



SYLVIO HENRIQUE NETO

**A DEFESA DO ETANOL: AS ESTRATÉGIAS DA UNIÃO DA INDÚSTRIA
DE CANA-DE-AÇÚCAR (UNICA) FRENTE A US ENVIRONMENTAL
PROTECTION AGENCY (EPA), DE 2002 A 2010.**

Campinas
Março 2013



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

SYLVIO HENRIQUE NETO

**A DEFESA DO ETANOL: AS ESTRATÉGIAS DA UNIÃO DA INDÚSTRIA DE
CANA-DE-AÇÚCAR (UNICA) FRENTE A US ENVIRONMENTAL
PROTECTION AGENCY (EPA), DE 2002 A 2010.**

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

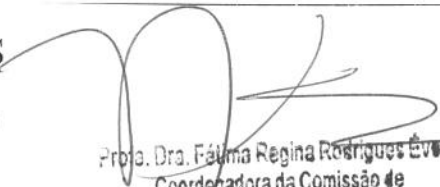
Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas, para obtenção do Título
de Mestre em Relações Internacionais. (assinado)

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO
ALUNO SYLVIO HENRIQUE NETO E ORIENTADA PELO PROF. DR. REGINALDO
CARMELLO CORRÊA DE MORAES

ERRATA: Onde se lê "Mestre em Relações Internacionais"
leia-se "Mestre em Relações Internacionais, área de
concentração AB – Política Externa".

CAMPINAS

Março 2013


Prof. Dra. Fátima Regina Rodrigues Évora
Coordenadora da Comissão de
Pós-Graduação / IFCH / UNICAMP
Matrícula 174347

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH
UNICAMP

H395d	Henrique Neto, Sylvio, 1988- A defesa do etanol: as estratégias da união da indústria de cana-de-açúcar (UNICA) frente a US Environmental Protection Agency (EPA), de 2002 a 2010 / Sylvio Henrique Neto. -- Campinas, SP : [s. n.], 2013. Orientador: Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. 1. Estados Unidos. Environmental Protection Agency. 2. Lobby. 3. Política internacional. 4. Etanol. I. Moraes, Reginaldo C. Corrêa (Reginaldo Carmello Corrêa de), 1950- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.
-------	---

Informação para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The defense of ethanol: the strategies from the Brazilian sugarcane industry association In face to U.S. Environmental Protection Agency Agenda, 2002 to 2010

Palavras-chave em inglês:

United States. Environmental Protection Agency

Lobby

International politics

Ethanol

Área de concentração: Política Externa

Titulação: Mestre em Relações Internacionais

Banca examinadora:

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes [Orientador]

Tullo Vigevani

Noemia Vieira Ramos

Data da defesa: 25-03-2013

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, em sessão pública realizada em 25 de março de 2013, considerou o candidato SYLVIO HENRIQUE NETO aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Correa de Moraes

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Reginaldo Carmello Correa de Moraes", is written over a horizontal line.

Prof. Dr. Tullo Vigevani

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Tullo Vigevani", is written over a horizontal line.

Profa. Dra. Noemia Ramos Vieira

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Noemia Ramos Vieira", is written over a horizontal line.

RESUMO

Esta pesquisa buscará compreender como a UNICA (União da Indústria de Cana-de-Açúcar do Estado de São Paulo) organiza-se para atuar na defesa dos interesses dos seus associados do setor sucroalcooleiro brasileiro, principalmente no tocante à construção de arranjos cooperativos internacionais facilitadores da liberalização do comércio de etanol, visando transformá-lo em uma commodity energética global. Para tanto, mapearemos suas estratégias de duplo-lobby, as quais consistem na manipulação dos mecanismos formais e informais de formulação e execução da política externa comercial agrícola no Brasil e nos Estados Unidos.

PALAVRAS CHAVE

BRASIL , ESTADOS UNIDOS, ETHANOL COMMODITY , ESTRATÉGIA INTERNACIONAL , UNICA ,
POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL

ABSTRACT

This research will seek to understand how the UNICA (Brazilian Sugarcane Industry Association) organizes itself in order to act protecting their members' interests from the Brazilian Sugarcane Industry sector, specially referring to the construction of international cooperative arrangements which eases up the ethanol trade liberalization, aiming to transform it into a global energetic commodity. This way, we will trace theirs double lobby strategies, which consists on formal and informal manipulating mechanisms as well as the Brazilian and North American International Trade Policy performance.

KEYWORDS

BRAZIL , UNITED STATES, ETHANOL COMMODITY , INTERNATIONAL STRATEGY , UNICA ,
COMERCIAL FOREIGN POLICY

Para todos que torceram, acreditaram e se fizeram parte neste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos Professores TulloVigevani, Noemia Ramos e Reginaldo Moraes pelas valiosas contribuições à este trabalho.

Agradeço de igual modo às Agências de Fomento, FAPESP, CAPES e CNPq pelo suporte fornecido que viabilizou essa pesquisa.

Agradeço ao apoio incondicional de meus familiares e amigos. E especialmente agradeço à Adriane e ao Alison por serem tão especiais em todos os momentos, etapas e desafios que nos acompanharam.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	17
INTRODUÇÃO	23
Problemática	26
Metodologia	26
CAPÍTULO 1 – ABORDAGENS TEÓRICO/CONCEITUAIS	31
CAPÍTULO 2 – O ATOR E SEU CONTEXTO	41
Surgimento do Proálcool e a criação da potência energética (1975)	42
O primeiro choque e a implementação do Proálcool	44
O segundo choque e a Crise do Programa Nacional do Álcool.	45
As reformas institucionais (1985-1994)	49
Os impactos das reformas institucionais no setor sucroalcooleiro	50
O Governo Fernando Henrique (1994-2002)	53
O Governo Lula (2002-2010)	57
CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIAS UTILIZADAS NO LOBBY SUCROALCOOLEIRO	63
O duplo Lobby da UNICA	64
A profissionalização da UNICA	65
Da definição da agenda comum à argumentação para as comunidades epistêmicas	65
O caso da EPA	75
A atuação da UNICA	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	99

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APEX- Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

APTA - Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios

BLUM - Brazilian Land Use Model

CAMEX - Câmara de Comércio Exterior

CARD - Center for Agricultural and Rural Development

CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

Conex - Conselho Consultivo do Setor Privado

CTBE - Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol

EISA - Energy Independence and Security Act

EPA- United States Environmental Protection Agency

ESALQ - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"

FAPRI - Food and Agricultural Policy Research Institute

FARAct - Foreign Agents Registration Act

FHC - Fernando Henrique Cardoso

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade

GHG - Lifecycle greenhouse gas

IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool

ICONE – Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais

JDN - Jogos de Dois Níveis

MAPA- Ministério do Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDIC – Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NIPE - Núcleo Interdisciplinar de Planejamento Estratégico

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG - Organização Não Governamental

P&D- Pesquisa e Desenvolvimento

PEX -Política Externa

RFA – Renewable Fuels Association

RFS - Renewable Fuel Standard

RFS- Renewable Fuel Standard

UNICA - União da Indústria de Cana-de-Açúcar

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

UNISOMA - UniSoma - Business Solution

USDA – United States Department of Agriculture

USTR – United States Trade Representative

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - RECURSOS DE PODER DOS ATORES SUCROALCOOLEIROS PAULISTA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990	51
Tabela 2 - Prospecto de Projeto do ICONE	72
Tabela 3 - Segundo prospecto de projetos do ICONE	73
Tabela 4 - Índices de redução de CO ₂ por classificação de biocombustível	77
Tabela 5 - Identificação dos comentaristas de acordo com a EPA.....	83

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Matriz metodológica. Fonte: Ilustração de Elaboração própria.....	27
Figura 2 - Representação gráfica de dois players com estruturas distintas de formulação de política externa. Fonte: Ilustração de Elaboração própria	32
Figura 3 - Infográfico da Hipótese articulada entre Brasil e Estados Unidos - Fonte: Ilustração de Origem Própria	40
Figura 4 - Recorte temporal da evolução da cadeia produtiva sucroalcooleira - Fonte: Ilustração de Elaboração própria	41
Figura 5 - Preços Internacionais do açúcar e do petróleo - Fonte: Gráfico retirado de NITSCH, Manfred. O programa de bicomcombustíveis Proálcool no contexto da estratégia energética brasileira. Revista de Economia Política. v.11, nº2 (42), p.125, abril-junho 1991.....	46
Figura 6 - Processos liberalizantes sob a cadeia produtiva sucroalcooleira - Fonte: Ilustração de Elaboração própria	52
Figura 7 - Processos de reordenamento do setor sucroalcooleiro sob a UNICA - Fonte: Ilustração de Elaboração própria	55
Figura 8 - CAMEX e suas interlocuções - Fonte: Ilustração de Elaboração própria.....	59
Figura 9 - Círculos concêntricos da argumentação da cadeia produtiva sucroalcooleira - Fonte: Ilustração de Elaboração própria	67
Figura 10 - Consumo mínimo obrigatório pela RFS - Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados em (EPA, (RFS2), Regulatory Impact Analysis, 2010).....	78
Figura 11 - Segmentação dos biomas do Brasil de acordo com a concepção da EPA - Fonte: Disponível em EPA, (RFS2), Regulatory Impact Analysis, 2010 – <i>Mapa sem escala</i>	80
Figura 12 - Normalized Pasture Area Changes by Renewable Fuel, 2022 - Fonte do gráfico: EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact Analysis. February 2010. 1030 p.	89
Figura 13 - Normalized Pasture Area Changes in Brazil by Renewable Fuel, 2022 - Fonte do gráfico: EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact Analysis. February 2010.	90
Figura 14 - Normalized International Land Use Change by Renewable Fuel - Fonte do gráfico: EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact Analysis. February 2010.	90
Figura 15 - Propose Rule and Final Rule Comparison Normalized International Land Use Changes Sugarcane Ethanol, 2022 - Fonte do gráfico: EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact	91
Figura 16 - International Land use change GHG emissions by renewable fuel, 2022 - Fonte do gráfico: EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact Analysis. February 2010.	91
Figura 17 - Envolvimento da Comunidade Epistêmica - Fonte: Ilustração de Elaboração própria.	93

A DEFESA DO ETANOL: AS ESTRATÉGIAS DA UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR (UNICA) FRENTE A US ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA), DE 2002 A 2010.

INTRODUÇÃO

A queima de combustíveis fósseis com a consequente emissão de carbono na atmosfera, segundo estudos científicos¹, constituem a principal causa do aquecimento global. Para combatê-lo, muitos governos passaram a reavaliar seus modelos de desenvolvimento econômico, principalmente suas matrizes energéticas. Nessa tarefa, desde o Protocolo de Kyoto, as fontes renováveis de energia, em especial os biocombustíveis, são consideradas como uma opção para mitigar o problema. Já que poderiam permitir o alcance do desenvolvimento sustentável², sem as instabilidades e impactos ambientais do petróleo.

Nesse contexto, a experiência brasileira acumulada a partir do Proálcool³ (1979) na produção de etanol representa uma oportunidade ímpar para o país obter ganhos econômicos significativos por meio da exportação de biocombustíveis como solução energética – principalmente depois que a comercialização internacional do etanol têm superado barreiras protecionistas, tais como aquelas outrora vigentes nos Estados Unidos, as quais estão sintetizadas no *The Renewable Fuel Standard* (2007) e foram autorizadas pelo *Energy Policy Act of 2005*⁴.

A força institucionalizada dessas barreiras protecionistas nos Estados Unidos estava diretamente ligada à ação de fortes *lobbys* da cadeia produtiva do etanol do milho, a qual impedia a entrada de um produto mais competitivo como o brasileiro no mercado norte-americano. Fatores, estes, que

¹ Para informações detalhadas, consultar o artigo **Acceleration of global warming due to carbon-cycle feedbacks in a coupled climate model** (BETTS; COX; JONES; SPALL; TOTTERDELL, 2000).

² Aqui interpretado como um padrão de desenvolvimento econômico e social com a utilização consciente de limitações naturais, cujos processos produtivos e de consumo não comprometam a utilização de recursos, em igual nível, para gerações futuras.

³ O desenvolvimento desse programa nos últimos 30 anos legou ao país a superioridade em termos de eficiência energética, impactos ambientais e custos de produção do etanol a partir da cana-de-açúcar em relação a outros mercados. O que justifica, assim, a liderança do país e a vantagem comparativa que o produto brasileiro possui quando equiparado a outro biocombustível como o norte-americano, cujo etanol deriva-se do milho.

⁴ O *Energy Policy Act of 2005* foi criado para garantir a segurança energética, a proteção do meio-ambiente e, principalmente, a defesa da produção doméstica de etanol nos Estados Unidos a partir da cultura do milho.

conduziam o governo norte-americano a adotar um modelo energético triplamente prejudicial: aos consumidores estadunidenses, devido aos altos preços do biocombustível doméstico; ao meio-ambiente pela ineficiência do milho em retirar carbono da atmosfera; e a livre circulação do comércio internacional.

Logo, a consolidação do etanol como alternativa energética global em benefício de interesses setoriais brasileiros passou pela derrubada das proteções tarifárias e não-tarifárias nos Estados Unidos e também no Brasil⁵. Essa percepção disseminada no meio empresarial sucroalcooleiro brasileiro contribuiu para gerar a demanda de atuação da **União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA)** na fonte do problema: os grupos de interesse nos Estados Unidos e no Brasil e suas ações nos processos de formulação de políticas públicas, principalmente a Política Externa Comercial.

Desde então, sobretudo a partir de 2007, a UNICA passou a desenhar uma estratégia de ação em via-dupla: uma ação doméstica no aparato estatal brasileiro para sensibilizar nossos tomadores de decisão a adotarem uma política externa comercial mais liberal no setor agrícola e, no nível internacional, uma ação assertiva na forma de um “contra-lobby” *in loco* nos Estados Unidos que objetivava a cooperação econômica entre os dois maiores produtores e consumidores do biocombustível, a fim de se atingir a plena liberalização do etanol como *commodity* energética no mercado global com ganhos mútuos. Ao ingressar no mercado norte-americano e lidar diretamente com as estruturas e instituições políticas, a UNICA defrontou-se com a consolidada defesa e argumentação pró-interesses do etanol de milho.

Para tanto, a título de articular as reflexões necessárias para conduzir nosso problema à níveis maiores de compreensão, desenvolvemos a estrutura do documento em quatro capítulos acrescidos da introdução e das considerações finais. O Primeiro Capítulo tomará para si a tarefa de aprimorar a discussão teórica com base no levantamento bibliográfico, bem como aprofundar o *framework* analítico para uma adequada visualização e análise do objeto da pesquisa. Trabalhará desde as premissas gerais da Teoria Liberal das Relações Internacionais até seus desmembramentos como a metáfora dos Jogos de Dois Níveis descrita por Putnam. Colocará em debate as questões pertinentes ao duplo-lobby e suas possíveis desenvolturas no cenário doméstico em um país estrangeiro.

⁵ Atualmente, o governo brasileiro mantinha uma tarifa de 20% sobre a importação do etanol. De acordo com Jank (2010), “O pleito do livre-comércio não funciona em mão única. Se somos os mais competitivos do mundo, por que não dar o bom exemplo que nos credencia a pleitear a abertura do mercado norte-americano, de longe o principal mercado consumidor da atualidade?”

O Segundo Capítulo é dedicado ao estudo do Ator e seu Contexto. Para tanto, no tocante ao contexto, serão abordadas as premissas gerais da Política Externa Brasileira e seus enfoques comerciais no transcorrer da evolução da cadeia produtiva sucroalcooleira. Nesse sentido, o Programa Proálcool, bem como outros fatores que influenciaram a cadeia produtiva, tomarão destaque para explicar as metamorfoses de poder pelas quais passou a evolução do etanol no País: da intervenção estatal à auto regulação do setor. A partir deste ponto, explicaremos também como surgiu a UNICA (o principal ator nessa pesquisa) e como se formou o *lobby* do etanol brasileiro.

Em nosso Terceiro Capítulo será abordado o que esteve e, atualmente, está em jogo para o setor sucroalcooleiro brasileiro por meio de uma análise dos potenciais de mercado que tornam o “*ethanol commodity*” uma solução viável no cenário energético internacional, pelo menos na perspectiva de uma janela de oportunidades. Desta forma, temas ambientais e empecilhos de protecionismos assumirão papel de destaque em nossas elucidações. Concomitantemente nos dedicaremos a explicar como esses potenciais sucroenergéticos podem impulsionar arranjos cooperativos liberalizantes e friccionar barreiras protecionistas em grandes mercados consumidores rumo à liberalização completa da pauta do etanol como, por exemplo, na União Europeia.

Em continuidade ao Terceiro Capítulo, identificaremos também as estratégias utilizadas pelo duplo-lobby da UNICA tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos para viabilizar os arranjos cooperativos liberalizantes da pauta dos biocombustíveis, mais especificamente, o etanol brasileiro. O quarto capítulo revela exposição pormenorizada das atuações da UNICA até então observadas dentro do recorte temporal da pesquisa. Explorará em suas explanações duas estratégias: 1- A Profissionalização; 2- A transferência de Informações da UNICA para as comunidades epistêmicas influentes dentro da Agência Norte-Americana de Proteção ao Meio-ambiente.

Nas ponderações finais deste trabalho, ressaltamos que o (1) duplo-lobby da UNICA não se deu, até o presente momento, por meio da manipulação das diretrizes da Política Externa Comercial norte-americana, mas sim pela manipulação de instâncias reguladoras energéticas domésticas (EPA). O fenômeno observado pelo trabalho empírico sugere que até o presente momento a UNICA tem atuado no preparo de um campo de atuação favorável à suas demandas em solo americano com o auxílio de uma roupagem ‘científica’ às suas intervenções.

Problemática

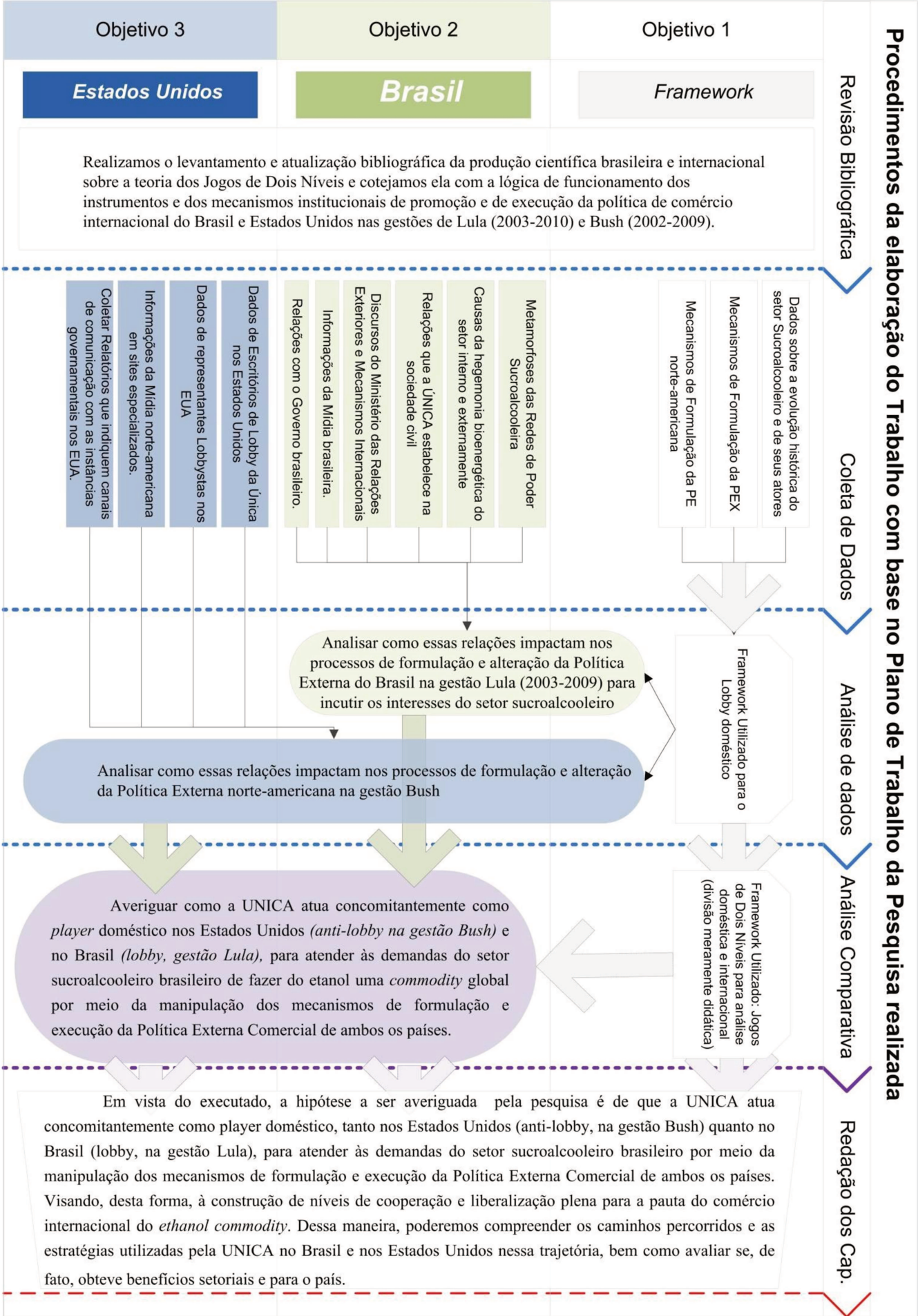
Diante do exposto acima, buscamos responder nesta tese alguns questionamentos em relação ao tema, tais como: Qual a força e como atua o grupo de interesse ligado ao etanol brasileiro no contexto nacional e internacional? Quais são os impactos para estratégia da UNICA de atuação binacional na defesa internacional dos interesses econômicos setoriais que representa? Em suma, para responder essas e outras questões, a pesquisa se dedicou ao estudo de como a UNICA atuou concomitantemente como player doméstico no Brasil e internacional nos Estados Unidos com vistas à atender às demandas do setor sucroalcooleiro brasileiro por meio da manipulação das instituições que podem influenciar a Política Externa Comercial de ambos os países no setor agrícola. Com objetivos claros de, desta maneira, construir níveis de cooperação e liberalização do comércio internacional do *ethanol commodity*, como pode ser verificado com a queda das barreiras tarifárias em 2011-2012.

Metodologia

Neste tópico, enunciaremos a metodologia utilizada em nossa condução da pesquisa até sua compilação de dados finais. Na pesquisa realizada para a elaboração da há uma vasta gama de procedimentos necessários, que compreendem desde leituras bibliográficas, consultas documentais e análises comparativas de estratégias setoriais. Deste modo, a execução da pesquisa articulou-se entre os procedimentos de: 1- Revisão Bibliográfica, 2- Coleta de dados, 3- Análise de dados, 4 – Análise comparativa e 5- Redação dos Capítulos. O fluxo de informações obtidos pela articulação dos procedimentos pode ser melhor compreendido pelo “fluxograma”⁶ exposto a seguir:

⁶ Não é pretensão do pesquisador elaborar uma “receita de bolo” científica com o fluxograma e suas hierarquias. Sua finalidade é apenas clarificar os caminhos e processos aplicados a cada etapa da pesquisa, de modo a orientar, na medida do possível, a leitura de todo o trabalho realizado.

Figura 1 - Matriz metodológica. Fonte: Ilustração de Elaboração própria



Para a Revisão Bibliográfica, foram utilizadas as bases de dados já consolidadas na área de Ciências Humanas, em especial, na área de Relações Internacionais – tanto nacionais quanto internacionais. Deste modo, as consultas realizadas envolveram sites especializados como JSTOR.org e Scielo (dentre outros), com prioridade para buscas em periódicos correlatos à abordagem teórica dos Jogos de Dois Níveis. Embora o recorte temporal da pesquisa esteja limitado entre 2002 e 2009, as contribuições de outras datas foram igualmente consideradas ao se estabelecer como critério a relevância das publicações para a pesquisa em questão.

No que tange aos dados estatísticos do trabalho, os mesmos foram coletados de origens variadas, o que compreende desde informações institucionais até mesmo documentos governamentais, tanto no Brasil, como nos Estados Unidos. Nesse sentido, foram utilizadas como fontes de dados norte-americanas o Sistema do Congresso Norte-Americano de busca de agentes externos (Regulamentado pela FARAct), buscas de relatórios na Agência Norte-Americana de Proteção ao Meio-Ambiente (EPA- United States Environmental Protection Agency - Disponível em <<http://www.epa.gov/>>), Coleta de dados da USDA – United States Department of Agriculture (Disponível em <www.usda.gov/wps/portal/usdahome>) pesquisas no site institucional da Casa-Branca, pesquisa no site da Renewable Fuels Association, (RFA – Renewable Fuels Association. Disponível em <<http://www.ethanolrfa.org/>>), pesquisa no USTR – United States Trade Representative (Disponível em <<http://www.ustr.gov/>>).

