZ, Rosenira Serpa da. Apropriação dos recursos naturais e o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 16, n. 1, p. 79-88, jun. 2006, p. 81.

utilização da mandioca ou de qualquer outro insumo para a obtenção de combustível automotivo. Ou seja, outras matérias primas poderiam servir para a fabricação do biocombustível, teoricamente com os mesmos incentivos governamentais. Na prática, contudo, somente a produção do álcool encontrou espaço junto ao poder público e ao mercado, por conta do retorno maior da cana-de-açúcar por hectare plantado.

O Decreto nº 80.762/77 modernizou o programa ao estabelecer medidas como a distribuição de álcool às empresas distribuidoras de petróleo, revogando o Decreto nº 76.593/75. O Decreto nº 82.476/78 criou normas para o escoamento e a comercialização do álcool, que seria faturado pelos produtores diretamente às distribuidoras, determinando que as despesas com o álcool, inclusive a eventual diferença de preço de faturamento entre álcool e gasolina, seriam bancadas pelos recursos advindos da comercialização daquele. Posteriormente, o Decreto nº 83.700/79 criou o Conselho Nacional do Álcool com o objetivo de formular as políticas e de propor as diretrizes do Proálcool, contribuindo para a consolidação de uma política pública para o setor ao estabelecer o financiamento dos estoques de álcool, bem como dos investimentos relacionados ao programa. O Decreto nº 84.575/80 incluiu os bancos comerciais privados, os bancos de investimentos e as Caixas Econômicas entre os agentes financeiros do programa. Por fim, o Decreto nº 88.626/83 determinou que o Fundo Especial da Estrutura de Preços de Combustíveis e Lubrificantes, formado com dois por cento do preço de aquisição de álcool cobriria as despesas da Petrobrás com esse combustível.

O objetivo econômico do Proálcool foi equilibrar a balança comercial, reduzindo a importação de petróleo, ao passo que diminuir a dependência dos países produtores dessa matéria fóssil, procurando construir uma espécie de autonomia energética, foi o objetivo estratégico. O programa foi bem sucedido e se tornou uma referência internacional no assunto, tanto que entre 1983 e 1989 os carros movidos a álcool representaram mais de noventa e cinco por cento das vendas

de veículos de passeio. De acordo com Haroldo Lima¹¹, essa foi a única iniciativa de substituição da gasolina e dos demais combustíveis derivados do petróleo que se mostrou viável. Contribuiu enormemente para o êxito do programa o aumento do preço do petróleo e a queda do preço do açúcar no mercado internacional.

O Proálcool foi subsidiado pelo Governo Brasileiro, que gastou aproximadamente sete bilhões de dólares com o intuito de tornar o álcool viável economicamente, chegando a Petrobrás a pagar mais caro pelo litro do que o preço cobrado nos postos revendedores de combustível¹². Porém, a partir de 1986, a iniciativa entrou em crise, por conta da diminuição significativa do valor do barril de petróleo no mercado internacional e da falta de recursos para investimento por parte do Poder Público. O aumento do preço do açúcar fez com que os usineiros boicotassem a produção de álcool, prejudicando também o programa. Nesse sentido, a continuidade do estímulo ao uso do álcool e do carro movido a álcool por meio de incentivos fiscais, no instante em que a produção entrou em declínio, gerou um colapso entre demanda e oferta, fazendo com que o país tivesse de importar o produto, o que comprometeu a credibilidade do programa¹³. Ademais, concorreu também para essa situação a padronização internacional de modelos automotivos movidos a gasolina, a liberação de veículos importados movidos a gasolina e o estímulo à produção de veículos de mil cilindradas desenvolvidos para funcionar a gasolina¹⁴.

¹¹ LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil**: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008, p. 107.

¹² LONGA, Dulce Conceição Pinheiro. **Biocombustíveis**: uma análise das políticas públicas. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Regulação da Indústria da Energia da Universidade de Salvador. Salvador: 2008, p. 36.

¹³ PLAZA, Charlene Maria C. de Ávila Plaza; SANTOS, Nivaldo; ROMEIRO, Viviane. Inovações tecnológicas e políticas públicas: análises sociais e ambientais no contexto das atividades industriais sucroalcooleiras no Brasil. **Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis**, Florianópolis, v. 5, 2008, p. 5.

