

6º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS



TÍTULO DO TRABALHO:

O Planejamento Energético e o Desenvolvimento Nacional

AUTORES:

Daniel Ramos Dantas

INSTITUIÇÃO:

UFRN PRH-ANP /MCT nº 36

Este Trabalho foi preparado para apresentação no 6º Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Petróleo e Gás- 6º PDPETRO, realizado pela a Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás-ABPG, no período de 09 a 13 de outubro de 2011, em Florianópolis-SC. Esse Trabalho foi selecionado pelo Comitê Científico do evento para apresentação, seguindo as informações contidas no documento submetido pelo(s) autor(es). O conteúdo do Trabalho, como apresentado, não foi revisado pela ABPG. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões da Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás. O(s) autor(es) tem conhecimento e aprovação de que este Trabalho seja publicado nos Anais do 6ºPDPETRO.

O PLANEJAMENTO ENERGÉTICO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Abstract

The demand for energy generated by the Brazilian condition of emerging country reveals that the orderly expansion of energy supply promotes national development. Conversely, lack of energy planning effectively paralyze a country. Since national development is not tied to the economic growth, the observation of the National Policy Principles of Rational Utilization of Energy Resources, and constitutional principles of economic order, give ground to planning. It is the National Energy Policy Council who formulates guidelines and energy policies in Brazil, and have a role in national energy planning.

Introdução

Quando Constituição Federal de 1988 determina que constitui objetivo fundamental da República garantir o desenvolvimento nacional, ela deixa de lado a antiga ideia de que o desenvolvimento está atrelado ao crescimento da renda. Tal fato é facilmente percebido quando da leitura da ordem econômica, que é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Se o desenvolvimento deve ser encarado enquanto capacidades, no indivíduo, a plenitude é garantida quando não ocorrem limitações que impeçam o desenvolvimento de suas capacidades. De modo semelhante, um país só se desenvolverá se forem retirados os bloqueios que o impedem de exercer suas capacidades. Um exemplo claro desse paralelo foi o episódio do racionamento energético de 2001, nele o país se viu completamente atado pela falta de planejamento energético.

Em tese, qualquer país expande seu consumo energético ano após ano, isso é uma característica das sociedades posteriores à revolução industrial. Além desse crescimento natural, no caso brasileiro se acresce o fato de que somos uma nação em desenvolvimento, e portanto, carecedor de uma constante demanda na disponibilidade energética. As sociedades humanas são caracterizadas pela demanda de recursos naturais, devendo inclusive a localização de seus aglomerados urbanos a oferta desses recursos. No caso da energia, a crescente procura esgotou os recursos próximos e faz com que os governos explorem seus recursos cada vez mais distantes ou de difícil acesso. Toda essa problemática debilita constante e especialmente o meio ambiente.

É o Conselho Nacional de Política Energética o encarregado de definir o planejamento energético nacional e carrega consigo a responsabilidade de desenvolver o Brasil. Como antes mencionado, se a expansão do consumo é inerente ao aumento da renda de uma sociedade, e se o Brasil se encontra num momento de crescimento de seu PIB, cabe ao governo por meio de seus órgãos planejar a expansão da oferta e estimular um consumo responsável. Afinal o crescimento desordenado do consumo vai pressionar a expansão sem planejamento da demanda.

Metodologia

As hipóteses do trabalho foram investigadas através de pesquisa do tipo: i)Bibliográfica, procurando explicar o problema através da análise da literatura já publicada em forma de livros,

revistas, publicações avulsas e imprensa escrita, que envolva o tema em análise; e ii) Documental, através de projetos, leis, normas, resoluções, pesquisas on-line, dentre outros que tratam sobre o tema, sempre procurando fazer uso de material que ainda não sofreu tratamento analítico.

Resultados e Discussão

O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE foi pela lei n.º 9.478, tendo a condição de órgão de assessoramento do Presidente da República, enquanto formulador das políticas e diretrizes energéticas do Brasil. O Conselho é presidido pelo Ministro das Minas e Energia, e assessora o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes de energia, que destinam promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com a legislação aplicável. Cabe ao conselho o desenvolvimento das capacidades brasileiras, o desenvolvimento nacional. A composição do conselho é multidisciplinar, o que na abordagem de Amartya Sen é essencial para aferir e implementar boas políticas públicas e o desenvolvimento, já que um olhar mais amplo é desejável frente a um olhar puramente numérico ou econômico.

