

Política nacional dos biocombustíveis: utilização de audiências públicas como delimitação dos anseios sociais

Biofuels national policy: use of public hearings how delimitation dos social yearnings

Alexandre Walmott Borges

Professor dos programas de pós-graduação em Direito UFU e UNESP, Doutor em Direito.
E-mail: walmott@gmail.com

Mário Ângelo Oliveira Junior

Mestrando em Direito UFU, professor da UNITRI.
E-mail: marioangelo@yahoo.com.br

Resumo: A alteração da Política Energética Nacional apresentada pela Lei 9.478/97, calcada no modelo normativo dos combustíveis de origem fóssil, e a busca de combustíveis renováveis e ecologicamente sustentáveis são fatores determinantes na implementação dos biocombustíveis na matriz energética brasileira. Os biocombustíveis, originários de biomassa renovável, são uma alternativa sustentável de produção de combustíveis frente à escassez e limitação dos combustíveis fósseis. Clamam-se do legislador ordinário a regulamentação da matéria com a adoção da Política Nacional para os Bcombustíveis, relacionado harmonicamente, o desenvolvimento econômico e o respeito e preservação ambiental. Para tanto, adota-se, dentre os instrumentos de participação popular, a utilização das audiências públicas no âmbito das comissões parlamentares, possibilitando o debate democrático e político com a sociedade civil e seus reais representantes para regulamentação da Política Nacional dos Bcombustíveis, evitando a predominância de determinados interesses e a mitigação de outros.

Palavras-chave: Setor Energético; Bcombustíveis; Participação Popular; Audiências Públicas.

Abstract: Changing the National Energy Policy presented by the Law 9.478/97, based on the normative model of fossil fuels, and the search for renewable fuels and environmentally sustainable are key factors in the implementation of biofuels in the Brazilian energy matrix. Biofuels originating from renewable biomass, are a sustainable alternative fuel production front scarcity and limitation of fossil fuels. Cry from the ordinary legislator regulating the matter with the adoption of the National Policy for Biofuels, harmonically related, economic development and environmental preservation and respect. Therefore, it is adopted among the instruments of popular participation, the use of public hearings within the committees, allowing the democratic and political debate with civil society representatives and their actual regulations of the National Policy of Biofuels avoiding the predominance of certain interests and the mitigation of other.

Keywords: Energy Sector; Biofuels; Popular Participation, Public Hearings.

1 Introdução

O setor energético não está vinculado apenas à geração de energia ou desenvolvimento econômico, mas influencia diretamente na soberania estatal de um determinado país. A independência energética de um Estado coloca-o em posição favorável no cenário internacional. A matriz energética brasileira nas últimas décadas sofreu significativas alterações e renovações, distinguindo o Brasil internacionalmente na produção de combustíveis vegetais, denominados biocombustíveis.

A necessidade de se alterar a Política Energética Nacional, calcada basicamente nos combustíveis de origem fóssil e o consequente modelo normativo que a fundamenta, acarretou na implementação dos biocombustíveis na matriz energética. Os biocombustíveis, originários de biomassa renovável, são uma alternativa sustentável de produção de combustíveis frente à escassez e limitação dos combustíveis fósseis.

Entretanto, pela ausência de uma política específica claramente normatizada e regulamentada, a ampla inserção dos biocombustíveis no território nacional divide opiniões e exige o debate entre a sociedade civil e seus representantes. Há posições que veem os biocombustíveis como a solução para a mudança da matriz energética em sintonia com novas oportunidades de desenvolvimento menos excludentes e menos agressivas ao meio ambiente. Em via antagônica, alguns especialistas acreditam que a produção em larga escala dessa espécie de combustíveis sem uma normatização específica acarretará a manutenção do latifúndio nas diversas regiões nacionais e uma possível escassez alimentar.

Neste diapasão, em agosto de 2010, a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal apresentou o Projeto de Lei n. 219 de 2010, que dispõe sobre a Política Nacional para os Biocombustíveis. Marco regulatório dos biocombustíveis, esta política apresenta as diretrizes para a produção de biocombustíveis, baseadas em critérios socioambientais, tais como a proteção do meio ambiente, a conservação da biodiversidade e a utilização racional dos recursos naturais, o respeito à função social da propriedade, o respeito ao trabalhador, na forma da legislação trabalhista em vigor e o respeito à livre concorrência.

