

CERTIFICAÇÕES DE BIOCOMBUSTÍVEIS: DESAFIOS DA GOVERNANÇA GLOBAL

Carlo Alessandro Castellanelli

Universidade Federal de Santa Maria

castellanelli@bol.com.br

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Carlo Alessandro Castellanelli (2016): "Certificações de biocombustíveis: desafios da governança global", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Brasil, (octubre 2016). En línea: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/16/desafios.html>

Resumo: A procura dos consumidores de produtos ecológicos e socialmente responsáveis e a diminuição de assimetrias de mercado são a força motriz por trás da expansão dos sistemas de certificação. Paradoxalmente, esta situação conduz a um mercado cada vez mais desorganizado na definição de regras e critérios para produtores, varejistas e compradores. A situação suscitou um debate sobre o futuro dos sistemas de certificação e a necessidade de sistemas de governança eficientes. Este artigo explora algumas das ideias provenientes do atual debate sobre as certificações dos e descreve como essas ideias podem ser aplicados como sistemas de governança mais precisos.

Palavras-Chave: Biocombustíveis; Governança; Certificações.

BIOFUEL CERTIFICATION: GLOBAL GOVERNANCE CHALLENGES

Abstract: The consumer demand for environmentally friendly and socially responsible products and the reduction of market asymmetries are the driving forces behind the expansion of certification systems. Paradoxically, this situation leads to an increasingly disorganized market in the definition of rules and criteria for producers, retailers and buyers. The situation has led to a debate on the future of certification systems and the need for efficient governance systems. This article explores some of the ideas from the current debate on the certifications and describes how these ideas can be applied as accurate governance systems.

Keywords: Biofuels; Governance; Certifications.

1. Introdução

Desde o início da década, organizações privadas incluindo nacionais, transnacionais e organizações não governamentais Organizações (ONG), bem como as associações da indústria, contribuíram para a criação de normas sociais e ambientais

através dos sistemas de certificação. A exigência da conformidade, como forma voluntária de gerenciamento ambiental para a sustentabilidade, contribui de maneira efetiva na definição de parâmetros que estabeleçam princípios bem definidos para o atendimento das normas. Destacam-se as pressões de diversos órgãos, que exercem poder pela estrutura de fiscalização e, conseqüentemente, são responsáveis em evidenciar as certificações ambientais das empresas.

A produção e uso de biocombustíveis como uma alternativa sustentável ganhou ainda mais destaque no cenário mundial e no debate sobre segurança energética, motivado pelas mudanças climáticas globais. A partir das duas últimas décadas, cresceu significativamente o interesse nessa categoria de combustíveis com tendência de crescimento. De acordo com algumas projeções feitas pelo Conselho Europeu, os biocombustíveis devem alcançar 10% de toda a gasolina e diesel consumidos na União Europeia até 2020 (WIESENTHAL et al, 2009).

Na tentativa de criar instrumentos capazes de mensurar e monitorar os impactos diretos, e possíveis impactos indiretos, da cadeia produtiva dos biocombustíveis, renomadas agências internacionais como a Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), European Commission (EC), Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) e Roundtable on Sustainable Biofuels (RSB), têm realizado estudos voltados para o estabelecimento de critérios de sustentabilidade para avaliar sua produção e distribuição. Entretanto, para que sejam considerados confiáveis, esses critérios devem respeitar requisitos como: a mensurabilidade dos valores; a disponibilidade de dados; a transparência das metodologias de coleta; o processamento e formulação de indicadores e; a aceitação política (VAN BELLEN, 2005).

Caso não sejam contemplados todos esses requisitos, as chances de êxito dos critérios de sustentabilidade serão baixas. Além disso, cabe destacar que existem muitas incertezas e pouco consenso sobre a dinâmica dos ecossistemas, dificultando a eficiência e confiabilidade dos dados. Ainda assim, por mais distante que se esteja do surgimento de uma medida mais consensual de sustentabilidade, os critérios existentes exercem papel fundamental nas relações das entidades ambientais com os governos e outras instituições.

