

Uma análise crítica das diretrizes ambientais do PAC-2 na área de energia

A critical analysis of the environmental policies of PAC-2 in the energy area

Un análisis crítico de las directrices ambientales del PAC-2 en el área de energía

Une analyse critique des lignes directrices environnementales du PAC-2 énergie

*Rodrigo Machado Vilani**
*Carlos José Saldanha Machado***

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar uma análise do Programa de Aceleração do Crescimento-2 (PAC-2) do governo federal (gestão 2003-2010) priorizando, particularmente, a identificação das diretrizes ambientais dos investimentos previstos para a área de energia (petróleo e gás natural). A partir da leitura dos dados existentes no portal eletrônico do PAC-2, ressalta-se a ausência, por parte da administração federal, de um planejamento de longo prazo no uso dos recursos não renováveis evidenciada pela visão imediatista da agenda pública em relação à questão ambiental. Conclui-se, afirmando que o Programa mantém o mesmo viés desenvolvimentista do PAC-1, trazendo pouca inovação em relação à efetivação do modelo constitucional de desenvolvimento nacional, calcado sobre o crescimento econômico, sustentabilidade ambiental, a justiça social e a responsabilidade intergeracional.

Palavras-chave: petróleo e gás natural, Programa de Aceleração do Crescimento 2, sustentabilidade, responsabilidade intergeracional.

Abstract: The aim of this article is to present an analysis of the Programme of Acceleration of Growth-2 (Programa de Aceleração do Crescimento-2) – PAC-2, of the federal government, in particular identifying the environmental policies of the investments anticipated for the energy area (oil and gas). From reading the data available on the PAC-2 website, we emphasize that there is a lack of long-term planning in the use of non-renewable resources by the federal government. This is made evident by the immediatist view of the public agenda regarding the environmental issue. It is concluded that the Programme shows the same developmentalist bias as PAC-1. It brings little innovation with regard to putting into effect the constitutional model of national development which is based on economic growth, environmental sustainability, social justice and intergeneration responsibility.

Keywords: oil and natural gas, Programme of Acceleration of Growth 2, sustainability, inter-generation responsibility.

* Biólogo, Advogado, Doutorando em Meio Ambiente do PPG-MA. Bolsista da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa / FAPERJ. E-MAIL: r_vilani@yahoo.com.br.

** Pesquisador em Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz e Professor do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: carlos.saldanha@pq.cnpq.br.

Introdução

Da leitura crítica das premissas do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) emerge predominantemente a noção de curto de prazo das políticas públicas e a ausência de diretrizes ambientais eficazes. O PAC 2 revigora um modelo de desenvolvimento, contido também no PAC original, que se sustenta, em relação aos aspectos energéticos, sobre a exploração do petróleo e do gás natural. Neste cenário, procuramos analisar a incorporação do ideal de sustentabilidade apresentada pelo PAC 2 a partir do modelo de desenvolvimento nacional sustentável definido pela Constituição Federal.

Cumprido, inicialmente revelar, com base na interpretação do texto constitucional, os limites do desenvolvimento sustentável com ênfase, particularmente, na responsabilidade intergeracional a ser amplamente aplicada como forma de assegurar existência digna às presentes e futuras gerações. Sob este aspecto, ressaltamos a variável temporal, muitas vezes desconsiderada nas abordagens teóricas sobre o tema, mas fundamental para a eficácia de sua aplicação prática, conforme procuraremos demonstrar.

O trabalho está estruturado com base nos dados disponíveis no sítio virtual do PAC 2 (<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/>) em relação aos investimentos previstos para o segmento "Energia" e a análise crítica do Programa, particularmente em relação ao PAC original (<http://www.brasil.gov.br/pac/>). As críticas à forma de elaboração do PAC foram desenvolvidas a partir da literatura especializada e a avaliação dos investimentos previstos, tomando por base, especificamente, a área de "petróleo e gás natural" do PAC, interpretados à luz do modelo de desenvolvimento sustentável proposto pela Constituição Federal.

Finalmente, conclui-se pela discrepância entre a prática política do governo federal (gestão 2003-2010) e o modelo constitucional de sustentabilidade, pela ausência de um planejamento de longo prazo em relação a recursos não renováveis, em flagrante descom-

passo com a responsabilidade intergeracional estabelecida na Carta Magna. A partir destas reflexões, esperamos apontar novos elementos nas discussões acerca dos aspectos negativos negligenciados pela visão imediatista preponderante nas políticas públicas.

Desenvolvimento Sustentável e a Constituição Federal

Inicialmente, é necessário perquirir a origem da expressão desenvolvimento sustentável. Veiga (2006, p. 190) indica ter sido empregada "pela primeira vez em agosto de 1979, no Simpósio das Nações Unidas sobre as Inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento, realizado em Estocolmo, e no qual W. Burger apresentou um texto intitulado "A busca de padrões sustentáveis de desenvolvimento."

Alguns autores (Romeiro 2003, p. 5; LEIS, 1999, p. 146) apontam o surgimento do termo a partir do ecodesenvolvimento, cunhado na década de 1970 como proposta alternativa ao crescimento meramente econômico, e que teve em Ignacy Sachs seu principal teórico.