Ademais, a consubstanciação da Política Nacional dos Biocombustíveis exige o debate democrático e político com a sociedade civil e seus reais representantes, mediante a adoção das audiências públicas no âmbito das comissões parlamentares, objetivando compatibilizar harmonicamente o crescimento econômico brasileiros com os anseios sociais.

2 Biocombustíveis: aspectos conceituais

A limitação exploratória e produtiva dos combustíveis de origem fóssil e a crise do petróleo na década de 1970 exigiram do Estado a busca de novas fontes alternativas de energia. Neste contexto, destaca-se a adoção incipiente dos biocombustíveis no cenário nacional. No entanto, mesmo que remonte principalmente à crise do petróleo na referida década, a legislação sobre biocombustíveis tem sua origem na década de 1930, quando são editados os primeiros decretos nacionais sobre a matéria. A título de

exemplo destaca-se o Decreto n. 19.717/31, que determinou a adição de 5% de álcool anidro de procedência nacional à gasolina importada e outros benefícios correlatos (GUIMARÃES, 1999, p. 52). Após dez anos, o Decreto-Lei nº 25.174-A/48 apresentou incentivos à fabricação de álcool para o uso em motores de combustão (ALMEIDA, 2006, p.81).

Após a instituição do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), efetivamente, por meio do Decreto nº 76.593/75, a gasolina é substituída, mesmo que parcialmente, pelo álcool, utilizado agora em escala comercial, conforme preleciona o art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º A produção do álcool oriundo da cana-de-açúcar, da mandioca ou de qualquer outro insumo será incentivada através da 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.

A partir do Decreto nº 83.700/79 cria-se o Conselho Nacional do Álcool com objetivo de formular as políticas e de propor as diretrizes do Proálcool. Objetiva-se, assim, a consolidação de uma política pública para este setor energético, estabelecendo o financiamento dos estoques de álcool e investimentos relacionados ao próprio programa.

O objetivo basilar do Proálcool era estimular produção de álcool visando equilibrar a balança comercial, reduzindo a importação de petróleo e, por conseguinte, diminuir a dependência dos países, buscando uma espécie de autonomia energética. O programa tem expressivo êxito, tanto no mercado nacional quanto internacional, sendo que entre os anos de 1983 a 1989, os carros movidos a álcool representaram mais de 95% das vendas de veículos de passeio (FARIAS, 2010, p.125). O proveitoso resultado do Proálcool está diretamente relacionado aos subsídios governamentais, no intuito de tornar o álcool viável economicamente.

Todavia, com a diminuição significativa do valor do barril do petróleo a partir de 1986 no mercado internacional e a mitigação de novos investimentos estatais, cumulada com nova produção de carros automotivos no cenário internacional, os quais apresentavam melhores performances quando empregado gasolina e não álcool, o programa alcooleiro entra em crise (FARIAS, 2010, p.125). A continuidade do estímulo ao uso do 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 programa (PLAZA, SANTOS e ROMEIRO, 2008, p. 5).

Este breve relato histórico, referente ao álcool, objetiva demonstrar os principais aspectos do principal biocombustível da matriz energética nacional, visto que, após o decréscimo da produção alcooleira na década de 1990, no cenário nacional, influenciado pela demanda internacional e pela escassez dos combustíveis de origem fósseis, é iniciada uma nova fase de incentivos, mesmo que tímidos, dos biocombustíveis.

A necessidade de se alterar a Política Energética Nacional e o consequente modelo normativo que a fundamenta acarretou na implementação dos biocombustíveis na matriz energética. Os combustíveis de origem vegetal são denominados de biocombustíveis, originários de biomassa renovável para uso em motores a combustão. Podemos dividir as fontes de energia em dois grandes grupos: energia renovável e energia não renovável.

A energia renovável é aquela provida de fontes capazes de se regenerarem por meios naturais, portanto, são consideradas inesgotáveis. Também é conhecida por energia limpa, pois durante o processo de produção de energia é gerado nenhum, ou poucos resíduos poluentes. Os biocombustíveis compõem este primeiro grupo. Por sua vez, a energia não renovável são recursos naturais que, quando utilizados, não podem ser repostos pela ação humana ou pela natureza, a um prazo útil. Tanto os combustíveis fósseis como os nucleares são considerados não renováveis, pois a capacidade de renovação é muito reduzida, comparada com a utilização que deles fazemos. As reservas destas fontes energéticas irão ser esgotadas, ao contrário das energias renováveis.

