

MUDANÇAS CLIMÁTICAS, PROTOCOLO DE QUIOTO E O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE COMUM, MAS DIFERENCIADA. A POSIÇÃO ESTRATÉGICA SINGULAR DO BRASIL. ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS, AVALIAÇÃO DE IMPACTOS, TESES DESENVOLVIMENTISTAS E O PAPEL DO JUDICIÁRIO

CONSUELO YATSUDA MOROMIZATO YOSHIDA

Desembargadora Federal – TRF-3ª Região
Profª de Direito Ambiental (PUC/SP)
Coordenadora da APRODAB/SP

1. INTRODUÇÃO

Vivenciamos momentos decisivos, de tomada de decisões estratégicas, sob impacto das mudanças climáticas em proporções alarmantes e desdobramentos imprevisíveis e que envolvem questões do mais alto nível de complexidade, incluindo os interesses conflitantes dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento, notadamente o bloco de potências emergentes que não fazem parte do Anexo I do Protocolo de Quioto neste primeiro período de sua vigência.

Uma das questões mais cruciais é, sem dúvida, a busca de alternativas energéticas à matriz petroquímica, com substituição gradual dos combustíveis fósseis, base da produção industrial das potências econômicas e dos meios de transporte aéreo e automotivo, e apontados como os vilões da emissão mais relevante dentre os GEE (dióxido de carbono).

O Brasil tem ocupado posição de destaque nas negociações internacionais relativas às mudanças climáticas, e, no contexto atual, com as atenções voltadas para as negociações do segundo período de vigência do Protocolo de Quioto, merece realce o *princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada*, que fundamenta o tratamento diferenciado dispensado aos países desenvolvidos e aos países em desenvolvimento, posição defendida e liderada pelo Brasil.

Neste cenário de incertezas, preocupações catastróficas e interesses econômicos em jogo, o Brasil continua a ocupar uma posição estratégica e simbólica singular, concentrando as atenções, interesses e cobiças, o que potencializa a relevância da tomada de decisões no âmbito da comunidade internacional e no âmbito interno nacional.

A retomada da construção de hidroelétricas de grande porte, a proliferação das termelétricas, o ressurgimento da importância da energia termonuclear,

o aumento expressivo da agroindústria sucro-alcooleira visando a produção em grande escala de etanol, colocam à mostra o embate entre os desenvolvimentistas e ambientalistas, com repercussão no Judiciário.

O embate é vigoroso, e recai, em última análise, na clássica discussão em torno da possibilidade e da exata medida do controle social das políticas públicas, através do controle judicial.

2. A CRESCENTE COMPLEXIDADE DOS FENÔMENOS AMBIENTAIS¹

A natureza está reagindo, e de forma violenta, contra a verdadeira *orquestração* de ataques, os mais variados, que são perpetrados contra ela ao longo de séculos, e o efeito mais apocalíptico é o aquecimento do planeta², decorrente do acúmulo de gases causadores do efeito estufa na atmosfera em concentrações elevadas.

Essas múltiplas, simultâneas e persistentes agressões estão minando a capacidade de regeneração e recuperação dos ecossistemas, impossibilitando-os de continuarem a cumprir adequadamente suas inestimáveis e insubstituíveis funções ecológicas³.

É preocupante a crescente complexidade dos fenômenos ambientais, que atingem novos e desafiantes patamares, conseqüência de efeitos cumulativos, da reação em cadeia, ou de desdobramentos de processos físico-químicos associados e interligados entre si. Exemplos mais paradigmáticos são os fenômenos climáticos⁴.

Por esta razão a Convenção-Quadro e o Protocolo de Quioto estabeleceram como objetivo final *“alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável”*.

¹ Os itens 2, 3 e 4 são trechos atualizados extraídos do artigo “O Protocolo de Kyoto e o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada. A experiência e a contribuição japonesas”. In FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). Direito ambiental em debate. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, v.2, p. 109-120. Coletânea de autoria dos professores da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB). O artigo, originalmente elaborado no ano de 2004, foi nesta parte atualizado à luz da evolução das normas nacionais e internacionais que regem o combate à mudança global do clima, com especial destaque para o “Plano de Ação de Bali” firmado pelas Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em dezembro de 2007, durante a CoP 13. Colaborou para o trabalho de atualização o especialista Bruno Sabbag.

² V., a propósito, HAWKING, Stephen. A natureza contra-ataca. Revista Veja, São Paulo, n. 15, p. 92, 18 abr. 2001.

³ São os chamados serviços “gratuitos” da natureza, pairando grande controvérsia acerca dos parâmetros da respectiva avaliação econômica, para fins indenizatórios.

⁴ V. RODRIGUES, José E. R.; BENNATI, Paula P. O ozônio e a poluição do ar. Revista de Direito Ambiental, n. 22, p. 147-160, 2001. Na Grande São Paulo a poluição atmosférica vem mudando de perfil, como ocorre em outros grandes centros urbanos: na década de 70, a grande vilã foi a poluição industrial (emissão de compostos de enxofre e de monóxido de carbono); na década de 80, com a instalação de filtros industriais, passou a ser a poluição por veículos automotores (emissão de carbono e partículas inaláveis); com a renovação da frota (instalação de catalisadores e motores regulados) houve significativa redução desse tipo de poluição e o único poluente cuja concentração continua crescendo é o ozônio, indiretamente relacionado com a evaporação de combustível, outra conseqüência de se ter mais carros rodando.

Na linha deste objetivo deve ser compreendido o *princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada*, como verdadeiro critério de alocação de responsabilidade histórica pelo ônus financeiro de se combater atualmente a mudança global do clima, haja vista ter o atual aquecimento global sido causado praticamente em sua totalidade pelas emissões de gases de efeito estufa dos países atualmente desenvolvidos, desde o início da Revolução Industrial.

E nesta linha seguiu a “Proposta Brasileira de 1997”, denominada “Elementos de um Protocolo para a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima propostos pelo Brasil em resposta ao Mandato de Berlim (FCCC/AGBM/1997/Misc 1/Add3)”⁵.

3. O EFEITO ESTUFA E A DIFERENCIADA CONTRIBUIÇÃO DOS PAÍSES

O *efeito estufa*, o fenômeno de *isolamento térmico do planeta*, é provocado pela presença de determinados gases na atmosfera (*gases do efeito estufa - GEEs*⁶), a maioria produzida naturalmente. Esse efeito é fundamental para a manutenção da temperatura do planeta (média de 14°C), todavia o acúmulo desses gases poluentes aumenta a retenção e encapsula o calor do sol, impedindo-o de escapar para o espaço sideral, causando, assim, um aumento contínuo da temperatura.

A intensificação desse efeito⁷ é atribuída à ação antrópica, tendo sido bem incisivo neste ponto o último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), das Nações Unidas. As principais causas são a queima de combustíveis fósseis (petróleo, carvão e gás natural) e o aumento do desmatamento, provocado pela expansão agropecuária e pela indústria madeireira.

