



ESTADO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL: água, biomassa e petróleo (1992 - 2012)

Cássia Natanie Peguim ¹

RESUMO:

Compreender como o Estado brasileiro faz uso dos recursos naturais geradores de energia - água, biomassa, petróleo - e identificar como este uso posiciona o Brasil dentre os países latino-americanos no contexto da consolidação do neoliberalismo na América Latina e da institucionalização da demanda internacional por políticas promotoras de *desenvolvimento sustentável*: aí está o desafio! Aqui propomos dialogar sobre os objetivos e problematizações da pesquisa em andamento, intitulada *O Brasil e o Desenvolvimento Sustentável: Estado e recursos naturais (1992 – 2012)*. O instrumental teórico-metodológico adotado é o da *História Ambiental*, objetivando identificar e compreender as relações que os seres humanos estabelecem com o mundo natural. Em específico, identificar e compreender as formas de apropriação da natureza pelo Estado brasileiro, observando suas percepções, ideias e valores sobre os recursos naturais geradores de energia e a dinâmica de adaptação aos obstáculos do seu crescimento. Na década de 1990 as políticas neoliberais levaram à desestatizações em um momento de pressão pelos recursos naturais geradores de energia ao mesmo tempo em que o Brasil apresenta visibilidade na discussão sobre fontes energéticas não poluidoras, como a hidrelétrica e a gerada por biomassa. Essa trajetória é interrompida com a descoberta e exploração do Pré-sal, uma fonte fóssil de energia. No período, a preocupação com a segurança energética perpassa a ação do Estado.

Palavras-chave: Estado; Recursos Naturais; Brasil; Desenvolvimento Sustentável

¹ Doutoranda em História (Programa de Pós-graduação em História e Sociedade; Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Assis, Brasil). Bolsista FAPESP. cassianatanie@gmail.com

O Brasil sempre esteve presente no debate sobre o *desenvolvimento sustentável*. O país foi porta-voz das reivindicações das economias em desenvolvimento na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), apresentou a “Iniciativa Brasileira de Energia” na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002) e sediou a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro, 2012). Essa atuação está relacionada aos recursos naturais existentes em seu território.

Na definição do conceito *desenvolvimento sustentável*, o uso dos recursos naturais pelos Estados deveria ser precedido da conservação para as gerações futuras, viabilizada por meio de padrões de monitoramento e divulgação de sua qualidade e uso (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988). A minimização dos impactos sobre a qualidade do ar, da água e de outros recursos e elementos naturais, a fim de manter a integridade global do ecossistema, são postos como elementares ao desenvolvimento sustentável, mas também ao crescimento econômico. Princípios inseridos na política internacional na ocasião da *Rio 92*.

Água, biomassa e petróleo podem ser compreendidos como recursos utilizados pelo Estado brasileiro, no período de 1992 a 2012, e mesmo anteriormente a ele, como alavancas para o seu crescimento. Colocamos aqui a questão: como o Estado brasileiro respondeu às prerrogativas de um crescimento que deveria ser sustentável?

Nos vinte anos que separam as conferências realizadas no Rio de Janeiro, a disponibilidade de recursos hídricos colocou o tema água como estratégico na política brasileira de geração de energia a partir de fontes não poluidoras. Posicionando o país favoravelmente no debate sobre mudanças climáticas. Essa posição foi reforçada com o investimento em pesquisas sobre a geração de energia a partir da biomassa da cana-de-açúcar. No entanto com a descoberta de petróleo na camada Pré-sal uma fonte fóssil de geração de energia ganha destaque nas políticas estatais. Desenha-se um impasse entre as políticas de Estado e as metas acordadas nas cúpulas da ONU sobre desenvolvimento sustentável.

Nesta comunicação de pesquisa propomos dialogar sobre os objetivos e problematizações da pesquisa intitulada *O Brasil e o desenvolvimento sustentável: Estado e recursos naturais (1992 - 2012)*. Direcionada para a obtenção do doutorado em História e Sociedade, a pesquisa objetiva compreender como o Estado brasileiro faz uso dos recursos naturais geradores de energia - água, biomassa, petróleo; e identificar como este uso posiciona o Brasil dentre os países latino-americanos no contexto da

consolidação do neoliberalismo na América Latina e da institucionalização da demanda internacional por políticas promotoras de desenvolvimento sustentável.