A Organização das Nações Unidas, através do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas em 2009 (Intergovernmental Panel on Climate Change), conceitua biocombustível como sendo

qualquer combustível líquido, gasoso ou sólido, produzido a partir de matéria orgânica animal ou vegetal, como por exemplo, o óleo de soja, o álcool de fermentação do açúcar, o licor negro como combustível proveniente do processo de fabricação do papel, da madeira, entre outros.¹²

A última definição apresentada pela legislação brasileira advém do texto da medida provisória 532/2011, convertida na Lei 12.490/11, que, por sua vez, alterou o inciso XXIV da Lei 9.478/97, lei responsável pela Política Energética Nacional. O referido inciso apresenta, *in verbis*:

XXIV - Biocombustível: 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 a combustão interna ou para outro tipo de geração de energia, podendo substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil.

O conceito de biocombustíveis apresentado pelo dispositivo normativo é altamente amplo, abrangendo tanto combustíveis no estado líquido, gasoso ou sólido, quanto inúmeras matérias-primas utilizadas para o seu fabrico como culturas alimentares (de cana-de-açúcar, de milho, beterraba e soja, por exemplo). A

¹² O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas foi estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para fornecer informações científicas, técnicas e socioeconômicas relevantes para o entendimento das mudanças climáticas no mundo. Disponível em <<http://www.ipcc.ch>>

progressiva inserção dos biocombustíveis na matriz energética nacional e seu melhor tratamento pela Política Energética Nacional estão umbilicalmente relacionados ao cenário energético vivenciado pelo Brasil. Analisar-se-ão, no próximo item, alguns aspectos desta política nacional.

2.1 Política Nacional dos Biocombustíveis: aspectos norteadores

A Política Energética Nacional, apresentada pela Lei nº 9.478/97, inaugura no sistema jurídico nacional preceitos específicos do setor energético. Inicialmente é direcionada apenas aos combustíveis de origem fóssil. O mandamento legal, ora apresentado, dispõe sobre as atividades relativas ao monopólio do petróleo, além de instituir o Conselho Nacional de Política Energética - órgão vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia – e a Agência Nacional do Petróleo – integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Criada com o objetivo de estabelecer a regulação jurídica do aproveitamento das fontes e recursos energéticos do país, a Lei nº 9.478/97 constitui-se, desta forma, marco legal na reestruturação da matriz energética brasileira.

O petróleo e seus derivados e o gás natural ganham destaque no cenário nacional com a criação da Agência Nacional de Petróleo, denominada após a Lei nº 11.097/05 de Agência do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. A alteração da nomenclatura não se trata apenas de uma questão terminológica, simboliza a intenção do poder público em remodelar a matriz energética brasileira. Somente com a Medida Provisória nº 214/04, convertida na lei 11.097/05, regulamenta-se, devidamente, a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. Mesmo que somente esta modalidade de biocombustível fosse destacada, os biocombustíveis começam a ocupar espaço mais relevante na Política Energética Nacional.

Alguns fatores corroboram para uma recente remodelação do cenário de combustíveis nacional. Neste trabalho elencaremos os três principais. O primeiro é o novo aumento do barril do petróleo no mercado internacional entre 2000 e 2008¹³. Outro fator, decorrente do anterior, foi a introdução bem sucedida dos veículos biocombustíveis no mercado nacional, capazes de funcionar tanto com álcool quanto com gasolina (LIMA, 2008, p.101). O terceiro fator relaciona-se com a ratificação pelo Brasil da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, e posteriormente, o Protocolo de Quioto, em que se busca a redução das emissões dos gases causadores do efeito estufa, e os biocombustíveis, de uma forma geral, apresentam-se como uma alternativa eficaz (CUNHA, 2008, p.448).

Portanto, a partir desses aspectos gerais e da importância da questão energética para o país, exige-se um tratamento específico da matéria, através de uma legislação específica e delimitada, disciplinando a inserção dos biocombustíveis na matriz

¹³ A revista especializada **Petro & Química** apresenta em sua edição de 308 de 2008 que as causas do aumento do preço do petróleo estariam ligadas a aspectos financeiros como custos, taxa de câmbio e aspectos especulativos. Disponível em: <http://www.petroquimica.com.br/edicoes/ed_308/308_art.html>

energética nacional. Nesse sentido, em agosto de 2010, é apresentado pela Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal o Projeto de Lei n. 219 de 2010, que dispõe sobre a Política Nacional para os Biocombustíveis. As diretrizes para a produção de biocombustíveis são baseadas em critérios socioambientais, tais como a proteção do meio ambiente; a conservação da biodiversidade e a utilização racional dos recursos naturais; o respeito à função social da propriedade; o respeito ao trabalhador, na forma da legislação trabalhista em vigor; e o respeito à livre concorrência.