Como observou o renomado astrofísico inglês Stephen Hawking, *durante anos, parte da comunidade científica se enganou atribuindo o aquecimento aos ciclos naturais do planeta e às mudanças na atividade solar. Hoje existe uma quase unanimidade de que o problema é causado por nós mesmos.*⁸

Segundo o IPCC, o efeito estufa provoca derretimento gradual das neves eternas e das camadas de gelo dos pólos, aumento do volume dos oceanos, mais chuvas em algumas regiões, mais seca em outras, aumento do número e intensidade de furacões, tufões, tempestades, inundações, desertificações e do fenômeno

⁵ Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/24917.html>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

⁶ Dióxido de carbono (CO₂) – 70%; metano (CH₄) – 27%; óxido nitroso (N₂O) – 3%; clorofluorcarbonos (CFCs), ozônio (O₃) e vapor d’água. Fonte: Hengeveld, H. “Understanding atmospheric change: a survey of the background science and implications of climate change and ozone depletion, Environment Canada, Second Edition, 1995.

⁷ No último século a temperatura aumentou 0,5°; com previsão de aumentar mais 1° até 2030 e outros 3 a 4° até 2090, e 5,8° até 2100, se medidas urgentes não forem tomadas.

⁸ Idem, p.92.

El Niño, que altera o clima no mundo. Há sinais visíveis⁹ dessas conseqüências e previsões catastróficas¹⁰, se nada for feito.

Os diferentes países, pelas características de seu desenvolvimento industrial, contribuem de forma diferenciada para o agravamento do efeito estufa. As maiores emissões de CO₂, segundo dados de 1997¹¹ expressos em milhões de toneladas anuais, são, pela ordem, dos Estados Unidos (5.467), China (3.594), Federação Russa (1.445), Japão (1.204), Índia (1.065), Alemanha (852), Reino Unido (527) e Canadá (497).

Segundo os dados do primeiro Inventário Brasileiro sobre as emissões antrópicas líquidas de GEEs não controlados pelo Protocolo de Montreal, que considerou apenas emissões ocorridas em 1994, de acordo com exigência da ONU, o Brasil é responsável por 3% das emissões mundiais de CO₂, sendo 2% dessas emissões referentes às florestas (queimadas de biomas) e 1% relativo aos setores industriais e de transporte, sendo pequena a participação do setor elétrico, em razão de a maior parte da geração da eletricidade ser proveniente de centrais hidrelétricas¹².

Portanto, deve-se ter em mente que a real contribuição dos países em desenvolvimento para as mudanças climáticas atualmente verificadas é extremamente baixa, não obstante as emissões atuais destes países estarem crescendo. Isto porque, a responsabilidade pela mudança global do clima deve ser inferida à luz do aquecimento global historicamente induzido pela economia de cada nação, e não pela quantidade de gases de efeito estufa que são atualmente lançadas por cada país.

A propósito, Rajendra Pachauri¹³, presidente do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), teme que as decisões dos governos ao lidar com as emissões de CO₂ sejam baseadas em aspectos políticos, e não nas evidências científicas, e prevê uma dura disputa diplomática entre países para se determinar de que forma a comunidade internacional enfrentará as mudanças climáticas.

Para ele o processo ainda não chegou ao estágio de se estabelecer um teto para as emissões. Antes de fazer isso, os países precisam chegar a um acordo

⁹ Recuos das geleiras em ambos os pólos: Ártico perdeu 6% de sua área, entre 1978 e 1996, em ritmo 4 vezes maior que o registrado por observadores do séc. XIX; verões mais longos e invernos mais curtos, atrapalhando o metabolismo dos pingüins, no sul, e dos ursos polares, no norte; inundações violentas na Itália (arrastando bairros inteiros) e outros lugares, nos últimos anos; efeito-cascata sentido a milhares de quilômetros dos pólos: em 1999, duas ilhas do Pacífico Sul desapareceram sob as ondas com o aumento do nível do mar, pelo derretimento de geleiras.

¹⁰ Pior cenário – em algumas décadas, o nível do mar subiria 80 cm: ilhas, deltas de rios, cidades costeiras acabariam debaixo das águas. Holanda: comprometimento de suas fontes de água doce, pela salinização.

¹¹ Ratificações até junho de 2003. Fontes: Banco Mundial e Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima.

¹² Segundo o Coordenador-Geral de Mudanças Globais do Ministério da Ciência e Tecnologia, Dr. José Domingos Gonzalez Miguez, o fato de emitir 3% do CO₂ mundial não significa que o Brasil seja responsável por esse mesmo percentual de efeito estufa. Esse percentual implica numa responsabilidade menor que 1%, pois temos que considerar as emissões históricas (“Brasil está concluindo inventário sobre emissão de gases de efeito estufa”, disponível no site www.mct.gov.br, em 26/8/2002). Já o bloco dos países desenvolvidos argumenta que as queimadas de florestas aumentam a responsabilidade do Brasil sobre os danos climáticos. V. tabela de emissões totais de carbono no Brasil., entre outros, em PINGUELLI ROSA, L., DOS SANTOS, M.A., “Energy and environment: a survey of CO₂ emission sources of Brazil”. Apresentação na Six Global Warming International Conference and Expo, April 5-7, 1995, San Francisco, EUA.

¹³ Entrevista ao OESP, O Estado de São Paulo, Vida&, p. A16, 18 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.carbonobrasil.com/simplenews.htm?id=215609>>. Acessado em: 10 abr. 2008.

sobre qual deve ser a temperatura de equilíbrio que o planeta precisa para se estabilizar. Só então é que os governos irão tomar decisões sobre como devem ficar os níveis de emissões de CO₂.

Alguns defendem que os países emergentes congelem suas emissões, enquanto os países desenvolvidos continuam em seu trágico percurso. Outros falam em convergência. Na sua opinião, essa questão será o centro das negociações, mas a decisão, porém, não será científica.

4. A CONVENÇÃO-QUADRO, O PROTOCOLO DE QUIOTO E O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE COMUM, MAS DIFERENCIADA. A POSIÇÃO BRASILEIRA

Desde a Primeira Conferência Mundial sobre o Clima, em 1979, quando as mudanças climáticas foram reconhecidas como um sério problema ambiental global, a Organização das Nações Unidas (ONU) vem realizando várias conferências¹⁴ para discutir formas de reduzir a concentração dos GEEs na atmosfera.

Na Assembléia Geral da ONU de 1990 foi aprovada uma resolução que deu início ao processo de negociação de uma futura convenção sobre mudanças climáticas, com propostas para o estabelecimento de um limite para estabilização das emissões de GEEs e a conservação e ampliação dos reservatórios e sumidouros de carbono. O texto foi acabado e assinado durante a ECO-92, por 154 países mais a União Européia, e em 1994, após ser ratificado pelo 55º país, entrou em vigor.

É a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima que enfatiza, entre outros aspectos, que os países desenvolvidos são os principais responsáveis pelas emissões históricas e atuais, devendo tomar a iniciativa no combate à mudança do clima; que a prioridade dos países em desenvolvimento deve ser o seu próprio desenvolvimento social e econômico, e que a sua parcela de emissões globais totais deve aumentar à medida que eles se industrializam.