METODOLOGIA

Optamos pelos métodos e formas de análise da História Ambiental, examinando as relações entre os seres humanos e, dentro e a partir delas, a análise das relações que se estabelecem com o mundo natural. Principalmente “as formações sociais e econômicas e os agravos que estas desencadeiam no mundo natural” (Martinez. 2006). Trabalhando com a percepção (1) do processo de apropriação do mundo natural ao longo do tempo e (2) do impacto das ideias e políticas sobre o meio ambiente na organização da sociedade contemporânea (Worster. 1991).

Devemos pensar a relação ser humano/mundo natural a partir de três características do Estado brasileiro quanto a políticas ambientais: (1) “priorização do crescimento econômico e da industrialização sobre a conservação e o uso racional de recursos naturais”; (2) “consideração de problemas ambientais de acordo com os preceitos de soberania e segurança nacional” e (3) a “compartimentação apertada e sobreposta da gestão ambiental dentro do aparato burocrático brasileiro” (Guimarães & Bezerra. 2011).

Propomos reconstituir e analisar o uso dos recursos naturais geradores de energia com especial atenção à forma como água, biomassa e petróleo são percebidos e avaliados pelo Estado, considerando-se a visibilidade internacional do Brasil e a sua atuação na elaboração de políticas de *desenvolvimento sustentável*.

Ao final da pesquisa esperasse concretizar uma reflexão sobre os limites internos e externos da dinâmica do crescimento econômico capitalista com atenção à sua demanda energética, refletindo sobre a base energética fóssil, a economia da escassez de recursos energéticos e as formas de acumulação por apropriação dos bens naturais comuns, sejam por privatizações ou pelo Estado (Altvater, 2010).

Propomos a identificação das normas e orientações para o uso dos recursos naturais geradores de energia - água, biomassa e petróleo; estabelecidas na documentação elaborada em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002) e da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012) e das normas e orientações para o uso destes recursos estabelecidas na legislação brasileira.

Observamos as ações do Estado brasileiro quanto ao uso de recursos naturais geradores de energia e políticas de desenvolvimento sustentável contidos nos artigos da *Revista CEPAL* e nos

capítulos do *Panorama da Inserção Internacional da América Latina e do Caribe* a fim de identificar como este uso posiciona o Brasil dentre os países latino-americanos no contexto da consolidação do neoliberalismo na América Latina e da institucionalização da demanda internacional por políticas promotoras de desenvolvimento sustentável.

A pesquisa também se apoia na leitura da bibliografia sobre desenvolvimento sustentável, recursos naturais, energia e Estado, no Brasil e na América Latina, incorporando pesquisas da área de História, Geografia, Economia e Ciências Políticas. Os resultados e discussões preliminares apresentados aqui são fruto da leitura da bibliografia selecionada seguindo-se os objetivos elencados e o marco teórico exposto.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O estabelecimento de regimes ambientais internacionais trouxe a tona o papel das riquezas naturais das nações como um dos aspectos determinantes no processo de desenvolvimento (Guimarães & Bezerra. 2011). A *Rio 92* simboliza a institucionalização deste regime ao reunir meio ambiente e desenvolvimento como tema de uma cúpula da ONU pós Guerra Fria. O Brasil, país rico em recursos naturais, no papel de anfitrião da conferência, nutria expectativas por novas políticas econômicas internacionais seguidas de inovação no modelo de desenvolvimento (Peguim. 2015).

O Estado brasileiro estava em transformação nos anos 1990. O país passava pelo *impeachment* do primeiro presidente eleito após a ditadura civil-militar e por reformas de inspiração neoliberal, iniciadas com Fernando Collor e ampliadas com Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002 (Martinez. 2006). As democracias latino-americanas eram limitadas e os problemas econômicos impactavam negativamente as variáveis sociais (Laurell et al. 2009).