A Política Nacional para os Biocombustíveis (PNB) tem por objetivo promover a concorrência das atividades econômicas de produção, comercialização, distribuição, transporte, armazenagem, revenda, importação e exportação de biocombustíveis, bem como nas atividades econômicas de produção e comercialização de matérias primas. Além de tratar especificamente sobre a matéria e modificar outras leis correlatas, a Política Nacional para os Biocombustíveis possibilitará o debate com a sociedade civil através de audiências públicas conforme presenciado na tramitação do referido projeto de lei. Então, faz-se necessário compreender os institutos de participação popular na administração pública para posteriormente analisarmos a importância das audiências públicas no bojo da política nacional dos biocombustíveis.¹⁴

3 Participação popular na administração pública

O Estado brasileiro é em sua última gênese – a Constituição de 1988 – um Estado de Direito. Este deve ser entendido como o Estado propenso e organizado ao Direito, isto é, um Estado ou organização político-estatal com tarefas e atividades limitada pelo Direito. É importante reconhecer que a consagração de um Estado de Direito passa, indiscutivelmente, pela concepção dos direitos fundamentais (direitos humanos positivados na ordem jurídica interna). Ademais,

o Estado de Direito da pós-modernidade não pode ser o Estado de Direito da modernidade: num garante-se a sociedade civil perante o autoritarismo do Estado; noutra “aspira-se à respiração” do indivíduo e do privado, depois de asseguradas estadualmente as dimensões inelimináveis da socialidade, igualdade e fraternidade. Num foi necessária a regra do direito contra a ordem autoritária e ingerente; noutra impõe-se o “regresso à regra” como forma de redução da complexidade prestacional do Estado, a fim de impedir a jurisdicização total da vida e a rigidificação planificante das estruturas autônomas da sociedade (CANOTILHO, 1993, p. 395).

Neste sentido, o Estado de Direito para ser observado não pode ser considerado um Estado simplesmente organizado que se estrutura em uma ordem estritamente normativa, isto porque os constituintes de 1988, que deliberaram ora como iluministas, ora como iluminados, não se contentaram com a juridicidade formal, preferindo falar em Estado Democrático de Direito, que se caracteriza por levar em conta também os valores concretos da igualdade (REALE, 2003, p. 37). Assim como a igualdade, o

¹⁴ O Projeto de Lei n. 219/2010 está em tramitação na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, desde 2012.

Estado elenca alguns direitos basilares dos cidadãos, são direitos estaques da ordem constitucional vigente. O Estado Democrático de Direito visa, essencialmente, a promoção dos direitos fundamentais e, para tanto, sua atuação deverá estar em sintonia com a concretização do catálogo dos direitos fundamentais e dos anseios sociais de caráter eminentemente institucionais.

A consubstanciação do Estado de Direito na pós-modernidade, conforme tratado pelo jurista português, reservou espaço destacado à participação. Compreendida em seu aspecto genérico, a participação no exercício das funções estatais “populariza” o Direito, dessacralizando-o. O Direito desce do pedestal e passa, de fato, a ser comentado e interpretado em meio aos conflitos, divergências e disputas sociais (PEREZ, 2009, p.62).

A participação popular no Estado Democrático de Direito representa um importante instrumento das formas de controle da Administração. O controle social da Administração desponta como a atividade proativa de quem é cidadão – participativo e ativo para o seu desenvolvimento individual e intersubjetivo (FRANÇA, 2011, p. 113). Todavia, o controle social somente será possível através da informação e divulgação da atividade estatal, preceitos basilares do Estado Democrático de Direito, isto porque a

qualidade e a quantidade de informação irão traduzir o tipo de intensidade da participação na vida social e política. Quem estiver mal informado nem por isso estará impedido de participar, mas a qualidade de sua participação será prejudicada. A ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade para participar (MACHADO, 2006, p.34).

Os institutos de participação possibilitam à coletividade fiscalizar ativamente os possíveis desvios e abusos eventualmente cometidos pelo administrador. Tais institutos não são presenciados apenas no âmbito da função administrativa, mas nas diversas funções estatais. Há participação na atuação legislativa, na função jurisdicional e no desempenho da função administrativa (MOREIRA NETO, 1992, p. 69).