Único consenso em relação ao surgimento do termo desenvolvimento sustentável é que apenas em 1987, por meio do Relatório "Nosso Futuro Comum" ou Relatório *Brundtland*, em homenagem à presidente da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento *Gro Harlem Brundtland*, cunhou-se o conceito, hoje utilizado mundialmente: "desenvolvimento sustentável é aquele que alcança as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de alcançarem suas próprias necessidades" (UNITED NATIONS, 2008 – tradução livre).

Apesar da crescente literatura sobre desenvolvimento sustentável, não se chegou a uma conceituação doutrinária consensual, pelo contrário, são apontadas críticas relacionadas à sua natureza teórica, vaga e ampla e, assim, com pouca orientação prá-

tica (Farzin, 2002, p. 1; Lenzi, 2005, p. 92; Franza, 2007, p. 144). Jatobá, Cidade e Vargas (2009, p. 62) atribuem um caráter polissêmico ao conceito, característica que acaba por permitir sua apropriação por diversos atores e em defesa de diferentes interesses, constatação, que levou os autores, a afirmar a banalização do termo, fato que tem contribuído para acentuar a distância entre o discurso e a eficácia das políticas ambientais, conforme advertem Fonseca e Bursztyn (2009, p. 19).

Ao englobar o equilíbrio entre o crescimento econômico e as necessidades humanas presentes e futuras, passou a representar uma alternativa à lógica econômica em respeito à capacidade de suporte do planeta, primando pela qualidade de vida e o aumento da vida útil dos recursos naturais (Lima-e-Silva, 1999, p. 76; Gilpin, 1996, p. 206; Goldstein, 2002).

Sob esta perspectiva intertemporal, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada aos 5 de outubro de 1988, delimita cinco pilares para o desenvolvimento sustentável: a) *desenvolvimento nacional* (art. 3º, II); b) *redução das desigualdades regionais e sociais* (art. 3º, III); c) *ordem econômica* (art. 170, *caput*); d) *meio ambiente ecologicamente equilibrado* (art. 225, *caput*); e) *equidade intergeracional* (art. 225, *caput*). Derani (2001, p. 242) destaca que o modelo constitucional não busca o impedimento ao aproveitamento dos recursos naturais, mas, outrossim, afirmar uma exploração equilibrada entre as necessidades das presentes e futuras gerações.

Sachs (2002, p. 35) sintetiza bem a ideia predominante na literatura acerca do tema e, especificamente em relação ao Brasil, aponta o país como um dos países capazes de empreender os “três pilares do desenvolvimento sustentável”, quais sejam: “relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica”.

Seguimos o entendimento do autor, entretanto, somos da opinião de ser imprescindível uma base temporal, de longo prazo, sem a qual, a nosso ver, não se materializa-

riam aquelas apontadas por Ignacy Sachs. A medida intergeracional passou a vigorar com status constitucional, portanto, como diretriz obrigatória para as políticas públicas nacionais.

A predominância da visão imediatista pode ser uma das raízes da perspectiva de infinitude em relação aos recursos naturais. Em relação a esta, Leroy (2002, p. 57) identificou, no Brasil, como um dos fatores que contribuem para a destruição ambiental “a sensação de inesgotabilidade dos recursos”. Essa forma de exploração dos recursos naturais, baseada em sua suposta inesgotabilidade, “indica a limitação do mercado como mecanismo regulador do manejo” destes recursos. No mesmo sentido, “a intervenção do Estado não tem significado uma alternativa eficaz na proteção do meio ambiente e dos recursos naturais” (Gómez, 2001, p. 101-102).

Não podemos, sob pena de fugir ao tema central proposto, caminhar no debate relacionado ao conceito de desenvolvimento sustentável, entretanto, procuramos traçar as linhas básicas para que se possa qualificar uma política pública a partir de um parâmetro de sustentabilidade, particularmente a partir da previsão constitucional acerca do desenvolvimento sustentável. Isso porque, a positivação desse princípio pela Constituição Federal e o reconhecimento das suas diretrizes básicas servirão, por imperativo do “princípio da supremacia das normas constitucionais” (Ferreira, 2008, p. 37), para a verificação da conformidade do PAC com o ordenamento jurídico vigente.

Diante do desafio imposto ao Poder Público pelo uso crescente dos recursos naturais, Porto-Gonçalves (2004, p. 1) chama a atenção para o fato de que “nenhuma sociedade produz o carvão, o petróleo, o ferro, o chumbo, a água e outros minerais”. Na verdade, somos meros extratores de recursos naturais, continua o autor, “o que significa manter prudência no seu uso”. Entendemos que a prudência no uso dos recursos naturais está diretamente ligada ao aspecto temporal, anteriormente ressaltado. Além disso,

como expressão de precaução e prudência resume uma das ideias centrais em relação à sustentabilidade, a de cautela antecipada. Portanto, no que tange ao desenvolvimento sustentável, de acordo com a síntese proposta, este deve estar sediado, consoante os dispositivos constitucionais, sobre a justiça social, a preservação ambiental, a viabilidade econômica e a equidade intergeracional.

a) Equidade intergeracional

Previsto no Princípio 5 da Declaração de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano de 1972) tem por definição que os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados evitando seu esgotamento e de forma distributiva em relação aos benefícios gerados.

