

Etanol nos EUA

Encruzilhada para os produtores

Plínio M. Nastari*

A PÓS A invasão soviética do Afeganistão em setembro de 1979, a administração Jimmy Carter considerou estratégias de retaliação, e uma de suas decisões centrais foi o embargo às exportações de milho dos EUA para a Rússia. A decisão afetou menos o importador do que o próprio Estados Unidos, pois o primeiro encontrou fornecedores alternativos, e os EUA passaram a conviver com excedentes crescentes de milho no seu mercado interno.

Aproveitando que havia interesse pela substituição do chumbo-tetra-etila – venenoso aditivo utilizado por mais de quatro décadas para aumentar a octanagem da gasolina, já naquela época comprovadamente relacionado a sérios problemas ambientais e de saúde pública – foi lançado nos EUA um programa de adição de etanol, produzido a partir de milho, à gasolina na proporção de 10% em volume.

Naquela época, o Brasil já andava a passos largos com a sua própria iniciativa nessa direção, com o Proálcool, lançado em 1975, tendo já atingido nível de mistura a nível nacional fixado entre 18% e 20% a partir de 1977, o que lhe permitiu ser o primeiro país do mundo a substituir completamente o chumbo-tetra-etila na gasolina a partir daquele momento.

Enquanto no Brasil a demanda interna era impulsionada pelo sucesso de mercado dos carros movidos a etanol, lançados comercialmente em agosto de 1979, a produção de etanol de milho nos EUA engatinhava, apesar dos generosos subsídios federais e estaduais concedidos à sua comercialização, além de consideráveis subsídios de investimento.

Em 1984, o Brasil exportou pouco mais de 919 milhões de litros, dos quais 610 milhões de litros para os EUA. Temerosos da competição com o etanol de cana produzido no Brasil, os produtores norte-americanos, liderados pela ADM, sediada em Decatur, Illinois, na época de longe o maior produtor, solicitaram ao International Trade Commission a abertura de dois contenciosos: um para avaliar a possível prática de *dumping*, e outro para avaliar se o etanol exportado pelo Brasil embutia em sua estrutura de custo subsídios governamentais.

O caso foi oficialmente aberto no início de 1985 e teve o seu desfecho em março de 1986. O ITC solicitou então ao Departamento de Comércio dos Estados Unidos que fizesse as investigações necessárias para verificar a existência, ou não, de *dumping* e a possibilidade de imposição de direitos compensatórios caso fossem identificados subsídios ao etanol brasileiro.

De fato, na fase inicial do Proálcool, foram concedidos financiamentos a taxas de juros subsidiadas, principalmente através do Banco do Brasil, para a instalação de destilarias de etanol, a fim de fazer frente às metas e ao crescente ritmo da demanda. Além disso, os preços de combustíveis eram na época controlados pelo governo, portanto cabia o exame de se ali também haveria subsídios embutidos.

Para o etanol de cana brasileiro sair ileso desses dois casos, sem a imposição de impostos de importação adicionais aos que já existiam e que tinham como objetivo alijar o etanol importado brasileiro dos benefícios concedidos àquele produ-

zido localmente à base de milho, era necessário que passasse por dois testes:

1. comprovar que as exportações brasileiras não haviam causado dano à indústria norte-americana de etanol;
2. comprovar que o etanol produzido no Brasil não representava uma potencial ameaça de dano.

Portanto, muito mais difícil do que comprovar que não causou dano era o teste de comprovar que não era tampouco uma ameaça. E isso era o mais difícil, porque, em 1985, a produção de etanol do Brasil era 5,1 vezes a dos EUA (11,82 vs 2,31 bilhões de litros), e o *lobby* norte-americano indicava que os produtores brasileiros iriam esmagar os produtores locais.

O resultado das investigações conduzidas pelo Departamento de Comércio indicou a dificuldade da determinação de prática de *dumping* e apurou que o efeito residual em 1984 dos subsídios concedidos na época do Proálcool era de 2,63% sobre o preço médio praticado.

As duas ações foram julgadas pelo ITC, e delas o Brasil obteve estrondosa vitória por 4x1, na votação dos comissários, passando pelos dois testes, isto é, não ter causado dano e não representar ameaça de dano. A indústria local apelou da decisão no Tribunal Superior de Comércio e perdeu também essa apelação. Dessa maneira, não foram impostas barreiras adicionais às que existiam, e persistem até hoje.

Apesar da vitória, em 1986 o preço do petróleo desabou, tornando o etanol importado com as barreiras tarifárias já existentes não competitivo com a gasolina. A partir de 1989 o Brasil, por razões internas, deixou de ter excedentes exportáveis e passou inclusive a importar etanol dos EUA, o que aconteceu em volume quase equivalente ao exportado pelo Brasil, até o ano de 1995.

A ideia de que o etanol de cana brasileiro representava uma ameaça à indústria norte-americana não fazia sentido, pois, na verdade, interessava ao Brasil já naquela época, como interessa até hoje, que a produção e o uso de etanol no país que é

o maior consumidor mundial de gasolina fossem os maiores possíveis. No entanto, a estratégia de expansão de mercado dos produtores norte-americanos era reservar o seu mercado local para dar tempo à expansão da produção local. E isso acabou acontecendo, no entanto, mais tarde do que poderia ter acontecido.

