

Omissão na política nacional pode ameaçar mercado de biocombustíveis

Com a escalada dos preços do petróleo no início do século XX, os biocombustíveis voltaram a ser objeto das políticas públicas nacionais e internacionais. E, sob a égide do regime jurídico climático, tornaram-se rapidamente uma alternativa à dependência dos combustíveis fósseis. Em virtude disso, estão sendo amplamente incentivados e produzidos na forma de etanol, principalmente nos Estados Unidos e no Brasil, e na forma de biodiesel na Europa, Estados Unidos e Brasil.

No Brasil, os biocombustíveis foram utilizados num primeiro momento para fazer frente aos altos preços do petróleo na década de 1970, e também como mecanismo de fomento da indústria sucroalcooleira. Foi assim que, em 1975, o Decreto 76.593 instituiu o Proálcool. Como consequência, entre os anos de 1983 e 1988, mais de noventa por cento dos automóveis no Brasil utilizavam o etanol.

Em 1997, por meio da Lei 9.478, o Brasil instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que dispôs sobre a política energética nacional. Mas a partir da introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, criada pela Lei 11.097/2005, a ANP passou a ser denominada Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Neste caso, a inserção dos combustíveis vegetais na matriz energética brasileira colocou o programa de biocombustíveis em um contexto complexo de objetivos de políticas de governo. Dentre eles, está o fato do biocombustível ter virado alternativa aos altos preços do petróleo, sendo ainda utilizado pelo governo brasileiro para aumentar divisas, considerando o clima propício para a agricultura da cana de açúcar no país. Em razão disso, a bandeira de mitigação do risco climático foi rapidamente incorporada pelo governo brasileiro, como forma de enfrentar as críticas que associavam prejuízos socioambientais à alta produção do etanol. E, realmente, como estratégia de mitigação do risco climático, os benefícios da produção do etanol de cana de açúcar superaram em muito o etanol do milho, utilizado em larga escala nos EUA, resultado de políticas públicas de subsídios desastrosas desde a segunda metade do século XX naquele país.

No Brasil, a Lei 9.478/1997 não tratou explicitamente de incentivos aos biocombustíveis como estratégia de mitigação da mudança climática. No entanto, inseriu no artigo 1º, inciso IV, o objetivo da proteção ambiental e promoção da conservação de energia como um dos pilares das políticas nacionais para o aproveitamento das fontes de energia. E incluiu também, dentre o rol de objetivos, a promoção do desenvolvimento, as preocupações sociais e a proteção ao consumidor, para citar apenas alguns dos objetivos mais relevantes.

Entretanto, por meio da Lei 11.097/2005, outro importante objetivo foi acrescentado: “incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional.” Percebe-se da leitura do referido dispositivo que os três pilares básicos da inserção dos biocombustíveis na política energética nacional são: o econômico, o social e o ambiental. Trata-se, pois, de política muito mais ampla do que mera ferramenta de mitigação do risco climático.

Além disso, com a promulgação da Política Nacional sobre Mudança do Clima no final do ano passado, Lei 12.187/2009, o contexto em que se insere a Política Energética Nacional mudou. Mudou porque a principal causa da intervenção antrópica no clima é a utilização de combustíveis fósseis. Mudou também porque o Brasil assume, ainda que voluntariamente, a meta de redução de gases de efeito estufa de aproximadamente 38% em 2020. Logo, ainda que com as recentes descobertas do pré-sal, a substituição do combustível fóssil por renovável no Brasil não pode ser postergada. Assim, a partir da PNMC, o debate sobre bicomcombustíveis passa a girar em torno da relação custo-benefício entre os potenciais impactos locais e/ou regionais e eventuais benefícios globais.

Especificamente em relação ao risco global da mudança do clima, com algum esforço interpretativo é possível constatar que a política de fomento aos biocombustíveis como parte integrante da matriz energética nacional não foi omissa. A esta política agregaram-se disposições implícitas contidas na PNMC. Da mesma forma, diversos dispositivos da PNMC permitem a conclusão de que a inserção dos biocombustíveis na política energética brasileira compõe também estratégia nacional de mitigação do risco climático.

Mas como tal, a PNMC não foi completa e, diante da descoberta das reservas de petróleo na camada do pré-sal na costa brasileira, é até contraditória. O artigo 1º, inciso XII, da Lei 9.478/1997, previu como diretriz da política energética nacional o incremento da participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional. Como estratégia de mitigação do risco climático, nada mais lógico do que a PNMC tratar da substituição do combustível fóssil enquanto principal causa antrópica responsável pelo efeito estufa. Talvez embriagados pelas potencialidades econômicas da exploração das reservas do pré-sal, os responsáveis pela PNMC foram omissos em relação à necessidade de redução da dependência em combustível fóssil, premissa essa que consta da política energética nacional. A omissão é grave, pois cria um conflito que pode afetar os programas de fomento de biocombustíveis como instrumento de implementação da PNMC e mitigação do risco climático.

Como se trata de evolução legal recente, competirá aos reguladores observar os comandos legais da PNMC. Deverão também atentar para o dispositivo que determina que as medidas necessárias para execução das políticas de mitigação do risco climático deverão distribuir os ônus e encargos entre os grupos de interesse afetados. A fórmula para se atingir este objetivo é a redução da assimetria de informações dentro dos processos regulatórios a partir da ampliação dos mecanismos de consulta e participação popular qualificada.

Aos reguladores da PNMC, portanto, caberá a difícil tarefa de fazer com que o Brasil cumpra com a meta voluntária de redução dos gases de efeito estufa que assumiu perante a sociedade brasileira e o mundo. Em tempo, a imposição da substituição da fonte combustível é medida que se impõe, ainda que diante dos potenciais da recém descoberta do petróleo da camada do pré-sal. Além disso, não se pode ignorar que a própria exploração do petróleo em tamanhas profundidades não é isenta de riscos. O caso Deepsea Horizon no Golfo do México é a prova disto, em profundidades muito menores. Diante dessa realidade, cabe concluir que o país não pode caminhar na contramão de uma economia de baixo carbono e arriscar quase quatro décadas de liderança na área de combustíveis renováveis.

Date Created

25/10/2010