Como fontes de dados referentes às análises de âmbito nacional, foram utilizados os seguintes sites: APEX- Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Disponível em <<http://www.apexbrasil.com.br/>>), MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/>>), MRE – Ministério das Relações Exteriores (Disponível em <<http://www.mre.gov.br/>>), MAPA- Ministério do Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Disponível em <<http://mapa.gov.br/>>). As fontes de dados não governamentais são: site do ICONE – Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Disponível em <www.icone.org.br/>), UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar do Estado de São Paulo (Disponível em <www.unica.com.br/>).

Destacamos também que o processo de coleta de dados da pesquisa envolveu paralelamente a seleção das variáveis e caminhos a serem explorados pelas próximas etapas da pesquisa, conforme exposto pelo infográfico.

Concomitantemente, nesse trabalho buscou-se contribuir para o debate teórico no campo das Relações Internacionais, principalmente no que tange as interpretações das interações entre atores domésticos e a política externa comercial no Brasil e nos Estados Unidos. Nesse sentido, o estudo da atuação da União da Indústria de Cana-de-Açúcar do Estado de São Paulo nos mecanismos de Formulação da Política Externa Comercial do Brasil e dos Estados Unidos (2002-2009) pretende servir de arcabouço para outros pesquisadores e quiçá, formuladores de política externa, para ponderarem sobre a diplomacia brasileira em um cenário globalizado ao auxiliar, desta maneira, os meios de inserção internacional do país e a defesa de seus interesses setoriais.

CAPÍTULO 1 – ABORDAGENS TEÓRICO/CONCEITUAIS

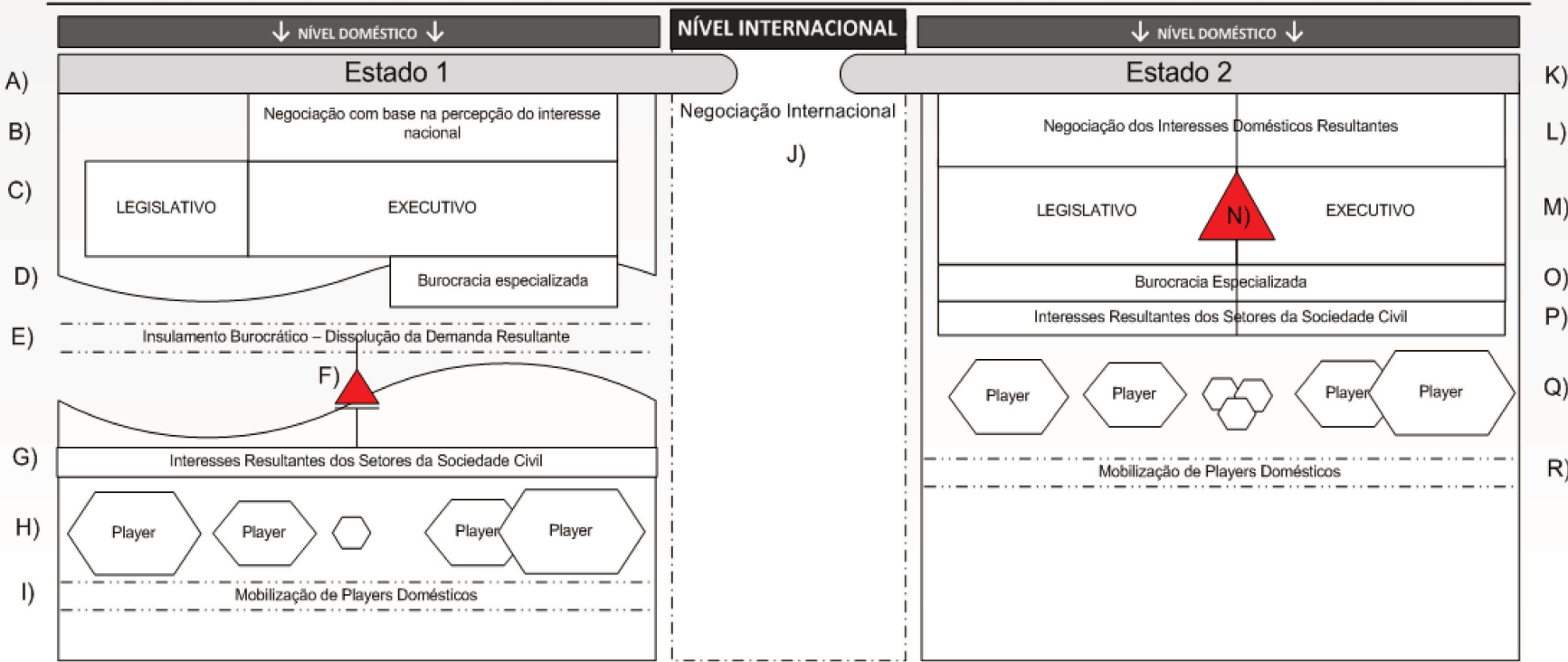
Nosso objeto de pesquisa requer a compreensão teórica da lógica interativa entre atores domésticos e instituições que impactam na formulação da política externa comercial. Esse debate tem sido desenvolvido nos últimos anos por diversos teóricos das Relações Internacionais. Dentre eles, ressaltamos o cientista político Robert PUTNAM (1988), elaborador da imagem dos Jogos de Dois Níveis (*Two-Level Games*). Segundo ele, as relações entre estados são derivadas da interação de dois níveis: o doméstico e o internacional. No nível doméstico, os grupos presentes na sociedade civil demandam que a política externa atenda aos seus interesses setoriais. Enquanto, no nível internacional, os governos, constrangidos pelo jogo doméstico, atuam na defesa dos interesses nacionais.

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies [...]. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures [...]. (PUTNAM, 1988)

O que, em outras palavras, significa que a barganha entre os negociadores governamentais no nível I na busca do consenso no estabelecimento de um acordo internacional é teoricamente dependente da ratificação ou da rejeição dos termos desse acordo pelo conjunto dos interesses presentes na sociedade civil e no governo no nível II. Premissas que configuram, assim, uma relação direta entre os dois níveis, como demonstramos no organograma a seguir.

Two Level Games

Representação gráfica de dois players com estruturas distintas de formulação de política externa.



LEGENDA

A e K = Estados
B = Processo de negociação com base na percepção do interesse nacional
C e M = Poder Legislativo e Executivo
D e O = Burocracia especializada na formulação da Política Externa
E = Insulamento Burocrático - Dissolução da Demanda Resultante
F = Dissipação do Vetor Resultante da disputa interna de interesses e do arranjo entre atores domésticos

G e P = Interesses Resultantes dos Setores da Sociedade Civil
H e Q = Players domésticos; grupos de interesse.
I e R = Mobilização de Players Domésticos
J = Negociação Internacional
L = Negociação dos Interesses Domésticos Resultantes
N = Transmissão com sucesso do Vetor resultante da disputa interna de interesses e do arranjo entre atores domésticos

Representação gráfica de dois players com estruturas distintas de formulação de política externa.

Na decomposição didática do organograma acima, nota-se a presença de dois Estados (Estado 1 e Estado 2) com seus respectivos aparatos de formulação de política externa compostos pelo executivo, legislativo (C e M) e burocracia especializada (representados pelas letras D e O). De acordo com PUTNAM (1988), os representantes dos Estados 1 e 2 agiriam na negociação internacional (J) para defender os interesses (F e N) de seus respectivos grupos domésticos (H e Q).

Ao observarmos atentamente, notaremos a presença do vetor resultante (F e N) da disputa e arranjos entre os atores domésticos. Comparativamente, o vetor (N) do “Estado 2” é transferido de modo efetivo à negociação internacional. Ao passo que no “Estado 1” o vetor resultante (F) não é fruto direto da participação doméstica no processo negociador. Isso ocorre devido ao fato da burocracia (B) do “Estado 1” estar numa situação de insulamento burocrático (E). O que lhe possibilita defender posições negociadoras baseadas na sua auto-percepção da política externa comercial, sem consulta aos setores da sociedade civil (H) interessados nos resultados da negociação internacional.

Para PUTNAM (1988), essa situação diminui a capacidade de barganha nas negociações do Estado 1, pois, de antemão, ele demonstra ao seu interlocutor que sua posição doméstica pode ser alterada sem grandes problemas para o processo de ratificação doméstica do acordo internacional. Enquanto, no Estado 2 qualquer alteração significativa conduzirá a uma ampla mobilização doméstica, a qual implodirá qualquer chance de lograr resultados positivos na negociação internacional.

A transmissão desta “estrutura de ganhos” dos interesses setoriais presentes na sociedade civil para os negociadores internacionais depende das instituições domésticas do Estado. Para KAPPEN *“domestic structures determine how political system respond to societal demands”*. (KAPPEN, 1991). Logo, dominar a lógica de funcionamento dos mecanismos institucionais de formulação de política externa comercial é tão importante quanto ser hábil na mobilização da opinião pública, a qual exerceria influência significativa sobre as decisões políticas e os interesses que elas afetam numa negociação internacional. Portanto, o sucesso da defesa de interesse setorial encontra-se na sua capacidade de mobilizar instituições e informações e transmiti-los devidamente ao negociador internacional.

Nessa ótica, a estrutura de poder em que são formadas as coalizões entre os setores da sociedade civil determina a força com que eles atuam no processo de formulação da política externa junto ao Estado que, por sua vez, concede ao grupo “vencedor” a capacidade de manipular o processo de formulação conforme suas demandas. Entretanto, isso não é tudo. Faz-se necessário ainda adquirir

expertise e formular estratégias e táticas apropriadas para lidar com problemas inesperados, tais como a incapacidade de cooperação do país com que se negocia devido ao seu *win-set* menor, o qual, certamente conduzirá a um veto do Executivo e do Legislativo ao acordo internacional celebrado.

Para FRIMAN, as táticas empregadas para se atingir um estágio de cooperação destinam-se primeiramente a persuadir os atores internos com ação no processo de formulação da política externa do país alvo. Desta forma, “*the targets of such persuasion are primarily (1) government officials and societal groups blocking ratification or (2) other officials and groups capable of countering them*”. (FRIMAN, 2002). Esta intervenção é necessária quando os grupos domésticos ou oficiais do país com que se negocia estão indispostos a aceitar um acordo ou são capazes de vetá-lo ou torna-lo inviável a cooperação.

Fatores, estes, que geram a necessidade de se “*combine emotional appeals to patriotic duty and self-sacrifice with arguments that incorporate widely held beliefs on the nature of basic challenges to those core values*” (FRIMAN, 2002). O que induz, desta forma, a uma remodelagem do *lobby* antagônico ao alterar sua “estrutura de ganhos” por meio da manipulação da natureza dos seus interesses domésticos. Por meio de um movimento *anti-lobby* no país alvo capaz de produzir um cenário favorável à cooperação e ratificação de acordos internacionais.

Nesse quesito, a produção de conhecimento científico figura como uma importante estratégia para sensibilizar os “players” domésticos com poder de influência, muitas vezes compreendidos como “Comunidades Epistêmicas”. Segundo Peter Haas, as comunidades epistêmicas podem ser compreendidas como uma rede interligada de “*professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area*” (HAAS, P. 1992).

Ao se refletir a partir desses marcos teóricos sobre dos Jogos de Dois Níveis e as Comunidades Epistêmicas e ao adaptá-los ao caso que pesquisamos, temos, de um lado da mesa negociadora, a UNICA⁷ na defesa dos interesses do setor sucroalcooleiro brasileiro que demandou a promoção da livre

⁷ É importante observar que a UNICA surge no cenário nacional após a desregulamentação, a partir da década de noventa, do setor sucroalcooleiro brasileiro. Há, em sua criação, a intenção de unificar um setor que se mostrava fragmentado devido a sua heterogeneidade representativa para que, assim, fosse possível consolidar e fortalecer o poder da categoria nos canais de relacionamento com o governo brasileiro em negociações domésticas e internacionais. Atualmente, a unificação dos interesses sucroalcooleiros de 110 empresas associadas fez da UNICA o principal grupo na defesa do etanol e do açúcar nacional.

entrada do etanol da cana-de-açúcar no mercado norte-americano e, do outro lado, o *lobby* dos produtores de etanol do milho que, por sua vez, demandou também do governo estadunidense a proteção tarifária contra a entrada do produto brasileiro no seu mercado. A divergência entre os posicionamentos dos grupos domésticos de ambos países foi indicativa das poucas possibilidades de cooperação nesse tema, principalmente devido ao menor win-set dos Estados Unidos, construído majoritariamente pelos produtores de milho.

Nesse contexto, a UNICA elegeu, no período analisado, como seu objetivo a luta constante contra subsídios e barreiras protecionistas que governos estrangeiros, e o próprio governo brasileiro, criaram em prol de seus produtores locais contra a liberalização global do comércio do etanol da cana-de-açúcar. Como vimos, dentre esses governos e grupos domésticos, pode-se dizer que os que têm gerado maior impasse são os norte-americanos, principalmente durante a configuração política da gestão Bush (2001-2009) que, supostamente atento aos efeitos negativos da emissão de carbono na atmosfera, através do *Renewable Fuel Standard of 2007* (RFS), autorizado pela *Energy Policy Act of 2005*, lançou metas para incorporar na matriz energética dos Estados Unidos fontes renováveis e menos poluentes de energia.

O destaque foi para adoção do etanol produzido a partir da cultura do milho como alternativa, com a mistura obrigatória de 36 bilhões de galões aos combustíveis fósseis em 2022. O *RFS of 2007* faz menções diretas ao apoio à produção doméstica de etanol por meio de subsídios e adoção de medidas protecionistas, bem como ressalta aspectos da segurança energética do país e a preocupação latente em diminuir a emissão de gases do efeito estufa.

O fato da existência dos subsídios ao etanol colaboraram para a percepção por parte da UNICA de que os subsídios e tarifas protecionistas norte-americanos continuariam independente de qualquer benefício derivado do produto brasileiro que, por sua vez, conduziu seus objetivos a atuarem no *front* internacional, porém, com um enfoque estratégico diferente: criar um *lobby* próprio nos Estados Unidos para diluir as resistências internas. Nessa direção, em 2007, o escritório da *Brazilian Sugarcane Industry Association*⁸ iniciou suas atividades sob a direção do lobista Joel Velasco, ex-assessor do ex-presidente Al Gore e que atualmente atua na defesa do meio-ambiente.

De acordo com o site institucional da UNICA,

⁸ Versão em Inglês para **União da Indústria de Cana-de-Açúcar de São Paulo**

[...] o escritório da entidade tem realizado um forte trabalho de "lobby" – uma atividade regulamentada nos EUA e rotineira na era da globalização – e desenvolvimento de diálogo construtivo, com o objetivo de promover o etanol brasileiro, divulgar os avanços realizados pelo setor sucroenergético, contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas e na redução dos entraves burocráticos (UNICA, 2009).

Essa atuação já obteve resultados consideráveis. Um dos impasses gerados contra o etanol brasileiro era de que sua eficiência em retirar carbono da atmosfera era inferior ao do milho, graças à uma forma errônea de se calcular a emissão de carbono. Sem o *lobby* da UNICA, os cálculos sobre o etanol brasileiro continuariam equivocados, o que prejudicaria a importação do produto. Com a atuação intensa dos especialistas da Associação, a *Environmental Protection Agency* reclassificou o etanol da cana-de-açúcar e colocou-o no patamar de biocombustível avançado com o aval necessário para o consumo do mercado norte-americano, como veremos adiante.

No entanto, a consolidação do etanol como alternativa energética global passou pela derrubada das proteções domésticas tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil. De acordo com JANK,

[...] Alguns grupos americanos afirmam corretamente que é incoerente o Brasil pedir maior abertura comercial e, ao mesmo tempo, proteger o seu próprio mercado com uma alta tarifa de importação (JANK, 2010).

Logo, derrubar esse empecilho em âmbito doméstico constituiu também um dos objetivos da associação para se conseguir a plena liberalização da pauta energética do etanol entre os dois países e assim tornar possível estabelecer a cooperação comercial, a qual lançaria as bases para consolidar um padrão de etanol nos dois maiores mercados, o que permitia, assim, a construção de um padrão internacional, necessário para a comercialização e a fácil aceitação do “*brazilian ethanol as global commodity*”.

Em vista do exposto, quando a análise do objeto de pesquisa depende intrinsecamente do estudo do lobby, nos deparamos com um empecilho eminente: a escassez de bibliografia que se proponha explicar esse fenômeno no Brasil. Ainda assim, os trabalhos existentes buscam compreender, em sua grande maioria, as interações entre os grupos de pressão domésticos e os governos locais. Corrobora o fato que as abordagens acadêmicas brasileiras trabalhadas até a década de 1990 deixam de considerar até variáveis importantes em suas análises: os grupos de pressão estrangeiros e suas interações, ora com os grupos domésticos, ora com níveis governamentais.

Contudo, podemos notar que nos trabalhos mais recentes há uma mudança de enfoque para se pesquisar os grupos estrangeiros e suas ligações nos processos de lobby doméstico, bem como seus

impactos negativos e positivos. Tais estudos apontam para efeitos deletérios e muitas vezes negativos quando se trata de distribuir bens difusos a uma sociedade que leve em consideração interesses externos. Esses efeitos negativos partem da premissa de que, quando se formula uma política pública, há o imperativo de que a mesma atenda à defesa de interesses domésticos.

Essa tendência pode ser observada na discussão norte-americana originada por doações estrangeiras a campanhas políticas que, até 1938, não eram controladas. *This changed in 1938 when, in the face of evidence of Nazi money spent to influence U.S. political debate, Congress passed the so-called Foreign Agents Registration Act (FARA)* (GAWANDE; KRISHNA; ROBBINS, 2006). Desde então, cada agente estrangeiro é regulamentado pela “FARA” com o intuito de se conter possíveis influências negativas nos processos políticos dos Estados Unidos⁹. Ainda assim, o debate em questão pondera que:

Recent events, however, have shifted the focus in popular discussion (as well as in the consequent policy proposals related to campaign finance reform) to foreign lobbies and the extent to which these are involved in the political process; the general presumption being that such interactions between foreigners and the domestic government have a deleterious effect on the home economy (GAWANDE; KRISHNA; ROBBINS, 2006).

Quando se trata da formulação da Política Externa, a repercussão torna-se ainda mais negativa. Os motivos são facilmente explicáveis pela identificação da Política Externa como um assunto de cunho estritamente nacional e impassível de subordinação a interesses exógenos. Essa concepção encontra-se presente na literatura desde os textos Federalistas de 1787, que chegam a adjetivar a inclusão de interesses externos como uma “corrupção estrangeira”:

Hence it is that history furnishes us with so many mortifying examples of the prevalency of foreign corruption in republican governments. How much this contributed to the ruin of the ancient commonwealths has been already delineated. (HAMILGTON, 1787)

⁹ Os autores ressaltam que o cerco às doações de campanhas norte-americanas foi fechado, como podemos observar pelas novas regulamentações inseridas pelo Congresso. Observemos o caso:

“This law required agents of foreign entities engaged in publishing “political propaganda” to register and disclose their activities, but it did not regulate political contributions. In 1966, after congressional hearings in 1962–1963 revealed campaign contributions to federal candidates by Philippine sugar producers and agents of the Nicaraguan president Luis Somoza, Congress moved to prohibit political contributions in any U.S. election by any foreign government, political party, corporation, or individual (except foreign nationals who were permanent residents of the United States)” (GAWANDE; KRISHNA; ROBBINS, 2006)

A noção de que interesses estrangeiros afetam negativamente o processo de formulação de Políticas Públicas, em especial, a Política Externa, está em grande parte atrelada também às questões econômicas, como dito anteriormente. No entanto, estudos recentes buscam desmistificar os impactos negativos quando a defesa de interesses envolve setores industriais e seus mercados consumidores em aspectos econômicos mais segmentados:

In a trade policy context, however, it can be argued that bending policy in a direction that would suit foreigners may not in fact be harmful: If the policy outcome absent any involvement by foreigners is characterized by welfare-reducing (or suboptimal) trade barriers, lobbying by foreigners for reductions in such barriers may in fact shift trade policy in a direction that improves domestic consumer surplus (and possibly welfare) (GAWANDE; KRISHNA; ROBBINS, 2006).

A discussão norte-americana cria possibilidades, ainda que no campo do debate acadêmico, de atuação de grupos estrangeiros na formulação da Política Externa Comercial - principalmente quando se trata de derrubar barreiras que criam distorções no mercado interno de consumo. Nesse sentido, alguns dos resultados obtidos por pesquisadores estadunidenses apontam que:

...results suggest that foreign lobbying has a statistically and economically significant influence on trade policy: The presence of an organized foreign lobby representing a particular industrial sector appears to have as much effect in lowering trade barriers against imports in that sector as does the presence of a domestic lobby in raising trade barriers there. Ceteris paribus, U.S. consumers gain unambiguously from the presence of foreign political activity (GAWANDE; KRISHNA; ROBBINS, 2006).

Pode-se depreender, a partir do excerto, a positiva contribuição e impacto de grupos de pressão industriais exógenos contra distorções de mercado endógenos. Logo, se anteriormente era evidenciado na literatura apenas graus negativos de impacto, agora podemos observar que os mesmos são também positivos e, por vezes, bem vindos para evitar distorções. Nesse aspecto, podemos levantar alguns questionamentos: poderia esses grupos estrangeiros gerar benefícios em outras áreas – que não a econômica – por meio da manipulação de políticas públicas? Seria positiva essa contribuição ou acarretaria os efeitos negativos preconizados pelos Federalistas?

Segundo um trabalho empírico realizado pelos pesquisadores¹⁰ Fredrikssona, Neumayer, Damaniac e Gates, a atuação de grupos estrangeiros de lobby ocorre também em outras áreas, como por

¹⁰ O grupo se utiliza dados cross-country de 22 países pertencentes à OCDE (e mais 82 outros países não pertencentes) como estudo de caso voltado à regulação que envolve o uso da gasolina como matriz energética definida por uma política pública.

exemplo, na definição de agendas ambientais. Nessa direção, a pesquisa realizada pelo grupo de pesquisadores foi capaz de identificar uma das formas de atuação com o mote pró-meio ambiente:

First, the environmentalists organize their lobbying effort by forming lobby groups with identical environmental objectives. The number of environmental lobby groups that emerges depends on their collective action costs. We assume that the environmentalists face collective action costs that are increasing in group size, possibly due to their geographical dispersion or because of the administration and enforcement costs of large groups (FREDRIKSSONA; NEUMAYER; DAMANIAC; GATES. 2004).

Os pesquisadores vão além e complementam que cada grupo de lobby busca influenciar o mesmo ponto para agregar força política e, conseqüentemente diminuir custos para os mesmos: *“Each lobby group seeks to influence the same policymaker (in the same legislature) with the help of prospective campaign contributions (Grossman and Helpman [24]¹¹). The government values campaign contributions and aggregate social welfare.”* (FREDRIKSSONA; NEUMAYER; DAMANIAC; GATES. 2004). O estudo em questão foca-se em países tanto desenvolvidos como em vias de desenvolvimento, com aplicabilidade dos resultados válida à ambos. Isto posto,

The support of environmental lobby groups in developing countries may be a channel through which international donors can help improve local and global environmental policymaking. This may facilitate compliance with global international environmental agreements such as the Kyoto Protocol on CO2 emissions. (FREDRIKSSONA; NEUMAYER; DAMANIAC; GATES. 2004)

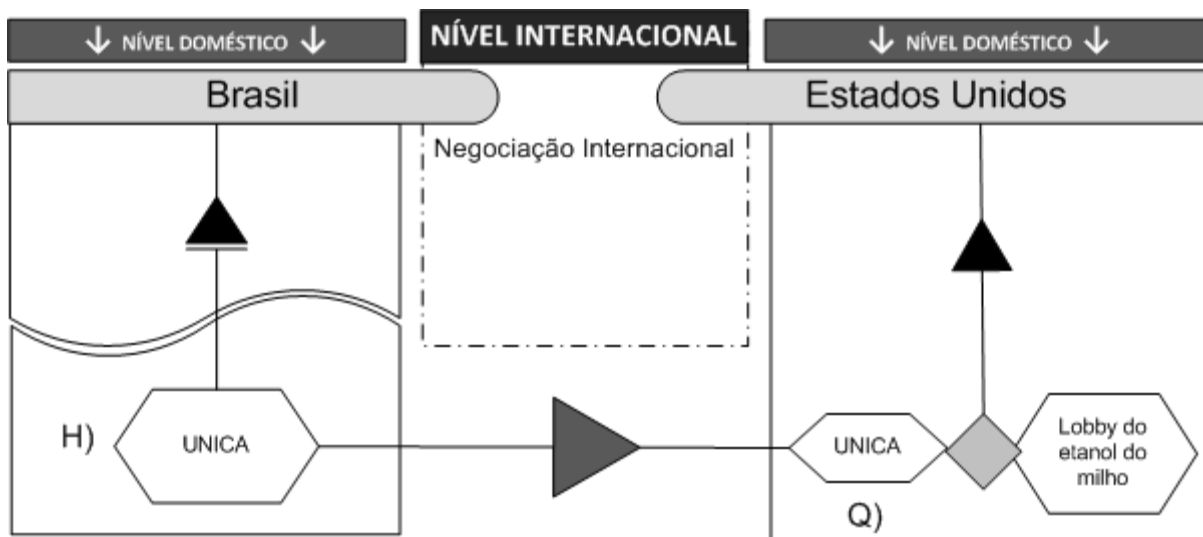
Deste modo, em resposta às perguntas realizadas anteriormente, podemos afirmar que a atuação de grupos estrangeiros nos processos de formulação de políticas públicas podem contribuir para a disseminação de propostas positivas – que gerarão ganhos difusos tanto endógenos como exógenos. Conforme citado pelo grupo de pesquisadores, o fomento de grupos de lobbys ambientalistas pode facilitar o processo de assimilação de normas como aquelas derivadas do Protocolo de Kyoto.