Diversos critérios que já eram aplicados a outros setores foram adaptados e hoje já estão sendo utilizados em biocombustíveis. Padrões relativos a boas práticas agrícolas se mostram pertinentes para certificação de biocombustíveis. Contudo, algumas

questões como as emissões de gases de efeito estufa (GEEs) e o balanço energético, características fundamentais para comprovação da sustentabilidade dos biocombustíveis, ainda não contam com indicadores amplamente aceitos

O desenvolvimento das certificações e regimes de metas padrão podem assegurar o respeito pelo meio ambiente e a utilização sustentável de recursos sociais, sendo um resultado do aumento da procura de opções sustentáveis por parte do consumidor. O crescimento dessas iniciativas nos últimos anos demonstra uma indicação da necessidade crescente de empresas privadas de exercer responsabilidade corporativa. Embora os regimes de certificação sejam destinados a informar os consumidores sobre os produtos, a vasta gama de sistemas disponíveis também resulta em confusão entre os *stakeholders*. Por conseguinte, existe uma necessidade de acabar com a proliferação de normas e a otimizar os regimes existentes.

Além disso, há muita sobreposição entre os sistemas de certificação para a biomassa e outros produtos, sugerindo que podem existir formas de capitalizar as sinergias através da integração em um padrão global de certificação.

2. Motivação das Certificações

Sistemas de certificação estão começando a ser estabelecidos como uma proposta de solução para as externalidades negativas da produção de biocombustíveis, tais como o aumento dos preços dos produtos alimentares, o desmatamento e a diminuição da biodiversidade. O setor agroalimentar na literatura mostra que os regimes de certificação tendem a ser impulsionados por interesses de varejistas em detrimento dos agricultores, processadores e exportadores dos países em desenvolvimento. Tais achados estão fundamentalmente ligados a questões de legitimidade.

Outros aspectos podem ser discutidos como o paradigma da produção alimentar x a produção de biocombustíveis. Autores como Harri et al. (2009) e Ciaian e Kancs (2010), sugerem que a mudança no preço do petróleo tem um efeito sobre o preço das commodities como matéria-prima. Embora a possibilidade de uma forma mais complexa, não linear de relação entre petróleo e alimentos através de um mecanismo de transmissão de biocombustíveis seja apresentada no trabalho de Natanelov et al. (2011) e Nazlioglu (2011).

O preço do petróleo também tem um efeito sobre os preços das commodities agrícolas através de fatores impulsionadores de custos (Chantret e Gohin, 2009), como

por exemplo, os produtos à base de óleo que são significativos em processos agrícolas modernos. Se os aumentos no preço do petróleo são refletidos significativamente nos mercados de commodities agrícolas, as implicações de aumento dos preços do petróleo para o mundo em desenvolvimento, o qual se baseia em commodities como fonte de alimento chave, podem ser devastadoras. A crise alimentar de 2008 mostrou os altos preços das commodities agrícolas em países em desenvolvimento.

A grande questão da recente escalada de investimentos para a produção de biocombustível reside no debate alimento X combustível. De acordo com relatório publicado pelo Banco Mundial, com 240 quilos de milho são produzidos 100 litros de etanol. No entanto, essa mesma quantidade de milho seria suficiente para alimentar uma pessoa por um ano (WORLD BANK, 2008).

Outro relatório escrito em abril de 2008 por Donald Mitchell (Mitchell, 2008), do Banco Mundial, foi divulgado com exclusividade pelo Jornal The Guardian, de Londres. Ele afirma que o índice de preço do alimento cresceu 140% entre janeiro de 2002 e fevereiro de 2008 e que esse aumento foi causado por uma confluência de fatores, porém a mais importante foi o grande aumento da produção de biocombustíveis nos EUA e na Comunidade Européia.

Ainda, cita-se o crescente fenômeno do *landgrabbing*, ou grilagem de terras. Os governos de países ricos em fundo e pobres em recursos, estão buscando países pobres em fundo e ricos em recursos, para auxiliá-los em suas necessidades energéticas e alimentares no futuro. Na atualidade, o tema de relaciona com fortes dinâmicas entre as quais se destacam os acelerados processos de modernização tecnológica e seus impactos sobre a estrutura produtiva rural. Hoje, surgem preocupações urgentes vinculadas a diferentes desafios que tem a ver com as mudanças climáticas, a segurança alimentar e os problemas de âmbito financeiro.