Os EUA são hoje o maior produtor de etanol do mundo, tendo superado em muito a produção brasileira – 40,7 bilhões de litros em 2009, contra 25,5 bilhões de litros no Brasil. Isso se deve em grande parte à dimensão do mercado norte-americano de combustíveis, que consome 540 bilhões de litros de gasolina por ano, e no qual o etanol combustível representa ainda 7,2% do *pool* de gasolina, em gasolina equivalente. No Brasil, o etanol anidro, misturado à gasolina, e o hidratado, usado na residual frota a etanol e nos carros flex, respondem por mais de 50% desse *pool*, em gasolina equivalente.

O crescimento da produção norte-americana ocorreu com vários percalços e sempre com apoio no argumento de que a indústria local precisava ser protegida da ameaça representada pelo etanol de cana do Brasil – daí a barreira comercial –, a fim de resguardar o emprego e a renda agrícola local. Ao mostrar o etanol como alternativa frágil e incapaz de atender toda a demanda potencial, a indústria norte-americana ensinou medidas e ações que lhe custaram caro. A limitação de produzir etanol de milho de forma concentrada no meio-oeste, com elevados custos de logística para abastecer os principais mercados localizados nas costas leste e oeste, e nos Estados do Sul, como a Florida, fez com que o mercado buscasse alternativas mais baratas.

A primeira reação dos competidores tradicionais do mercado de combustíveis foi produzir gasolina com níveis elevados de octanagem diretamente do processo de refino, através de processos como craqueamento catalítico. Essas gasolinas, no entanto, passaram a ter elevados níveis de aromáticos, substâncias reconhecidamente cancerígenas. O mercado de etanol não expandiu tanto quanto poderia,

caso tivesse sido permitida a entrada de produto importado, complementando a oferta local e garantindo mercados para o futuro.

Reconhecendo os problemas de saúde e meio ambiente associados à gasolina produzida com alta octanagem, o órgão de controle ambiental norte-americano, o Environmental Protection Agency (EPA) passou a limitar o teor de aromáticos e determinar a adição obrigatória de aditivos oxigenados, mirando o etanol, para algumas cidades e regiões mais poluídas. Esse novo padrão foi chamado de gasolinas reformuladas.

Novamente, alegando fragilidade e incapacidade de atender todo o mercado, a reação das empresas tradicionais foi criar um novo produto, o MTBE (metil-tercibutil-eter), obtido pela combinação de dois subprodutos da indústria de petróleo: o isobutileno e o metanol. Durante muitos anos, o MTBE foi o maior competidor do etanol, que não conseguiu expandir como poderia todo o seu potencial, novamente, porque não abriu o mercado ao produto importado do Brasil e de outros possíveis fornecedores.

Isso aconteceu até que a ciência descobriu que o MTBE é também cancerígeno e um dos produtos mais estáveis que o homem já criou, isto é, bactérias não conseguem digerir o MTBE e degradá-lo. Isso significa que, uma vez contaminado o solo, a água ou o ar com vazamentos naturais que ocorrem nos postos de abastecimento, esta contaminação passava a ser permanente. Por esse motivo, o uso do MTBE foi banido nos EUA, e, antes disso, as principais empresas de petróleo o abandonaram por conta dos riscos e de passivos associados à sua produção e distribuição.

O etanol de milho ganhou nova vida, e sua produção continuou expandindo. Em 2007, o governo norte-americano recomendou, e o Congresso aprovou, novas metas de uso de combustíveis renováveis, definindo o objetivo de 136 bilhões de litros de bicomcombustíveis renováveis até 2022. No entanto, determinou também um limite de 57 bilhões de li-

tros para o etanol de milho, denominado convencional, até 2015, para evitar impactos indesejáveis em outros mercados dependentes do grão, visto que aproximadamente 32% da oferta de milho já são destinados ao etanol. O saldo deverá ser atingido pelo uso de etanol celulósico, biodiesel e outros bicomcombustíveis avançados, no qual se enquadra o etanol de cana, sendo que para estes últimos foi definido um limite de 15 bilhões de litros. A legislação prevê a flexibilização desses limites, cabendo ao administrador do EPA esta prerrogativa.

Neste momento, os produtores de etanol de milho caminham célere e antecipadamente na direção de alcançar o limite de 57 bilhões de litros. No entanto, no futuro, quando a produtividade do milho tiver evoluído, é possível que este limite seja revisto. É aí que reside a nova encruzilhada dos produtores norte-americanos de etanol.

A atual limitação estará em breve abrindo espaço para expansão do uso de bicomcombustíveis competidores do etanol. O etanol de cana importado poderá complementar esta oferta, mas sempre com a desvantagem da barreira comercial existente. Na direção inversa, estão sendo concedidos subsídios vultosos ao etanol de celulose, menos competitivo, de US\$ 1,01 por galão, fora os programas oficiais de investimento em pesquisa e desenvolvimento.

A alternativa seria permitir a entrada de etanol de cana importado com redução ou eliminação da barreira comercial – e isso poderia ocorrer com salvaguardas aos produtores de etanol de milho –, permitindo a expansão do uso do etanol além dos limites atuais. Essa seria a decisão inteligente, que visaria à construção de mais mercados para uso futuro dos próprios produtores locais. Mas, para isso ocorrer, serão necessários visão estratégica de longo prazo, disposição de negociar, bom senso e confiança recíproca. ■

* Presidente da Datagro e, em 1985/86, coordenou a defesa do Brasil nas ações movidas pelo ITC contra exportações de etanol do Brasil aos EUA