Em nosso trabalho, ressaltamos que a atuação da UNICA possui estratégias premeditadas de tal modo que os ganhos não se limitam à queda de preços dos combustíveis no mercado norte-americano – pela conseqüente queda das barreiras e aumento da importação de etanol mais eficiente e barato. Dessa maneira, evidenciamos que a UNICA na prática, passa a atuar como um ator doméstico em dois países ao criar articulações científicas compatíveis com as comunidades epistêmicas de lobbies ambientais

¹¹ G.M. Grossman, E. Helpman, Protection for sale, Amer. Econ. Rev. 84 (1994) 833–850.

endógenos para, segundo FRIMAN, modificar os interesses escusos ao etanol e torná-los compatíveis com seus próprios interesses. Ao retomarmos o organograma supracitado, a UNICA corresponderia a dois players (H e Q) com a atuação voltada a infundir seus interesses aos aparatos decisivos da Política Externa Comercial em dois países (Estado 1 e Estado 2). Logo, podemos equiparar o “Estado 1” ao Brasil e o “Estado 2” aos Estados Unidos. Esquemáticamente temos:

Figura 3 - Infográfico da Hipótese articulada entre Brasil e Estados Unidos - Fonte: Ilustração de Origem Própria



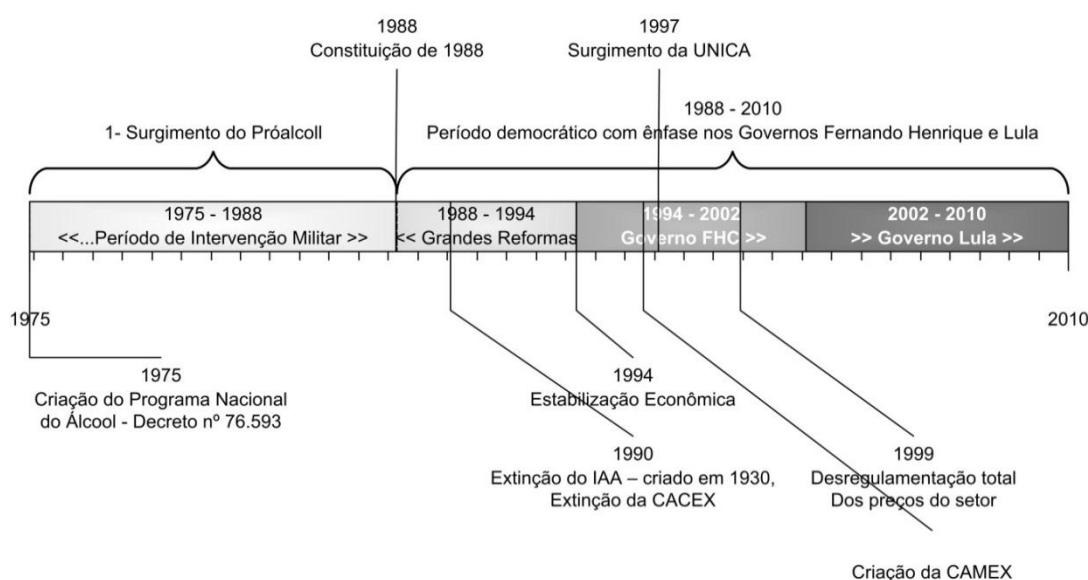
Nesse sentido, a hipótese que defendemos na pesquisa é de que a UNICA atuou concomitantemente como player doméstico, tanto nos Estados Unidos (anti-lobby, na gestão Bush) quanto no Brasil (lobby, na gestão Lula), para atender às demandas do setor sucroalcooleiro brasileiro com objetivos de se construir níveis de cooperação e liberalização plena para a pauta do comércio internacional do *ethanol commodity*. Buscaremos, de igual modo, compreender os caminhos percorridos e as estratégias utilizadas pela UNICA no Brasil e nos Estados Unidos nessa trajetória, bem como avaliar como, de fato, os ganhos das barreiras tarifárias foram ocasionados pela interferência doméstica e internacional realizada pela UNICA.

CAPÍTULO 2 – O ATOR E SEU CONTEXTO

O segundo capítulo é dedicado ao estudo do Ator e seu Contexto. Para tanto, no tocante ao contexto, abordaremos as premissas gerais da Política Externa Brasileira e seus enfoques comerciais no transcorrer da evolução da cadeia produtiva sucroalcooleira. Em relação ao ator, abordaremos as metamorfoses pelas quais passou a rede de poder sucroalcooleira, com enfoque para o surgimento e consolidação da UNICA frente aos desafios domésticos e de defesa internacional de interesses setoriais. Neste último ponto, a compreensão do ator e seu contexto faz-se imprescindível para a elucidação dos motivos que levaram a UNICA a atuar no *front* internacional, dentre eles, o protecionismo norte-americano e a guerra de barreiras tarifárias.

Nossa abordagem realizará o recorte temporal de 4 períodos e, cada qual, será trabalhado do seguinte modo: 1- Surgimento do Proálcool e a criação da potência energética (1975); a Redemocratização com ênfase em: 2- as grandes reformas institucionais (1988-1994) quando se inicia o ; 3 – Governo Fernando Henrique (1994-2002 e, logo após, o ; 4 – Governo Lula (2002-2010). Os recortes foram delineados em decorrência dos momentos de inflexão do setor sucroalcooleiro, sejam eles econômicos, institucionais ou políticos, selecionadas em ordem cronológica de relevância, conforme infográfico a seguir:

Figura 4 - Recorte temporal da evolução da cadeia produtiva sucroalcooleira - Fonte: Ilustração de Elaboração própria



Surgimento do Proálcool e a criação da potência energética (1975)

Muitos fatores levaram a consolidação do Brasil como potência energética em matéria de combustíveis renováveis no âmbito internacional. A consolidação do modelo brasileiro de produção e fornecimento de etanol deveu-se, sobretudo, a uma convergência singular de políticas públicas, conjunturas econômicas, incentivos fiscais, percepções do capital privado, investimentos estatais e principalmente ao desejo de independência energética e substituição de combustíveis fósseis (que, até então, não figuravam como “grandes vilões” do aquecimento global).

A confluência de todos esses fatores termina naquilo que hoje podemos compreender como a “ciranda do etanol”: encadeamentos de fatores que tornaram o etanol o carro-chefe dos biocombustíveis globais e consolidaram o Brasil como seu proeminente produtor no âmbito global. Para analisar melhor esse fenômeno, passaremos da Política Externa Comercial e suas linhas gerais de 30 anos atrás até a incorporação de seus novos temas: o aquecimento global e “sua solução”, o etanol brasileiro¹². Explicaremos, também, como a liga de protecionismos estatais cedeu espaço aos discursos liberalizantes ao setor convalescente que ressurgia na década de 1990. E neste ponto, questionamos: Porque o setor sucroalcooleiro foi um dos poucos que permaneceu economicamente sólido se levarmos em consideração a agressividade das reformas liberalizantes dos governos democráticos? Tentaremos responder a esse e outros questionamentos a seguir.

Segundo especialistas¹³, podemos analisar a Política Externa (PEEx) do período de intervenção militar de 1964 a 1988 como uma estratégia nacional-desenvolvimentista com fortes doses protecionistas. Desta forma, a Política Externa, em suas linhas gerais, visava assegurar caminhos para o desenvolvimento interno do País e, para tanto, projetava uma PEEx Comercial “blindada” pela simbiose de intervencionismo estatal e protecionismo aos produtores domésticos.

A “blindagem” dos setores exportadores ocorreu por meio de “diversos instrumentos fiscais e creditícios, sobretudo nos anos 1970 e início dos 1980, e de uma política cambial favorável às vendas externas, a partir de 1968”. (MOTTA VEIGA, 2007). Dentre os instrumentos utilizados podemos citar as fontes de crédito, os incentivos fiscais concedidos pelo governo, as políticas públicas voltadas à

¹² Ainda que soe “apoteótico” afirmar essa possibilidade, veremos neste trabalho que o discurso, tanto de Instituições governamentais e de atores privados, apresenta o etanol nacional como a solução de maior impacto para diminuir o aquecimento global dos próximos 50 anos.

¹³ Para maiores Informações, consulte o artigo de Pedro da Motta Veiga intitulado Política Comercial No Brasil: Características, Condicionantes Domésticos E Policy-Making

promoção setorial (como o setor sucroalcooleiro). Somava-se a esse escudo mecanismos como o drawback, que contrabalanceavam e equilibravam as importações.

A estratégia nacional-desenvolvimentista do período de intervenção militar, segundo Motta Veiga, oscilou em picos observáveis pelos indicadores de exportação do país. Nesse sentido, o autor ressalta que:

Entre 1964 e 1990, as exportações brasileiras experimentaram um duplo movimento: de crescimento, em termos de valores exportados, e de diversificação. No que diz respeito ao crescimento, passa-se, entre 1964 e 1990, de médias anuais nominais em torno de US\$ 1,6 bilhão, no triênio 1964-1966, para US\$ 33,2 bilhões, em 1988-1990. Esse crescimento não é, porém, linear: há períodos de forte expansão, concentrados no final dos anos 1960 e início dos 1970, bem como nos primeiros anos da década de 1980, e períodos com taxa reduzida de crescimento e alta volatilidade dos desempenhos anuais – o que constitui a regra nos anos 1980. (MOTTA VEIGA, 2007)

Segundo o autor, o crescimento, ainda que notório nas décadas de 1960 e 1970, não se sustentou na década de 80 - como decorrência da deterioração da pauta de exportações - com a queda de *marketshare* de produtos de médio valor agregado como eletros eletrônicos. As causas remetem ao declínio substancial dos investimentos domésticos e externos à produção industrializada, retração de linhas de crédito, perda de competitividade cambial e, principalmente, a alta instabilidade econômica (ora por fatores macroeconômicos, ora por fatores externos, como as crises energéticas do petróleo). Como consequência direta desse panorama, temos que:

A perda de dinamismo das exportações, sobretudo no caso de manufaturados, interrompe o processo de diversificação da pauta de produtos e de redução da participação dos produtos de origem agropecuária (café solúvel, carne bovina industrializada, madeira e fios/tecidos de algodão). (MOTTA VEIGA, 2007)

As instabilidades sentidas pelo setor exportador brasileiro já eram visíveis na década de 1970 – em grande parte originada pela alta dependência do país da importação de petróleo e seus derivados. A visão nacional-desenvolvimentista, empreendida pelos regimes militares projetava grandes riscos (tanto econômicos, como estratégicos) da dependência do petróleo. Desse diagnóstico estratégico, surge a iniciativa de políticas de fomento para diminuir a dependência e estimular um setor energético alternativo: o sucroalcooleiro (existente desde a década de 1930, porém, com produção incipiente).

Devido às crises do petróleo, vários países iniciaram projetos de substituição e implementação de novas tecnologias às suas matrizes energéticas. Visavam desta forma, atenuar as oscilações e efeitos negativos sentidos na economia em virtude da dependência energética. No entanto, nenhuma iniciativa

mostrou-se tão durável e expansível como a brasileira, fomentada pela política pública construída no bojo do Proálcool. Para compreendermos melhor como o Proálcool fortaleceu o setor sucroalcooleiro, explicaremos brevemente sua evolução em 2 fases, compreendidas na seguinte sequência: o primeiro choque e a implementação do Proálcool e o segundo choque e a crise do Programa Nacional do Álcool.

O primeiro choque e a implementação do Proálcool

A compreensão da implementação do Proálcool depende de duas tendências aparentemente desconexas: (a) a primeira crise do petróleo e (b) as bruscas oscilações do preço do açúcar. De um lado, a primeira crise do petróleo, iniciada em 1973, elevou a preços exorbitantes os compostos de hidrocarbonetos, em especial, a gasolina. Essa primeira tendência impactava negativamente na economia ao aumentar os custos de produção e distribuição de produtos, além de outros impactos sentidos por toda a cadeia produtiva brasileira.

No entanto, os impactos da primeira crise do petróleo tiveram pouca repercussão para a cadeia produtiva canavieira. Pois, por outro lado, esses fatores negativos da primeira crise do petróleo ainda permitiam que o açúcar tivesse competitividade e fosse capaz de atrair investimentos à sua produção doméstica – já que não impactavam diretamente a curva ascendente do açúcar comercializado no mercado internacional. Ainda assim, o crescimento açucareiro não se mostraria estável por muito tempo, pois, embora o açúcar estivesse em constante valorização, seus preços sofriam por vezes acentuadas quedas – com altos prejuízos aos seus produtores.

Mediante esse cenário de instabilidade de preços tanto do açúcar, quanto do petróleo, há a iniciativa de mudança de paradigma energético. Por essa iniciativa temos simultaneamente a confluência da vontade do governo brasileiro de independência do petróleo externo e a alternativa economicamente viável de uma nova pauta produtora: o álcool da cana-de-açúcar. Era a oportunidade para o setor canavieiro se alinhar com a nova tendência governamental e se reestabelecer dos prejuízos gerados na cadeia açucareira pelas quedas do açúcar *commodity*.

Esses dois fatores coincidentes, o futuro incerto dos preços do açúcar com as oscilações deletérias do petróleo, formam os elementos necessários para se compreender os motivos que

fomentaram a criação do Programa Nacional do Álcool promulgado a partir do Decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975 pelo então presidente Ernesto Geisel. Conforme o Decreto,:

“**Art. 1º** Fica instituído o Programa Nacional do Álcool visando ao atendimento das necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automotivos.
Art. 2º A produção do álcool oriundo da cana-de-açúcar, da mandioca ou de qualquer outro insumo será incentivada através da expansão da oferta de matérias-primas, com especial ênfase no aumento da produtividade agrícola, da modernização e ampliação das destilarias existentes e da instalação de novas unidades produtoras, anexas a usinas ou autônomas, e de unidades armazenadoras.”¹⁴

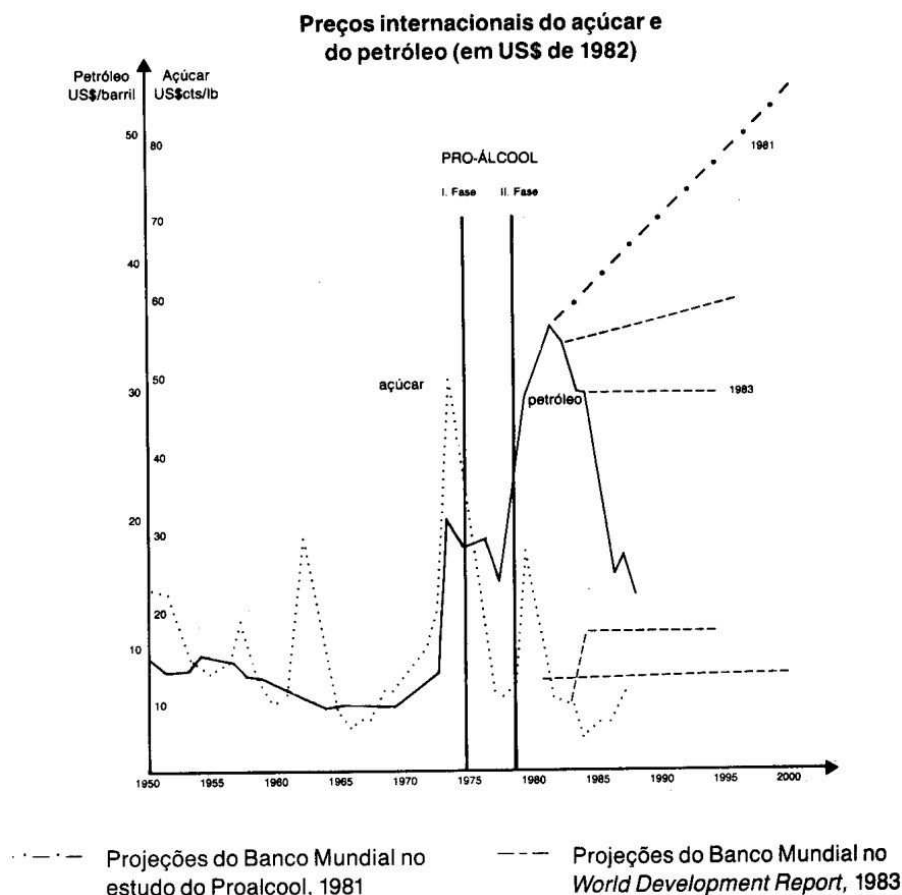
A partir de então, com base no aumento da oferta do combustível por meio dos incentivos estatais, instaurava-se a política pública de fomento à produção do etanol. Contudo, ainda que com o apoio estatal dos regimes militares, o Proálcool não estaria completamente estável e a cadeia produtiva - que se reordenava por meio do Decreto nº 76.593 - passaria por novos períodos de oscilações econômicas, só que cada vez mais interligada pelo poder Executivo brasileiro às dinâmicas internacionais que afetavam a macroeconomia, como as novas crises do petróleo.

O segundo choque e a Crise do Programa Nacional do Álcool.

Novamente, em 1979, evidencia-se a segunda alta de preços do petróleo, que atingiu seu pico em 1981. Ficava nítido que a cada crise do petróleo, reafirmava-se a necessidade do país se libertar de uma matriz energética homogeneizada e instável. Somava-se ainda, ao quadro descrito, a combinação de crises do açúcar, que acabavam por tornar o etanol uma opção mais atraente. Conforme relata Nitsch, o segundo choque do petróleo “coincidiu novamente, após 1980, com uma crise do açúcar”. As duas crises e suas correlações são melhores visualizadas no gráfico a seguir:

¹⁴ DECRETO Nº 76.593, DE 14 DE NOVEMBRO DE 1975. *Institui o Programa Nacional do Álcool e dá outras Providências. Disponível para consulta em* <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=123069>>, acesso em 15/09/2012, 11:30:21

Figura 5 - Preços Internacionais do açúcar e do petróleo - Fonte: Gráfico retirado de NITSCH, Manfred. O programa de bicomcombustíveis Proálcool no contexto da estratégia energética brasileira. Revista de Economia Política. v.11, nº2 (42), p.125, abril-junho 1991.



A primeira e a segunda fase do Programa Nacional encontram-se vinculadas as duas linhas verticais, paralelas ao eixo das ordenadas, e representam, respectivamente, o começo da primeira e segunda crise internacional do petróleo. Como pode se observar, a linha de fino-pontilhado identifica as oscilações do preço do açúcar. Podemos afirmar, que a curva referente ao preço do açúcar sofre valorizações bruscas, observáveis em sintonia com as valorizações do petróleo - e concomitantes quedas de preço no mercado internacional em períodos semelhantes ao do barril importado do combustível – o que, por sua vez, denota a alta coincidência de crises, conforme relata Nitsch.

Desta forma, o gráfico acima serve para clarificar o fato de o etanol ter se tornado o produto principal aos produtores domésticos. A estabilidade de preços do mercado de etanol, quando comparada às inconstâncias do açúcar, foi capaz de atrair grandes somas de investimentos em

tecnologia e pesquisa. Nesse sentido, os avanços científicos “deram impulso adicional ao Proálcool”. Nitsch cita como exemplo que:

“Um importante avanço tecnológico tornou exequível o carro totalmente movido a álcool, utilizando o etanol hidratado com um conteúdo alcoólico em torno de 94% (ao invés dos 99,7% do etanol anidro que pode ser misturado à gasolina)”. (NITSCH, 1991)

Embora as crises do petróleo tornassem o programa atrativo, ainda assim, muitos estudos apontavam em uma direção contrária ao afirmarem que o Proálcool não possuía viabilidade econômica. De fato, a participação do Estado foi de crucial importância para a continuidade do projeto, pois, até então, poucas iniciativas privadas assumiam o risco dos investimentos no setor. Ainda assim, os investimentos feitos com reservas nacionais não foram os únicos a fomentarem o Programa. Não podemos desconsiderar os incentivos de entidades internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial que, conforme Nitsch descreve, “estendeu um empréstimo de mais de US\$ 250 milhões ao Proálcool, o que ‘justificou’ seu apoio ao programa ‘ainda não’ economicamente viável, com base na projeção de preços ascendentes para o petróleo e estagnados para o açúcar”.

Como se pode observar no gráfico de Nitsch, após 1981, o petróleo sofreu uma forte desvalorização e, independentemente deste fator, o açúcar continuou com preços em declínio constante que, por sua vez, recuperou-se somente a partir da década de 1990. Com a valorização do açúcar no mercado internacional, a produção do etanol passou a correr sérios riscos de ser descontinuada. Para evitar este fenômeno, o governo aumentou o nível de intervencionismo e começou a controlar a exportação de açúcar para abastecer o mercado interno com o etanol: a prioridade energética.

Essa medida intervencionista não foi suficiente para conter a queda da produção do combustível. Iniciava-se, então, a primeira crise do Proálcool decorrente majoritariamente desse fator. A partir de então, devido a problemas fiscais, conjuntamente com a retomada do crescimento dos preços do açúcar no mercado internacional e com o aumento da produção doméstica de petróleo, o Proálcool interrompeu sua expansão, conforme veremos a seguir.

Fato era que a constante valorização do açúcar no mercado internacional proporcionava mais lucros do que a produção do etanol para abastecimento interno. Esse fato, aliado a problemas estruturais do governo e a quebra de canais de diálogo de usineiros com a política do álcool causou os primeiros desabastecimentos das bombas de combustíveis em 1989. De acordo com a reportagem de

capa da Revista Veja de 24 de maio de 1989¹⁵, o problema alcançava proporções consideráveis mesmo nas regiões produtoras do combustível:

[...] nada foi tão emblemático como a falta de álcool nas bombas de 180 dos 200 postos de abastecimento da região de Ribeirão Preto e Sertãozinho, que concentra 40% da produção de álcool do Estado de São Paulo, o maior produtor do país - de seus canaviais brotam 7 milhões dos 12 bilhões de litros de álcool que são feitos no Brasil anualmente (Revista VEJA, maio de 1989).

No corpo da reportagem ainda é possível identificar o descontentamento de grandes produtores sucroalcooleiros com o governo:

“Na semana passada não havia álcool para comprar em vários pontos do país - mas ninguém sabia explicar direito por que”. “O desabastecimento é fruto da total falta de planejamento do governo”, afirma Werther Annicchino, presidente da Copersucar, o maior aglomerado de usineiros do país, dona de sessenta usinas em São Paulo” (Revista VEJA, maio de 1989).

A partir de então, o mercado consumidor, com sua crescente frota de carros movidos a álcool, passaria a temer por novas crises de abastecimento e, principalmente, a temer pelo futuro dos preços do combustível alternativo à gasolina. Desta forma, o programa deveria passar por uma redefinição estratégico/política para garantir definitivamente a viabilidade do etanol como parte da matriz energética nacional. Readequação, esta, que viria ocorrer somente após o período das reformas institucionais derivadas do processo de transição e consolidação da democracia representativa no país.

¹⁵ Disponível para consulta em <http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_24051989.shtml> , acesso em 18/09/2012 às 18:22:48.