Ao instituir a defesa e a preservação do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, o texto constitucional estabelece um "pacto fictício" (Amado, 2009, p. 41) que deve ser assegurado através de políticas ambientais.

Paulo Affonso Leme Machado (2001, p. 45) defende, também, o acesso equitativo aos recursos naturais, mas reconhece as dificuldades de "ordem ética, científica e econômica" na avaliação, pelas gerações presentes, das necessidades futuras. O autor afirma que a reserva equitativa dos bens ambientais passa por medidas que evitem o esgotamento dos recursos.

O esgotamento dos recursos naturais teve sua primeira previsão legal, em âmbito nacional, com a edição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Em 1981, a PNMA, antecipando a ideia de sustentabilidade e de equidade intergeracional, definiu a finalidade de preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente (art. 4º, VI, da PNMA).

Notadamente, a noção de equidade intergeracional pode se confundir à de sustentabilidade, mas requer uma particularização em relação a esta, em nosso entendimento,

pela necessidade de se desvelar o espectro temporal (intergeracional) imprescindível ao modelo de desenvolvimento que se propõe sustentável.

O Princípio 3 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, ressalta que o "direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras."

E, como vimos anteriormente, este é o modelo de desenvolvimento nacional delimitado pela Constituição Federal. Ainda que sua efetivação prática exija a transposição de diversos obstáculos, procuramos aqui traçar alguns dos argumentos necessários para sua aplicação concreta. Reconhecer sua natureza constitucional implica, ainda que óbvio, em revelar a inconstitucionalidade das políticas públicas elaboradas sem a adoção das premissas de sustentabilidade da Carta Magna.

Programa de Aceleração do Crescimento

A presente análise do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e 2) do governo federal (gestão 2003-2010) visa identificar a orientação dada à questão ambiental em relação aos investimentos reservados à área de energia (petróleo e gás natural). Buscamos contribuir para a discussão relativa à introdução da temática ambiental nas ações tomadas pelos diversos setores do Poder Público, especificamente aquelas voltadas para a matriz energética brasileira. O tema é examinado a partir da base de dados existentes no portal eletrônico do PAC (<http://www.brasil.gov.br/pac>) e das críticas publicadas ao Programa por especialistas e em entrevistas à mídia impressa e virtual.

Lançado em 28 de janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é apresentado em seu site oficial como "um novo conceito em investimento [da ordem

de R\$ 503,9 bilhões] em infra-estrutura" (BRASIL, 2008) que engloba um conjunto de políticas econômicas voltado para o incremento dos setores produtivos, com previsão de investimento nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos.

Em material de divulgação do PAC direcionado à imprensa, o governo federal afirmava, em 2007, ter "chegado o momento de ousar para crescer ainda mais. Cresce de forma sustentável e acelerada, uma vez que a economia brasileira tem grande potencial de expansão" (Governo Federal, 2007, p. 2). Perspectiva essa que foi incorporada pelos órgãos da estrutura federal, como a Secretaria Especial de Portos (SEP), ao assegurar, em seu sítio eletrônico, que o "aumento na aplicação de recursos em infra-estrutura [previsto pelo PAC] é fundamental à aceleração do desenvolvimento sustentável" (SEP, 2010). Entretanto, os contrastes entre os objetivos do PAC e a perspectiva do desenvolvimento são muitos. Lourenço (2010), a partir da avaliação de ambientalistas, constatou que as ações previstas, de caráter individual, como "a manutenção de investimentos em energia sem planos ambiciosos para alternativas de geração elétrica, como energia solar ou eólica" são insustentáveis.

Os questionamentos em relação à adoção do princípio da sustentabilidade pelo PAC geraram, em 2007, pelo deputado Antonio Carlos Mendes Thame, proposta à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de realizar fiscalização dos projetos e das atividades de energia, entre outros, contemplados no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), quanto à observância das normas ambientais e dos princípios de desenvolvimento econômico sustentável (Thame, 2007).

Para ampliar a perspectiva em relação às críticas ao PAC, apresentamos considerações de Verdum (2006, p. 7) acerca da linha de ação adotada pelo governo federal (gestão 2003-2010) em relação à agenda ambiental de maneira geral:

A análise da execução orçamentária do governo federal em 2003, 2004 e 2005, particularmente dos programas relacionados mais diretamente com a proteção e uso responsável da biodiversidade no Brasil, infelizmente, está indicando que tanto o governo quanto a sociedade brasileira estão sendo incapazes de virar a própria mesa e a história da baixa execução em programas socioambientais que geram impactos estruturais. A baixa execução financeira de alguns programas e ações voltadas para a proteção das florestas e da biodiversidade, de um recurso financeiro que é visivelmente insuficiente se considerarmos que vivemos num país continental, mostra que há problemas tanto de priorização, gestão e articulação interna do governo, como também uma relativa desarticulação no campo não governamental para monitorar, denunciar e controlar o processo de saqueio, privatização e concentração de recursos.