Já o Ministério de Minas e Energia – MME é encarregado de formulação, do planejamento e da implementação de ações do Governo Federal no âmbito da política energética nacional. O MME através de seus órgãos e empresas, promove diversos estudos e análises com o objetivo de subsidiar a formulação de políticas energéticas, bem como orientar a definição dos planejamentos setoriais. Sob sua coordenação se encontra o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico - CMSE, cuja função é acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional. Vinculada ao Ministério de Minas e Energia, a Empresa de Pesquisa Energética - EPE tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético. Outra empresa pública ligada ao Ministério é o Serviço Geológico do Brasil - CPRM, responsável pela geração de levantamentos geológicos e hidrológicos básicos do território nacional.

Tem ainda, como empresas vinculadas, a Eletrobrás e a Petrobrás, ambas de economia mista. A Eletrobrás, por seu turno, controla as empresas Furnas, a Chesf, a CGTEE, a Eletronorte, a Eletrosul e a Eletronuclear. Entre as autarquias vinculadas ao Ministério estão a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, a própria ANP e o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM.

Princípios Do Aproveitamento Racional Dos Recursos Energéticos

Os Princípios da Política de Aproveitamento Racional dos Recursos Energéticos Nacionais estão elencados no inciso I, do artigo primeiro do Decreto Presidencial n º 3.520/00.

A preservação do Interesse Nacional é o primeiro e principal princípio elencado no inciso I. Por oportuno, o Brasil harmoniza sua legislação aos demais países declarando a temática energética como de interesse nacional, evidenciando um caráter mais protecionista. Nos mercados maduros ou de grande porte, ocorrem ressalvas legais ao controle das reservas energéticas e das geradoras energéticas de todos os tipos. Acima do debate acerca do nacionalismo, o estudo da preservação do interesse nacional vai além do teor econômico, passa sobretudo por questões estratégicas, militares, e de ordem da segurança nacional.

Se o desenvolvimento está atrelado à ausência de impedimentos que limitem o desenvolvimento das capacidades do país, a elaboração dessa política também reforça o sentido de desenvolvimento.

A dependência da economia real por energia elétrica exige que o trabalho despendido pelos responsáveis do setor, na condução das políticas energéticas elencadas pela legislação vigente, seja eficiente. Qualquer erro ou deslizamento pode paralisar a expansão da economia, como foi observado no ano de 2001 .

O segundo princípio trata de três matérias, o desenvolvimento sustentável, a ampliação do mercado de trabalho e a valorização dos recursos energéticos. Inicialmente, a promoção do desenvolvimento sustentável é observado como um princípio ambiental moderno, ele não nega que o País deva se desenvolver, apenas exige que esse desenvolvimento se dê prejudicando o mínimo possível o meio ambiente ou, se possível, sem nenhum dano ao meio ambiente. No que diz respeito à ampliação do mercado de trabalho, a boa implementação de uma política de promoção do pleno emprego, aliado ao desenvolvimento do setor energético, e do país por consequência, garante uma justa repartição das riquezas nacionais. O princípio objetiva o desenvolvimento econômico aliado ao desenvolvimento da classe trabalhadora do setor. Por fim, a valorização dos recursos energéticos, sem os demais princípios aparenta ser um objetivo abstrato. A valorização dos recursos energéticos em tempos pretéritos foi deixada de lado em favor de um projeto de 'Brasil Potência', que levava em consideração estratégias equivocadas em determinados pontos. O planejamento da expansão da oferta energética, somada a valorização de seus recursos e de sua eficiência são primordiais ao desenvolvimento do País.

No ponto que trata do consumidor , o princípio em comento preza pela proteção da parte mais frágil da relação de consumo, garantindo a justeza no preço, qualidade do produto ofertado e da disponibilidade de produtos ofertados pelo mercado. O caminho de proteção ao consumidor tem se alargado desde a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, garantindo a proteção do polo hipossuficiente da relação de consumo.

O quarto princípio se encarrega da proteção ao meio ambiente. Na política de aproveitamento racional dos recursos energéticos existe a preocupação direta na proteção ao meio ambiente, e de modo indireto, a promoção da conservação de energia acessoriamente reflete a proteção ao meio ambiente. Longe de ser uma medida exclusivamente econômica, a promoção da conservação de energia é uma grande medida ambiental; toda e qualquer produção energética despender esforços e recursos ambientais. Por outro lado, trata-se de uma variante econômica também, quanto mais se economiza mais eficiente fica o sistema energético nacional. Outro ponto considerável é que o Brasil precisa constantemente aumentar organicamente sua matriz energética, investindo em todas as frentes, ou seja, em todas as fontes energéticas.