¹⁴ PROÁLCOOL – Programa Brasileiro de Álcool. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/proalcool/pro-alcool.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

A Lei nº 8.723/93, que dispõe sobre a redução da emissão de poluentes por veículos automotores, foi outro marco jurídico relevante para o álcool combustível ao estabelecer no art. 9º a obrigação de adição de vinte e dois por cento do álcool etílico anidro à gasolina, podendo o Poder Executivo alterar essa obrigação de 20% (vinte por cento) até 25% (vinte e cinco por cento), conforme determina o § 1º do dispositivo. Inclusive, esse é o maior percentual de adição de álcool à gasolina de que se tem conhecimento. O art. 1º dispõe que:

Como parte integrante da Política Nacional de Meio Ambiente, os fabricantes de motores e veículos automotores e os fabricantes de combustíveis ficam obrigados a tomar as providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, álcoois, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no País, enquadrando-se aos limites fixados nesta lei e respeitando, ainda, os prazos nela estabelecidos.

Essa lei foi a principal responsável pela manutenção da produção de álcool combustível na década de noventa, tendo em vista a estagnação do Proálcool, de maneira que sem ela poderia ter ocorrido a desarticulação completa do setor.

O mais interessante é que o fundamento da Lei nº 8.723/93 não é de ordem econômica ou estratégica, e sim ambiental, uma vez que tomou como base a Resolução nº 18/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que criou o Programa Nacional de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve). O objetivo desse programa foi estabelecer os níveis máximos de emissão dos veículos automotivos e dos combustíveis, buscando estimular também o desenvolvimento de tecnologias mais limpas. Nesse diapasão, impende dizer que o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental

é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, cabendo ao Conama estabelecer as normas de controle dessa espécie de poluição, conforme dispõem, respectivamente, os arts. 9º, I e 6º, VI da Lei nº 6.938/81. É possível afirmar que a Lei nº 8.723/93 foi o primeiro ponto de interseção efetivo entre a legislação ambiental e a legislação energética brasileira, tendo o seu art. 15 estabelecido a competência fiscalizatória dos órgãos ambientais federal, estaduais e municipais em relação ao tema. Com a publicação dessa lei, o Proconve passou a gozar de um regime jurídico mais sólido, tendo em vista o fundamento em lei de suas determinações.

Posteriormente a isso, não surgiu nenhum outro grande marco normativo do álcool combustível, a despeito de algumas normas relevantes que foram editadas. É o caso do Decreto nº 3.546/2000, que criou o Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool com o objetivo de deliberar sobre as políticas relacionadas com as atividades do setor sucroalcooleiro, considerando a adequada participação dos produtos da cana-de-açúcar na Matriz Energética Nacional, os mecanismos econômicos necessários à autossustentação setorial e o desenvolvimento científico e tecnológico, como estabelece o art. 1º. Segundo o parágrafo único desse dispositivo, cabe ao conselho aprovar os programas de produção e uso de álcool etílico combustível, estabelecendo os respectivos valores financeiros unitários e dispêndios máximos.

Outro fato relevante se deu com a instituição da Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE), instituída pela Lei nº 10.336/01, com a previsão de cobrança até o valor de trinta e sete reais por metro cúbico de álcool. É que o Poder Executivo optou por não tributar o álcool ao estabelecer uma alíquota de zero por cento, como forma de estimular a produção¹⁵. Esse é, inquestionavelmente, o maior incentivo à produção e comercialização de álcool etílico combustível.

¹⁵ LONGA, Dulce Conceição Pinheiro. **Biocombustíveis**: uma análise das políticas públicas. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Regulação da Indústria da Energia da Universidade de Salvador. Salvador: 2008, p. 58.

Há também a redução a zero das alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de álcool etílico hidratado carburante realizada por distribuidor e revendedor varejista, conforme dispõe o art. 91 da Lei nº 10.833/03. Contudo, como a matéria não foi regulamentada pelo Poder Executivo, o setor não pode gozar dos benefícios fiscais previstos em lei. Isso significa que o Poder Público é incongruente na sua política de incentivos fiscais ao álcool combustível, visto que critérios ambientais e sociais poderiam ter sido adotados nessa desoneração tributária legalmente autorizada.