Ao tornarem-se Partes da Convenção, tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento assumiram, entre outros compromissos, que devem submeter à apreciação informações sobre as quantidades de GEEs que eles emitem, por fontes, e sobre seus “sumidouros” nacionais (processos e atividades que absorvem GEEs da atmosfera, em especial, florestas e oceanos); desenvolver programas nacionais para a mitigação da mudança do clima e adaptação a seus efeitos; fortalecer a pesquisa científica e tecnológica e a observação sistemática do sistema climático e promover o desenvolvimento e a difusão de tecnologias relevantes; promover programas educativos e de conscientização pública sobre mudança do clima e seus efeitos prováveis.

E o Brasil tem feito o seu papel, conforme recentemente demonstrado no Relatório denominado “Contribuição do Brasil para Evitar a Mudança do Clima”¹⁵,

¹⁴ Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), em 1988, a Segunda Conferência Mundial sobre o Clima, em 1990; a ECO-92, no Rio de Janeiro, em 1992; a de Quioto, no Japão, em 1997; a de Haia, na Holanda, em 2000; a de Marrakesh, no Marrocos, em 2001, e assim subsequentemente, até a CoP 13 em Bali, em dezembro de 2007.

¹⁵ Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0018/18290.pdf>. Acessado em: 10 abr. 2008.

por meio, exemplificativamente, da utilização de matriz energética renovável, do Programa Nacional do Álcool, do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, dos Veículos Flex-Fuel, do PROCONVE, entre outras políticas públicas relacionadas.

Os países desenvolvidos, por seu turno, assumiram, entre outros, os seguintes compromissos adicionais: adotar políticas destinadas a limitar suas emissões de GEEs e proteger e aumentar seus “sumidouros” e “reservatórios” desses gases, reduzir suas emissões de emissões, submeter informações detalhadas sobre seu progresso; transferir recursos tecnológicos e financeiros para países em desenvolvimento, além da assistência que já seja por eles oferecida, bem como apoiar os esforços desses países no cumprimento de suas obrigações sob a Convenção. Especificamente, os países desenvolvidos assumiram o seguinte compromisso no âmbito do artigo 3.1 do Protocolo de Quioto:

“As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012”.

Assim, a meta a ser cumprida, entre 2008 e 2012, varia conforme a disposição que cada país desenvolvido tinha em 1997 para assumir tais compromissos quantificados: União Européia (8%), Estados Unidos (7%), Japão (6%), entre outros listados no Anexo B do Protocolo de Quioto¹⁶.

Para entrar em vigor, o acordo precisava ser ratificado por pelo menos 55 países que representem 55% das emissões do mundo desenvolvido. Em 2002, com a ratificação da União Européia, Japão, Polônia, Canadá, totalizaram 100 países signatários, responsáveis por 43,7% das emissões. Os Estados Unidos, maiores emissores de GEEs, recusaram-se a ratificá-lo, alegando prejuízos econômicos com o protocolo e pedindo a fixação de metas para países em desenvolvimento, como já salientado. Com isso ficou adiada a data de início de vigência do Protocolo de Quioto, o que foi possível somente em 16 de fevereiro de 2005, pois a Rússia aceitou ratificá-lo.

A posição dos países em desenvolvimento foi a de não aceitar nenhuma meta quantitativa para as emissões. O Brasil, importante por deter boa parte das florestas que agem como “sumidouros” para absorção das emissões de dióxido de carbono, esteve inflexível na posição de recusar a negociação de quaisquer metas. A posição brasileira está retratada na afirmação divulgada pelo Ministério das Relações Exteriores de que o protocolo *reflete os interesses do Brasil e não*

¹⁶ Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/28821.html>>. Acessado em: 10 abr. 2008.

*contém nenhum compromisso mandatário de redução de emissões por parte dos países em desenvolvimento, que poderia representar um entrave ao crescimento econômico essencial à criação de melhores condições de vida para suas populações. Nas palavras do então embaixador Antonio Augusto Dayrel de Lima, os países desenvolvidos, que são os responsáveis pela maior parte das emissões dos gases do efeito estufa do planeta, precisam enfrentar de forma inequívoca suas responsabilidades de reduzir as emissões num montante apropriado para se evitar as graves conseqüências da mudança climática e que seria injusto, irrealista, não-científico e pouco político insistir nesse conceito de partilha do fardo (de redução das emissões) com os países pobres*¹⁷.

Este foi o entendimento recentemente exposto pelo Embaixador Everton Vargas, chefe da delegação brasileira sobre mudança global do clima, na recente publicação da revista “Interesse Nacional” de abril de 2008, intitulada “A mudança do clima na perspectiva do Brasil”, nos seguintes termos:

Não raro, é ventilada a idéia de que também os países em desenvolvimento, e em particular Brasil, China e Índia adotem metas para reduzir suas emissões. Curiosamente, tal postulação (muitas vezes ouvida de vozes da própria sociedade brasileira) não é sequer colocada formalmente por delegações de outros países nas negociações multilaterais sobre mudança do clima. Impõe-se diferenciar entre a retórica e a realidade da negociação. O regime internacional sobre mudança do clima prevê metas unicamente para os países desenvolvidos, reconhecidamente os principais causadores do efeito estufa por suas emissões históricas. Muitos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, têm defendido critérios para controlar as emissões nos países em desenvolvimento -- tais como políticas e medidas específicas -- mas não pela adoção de metas como as previstas para o Anexo I, algo que contraria a letra e o espírito do regime internacional.

O contexto por trás da diferenciação entre países do Anexo I e não pertencentes ao Anexo I é claro. As emissões históricas dos países em desenvolvimento são pequenas. Além disso, um regime de metas para os países em desenvolvimento poderia agravar distorções com sérias conseqüências para a prosperidade internacional. Compromissos de redução nos países em desenvolvimento significariam uma desaceleração drástica em seu crescimento econômico, ao carecerem essas nações dos recursos financeiros e tecnológicos disponíveis nos países ricos para realizar a transição requerida para um desenvolvimento mais limpo. Isso é agravado pela constatação de que os países desenvolvidos, embora obrigados pela Convenção-Quadro a fazê-lo, não têm transferido tecnologias limpas ou recursos financeiros nos níveis requeridos para a mitigação no mundo em desenvolvimento.

Tal realidade, contudo, não é levada em consideração por aqueles que se opõem ao conceito das responsabilidades históricas. Argumentam que as gerações passadas não podem ser consideradas responsáveis pelo aumento da temperatura

¹⁷ Cf. DINIZ, Eliezer M. Protocolo de Kyoto. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 52, p. 311-321, abr./jun. 1998, p. 312.

global na medida em que desconheciam o impacto das emissões que geravam. Esse argumento é falacioso, pois, ao se ater à intenção original, se isenta os principais emissores históricos da responsabilidade pelo dano que causaram a todos.

Impor metas de redução desconhecendo as responsabilidades históricas e as capacidades atuais de cada país seria, portanto, um neo-colonialismo, inaceitável para nações cujo imperativo é combater a pobreza e a fome, bem como tirar milhões de cidadãos da miséria, cujo direito ao desenvolvimento sustentável está reconhecido pela Convenção-Quadro.

A responsabilidade do Brasil pelo aquecimento global corresponde às suas pequenas emissões históricas, decorrentes de um processo de desenvolvimento recente. Contudo, a Convenção está baseada no relato pelos países de suas emissões antrópicas anuais de gases de efeito estufa constantes dos inventários nacionais periódicos. Isso leva a se estabelecer, erroneamente, uma relação direta entre emissões anuais e responsabilidade pelo aumento do aquecimento global.