Neste contexto, podemos constatar que a ausência de premissas ambientais no PAC corresponde a uma visão apenas quantitativa de desenvolvimento que, também no entendimento de Gérson Teixeira (2008), então Diretor de Economia e Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente – MMA, idealiza o PAC como um programa arraigado em um modelo preponderantemente econômico, "onde estão refletidos direta e exclusivamente os interesses do grande poder econômico".

A assertiva do autor pode ser ilustrada pela previsão de gastos com o Campo de Tupi, "primeira reserva delimitada do pré-sal [...] contará com recursos equivalentes a 16,5% do orçamento total do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) – R\$ 504 bilhões." Outro não é o fundamento para aceleração promovida nestes empreendimentos, pois com o "barril acima de US\$ 110, muitos projetos, que antes não eram rentáveis, passam a ser viáveis" (Machado, 2008, p. B3).

No mesmo sentido, de exclusiva diligência econômica na definição do "Programa", des-

vinculado dos “imperativos da nova agenda ambiental” (Teixeira, 2008), caminha Paulo Maldos (2008), Assessor Político do Conselho Indigenista Missionário – CIMI, que afirma a inexistência de responsabilidade social e ambiental como a marca da radicalidade da matriz ideológica do PAC. O assessor do CIMI revela que:

O PAC, tal como foi apresentado, revela a visão de um capitalismo concentrador e dependente, de nenhum modo se propõe democratizante e, muito menos, transformador. É um plano que tem como meta apenas reproduzir a sociedade brasileira atual, em suas imensas desigualdades sociais, projetando no futuro o mesmo país injusto e excludente, que conhecemos há mais de 500 anos (Maldos, 2008).

Em preocupação externada pelos Fóruns da Amazônia Oriental (FAOR) e Ocidental (FAOC), prevê-se, como exemplo da lacuna que persiste entre o planejamento e as realidades regionais, o cenário socioambiental futuro para a Região Norte:

A IIRSA [Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana] e o PAC incidirão significativamente na reestruturação dos territórios, posto os impactos dessas duas estratégias serão profundas e abrangentes na medida em que evidenciarão a disputa pelo acesso e uso desses territórios e, conseqüentemente, de seus recursos naturais. Tal situação ganha contorno todo especial quando se trata da Amazônia na medida em que nesta região se encontram recursos naturais de grande interesse por parte de grandes empresas mineradoras, agroindústrias exportadoras, farmacêuticas, madeireiras, de energia e de biotecnologia, entre outras – a cha-

mada valorização da natureza pelo capital (FAOR; FAOC, 2008).

O PAC, em última análise, figura como mais um programa orientado e direcionado pelo interesse econômico, desfigurando a característica multifacetada da sustentabilidade (ambiental, social, econômica e intergeracional). Diante deste contexto, qual a alternativa para a tradução do princípio do desenvolvimento sustentável no âmbito das políticas públicas nacionais? Recorremos à combinação de três elementos, propostos por Bursztyn (2001, p. 60), para contribuir com a construção de um projeto nacional sustentável: “a visão de longo prazo, uma predisposição a empreender reformas – o que significa vontade política e um arranjo entre as elites dirigentes – e o estabelecimento de instrumentos de indução por parte do poder público.”

Partimos destas notas introdutórias ao PAC para iniciarmos a análise dos investimentos previstos para o setor energético, de maneira geral, para nos determos, especificamente, nos investimentos em petróleo e gás natural e verificar a viabilidade de incorporação da variável ambiental nas diretrizes públicas deste segmento.

PAC Energia

Os objetivos apresentados pelo PAC para a área de investimentos em “Geração e Transmissão de Energia Elétrica” são “garantir a segurança do suprimento e a modicidade tarifária da energia elétrica” (Brasil, 2008).

A questão não é apenas garantir o suprimento de energia, mas que haja distribuição equitativa, atendendo a população como um todo, eliminados os desperdícios e os privilégios dos grandes centros consumidores.

Para tanto, o governo pode, por exemplo, lançar mão de instrumentos para estimular, incentivar ou financiar, conforme o caso, a adoção de tecnologias ou sistemas de pro-

dução que apresentem desempenho o mais próximo possível do 0% de desperdício.

Ainda assim, o temor de um novo apagão, a crise energética, que atingiria fortemente a grande produção privada, comanda e subverte a destinação das verbas do programa de aceleração do crescimento econômico, a qualquer custo social e ambiental.

Procuramos evidenciar esta constatação com os valores totais previstos para infraestrutura energética, pelo PAC, no período 2007-2010, ainda que não correspondam aos gastos realizados, não há distorção em nossa análise que está voltada para o planejamento:

- Geração de energia elétrica:
R\$ 65,9 bilhões;
- Transmissão de energia elétrica:
R\$ 12,5 bilhões;
- Petróleo e gás natural:
R\$ 179 bilhões;
- Combustíveis renováveis:
R\$ 17,4 bilhões.