As reformas institucionais (1985-1994)

Após 1988, com a nova Constituição Federal, o país adentra a um complexo cenário de novas esferas de poder, de novos desenhos institucionais e de políticas públicas. Para a Política Externa Comercial, os maiores impactos viriam a partir da década de 1990 – com o Governo Collor e a imposição brusca de premissas liberais. As inflexões para o PEX Comercial, originadas pela reversão do modelo protecionista para o liberal, foram drásticas e sentidas em graus distintos por todos os setores exportadores.

As premissas liberais, já inseridas na política de comércio exterior desde 1988 no governo Sarney, foram enfatizadas durante o mandato Collor ao privilegiar tarifas que conduziram ao aumento das importações de bens industrializados em detrimento das exportações. Portanto, revertia-se, nessa lógica, as iniciativas fomentadas no bojo do nacional-desenvolvimentismo militar, para salientar as vantagens comparativas que o país possuía – mesmo que setores produtivos fossem inteiramente arrasados pela exposição à competitividade externa. Concomitantemente, houve a extinção de instituições que articulavam a Política Externa Comercial com os objetivos de desenvolvimento setoriais, com impactos em todos os setores, inclusive do etanol. Segundo Motta Veiga,

Ainda em 1990, além da extinção da CACEX – e, com ela, do modelo institucional que sustentou a política nos 25 anos anteriores a 1990 –, foram eliminados os subsídios fiscais e o BEFIEX foi desativado (mantendo-se, porém, a validade dos contratos em vigor). Foram, no entanto, mantidos o tratamento favorável, em termos de Imposto de Renda, ao lucro gerado pelas operações de exportação, a isenção federal ao IPI e ICMS para as exportações de manufaturados e o regime de drawback (MOTTA VEIGA, 2007).

Os setores da indústria nascente não possuíam condições de concorrer com competidores experientes do mercado internacional. O cenário não se mostrava favorável em níveis macroeconômicos, com registros inflacionários estratosféricos e deterioração contínua do poder de compra dos consumidores domésticos. Nesse aspecto, não havia medidas capazes de reverter o cenário que se instalara em decorrência da mudança de paradigma de nacional-desenvolvimentismo para liberal. E, nesse ponto, Motta Veiga indica a inflexão da PEX Comercial:

Este dado, juntamente com a constatação de que cresceram de forma expressiva os coeficientes de importação em setores como automóveis e autopeças, bens de capital mecânicos, equipamentos elétricos e eletrônicos, além de setores da cadeia química, sugerem que o padrão de especialização das importações deixou de ser determinado pela lógica do modelo protecionista vigente até 1990, já começando, em meados dos

anos 1990, a ser “guiado” pelo mapa de vantagens comparativas da indústria brasileira. (MOTTA VEIGA, 2007)

Os setores que se mostravam minimamente capazes de se sobressair frente à concorrência internacional eram os que por décadas receberam algum tipo de incentivo do governo. No entanto, é um equívoco considerar o setor sucroalcooleiro como um dos que se mantiveram fortalecidos. Embora a cadeia produtiva sucroalcooleira tenha recebido diversos incentivos por mais de 30 anos com políticas públicas exclusivas, existiam outros problemas a serem enfrentados em decorrência da liberalização econômica e da desarticulação política. Havia diversos fatores que desequilibraram a “Ciranda do Etanol” – fatores que percorrem desde a crise de desabastecimento do começo da década de noventa até a quebra de elos, tanto horizontais (entre os elementos da cadeia produtiva) quanto verticais (da cadeia produtiva com o governo). A partir deste ponto, indagamos: O que significou na prática essa quebra de elos verticais e horizontais para o setor? Buscaremos responder a esse e outros questionamentos a seguir.

Os impactos das reformas institucionais no setor sucroalcooleiro

A falta de crédito privado afetava os produtores de etanol desde a década de 1980 que, por sua vez, buscavam intensificar suas relações com linhas de fomento do governo para superarem as crises macroeconômicas sucessivas e atenuar os riscos de oscilações externas. Somava-se a esse cenário deteriorado, a crise do abastecimento do etanol – que perdurou até o início da década de 90, quando o governo deu início à desregulamentação do setor e ao desmantelamento do Proálcool em conjunto com a extinção do IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool).

Temos, então, de um lado o desmantelamento do Proálcool e de outro a completa desagregação da cadeia produtiva sucroalcooleira – com ambos os lados permeados pela crise econômica do começo da década de 1990. Nesse sentido, a junção dos fatores negativos criou não somente um cisma nos grupos sucroalcooleiros, como em toda a rede que se formou durante trinta anos de intervenção e apoio Estatal. De início, com os elos horizontais e verticais fragmentados, o setor mostrou-se incapaz de se autogerir. O quadro a seguir sintetiza as principais mudanças de articulação do setor:

Tabela 1 - RECURSOS DE PODER DOS ATORES SUCROALCOOLEIROS PAULISTA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

RECURSOS DE PODER DOS ATORES SUCROALCOOLEIROS PAULISTAS A PARTIR DA DÉCADA DE 1990	
ATOR	Estado
RECURSOS DE PODER	- concede status público (recurso político); - recursos financeiros escassos, deixando de oferecer incentivos materiais e financeiros aos atores privados; - perda do poder de regulação.
ATOR	Industriais (AIAA, que se transformou em UNICA)
RECURSOS DE PODER	- recursos financeiros: crescimento da produção de cana, açúcar e álcool, ganho de produtividade agrícola e industrial, redução nos custos de produção e transação, aumento das exportações de açúcar, desenvolvimento de mercados futuros proporcionando alternativa de financiamento, integração com multinacionais alimentícias em busca de fontes de financiamento e elevada demanda para o açúcar líquido e invertido; -recursos tecnológicos: emprego de tecnologias agrícolas (melhores tratamentos culturais e uso de variedades mais adequadas), mecanização do plantio e colheita, automação industrial dando maior estabilidade, padronização e eficiência no processo, intensificação de manutenções, investimentos em P&D e controle de processos etc.; -recursos organizacionais: infraestrutura de pesquisa, concentração técnica e de capitais, integração para frente e para trás, proximidade de fornecedores e consumidores, terceirização de atividades de plantio e transporte, maior aproveitamento de subprodutos, agregação de valor via diferenciação do produto, formação de pools de comercialização de açúcar e álcool, fixação de contratos de fornecimento, novas formas de gestão visando integração das áreas agrícola e industrial e melhor organização do trabalho; -recursos políticos: aglutina cerca de 75% das indústrias paulistas;a organização tem legitimidade, reputação e status público, o que lhe confere poder de representação considerável junto aos órgãos estatais.
ATOR	Produtores
RECURSOS DE PODER	- continua não possuindo recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais diretos. Com a crise fiscal do Estado, não conta mais com recursos e financiamentos públicos. -recurso político: continua com poder de representação considerável porque possui status público.

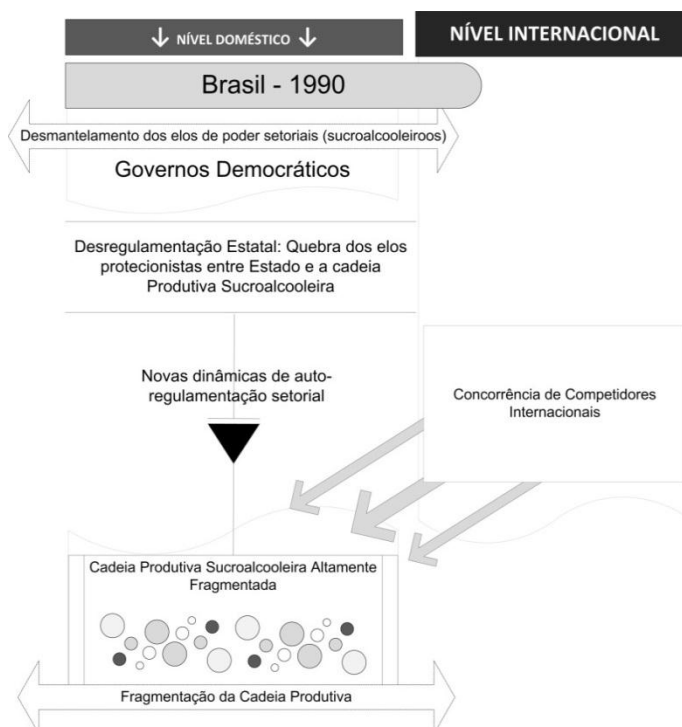
Fonte da Tabela: baseada em tabela construída a partir de dados colhidos em pesquisa de campo e consulta a fontes

A fragmentação anulou os canais de interlocução com o governo e impossibilitou momentaneamente a formulação de uma estratégia comum aos atores da cadeia produtiva – conforme infográfico abaixo. Havia, portanto, lugar para as novas demandas sucroalcooleiras se manifestarem e para os novos arranjos de poder se concretizarem no novo ambiente de alta concorrência e fragilidade estratégica do setor. Segundo Mello e Paulillo,

[...] é no âmbito organizacional que ocorrem as principais mudanças na década de 1990. Com o afastamento do Estado da regulação do setor sucroalcooleiro, as organizações de interesses são obrigadas a se reformular, redefinindo suas metas e suas formas de organização e atuação. Novas demandas são colocadas pelos membros das associações, devido ao fim do aparato de sustentação estatal até então vigente, que garantia a realização de lucros ao setor (MELLO; PAULILLO. 2005).

A ilustração abaixo é emblemática dos processos liberalizantes abruptos do início da década de 1990 para o setor sucroalcooleiro, quando ocorre a completa fragmentação política e dos canais de interlocução governamental:

Figura 6 - Processos liberalizantes sob a cadeia produtiva sucroalcooleira - Fonte: Ilustração de Elaboração própria



A solução para crise do setor passava, portanto, pela execução de dois pontos cruciais: a – aglutinação de interesses (para superar o déficit de representação e articulação produtiva) e; b – um

salto qualitativo dos processos produtivos rumo à alta competitividade (para conquistar mercado interno e externo em um ambiente liberal). Para tornar exequível esses dois pontos, a cadeia produtiva se rearticulou para conquistar poder representativo e lentamente foi se reestabelecendo as ligações com o aparato estatal brasileiro, principalmente sob a gestão do Governo Fernando Henrique, conforme demonstraremos adiante.

O Governo Fernando Henrique (1994-2002)

A Política Externa do Governo Fernando Henrique foi marcada pela sua pró-atividade em integrar o país aos fluxos internacionais do comércio, bem como estabelecer uma inserção internacional com uma agenda proativa. Invertia-se a blindagem econômica do período militar para aprofundar e aperfeiçoar a inserção internacional iniciada por Collor. Nesse sentido, Vigevani, Oliveira e Cintra defendem que:

“...um determinado tipo de adequação teve início no governo Collor de Mello, continuou com hesitações no governo Itamar Franco e foi aprofundado durante os dois mandatos de FHC. Ao longo dos oito anos de governo buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da autonomia pela distância, que prevaleceu na maior parte do período da Guerra Fria, por uma agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração”. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Dentro desse contexto, a dificuldade enfrentada pelo governo - para conduzir a Política Externa Comercial - passou a ser canalizar as demandas e atender ao conflito de interesses por meio de um desenho institucional adequado à participação dos novos atores. Cabe salientar que:

“Quando a exportação voltou a aparecer como uma das prioridades governamentais – depois do Plano Real – a estabilização macroeconômica e os compromissos multilaterais já se haviam consolidado como “restrições” ou condicionantes que deveriam ser levados em conta no desenho dos instrumentos da política de exportação. A partir de então, a idéia de que a política de exportação teria de se mover em um espaço pré-definido por esses condicionantes esteve presente, implícita ou explicitamente, entre formuladores de políticas, assim como entre grande número de pesquisadores”. (MOTTA VEIGA, 2007).

Isto posto, os esforços realizados pelo governo caminhavam no sentido de driblar as “restrições” que começavam a surgir de tratados assinados e foros multilaterais como a OMC. Nesse sentido, a proposta de criação de uma Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) no Governo Fernando Henrique veio para suprir a lacuna de articulação entre os setores exportadores da economia. Seu

desenho institucional permitiria aplicar medidas focadas em salvaguardar a produção nacional e, ao mesmo tempo, reduzir impactos advindos da concorrência externa e de atores influentes no cenário internacional, como os Estados Unidos e a União Europeia.

Dentre os outros mecanismos que foram para salvaguardar a produção nacional encontram-se “os esforços de aperfeiçoamento da coordenação da política; os movimentos voltados para desoneração tributária das exportações; e o restabelecimento de mecanismos públicos de ampla abrangência, na área de financiamento às exportações e de prestação de garantias aos créditos concedidos” (MOTTA VEIGA, 2007). Destaca-se ainda que as reformas estruturais realizadas no Governo FHC foram de fundamental importância para vocalizar na Política Externa Comercial as demandas dos setores econômicos.

Os bons resultados da Política Externa Comercial começaram a ser observados a partir da metade da década de 90, com a estabilidade econômica e o avanço qualitativo de segmentos da economia. Nesse interim surgem novos atores e interesses que modificam a dinâmica exportadora nacional e internacional. O setor que obteve maiores avanços durante esse processo foi o de menor valor agregado e maior vantagem comparativa: o agronegócio brasileiro. Como fruto de altos investimentos em tecnologia, o agronegócio nacional alavancou sua participação na balança comercial brasileira ao usufruir da estabilidade econômica para a exportação de seus produtos agrários.

Em sintonia com o aprofundamento do novo modelo econômico, estabilizado pelo Plano Real, o agronegócio começou a reconstruir as instâncias representativas perdidas no início do Governo Collor e agregar poder político dentro da nova lógica político/institucional introduzida pelo Governo FHC. Desta forma em 1997 é formada a UNICA¹⁶, no bojo da cadeia produtiva sucroalcooleira, numa clara “tentativa de unificar as ações dos industriais paulistas para lidar com o novo ambiente desregulamentado e de solucionar o problema da representação heterogênea, que enfraquecia o poder de negociação dessa categoria” (MELLO, 2004, p.55).

Essa iniciativa de agregar demandas do setor e unir o poder político das unidades fragmentadas pelo afastamento do governo é sintetizada pelo infográfico a seguir, que demonstra a junção das forças políticas pela base agroindustrial paulista já em 1997.

¹⁶ A análise do processo de evolução da indústria sucroalcooleira tem se revelado complexa para ser amplamente abordada nessa pesquisa. Há trabalhos que se dedicam exclusivamente a elucidar a evolução do setor e de seus agentes. Mesmo com a impossibilidade de se reconstruir essa evolução da forma que desejamos, é essencial retomar pontos importantes para situar nosso principal player: a UNICA.

Figura 7 - Processos de reordenamento do setor sucroalcooleiro sob a UNICA - Fonte: Ilustração de Elaboração própria



Conforme podemos observar no infográfico, a junção dos entes que compunham a cadeia produtiva sucroalcooleira foi capaz de ditar uma nova dinâmica política aos industriais do álcool e do açúcar ao reconstituir os elos institucionais, ainda que em um ambiente de tendências liberalizantes. Portanto, a UNICA começava bem seu papel, ao abarcar a maioria das unidades industriais sucroalcooleiras de São Paulo. Segundo Mello,

[...] uma nova concertação de interesses tem se formado em torno das relações entre os atores sucroalcooleiros paulistas a partir da década de 1990. Com o fim do intervencionismo estatal no setor, os principais atores produtivos da indústria e do fornecimento de cana tendem a encontrar-se mais articulados, principalmente quando as questões mais comuns do setor são discutidas junto ao governo, como a questão da eliminação das queimadas, a quebra do protecionismo externo ao açúcar brasileiro e a definição do papel do álcool na matriz energética nacional (MELLO, 2004).

O ponto negativo de então consistia nos interesses específicos e divergentes em relação aos processos de liberalização do setor. Empresas com menor nível de dependência do Estado desejavam a

não intervenção do mercado, enquanto que as mais dependentes dos incentivos estatais defendiam em suas argumentações o aporte estatal ao setor. Logo, a UNICA se viu dividida entre dois campos de interesses conflitantes, fato que diminuía seu poder de negociação. Nessa disputa de interesses, a opção pela autogestão e não intervenção ganhou a disputa interna, o que concretizou os interesses majoritários dos membros associados à UNICA.

Aos poucos, em face à abertura dos mercados e às demandas de autogestão, a UNICA viu-se obrigada a se profissionalizar e investir na formação de um corpo burocrático altamente especializado e articulado com diversas instâncias do Governo. Para essa tarefa, o cargo de Presidente foi criado em 2000 e ocupado até o ano de 2007 por Eduardo Pereira de Carvalho e, logo após, Marcos Sawaya Jank (Junho de 2007 – Junho de 2012). Sua profissionalização torna-se evidente ao analisarmos sua atual estrutura e composição. São ao todo 23 representantes de empresas associadas e um Diretor-Presidente que compõem o conselho deliberativo da entidade. Aliado à esse conselho, têm-se ainda oito Comitês em que os 23 representantes atuam: Gestão e Política, Planejamento Estratégico e Acompanhamento, Logística e Infraestrutura, Meio-Ambiente, Tecnologia e P&D, Transição, Comunicação e Assuntos Internacionais.

Segundo a própria entidade, sua missão pode ser compreendida como:

[...] dar sustentabilidade institucional ao desenvolvimento do setor sucroenergético, defender institucionalmente os mercados internos de açúcar, etanol e bioeletricidade, trabalhar para ampliar a conscientização global sobre a importância socioeconômica e ambiental da utilização de biocombustíveis e promover a abertura de novos mercados para o setor. Em termos estruturais, a UNICA busca aprofundar a autogestão do setor iniciada com a desregulamentação na década de 90, aperfeiçoar estatísticas setoriais e mecanismos de produção, comercialização e financiamento, e aprimorar o ambiente institucional (UNICA, 2009).

Como ponto de partida o Estado de São Paulo, a entidade é aberta às associações de interesses de grupos provenientes de outros Estados. Atualmente, são ao todo 60 grupos e empresas que se encontram associadas, com operações desde a região sul ao centro-oeste, o que faz dela a maior entidade de representação do setor sucroenergético no país. A UNICA representa um dos setores que mais se modernizaram no campo e evoluíram em suas formas de gestão. Essa realidade pode ser constatada ao analisarmos o volume de etanol exportado das regiões Centro-Sul (área de maior atuação da UNICA) e Norte-Nordeste.

O Governo Lula (2002-2010)

Em linhas gerais, podemos afirmar que pouco se alterou nas premissas econômicas herdadas do Governo FHC quando adentramos o Governo Lula. No entanto, no tocante à Política Externa, há tanto indícios de continuidade das estratégias de integração com os fluxos globais do comércio como de inflexão, ao se atualizar o “nacional-desenvolvimentismo” experimentado no período militar. Nesse sentido, alguns pesquisadores afirmam que “no caso brasileiro, embora a política externa seja vista como um instrumento do desenvolvimento econômico nacional, objetivo não modificado no governo Lula da Silva, a ideia de “autonomia pela diversificação” parece expressar uma visão de mundo diferente daquela existente na década de 1990” (VIGEVANI; CEPALUNI. 2007).

Logo, podemos afirmar que a gestão empreendida pela diplomacia do Governo Lula é caracterizada pela “mudança dentro da continuidade”.

“A administração de Lula da Silva não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a consequente preservação e ampliação da autonomia do país” (VIGEVANI; CEPALUNI. 2007).

Em relação ao contexto da Política Externa Comercial, Motta Veiga corrobora a visão de Vigevani e Cepaluni ao afirmar também que “a estratégia do Governo Lula apresenta, em relação àquela praticada pelo dois Governos Cardoso, ao mesmo tempo, linhas de continuidade e de mudança” (MOTTA VEIGA, 2007). O autor vai além e complementa que na Gestão Lula:

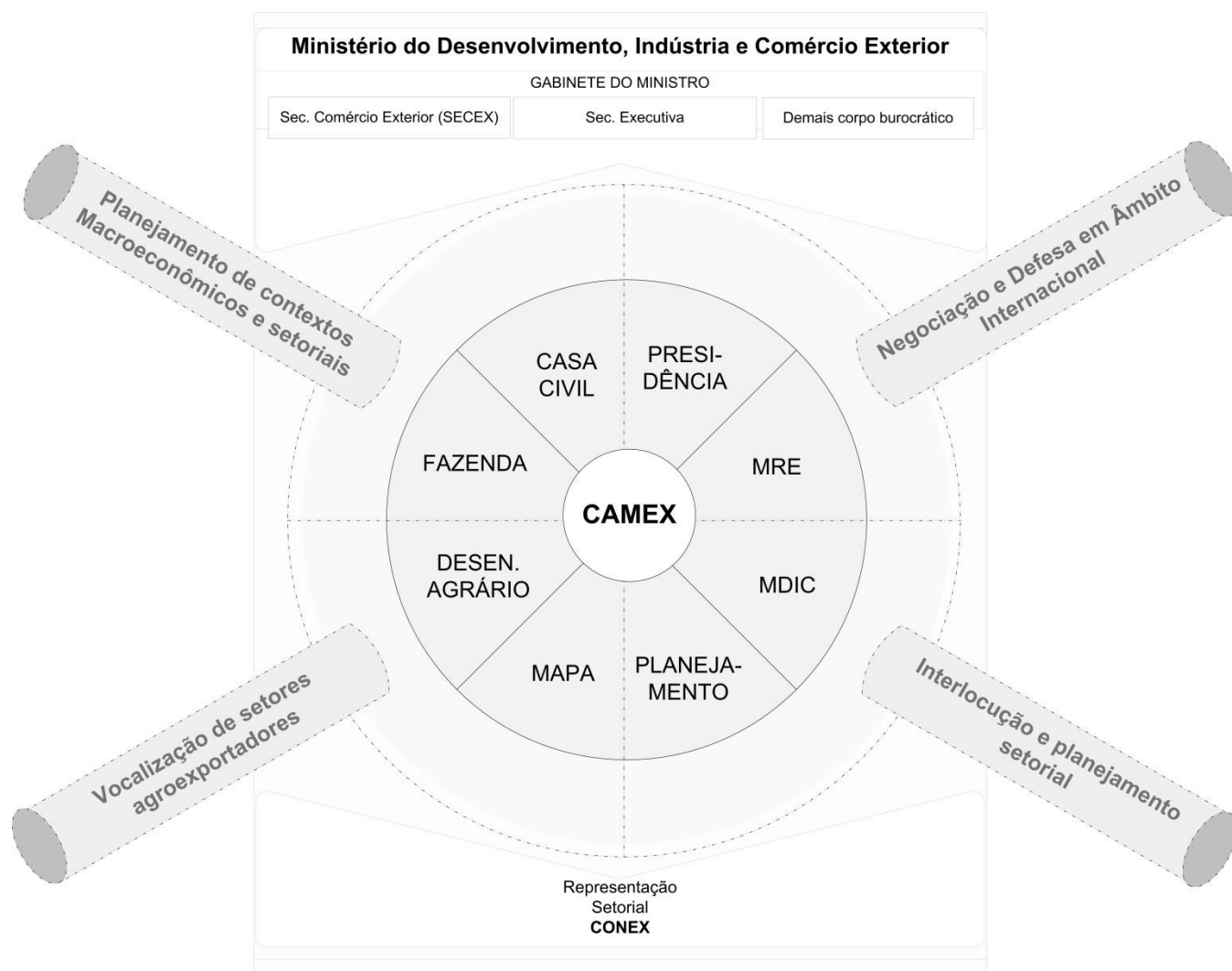
A estratégia governamental internalizou e deu prioridade às demandas de liberalização dos mercados agrícolas, que traduzem essencialmente um processo de transformação estrutural da economia brasileira expresso na emergência de um agronegócio voltado para a exportação e altamente competitivo. Este processo já estava em curso nos governos anteriores, e a política comercial do segundo Governo Cardoso traduzia tal fato em demandas de liberalização nas negociações preferenciais com países desenvolvidos e na abertura de painel na OMC contra aspectos das políticas agrícolas daqueles países (MOTTA VEIGA, 2007).

Em virtude do exposto por Motta Veiga, notamos que a continuidade estabelecida entre as duas gestões (FHC e Lula) ocorre principalmente nas questões comerciais. Contudo, as mudanças, ainda que diminutas quando comparadas com outros períodos, como o militar, são de significativa importância. Elencamos, por exemplo, a mudança estrutural que levou ao redesenho da Câmara de Comércio Exterior (criada pelo Governo FHC). De início, seu desenho institucional estava atrelado

diretamente ao Presidente. No entanto, sua hierarquia foi reestruturada para que não mais estivesse atrelada ao gabinete do Presidente e passasse à atuar no bojo do MDIC – Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior.