É do interesse dos países em desenvolvimento se engajarem no desafio suscitado pela mudança do clima. Afinal, é nas suas sociedades, sobretudo nas camadas mais pobres, que se farão sentir mais as graves e ainda não dimensionadas alterações. Sublinhar a questão das responsabilidades não implica eximir-se delas nem adotar uma atitude negativa nas negociações. A responsabilidade dos principais poluidores do passado pelo aquecimento global é diferente da nossa responsabilidade como brasileiros, principalmente para com as gerações futuras. Os delegados do Brasil têm sido reconhecidos pela serenidade de sua atuação e pela sua contribuição significativa para aprimorar o regime de combate à mudança do clima. Várias iniciativas da diplomacia brasileira foram acolhidas: a proposta do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Protocolo de Quioto; a proposta para determinar a responsabilidade histórica dos Estados pelo aumento da temperatura média do planeta, também nas negociações do Protocolo; a proposta de incentivos financeiros para redução das emissões derivadas de desmatamento. Além disso, parte importante da terminologia do Mapa do Caminho aprovado em Bali resultou de iniciativa do Brasil.

Como disse o Ministro Celso Amorim, no discurso na 13ª Conferência das Partes em Bali, as responsabilidades são diferenciadas e públicas, isto é, envolvem diretamente os Estados e seus Governos. O Brasil vem fazendo a sua parte para reduzir suas emissões. Estes esforços têm sido exitosos sem a necessidade de recorrer a metas. O que está em nosso poder é lutar para que o nosso desenvolvimento não siga o padrão predatório dos países desenvolvidos. Para isso, precisamos ter reconhecido nosso esforço voluntário para reduzir emissões. Segundo estudo publicado, em dezembro de 2007, pelo Center for Clean Air Policy, respeitada instituição norte-americana dedicada a estudos sobre mudança do clima, a terem seguimento os programas em vigor, a redução de emissões advindas de ações unilaterais no Brasil, na China e no México deverão superar as reduções feitas sob o Protocolo de Quioto (sem os EUA), os compromissos anunciados pela União Européia para 2020 e as reduções projetadas para 2015 nas propostas que tramitam no Congresso norte-americano.

Em Bali, o Ministro Celso Amorim foi enfático ao afirmar que o Brasil “está pronto a aprimorar suas políticas e programas para reduzir emissões, de uma for-

ma que seja mensurável, verificável e aberta a uma revisão universal periódica”. A discussão da política nacional sobre mudança do clima e a elaboração de um plano nacional sobre mudança do clima, em curso, são exemplos da determinação de aprofundar os compromissos assumidos na Convenção.

A responsabilização diferenciada, que resultou no estabelecimento de metas de estabilização dos níveis de emissão de GEEs apenas para os países desenvolvidos (Partes do Anexo I), é baseada no *princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada*, adotado pela Convenção-Quadro, e que rege usualmente as relações entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, constituindo exceção ao *princípio da reciprocidade das obrigações* entre as Partes¹⁸.

O princípio em apreço, previsto nos artigos 3.1 e 3.2 da Convenção-Quadro, afirma que devem ser consideradas as necessidades específicas e as circunstâncias especiais das Partes *Países em Desenvolvimento*, e, tendo em vista a situação mais frágil destes últimos, que a iniciativa de ações de combate à mudança do clima e seus efeitos advenha dos países desenvolvidos. Preconiza ainda que aquele que utiliza técnicas intensivas em carbono (ou seja, os países desenvolvidos) há mais tempo que os menos desenvolvidos, por questão de equidade, tem o dever de contribuir proporcionalmente às emissões históricas, arcando com a maior parte do ônus de mitigar os efeitos adversos da mudança do clima.

Evolui-se, assim, da *igualdade de tratamento* para a *equidade de tratamento* entre os países que se apresentam, no que se refere ao desenvolvimento industrial, em diferentes níveis no âmbito do sistema econômico e financeiro internacionais¹⁹.

O artigo 3.5 da Convenção-Quadro, por sua vez, estabelece a cooperação para a promoção de um sistema econômico internacional favorável e aberto, conducente ao crescimento e ao desenvolvimento econômico sustentáveis de todas as Partes, em especial das Partes *Países em Desenvolvimento*, para melhor enfrentarem as mudanças climáticas.

Como arrematam Flávia W. Frangetto e Flávio R. Gazani²⁰, o *princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada*, aliado ao *princípio do desenvolvimento sustentável*, é basilar para uma verdadeira cooperação internacional, em que os “mais fracos” sejam auxiliados pelos “mais fortes”, observando-se uma dupla contingência dessa forma de cooperação: num primeiro momento o País-Parte do Anexo I investe em projetos envolvendo *Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL)* a serem implementados em país em desenvolvimento, e num segundo momento tem a opção de obter as Reduções Certificadas de Emissão geradas pela implementação desses projetos e que deverão circular no mercado financeiro.

¹⁸ FRANGETTO, Flávia W.; GAZANI, Flávio R. Viabilização Jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil: O Protocolo de Kyoto e a cooperação internacional. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2002. p. 37-41.

¹⁹ Idem, p. 38. Segundo elucidativa explicação de Eduardo J. R. Vieyetz, citado pelos autores, trata-se de repartir com equidade os custos das correções ambientais de que o planeta necessita: em primeiro lugar, considerar a situação econômica dos distintos países do mundo; em segundo lugar, aclarar a responsabilidade de um e outro na geração de problemas ecológicos (El derecho al ambiente como derecho de participación. Zarantz: Arateko, 1990, p. 19).

²⁰ Viabilização Jurídica..., p. 39.

Tais projetos de MDL viabilizam a cooperação internacional, na medida em que parcela da obrigação de um País-Parte do Anexo I pode ser cumprida, e, por outro lado, haja maior investimento nos países em desenvolvimento, mediante entrada de capital externo e incremento dos internos, destinados à causa ambiental, especialmente ao combate às mudanças climáticas.

5. ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS E POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS: CRITÉRIOS PARA TOMADA DAS DECISÕES E JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS

5.1 O embate no licenciamento ambiental das grandes hidroelétricas: o confronto entre critérios e avaliações técnico-jurídicas e meta-jurídicas. A suspensão da eficácia de liminares, tutela antecipada e sentença desfavoráveis ao Poder Público

Se e até que sejam implementadas as salutares visões e diretrizes de inserção estratégica da variável ambiental no momento prévio da tomada de decisões, em processo de gestão pública compartilhada de formulação de políticas, planos e programas governamentais²¹, é inevitável que continuem os acirrados e traumáticos embates judiciais envolvendo o licenciamento ambiental das obras de infraestrutura, no caso que interessa, a construção das grandes hidroelétricas. A questão se torna particularmente complexa no contexto atual diante da inegável vantagem para o Brasil, nos contextos internacional e nacional, de se ter a hidroenergia como principal matriz energética.