Obviamente, que, do total de R\$ 274,8 bilhões previstos para energia, salta aos olhos a diferença entre os investimentos em combustíveis fósseis (65,1%) e renováveis (6,3%). Diversificar a matriz energética não é um objetivo, ao menos pelos valores apresentados, prioritário do governo, que ambiciona uma participação nas negociações energéticas mundiais como grande produtor de petróleo e gás natural. Isso porque, países como China e Estados Unidos (EUA) têm se alternado como os principais líderes mundiais em investimentos em fontes renováveis de energia. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em relatório referente ao ano de 2009, aponta a China como o maior investidor individual do setor de energia renovável no mundo (RIVES, 2010). Também em relação ao ano de 2009, a entidade americana *Pew Environmental*

Group apresentou relatório com resultados semelhantes, indicando um investimento de aproximadamente R\$ 62 bilhões por parte da China em energia limpa, calculado como sendo o dobro do valor realizado pelos EUA (China, 2010). Reportagem do *Estado de São Paulo*, de 25 de março de 2010, que apresentou esses últimos resultados (China, 2010), apontou o Brasil, segundo *ranking* da *Pew*, "em quinto lugar na lista entre os países do G20, tendo investido aproximadamente R\$ 13,2 bilhões, atrás da China, EUA, Grã-Bretanha e Espanha". Os EUA parecem procurar reverter esse quadro e têm previsão de dobrar a capacidade de geração de energia renovável nos próximos dois anos, até 2012, tendo iniciado investimentos da ordem de R\$ 180 bilhões em projetos de ciência e tecnologia, conforme relatório oficial da Casa Branca reportado por Conceição (2010).

Mesmo distante do nível de investimentos apresentados por China e EUA, o PAC 2 afirma priorizar "alternativas sustentáveis" para a geração de energia, citando entre medidas previstas a adoção de um "modelo de usinas hidrelétricas inspirado nas plataformas de petróleo, que reduz o impacto ao meio ambiente durante a construção e a operação" (Brasil, 2010a, p. 8) e de "medidas de promoção da eficiência energética, que tem como objetivo a economia de energia, a redução da emissão de gases de efeito estufa" (idem, p. 9).

Paradoxalmente, o PAC 2 tem a meta de consolidar o Brasil como "um dos países com a matriz energética mais limpa", através de investimentos em agroenergia, com destaque para os biocombustíveis e etanol, acelerando o processo de exploração das reservas do Pré-Sal, com investimentos em pesquisas exploratórias, perfuração de poços e construção de plataformas (BRASIL, 2010a, p. 9). Em números, temos a seguinte previsão preliminar de gastos com o setor energético (Quadro 1):

Eixos	2011-2014	Pós 2014	Total
Geração de energia elétrica	113,7	22,9	136,6
Transmissão de energia elétrica	26,6	10,8	37,4
Petróleo e gás natural	281,9	593,2	875,1
Marinha mercante	36,7	-	36,7
Combustíveis renováveis	1,0	-	1,0
Eficiência energética	1,1	-	1,1
Pesquisa mineral	0,6	-	0,6
Total	461,6	626,9	1.088,5

Quadro 1 – Investimentos em infraestrutura energética previstos no PAC 2

Fonte: PAC 2 (BRASIL, 2010a)

Mantida a premissa ideológica do PAC, o PAC 2 dá continuidade à pequena proporção de investimentos na diversificação da matriz energética; direciona 80,3% dos investimentos para a área de petróleo e gás natural contra 0,1% para combustíveis renováveis.

Em relação ao eixo geração de energia elétrica o país segue a tendência de uso de fontes hídricas que engloba 85% (R\$ 116,2 bilhões) do total de investimentos (R\$ 136,6 bilhões). Aqueles valores correspondem a 54 novas usinas hidrelétricas, sendo 44 convencionais, com potencial de 32.865MW, e 10 do tipo plataforma, que poderão gerar 14.991MW (Brasil, 2010a, p. 76).

Ainda dentro do total previsto para “geração de energia elétrica” as ‘fontes alternativas’ serão atendidas por R\$ 9,7 bilhões, ou seja, aproximadamente 7% do total. Isto para a operação de 71 parques eólicos e 3 termelétricas a base de biomassa que responderão, respectivamente, por 1.803MW e 224MW de potência instalada (Brasil, 2010a, p.80).

No título que se refere aos combustíveis renováveis, encontramos as diretrizes direcionadas ao etanol e ao biocombustível, com previsão de investimentos totais de R\$ 17,4 bilhões, entre novas usinas e dois alcoolduto/

oliduto (Brasil, 2010d). Das diretrizes definidas para este ‘eixo’ destacamos a que trata de “assegurar a liderança do Brasil como fornecedor mundial de etanol” (Brasil, 2010a, p. 94).

Em síntese, a conclusão a que se chega, fundada sobre os investimentos analisados do governo federal (gestão 2003-2011) através do PAC e do PAC 2, é a de que predominam aqueles centrados na exploração do petróleo e do gás natural. A partir desta constatação, releva-se a falta de interesse em diversificar a matriz energética nacional, evidenciado pelo avulto de recursos destinados às usinas hidrelétricas e à exploração de combustíveis fósseis. Enfim, desqualifica-se o potencial natural do país para fontes alternativas, investindo na exploração maciça de um recurso finito, tendo, por consequência, o esgotamento de uma reserva ambiental e o baixo desenvolvimento de conhecimento e tecnologia em energias renováveis, entre outros.