A participação popular apresenta-se sob formas diversificadas e heterogêneas. Na função legislativa, destacaremos quatro espécies de participação dos cidadãos. A primeira, e talvez a principal, ocorre através da escolha dos representantes/parlamentares pelo sufrágio universal. Outra espécie é a possibilidade de iniciativa popular no processo legislativo (art. 61, *caput* e §2º da CF) para matérias que não sejam da competência reservada a determinado titular. Por sua vez, ressaltam-se o plebiscito e o referendo previstos no art. 14, incisos I e II da Constituição Federal e regulamentados pela Lei 9.709 de 1998. E, por fim, conforme objeto de estudo, a participação no funcionamento das Comissões parlamentares, nas quais são realizadas audiências públicas com entidade da sociedade civil (art. 58, §2º, II da Constituição Federal).

No que tange à participação popular no âmbito do poder judiciário, podemos destacar a instituição do júri, a notícia crime, a representação, a iniciativa de ação popular, mandados de segurança individual e coletivo e a ação direta de

inconstitucionalidade. A participação popular na atuação administrativa pode ser observada pela criação de conselhos consultivos ou deliberativos, pelas audiências e consultas públicas, pela delegação de competências para Organizações não Governamentais e o orçamento participativo (PEREZ, 2009, p.65).

Os exemplos e espécies citados são claramente exemplificativos, pois tanto a Constituição Federal quanto a legislação infraconstitucional, além de apresentar outras hipóteses, não excluem a criação de outras. Entretanto, a soma dessas referências (de participação popular) na Carta Magna de 1988 possibilita-nos reconhecer não um conjunto esparso e desconexo de regras normativas, mas um autêntico princípio constitucional de participação. Neste diapasão, exige-se apresentar as distinções dessas duas espécies normativas (princípios e regra) e a principal consequência dessa diferenciação.

3.1 Princípio constitucional da participação

Dentre as teorias existentes quanto à divisão das normas entre regras e princípios, utilizaremos a Teoria dos Princípios, que tem em Robert Alexy um de seus defensores, como parâmetro. Ademais, é importante ressaltar a importância do pensamento de Ronald Dworkin no desenvolvimento da Teoria dos Princípios. Para Alexy, tanto regras como princípios podem ser concebidos como normas, a distinção entre essas espécies se opera dentro da classe das normas. O ponto fundamental para fazer a distinção entre regras e princípios é que os princípios constituem mandamentos de otimização, que ordenariam o cumprimento de uma medida da melhor maneira possível, levando-se em consideração a realidade jurídica e fática. Para aplicar princípios, utiliza-se do mecanismo da ponderação (ALEXY, 2010, p.163).

As regras, por sua vez, possuem características de mandamentos definitivos, o que lhes daria como caráter essencial o fato de poderem ser cumpridas ou não. Se uma regra vale e pode ser aplicada, a ordem é fazer rigorosamente aquilo que ela determina, nada mais, nada menos. Regras não são carentes de ponderação como os princípios. Em verdade, a sua forma de aplicação ocorre através da subsunção (ALEXY, 2010, p. 164/165) Ao contrário do que ocorrem com as regras jurídicas, os princípios podem ser realizados em diversos graus. A diferenciação, para Alexy, tem na estrutura a característica principal: a estrutura das regras apresenta-se como de direito definitivo; a dos princípios é de direito *prima facie*.

Por se localizar na base de estruturação de um sistema jurídico, os princípios são essenciais na relação jurídica entre os administrados com a Administração, pois são normas com expressiva carga deontológica (deve ser), ou seja, norma que permite, proíbe e obriga de maneira deontológica-consequencialista a atuação dos agentes públicos. A positivação dos princípios impôs aos operadores da lei sua observação, estruturação e aplicação como normas e não meditação desprovida de conteúdo material (MARTINS, 2008, p. 101).

A participação administrativa é fundamentada nesse importante princípio constitucional – o princípio da participação. Sua observação e efetivação é dever institucional dos agentes políticos e públicos, um verdadeiro direito fundamental dos cidadãos que, uma vez não observado, possibilitará a utilização de mecanismos

concretizadores e sancionatórios do Direito. Desta forma, a participação popular no âmbito das comissões parlamentares, objeto do estudo, funda-se no princípio constitucional da participação, uma espécie normativa que exige vigência, validade e eficácia.