A tormentosa questão sempre presente na judicialização de conflitos que envolvem e repercutem nas políticas governamentais diz respeito à complexa ponderação entre critérios técnico-jurídicos (cumprimento dos requisitos constitucionais e legais exigidos) e meta-jurídicos (políticos, econômicos, segurança e ordem públicas), cabendo lembrar que há entre nós incidente próprio, fora do sistema recursal, cuja tônica são estes últimos critérios e que possibilitam ao Presidente das Cortes de Justiça a suspensão de eficácia de liminar, tutela antecipada ou sentença desfavorável ao Poder Público²².

²¹ Cf. Relatório final do Workshop “O Desenvolvimento Sustentável e as Questões Ambientais”, realizado em 09 mar. 2006, de iniciativa do Governo do Estado de São Paulo, com ampla participação de representantes dos setores público e privado, incluindo o setor financeiro (Banco Mundial).

²² A eficácia da liminar, tutela antecipada ou sentença favorável na ação civil pública, bem como em outras modalidades de ações mandamentais ou executivas lato sensu, pode ser suspensa pelo Presidente do Tribunal a quem competir o conhecimento do respectivo recurso, em despacho fundamentado, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, a requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada e também do Ministério Público. Não se trata de recurso, mas de medida de natureza cautelar, de competência originária do presidente do tribunal, visando a suspensão provisória dos efeitos de decisão judicial, uma vez verificadas as circunstâncias previstas na legislação respectiva.

A providência foi originariamente prevista para as decisões proferidas em mandado de segurança (Lei nº 4.348/64, art. 4º), tendo sido disciplinada posteriormente para as decisões na ação civil pública (Lei nº 7.347/85, art. 12, § 1º). A partir da Lei nº 8.437/92 houve ampliação do seu cabimento a diferentes modalidades de tutelas e ações em face do Poder Público, verbis:

Art. 4.º - Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

O § 1º deste mesmo artigo reporta-se à aplicabilidade da medida à sentença, sendo certo que a Lei nº 9494/97 estendeu a providência também para as decisões em antecipação de tutela.

As decisões judiciais em processos de licenciamento ambiental de hidrelétricas devem se ater a uma análise estritamente técnico-jurídica, ou devem ter peso e serem mesmo preponderantes os critérios meta-jurídicos, como ocorre no incidente conhecido como Suspensão de Liminar?

Mencionaremos a seguir dois posicionamentos contundentes, que bem representam cada uma dessas tendências, e que permitem importantes reflexões aos julgadores e demais decisores.

Raul Silva Telles do Valle, ao escrever sobre “A crise energética e o apagão da Justiça”²³ tece considerações muito críticas ao que denominou *discurso desenvolvimentista*, comentando decisões judiciais relativas ao licenciamento ambiental das Usinas Hidrelétricas de Belo Monte e de Barra Grande.

A recente sentença do Juiz Federal de Altamira permitindo a continuidade do licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte merece ser lida com muita atenção por ser representativa de uma recente linha jurisprudencial relativa a grandes obras de infra-estrutura. Ela nos dá uma excelente amostra de como o discurso desenvolvimentista que vem tomando conta do governo, da mídia e, conseqüentemente, da sociedade, pode influenciar o maior guardião do Estado de Direito e, para muitos, a última linha de defesa contra o crescimento a qualquer custo: o Judiciário.

(...)

Hoje a imparcialidade do juiz é um princípio fundamental, garantia de que o julgador se aterá aos fatos alegados e comprovados, os quais analisará única e exclusivamente a partir das fontes de Direito existentes. São essas garantias, formais, que impedem que decisões discricionárias se tornem abstrativas, e que razões políticas ou econômicas direcionem a prestação da tutela jurisdicional.

(...)

No caso de Belo Monte, caberia ao juiz federal de Altamira analisar a validade do Decreto Legislativo por meio do qual o Congresso Nacional havia autorizado, sem saber de seus possíveis impactos e sem ouvir as comunidades indígenas afetadas, a instalação da UHE Belo Monte, e se isso deveria ter como conseqüência a paralisação do processo de licenciamento ambiental como requeria o Ministério Público Federal, autor da ação. Não estava em questão a importância da obra para o país, para a região, para a produção de alumínio ou para o lucro das multinacionais do Pará. A única pergunta feita era sobre a validade do referido decreto e qual conseqüência isso traria.

(...)

No caso da usina hidrelétrica de Barra Grande também o Judiciário se curvou à suposta necessidade de produção de energia e, ignorando a maior fraude num processo de licenciamento ambiental já descoberta, bem como a existência de mais de 2.000 hectares de florestas com o mais alto grau de proteção legal, liberou a operação da barragem.

²³ VALLE, Raul Silva Telles do. A crise energética e o apagão da Justiça. Direito do ISA. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/nsa/direto/direto_html?codigo=2007-04-25-165847>. Acessado em: 06 mar. 2008.

(...)

Não há nada de mal em juízes decidirem questões jurídicas levando em consideração o contexto socioeconômico nacional, pois afinal a atividade jurisdicional deve ter como função a pacificação social e a promoção da justiça, o que seria inalcançável com juízes enclausurados em seus gabinetes e sem contato com o mundo real. Mas isso não significa que eles possam torcer ou esquecer a lei para decidir de acordo com aquilo que julgam, pessoalmente, ser mais conveniente do ponto de vista político. Decisões como essas quebram um dos pilares do Estado de Direito, que é o princípio da legalidade e do devido processo legal. O juiz pode interpretar a norma, mas não deixá-la de lado por se opor a seu conteúdo, ou por achar que não seria oportuno aplicá-la em determinada ocasião.

(...)

Essa também foi a linha de argumentação utilizada pela presidente de nosso Supremo Tribunal Federal – STF, Ellen Gracie, uma semana antes, nos autos da Suspensão de Liminar nº 125/07, que tentava reverter a decisão do TRF que suspendia a validade da autorização de instalação de Belo Monte. Para a ministra, “a não viabilização do empreendimento, presentemente, compromete o planejamento da política energética do país e, em decorrência da demanda crescente de energia elétrica, seria necessária a construção de dezesseis outras usinas na região com ampliação em quatorze vezes da área inundada, o que agravaria o impacto ambiental e os vultosos aportes financeiros a serem despendidos pela União”.

Por sua vez, Jerson Kelman, Diretor-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica, no estudo denominado “O Teorema do limite central, a justiça e a questão energética”²⁴, faz um instigante contraponto, levantando questionamentos que não podem ser ignorados, e que contribuem para a reflexão ora objetivada:

Na proposição e acatamento de ação civil pública para proteção do meio ambiente, prevista na Constituição Federal, é de se supor que a seguinte questão seja respondida positivamente pelos decisores tanto do Ministério Público quanto do Judiciário: “a construção da usina causa danos ambientais?”

Percebe-se que, se for apenas essa a pergunta a ser respondida, não haverá qualquer nova construção em nosso país, visto que é praticamente impossível realizar uma obra sem danos ambientais. Como isso não é razoável, é preciso, também, responder uma segunda pergunta: “a não-construção da usina causa outros danos, sociais, econômicos, energéticos, e também ambientais?”

Isso não quer dizer que se pretenda um salvo conduto para a construção de hidroelétricas. Haverá casos em que a construção não será recomendável, por conta de dano ambiental excessivo ou por exigir o reassentamento de significativo contingente populacional.