O mais importante órgão criado desde a ruptura do modelo de Comércio Exterior do período militar passou a atuar em um aparente conflito hierárquico. Por criar interlocuções interministeriais e congregar concomitantemente o Presidente da República, a CAMEX perdeu sua autonomia na decisão de pautas exportadoras e passou a atuar mais na função de conselho do comércio exterior. Contradição que a gestão Lula tentou contrabalancear ao conceder maior autonomia a seus trabalhos de regulação de pautas exportadoras e definição de medidas de salvaguardas aos interesses setoriais produtivos brasileiros. Deste modo, a CAMEX pode ativar uma gama maior de canais de interlocução com a sociedade civil organizada para objetivar ganhos reais e distributivos aos seus setores. Nessa lógica, empreendemos um esforço para tornar didática a exposição deste relacionamento e elaboramos um organograma das partes essenciais para o funcionamento do mecanismo de consulta dos atores e suas demandas pela CAMEX– vide infográfico abaixo:

Figura 8 - CAMEX e suas interlocuções - Fonte: Ilustração de Elaboração própria



O formato do organograma foi concebido após consultas do regimento da CAMEX¹⁷ e seus organogramas oficiais, em que somente foi levado em consideração o regimento interno da CAMEX¹⁸ (Cabe ressaltar que seu desenho comporta setores selecionados do MDIC e da CAMEX, e não representam a totalidade dos mesmos). O objetivo do gráfico é tornar clara a dinâmica dos canais de interlocução ministerial e evidenciar a CAMEX como um *locus* no qual a sociedade civil organizada pode manifestar seus interesses em relação à Política Externa Comercial e solicitar planejamentos estratégicos focados em setores. Destacamos que, para tanto, a CAMEX em seus objetivos e

¹⁷ Vide RESOLUÇÃO Nº 11, DE 25 DE ABRIL DE 2005. Brasília-DF

¹⁸ O regimento interno da CAMEX pode ser encontrado para consulta no seguinte endereço:

<<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1698>> acesso em 25 de jan de 2012, 16:21:12.

atribuições, bem como sua burocracia e seus membros podem ser analisados a partir do artigo que a define:

“Art. 1º A Câmara de Comércio Exterior - Camex, do Conselho de Governo, tem por objetivo a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo.”
(RESOLUÇÃO Nº 11, de 25 De Abril de 2005)

A CAMEX é composta por um Conselho de Ministros, Comitê Executivo de Gestão, Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações, Conselho Consultivo do Setor Privado – Conex – e sua Secretaria Executiva. Focar-nos-emos no Conselho de Ministros e no Conselho Consultivo do Setor Privado – por considerá-los peças chaves no funcionamento da Câmara. O Conselho de Ministros é a instância final e superior de deliberação da CAMEX, composto por seis ministros com poder de voto, a saber:

- a) Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior,
- b) Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- c) Ministro das Relações Exteriores;
- d) Ministro da Fazenda;
- e) Ministro da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento; e
- f) Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

As atribuições do Conselho de Ministros são variadas, no entanto, selecionamos aquelas que se relacionam com o objeto da pesquisa. A partir do regimento interno, são elas, a saber, pelos incisos:

Art. 5º Compete ao Conselho de Ministros da Camex, dentre outros atos necessários à consecução dos objetivos da política de comércio exterior:

I - definir diretrizes e procedimentos relativos à implementação da política de comércio exterior visando à inserção competitiva do Brasil na economia internacional; **II** - coordenar e orientar as ações dos órgãos que possuem competências na área de comércio exterior; **III** - definir, no âmbito das atividades de exportação e importação, diretrizes e orientações sobre normas e procedimentos, para os seguintes temas, observada a reserva legal: **IV** - estabelecer as diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral; **VIII** - estabelecer diretrizes e procedimentos para investigações relativas

a práticas desleais de comércio exterior: XV - fixar direitos antidumping e compensatórios, provisórios ou definitivos, e salvaguardas;¹⁹

Acrescenta-se que o Conselho de Ministros da Camex pode propor medidas que protejam o interesse comercial brasileiro caso constate-se descumprimento de normas de acordos bilaterais, regionais ou multilaterais ou qualquer outra medida desleal contra os interesses nacionais. Com atuação em conjunto apenas de maneira consultiva e sem poder de voto, acopla-se Conselho Consultivo do Setor Privado – formado por 20 representantes de setores empresariais da sociedade brasileira, escolhidos pela CAMEX, com mandatos de 2 anos e com atribuições que compreendem desde estudos e propostas para encaminhamento ao Conselho de Ministros à apresentação de formas de aprimorar a Política de Comércio Exterior.

A partir dessa nova lógica institucional do Comércio Exterior brasileiro empreendida pelo Governo Lula, citamos o agronegócio como um dos segmentos que mais se destacaram, tanto pelos investimentos em tecnologia, quanto pelo aumento de produtividade e qualidade nas exportações. Esses elementos foram cruciais para enfrentar a competitividade externa e galgar novos patamares de participação na pauta de exportações. Neste caso, os perigos apresentados pela exposição à competitividade externa funcionaram como indutores aos atores que encararam o desafio como uma oportunidade para se modernizarem por meio de investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

Não foram somente os investimentos em pesquisa e desenvolvimento que elevaram o patamar de inserção internacional do setor sucroalcooleiro brasileiro a “player global”. O fomento do setor focou-se também em novas estratégias que permitissem a defesa de interesses próprios em esferas globais. Como por exemplo, a participação dos agroindustriais em foros multilaterais para a defesa de pontos liberalizantes em negociações estimuladas pela burocracia brasileira. Ainda assim, a atuação do setor sucroalcooleiro durante a gestão Lula foi capaz de galgar instâncias alternativas àquela estabelecida pela diplomacia nacional – dentre elas, aparatos burocráticos estrangeiros que, por sua vez, tivesse em seus processos de regulamentação a capacidade de diluir adversidades externas, como veremos a seguir.

¹⁹ Grifo nosso.

CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIAS UTILIZADAS NO LOBBY SUCROALCOOLEIRO

Buscaremos nesse capítulo apresentar as estratégias utilizadas para promover a expansão externa (focada nos EUA) e o suporte doméstico (provido pelo Brasil) que auxiliou na construção dos arranjos cooperativos liberalizantes para a pauta do comércio internacional do *ethanol commodity*.

Em nossa argumentação serão traçadas as ligações entre as atuações tanto no Brasil, como nos Estados Unidos conforme a metodologia apresentada na introdução deste trabalho. Deste modo, para o estudo de caso proposto na pesquisa, analisaremos no Brasil a atuação do setor sucroalcooleiro liderado pela UNICA para compor uma estratégia de atuação com os objetivos de liberalizar a pauta do etanol na opinião pública americana. Para tanto, analisaremos, em paralelo nos Estados Unidos, as estratégias do (anti) lobby sucroalcooleiro do Brasil por meio de uma depuração de dados empíricos fornecidos em documentos da *EPA – Enviromental Protection Agency*.

Sabemos, a princípio, que a regulação de pautas polêmicas nos Estados Unidos é majoritariamente definida pela atuação do Congresso. Por vezes, essa função é relegada às agências que compõem o executivo como, por exemplo a *EPA – Enviromental Protection Agency* - e o *USTR – United States Trade Representative*. Em nosso estudo, focamos a atuação da EPA no papel de agência reguladora e seu processo de revisão e formulação da *Renewable Fuel Standard* (2) estipulado pelo *Energy Independence and Security Act (EISA)* – que teve por objetivo compor a matriz energética de energias renováveis até 2022 do maior mercado consumidor/produtor de biocombustíveis: os Estados Unidos.

Com o intuito de facilitar a compreensão, dividiremos a análise das estratégias em dois grandes blocos dedicados a analisar; a) A atuação doméstica, referente ao **Duplo Lobby da UNICA e sua Profissionalização** e; b) a atuação internacional, referente à **Transferência de Informações do Setor Sucroalcooleiro** para *stakeholders* internacionais inseridos na lógica das comunidades epistêmicas.

O duplo Lobby da UNICA

Conforme exposto, nosso objetivo central nessa pesquisa é averiguar como a UNICA atuou concomitantemente como *player* doméstico nos Estados Unidos (*anti-lobby na gestão Bush*) e no Brasil (*lobby, gestão Lula*), para atender às demandas do setor sucroalcooleiro brasileiro de fazer do etanol uma *commodity* global. Para tanto, abordaremos a seguir: a) os pontos principais da profissionalização da cadeia produtiva brasileira; b) a construção do discurso pró-meio ambiente da UNICA em paralelo com a construção dos canais de comunicação com os *stakeholders* e; c) sua base de atuação estratégica, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos.

A atuação do setor sucroalcooleiro foi impulsionada com os avanços institucionais promovidos pelas reformas democráticas. Já no Governo Fernando Henrique, as cadeias produtivas agrícolas estreitaram seus diálogos com a iniciativa pública para dinamizarem suas produções. As geometrias de poder que surgiam naquele momento incentivavam a criação de estratégias em que o Executivo fornecia os subsídios estruturais e políticos para o desenvolvimento agrícola com fortes incentivos à exportação. Segundo Iglécias,

[...] por meio de uma bem alicerçada aliança entre associações empresariais e setores do governo brasileiro, como os ministérios das Relações Exteriores, Desenvolvimento, Agricultura e Fazenda, o país conseguiu impor derrotas importantes aos governos e produtores dos Estados Unidos e da União Européia. Esta aliança relaciona-se com a formação, em curso, de uma nova institucionalidade das relações entre Estado e empresariado, bem como ao projeto político do atual governo em relação à inserção do país na economia mundial e, ainda, à crescente profissionalização do lobby do setor do agronegócio, cada vez mais voltado à atuação internacional” (IGLÉCIAS, 2007, p.86).

Nesse sentido, desde seu surgimento em 1997, a UNICA tem realizado constantes investimentos na profissionalização de sua atuação. Seu foco, em um primeiro momento, estava em formar um aparato burocrático capaz de manter os elos recém-reconstruídos da cadeia sucroalcooleira com as esferas de poder para vencer possíveis adversidades internas. O período de estruturação interna da UNICA teve, por sua vez, uma curta duração devido à estabilidade conquistada pelo setor e à rápida reconstrução de elos com segmentos governamentais – principalmente ao libertá-la da tarefa inicial de consolidar sua atuação com grupos domésticos.

Desta forma, consolidada em âmbito doméstico e com vistas a expansão de seus produtos na pauta exportadora brasileira, a UNICA delineou o seu plano de atuação internacional já em 2002, quando assumiu a Gestão Lula.

A profissionalização da UNICA

Podemos compreender o processo de profissionalização do setor sucroalcooleiro representado pela UNICA em dois momentos: no primeiro, a entidade busca construir a “agenda” do setor e congregar os interesses difusos herdados pela “desestatização” da cadeia produtiva do etanol; já no segundo momento, após a UNICA se consolidar como defensora proeminente dos interesses sucroalcooleiros (homogeneizados pelo poder de agenda da entidade), a entidade passou a construir argumentos que sensibilizassem as comunidades epistêmicas ligadas aos setores energéticos e a níveis governamentais e validassem sua atuação em franca defesa dos biocombustíveis. Em virtude do exposto, a questão a ser equacionada é: Como se formou o processo de argumentação e defesa do etanol como commodity energética global?

Da definição da agenda comum à argumentação para as comunidades epistêmicas

Consolidar o setor sucroalcooleiro para congregar, em um único ponto, a demanda de toda a cadeia produtiva do álcool de do açúcar de abertura do mercado de etanol, não foi uma tarefa simples. Essa empreitada só foi possível com a definição de uma “Agenda Comum”. Se considerados os interesses e demandas diferentes, a soma das reivindicações resultava em pontos comuns, ou seja, as demandas sucroalcooleiras estavam voltadas aos mesmos objetivos aparentemente difusos: aumentar o apoio doméstico, homologar seus produtos, reduzir custos, conquistar novos mercados e atrair investimentos.

A partir desse consenso de demandas e objetivos, ficou claro que os interesses não eram tão difusos como se poderia presumir. O que ocorria é que não havia interlocução entre os principais atores da cadeia produtiva e, portanto, prevalecia o aspecto descentralizado e abrangente que permeava as discussões antes do surgimento da UNICA. Nesta situação, a definição de uma “Agenda Comum” pela entidade dependia diretamente da percepção dos interesses dos atores e da ativação de eficientes canais

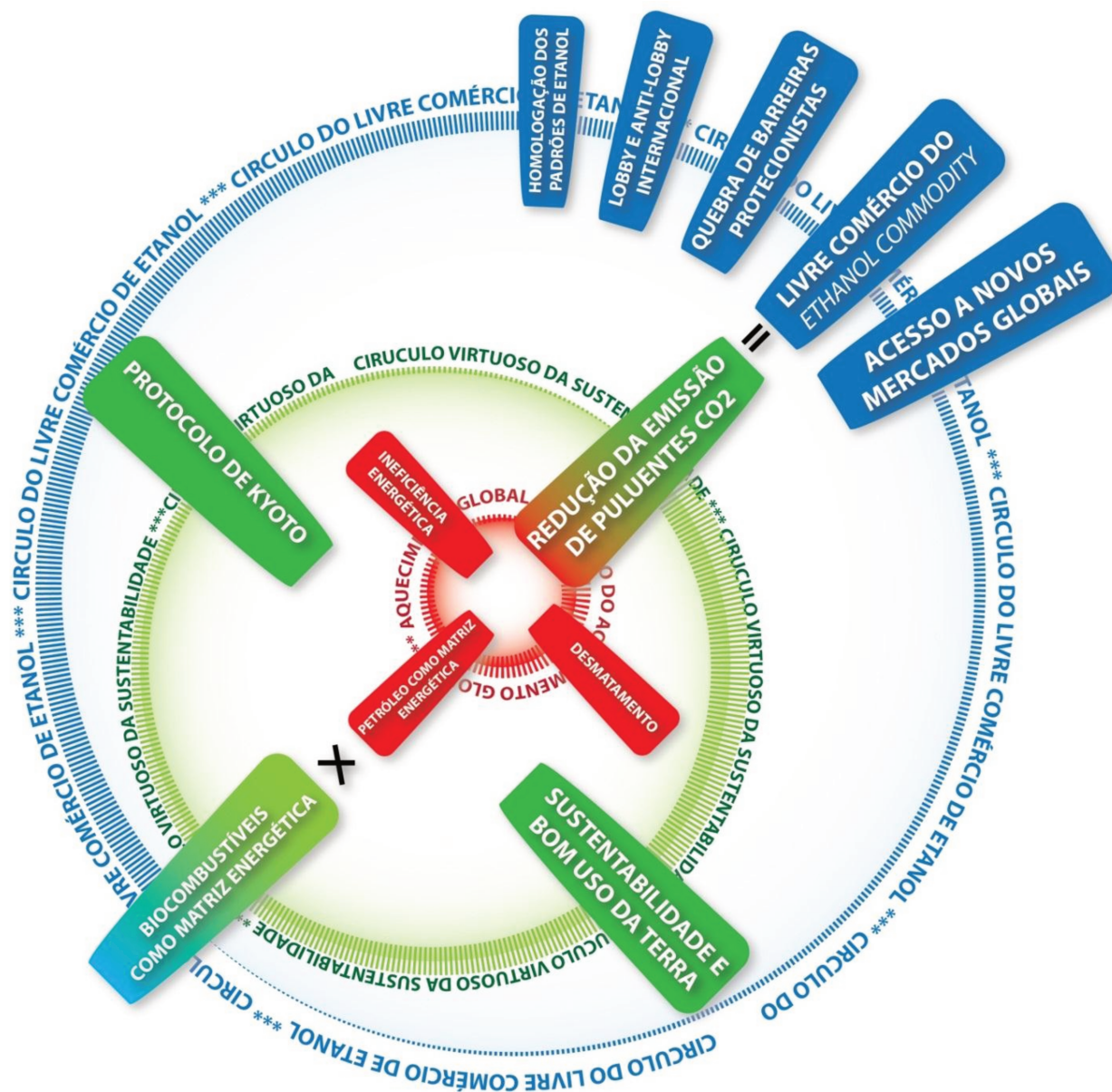
de interlocução entre eles. Em um famoso excerto de Max Weber, essa dinâmica de percepções e interesses, ativos por canais de interlocução, torna-se mais evidente:

Não as ideias, mas os interesses (materiais e ideais) é que dominam diretamente a ação dos homens. O mais das vezes, as ‘imagens de mundo’ criadas pelas ‘ideias’ determinaram, feito manobristas de linha de trem, os trilhos nos quais a ação se vê empurrada pela dinâmica dos interesses (WEBER,1989).

Fica claro nessa passagem que a dinâmica de toda uma ação está diretamente interligada pelos caminhos em que ela transcorre e, ao mesmo tempo, esses caminhos se formam por “imagens de mundo” provenientes da percepção de cada ator. Ao desenharmos um paralelo ao caso desta pesquisa, ao definir uma “Agenda Comum”, a UNICA uniu, por meio de “imagens de mundo”, os interesses que se mostravam destoantes, em objetivos (trilhos do trem) a serem perseguidos por todos. Para tanto, sua argumentação envolveu uma ampla gama de discursos e “imagens de mundo” que construíram os trilhos pelos quais a fortalecida locomotiva sucroalcooleira deveria percorrer.

Esses trilhos podem ser segmentados em 3 círculos argumentativos concêntricos: o do Aquecimento Global (círculo menor); da Sustentabilidade (círculo mediano); e o círculo do livre-comércio agroexportador (círculo maior). Nesse sentido, desenvolvemos o gráfico a seguir a título de ilustrar a relação estratégico-argumentativa do setor sucroalcooleiro e as ativações e interlocuções desenvolvidas no bojo das comunidades epistêmicas de proteção ao meio-ambiente e combatentes do aquecimento global (como por exemplo, ONG, a UNICA e a EPA-USA):

Figura 9 - Círculos concêntricos da argumentação da cadeia produtiva sucroalcooleira - Fonte: Ilustração de Elaboração própria



F

A estratégia argumentativa para a definição da Agenda Comum foi atrelada de início ao Aquecimento Global e seus impactos negativos. Em linhas gerais, ao transpor estudos científicos de ambientalistas à realidade agroexportadora brasileira do etanol, as premissas da origem do aquecimento

global passaram a incorporar itens críticos como, por exemplo, as constantes queimadas de canaviais, o avanço da monocultura da cana sobre biomas em risco e seu consequente e progressivo desmatamento. Como resultado, as contribuições brasileiras ao “*global warming*” começavam a revelar um “fantasma” que passaria a assombrar a “boa imagem²⁰” desejada ao produto sucroalcooleiro no mercado internacional.

No entanto, com recentes estudos que apontam o crescimento dos gases advindos da queima de combustíveis fósseis como o principal responsável pelo aumento paulatino da temperatura global, foi possível construir os trilhos ideais para o enfoque nas soluções sustentáveis - leia-se por sustentáveis, a alternativa do etanol brasileiro. Não por acaso que o primeiro ponto argumentativo da agenda sucroalcooleira passou pelo ataque ao petróleo e seus derivados. Assim, subverteram-se momentaneamente os problemas críticos do meio-ambiente pelo qual passava o setor produtivo da cana-de-açúcar para conceder prioridade máxima aos efeitos deletérios do uso de matrizes advindas do petróleo.

Nesse sentido, a dinâmica do “círculo” do Aquecimento Global serviu como base argumentativa para consolidar o etanol brasileiro como a solução, em médio prazo, para a redução de emissão de CO₂. Para tanto, não bastava apenas argumentar com termos do “mercado”. Era preciso compor uma sólida base de argumentos científicos que sensibilizassem especialistas em proteção ao meio-ambiente e críticos do aquecimento global, ou seja, a “comunidade epistêmica” atrelada ao meio-ambiente. Por meio deste raciocínio de se construir uma sólida base científica foi possível “alinhar” os pontos da segunda abordagem argumentativa do etanol: o círculo virtuoso da sustentabilidade.

A partir de dados que demonstravam que a redução de gases CO₂ com o uso do etanol na matriz energética, os setores sucroalcooleiros globais acenaram com a possibilidade de se cumprir as metas estabelecidas pelo Protocolo de Kyoto e de suas tendências em salvaguardar os biomas globais com o uso contínuo dos biocombustíveis. Por intermédio dessa premissa consensual era possível entrelaçar as redes da comunidade epistêmica da proteção ao meio-ambiente como os objetivos da agroindústria sucroalcooleira global.

²⁰ De produto ecologicamente correto e não poluidor.

Como pode se observar na ilustração anterior, ao aliar o bom uso da terra, a redução da emissão de poluentes com as promessas de se cumprir as tendências do Protocolo de Kyoto, estabeleceu-se o círculo “verde” dos biocombustíveis, em especial o do etanol brasileiro. Esse círculo representa o elo de ligação entre a comunidade epistêmica de proteção ao meio-ambiente e combatente do “*global warming*” com os interesses das pautas liberalizantes dos biocombustíveis.

Ainda referente ao círculo “verde” dos biocombustíveis, ilustrado acima, podemos afirmar que quando há uma base consensual entre os membros de dois grupos que envolviam ao menos uma comunidade epistêmica, há grandes possibilidades de que cooperação e fortalecimento político da rede (*network*) que se estabelece entre os mesmos. Isso é devido em partes à capacidade de conversão de conhecimentos científicos em opções políticas. Nesse sentido, Le Preste afirma que “os membros desses grupos compartilham o mesmo paradigma e valores similares e têm por objetivo influenciar a política pública em sentido particular e criar regimes que reflitam suas perspectivas e valores” (LE PRESTE, 1997).

Estes pontos formaram a pedra angular de toda a base argumentativa necessária para a próxima etapa: o livre comércio do etanol, aqui representado pela dinâmica do círculo azul que, por sua vez, representava o fim último dos agroindustriais brasileiros a partir do período democrático. Em relação a isso, Le Preste ao ponderar a efetividade das comunidades epistêmicas pontua que, nesse sentido, “A formulação de Hass alia um giro intelectual preciso a fins políticos definidos” (LE PRESTE, 1997 O círculo azul representa nada mais do que a opção politicamente viável e consequente à adoção dos biocombustíveis: o comércio totalmente liberalizado entre os mercados globais das energias renováveis.).

ICONE: O “*think tank*” do etanol brasileiro

Com o avanço em sua profissionalização e a entrada do Marcos Sawaya Jank²¹ como presidente da associação, a UNICA modificou seu *modus operandi* típico de União para a nova função de *player* global do agronegócio sucroalcooleiro. Em grande parte, essa inflexão nos rumos da entidade ocorreu por meio das estratégias traçadas no bojo de uma segunda entidade: O ICONE – o qual Marcos Jank

também presidia . Desta forma, é de fundamental importância compreender o papel que o ICONE teve na nova atuação do segmento sucroalcooleiro: o de “*think tank*” do etanol nacional.

O Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) é uma entidade de estudos e projetos dedicados ao agronegócio brasileiro e sua inserção no mercado global. Suas pesquisas são focadas em questões econômicas, regulatórias e em impactos de produtos tanto na pauta agroexportadora como agro importadora. A dinâmica do Instituto engloba cinco grandes áreas de atuação: Política Comercial e Negociações Internacionais; Economias Emergentes e Comércio Agrícola; Modelagem e Projeções da Agricultura e Uso da Terra; Agricultura, Comércio e Sustentabilidade e; Inteligência de Mercado.

O Instituto voltava-se até 2008 para estudos que envolviam a atuação agroexportadora do Brasil na Rodada Doha e em foros multilaterais. No entanto, com os constantes impasses observados na Rodada²² - referente à liberalização do comércio de produtos agrícolas, mais especificamente, os sucroalcooleiros – o Instituto começou a vislumbrar uma atuação que não mais se atrelasse às vias multilaterais/bilaterais.

Desde julho de 2004 o ICONE passou a fazer pesquisas e estudar os temas que afetam o comércio agrícola fora das negociações da Rodada Doha e de acordos regionais e bilaterais. A preocupação com as barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, o debate sobre padrões ao comércio e a criação de princípios e critérios para produção, são temas discutidos dentro da OMC e fora dela, em diferentes foros (ICONE).

Para essa mudança de foco, o ICONE passou a produzir diversas pesquisas e estudos com o intuito de suprir lacunas estratégicas para a agroexportação brasileira e seus impactos segmentados em âmbitos domésticos. Nesse sentido, quando Marcos Jank se posicionou no cargo de Presidente da UNICA, o Instituto começou a privilegiar as pesquisas que envolviam o etanol e seus impactos, nacionais e internacionais para se posicionar como um importante ‘player’ de referência nacional a partir de 2008.