Uma constatação do estudo do Banco Mundial é que o crescimento da produção agrícola mundial e, conseqüentemente, das demandas e transações de compra de terras, se concentra na expansão de apenas oito commodities. Estas são milho, dendê (óleo), arroz, canola, soja, girassol, cana de açúcar e floresta plantada, sendo que o Brasil contribui com a produção de três (milho, soja e cana de açúcar) (TWB, 2010), melhores preços dos agrocombustíveis e os subsídios governamentais levaram a expansão desses cultivos. Em 2008, a estimativa era de 36 milhões de hectares a área total cultivada com matérias-primas para os agrocombustíveis, área duas vezes maior que em 2004 (TWB, 2010). Segundo Borrás et al. (2011), são exatamente essas commodities as principais

responsáveis pelos investimentos estrangeiros em países como no Brasil, mas também em outros na América Latina. A “estrangeirização”, bem como a (re) concentração de terra e capital, estão em setores além da produção de alimentos com especial destaque para os agrocombustíveis, extração mineral e madeira. As narrativas dessa corrida a atrelam à demanda crescente por alimentos (Borras et al., 2011), mas o interesse por terras está associado a projetos de produção de biocombustíveis e de outras commodities agrícolas e não agrícolas, atraindo capitais de vários setores, inclusive de aqueles historicamente avessos a imobilizar capital como, por exemplo, fundos de investimentos (TWB, 2010).

3. Desafios da Governança Global

Os sistemas de governança (Cashore, 2002), representam um novo modelo para o sistema global de governança corporativa no qual a sociedade civil desempenha um papel importante (Cashore, 2002; Gereffi et al, 2001). Embora esses sistemas geralmente sejam apresentados como um mecanismo voluntário, as normas são frequentemente adotadas por empresas como resultado de pressões de um ou mais *stakeholders* (Turcotte et al, 2007), tais como o ambiente ONGs, distribuidores, clientes e investidores.

Muitos investidores individuais e institucionais estão em sintonia com os impactos das atividades das empresas sobre o meio ambiente, comunidade e sociedade como um todo. Integrar os critérios sociais e ambientais no seu desempenho financeiro se tornou um de seus objetivos. Para isso, os investidores aumentaram suas preocupações com a ética, aspectos sociais e ambiental, e tentam coletar informações relevantes e avaliar o desempenho das empresas nestes domínios. No entanto, vários desafios são apresentados, incluindo a falta de informações (Turcotte e M'Zali, 2004). A questão de como avaliar o desempenho social ou ambiental suscita igualmente a questão das fontes de informação utilizadas nesta avaliação (Turcotte e M'Zali, 2004). Por meio da adoção de certificações socioambientais, as empresas poderiam sinalizar seus compromissos para atender às expectativas dos *stakeholders*. Sistemas de certificação têm o potencial de ser uma ferramenta informativa para os investidores, e, portanto, pode tornar-se um forte indicador socioambiental.

Os sistemas privado de governança refletem uma mudança fundamental a partir de entradas e saídas avançadas orientadas para uma compreensão de legitimidade (Majone 1999; Witte e Reinicke 2005). Iniciativas de certificação visam contribuir para resolver problemas específicos, tais como as externalidades negativas da produção de biocombustíveis (aumento dos preços dos produtos alimentares, o desmatamento, a degradação dos solos e poluição da água). O fato de que alguns problemas serem resolvidos é considerado mais importante do que as modalidades como isso acontece, por exemplo, se pelo Estado ou por atores não estatais, se por meios públicos ou privados (Rechkemmer e Schmidt 2006). Um consenso assumido é sobre a "solução" ou resultado (Dobner 2007), de um sistema de "social" em que a aceitação será alcançada (Bernstein e Cashore 2007). Esta linha de argumentação pode ser descrita como legitimidade.

Na literatura sobre formas privadas de governança (global), incluindo a certificação, duas outras linhas de argumentação podem ser identificadas através da inclusão dos *stakeholders* - legitimidade e através de controle e responsabilização. Legitimidade através da inclusão das partes interessadas se refere ao processo (entrada) gerando uma decisão política (saída). Enquanto a legitimidade de fato assume um papel "neutro" ou baseado nas melhores soluções, aqueles que defendem a inclusão das partes interessadas presumem que uma saída varia sempre consoante os participantes no processo de tomada de decisão (Dryzek 2000; Nanz e Steffek 2005).