Na última década do século XX, a integração energética da América Latina foi impulsionada pelo neoliberalismo e foi anexada à pauta do Mercado Comum do Sul – Mercosul, criado em 1991 (Iglesias et al. 2015). O consumo de eletricidade no Brasil aumentou em razão da eletrificação crescente do país e da instalação de indústrias eletro-intensivas (Goldemberg & Lucon. 2007). No entanto, o investimento e a administração do setor energético brasileiro não couberam ao Estado, mas a iniciativa privada.

O processo de desestatização do setor elétrico² foi seguido da flexibilização do monopólio estatal do petróleo³, com consequente abertura para o mercado mundial. Cenário vinculado a uma

² A partir de 1995, a produção e distribuição de energia no Brasil são vinculadas aos chamados “leilões de energia”, que são a partir de então administrados pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL que tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e

política de disponibilidade de recursos e menores restrições ambientais com o objetivo de atrair a transferência de indústrias (Albavera. 1995). No entanto:

O afluxo de empresas para os países em desenvolvimento gerava uma maior demanda para os sistemas de geração de energia, aumentando a pressão sobre os Estados a fim de que alcançassem a segurança energética. Consequentemente houve maior pressão sobre os recursos naturais geradores de energia (Peguim. 2017).

O que ocorre em paralelo a promessa de redução de gases de efeito estufa acordada na *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*, em 1992, aprovada pelo Congresso Nacional mediante o Decreto Legislativo n.º 1, de 03.02.1994 e promulgada pelo Decreto n.º 2.652, de 01.07.1998.

A partir da primeira década do século XXI, “têm-se a recuperação da soberania dos Estados nas decisões sobre energia e um impulso à integração geopolítica” (Iglesias et al. 2015). O Brasil, que realiza acordos pela integração energética da América Latina desde a década de 1960, se integra a União das Nações Sul-americanas – Unasul, criada em 2007 (Iglesias et al. 2015). No mesmo período, o país busca um estreitamento com os países da América do Sul a partir da retomada da cooperação sul-sul (Iglesias et al. 2015).

Com a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), a privatização do setor elétrico foi interrompida. Há uma retomada pelo Estado da propriedade dos recursos nacionais geradores de energia. Mas desacompanhada de uma revisão das privatizações anteriores (Sader. 2013). A busca pela segurança energética levou a criação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNB (2004) e a prospecção de petróleo em águas profundas (Martinez & Colacios. 2016).

A descoberta do petróleo do *Pré-sal*, em 2007, e o início da exploração modificou a posição brasileira quanto às políticas energéticas:

Os anos de incentivo às hidrelétricas e o programa do Álcool (Proálcool) haviam posicionado o Brasil entre os países adeptos das fontes alternativas em sua matriz energética e que diminuía, ainda que timidamente, a sua dependência dos combustíveis fósseis. O Pré-sal altera essa realidade. As imensas reservas realinham o Brasil entre aqueles países que estão na dependência do petróleo e no jogo econômico mundial (Martinez & Colacios. 2016).

Em 2012, segundo ano da gestão Dilma Rousseff, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - *Rio+20*. A participação do Brasil foi marcada pela

diretrizes do Governo Federal. Conferir em: Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica; disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.

³ Promovida a partir da promulgação da Lei 9.478/97, conhecida como “Lei do Petróleo”, alterando a Lei 2004/53 que estabelecia o monopólio estatal.

comemoração da inserção de programas de incentivo a fontes renováveis de energia, globalização do acesso à energia elétrica e redução da emissão de gases de efeito estufa decorrentes do transporte. A ampliação do programa *Luz para Todos* e a construção da hidrelétrica de Belo Monte, ambos vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC deram a tônica da apresentação das políticas brasileiras promotoras de *desenvolvimento sustentável* no painel *Energia e Infraestrutura* no Pavilhão Brasil, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável ⁴.

