Mercado internacional de biocombustíveis

A emergência da governança socioambiental

Bruno Benzaquen Perosa*

AS GRANDES expectativas de ganhos ambientais e sociais que se criaram em torno dos biocombustíveis foram alvo de vigorosa contestação nos últimos anos. Dado que estes potenciais ganhos seriam o argumento principal em favor destes produtos, observa-se grande discussão acerca de que elementos de sustentabilidades seriam relevantes.

A questão da sustentabilidade é ainda mais relevante pelo fato de subsídios e outras políticas de incentivo ao consumo terem sido adotados em diversas nações – nos EUA, por exemplo, os programas de apoio à produção e ao consumo de biocombustíveis apresentam gastos em torno de US$ 7 bilhões ao ano – e assim gerar custos adicionais às sociedades, além de poder trazer distorções nos mercados energéticos e agrícolas.

Desta forma, apesar de algumas nações mostrarem disposição em produzir e consumir biocombustíveis não sustentáveis em seus territórios, a busca por mecanismos que garantam a sustentabilidade é apontada como uma condição necessária para o desenvolvimento de um mercado internacional de combustíveis de biomassa. Até mesmo porque, do contrário, poderiam se consumir alternativas fósseis que, em sua maioria, ainda são mais baratas.

Dentre os principais mecanismos de governança que cumprem esta função de monitoramento podem ser mencionadas instituições públicas, como as legislações nacionais e mecanismos de governança privados, como os sistemas de certificação voluntários. Nas últimas décadas, estes mecanismos vêm passando por um processo de interação e integração que transformou profundamente as formas de monitorar e regular as atividades produtivas, notadamente no setor agrícola. O papel assumido por atores estatais e não estatais também vem se transformando, com a crescente importância de atores privados, como ONGs e organizações setoriais.

Por que monitorar a sustentabilidade?

A necessidade de mecanismos de monitoramento observada no setor de biocombustíveis pode ser explicada pela presença do que os economistas denominam "falhas de mercado". Estas "imperfeições" impedem que os mecanismos de mercado exerçam sua capacidade de coordenar as atividades econômicas. No presente caso, podem ser mencionadas duas categorias básicas de falhas de mercado: externalidades produtivas e assimetrias de informação.

As externalidades ocorrem principalmente na produção das matérias-primas e nos processos de conversão, em que impactos ambientais positivos e negativos gerados nestes processos não são considerados nos atributos dos biocombustíveis. Um exemplo estaria nas possíveis reduções de emissões de Gases do Efeito Estufa (GEEs) que poderiam ser obtidas na produção de um biocombustível em relação à gasolina ou ao diesel. Ao contrario do teor energético (quilômetros por litro), facilmente mensurável por consumidores, as emissões reduzidas só poderiam ser auferidas por instrumentos de monitoramento mais complexos. Da mesma forma, efeitos negativos que poderiam ser gerados pela produção de biomassa, como o desflorestamento, não seriam "contabilizados" na comercialização destes produtos.

A dificuldade de considerar tais externalidades é agravada pela segunda falha de mercado mencionada, a assimetria de informação. O fato de os consumidores não acessarem informações sobre atributos relevantes acerca dos processos de produção impede que estes selecionem aqueles mais sustentáveis, caso o desejem. Assim, estes atributos - denominados "atributos de crença" – só poderiam ser monitorados pelo desenvolvimento de ferramentas de monitoramento e posterior transmissão desta informação até os consumidores. Selos e outros instrumentos de *marketing* podem realizar esta tarefa, tornando atributos de crença "visíveis" para consumidores e, dessa forma, permitindo a internalização e a precificação de dimensões de sustentabilidade nos processos produtivos.

Construindo os mecanismos de governança: entre a eficiência e a legitimidade

A construção de um aparato de governança envolve a integração de instituições e organizações em uma arena socioambiental. Assim, legislações e agências públicas interagem com sistemas de certificação e atores privados

na busca de instrumentos de governança eficientes (considerem os critérios de sustentabilidade relevantes a custos factíveis) e legítimos (padrões e sanções aceitas pelos *stakeholders* envolvidos). O balanço entre a eficiência e a legitimidade é variável fundamental para explicar a trajetória de desenvolvimento destas instituições.

Vale mencionar que esta construção mostra-se condicionada por instituições preexistentes, como as regras comerciais da OMC que dificultam a atuação de governos no sentido de discriminar produtos de acordo com sua sustentabilidade. Talvez aí esteja a principal vantagem de sistemas de certificação voluntários que vêm se expandindo em diversos setores em que atributos socioambientais são relevantes. No mercado florestal, o desenvolvimento destas certificações já ocorre há quase 20 anos, e, mais recentemente, processo semelhante vem acontecendo no mercado de biocombustíveis.