No caso de construção de usinas hidroelétricas, o “ideal” é que não haja qualquer impacto local, tanto ambiental quanto social. E o “indesejável” é que falte energia barata. A decisão será “ótima” se conseguir equilibrar os dois olhares,

²⁴ KELMAN, Jerson. O Teorema do limite central, a justiça e a questão energética. *Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 83, p. 38-41, jun. 2007.

como faz o cérebro quando combina as mensagens enviadas pelos olhos em uma só visão integrada. É o que nos permite ter o senso de perspectiva.

A paralisação da construção de uma usina hidrelétrica causa sim danos ambientais, sociais, econômicos e energéticos a milhões de brasileiros. Sem energia elétrica, ou com energia, porém cara, o Brasil ficará menos competitivo e terá dificuldade em resgatar da pobreza um grande contingente populacional, ainda submetido a péssimas condições ambientais, principalmente nos grandes centros urbanos.

Kelman vê várias fragilidades no modelo brasileiro de licenciamento, nas análises de impacto comumente feitas no EIA, e chega até a negar poder de veto ao órgão ambiental licenciador, sugerindo a transferência da tomada de decisões para o Conselho de Defesa²⁵.

É entendimento desta autora²⁶ que mesmo no incidente de suspensão de liminar ou de sentença há a necessidade de simbiose de critérios jurídicos e meta-jurídicos, como sucedeu na decisão proferida pelo Ministro Marco Aurélio Mello (Pet. 2604/PA, julgamento: 26/10/2002). Com muita propriedade dá relevância ao exame do fundamento jurídico do pedido e indefere o pedido de Suspensão de Liminar formulado pela União Federal no caso da Usina Hidrelétrica Belo Monte:

DECISÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO – LIMINAR - USINA HIDRELÉTRICA BELO MONTE – ESTUDOS E SATISFAÇÃO DE VALORES – SUSPENSÃO – LIMINAR CONFIRMADA PELO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO – EXCEPCIONALIDADE NÃO VERIFICADA – INDEFERIMENTO DO PLEITO DA UNIÃO.

(...) A aferição da tese conducente à suspensão quer de liminar, de tutela antecipada ou de segurança não prescinde do exame do fundamento jurídico do pedido. Dissociar a possibilidade de grave lesão à ordem pública e econômica dos parâmetros fáticos e de direito envolvidos na espécie mostra-se como verdadeiro contra-senso.

É potencializar a base da suspensão a ponto de ser colocado em plano secundário o arcabouço normativo, o direito por vezes, e diria mesmo, na maioria dos casos, subordinante, consagrado no ato processual a que se dirige o pedido de suspensão.

Não há como concluir que restou configurada lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, fazendo-o à margem do que decidido na origem, ao largo das balizas do ato processual implementado à luz da garantia constitucional de livre acesso ao Judiciário.

²⁵ Há quatro dimensões em uma obra. Uma, os efeitos no seu entorno. Outra, os efeitos econômicos, de eventualmente ter que ser substituída por uma energia mais cara. Uma terceira, os efeitos ambientais de sua substituição por energias mais poluentes. A quarta, a própria importância estratégica da obra. O parecer do IBAMA contempla apenas a primeira dimensão.

²⁶ Por tudo isso, Kelman defende que o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) prepare um parecer sobre o licenciamento de uma obra, mas que não tenha poder de veto. Sua proposta é de que a autorização seja decidida em nível de um Conselho de Defesa, previsto na Constituição (fonte: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2007/maio-2007/o-licenciamento-ambiental>).

²⁶ Eficácia das tutelas urgentes. Efeitos dos recursos. Suspensão de liminar e de sentença. In: MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias (Coord.). Processo civil coletivo. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 364-391.

Na prática de todo e qualquer ato judicante, em relação ao qual é exigida fundamentação, considera-se certo quadro e a regência que lhe é própria, sob pena de grassar o subjetivismo, de predominar não o arcabouço normativo que norteia a atuação, mas a simples repercussão do que decidido.

5.2 O controle social e judicial prévios para correção de rumos das políticas governamentais. Caráter vinculativo das diretrizes, objetivos e metas das políticas governamentais, discricionariedade administrativa quanto aos meios: questionamentos para reflexão

Como salientado inicialmente, o Brasil ocupa uma posição estratégica peculiar no cenário internacional pela disponibilidade de alternativas energéticas providas de fontes limpas e renováveis; pela tecnologia desenvolvida para a produção do etanol e pelo potencial para exploração dos biocombustíveis, tornando-o celeiro de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) nas áreas de produção e co-geração de energias alternativas.

As diretrizes gerais da política de agroenergia, conforme se verá a seguir, são adequadamente formuladas; a preocupação está na sua implementação, preconizando-se o controle social e judicial prévios para prevenção e correção desde logo de eventuais desvios dessas diretrizes.

5.2.1 Diretrizes gerais da política de agroenergia: critérios para tomada de decisões e questionamentos tendentes ao avanço e aperfeiçoamento do controle judicial

São diretrizes gerais da política de agroenergia formulada para o período 2006-2011:

Desenvolvimento da agroenergia - pela expansão do setor de etanol, implantação da cadeia produtiva do biodiesel, aproveitamento de resíduos e expansão de florestas energéticas cultivadas, com abrangência nacional, objetivando a eficiência e produtividade e privilegiando regiões menos desenvolvidas.

Agroenergia e produção de alimentos – a expansão da agroenergia não afetará a produção de alimentos para o consumo interno, principalmente da cesta básica. Pelo contrário, co-produtos do biodiesel, por exemplo, torta de soja e de girassol, tendem a complementar a oferta de produtos para a alimentação humana e animal.

Desenvolvimento tecnológico - pesquisa e desenvolvimento de tecnologias agropecuárias e industriais adequadas às cadeias produtivas da agroenergia, que proporcionem maior competitividade, agregação de valor aos produtos e redução de impactos ambientais. Concomitantemente, deverá contribuir para a inserção econômica e social, inclusive com o desenvolvimento de tecnologias apropriadas ao aproveitamento da biomassa energética em pequena escala.

Autonomia energética comunitária - propiciar às comunidades isoladas, aos agricultores individualmente, cooperativados ou associados, e aos assentamentos de reforma agrária, meios para gerar sua própria energia, em especial nas regiões remotas do território nacional.

Geração de emprego e renda - a política de agroenergia deve constituir-se em um vetor da interiorização do desenvolvimento, da inclusão social, da redução das disparidades regionais e da fixação das populações ao seu habitat, em especial pela agregação de valor na cadeia produtiva e integração às diferentes dimensões do agronegócio.

Otimização do aproveitamento de áreas antropizadas - as culturas energéticas devem ser produzidas respeitando a sustentabilidade dos sistemas produtivos e desestimulando a expansão injustificada da fronteira agrícola ou o avanço rumo a sistemas sensíveis ou protegidos, como a floresta amazônica, a região do Pantanal, entre outras. Poderá, ainda, contribuir para a recuperação de áreas degradadas, podendo ser associadas ao seqüestro de carbono.

Otimização das vocações regionais – incentivo à instalação de projetos de agroenergia em regiões com oferta abundante de solo, radiação solar e mão-de-obra, propiciando vantagens para o trabalho e para o capital, dos pontos de vista privado e social, considerando-se as culturas agrícolas com maior potencialidade.