4 Canais de democratização administrativos: audiências públicas

Embora o poder estatal seja uno, indivisível e indelegável, ele se desdobra em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisprudencial. Assim, todos os atos praticados pelo Estado decorrem de um só poder, uno e indivisível. Esses atos adquirem diversas formas, dependendo das funções exercidas pelos diferentes órgãos. A função legislativa estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas (DI PETRO, 2008, p.50).

Conforme preleciona a Constituição Federal de 1988, a cada um dos Poderes do Estado foi atribuída determinada função, conforme apresentado. Entretanto, não há exclusividade no exercício das funções pelos Poderes. Pode-se reconhecer que há preponderância de determinadas funções. Por essa razão é que os Poderes estatais, embora tenham suas funções normais (funções típicas), desempenham também funções que materialmente deveriam pertencer a Poder diversos (funções atípicas). Tais repartições estão estabelecidas no texto constitucional (FILHO, 2012, p. 3). A tripartição de Poderes abrange também os Estados-membros, mas nos Municípios vigora a bipartição de Poderes, porque em sua estrutura orgânica se apresentam apenas o Executivo e o Legislativo.

Sendo assim, tanto os órgãos do poder judiciário quanto os órgãos do poder legislativo terão funções administrativas dentro de seus respectivos âmbitos de atuação. A função administrativa é, dentre todas, a mais ampla, uma vez que é através dela que o Estado cuida da gestão de todos os seus interesses e os de toda coletividade (FILHO, 2012, p. 446).

Neste diapasão, ressalta-se, de maneira sintética, a presença de canais de democratização na Administração Pública, objetivando alcançar instrumentos, meios e formas utilizadas pela sociedade civil para intervir na realização da função estatal.

A participação organizada e progressiva da população é o caminho insubstituível para a formação de uma sociedade realmente democrática, em que a pessoa humana, como fundamento e fim de vida social tenha sua dignidade respeitada (MONTORO, 1988, p. 65).

A intervenção da sociedade na persecução dos fins públicos pode ser compreendida como uma passagem da democracia representativa para uma democracia participativa, pressupostos da concepção de Administração Consensual. Devido à divergência doutrinária quanto à participação popular na administração

pública, utiliza-se no presente estudo um conceito juspolítico, em que a participação política é a atuação, formal e informalmente admitida, dos indivíduos e dos grupos sociais secundários na ação juspolítica do Estado. Tal participação pode ser dividida em participação legislativa, participação judiciária e participação administrativa (MOREIRA NETO, 1992, p. 56).

Pela proposta do trabalho em tela, trabalhar-se-á com uma das espécies de participação administrativa – audiência pública – no bojo das comissões parlamentares, destacando a audiência pública realizada referente à Política Nacional para os Biocombustíveis (PNB). Sendo uma das espécies de participação administrativa,

a audiência pública é um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual (MOREIRA NETO, 1992, p. 129).

Com as audiências públicas, enriquece-se o diálogo democrático promovido por diversos atores sociais, possibilitando o encontro conjunto de soluções para os anseios sociais. As políticas públicas, decisões e prioridades, outrora exclusivas dos órgãos públicos e de respectivos agentes, são debatidas com a sociedade civil. A importância da audiência pública pode ser constatada pela redação do artigo 58, § 2º, inciso II, da Constituição da República de 1988, o qual prevê a sua realização pelas comissões do Congresso Nacional, o que será objeto de estudo posteriormente.

4.1 Finalidades e procedimento da audiência pública

Um determinado órgão público dentro de seu âmbito de atuação poderá utilizar-se das audiências públicas visando basicamente: 1) promover diálogos sociais com setores da sociedade civil no caso de temas de expressiva relevância social; 2) dar publicidade a determinada questão; 3) possibilitar um maior controle de comunidade com relação à conformação de ato público; 4) colher informações da comunidade de modo a instruir a tomada de um posicionamento ou de uma decisão por parte do órgão público.

Estas podem ser consideradas finalidades gerais das audiências públicas, pois, dependendo da legislação, do órgão e da matéria a serem debatidas, finalidades específicas serão tratadas pelo caso concreto. As audiências públicas podem ser observadas nas seguintes legislações: Lei nº 8.666/93, relativa às licitações e aos contratos da Administração Pública; Lei nº 9.784/99, relativa ao processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal; Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/93); Lei nº 9.427/96, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica; Lei nº 9.478/97, que dispõe sobre a política energética nacional, e Lei nº 10.257/01, sobre o Estatuto da Terra. Importante destacar que o presente rol é meramente exemplificativo.