Esta perspectiva está de acordo com achados na literatura que trata normas agroalimentares, a qual mostra as maneiras em que a construção de normas está vinculada na construção do poder. Normas tendem a reforçar os varejistas a alcançar o poder estrutural à custa dos agricultores, processadores e exportadores (Busch 2000; Humphrey 2008).

Os Regimes de certificação geralmente aplicam padrões de processo baseado em princípios, critérios e indicadores e foram bem-sucedidos em muitas instâncias, mas os seus impactos nem sempre são facilmente medidos. Neste contexto, uma abordagem alternativa está sendo discutida entre peritos de normalização que proporcionem uma maneira mais eficaz e orientada para objetivos e indicação dos desempenhos sociais e ambientais com foco nos principais impactos. Esta abordagem dá prioridade aos principais impactos ambientais e sociais e os divide em um número de indicadores mensuráveis com relevância para múltiplos impactos.

A natureza imprecisa de outros mecanismos de inclusão social, como o Selo Social no Brasil por exemplo, a falta de mecanismos de sanção e de compensação eficazes, e a tendência para determinados interesses da indústria, demonstram que as certificações ou *Roundtables* como a RSB (Roundtable on Sustainable Biofuels) podem se apresentar como uma ferramenta eficaz para a proteção das comunidades ou para o ambiente em configurações de governanças fracas no contexto da pressão comercial global sobre a terra. (PARTZSCH, 2011). De acordo com Abramovay (2009), a participação da agricultura familiar no mercado de biodiesel em 2007, no Nordeste, foi abaixo do esperado. Dentre os 30 mil agricultores familiares contratados, apenas 5 mil venderam às empresas de biodiesel. Isso ocorreu devido a problemas de ordem estrutural e à ação desordenada e pouco eficaz por parte das empresas atuantes na região (Kawamura et al, 2009). Também deve-se atribuir o problema à grande abrangência das regiões; municípios com baixa concentração de agricultores familiares, são prejudicados pela distância entre os deslocamentos, restando pouco tempo para que recebam a assistência técnica. Além disso, nota-se que o Selo Combustível Social não tem qualquer conteúdo ambiental, estando limitado somente à dimensão socioeconômica.

CONCLUSÃO

Enquanto os governos veem os esquemas como instrumentos políticos de fomento da sustentabilidade na produção e consumo e de informação para a elaboração de políticas, as empresas os enxergam como instrumento de marketing e diferenciação de produto, assim como para garantir o acesso ao mercado e obter a aceitação do consumidor. As instituições internacionais, por sua vez, percebem uma oportunidade de colaboração; enquanto as ONGs aproveitam para coletar informação sobre os impactos de modo a promover a gestão do desenvolvimento sustentável (Lewandowski; Faaij, 2006). Afinal, os esquemas são classificados como públicos, quando dirigidos por autoridades do governo e, posteriormente, incluídos em leis e outras regulações, ou como privados, quando legitimados pelo próprio mercado para alcançar determinados objetivos, e sua aplicação é voluntária. Uma sobreposição entre ambos também é possível, quando um inclui os critérios do outro (Bain; Ransom; Higgins, 2013). Desta forma, os esquemas de indicadores são estabelecidos e gerenciados por um sistema de normas, convenções e valores que são revisáveis e negociáveis, e não absolutos (HENMAN; DEAN, 2010; PONTE; GIBBON, 2005).

Embora um padrão baseado em resultados oferece muitos benefícios promissores e poderia resolver muitos dos problemas apresentados pelo atual sistema, inúmeros aspectos ainda precisam ser considerados quando as regras e os indicadores das certificações são escolhidos. Primeiramente, é preciso ter a certeza de que a norma é plenamente verificável e fornece provas sólidas de que pode ser utilizada para a medição de desempenho. Isto requer a definição de que as principais métricas são mensuráveis, ligadas a impactos e que podem ser agregados ao longo do tempo. Em segundo lugar, definir relações e medir impactos sociais continua sendo difícil e por isso é importante ter a noção da complexidade da auditoria social. Em terceiro lugar, os instrumentos desenvolvidos para avaliar a sustentabilidade socioambiental de um produto devem ser sustentáveis e devem incentivar a participação de todos os níveis. Alguns dos indicadores em um sistema baseado em resultados podem ser tecnologicamente intensivos (ou seja, medição da matéria orgânica do solo ou de energia a produtividade por unidade de área) e conseqüentemente podem agir como barreiras para os produtores em pequena escala nos países em desenvolvimento. Devem ser tomadas medidas para assegurar que a estrutura de impactos e indicadores não favoreçam um grupo em detrimento de outro. Programas de ensino para os agricultores e pequenos produtores, para saber que tipo de atividades que contribuem para o resultado desejado, também é essencial para a aplicação ampla e equitativa das certificações.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. (org.). Biocombustíveis – A Energia da Controvérsia. São Paulo: SENAC, 2009.