Contudo, nos últimos seis anos, a perspectiva para o álcool combustível mudou enormemente e o segmento voltou a ocupar um lugar de destaque na pauta política nacional. O melhor é que essa mudança não se deu em função de uma política pública ou de um novo marco legislativo, e sim do próprio mercado. De um lado, o barril de petróleo atingiu um valor muito alto no mercado internacional e, de outro, a introdução bem sucedida dos veículos bicombustíveis no mercado nacional, capazes de funcionar tanto com álcool quanto com gasolina, trouxeram um novo fôlego para o setor¹⁶.

Isso também está relacionado à procura por uma matriz energética sustentável, já que o álcool é uma energia renovável e muito menos poluidora do que os derivados do petróleo. Nesse diapasão, é evidente a influência da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, já que o Protocolo de Quioto prevê a redução das emissões dos gases causadores do efeito estufa e os biocombustíveis, de forma geral, se apresentam como alternativa extremamente eficaz¹⁷. A própria adição do álcool à gasolina já ocorre

¹⁶ LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil**: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008, p. 101-102.

¹⁷ CUNHA, João Vidal da. Biodiesel e Lei 11.097/05 – impactos ambientais desconhecidos, impactos sociais relevantes. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eládio; CAPPELLI, Sílvia (orgs). **Mudanças climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008, v. 2, p. 448.

em outros países, a exemplo de Estados Unidos, Japão e Venezuela, que também visam a diminuir a emissão de poluição atmosférica veicular¹⁸.

No caso do Brasil, a perspectiva do álcool combustível é realmente deveras promissora, tendo em vista a grande extensão de áreas agriculturáveis, o domínio secular da cultura da cana-de-açúcar e a tecnologia avançada disponível. Ademais, a produtividade do álcool brasileiro é muito grande, sendo cinco vezes mais barata do que o álcool feito pelos norte-americanos a base de milho¹⁹. A previsão é de implementação de cerca de quarenta novas usinas nos próximos anos, com a criação de trezentos e sessenta mil novos empregos diretos e novecentos mil empregos indiretos e investimentos de mais de três bilhões de dólares²⁰.

4 Críticas e sugestões ao arcabouço legislativo do álcool combustível no Brasil

Em relação à proteção ecológica e à elaboração de padrões de qualidade ambiental, é possível afirmar que na legislação sobre o álcool a defesa do meio ambiente não desponta efetivamente como prioridade. A possível razão é que as normas a respeito do álcool são antigas, remontando, em grande parte, à época em que praticamente nenhuma política pública levava em conta as questões ambientais.

Todavia, o maior problema em relação ao álcool é a absoluta falta de previsão de políticas públicas de inclusão social e de redução das desigualdades regionais. Desde a concepção do Proálcool, a produção ficou concentrada em um número reduzido de grandes usineiros, o que, inclusive, contribuiu de forma efetiva para a crise do programa. Além do mais, essa concentração é prejudicial ao mercado, posto que favorece o surgimento de monopólios e oligopólios, lesando

¹⁸ LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil**: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008, p. 102.

¹⁹ Id., p. 107.

²⁰ PROÁLCOOL – Programa Brasileiro de Álcool. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/proalcool/pro-alcool.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

em última instância os próprios consumidores. Uma sugestão interessante seria tornar obrigatória a inclusão dos assentamentos rurais na produção do álcool, cabendo ao poder público agregar valor à matéria-prima produzida.

Enquanto as políticas públicas de produção do biodiesel e dos demais biocombustíveis ficam a cargo do Ministério das Minas e Energia, sendo conseqüentemente fiscalizadas pela ANP, o Decreto nº 4.267/02 dispõe que a produção do álcool combustível fica a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O problema é que, neste caso, a produção do álcool acaba ocorrendo sob o direcionamento de um órgão que tem na agricultura seu objeto de atuação, de maneira que, pelo menos nessa fase, a questão energética não é priorizada.

Outro ponto importante é que as infrações administrativas cometidas pelos produtores de álcool deixam de ser combatidas eficazmente, porque as sanções previstas no art. 5º da Lei nº 9.847/97 só podem ser aplicadas pelo setor de fiscalização da própria ANP. Isso termina beneficiando apenas os grandes produtores de cana-de-açúcar, segmento já consolidado da economia brasileira, que estão submetidos a um regime jurídico atrasado, cujas sanções administrativas são insuficientes.