Dentre os casos citados e outros existentes no direito brasileiro, quando especificados em lei, a falta da realização de audiência pública, previamente à decisão administrativa, invalida todo o procedimento administrativo, ou os atos que sucederam a omissão da Administração Pública. A realização de audiência pública é formalidade essencial, pois se relaciona à devida instrução da decisão administrativa (PEREZ, 2009, p. 169).

A audiência pública não possui um regime jurídico perfeitamente delimitado na legislação brasileira, mas rendeu alguns regramentos gerais importantes na chamada Lei do Processo Administrativo – Lei 9.784/1999. Caberá, portanto, tanto a cada diplomata legal estabelecer regras próprias, quanto a determinado órgão público apresentar qual o devido procedimento a ser seguido para iniciar uma audiência pública.

Quanto ao procedimento de uma audiência pública, a necessidade de sua convocação, e quais sujeitos serão convocados a participar, dependerá da matéria e da legislação norteadora do caso concreto. Inicialmente é importante observar que a audiência pública deve possibilitar o acesso de todos os interessados, pois, caso contrário, afronta-se o próprio caráter público da audiência, a isonomia dos administrados (PEREZ, 2009, p. 171). Pelo fato de analisarmos as audiências públicas no seio das comissões do Senado Federal, apresentaremos quais diplomas legais são observados e qual o procedimento a ser adotado pela comissão.

4.2 Política nacional dos biocombustíveis: real importância das audiências públicas

A Carta Republicana de 1988 estabelece que o Legislativo federal opera por meio do Congresso Nacional, que é bicameral, ou seja, composto por duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A primeira casa legislativa é composta por representantes do povo, eleito pelo sistema proporcional em cada Estado e no Distrito Federal. O Senado Federal é composto por três representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos pelo sistema majoritário.

No Congresso Nacional e em suas respectivas Casas funcionam comissões permanentes e temporárias, reguladas internamente pelo Legislativo, disciplinadas pelo art. 58 da Constituição Federal. As comissões são formadas de modo a espelhar o quadro de forças políticas existentes na Casa a que se vinculam, isto é, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares. As comissões formam uma significativa interface da Casa Legislativa com entidades da sociedade civil, que podem ser ouvidas em audiências públicas, possibilitando a compatibilidade dos projetos legislativos (apresentados por representantes – decorrência da democracia representativa) com os anseios sociais (MENDES, COELHO e BRANCO, 2010, p. 982).

Direcionaremos, por questões metodológicas, o estudo das audiências públicas nas comissões do Senado Federal, não desconsiderando obviamente as comissões da Câmara dos Deputados. O Regimento Interno do Senado Federal (Resolução n.º 93 de

1970) a partir do artigo 93 e seguintes, estabelece o procedimento a ser adotado no estabelecimento de uma audiência pública, *in verbis*¹⁵:

Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para:

I – instruir matéria sob sua apreciação;

II – tratar de assunto de interesse público relevante.

§ 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.

§ 2º A audiência prevista para o disposto no inciso I poderá ser dispensada por deliberação da comissão.

Possibilitam-se as manifestações de defensores e opositores relativamente à matéria objeto do exame, buscando um debate democrático e representativo. Mesmo que as audiências públicas sejam institutos participativos de caráter não vinculante de consulta, defende-se que o conteúdo apresentado, seja por técnicos especializados na matéria, ou pela população diretamente interessada, deve ser considerado e respeitado, quase que vinculadamente, pelos parlamentares. As audiências públicas podem ser solicitadas por outra comissão que não seja a responsável pela apresentação do projeto de lei conforme observado pela Política Nacional dos Biocombustíveis¹⁶.

Em agosto de 2013, o Senado Federal conta com onze comissões permanentes em atividade. Dentre elas a Comissão de Serviço e Infraestrutura, responsável pelo Projeto de Lei n.º 219 de 2010, que dispõe sobre a Política Nacional dos Bicomcombustíveis. A importância desse projeto não está restrita apenas a questões estruturais e econômicas do país, exigindo o debate interdisciplinar entre as comissões parlamentares, como por exemplo, as Comissões de Agricultura e Reforma Agrária e a Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, todas do Senado Federal. Neste diapasão, destaca-se a utilização de audiências públicas com diversos setores da sociedade civil e não apenas com setores econômicos interessados no aumento do setor agrícola dos biocombustíveis e sua exploração.