Um ponto interessante da interação entre instituições de governança públicas e privadas está na relação de complementaridade e substituição entre estas. Se, por um lado, a existência de ambiente regulatório amplo e efetivo reduz o espaço para mecanismos de governança privada, como as certificações, por outro, a inexistência ou efetividade muito reduzida de legislações ambientais eleva substancialmente os custos do processo de certificação, dada a distância entre os níveis de sustentabilidade exigidos e os praticados em tais situações. A existência de um marco legal efetivo também ajuda a legitimar o funcionamento de sistemas de certificação.

Esta relação entre certificações privadas e legislações públicas acarreta um processo de convergência, ou pelo menos de harmonização, dos padrões privados com aqueles estabelecidos nas legislações nacionais. Para atuar em determinado país, sistemas de certificação precisam apresentar critérios que não violem requerimentos legais, apesar de lhes ser permitido estabelecer padrões mais elevados, o que geralmente ocorre. Ainda assim, sistemas de certificação podem simplesmente exigir o cumprimento dos padrões estabelecidos em lei, muitas vezes desrespeitados. Essa relação fica clara ao se observar o padrão de exigência mais elevado de certificações em países cujas leis estabelecem padrões mais rígidos.

Essa convergência entre padrões de sustentabilidade também ocorre pela via de mercado, dado o processo de concorrência entre sistemas de certificação. Estes buscam ampliar sua base de usuários (consumidores e produtores). Se, por um lado, as certificações não podem elevar em demasia os padrões requeridos, sob o risco de inviabilizar sua adoção por produtores (tornariam os custos não compensadores), por outro, estes não podem reduzir muito as exigências, sob a pena de perderem sua reputação com consumidores e até mesmo *policy makers*. Em última instância, o valor de uma certificação para produtores depende do mercado que esta vai abrir para seus produtos. Assim, certificadoras "ajustam" seus padrões em função das restrições mencionadas. Estas estratégias de conformação tendem a conduzir certificações para um grau intermediário de exigência.

Do ponto de vista de produtores, consumidores e *policy makers* (que muitas vezes fazem as vezes de consumidores no mercado de biocombustíveis), a convergência de padrões traz vantagens por elevar a liquidez do mercado, o que reduz riscos de não conseguir vender ou comprar. Este seria o principal argumento em favor da *"commoditização"* de um produto, dado que a multiplicidade de ofertantes é fundamental para garantir o abastecimento. Diversos países ainda se mostram reticentes em adotar mandatos de mistura de biocombustíveis à matriz fóssil, dada a elevada concentração da produção no Brasil e nos EUA. Neste sentido, a maior intervenção do governo brasileiro no setor sucroenergético que vem se observando nos últimos meses eleva ainda mais este risco, já que pode reduzir a capacidade de exportação brasileira.

Contudo, este processo de convergência de padrões socioambientais para biocombustíveis vem sendo freado justamente por decisões políticas, fortemente influenciadas por questões estratégicas locais, como a segurança energética e o desenvolvimento rural. Ao se comparar o marco legal que regula o setor nos dois principais centros consumidores, EUA e União Europeia, fica evidente o desalinhamento de padrões de sustentabilidade (ver quadro). Essa diferença é ainda mais acentuada em relação ao controle de efeitos indiretos que poderiam advir da produção de biomassa, como a mudança no uso indireto da terra (Iluc, da sigla em inglês) que poderia causar desflorestamento e o possível encarecimento de importantes *commodities* alimentares, como o milho e o trigo.

Integrando a governança pública e privada: o *meta-standard approach*

Ao se observar as legislações que vêm sendo adotadas com relação à produção e ao consumo de combustíveis da biomassa, principalmente no bloco europeu, observa-se um processo relativamente pioneiro de integração entre mecanismos de governança pública e privada. Os chamados *meta-standards*, adotados inicialmente na Alemanha e no Reino Unido e que no último ano foram aprovados pela Comissão Europeia, permitem que certificações voluntárias sejam utilizadas como forma de comprovar os padrões de sustentabilidade demandados por lei. Em junho último, foram credenciados sete sistemas de certificação que dão acesso ao mercado europeu. Cada um destes sistemas precisou desenvolver um padrão específico que atendesse às demandas da Renewable Energy Directive (RED).

Este tipo de arranjo permite que se construa um aparato regulatório amplo e efetivo, sem elevar em demasia os custos para agências públicas e governos. Contudo, teme-se que empresas, que geralmente compõem as instâncias decisórias nestes sistemas de certificação, busquem reduzir o rigor regulatório sobre suas atividades.

A regulação da sustentabilidade de biocombustíveis nos EUA e na Europa

EUA

Atualmente, a produção e o uso de biocombustíveis são regulados pelo Renewable Fuel Standard (RFS-2), aprovado em 2007 sob a tutela do Energy Independence and Security Act (Eisa). Como o próprio nome sugere, este marco legal prioriza a segurança energética e a produção doméstica, dando menor atenção à questão da sustentabilidade dos biocombustíveis.