Quando uma das fontes energéticas não supre o constante aumento da demanda energética, ocorre necessariamente expansão de outra fonte, provavelmente mais poluente . Assim indiretamente, quando ocorre a promoção da conservação da energia elétrica, o Brasil está investindo na preservação ambiental.

Outro princípio de suma importância é garantia do fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional. Em termos federalistas, o abastecimento energético de todo território nacional é fundamental, fornecer derivados de petróleo aos mais diversos lugares do país, por mais remotos que sejam, é um dos apontamentos governamentais colocados na Constituição de 1988.

Com relação ao gás natural, temos que seu incremento é um dos princípios do aproveitamento racional dos recursos energéticos nacionais. Na década de noventa do século passado, o Brasil deu largos passos no incremento dos investimentos na área, seja em território nacional ou em cooperação regional, como o tratado bilateral Bolívia-Brasil. O gás natural se mostra uma fonte bastante eficiente em termos energéticos, sendo considerada uma das prioridades nacionais na área de infraestrutura.

A identificação das soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País é outro princípio elencado pela política de aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, e é de fácil compreensão por possuir no próprio título sua definição. A universalização do acesso e uso da energia elétrica é uma forma de reduzir o isolamento de algumas comunidades. O fornecimento de energia elétrica de modo universal é uma das ações do Governo Federal para a promoção do bem estar dos beneficiados, levando o conforto que a energia elétrica proporciona e reduzindo a pobreza dos beneficiados.

A utilização de fontes de energia renováveis também aparece como princípio elencado. Fomentar a utilização de uma matriz energética diversificada e acima de tudo de uma matriz efetivamente limpa é uma das funções da Política de Aproveitamento Racional dos Recursos Energéticos nacionais. A introdução e a maturação do mercado de energia renováveis já foram conquistadas no mercado brasileiro, essa realidade nacional começa a ganhar proporções internacionais. Devido aos problemas enfrentados pela sociedade em face da poluição das demais fontes energéticas, a utilização de energias verdes tem uma forte demanda reprimida.

As grandes empresas internacionais de energia procuram alocar seus investimentos em países que ofereçam segurança jurídica a seus investimentos. A percepção da segurança jurídica é o principal fator analisado na escolha de um investimento, não sendo concebível um ambiente jurídico instável. Assim, além de abrir o parque energético aos investimentos privados, não há de se desconsiderar os recursos estrangeiros. Grandes empresas ou fundos de investimento tem interesse de investir no setor energético nacional e o governo acerta ao criar condições para que tal fato ocorra. Há de se esperar que o País precisando aumentar consideravelmente seu parque energético, e tendo em seus recursos naturais grandes potenciais de investimento, esteja aberto a tais investimentos. Nada mais justo que criação de boas condições para atração não só do capital de investimento privado para o setor, bem como o capital estrangeiro.

Outro princípio elencado é o da ampliação da competitividade do País no mercado internacional. Esse princípio atua em conjunto com o da promoção da livre concorrência e o da atração de investimentos na produção de energia, e quando observados, incrementarão a matriz e a oferta energética nacional. O aumento da oferta nacional propicia maior competitividade das empresas e do País no mercado internacional, uma vez que um País dotado de um grande, confiável e eficiente parque energético, certamente leva vantagem na economia global.

O Decreto nº 5.793/06 introduziu dois princípios referentes aos biocombustíveis, temos que a promoção do aproveitamento racional dos recursos energéticos do País passa pelo incremento da participação dessa nova fonte energética na matriz energética nacional, garantindo também seu suprimento em todo o território nacional.

Os biocombustíveis se juntam ao álcool e as fontes alternativas como um novo caminho na busca de um abastecimento de combustíveis nacional seguro. Sendo hoje um programa mais abrangente do que foi o Proálcool, os biocombustíveis atingem os campos sociais e microeconômicos, sendo primordial na geração de renda a pequenos agricultores e como uma forma de fixar famílias na área rural. Importante destacar que os biocombustíveis apresentam um futuro promissor por conta do aquecimento global, alcançando uma posição de destaque inclusive na política externa brasileira, que almeja que outros países em condições semelhantes de desenvolvimento, um incremento no fornecimento dessa nova fonte energética limpa.