A realização das audiências públicas no bojo das comissões parlamentares diretamente interessadas na regulamentação da matéria apresenta-se como importante mecanismo de participação e controle popular, evitando o predomínio de alguns setores industriais, deixando à mercê grande parte da população nacional.

A implementação dos biocombustíveis na matriz energética nacional em larga escala sem estudos aprofundados, como de impacto ambiental, por exemplo, e a preferência de se produzir determinados vegetais não para alimentação, mas sim para ser fonte de combustíveis, poderão acarretar impactos irreversíveis e ainda não previstos à sociedade brasileira. Na atual sociedade de massas, há o sentido de

¹⁵ A Resolução 93 de 1970 ao dispor sobre o Regimento Interno do Senado Federal não apresentou um procedimento delimitado e solene para as audiências públicas, cabendo ao presidente da sessão direcionar os trabalhos. Regimento disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>.

¹⁶ A Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado solicitou, em novembro de 2012, audiência pública para debater o Projeto de Lei n.º 219 de 2010, pelo conteúdo e matéria disciplinada pela Política Nacional dos Bicomcombustíveis.

insegurança e isolamento de seus componentes, o que torna mais fácil a tarefa dos grupos de pressão que fazem desaparecer em grande parte a possibilidade do debate racional e amplo (COL, 2013, p. 324).

5 Conclusão

As alterações realizadas na Lei 9.478/97, que dispõe sobre a Política Energética Nacional, não são satisfatórias, considerando a progressiva e ampla adoção dos biocombustíveis na matriz energética brasileira. Exige-se um marco regulatório dessa espécie de combustíveis, elencando as diretrizes, os objetivos e os instrumentos de sua implementação, calcada, essencialmente, no binômio desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental.

O Projeto de Lei n. 219 de 2010, que dispõe sobre a Política Nacional para os Biocombustíveis, em tramitação na Comissão de Serviço e Infraestrutura do Senado Federal, é marco regulatório dos biocombustíveis. Essa política apresenta as diretrizes para a produção de biocombustíveis, baseadas em critérios socioambientais, tais como a proteção do meio ambiente, a conservação da biodiversidade e a utilização racional dos recursos naturais, o respeito à função social da propriedade, o respeito ao trabalhador, na forma da legislação trabalhista em vigor, e o respeito à livre concorrência.

A Política Nacional para os Biocombustíveis, ainda segundo o projeto de lei, deverá ser compatibilizada com a Política Nacional de Mudanças Climáticas, tendo como um de seus pilares estimular a redução da emissão de gases causadores do efeito estufa por meio do uso de biocombustíveis.

Neste contexto, a realização das audiências públicas no bojo das comissões parlamentares diretamente interessadas na regulamentação da Política Nacional para os Biocombustíveis apresenta-se como importante mecanismo de participação e controle popular, evitando o predomínio de alguns setores industriais, principalmente o setor sucroalcooleiro, frente à preservação ambiental e à existência da pequena propriedade rural. Além disso, a ausência da Política Nacional dos Biocombustíveis afetará diretamente este importante setor estratégico do Estado brasileiro. Isto porque, optando-se pela utilização de determinados vegetais para a exclusiva produção de combustíveis, influenciará diretamente na produção alimentar, possibilitando o aumento dos preços ou até a escassez de alguns alimentos.

Referências

ALMEIDA, Cezar Menezes et al. *Apropriação dos recursos naturais e o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel*. São Paulo: Bahia Análise & Dados, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

CUNHA, João Vidal da. Biodiesel e Lei 11.097/05 – impactos ambientais desconhecidos, impactos sociais relevantes. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eládio;

CAPPELL, Silvia (org.). *Mudanças climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008, vol. 2.

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

FRANÇA, Philip Gil. *O controle da administração: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GUIMARÃES, Carlos Gabriel. O instituto do açúcar e do álcool e a estatização dos conflitos agrários no Brasil (1930-1945). *Antropolítica*, v. 5, n. 7, 1999.

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

LOPEZ, Teresa Ancona; LEMOS, Patricia Iglecias ; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz (org.). *Sociedade de risco e direito privado: desafios normativos, consumeristas e ambientais*. São Paulo: Atlas, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIGUEL, Reale. *Lições Preliminares de Direito*. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MONTORO, André Franco. Descentralização e Participação. Caminhos da Democracia, in: CARVALHO, Milton Paulo de (coord.). *Temas Atuais de Direito – Edição Comemorativa do Jubileu de Prata da Academia Paulista de Direito*. São Paulo: Ltr, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito à participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

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