Sendo o álcool apontado pelo mercado internacional como uma das opções para a substituição definitiva dos combustíveis de origem fóssil, é essencial que sua cadeia de produção procure aliar o desenvolvimento econômico à promoção da defesa do meio ambiente e da justiça social. Do contrário, o Brasil poderá perder mercado para outros países na exportação, já que o público consumidor da Europa e de vários países desenvolvidos é especialmente exigente em matéria ecológica e social.

5 Considerações finais

Apesar de também possuir uma grande perspectiva de crescimento, o álcool já ocupa um espaço importante na matriz energética brasileira há mais de três décadas. Por isso, é surpreendente

que o seu arcabouço legislativo seja mais esparso e menos fundamentado do que o do biodiesel que não tem uma presença significativa no mercado.

No final das contas, inexistente um marco legal para o álcool combustível, a não ser um pequeno número de normas esparsas e sem sistematização, com algum destaque para os incentivos fiscais na área. A Lei nº 9.847/99 simplesmente ignorou o álcool combustível, mesmo após as alterações da Lei nº 11.097/05, fazendo apenas uma referência genérica aos biocombustíveis.

Tanto do ponto de vista ecológico quanto da inclusão social e redução das desigualdades regionais, é possível afirmar que o arcabouço legislativo do álcool combustível é insuficiente. Em vista disso, faz-se necessário elaborar um marco legislativo e uma política pública adequada para o setor efetivamente capaz de promover o desenvolvimento econômico, a justiça social e a proteção do meio ambiente, até porque o Brasil poderá perder espaço no mercado internacional por conta disso.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cezar Menezes; PIRES, Mônica de Moura; ALMEIDA NETO, José Adolfo de; CRUZ, Rosenira Serpa da. Apropriação dos recursos naturais e o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 16, n. 1, p. 79-88, jun. 2006, p. 81.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

COSTA, Maria D' Assunção. Marco regulatório do gás natural no Brasil. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (orgs). **Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007.

CUNHA, João Vidal da. Biodiesel e Lei 11.097/05 – impactos ambientais desconhecidos, impactos sociais relevantes. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eládio; CAPPELLI, Silvia (orgs). **Mudanças climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008, v. 2.

GARCIA, Flávio Amaral; ROCHA, Henrique Bastos. Aspectos ambientais da lei do petróleo (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997). In: MORAES, Rodrigo Jorge; AZEVÊDO, Mariângela Garcia de Lacerda; DELMANTO, Fábio Machado de Almeida (coords). **As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GUIMARÃES, Carlos Gabriel. O Instituto do Açúcar e do Alcool, o álcool-motor e a estatização dos conflitos agrários no Brasil, 1933-1945. Disponível em: <www.rj.anpuh.org/.../CarlosGabrielGuimar%E3esAnpuh2002.doc>. Acesso em: 20 jul. 2009.

INTERNATIONAL Energy Agency. **World energy outlook 2007: China and India insights**. Organization for Economic Co-operation and Development/International Energy Agency: Paris, 2007.

LEITE, Getúlio da Silveira; GUTMAN, José. O novo marco regulatório para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (orgs). **Direito do petróleo e gás: aspectos ambientais e internacionais**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.

LONGA, Dulce Conceição Pinheiro. **Biocombustíveis**: uma análise das políticas públicas. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Regulação da Indústria da Energia da Universidade de Salvador. Salvador: 2008.

PLAZA, Charlene Maria C. de Ávila Plaza; SANTOS, Nivaldo; ROMEIRO, Viviane. Inovações tecnológicas e políticas públicas: análises sociais e ambientais no contexto das atividades industriais sucroalcooleiras no Brasil. **Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis**, Florianópolis, v. 5, 2008.

PROÁLCOOL – Programa Brasileiro de Álcool. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/proalcool/pro-alcool.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

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

SILVA, Henry Iure de Paiva. A temática ambiental como promotora de mudanças no sistema de relações econômicas internacionais: a hora e a vez dos biocombustíveis. **Datavênia**, Campina Grande, v. I, n° 1, 2009.