A principal, e praticamente única, variável de sustentabilidade considerada no RFS-2 se refere às reduções de Gases do Efeito Estuda (GEEs) obtidas pelos biocombustíveis em relação às alternativas fósseis. Dessa forma, os biocombustíveis são classificados de acordo com as reduções obtidas, o que lhes enquadra em quatro categorias com mandatos de mistura e subsídios distintos.

É preciso mencionar que o cálculo de emissões reduzidas feito pela Environmental Protection Agency (EPA) é extremamente amplo, sendo a única metodologia a considerar os chamados efeitos indiretos. A mudança no uso indireto da terra (Iluc, da sigla em inglês) vem sendo considerada pelo uso de modelos de equilíbrio multimercado que buscam analisar como as mudanças nos preços relativos causadas pelo redirecionamento de insumos e *commodities*, para produção de biocombustíveis, afetam a realocação de áreas já cultivadas e a possível ocupação de novas terras. Assim, os impactos dessas mudanças sobre as emissões geradas ao longo do ciclo de vida dos biocombustíveis são considerados.

Contudo, efeitos diretos gerados nas regiões produtoras, como a poluição do ar e água, proteção à biodiversidade e degradação dos solos, ficaram completamente fora do escopo da regulação de biocombustíveis norte-americana. Estudo realizado pela EPA entre 2007 e 2010 demonstra que a maior parte da produção de etanol dos EUA, produzida a partir do milho, falha na grande maioria destes critérios de sustentabilidade, sem sofrer qualquer sanção regulatória por isso. Ao contrário, estes contaram com incentivos para mistura (mandatos e subsídios pagos a *blenders* por barril misturado), além de barreiras tarifarias à importação de biocombustíveis mais sustentáveis, que vigoraram até o fim de 2011. A importância do desenvolvimento rural no desenho destas políticas fica evidente ao se observar este fato.

União Europeia

De forma geral, a regulação de biocombustíveis que vigora na Europa se mostra mais orientada para questões socioambientais e contempla diversos mecanismos para importação de produtores externos ao bloco europeu. A configuração política da região, em que pese a forte influência no processo político de movimentos de cunho social e ambiental, bem como a menor capacidade de produção agrícola, ajuda a entender este tratamento distinto do despendido pelos EUA em sua regulação para combustíveis da biomassa.

A Renewable Energy Directive (RED), aprovada em 2009, regula os padrões de sustentabilidade dos biocombustíveis produzidos e consumidos nos Estados Membros da comunidade europeia. Apesar de o Iluc não ser considerado, as reduções de emissões de GEEs também são contabilizadas, estabelecendo-se uma restrição progressiva de biocombustíveis que não tragam redução de emissões. A partir de 2013, nenhum produto que reduza menos de 35% em relação às alternativas fósseis será autorizado. Em 2017, esse número sobe para 50% e, em 2018, para 60%. Para se ter uma ideia, o etanol produzido a partir do milho reduz pouco mais de 20%.

E esta seria apenas uma condição necessária, mas não suficiente, para adentrar no mercado europeu. Ainda é exigido que as matérias-primas utilizadas não sejam produzidas em regiões de alta biodiversidade, que contenham grandes estoques de carbono ou que sofram risco de assoreamento ou esgotamento de recursos hídricos. Também se observam critérios sociais, como as condições de trabalho e remuneração dos agricultores que compõem a cadeia produtiva. Neste sentido, também se verifica uma preocupação com questões relativas ao desenvolvimento rural, criando-se incentivos a produtores de biomassa com a Política Agrícola Comum (PAC).

O espectro de monitoramento mais amplo adotado pela União Europeia explica a opção de "terceirizar" parte desta estrutura para certificações privadas por via dos *meta-standards*, dado que o custo de realizar toda a atividade regulatória criaria encargos extremamente elevados para os cofres dos países europeus.

Por isso, é fundamental que governos, ONGs e outras organizações da sociedade civil tenham voz ativa nos mecanismos de governança interna dos sistemas de certificação, de forma a evitar processos de captura pelos setores monitorados. Não por acaso, a quase totalidade dos sistemas de certificação de biocombustíveis apresenta ONGs em seus quadros, sendo grande parte destas iniciativas coordenadas por esta classe de entidade.

Adicionalmente, observam-se potenciais riscos de que arranjos como este sejam questionados junto à OMC, uma vez que excluiriam produtores que não seguissem certos padrões de sustentabilidade. Esse problema pode ser minimizado se a construção dos padrões pelos sistemas de certificação seguir procedimentos estabelecidos pela OMC, como o *Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards*. O cumprimento de outras regras, como a não discriminação de países ou regiões nos selos de certificação emitidos, também pode evitar contestações por parte de produtores excluídos. ■

Este artigo está baseado em tese homônima defendida na EESP/FGV em abril de 2012.

*Doutor em Economia de Empresas pela EESP/FGV e pesquisador do GV-AGRO (bruno.perosa@fgv.br)