Liderança no comércio internacional de biocombustíveis - o Brasil reúne vantagens comparativas que lhe permitem ambicionar a liderança do mercado internacional de biocombustíveis e implementar ações de promoção dos produtos energéticos derivados da agroenergia. A ampliação das exportações, além da geração de divisas, consolidarão o setor e impulsionarão o desenvolvimento do País.

Aderência à política ambiental - os programas de agroenergia deverão estar aderentes à política ambiental brasileira e em perfeita integração com as disposições do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Quioto, aumentando a utilização de fontes renováveis, com menor emissão de gases de efeito estufa e contribuindo com a mitigação deste efeito por meio do seqüestro de carbono.

1) Em que medida a sociedade, através do Poder Judiciário, pode exigir que sejam cumpridas as diretrizes, objetivos e metas traçadas pelas políticas governamentais?

2) Quando, em que situações, e de que forma o controle social, através do Poder Judiciário, pode e deve ocorrer?

3) É possível, viável, desejável, eficaz, o controle social e judicial prévios, quando necessário para se corrigir tempestivamente os rumos na formulação e na implementação dessas políticas? Quais os riscos, convenientes e inconvenientes?

4) A mudança do paradigma gerencial, prestigiando-se o foco nos resultados e preservando a discricionariedade administrativa quanto aos meios, não propicia o avanço salutar do controle social e judicial prévios, para correção de rumos das políticas governamentais de forma tempestiva, antes que a situação fática de dano irreparável ou de difícil reparação se torne irreversível?

5) Por que é relevante delimitar o âmbito da discricionariedade (poder discricionário) e o que é dever, obrigação imposto pela Constituição e pelas leis, cujo cumprimento deve ser exigido, sob pena de responsabilidade das autoridades e agentes políticos e públicos pela omissão, abusos e desvios?

6) É possível e desejável tornarem-se vinculativos e obrigatórios as diretrizes, objetivos e metas das políticas governamentais, mantendo-se a discricionariedade administrativa quanto aos meios?

7) É possível e desejável que no âmbito da discricionariedade administrativa quanto à implementação dos meios, se faça concessões à sustentabilidade ambiental, prestigiando-se a sustentabilidade econômica, ou a sustentabilidade social?

8) Nestes casos, é possível e desejável o controle judicial quando se trata de discricionariedade técnica, delimitada pelos estudos e medidas técnicas sugeridas?

O que mais se espera é que na implementação da política de agroenergia, sejam realmente observadas as diretrizes traçadas, contando-se, se necessário, com o controle judicial adequado.

As cruciais questões formuladas tangenciam aspectos controversos da clássica discussão acerca da possibilidade e da exata medida do controle social das políticas públicas, através do controle judicial.

São questionamentos que, no entender desta autora, merecem respostas favoráveis visando aperfeiçoar o controle judicial para proteção mais eficiente da sociedade, afetada direta e indiretamente pelos acertos e erros na tomada de decisões, tanto na formulação como na execução das políticas governamentais.

A principal ação do Ministério da Ciência e Tecnologia no PNPB (Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel) é o gerenciamento da RBTB, criada e implementada em março de 2004 com o intuito de articular a pesquisa e desenvolvimento do processo de produção, de forma a identificar e eliminar os gargalos tecnológicos da área.

A RBTB (Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel) é um bom exemplo de como se estrutura uma base científico-tecnológica para dar apoio e orientar um programa político-social e econômico. Porém, analisando-se algumas ações e discursos governamentais, percebe-se que as dimensões social e política, muitas vezes, são colocadas à frente do conhecimento científico disponível nessa comunidade. Ex: fomento que vem sendo dado por diversos órgãos para produção de biodiesel a partir do óleo de mamona, que resultou no cultivo dessa oleaginosa em quase todo o território nacional²⁷.

5.3 A polêmica em torno dos biocombustíveis: a experiência da União Européia e as ponderações críticas de Bautista Vidal

A polêmica em torno dos biocombustíveis é grande, e para ponderação e reflexão dos decisores merecem destaque as considerações feitas por funcionários dos departamentos de Energia e Transporte da Comissão Européia, ao analisarem

²⁷ Paulo A. Z. Suarez, químico, IQ-UnB. "O biodiesel e a política de C&T Brasileira".

a lei sobre biocombustíveis na realidade da União Européia, e os alertas e cuidados lançados por Bautista Vidal, cognominado “Pai do Pró-Alcool”.

a) Biocombustível é solução e problema na Europa²⁸

A utilização de biocombustíveis foi apresentada como um elemento-chave da estratégia da União Européia para enfrentar a mudança climática, tendo a Comissão Européia fixado como meta que todo óleo combustível e nafta tenham 10% de biocombustíveis.

Entretanto, membros da Comissão passam a reconhecer que sua produção pode apresentar impactos ambientais importantes: a produção de biocombustíveis pode contribuir para a mudança climática, em lugar de evitá-la, especialmente se forem destruídas florestas ou secarem pântanos nesse processo.

A Comissão Européia realizou uma consulta pública sobre a futura política da União Européia em matéria de biocombustíveis, na qual foram recebidas opiniões sobre um documento de trabalho referente à promoção de fontes renováveis de energia.

O estudo sugere que os governos não deveriam conceder incentivos fiscais aos biocombustíveis, ou outras vantagens financeiras, se sua produção liberar gases causadores do efeito estufa em níveis superiores à redução eventual de emissões, como consequência de seu uso em lugar dos combustíveis sólidos “puros”.

b) A visão crítica de Bautista Vidal, “Pai do Pró-Alcool”²⁹

O especialista acredita que o Brasil poderá resolver o problema energético do mundo e a questão ambiental do efeito estufa, assuntos intimamente vinculados. Mas esse salto qualitativo e quantitativo não acontece sem instrumentos adequados, sem instituições que conheçam e invistam no assunto, que desenvolvam tecnologias, protejam os pequenos produtores, que sabem plantar e produzir, mas que são muito vulneráveis.

Faz severas críticas à “parceria” com os Estados Unidos; à possibilidade de transformação do álcool em commodity, que considera uma deformação brutal; e à aposta nos transgênicos de biocombustíveis.

Discorda das críticas no sentido de que a aposta no álcool pode provocar uma competição da cultura da cana com outras culturas, gerar falta de alimento e aumento do preço do próprio álcool e de alimentos.

Aponta benefícios com as micro usinas, que aumentam enormemente a produção de carne, leite e adubo. Em geral, a produção de biocombustíveis tem como consequência um aumento na produção de alimentos. É um equívoco a história de que o álcool vai substituir outras plantações, ou diminuir a produção de alimentos. O que vai acontecer é um barateamento do álcool. Essas usinas com tecnologias novas produzem álcool, mas também produzem cachaça, açúcar mascavo e alimentam gado, produzindo carne, leite e adubo orgânico. São o caminho para implantarmos um milhão de micro usinas no Brasil e aumentar enormemente a produção de carne, leite e adubo.

²⁸ CRONIN, David. Biocombustível é solução e problema na Europa. IPS. Disponível em: <<http://www.mwglobal.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=3028>>. Acessado em: 06 mar. 2008.