No artigo 170 da Constituição estão elencados os princípios gerais da nova Ordem Econômica nacional, emergida pós-governos militares. Desta feita o País adota o capitalismo como meio econômico, assim como destaca os valores sociais do trabalhador assim como a dignidade da pessoa humana como supremos, alinhavado ao direito da livre iniciativa.

Apesar de não ser listada como princípio constitucional da Administração Pública Brasileira, a Supremacia do Interesse Público é determinada nos Princípios da Administração Pública na Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Quando um interesse particular se confronta com o interesse público, este prevalece sobre aquele. Assim, o desenvolvimento nacional do setor energético deve se alinhar pela supremacia dos interesses da coletividade, da nação.

Dentre os Princípios Constitucionais da Ordem Econômica, primeiramente vale destacar o da soberania nacional. Tal princípio aparece no art. 1º, I, da Carta de 1988 e assegura a soberania nacional como um dos fundamentos da república brasileira. A administração pública deve no âmbito de suas competências procurar assegurar a autonomia econômica nacional em relação as demais Nações, planejando as atividades econômicas necessárias.

Quanto a defesa do consumidor e a defesa do meio ambiente, a ordem econômica tratou de dar destaque a tais princípios, seguindo a tendência internacional de inclusão das temáticas no corpo constitucional. O meio ambiente e a defesa do consumidor ganharam força no final do século vinte, sendo sua importância irrenunciável ao direito pátrio. Mais uma vez a prática de tais princípios caminha pela consolidação da economia nacional, na medida em que trata de um aperfeiçoamento legal que gera maior segurança jurídica dos negócios e aumenta a sustentabilidade dos recursos naturais nacionais.

A satisfação da demanda atual da sociedade, sem comprometer o atendimento da demanda das futuras gerações segue a diretriz constitucional da preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O planejamento correto da execução das reservas energéticas leva em consideração uma exploração racional e planejada como diretriz máxima.

A regulação também deve atuar para uma apropriação justa dos benefícios auferidos pelos agentes econômicos do setor, pela sociedade e pelos consumidores e usuários finais. Uma regulação que dê justa apropriação dos benefícios auferidos pelos agentes econômicos do setor não significa uma alta carga tributária setorial, o que inviabilizaria a exploração. Também não se cogita uma legislação frágil, onde as concessionárias visualizassem uma intervenção ou expropriação futura. Os concessionários necessitam ainda de uma regulação clara, na medida em que saiba todas as suas obrigações mesmo que extensas, mas sempre previsíveis.

São considerados beneficiados a sociedade, os consumidores e os usuários de bens e serviços do setor energético. A sociedade se beneficia na medida em que a indústria se desenvolve, gerando empregos e divisas ao país. Toda e qualquer atividade de grande porte, quando se cria um ambiente propício ao seu desenvolvimento gera benefícios diretos e indiretos à sociedade. Os usuários de bens e serviços se situam muito próximos aos consumidores, apesar de que recebem tratamento diferenciado em comparação com os segundos. Trata-se de um grupo de indivíduos mais restrito do que os consumidores, e tem um tratamento especial, com normas mais singulares do que as dos consumidores gerais. A criação de condições para a modicidade dos preços dos derivados de petróleo, dos demais combustíveis e do gás natural, sem prejuízo da oferta e da qualidade, é assunto recorrente no estudo do desenvolvimento nacional.

O planejamento deve pautar sua conduta na busca pela criação de condições múltiplas para a modicidade dos preços, ou seja, o preço acessível, o menor preço possível. A busca pela modicidade

não deve obstruir a oferta, o menor preço não deve ser tão baixo a ponto de causar uma procura desenfreada, nem tão alto a ponto de dificultar o acesso comum da população. Quanto à qualidade, o meio ambiente ou alguma questão de segurança podem determinar a valoração dos preços da energia, cabendo ao conselho procurar mecanismos alternativos que compensem a alta do preço garantindo o aumento da qualidade sem prejudicar à manutenção do preço ofertado ao consumidor.

Por sua vez, a redução das desigualdades regionais e sociais estimula a redistribuição da renda nacional, e aparecem como imperativos nacionais. Quando a renda se concentra, em número reduzido de pessoas e locais, o país tende a ter fatores econômicos e sociais desfavoráveis. Os entes públicos nos seus atos, sempre que possível deve observar tais princípios.

O tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte sugere o fortalecimento dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. A Ordem Econômica Constitucional optou pela necessidade de uma economia de múltiplos agentes, condenando formas de abuso econômico que visem a concentração de mercado. Ainda, se alia à livre iniciativa quando abre a possibilidade da entrada, mesmo que num mercado maduro, de novos agentes, não o tornando estratificado.