Atualmente, o ICONE está envolvido em projetos e estudos sobre biocombustíveis, mudança do uso da terra, emissões de gases de efeito estufa, certificações e padrões privados ao comércio, além de se debruçar sobre a temática dos impactos que estas variáveis provocam no plano das mudanças climáticas (ICONE).

²² Veja mais sobre esses impasses em “Saiba mais sobre a OMC e a Rodada Doha” disponível no endereço < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u424650.shtml> > . Acesso em 22/08/2012 às 22:32.

Para se ter uma ideia da atuação do Instituto, foram coletados dois prospectos de seus projetos²³ que demonstram claramente sua atuação e suas ligações com outras entidades de pesquisa. Ambos os projetos fazem parte da estratégia de atuação da UNICA por intermédio do ICONE para a defesa do etanol brasileiro no mercado norte-americano. Os prospectos podem ser mais bem visualizados a seguir:

²³ Os projetos podem ser acessados facilmente pelo site www.iconebrasil.org.br.

Tabela 2 - Prospecto de Projeto do ICONE

	Descrição
Título	Contribuição do setor sucroalcooleiro para a matriz energética e para a mitigação de gases do efeito estufa no Brasil.
Instituição Patrocinadora	Projeto Sustentabilidade - FASE 2 CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Período	Iniciado e concluído em 2010
Parcerias	APTA, CGEE, CTBE, ESALQ, NIPE/UNICAMP, UNIFEI e UniSoma Matemática para Produtividade
Resumo	O ICONE fará uma análise das Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) na cadeia produtiva do etanol, relacionadas à mudança de uso da terra. O objetivo é determinar as emissões de GEE associadas à expansão da demanda de etanol por meio de uma metodologia de alocação. O trabalho será desenvolvido em três fases: 1ª etapa: Estimativa dos coeficientes de deslocamento de usos produtivos e vegetação nativa. 2ª etapa: Estabelecimento da relação de causa-efeito entre expansão da demanda de etanol e conversão de vegetação nativa 3ª etapa: Mensuração das emissões de GEE associadas à expansão do consumo

Fonte: ICONE : Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais .Tabela disponível em <http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=14&areaID=9&secaoID=141> (acesso em 15 de agosto de 12, às 19:35).

Nesse sentido, o primeiro projeto intitulado como a “Contribuição do setor sucroalcooleiro para a matriz energética e para a mitigação de gases do efeito estufa no Brasil” – concluído em 2010 –

serviu como base científica para as contestações realizadas em âmbito internacional contra os mitos e efeitos deletérios que envolviam a produção de etanol no país. A partir deste prospecto, o ICONE avançou para conduzir a pesquisa realizada ao seu objetivo: incutir as discussões científicas brasileiras e suas modelagens teóricas nos mecanismos de consulta e interação pública da EPA. Vejamos abaixo o segundo prospecto que retrata melhor essa atuação:

Tabela 3 - Segundo prospecto de projetos do ICONE

	Descrição
Título	Comentários, Críticas e Participação nos Estudos da Agência de Proteção Ambiental (EPA) para o Padrão Nacional de Combustível Renovável (RFS) dos Estados Unidos
Instituição Patrocinadora	União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA)
Período	Maio 2009 – atual
Parcerias	Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) do Center for Agricultural and Rural Development (CARD)
Resumo	O ICONE colabora tecnicamente com a proposta americana, em especial por meio do acoplamento do modelo Brasil de uso da terra ao modelo mundial do FAPRI. Assim, a dinâmica do uso da terra no país será melhor projetada, além de serem feitas outras observações relativas aos fatores de emissão de determinadas regiões do Brasil e à estrutura geral do estudo. Com isso, espera-se que as emissões de carbono do etanol de cana-de-açúcar sejam corrigidas para baixo.

Fonte: ICONE : Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais .Tabela disponível em <http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=14&areaID=9&secaoID=113> (acesso em 15 de agosto de 12, às 19:38).

O segundo projeto, de grande relevância para essa pesquisa, denominado “Comentários, Críticas e Participação nos Estudos da Agência de Proteção Ambiental (EPA) para o Padrão Nacional de Combustível Renovável (RFS) dos Estados Unidos”, foi o responsável por aplicar em meios eficientes e assertivos os conhecimentos do primeiro projeto, concomitantemente à sua execução, para a argumentação e contra argumentação ágil nas interações regulatórias da EPA.

A contribuição do *Thinktank* ao setor sucroalcooleiro denota o grau de sofisticação e profissionalização pelo qual passou o *agribusiness* brasileiro. Ainda que a “assessoria” do ICONE se restrinja a UNICA e outros parceiros, o caso cria um ponto sem precedentes na Política Externa Comercial do Brasil, por não conceder mais relevância às premissas matriciais da Política Externa Brasileira como o “multilateralismo” e assumir para si mesma a responsabilidade parcial²⁴ da autodefesa de interesses setoriais, como os presentes na cadeia produtiva do álcool e do açúcar.

Portanto, podemos afirmar que o levante de dados realizados por estes dois projetos científicos foram os precursores efetivos na tarefa de sensibilização das comunidades epistêmicas tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. Pois, por intermédio do fornecimento de informações baseadas em argumentações científicas, a UNICA intercedeu com sucesso nos processos de consulta pública realizadas pela EPA - cuja prioridade era analisar cientificamente os impactos da nova legislação de consumo de etanol para o meio-ambiente (com a inclusão de áreas e setores de impacto para além das fronteiras norte-americanas). O caso será melhor detalhado a seguir.

A Transferência de Informações

Conforme mostramos acima, por meio de dois projetos desenvolvidos pelo ICONE, foi possível estabelecer a comunicação entre duas comunidades epistêmicas- entre Estados Unidos e Brasil. Elucidaremos a seguir como foi possível criar um canal de interlocução entre os interesses sucroalcooleiros com os *policy-makers* da EPA.

²⁴ Salientamos que a atuação contou com outros agentes, como o próprio Ministério das Relações Exteriores, porém, seu papel foi meramente coadjuvante.

O caso da EPA

A Agência de Proteção ao Meio-Ambiente é uma extensão do Poder Executivo norte-americano dedicado aos temas que envolvam a proteção ambiental. Possui como uma de suas atribuições analisar impactos por meio de estudos ambientais de caráter científico que levem em consideração as medidas tomadas pelo Governo. Embora seu espectro de atuações seja vasto, vamos nos atentar a este ponto em específico.

O Congresso norte-americano, muitas vezes, delega para outras instâncias do Poder Executivo mandatos especiais para legislar sobre questões específicas. No caso que analisamos, a EPA foi designada para a tarefa de “legislar” o novo padrão de consumo de biocombustíveis na matriz energética norte-americana. Segundo Aplin e Hegarty (1980), poderíamos afirmar que a EPA segue uma tendência institucional norte-americana de influenciar os processos legislativos, pois:

Various nonlegislative governmental groups, notably federal agencies and executive branch officials, also are extremely active in shaping federal legislative direction. Unfortunately, it is more difficult to categorize the influence philosophy of this sector. At times agencies may aggressively advocate broadened enforcement powers and expanded budgets. Other times, although rare, an agency may attempt to reduce its regulatory power and resources. The variation in this sector undoubtedly reflects broader changes in political attitudes in society (APLIN; HEGARTY. 1980).

Em 2007, o Congresso norte-americano aprovou a “*Energy Independence and Security Act*”(EISA) que estabeleceu a revisão da lei que dispõe sobre os padrões de consumo energético na matriz dos Estados Unidos – política pública conhecida como “*National Renewable Fuel Standard program*” (RFS). Pelas disposições descritas na EISA, ficava a encargo da agência de proteção ao meio ambiente, *Environmental Protection Agency (EPA)*, calcular e projetar o consumo de combustíveis renováveis até 2022 e estabelecer os novos padrões de consumo da RFS2 (com a base de cálculo estrategicamente atualizada). O cálculo da nova matriz energética deveria levar em consideração impactos ambientais e econômicos dos diferentes tipos de combustíveis, em especial, os biocombustíveis:

As part of revisions to the National Renewable Fuel Standard program (commonly known as the RFS program) as mandated in the Energy Independence and Security Act of 2007 (EISA), EPA has analyzed lifecycle greenhouse gas (GHG) emissions from increased renewable fuels use. EISA established eligibility requirements for renewable fuels, including the first U.S. mandatory lifecycle GHG reduction thresholds, which determine compliance with four renewable fuel categories. The regulatory purpose of

EPA's lifecycle GHG emissions analysis is therefore to determine whether renewable fuels produced under varying conditions meet the GHG thresholds for the different categories of renewable fuel. Determining compliance with the thresholds requires a comprehensive evaluation of renewable fuels, as well as of gasoline and diesel, on the basis of their lifecycle emissions (EPA Lifecycle Analysis Of Greenhouse Gas Emissions From Renewable Fuels, 2010).

Para que um combustível renovável estivesse adequado nos padrões da nova lei, era preciso demonstrar sua eficiência frente a outros combustíveis, como gasolina e diesel, por meio do cálculo do “Lifecycle GHG”. Nos termos da EISA, há uma definição clara do que significa a sigla “Lifecycle GHG”:

The term ‘lifecycle greenhouse gas emissions’ means the aggregate quantity of greenhouse gas emissions (including direct emissions and significant indirect emissions such as significant emissions from land use changes), as determined by the Administrator, related to the full fuel lifecycle, including all stages of fuel and feedstock production and distribution, from feedstock generation or extraction through the distribution and delivery and use of the finished fuel to the ultimate consumer, where the mass values for all greenhouse gases are adjusted to account for their relative global warming potential (EPA Lifecycle Analysis Of Greenhouse Gas Emissions From Renewable Fuels, 2010)

Diante do exposto, a EISA diferenciou os biocombustíveis e seus derivados “taxonomicamente” e definiu um coeficiente mínimo a ser obtido de cada “lifecycle GHG” para a classificação energética. Desta forma, as classificações poderiam ter um tratamento diferenciado na composição da matriz energética norte-americana, com prioridades ou penalidades econômicas dispostas de acordo com o coeficiente GHG obtido. Em outras palavras, quanto maior a eficiência em retirar/reduzir carbono da atmosfera, mais avançado e apropriado seria o biocombustível.

EISA established specific lifecycle GHG emission thresholds for each of four types of renewable fuels, requiring a percentage improvement compared to lifecycle GHG emissions for gasoline or diesel (whichever is being replaced by the renewable fuel) sold or distributed as transportation fuel in 2005. EISA required a 20% reduction in lifecycle GHG emissions for any renewable fuel produced at new facilities (those constructed after enactment), a 50% reduction in order to be classified as biomass-based diesel or advanced biofuel, and a 60% reduction in order to be classified as cellulosic biofuel. (EPA Lifecycle Analysis Of Greenhouse Gas Emissions From Renewable Fuels, 2010)

Desta forma, os biocombustíveis da família do etanol foram dispostos da seguinte forma, de acordo com os respectivos “Lifecycle GHG”: Convencionais com redução mínima de 20%, Avançados

com redução mínima de 50% de CO₂ e Celulósicos com redução mínima de 60% de CO₂ – conforme a tabela a seguir:

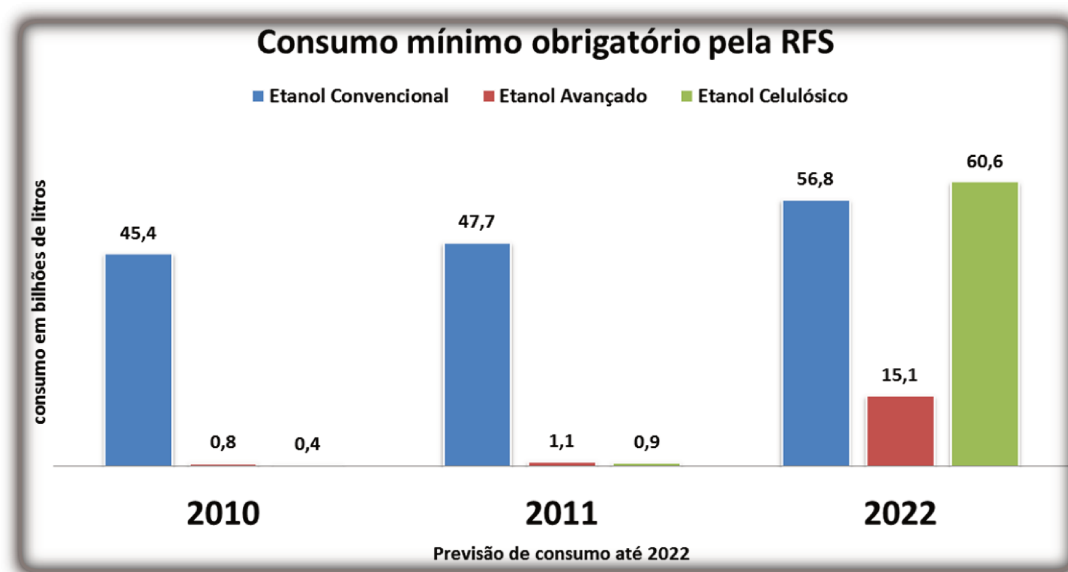
Tabela 4 - Índices de redução de CO₂ por classificação de biocombustível

CLASSIFICAÇÃO	REDUÇÃO DE CO ₂ (LIFECYCLE GHG)	EXEMPLO
CONVENCIONAL	20%	Etanol norte-americano derivado do Milho (21%).
AVANÇADO	50%	Etanol Brasileiro, derivado da cana-de-açúcar (61%).
CELULÓSICO	60%	Etanol produzido com restos celulósicos em geral.

Fonte: Disponível em EPA, (RFS2), Regulatory Impact Analysis, 2010.

O *Energy Independence and Security Act (EISA)* em conjunto com o *Renewable Fuel Standard* também estipularam os valores mínimos de substituição e mistura dos combustíveis renováveis ao petróleo. Cada consumo mínimo difere de acordo com o coeficiente obtido pelo cálculo do “LifeCycle GHG”. Assim, temos para 2022 um consumo mínimo de etanol para ser misturados à matriz energética dos Estados Unidos na casa de 56,8 bilhões de litros do biocombustível convencional, 15,1 bilhões de litros de etanol avançado e 60,6 bilhões de litros de etanol derivado de compostos celulósicos, conforme gráfico a seguir:

Figura 10 - Consumo mínimo obrigatório pela RFS - Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados em (EPA, (RFS2), Regulatory Impact Analysis, 2010).



A revisão dos padrões de consumo de bicomcombustíveis para o consumo mínimo na matriz energética norte-americana gerou um vasto encadeamento de impactos possíveis. A EPA se encarregou de analisar pormenorizadamente cada um desses impactos e levou em consideração até mesmo as oscilações perceptíveis em outros países. Este fato por si só denota um ponto de inflexão na postura unilateral observada durante o Governo Bush, em que as decisões e impactos levados em consideração deveriam servir exclusivamente à nação norte-americana. No entanto, a EPA se pauta na soma total de impactos do clima e, para que seus cálculos estejam os mais próximos das “realidades macro-ambientais evidenciadas”, devem conter também os impactos para além das fronteiras norte-americanas.

Because of the distinctive nature of the climate change problem, we present both a global SCC²⁵ and a fraction of that value that represents impacts that may occur within the borders of the U.S. alone, or a “domestic” SCC, but fix our attention on the global measure. This approach represents a departure from past practices, which relied, for the most part, on domestic measures. As a matter of law, both global and domestic values are permissible; the relevant statutory provisions are ambiguous and allow selection of either measure (EPA, (RFS2), Regulatory Impact Analysis, 2010).

²⁵ SCC significa “Sum of Overall Fuel Costs, Energy Security, Monetized Health Impacts, and GHG Impacts” (SCC).

O comportamento observado da EPA em tornar igualmente relevante os impactos de ações norte-americanas em outras nações é significativo em virtude da natureza das mudanças climáticas e de um passado em que as decisões norte-americanas não se viam interligadas com outras partes do planeta. Nessa perspectiva, o excerto abaixo, presente nos relatórios finais feitos pela EPA, revelam os quesitos ponderados para além de suas fronteiras e a mudança de uma postura “unilateral” da agência nas decisões sobre a pauta das mudanças climáticas.

The domestic decisions of one nation are not typically based on a judgment about the effects of those decisions on other nations. But the climate change problem is highly unusual in the sense that it involves (a) a global public good in which (b) the emissions of one nation may inflict significant damages on other nations and (c) the United States is actively engaged in promoting an international agreement to reduce worldwide emissions.

In these circumstances, we believe the global measure is preferred. Use of a global measure reflects the reality of the problem and is consistent with the continuing efforts of the United States to ensure that emissions reductions occur in many nations. (EPA, (RFS2). Regulatory Impact Analysis, 2010).

E quando se trata de avaliar os impactos macro-climáticos além de suas atribuições, a EPA não mediu esforços para avaliar os principais parceiros estratégicos norte-americanos na produção e consumo de biocombustíveis. Nesse aspecto, o Brasil ficou sob os holofotes da agência que, por sua vez, fez questão de avaliar minuciosamente em suas 6.000 páginas de relatórios as alterações possíveis nos cinco maiores biomas brasileiros, a saber: “*Amazon Biome, Northeast (NE), North-Northeast Cerrados (North-NE Cerrados), Central-West Cerrados, Southeast (SE), and the South*” – evidenciadas no gráfico a seguir:

Figura 11 - Segmentação dos biomas do Brasil de acordo com a concepção da EPA - Fonte: Disponível em EPA, (RFS2), Regulatory Impact Analysis, 2010 – *Mapa sem escala*



Como podem ser observados pelos relatórios gerados pela EPA, os cálculos propostos preocupavam-se com os mínimos detalhes endógenos e exógenos dos países (ainda que equivocados) para compor a nova matriz energética norte-americana. Segundo o pesquisador Isaias Macedo em seu acompanhamento do processo de revisão da RFS2, “alguns dos erros que encontrou eram primários. “Eles calcularam que os navios que levariam o etanol para os Estados Unidos simplesmente voltariam vazios para o Brasil”, afirma” (apud HERZOG. 2010).

Se haviam erros interpretados das dinâmicas produtivas brasileiras, eles precisavam ser imediatamente sanados pela UNICA dentro do prazo estipulado pelo Congresso. Caso contrário, os danos ao produto sucroalcooleiro brasileiro seriam irreparáveis até a próxima revisão, prevista para 2022. Neste ponto, levantamos alguns questionamentos: Como ocorreu o processo de formulação do RFS pela EPA? Como foi possível modificar as tendências na formulação e revisão do *Renewable Fuel Standard 2010* para que os erros observados fossem corrigidos? Quais estratégias foram utilizadas pelos produtores brasileiros para diluírem a nítida discrepância e erros dos cálculos da *Environmental Protection Agency*?

Para responder a essas perguntas, explicaremos a seguir a metodologia criada pela EPA e a atuação da UNICA por meio de análises documentais dos relatórios e anexos emitidos pela Agência norte-americana de Proteção ao Meio-ambiente e por sua divisão de “*Assessment and Standards Division Office of Transportation and Air Quality*”.

O Renewable Fuel Standard e sua metodologia

Conforme exposto anteriormente, a metodologia escolhida *a priori* pela EPA criava desvantagens a toda cadeia produtiva sucroalcooleira brasileira por cometer equívocos matemáticos e logísticos ao interpretar as dinâmicas produtivas do país. Para compreendermos como foi possível alterar os rumos da metodologia e obter vantagens para os produtores brasileiros, elucidaremos a forma como a revisão do RFS foi conduzida e quais interações e participações foram privilegiadas pelos critérios da agência.

A revisão e a formulação do *Renewable Fuel Standard* teve duas premissas em 2009 e 2010: a primazia do conhecimento científico e a abertura democrática e transparente durante o transcorrer do processo para que os *experts* opinassem e colaborassem nos parâmetros pesquisados. Pela primazia do conhecimento científico, a EPA deixou claro que os estudos e pesquisas rigorosamente embasadas teriam um tratamento diferenciado e privilegiado sobre comentários e opiniões generalizadas. Este pressuposto exigiu um elevado grau de transparência da Agência, pois o processo de recebimento de comentários deveria ser posto a prova de que predileções internas não seriam sobrepostas ao rigor científico em nenhum momento e as opiniões seriam respeitadas em sua integralidade.

Nesse sentido, a segunda premissa, abertura democrática e transparente para colaboração, pavimentou espaços para que pesquisadores e instituições apresentassem suas sugestões com “créditos de confiança” ao rigor do processo. Ainda assim, crer que todo o processo de revisão e formulação do RFS esteve livre de predileções é ingenuidade e, neste ponto, a própria EPA reconhece que possuía predileções específicas.

*We appreciate the support we have received from these commenters and well as many other parties during the development of the final rule to implement the RFS2 standards as mandated by EISA. As our analysis in support of the rulemaking demonstrates, we believe that the increase use of renewable fuels in place of petroleum fuels will provide both greenhouse gas and energy benefits to our nation, as well as significant economic benefits to our agricultural sector*²⁶(EPA Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Summary and Analysis of Comments, 2010).

Conforme pode ser observado, a predileção não era por um método específico, mas sim, pelo objetivo e crença de que o aumento do consumo dos biocombustíveis até 2022, em substituição ao petróleo, poderia trazer benefícios reais ao meio-ambiente e aos próprios setores agrônômicos

²⁶ Grifo nosso.

domésticos tanto para os Estados Unidos quanto para as demais nações. Com essa preocupação, a construção do cálculo aplicado pela EPA aos biocombustíveis, denominado de *FAPRI-CARD*²⁷ *Modeling System*²⁸ teve que contemplar o níveis nacionais de todos os países com métodos matemáticos iguais, com uma única exceção: para o Brasil e sua cadeia produtiva.

In the FAPRI-CARD modeling system, all non-U.S. countries are analyzed at the national level, with the exception of Brazil. Due to the importance of Brazil in determining the international impacts of increased biofuel demand, including the increase in U.S. demand for imported ethanol, the FAPRI-CARD model was updated to include additional agricultural detail in Brazil. The FAPRI-CARD model now includes an integrated Brazil module that provides additional detail on agricultural land use in Brazil for six geographic regions: the Amazon Biome, Northeast (NE), North-Northeast Cerrados (North-NE Cerrados), Central-West Cerrados, Southeast (SE), and the South. (EPA, (RFS2). Regulatory Impact Analysis. 2010.)

A exceção para o Brasil deu-se em decorrência da vocalização das demandas da UNICA e do ICONE para sanar as falhas evidenciadas pela metodologia uniforme à todas nações. Essa vocalização só foi possível graças a abertura que a própria agência concedeu aos participantes. O que incluía diretamente os participantes de outros países – afinal, suas cadeias produtivas e o fornecimento de etanol provido por eles também estavam sob o crivo da análise técnica da EPA no tocante aos biocombustíveis.

A abertura democrática ao público para influenciar no processo de formulação do RFS teve um alto grau de participações com 296 entidades atuantes (dentre elas governos, consulados, empresas, produtores domésticos e internacionais, congressistas e *lobbyistas*, etc.). Devido à complexidade apresentada na análise documental dos relatórios da EPA, foram avaliados em nosso trabalho empírico apenas os comentários de quatro entidades, com enfoque na UNICA e ICONE. A tabela a seguir mostra

²⁷ A sigla FAPRI-CARD é proveniente do nome Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) do Center for Agricultural and Rural Development (CARD) – Instituição parceira do ICONE na produção dos estudos que fundamentaram cientificamente as análises da EPA.

²⁸ Segundo as definições dos Relatórios de Análise de Impacto da RFS2, “*The FAPRI-CARD models are a system of econometric models covering many agricultural commodities. These models capture the biological, technical, and economic relationships among key variables within a particular commodity and across commodities. They are based on historical data analysis, current academic research, and a reliance on accepted economic, agronomic, and biological relationships in agricultural production and markets. The international modeling system includes international grains, oilseeds complex, biofuel (ethanol and biodiesel), sugar, cotton, dairy, and livestock models. In general, for each commodity sector, the equilibrium economic relationship that supply equals demand is solved by determining a market-clearing price for the commodity. In countries where domestic prices are not solved endogenously, these prices are modeled as a function of the world price using a price transmission equation. Since econometric models for each sector are linked, changes in one commodity sector will impact other sectors. Elasticity values for supply and demand responses are based on econometric analysis and on consensus estimates*”.

quais as demais entidades analisadas no processo e seus respectivos números de consulta nos sistemas da EPA:

Tabela 5 - Identificação dos comentaristas de acordo com a EPA

Nome Do Comentarista	Sigla	Docket Id Number²⁹
Institute for International Trade Negotiations, the Brazilian Institute for International Negotiations	ICONE	EPA-HQ-OAR-2005-0161- 1958
Renewable Fuels Association	RFA	EPA-HQ-OAR-2005- 0161-0952, 0970, 1042, 2329, 2315, 2329, 2489
Brazilian Sugarcane Industry Association (UNICA)	UNICA	EPA-HQ-OAR-20050161-1761, 2137, 2476
U.S. Congress, House of Representatives	---	EPA-HQ-OAR-20050161-2528

Fonte: Tabela elaborada com base no documento EPA-420-R-10-003 February 2010 da *Enviromental Protection Agency*.