Quais foram os desdobramentos das conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento sobre as políticas do Estado brasileiro para o uso dos recursos naturais geradores de energia? Para respondê-la talvez tenhamos que considerar o processo de internacionalização e privatizações dos anos 1990, com maior abertura para as empresas detentoras de tecnologia, a busca pela construção de uma visibilidade internacional na política ambiental e a retomada de um Estado desenvolvimentista na primeira década do século XXI. Nessas disputas a segurança energética parece ter oferecido o *ajuste* da percepção dos recursos naturais e de seu uso para a geração de energia. Em que medida o desenvolvimento sustentável também foi considerado neste ajuste é uma pergunta que acompanha o desenvolvimento desta pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, ao Laboratório de História e Meio Ambiente – LABHIMA e à orientação do professor Paulo Henrique Martinez.

REFERÊNCIAS

- Albavera F S 1995. El actual debate sobre los recursos naturales. *Revista CEPAL*. (56) 1995.
- Altvater E 2010. *O fim do capitalismo como conhecemos: uma crítica radical ao capitalismo*. Trad. Peter Naumann. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro. 363pp.
- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento 1988. *Nosso Futuro Comum*. FGV, Rio de Janeiro. 430pp.
- Goldemberg J, Lucon O 2007. Energia e Meio Ambiente no Brasil. *Estudos Avançados*. 21(59).

⁴ Informações vide acervo fotográfico pessoal da proponente. O Pavilhão Brasil foi estruturado de forma a apresentar as políticas públicas federais sobre os temas Inovação e Produção Agrícola Sustentável; Inclusão Social e Cidadania; Energia e Infraestrutura; Turismo, Grandes Eventos e Cultura; e Meio Ambiente.

Cássia Natanie Peguim

Guimarães R P, Bezerra J 2011. Novas questões ou velhos problemas: a posição do Brasil na agenda internacional do meio ambiente. In Ferreira L C. *A questão ambiental na América Latina: teoria social e interdisciplinaridade*. Editora Unicamp, Campinas. p.83-98.

Iglesias E et all 2015. *Os desafios da América Latina no século XXI*. Edusp, São Paulo. 423pp.

Laurell A C et all. 2009. *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. Trad. Rodrigo Leon Contrera. Cortez, São Paulo, 244pp.

Martinez P H. 2006. *História Ambiental no Brasil: pesquisa e ensino*. Cortez, São Paulo, 120 pp.

Martinez P H, Colacios R D 2016. Pré-sal: Petróleo e políticas públicas no Brasil (2007-2016). *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*. 1 (5).

Peguim C N 2015. Cássia Natanie. *Meio ambiente e desenvolvimento: a construção do debate ambiental em O Correio da UNESCO (1972-1992)*. MSc. Dissertation. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho: Faculdade de Ciências e Letras, Assis, 154pp.

Peguim C N 2017. Desenvolvimento sustentável e recursos naturais: o Brasil (1992 - 2002). In ANPUH. *Anais do XXIX Simpósio Nacional de História - Contra os preconceitos: história e democracia*, Brasília, (1).

Sader E 2013. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Boitempo, São Paulo, FLACSO Brasil, Rio de Janeiro, 370pp.

Worster D 1991. Para fazer história ambiental. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, 4 (8).

STATE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN BRAZIL: water, biomass and oil (1992 - 2012)

ABSTRACT:

Understand how the Brazilian government makes use of the natural resources that generate energy - water, biomass, oil - and to identify how this use positions Brazil among the Latin American countries in the context of the consolidation of neoliberalism in Latin America and the institutionalization of international demand for policies that promote sustainable development: there's the challenge! Here we propose a dialogue about the goals and problematizations of the research in progress, titled 'Brazil and Sustainable Development: government and natural resources (1992 - 2012)'. The theoretical-methodological instrument adopted is Environmental History, aiming to identify and understand the relationships that humans establish with the natural field. Specifically, to identify and understand the Brazilian Government ways of appropriating nature, observing their perceptions, ideas and values about the natural resources that generate energy and the dynamics of adaptation to the obstacles of their growth. In the 1990s neoliberal policies led to privatization at a time of pressure for natural

Cássia Natanie Peguim

resources that generate energy, while Brazil has a visibility in the discussion of non-polluting energy sources, such as hydroelectric and biomass. This trajectory is interrupted with the discovery and exploration of the Pre-salt, a fossil source of energy. In the period, the concern with energy security permeates the action of the State.

Keywords: State; Natural resources; Brazil; Sustainable development.