BAIN, C.; RANSOM, E.; HIGGINS, V. Private Agri-food Standards: Contestation, Hybridity and the Politics of Standards. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* Home, v. 20, n. 1, p. 1–10, 2013.

BERNSTEIN, STEVEN, AND BENJAMIN CASHORE. Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework. *Regulation and Governance* 4: 1–25, 2007.

BORRAS, S. Jr. e FRANCO, J.C. Political dynamics of land grabbing in Southeast Asia: understanding Europe's role. Discussion Paper, January 2011. Amsterdam: Transnational Institute (TNI), 2011.

BUSCH, LAWRENCE. The moral economy of grades and standards. *Journal of Rural Studies* 16: 273–283, 2000.

CASHORE, B. Legitimacy and the privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority', *Governance* 15(4), 503-529, 2000.

CIAIAN, P.; A. KANCS. "Interdependencies in the Energy–Bioenergy– Food Price Systems: A Cointegration Analysis", *Resource and Energy Economics*, 33: 326–48.

Dryzek, John S. 2000. *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

GEREFFI, G., R. G. JOHNSON AND E. SASSER. The NGO-industrial complex', *Foreign Policy* 125, 56-65, 2001.

HANTRET, F.; GOHIN, A. The Long Run Impact of Energy Prices on World Agricultural Markets: The Role of Macroeconomic Linkages", *Energy Policy*, 38(2010): 333–9, 2009.

HARRI, A.; NALLEY, L; HUDSON, D. The Relationship between Oil, Exchange Rates and Commodity Prices", *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 41: 500–10, 2009.

LEWANDOWSKI, I.; FAAIJ, A. P. C. Steps towards the development of a certification system for sustainable bio-energy trade. *Biomass and Bioenergy*, v. 30, n. 2, p. 83– 104, fev. 2006.

MAJONE, G. The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics* 22: 1–24, 1999.

MITCHELL, D. "A Note on Rising Food Prices". Abril, 2008.

NATANELOV, V.; ALAM, M.J.; MCKENZIE, A.M. AND VAN HUYLENBROECK, G. "Is there Co-movement of Agricultural Commodities Futures Prices and Crude Oil?". *Energy Policy*, 39: 4971–84, 2011.

NAZLIOGLU, S.; SOYTAS, U. "Oil Price, Agricultural Commodity Prices, and the Dollar: A Panel Cointegration and Causality Analysis", *Energy Economics*, 34: 1098–104, 2011.

PARTZSCH, L. *Global Governance in Partnerschaft. Die EU-Initiative ,Water for Life'*. Baden-Baden: Nomos, 2007.

PONTE, S.; GIBBON, P. Quality standards, conventions and the governance of global value chains. *Economy and Society*, v. 34, n. 1, p. 1–31, 2005.

TURCOTTE, M-F., S. BELLEFEUILLE AND F. HOND. Gildan Inc: Influencing Corporate Governance in the Textile Sector, *Journal of Corporate Citizenship* 27, 23–36, 2007.

TWB - THE WORLD BANK. Rising global interest in farmland - Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits? Elaborado por Klaus Deininger and Derek Byerlee, with Jonathan Lindsay, Andrew Norton, Harris Selod, and Mercedes Stickler. Washington, DC. Disponível em <www.worldbank.org>. Acessado em 12 de julho de 2016, 2011.

VAN BELLEN, H.M. “Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa”. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

WIESENTHAL, T.; LEDUC, G.; CHRISTIDIS, P.; SCHADE, B.; PELKMANS, L.; GOVAERTS, L.; GEORGOPOULOS, P. “Biofuel support policies in Europe: lessons learnt for the long way ahead”. Renewable and Sustainable Energy Reviews. 13: 788-800. 2009.