²⁹ **Docket ID Number:** Número utilizado para referenciar os comentaristas durante o processo de consulta pública. Estabelecido através de cadastro próprio no site da EPA.

A atuação da UNICA

Por meio da participação ativa das 296 entidades ligadas às cadeias energéticas, foi possível obter uma vasta coletânea de comentários e interações entre os técnicos responsáveis pela RFS2, dentro da divisão de *Transportation and Air Quality*, e os participantes do processo de revisão. A seguir, vamos apresentar as interações realizadas nos comentários da UNICA, ICONE, RFA e Congresso norte-americano quando se tratava dos interesses brasileiros ligados ao etanol da cana-de-açúcar ao dividi-los em quatro pautas de análise: **Aspectos Burocráticos**, **Aspectos da Homologação dos Padrões** e, por fim o mais relevante, **os Aspectos Ambientais**.

A primeira pauta em que a UNICA registrou sua participação enquadrava-se nos **Aspectos burocráticos** da forma como o processo era conduzido. Nesse ponto, o aspecto abordado levantou a discussão em relação ao *Effective Date of the RFS2 Program*, ou seja, aos prazos estipulados para o transcorrer, sem prejuízos, das etapas de revisão da Agência EPA. Segundo esta, a UNICA “*urges EPA to complete the RFS2 rulemaking at the earliest opportunity, specifically so that the RFS2 mandate may be implemented starting on January 1, 2011. The commenter notes that the deadline by which Congress ordered EPA to revise the RFS regulations already has passed.*”. (EPA Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Summary and Analysis of Comments, 2010).

A preocupação da UNICA estava focada neste comentário em não permitir que houvesse tempo hábil para que os lobbies do petróleo e do etanol de milho se manifestassem. Para tanto, a entidade indicou que “*The commenter states that EPA must reject requests for further delay and comply with the nondiscretionary mandate specified in the EISA*”. O lobby do etanol derivado do milho é um dos grandes motivos que dificultam as discussões das pautas liberalizantes do comércio de biocombustíveis. Ciente de seu papel anti-lobby, a UNICA ficou atenta a possíveis questionamentos que poderiam ser feitos à sua participação na revisão pública para a RFS2. O que levou a entidade a enviar seus comentários no último momento possível pela EPA e pedir, conforme o exposto, que a Agência preze pelos prazos sem atrasos.

Na segunda pauta, ligada aos **Aspectos da Homologação dos Padrões** em que o etanol deveria ser produzido, outras entidades solicitaram que fossem incluídos tratamentos diferentes na RFS2 para produtores externos de biocombustíveis: “*EPA must make sure that its regulations provide additional measures necessary to afford the same degree of enforceability and certainty that renewable feedstocks*

from foreign countries meet the definition of renewable biomass as those from American biomass suppliers". Mediante esse pedido, a EPA argumenta que o critério para a criação do padrão de biocombustíveis não pode variar de acordo com o país, pois a agência não teria sido designada pela EISA a compor sistemas discriminatórios à produtores externos, mas a revisar e avaliar os impactos da nova matriz bioenergética norte-americana. Sua argumentação, em resposta ao comentário acima foi de que,

EPA is not at liberty to prohibit imported biofuels under the RFS2 program, as some commenters suggest. Since imported renewable fuels will be included in the program, EPA must ensure that the imported fuels conform to the same standards as domestic fuels. With regard to renewable biomass requirements, EISA does not distinguish between domestic renewable fuel and fuel feedstocks and renewable fuel and fuel feedstocks that come from abroad. Thus, EPA must apply feedstock verification requirements to both domestic and foreign feedstocks. EPA Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Summary and Analysis of Comments, 2010).

Nesse sentido, a UNICA, diretamente interessada neste ponto, se pronuncia contrariamente ao estabelecimento de critérios diferentes para produtores externos. A UNICA, segundo a EPA,

Referring to EISA's definition of "renewable biomass" and the creation of a requirement for biofuel producers to verify that the source of their feedstock meets the requirements, the commenter (2137.1) believes that there is no need to establish additional requirements for the enforcement of the renewable biomass provision in EISA. (EPA Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Summary and Analysis of Comments, 2010).

Em outro comentário feito pela UNICA, a EPA transcreve a mesma preocupação da entidade brasileira em estabelecer padrões discriminatórios que desarmonizem a criação de um *"standard"* internacional: *"UNICA's comment expresses concern about the proposed prohibition against commingling of similar foreign-produced renewable fuel until it enters the U.S. market"*. Cabe ressaltar que por meio da construção de um *standard* para os dois maiores mercados consumidor/produtores, também se criará a procedência necessária para a homologação de um *"standard internacional"* – fundamental para o comércio sem entraves de etanol na forma de uma *commodity*.

Mas não é somente o foco na criação de um *standard* internacional que leva a UNICA a postar seus comentários no processo de revisão. A argumentação da entidade leva a cabo os tratados de comércio do GATT(*General Agreement on Tariffs and Trade*) e elenca outros para mostrar o tratamento injusto que poderia ser estabelecido se medidas de mensuração discriminatórias fossem adotadas.

The commenter states that each single one of these six measures independently constitutes an unjust discrimination of foreign renewable fuel and is thus a violation of Articles 2.1 and 2.2 of the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement), as well as Article III:4 of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). (EPA Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Summary and Analysis of Comments, 2010).

Ainda no que concerne à pauta dos **Aspectos da Homologação dos Padrões**, há também um tópico destinado à discussão de ***Other Aspects of Equivalence Values***. Pelo qual, a UNICA pede que a EPA leve em consideração que os biocombustíveis, como os provenientes da cana-de-açúcar, sejam privilegiados de acordo com os níveis de emissão de gases do efeito estufa e suas capacidades de atenuá-los. Nesse sentido, o segundo comentário transcrito pela EPA revela que:

Urging EPA not to wait for the final endangerment finding, the commenter (2137.1) asks that the Agency promote the use of the lowest GHG emitting renewable fuels. The commenter recommends that EPA establish in the final RFS2 rule that the best performing renewable fuel pathway in any given RFS2 category would receive commensurately higher equivalence values based on their relative reduction in GHG emission. (EPA Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Summary and Analysis of Comments, 2010).

De todos os aspectos abordados até o presente momento, os **Aspectos Ambientais** são que merecem maior atenção de nossa pesquisa empírica. Em primeiro lugar, por figurarem como o dinamismo da discussão proposta pela EISA e EPA na composição da matriz energética norte-americana estimulada para 2022. E, em segundo lugar, por serem diretamente responsáveis pela forma como nossa cadeia produtiva sucroalcooleira será avaliada e inserida na lógica do consumo/produção de biocombustíveis nos Estados Unidos de 2011 à 2022.

Diante a tarefa complexa de mensurar os impactos ambientais em outras nações, a EPA buscou o modelo mais adequado (em um primeiro momento) para suas ponderações científicas. Em sua primeira modelagem científica dos dados, a EPA julgou pertinente, conforme referenciado por esta pesquisa, estudar pormenorizadamente os maiores parceiros norte-americanos no tocante aos biocombustíveis.

Os especialistas e burocratas da EPA consideravam preliminarmente que o avanço da cana-de-açúcar sob o consumo de biocombustíveis induzido pela nova regulamentação norte-americana conduziria os biomas brasileiros às mudanças drásticas e irreversíveis. Esse raciocínio se explica pela hipótese de que o avanço da monocultura canavieira, em conjunto com o avanço da monocultura da

soja atrelado à produção do biodiesel, “empurraria” pastagens da pecuária rumo à destruição dos biomas nacionais, no sentido geográfico “Sudeste e Centro Oeste → Norte”, ou seja, “Cerrado → Amazônia”.

A argumentação da UNICA, diante a hipótese preliminarmente escolhida pela EPA, voltou-se à construção de um modelo que demonstrasse, simultaneamente, que a produção da cana-de-açúcar não impactava em outras regiões, além das já estabelecidas. Deste modo, não causaria o avanço da produção agropecuária sobre os biomas da Amazônia. Logo, a produção da cana-de-açúcar, caso sofresse uma expansão da demanda impulsionada pelo etanol exportado, não causaria o aumento de “GHG”, muito menos a destruição de biomas críticos.

O modelo desenvolvido pelos especialistas da UNICA em conjunto com o ICONE foi então denominado BLUM - sigla para “Brazilian Land Use Model” – que, em Português, significa Modelo Brasileiro de Uso da Terra. Por mais de um ano, técnicos e pesquisadores do ICONE trabalharam na construção e aprimoramento de um conjunto de equações matemáticas voltadas para um resultado: provar que a produção de cana-de-açúcar no Brasil não estava ligada ao desmatamento na Amazônia - hipótese contrária à que especialistas americanos apregoavam.

O modelo BLUM desenvolvido pelo ICONE não foi aceito pela EPA para o *framework* analítico de uso da terra e emissão de GHG. No entanto, suas pontuações foram cruciais para demonstrar aspectos que haviam sido desconsiderados pelo modelo FAPRI-CARD. Este, por sua vez, foi reformulado para incluir as sugestões apontadas pelo ICONE/ UNICA na forma de módulo “*Brazilian Module*”, ao adequá-lo ao máximo possível às dinâmicas brasileiras de produção de etanol. Mesmo não aceito pela EPA, o modelo BLUM induziu as mudanças no *framework* necessárias para classificar o etanol nacional como um produto avançado pelo seus reduzidos níveis diretos e indiretos de emissão de gases poluentes.

A predominância do modelo FAPRI-CARD se deve em primazia ao fato de que foi formulado no bojo da comunidade epistêmica norte-americana do meio-ambiente.

In regards to a review of the FAPRI model, FAPRI (which consists of both the Center for National Food and Agriculture Policy at the University of Missouri-Columbia, and CARD at Iowa State University) conducts an annual baseline review and publishes their baseline projections for the U.S. agricultural sector and international commodity markets (EPA, (RFS2). Summary and Analysis of Comments. 2010).

Da perspectiva da Agência norte-americana de Proteção ao meio-ambiente, foi mais adequado reavaliar e incorporar o caso brasileiro por meio das pontuações críticas levantadas pelo BLUM como uma exceção necessária do que adotá-lo integralmente para todas as dinâmicas produtivas, tanto internas como externas. Assim, o trabalho realizado pelo ICONE/UNICA serviu para atualizar o *framework* de análise da EPA:

As indicated in the proposal, our lifecycle results were particularly impacted by assumptions about land use patterns and emissions in Brazil. During the public comment process we were able to update and refine these assumptions, including the incorporation of new, improved sources of data based on Brazil-specific data and programs. In addition, the Agency received more recent trends on Brazilian crop productivity, areas of crop expansion, and regional differences in costs of crop production and land availability. Lastly, we received new information on the effectiveness of current efforts to curb deforestation allowing the Agency to better predict this impact through 2022 (EPA, (RFS2). Summary and Analysis of Comments. 2010).

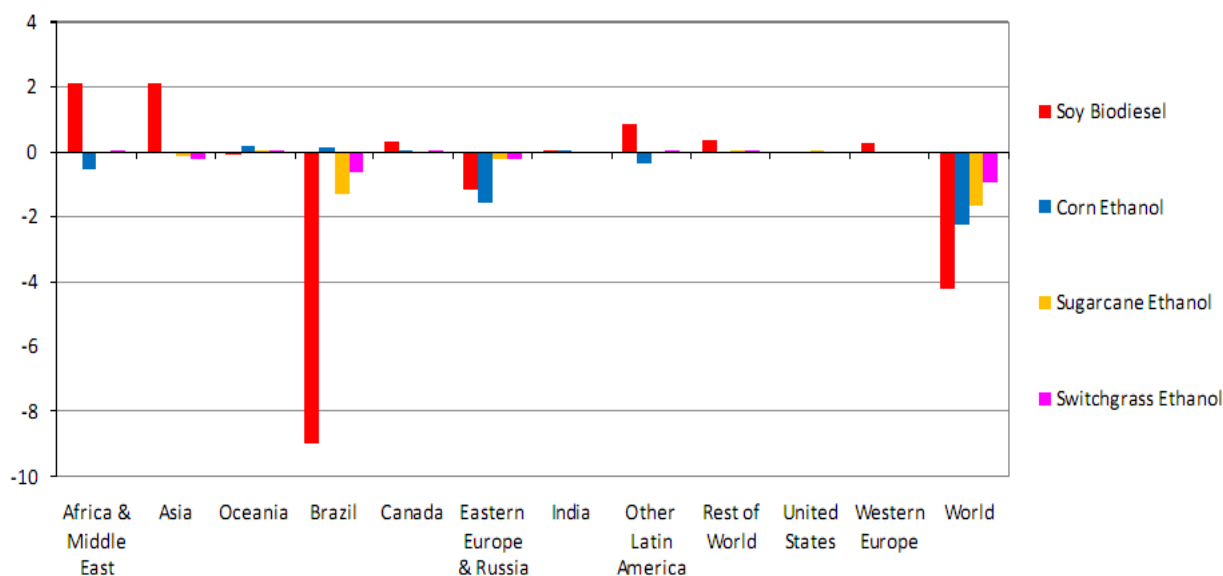
Nesse sentido, a solução da atualização do *framework* ocorreu por meio da criação de um módulo (exceção à regra) que se integrasse à metodologia FAPRI-CARD: “*Since the Brazil module contains data specific to six regions, this additional level of details allows FAPRI to more accurately capture real-world responses to higher agricultural prices*”. (EPA, (RFS2). Summary and Analysis of Comments. 2010). O novo módulo agregado à metodologia FAPRI-CARD foi o responsável por dividir o Brasil em regiões específicas nas quais interagiam matematicamente as evoluções de biomas e produção agrícola.

The Brazil module explicitly models the competition between cropland and pastureland used for livestock production in each region. In addition, the Brazil module allows for region-specific agriculture practices such as double cropping and livestock intensification in response to higher commodity prices. This level of detail allows for a more refined analysis of land use change and economic impacts in Brazil than a national-level analysis (EPA, (RFS2). Regulatory Impact Analysis. 2010).

Os resultados da incorporação do módulo brasileiro à metodologia FAPRI-CARD foram normalizados com a atualização dos novos dados fornecidos pela participação do ICONE/UNICA nos processos de comentários e, por sua vez, originaram a percepção atual da EPA sobre o Brasil. A hipótese atual em termos práticos desvinculou a dinâmica de produção etanol proveniente da cana-de-açúcar dos avanços constantes e irregulares da produção de sojicultores para biodiesel.

Desta forma, a hipótese resultante transferiu os encargos ambientais para a produção da soja ao induzir a percepção de que sua produção é, ao contrário da sucroalcooleira, danosa e prejudicial ao meio-ambiente. O gráfico a seguir revela o *output* dos dados já sobre a nova metodologia e revela os impactos negativos causados pela soja e seu papel de “mola propulsora” de criação de pastagens para a pecuária que avança sobre biomas em risco.

Figura 12 - Normalized Pasture Area Changes by Renewable Fuel, 2022 - Fonte do gráfico: EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact Analysis. February 2010. 1030 p.



Conforme pode ser observado pelo gráfico acima, o maior impacto na mudança das pastagens sob a nova matriz energética - estipulada pela RFS2 e prevista para 2022 - é sobre o Brasil. Destacamos também que, de acordo com o gráfico, a soja figura como a propulsora dessas mudanças sobre os biomas brasileiros (tanto no gráfico acima, como no abaixo – em que as regiões/biomas brasileiros estão detalhados sob a metodologia *FAPRI-CARD Brasil Module*). As expansões também podem ser observadas pelas 4 fontes produtoras de biocombustíveis, o que torna nítido o impacto tanto da cana-de-açúcar como da soja.

Figura 13 - Normalized Pasture Area Changes in Brazil by Renewable Fuel, 2022 - Fonte do gráfico: EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact Analysis. February 2010.

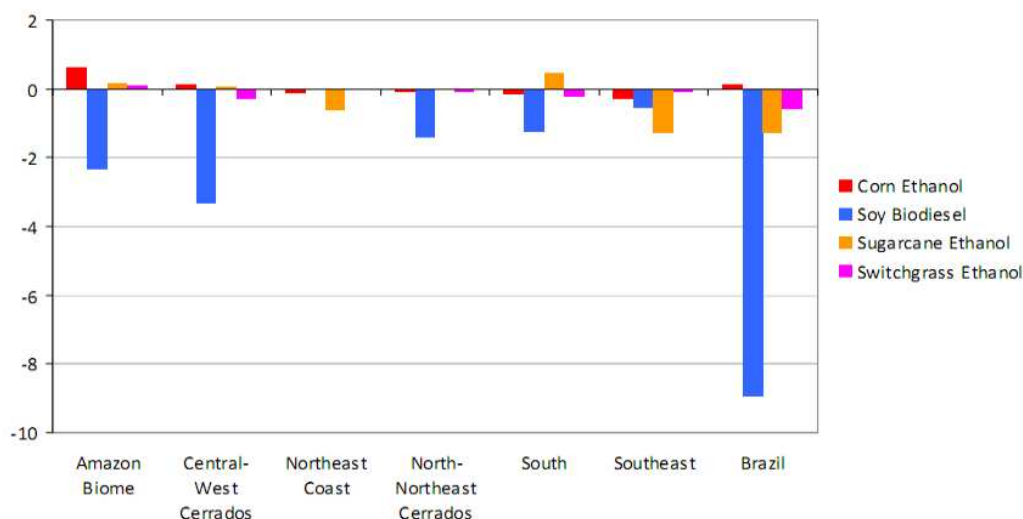
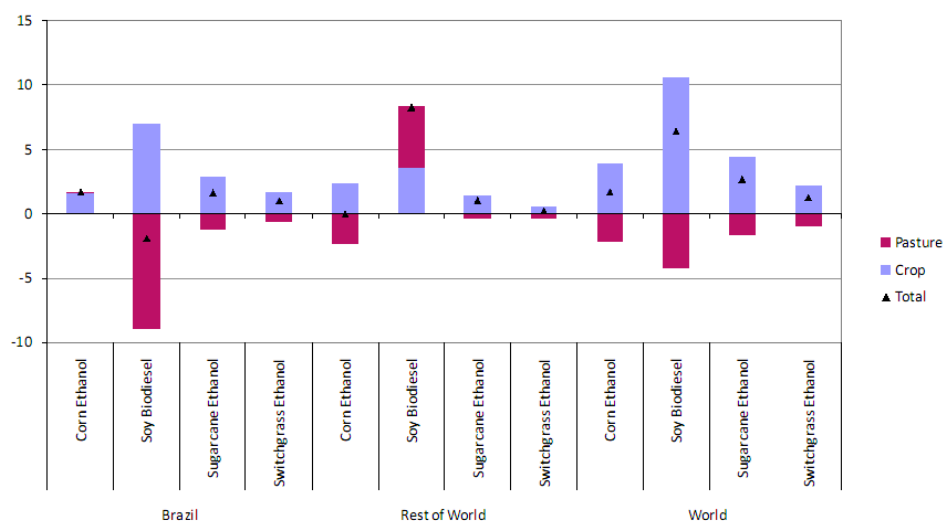


Figura 14 - Normalized International Land Use Change by Renewable Fuel - Fonte do gráfico: EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact Analysis. February 2010.



Como podemos observar nos gráficos acima a dimensão do avanço das pastagens foi quase que completamente atrelada à produção de biodiesel a partir da soja que diminui drasticamente as áreas de pastagem o que, por sua vez, direciona-as para biomas críticos. A variação do uso da terra, portanto, chega a ser visualmente 5x maior para a soja se comparada com a produção do etanol da cana-de-açúcar. O impacto deste fenômeno somente no Brasil é inclusive capaz de

influenciar os resultados observados para todas dinâmicas de todo o globo.

Já nos gráficos abaixo, há a comparação entre os primeiro modelo proposto pela EPA e o segundo modelo efetivamente adotado na regulação final da RFS2 voltado especificamente às dinâmicas de plantio sucroalcooleiras.

Figura 15 - Propose Rule and Final Rule Comparison Normalized International Land Use Changes Sugarcane Ethanol, 2022 - Fonte do gráfico: EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact

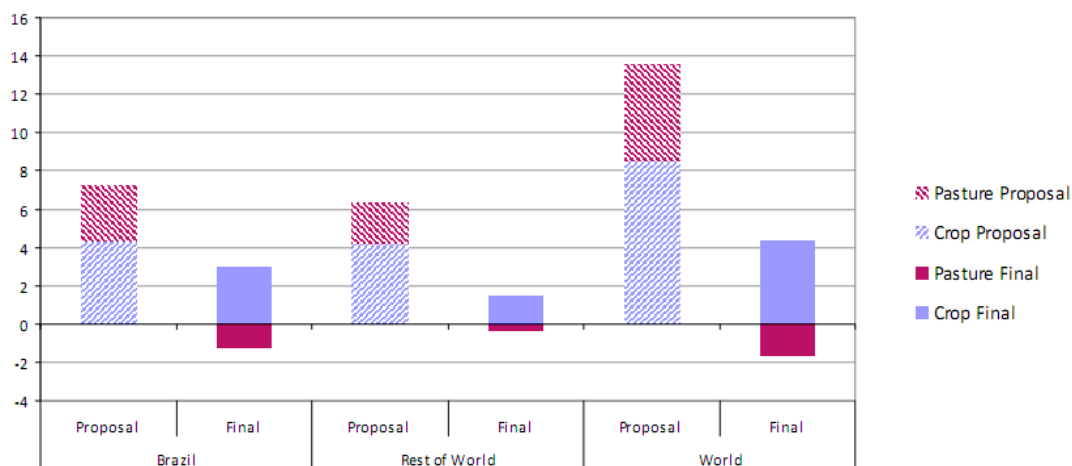
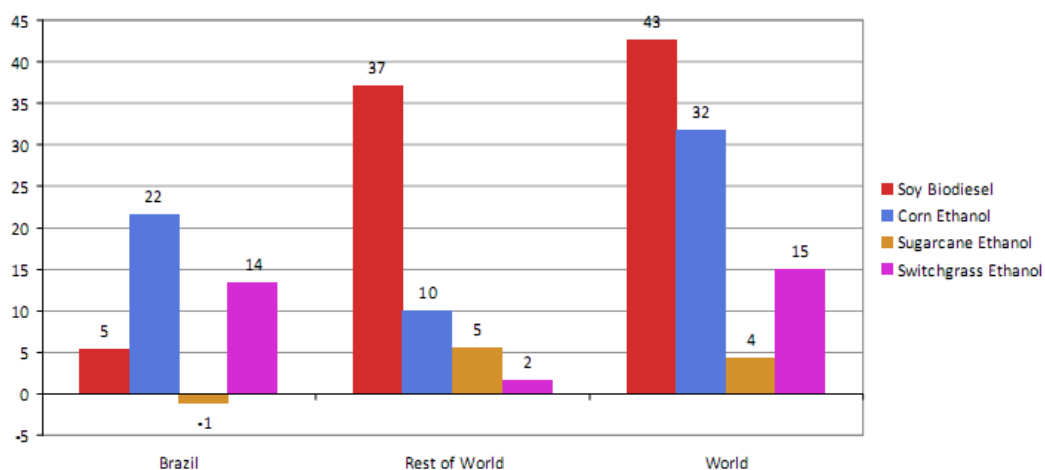


Figura 16 - International Land use change GHG emissions by renewable fuel, 2022 - Fonte do gráfico: EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact Analysis. February 2010.



Em virtude do exposto, o gráfico acima (Figure 2.4-41) consolida todo o raciocínio utilizado no (1) uso da terra, (2) nas dinâmicas de plantio das fontes bionergéticas e (3) nas quantidades de emissões diretas e indiretas das duas primeiras (1 e 2) abordagens. A comparação e a compreensão da eficiência energética dos biocombustíveis deixa sem margens para dúvidas que o etanol derivado da cana-de-açúcar no Brasil é, segundo os dados levantados, a mais adequada fonte energética capaz de retirar carbono da atmosfera e contribuir significativamente para a redução dos gases do efeito estufa se comparado com a soja ou etanol derivado do milho (predominante na cadeia produtiva norte-americana).