PAC Petróleo e Gás Natural

São apresentados os dados de aumento da produção média diária do país nos últimos 3 anos (Gráfico 1):

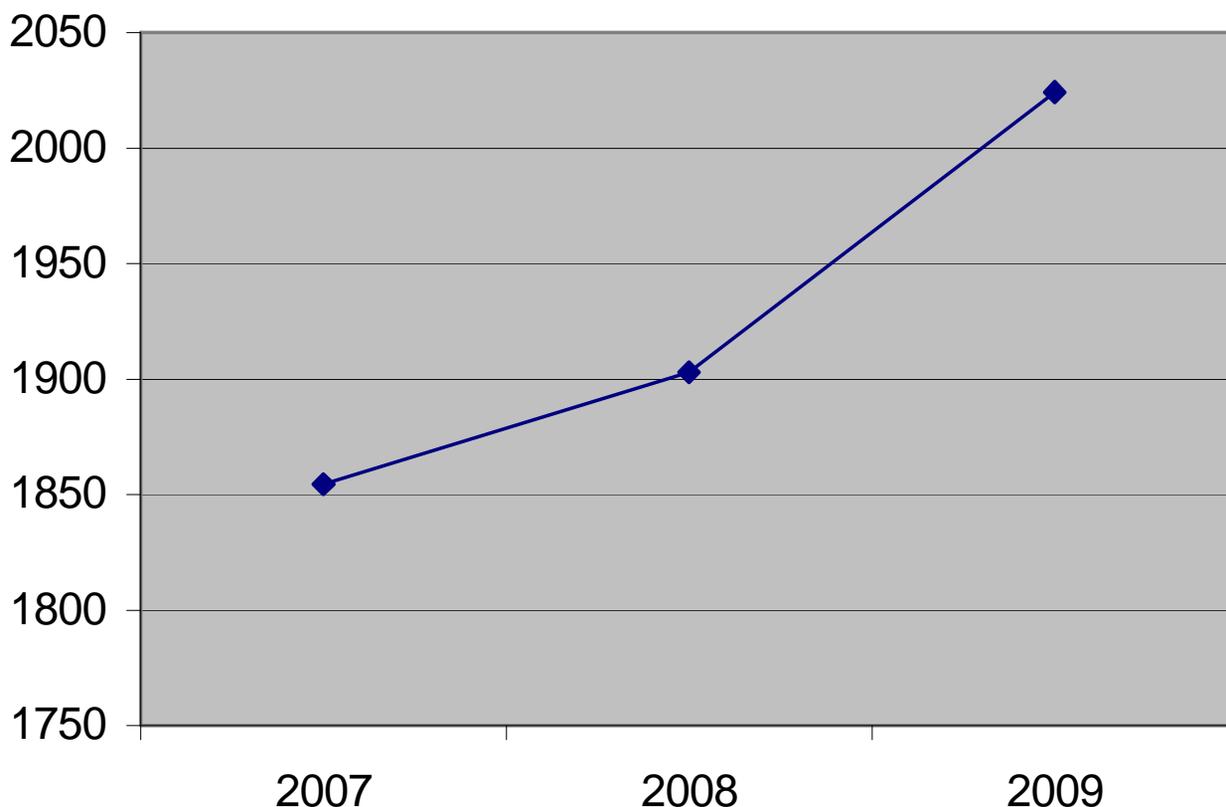


Gráfico 1 – Produção anual média em barris/dia (óleo + gás). Elaborado a partir de Brasil, 2010b.

No mesmo período, visando estimular o aumento da produção, foram colocadas em operação 13 novas plataformas, realizadas a 9ª e a 10ª rodada de licitação, em 2007 e 2008 respectivamente (Brasil, 2010b).

No tocante ao petróleo e ao gás natural, a meta é a ampliação da produção, conforme mencionado anteriormente, através de ações como pesquisas exploratórias, perfuração de poços, construção de plataformas e desenvolvimento da produção. O governo destaca a necessidade de “consolidar as atividades existentes e desenvolver as descobertas no Pré-Sal, explorando as reservas e ampliando a produção” (Brasil, 2010a, p.87).

Na exploração do Pré-Sal estão previstos 17 testes de longa duração (TLD) e o início da produção em 4 campos. Para tanto, serão utilizados 28 sondas e 8 plataformas do tipo FPSO (*Floating, Production, Storage and Offloading*), com um investimento total de R\$ 125,7 bilhões, dos quais R\$ 64,5 no período entre 2011 e 2014 (Brasil, 2010a, p. 88).

Os investimentos se devem às expectativas de inserção do Brasil nas mesas internacionais de negociação a partir da previsão que o depósito total de petróleo no Pré-Sal ser superior a 30 bilhões de barris¹, segundo dados apresentados pela ANEEL (2008, p. 107). Estas estimativas do Pré-Sal elevam o status nacional ao dos grandes produtores mundiais o que, ainda segundo a ANEEL (2008, p. 107), levou o país a ser convidado pelo Irã a compor a OPEP.

No mesmo período há previsão de investimentos para a infraestrutura de transporte de gás natural de R\$ 8.2 bilhões e outros R\$ 1,1 bilhão para o chamado Pós-2014 (BRASIL, 2010a, p. 92).