²⁹ Entrevista ao Com Ciência. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=23&tipo=entrevista>>. Acessado em: 06 mar. 2008.

“O grande risco, que já está acontecendo, é o da compra de terras e usinas, porque o Brasil é o único território capaz de produzir energia renovável em grandes proporções. Nós vamos ser apenas o local onde o álcool será explorado por corporações estrangeiras, que vão distribuir esses combustíveis a nível mundial”.

6. CONCLUSÃO

A simbiose homem-natureza é de tal monta, que a proteção de um implica automaticamente a proteção do outro; a atividade antrópica, da mesma forma que vem sendo decisiva para a degradação da qualidade ambiental e da vida no planeta, ela é também decisiva para a reversão deste processo, cuja manifestação mais preocupante são as drásticas mudanças climáticas em nível global. Como bem se expressa, a respeito, Bruno Kerlakian Sabbag³⁰:

“(…) a teoria ecocêntrica do Direito Ambiental seria nada mais do que uma ilusão do controle, pois parte do pressuposto de que o ambiente necessita da proteção humana para preservar o seu equilíbrio, o que não passa de uma ilusão, pois na verdade nós é que precisamos do ambiente para sobreviver. Esse raciocínio aplica-se ao combate às mudanças climáticas, já que se trata de medida que visa a permitir a manutenção da vida humana na Terra, sob pena de extinção da própria espécie humana. Portanto, ajamos todos nós, imediatamente!”

A responsabilidade comum, mas diferenciada, que permeia a distribuição dos compromissos e ônus entre as Partes, Países Desenvolvidos (Anexo I) e Países em Desenvolvimento, na Convenção-Quadro e no Protocolo de Quioto, é uma imposição ditada pela equidade, pela ética e pela justiça sócio-ambiental.

Esta divisão deve permanecer nas negociações do segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto (período “pós-2012”), sendo intensificadas as medidas de mitigação da mudança global do clima a serem adotadas pelos países do Anexo I.

Ademais, os mecanismos de flexibilização do Protocolo de Quioto, tal qual o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, deve continuar a ser utilizado como forma de induzir que a mitigação da mudança do clima ocorra da forma economicamente mais viável, ao mesmo passo que fomenta o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento.

É expressiva, no Brasil, a disponibilidade de alternativas energéticas providas de fontes limpas e renováveis. O país torna-se com isso celeiro de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) notadamente na área de produção e co-geração de energias alternativas, e sua contribuição, neste particular, é considerável para atenuar o problema energético e o fenômeno global das mudanças climáticas desencadeadas pela aceleração do aquecimento global.

Importantes questões estão a merecer a atenção dos Poderes Públicos e da sociedade brasileira para a adequada formulação ou correção de rumos das

³⁰ SABBAG, Bruno Kerlakian. O Protocolo de Quioto e seus Créditos de Carbono: Manual Jurídico Brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. São Paulo: Editora LTr, 2008. p. 99.

políticas públicas relativas às alternativas energéticas (hidroenergia, termoe-nergia e agroenergia, em especial), ponto crucial das políticas de desenvol- vimento nacional em tempos de mudanças climáticas globais e vigência do Protocolo de Quioto.

Como salientado, a retomada da construção de hidroelétricas de grande por- te, a proliferação das termelétricas, o ressurgimento da importância da energia termoe-nergia, o aumento expressivo da agroindústria sucro-alcooleira visando a produção em grande escala de etanol, colocam à mostra o embate entre os desen- volvimentistas e ambientalistas, com repercussão no Judiciário.

Na judicialização de conflitos que envolvem as políticas governamentais o maior desafio está na adequada ponderação entre critérios técnico-jurídicos (cumprimento dos requisitos constitucionais e legais exigidos) e meta-jurídicos (políticos, econômicos, segurança e ordem públicas). No incidente de Suspensão de Liminar a tônica são estes últimos critérios o que tem possibilitado aos Presi- dentes das Cortes de Justiça a suspensão de eficácia de liminar, tutela antecipada ou sentença desfavoráveis ao Poder Público, de que são exemplo os processos judiciais referentes a licenciamento ambiental de grandes hidrelétricas.

São elogiáveis as diretrizes gerais da política de agroenergia (desenvolvi- mento da agroenergia; agroenergia e produção de alimentos; desenvolvimento tecnológico; autonomia energética comunitária; geração de emprego e renda; otimização do aproveitamento de áreas antropizadas; otimização das vocações regionais; liderança no comércio internacional de biocombustíveis; aderência à política ambiental).

Por isso a proposta de um controle social e judicial prévios para correção tempestiva dos rumos na implantação e execução da política de agroenergia, sus- tentando-se o caráter vinculativo das diretrizes, objetivos e metas dessa política, e preservando-se a discricionariedade administrativa quanto aos meios.

BIBLIOGRAFIA

- CRONIN, David. Biocombustível é solução e problema na Europa. IPS. Disponí- vel em: <<http://www.mwglobal.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=3028>>. Acessado em: 06 mar. 2008.
- DINIZ, Eliezer M. Protocolo de Kyoto. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 52, p. 311-321, abr./jun. 1998, p. 312.
- FRANGETTO, Flávia W.; GAZANI, Flávio R. Viabilização Jurídica do Mecanis- mo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil: O Protocolo de Kyoto e a cooperação internacional. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB – Insti- tuto Internacional de Educação do Brasil, 2002.
- GRAU NETO, Werner. O Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvi- mento Limpo - MDL: uma análise crítica do instituto. São Paulo: Editora Fiúza, 2007.

- HADDAD, Paulo R. O desenvolvimento humano. *Jornal da Tarde*, São Paulo, p. 2, 31 ago. 1998.
- HAWKING, Stephen. A natureza contra-ataca. *Revista Veja*, São Paulo, n. 15, p. 92, 18 abr. 2001.
- HENGEVELD, H. *Understanding Atmospheric Change: a survey of the background science and implications of climate change and ozone depletion*. Environment Canada, Second Edition, 1995.
- KELMAN, Jerson. O Teorema do limite central, a justiça e a questão energética. *Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 83, p. 38-41, jun. 2007.
- PINGUELLI ROSA, L.; DOS SANTOS, M.A. Energy and environment: a survey of CO2 emission sources of Brazil. Apresentação na Six Global Warming International Conference and Expo, April 5-7, 1995, San Francisco, EUA.
- RODRIGUES, José E. R.; BENNATI, Paula P. O ozônio e a poluição do ar. *Revista de Direito Ambiental*, n. 22, p. 147-160, 2001.
- SABBAG, Bruno Kerlakian. *O Protocolo de Quioto e seus Créditos de Carbono: Manual Jurídico Brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo*. São Paulo: Editora LTr, 2008.
- VALLE, Raul Silva Telles do. A crise energética e o apagão da Justiça. *Direito do ISA*. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/nsa/direto/direto_html?codigo=2007-04-25-165847>. Acessado em: 06 mar. 2008.
- YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. O Protocolo de Kyoto e o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada. A experiência e a contribuição japonesas. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). *Direito ambiental em debate*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, v.2. p. 109-120.
- _____. Eficácia das tutelas urgentes. Efeitos dos recursos. Suspensão de liminar e de sentença. In: MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias (Coord.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 364-391.