As junções dos argumentos apresentados pelos especialistas brasileiros com a corroboração científica de outros participantes surtiram efeito nessa instância dos **Aspectos Ambientais** e, por conseguinte, induziram a remodelagem do modelo adotado, ao incluírem novas variáveis para a produção brasileira de etanol. Vide o excerto abaixo transcrito pela EPA:

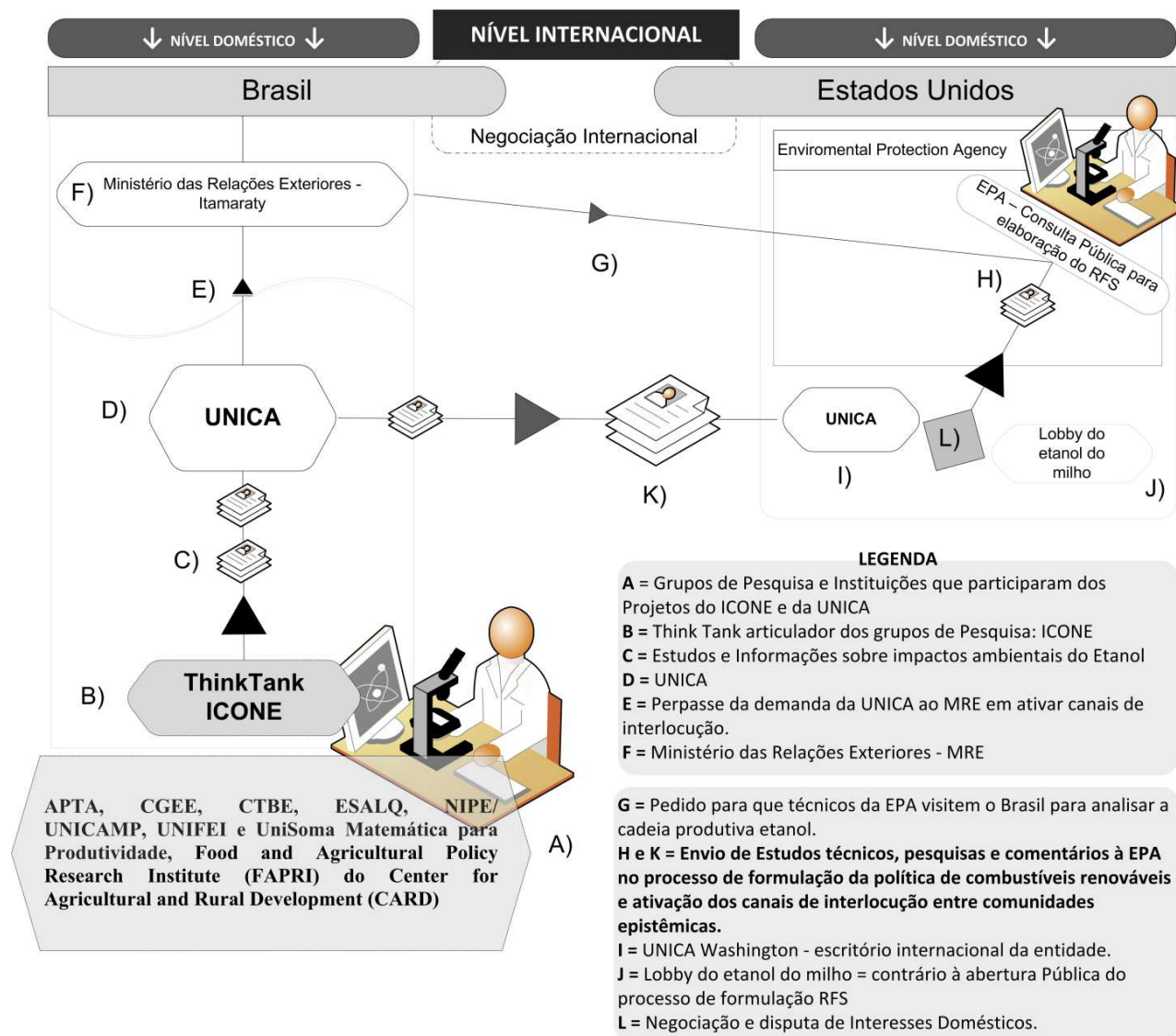
For the final rule we have updated our imported sugarcane ethanol analysis based on those comments submitted by UNICA as well as recommendations from Brazilian researchers. Changes since the proposal include assuming the additional production of electricity due to the collection of sugarcane trash, phase out of sugarcane burning in the future, mechanization of harvesting, and updates in feedstock and ethanol transport. These changes reflect the improvements expected to be possible by 2022. (EPA, (RFS2). Regulatory Impact Analysis. 2010).

Desta maneira, em nosso trabalho empírico buscamos tornar evidente a interlocução entre as redes da comunidade epistêmica – voltadas à proteção ambiental e combate ao “*global warming*” – com as estratégias utilizadas pela União da Indústria de Cana-de-Açúcar do Estado de São Paulo. Como estudo empírico, analisamos os relatórios de impactos e comentários emitidos pela Agência EPA, bem como estudamos como ocorreu o cerne do processo de revisão e reformulação da *Renewable Ruel Standard 2* que definirá a matriz energética e seus respectivos padrões de consumo renováveis até 2022 em consonância com as preocupações com as mudanças climáticas.

Em síntese, mostramos que a atuação do *Thinktank* ICONE foi crucial na composição da base científica necessária para a interlocução com a comunidade epistêmica norte-americana e que, por meio desta atuação, a UNICA teve seus interesses defendidos próximos ao grau de influência desejado pela entidade. Para ilustrar melhor essa correlação entre o *Thinktank*, a UNICA e os canais de interlocução

científica das comunidades epistêmicas tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, desenvolvemos o infográfico a seguir:

Figura 17 - Envolvimento da Comunidade Epistêmica - Fonte: Ilustração de Elaboração própria.



O infográfico acima demonstra a dinâmica sistêmica entre a base científica criada pelo ICONE e seus canais de interlocução que perpassam a UNICA até à comunidade epistêmica de cientistas norte-americanos da EPA. Assim, de um lado temos o arcabouço científico (A) provido pela articulação entre a ESALQ, NIPE, UNICAMP, APTA, CGEE, CTBE e UNISOMA sob a égide das demandas do (B e D) ICONE/UNICA. De outro lado, os trabalhos desenvolvidos por esta articulação científica são

repassados (C) com o selo da UNICA (H e K) ao processo de comentários da EPA que, por sua vez, averigua o conhecimento produzido no Brasil e nos Estados Unidos (J e L) para compor tanto sua metodologia como seus padrões da matriz energética.

O gráfico ilustra que a atuação da UNICA foi além do viés dos Jogos de Dois Níveis (JDN) ao incluir etapas adjacentes ao processo de *policy making*, negociação e ratificação. Contudo, a metáfora dos JDN de Putnam, utilizada para explicar a interação entre os níveis domésticos com o nível externo em um contexto de negociação, serviu apenas para demonstrar que as articulações são possíveis entre diversas instâncias do Estado / sociedade e ilustrar a atuação desses ‘*plyers*’ em um cenário de atuações interdependentes. Pois, o que se observa pelo fenômeno das comunidades epistêmicas é uma interação que complementa a fase de negociação – e é objetivada para que se possa estabelecer arranjos cooperativos com uma margem de manobra flexível para quando a negociação efetivamente ocorrer.

Essa estratégia se justifica ao se buscar uma sintonia aprimorada entre os negociadores e seus âmbitos domésticos, ao atribuindo-lhes um *winset* diretamente sensibilizado pelo *lobby* externo, no caso. Esse *winset* pré-moldado pela contrapartida brasileira durante o processo de consulta pública do *Renewable Fuel Standard* e, ao contar, também com a participação de outros agentes estrangeiros, resultou na dissolução dos entraves científicos. Nesse sentido, a UNICA ativou os canais de comunicação com os *stakeholders* da comunidade epistêmica ligada à EPA para que, assim, fosse possível diluir empecilhos que impossibilitassem ou gerassem controvérsia em uma negociação futura entre Brasil e Estados Unidos no tocante à liberalização da pauta do etanol.

Ressaltamos, porém, que ainda que o processo de Revisão dos Padrões de Combustíveis Renováveis tenha se atualizado em virtude das demandas brasileiras, muitas reivindicações não foram levadas em consideração. Ainda assim, o saldo da contribuição brasileira à RFS2 foi de suma importância na reclassificação do etanol. Em termos práticos, podemos dizer que os impactos gerados pela revisão da *Renewable Fuel Standard* trouxeram ao mercado sucroexportador brasileiro dois ganhos práticos significativos: 1- A classificação do etanol brasileiro derivado da cana-de-açúcar como biocombustível avançado e; 2- O aumento de 14300 milhões de litros de Etanol Avançado para consumo obrigatório na matriz energética projetada para 2022, se considerarmos o Brasil como principal exportador para o mercado norte-americano e; 3 – A liberalização efetiva pelo Congresso americano com a derrubada de taxas em grande parte pela própria sensibilização da opinião pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho, foi apresentada a hipótese de que a UNICA atuou concomitantemente como player doméstico, tanto nos Estados Unidos (anti-lobby, na gestão Bush) quanto no Brasil (lobby, na gestão Lula), para atender às demandas do setor sucroalcooleiro brasileiro por meio da manipulação dos mecanismos de formulação e execução da Política Externa Comercial de ambos os países. Os objetivos da entidade, desta forma, eram focados na construção de níveis de cooperação e liberalização plena para a pauta do comércio internacional do *ethanol commodity* que se deu não por vias de tratado, mas, sim, pela decisão de queda dos subsídios pelo próprio Congresso Americano em 2011-2012.

Em virtude do exposto, em um primeiro momento, nossa investigação contribuiu para a discussão teórica de Relações Internacionais, ao fomentar, com base no levantamento bibliográfico, o *framework* analítico dos Jogos de Dois Níveis – para que fosse possível uma adequada visualização e análise do objeto da pesquisa. Já em um segundo momento, contribuímos com a literatura especializada quando desenvolvemos e interligamos as premissas gerais da Política Externa Brasileira e seus enfoques comerciais com o transcorrer da evolução da cadeia produtiva sucroalcooleira. Nesse sentido, o Programa Proálcool, bem como outros fatores que influenciaram sua cadeia produtiva, ficaram em destaque para explicar as metamorfoses de poder pelas quais passou a evolução do etanol no País: da intervenção estatal à auto regulação do setor. A partir deste ponto, explicamos também como surgiu a UNICA (o principal ator nessa pesquisa) e como se formou o *lobby* do etanol brasileiro.

Analizamos também as estratégias utilizadas pelo duplo-lobby da UNICA tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos para viabilizar os arranjos cooperativos liberalizantes da pauta dos biocombustíveis, mais especificamente, o etanol brasileiro. Essa atividade se desenvolveu por meio de uma pesquisa empírica e pela exposição pormenorizada das atuações até então observadas nas dinâmicas da UNICA nos processos de formulação da nova matriz energética norte-americana. A partir dos resultados obtidos pela pesquisa, ressaltamos na tese seis ponderações relevantes que se modificaram ou se intensificaram no decorrer de nosso trabalho empírico.

Em nossa primeira ponderação, levantamos a ressalva de que o trabalho empírico da pesquisa foi comprometido em um de seus pontos que compõem a hipótese: o lobby no Brasil. Em grande parte, esse fato é atribuído a não-institucionalização e não previsão em lei de atividade de lobby em âmbito nacional. Fato que obscurece e torna inviável a utilização de dados provenientes do Brasil para compor

análises que levem em consideração determinantes domésticos vinculados à interação Privado / Público. O mesmo não ocorre nos Estados Unidos, cujas dinâmicas de lobby se encontram plenamente regulamentadas, inclusive quando se trata de lobby estrangeiro. Fator que condicionou esta pesquisa a privilegiar o levante de dados norte-americanos que satisfizessem os objetivos necessários para corroborar a hipótese. Contudo, o estudo e análise do lobby brasileiro careceram de ferramentas analíticas apropriadas (e não previstas em nossa metodologia) que estabelecessem melhores parâmetros hipotético-dedutivos capazes de equacionar o lobby brasileiro.

Em nossa segunda ponderação, consideramos que a atuação da UNICA não se foca mais em vias multilaterais por visualizar os impasses obtidos nesses foros como resultantes de determinantes domésticos estrangeiros. Este ponto, em específico, redefiniu a forma como a cadeia produtiva sucroalcooleira nacional se projeta internacionalmente. Destacamos, portanto, que atuação deste player não mais se destina exclusivamente a traçar planos que levem em consideração somente às interações entre a Política Externa Norte-Americana e Brasileira.

Nesse sentido, a percepção desenvolvida pela UNICA redefine as bases clássicas de projeção internacional, atreladas à Política Externa Comercial, para outras dinamicamente adaptáveis: de participação ativa e engajamento das comunidades epistêmicas – para, assim, se obter consensos científicos e, por conseguinte, agregar poder político doméstico e internacional. Essa lógica de atuação visa, por sua vez, a diluição das adversidades entre âmbitos domésticos conflitivos entre países. E seu intuito está atrelado à tarefa de conduzir estes a patamares cooperativos, em negociações internacionais, consonantes com os objetivos domésticos, outrora conflitantes.

Na terceira ponderação de nossas considerações finais, observamos também que as formulações das políticas ambientais e das matrizes energéticas criaram um ponto de inflexão no legado histórico norte-americano. O ponto de inflexão norte-americano ocorre por se considerar impactos externos e interliga-los às dinâmicas internas – de modo que, os resultados dessas políticas, bem como suas opções, estejam “moralmente” e “cientificamente” aceitas pelas opiniões públicas e comunidades epistêmicas globais. Em virtude disso, podemos afirmar, ao menos no tocante às mudanças climáticas, que às pressões globais têm surtido efeito, observável inicialmente nas Agências norte-americanas e em seus corpos burocráticos. Contudo, não podemos afirmar que esse fato se reflita em todas as demais agências, pois, com base na literatura especializada, temos ciência de que, para questões comerciais, as decisões dificilmente se preocuparão com impactos domésticos além das suas próprias fronteiras.

Para nossa quarta ponderação, gostaríamos de tornar mais evidente o fato de que os ganhos obtidos pela interferência direta na UNICA se traduziram à um dos fins últimos da entidade: Liberalização da pauta bioenergética internacional para promover o livre-comércio do etanol sob os moldes de uma *commodity* global. Nesse ponto, destacamos que sua intervenção serviu para desmistificar o consenso norte-americano sobre a cadeia produtiva brasileira de que a produção de etanol poderia se tornar a principal responsável pelos efeitos climáticos deletérios no Brasil. A desmistificação induziu as comunidades epistêmicas para um novo consenso, de que o etanol brasileiro é um das poucas alternativas viáveis para conter o avanço das mudanças climáticas globais em virtude de sua eficiência em retirar carbono da atmosfera e reduzir drasticamente a emissão de gases poluentes.

A partir desta mudança consensual nas comunidades epistêmicas norte-americanas e pela definição dos padrões de consumo do etanol proveniente da cana-de-açúcar e do milho, criou-se a base necessária para avançar na argumentação e defesa do livre comércio em outras instâncias institucionais e negociadoras frente às barreiras e fortes tendências protecionistas norte-americanas que, por sua vez, atravancam a comercialização do etanol brasileiro. O essa relação pode ser constatada como uma das variáveis responsáveis pela mobilização do Congresso Americano em derrubar as barreiras tarifárias que envolviam o etanol.

Para nossa quinta ponderação, levantamos o seguinte questionamento: A definição dos padrões de comercialização de *ethanol* para compor a matriz energética do maior mercado consumidor/produtor (2010) não estabeleceria, por conseguinte, os padrões da cadeia produtiva sucroalcooleira brasileira? E, por esse encadeamento, as Agências, como a EPA, não readequariam a cadeia produtiva do etanol brasileiro às lógicas sistêmicas do interesse norte-americano? Podemos afirmar que sim. Por meio do levante empírico realizado pela pesquisa, não há em nenhum momento à prerrogativa de se compor um *standard* efetivamente internacional (essa expressão sequer foi utilizada pelos cientistas da EPA). Há, no entanto, a premissa de que se fosse estabelecido um padrão, ele obedeceria exclusivamente às demandas internas norte-americanas. Fator, este, que induziria a realocação do parque produtivo brasileiro de etanol para as dinâmicas sistêmicas do mercado americano e, em consequência, ao interesse norte-americano no consumo dos biocombustíveis.

Ao levar os questionamentos acima em consideração, podemos avaliar, já em nossa sexta ponderação, os impactos previstos para a questão comercial do etanol brasileiro. Na lógica do rearranjo produtivo para a inclusão na cadeia global de fornecimento de etanol, o Brasil pode estabelecer ganhos

econômicos substanciais até 2022. Contudo, devemos nos atentar a um fato alarmante e premeditado em todos os relatórios da EPA: a tecnologia produtiva norte-americana tem se voltado majoritariamente para a extração de etanol por meio de compostos celulósicos. Essa tecnologia, ainda em patamares incipientes, tem previsão de ultrapassar - com o auxílio de uma cascata de subsídios até 2022- os padrões de produção e eficiência, tanto dos biocombustíveis derivados do milho, como os derivados da cana-de-açúcar. Caso os produtores brasileiros não invistam em avanços tecnológicos no setor (em consonância com o legado histórico de investimentos em pesquisa), o Brasil poderá perder em breve seu posto de potência energética para as iniciativas norte-americanas de etanol celulósico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Cristina Vieira M. **O congresso brasileiro e a política externa**. Rio de Janeiro, 2006. Tese de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

APLIN; HEGARTY. **Political Influence: Strategies Employed by Organizations to Impact Legislation in Business and Economic Matters**. In The Academy of Management Journal, Vol. 23, No. 3 (Sep., 1980), pp. 438-450. Disponível em < <http://www.jstor.org/stable/255510> > acesso em 20/07/2012, 18:36.

BETTS, Richard A.; COX, Peter M.; JONES, Chris D.; SPALL, Steven A.; TOTTERDELL, IanJ. **Acceleration of global warming due to carbon-cycle feedbacks in a coupled climate model**. In: Nature, v.408, 2000.

CARVALHO, Luiz Carlos Corrêa. **Hora da Virada: Em nome da economia e do meio ambiente, a gasolina deixa espaço para o álcool combustível**. In: Agroanalysis - A revista de agronegócios da FGV, v.21, n.9, set. 2001.

CORREIA, Luiz Eduardo. **A Retomada do Uso de Álcool Combustível no Brasil**. Juiz de Fora, 2007.

EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. **Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Summary and Analysis of Comments**. February 2010. 1030 p. Relatório nº EPA-420-R-10-003.

EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. **Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact Analysis**. February 2010. 1030 p. Relatório nº EPA-420-R-10-006.

EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. **EPA Lifecycle Analysis of Greenhouse Gas Emissions from Renewable Fuels - Regulatory Announcement**. February 2010. Relatório nº EPA-420-F-10-006.

EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. **EPA Finalizes Regulations for the National Renewable Fuel Standard Program for 2010 and Beyond**. February 2010. Relatório nº EPA-420-F-10-007.

EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. **RFS2 Emissions Inventory for Air Quality Modeling Technical Support Document**. February 2010. Relatório nº EPA-420-R-10-005.

EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. **Air Quality Modeling Technical Support Document: Changes to the Renewable Fuel Standard Program**. February 2010. Relatório nº EPA 454/R-10-001.

EPA, Environmental Protection Agency of The United States of America. **Regulation of Fuels and Fuel Additives: Changes to Renewable Fuel Standard Program**. February 2010.

FREDRIKSSONA; NEUMAYER; DAMANIAC; GATES. **Environmentalism, democracy, and pollution control**. In Journal of Environmental Economics and Management, n. 49, p. 343–365. Oslo, Norway, 2005.

FRIMAN, H. Richard. **Side-Payments Versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics In International Economic Negotiations**. In: International Organization, v.47, n4, p.387-410, 1993.

GAWANDE, Kishore; KRISHNA, Pravin; ROBBINS, Michael. **Foreign Lobbies And U.S. Trade Policy**. In The Review of Economics and Statistics, v. 88(3) p. 563–571. August 2006.

GOLDSSTEIN, Judith; MARTIN, Lisa. **Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note**. In: International Organization, v.54, n.3, p. 603-632, 2000.

HERZOG, Ana Luiza. **Um lobby exemplar**. In: Portal Exame. Fevereiro de 2010.

KEOHANE, Robert; MILNER, Helen. **Internalization and Domestic Politics**. CAMBRIDGE University Press, 1996

LE PRESTE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. Editora SENAC. São Paulo. 1997

LIMA, Maria Regina Soares de. **Instituições Democráticas e Política Exterior**. In: Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.22 n.2, p. 265-303, julho/dezembro, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. **O Congresso e a Política de Comércio Exterior**. In: Lua Nova : Revista de Cultura e Política, n.52, p.121-149, 2001.

MARTIN, Lisa. **The President and International Commitments: Treaties as Signaling Devices**. In: Presidential Studies Quarterly, v.35, n.3, p.440-465, 2005.

MELLO, Fabiana Ortiz T. **As Metamorfoses da Rede de Poder Agroindustrial Sucroalcooleira no Estado de São Paulo: Da Regulação Estatal para a Desregulamentação.** 2004. Tese de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos.

_____; PAULILLO, Luiz Fernando. **Metamorfoses Da Rede De Poder Sucroalcooleira Paulista E Desafios Da Autogestão Setorial.** In: Agric. São Paulo. São Paulo, v. 52, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 2005

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations.** New Jersey: PRINCETON, 1958.

MORAVCSIK, Andrew. **Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.** In: International Organization, v. 51, n.4, p.513-553, 1997.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. **Negociações Comerciais Internacionais e democracia no Brasil - Contenciosos das patentes, do algodão e do açúcar na OMC.** São Paulo, 2005. Tese de Doutorado – Programa de Doutorado em Ciência política. Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. **Brasil e Estados Unidos: Análise Comparativa dos instrumentos e mecanismos institucionais de Formulação da Política Externa Comercial.** Projeto de Pesquisa referente a Bolsa de Produtividade do CNPQ Nível 2, 2007 (mimeo).

OWEN IV, John M., **The Foreign Imposition of Domestic Institutions.** In International Organization, v. 56, n2, p.375-409, 2002

PUTNAM, Robert . **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.** In: International Organization, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RISSE-KAPPEN, Thomas. **Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies.** In World Politics, v.43, n.4, p.479-512, jul. 1991.

THOMAZ, Laís Forti. **As Influências dos Produtores Estadunidenses de Milho na Formulação da Política de Comércio Internacional Agrícola dos EUA Entre 2002 e 2009.** Marília, 2010. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP.

UNICA. **Atuação do escritório em Washington facilita comunicação com Governo americano.** In: UNICA Institucional. 19 de março de 2009. Disponível em

<<http://www.unica.com.br/noticias/show.asp?nwsCode={FB488A27-DF90-4429-940E-C90282F39CED}>>

Acesso em: 27 de janeiro de 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação.** Contexto Internacional, vol. 29, nº2, jul/dez 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo; CINTRA, Rodrigo. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração.** 2003

JANK, Marcos Sawaya. **Etanol e clima nas relações Brasil-EUA.** In: O Estado de S. Paulo. São Paulo, 21 de março de 2009.

_____, **Etanol - entendendo o mercado e os preços.** In: O Estado de S. Paulo. São Paulo, 22 de janeiro de 2010.

WEBER, M. **Zwischenbetrachtung.** In: Max Weber Gesamtausgabe. Tübingen, Mohr, J.C.B. (Paul Siebeck), 1989, p. 479-523.

FONTES ESTATÍSTICAS E DOCUMENTAIS

APEX- Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. Disponível em <<http://www.apexbrasil.com.br/>>

EPA - United States *Environmental Protection Agency*. Disponível em <<http://www.epa.gov/>>

ICONE – Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais- Disponível em <www.icone.org.br>

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sito/>>

MRE – Ministério das Relações Exteriores. Disponível em < <http://www.mre.gov.br/>>

RFA – Renewable Fuels Association. Disponível em < <http://www.ethanolrfa.org/>>

USDA – United States Department of Agriculture. Disponível em <www.usda.gov/wps/portal/usdahome>

USDA FSA- The Farm Service Agency. Disponível em <<http://www.fsa.usda.gov>>

USTR – United States Trade Representative < <http://www.ustr.gov/>>