Considerações finais

As dificuldades conceituais relativas ao desenvolvimento sustentável não podem ser-

vir de obstáculos à aplicação prática do ideal central contido em sua definição, qual seja o de estabelecimento de diretrizes para um crescimento econômico, socialmente justo e ambientalmente equilibrado. Na tentativa de contribuir com os esforços teóricos de efetivação do conceito de desenvolvimento sustentável, procuramos fortalecer o debate acerca da importância de sua implementação tanto através de ações governamentais como pela iniciativa privada, sob pena de se esvaizar seu conteúdo e credibilidade, construídos há mais de duas décadas.

Diante do exposto, nos parece evidente a distância que separa o discurso pelo desenvolvimento sustentável da prática política traduzida no Programa de Aceleração do Crescimento que, apesar de incorporar aquela proposta, se propõe mantenedor da perspectiva de curto prazo, fragmentária e isolada que, tradicionalmente, permeia a agenda pública nacional. Seguindo este entendimento, a linha da atuação estatal em relação à preservação ambiental, evidenciada pelo PAC 2, visa apenas justificar o modelo desenvolvimentista, baseado exclusivamente sobre o crescimento econômico.

A análise apresentada do Programa de

Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), em comparação à primeira versão do PAC, vem representar os obstáculos à materialização do "desenvolvimento sustentável". Isso porque, ainda que de forma velada, impõe ao isolamento a questão ambiental em relação aos programas ou ações governamentais e contraria o próprio texto constitucional ao assegurar o predomínio do modelo desenvolvimentista econômico.

A proposta central do trabalho é, portanto, ressaltar a equidade intergeracional como premissa fundamental das políticas públicas com vistas ao desenvolvimento sustentável, ao lado da justiça social, da preservação ambiental e do crescimento econômico.

O desfecho pretendido passa ao largo de soluções imediatas e de fácil alcance. Pressupõe, no extremo oposto, amplo debate, a ser erigido sobre propostas para a efetivação do modelo de desenvolvimento sustentável na qualidade de diretriz pública obrigatória para a elaboração das políticas e ações governamentais dos diferentes setores do governo que, em última análise, encontram-se vinculados a um objetivo único, assegurar existência digna para as presentes e as futuras gerações.

Referências bibliográficas

- AMADO, Frederico Augusto di Trindade. *Direito ambiental sistematizado*. São Paulo: Método, 2009.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. *Atlas de energia elétrica do Brasil*. Brasília: ANEEL, 2008.
- BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/>>. Acesso em: 01 jan. 2008.
- _____. PAC 2. Brasília: 29 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/>>. Acesso em: 13 abr. 2010a.
- _____. Programa de aceleração do crescimento: balanço de 03 anos. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/por-balanco/balanco-3-anos/infografico-3-anos/balanco-3-anos>>. Acesso em: 13 abr. 2010b.
- _____. Programa de aceleração do crescimento: investimentos. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/por-acoas/pac/energetica>>. Acesso em: 13 abr. 2010c.
- _____. Programa de aceleração do crescimento: biocombustíveis. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/por-acoas/pac/biocombustiveis>>. Acesso em: 13 abr. 2010d.

www.brasil.gov.br/pac/investimentos/por-acoes/energetica/biocombustiveis-etanol-e-biodiesel/image_view_fullscreen>. Acesso em: 13 abr. 2010d.

- BURSZTYN, Marcel. Políticas públicas para o desenvolvimento (sustentável). In: _____ (org.). *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 59-76.
- CHINA ultrapassou EUA como maior investidor em energia limpa em 2009. *O Estado de São Paulo*, 24 ago. 2010. Planeta. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,china-ultrapassou-eua-como-maior-investidor-em-energia-limpa-em-2009,529547,0.htm>>. Acesso em: 19 out. 2010.
- CONCEIÇÃO, Ana. EUA devem dobrar produção de energia renovável até 2012. *O Estado de São Paulo*, 24 ago. 2010. Economia. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/not_32800.htm>. Acesso em: 19 out. 2010.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2 ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- FAOR - FÓRUM DA AMAZÔNIA ORIENTAL; FAOC - FÓRUM DA AMAZÔNIA OCIDENTAL. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Programa de Aceleração do Crescimento: desafios na construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável com cidades justas e democráticas na Amazônia*. Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br/content,0,0,1876,0,0.html>>. Acesso em: 01 jan. 2008.
- FARZIN, Y. Hossein. Can an exhaustible resource economy be sustainable? *Social Science Research Network*, 2002. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=317933>. Acesso em 02 dez. 2008.
- FERREIRA, R. M. Direito ambiental e a interpretação da Constituição brasileira de 1988: um critério democrático. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 16, p. 33-40, out./dez. 2008.
- FONSECA, Igor; BURSTY, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.
- FRANZA, Jorge Atilio. *Tratado de derecho ambiental*. Buenos Aires: Ediciones Juridicas, 2007.
- GILPIN, A. *Dictionary of environment and sustainable development*. Chichester: John Wiley & Sons, 1996.
- GOLDSTEIN, B. D. *Sustainable development: encyclopedia of public health*. The Gale Group Inc: Encyclopedia.com, 2002. Disponível em: <<http://www.encyclopedia.com>>. Acesso em 25 mar. 2009.
- GÓMEZ, William Héctor. Desenvolvimento sustentável, agricultura e capitalismo. In: BECKER, Dinizar Fermiano (org). *Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?* 3 ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001. p. 95-116.
- GOVERNO FEDERAL. *Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010*. Material de divulgação para a imprensa. Brasília, 2007.
- JATOBA, Sérgio Ulisses Silva; CIDADE, Lúcia Cony Faria; VARGAS, Glória Maria. Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 47-87, jan./abr. 2009.
- LEIS, Héctor Ricardo. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.
- LENZI, Cristiano Luis. *Sociologia ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade*. Bauru: EDUSC, 2006.
- LEROY, Jean Pierre et al. *Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você?* 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