Conclusões

Merece destaque os princípios do Aproveitamento Racional da Política Energética Nacional, que devem ser seguidos pelos integrantes do Conselho Nacional de Política Energética Nacional, na regulação das políticas implementadas pela Administração Pública do Brasil. Também há de se destacar a atuação do Ministério de Minas e Energia enquanto encarregado de formulação, do planejamento e da implementação de ações do Governo Federal no âmbito da política energética nacional.

Se no pensamento do homem médio brasileiro, o planejamento energético deve prezar pelo abastecimento diário de combustíveis e energia elétrica do Brasil; deve ainda, procurar que o planejamento garanta uma futura expansão da oferta, já que normalmente a população adquire novos bens elétricos ou gasta mais combustível automotor. Tais observações permeiam o imaginário popular desde que o Brasil foi atingido pelo apagão elétrico no ano 2001. O diagnóstico do problema recaiu sobre a falta de planejamento energético que nada fez para aumentar a oferta energética, gerando dentre outros problemas a paralisação de empresas e indústrias, blecautes constantes e aumento das tarifas. Efetivamente o fato ocorrido ganhou proporções alarmantes, servindo de alerta para a nossa geração e para a futura. Deve sim o planejamento energético garantir o consumo atual sem solavancos e que exista uma margem de crescimento, afinal, a formatação da sociedade moderna se moldou para a expansão de bens de seus integrantes. Estabelecida a função primordial do planejamento energético, emerge ao debate a prova concreta de que o planejamento energético se mostrou vetor do desenvolvimento nacional.

A evolução da Ordem Econômica Constitucional Brasileira nos mostra a transição do Liberalismo puro para um Estado Social, preocupado com o desenvolvimento econômico e da função social da propriedade. A breve leitura dos Princípios da Política de Aproveitamento Racional dos Recursos Energéticos Nacionais remete a importância das determinações dos mesmos.

O Planejamento Estatal não deve ser encarado como planificação da economia, ou seja, o total estabelecimento de normas burocráticas ao setor produtivo. O planejamento estatal alcança um plano de metas e diretrizes que trabalham de modo complementar à livre iniciativa do setor privado. O planejamento que coordena, direciona e regula o ordenamento econômico, reduzindo a margem de liberdade do mercado na economia, disciplinando-o, é por demais autoritário.

Nesse sentido, o planejamento estatal visa a perspectiva de um Estado atuante na esfera econômica. Nesse contexto o Estado se posiciona de modo intermediário ao Liberalismo e ao Estado Social, efetivando o livre mercado através da regulação estatal. Sua atuação, portanto, é inexoravelmente proativa, preservando a ordem econômica setorial, a livre iniciativa e os direitos da coletividade.

O CNPE presta assessoria ao Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes de energia, destinadas a assegurar, em função das características regionais, o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País.

O que se extrai de todas essas ideias é que é inapropriada e desaconselhável uma expansão da oferta energética sem que se proteja o meio ambiente e o mercado consumidor, que vise exclusivamente disponibilizar de modo não planejado uma sociedade que muitas vezes atrela o progresso ao consumo irresponsável. Também não se deve duvidar da importância de um planejamento bem feito no desenvolvimento nacional, no desenvolvimento das capacidades na sua plenitude.

Agradecimentos

Ao Prof. Dr. Yanko Marcius de Alencar Xavier, coordenador do Programa de Recursos Humanos ANP/MCT nº 36 e professor do curso, por todas as orientações acadêmicas.

Referências Bibliográficas

AGEL, Sonia. Regulação do Petróleo. In: ANDRADE, Rogério Emílio de (coord.) Regulação Pública da Economia no Brasil. Campinas: Editora Edicamp, 2003.

AGUIAR, Wilson Mansur de. O Uso de Fontes Alternativas de Energia como Fator de desenvolvimento Social para Segmentos Marginalizados da Sociedade. 2004. 96f.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 11ª edição, 2006.

CASTRO JR., Osvaldo Agripino de. Breves Considerações sobre o Direito e Desenvolvimento e sua relevância para a consolidação da Justiça Social e da Cidadania no Brasil, PPGD UFRN, 2006. mimeo.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SPITZCOVISK, Celso. Princípios do Direito Administrativo Econômico. In: BATISTA DOS SANTOS, Márcia Walquíria; CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes (org.) Curso de Direito Administrativo Econômico: Vol. I. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.