- LIMA-E-SILVA, Pedro Paulo *et al.* *Dicionário brasileiro de ciências ambientais*. Rio de Janeiro: Thex, 1999.
- LOURENÇO, Luana. PAC 2 não considera desenvolvimento sustentável, criticam ambientalistas. *Agência Brasil*, 30 mar. 2010. Disponível em: <<http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/pac-2-nao-considera-desenvolvimento-sustentavel-criticam-ambientalistas/>>. Acesso em: 19 out. 2010.
- MACHADO, Pedro Soares Roberto. Petróleo e gás terão investimentos de ao menos US\$ 72 bi. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 abr. 2008. Dinheiro. B3.
- MACHADO, Paulo Affonso. Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *O desafio ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 2004. (Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização).
- MALDOS, Paulo. *Desenvolvimento: explorar ou emancipar?* Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br/content,0,0,1864,0,0.html>>. Acesso em: 01 jan. 2008.
- MONTIBELLER FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. 2 ed. rev. Florianópolis: UFSC, 2004.
- RIVES, Karin. *Investimentos em energia renovável superam projetos de combustível fóssil: políticas nacionais de energia renovável incentivam investimentos, informa relatório*. Disponível em: <<http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=9245&submenu=&itemmenu=21>>. Acesso em: 19 out. 2010.
- ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (orgs.). *Economia do meio ambiente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 1-29.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS. *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/programas-e-projetos/pac/>>. Acesso em: 19 out. 2010.
- TEIXEIRA, Gérson. *O Programa de Aceleração do Crescimento e o Meio Ambiente*. Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br/content,0,0,1866,0,0.html>>. Acesso em: 01 jan. 2008.
- THAME, Antônio Carlos Mendes. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Proposta de fiscalização e controle, n. 1, 2007. Câmara dos Deputados, Brasília, 2007. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=475667>. Acesso em 19 out. 2010.
- UNITED NATIONS. *Our Common Future, Chapter 2: towards sustainable development*. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2008.
- VEIGA, José Eli. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- VERDUM, Ricardo. *A dívida socioambiental do Governo Lula*. Brasília: INESC, 2006. p. 7. Nota técnica.

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo analizar el Programa de Aceleración del Crecimiento-2 (PAC-2) del gobierno federal (gestión 2003-2010) priorizando, en particular, la identificación de las directrices ambientales de las inversiones previstas para el área de energía (petróleo y gas natural). A partir de la lectura de los datos existentes en el portal electrónico del PAC-2, se resalta la ausencia, de parte de la administración federal, de un planeamiento de largo plazo en el uso de los recursos no renovables evidenciado por la visión inmediatista de la agenda pública con relación a la cuestión ambiental. Se concluye afirmando que el Programa mantiene el mismo sesgo desarrollista del PAC-1, alcanzando poca innovación en lo que toca a la realización del modelo constitucional de desarrollo nacional, basado en el crecimiento económico, sostenibilidad ambiental, justicia social y la responsabilidad intergeneracional.

Palabras-clave: petróleo y gas natural, Programa de Aceleración del Crecimiento 2, sostenibilidad, responsabilidad intergeneracional.

Resumé: Le présent document analyse le Programme d'Accélération de la Croissance-2 (PAC-2) du gouvernement fédéral (période 2003-2010) et cherche à identifier les lignes directrices de l'usage de l'environnement proposés au domaine de l'énergie (pétrole et gaz naturel). Après la lecture des données du portail électronique du PAC-2, l'étude met en évidence l'absence, par l'administration fédérale, d'une planification à long terme dans l'utilisation des ressources non renouvelables. Il y a la prédominance d'un concept d'exploitation des ressources qui vise l'avantage immédiat, comportement caractéristique du monde de l'entreprise de pétrole. La principale conclusion de cette étude est que le Programme a le même biais du développement du PAC-1, ce qui porte peu d'innovation par rapport à la mise en place du modèle constitutionnel de développement fondé sur la croissance nationale, la durabilité environnementale, la justice sociale et la responsabilité entre les générations.

Mots clés: pétrole et gaz naturel, programme d'accélération de la croissance 2, durabilité, responsabilité intergénérationnelle. (révisée)

Notas

1 A relevância da descoberta do Pré-Sal se deve à comparação com as reservas totais nacionais até então conhecidas, de aproximadamente de 12,6 bilhões (ANEEL, 2008, p. 107).

