

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

UNESP, UNICAMP E PUC-SP

LAÍS FORTI THOMAZ

AS COALIZÕES DE DEFESA E AS MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA
COMERCIAL E ENERGÉTICA DOS ESTADOS UNIDOS PARA O ETANOL EM 2011

SÃO PAULO

2016

LAÍS FORTI THOMAZ

AS COALIZÕES DE DEFESA E AS MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA
COMERCIAL E ENERGÉTICA DOS ESTADOS UNIDOS PARA O ETANOL EM 2011

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Estudos sobre os Estados Unidos”.

Orientadores: Prof. Dr. Tullo Vigevani e
Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

SÃO PAULO

2016

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA TESE DE DOUTORADO DE LAIS FORTI THOMAZ, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, DA FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS.

Aos 14 dias do mês de março do ano de 2016, às 10:00 horas, no(a) sede do Programa, reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. TULLO VIGEVANI - Orientador(a) do(a) Departamento de Ciências Políticas e Econômicas / Unesp, Prof. Dr. WAGNER PRALON MANCUSO do(a) Instituto de Relações Internacionais / Universidade de São Paulo, Prof. Dr. ROBERTO RODRIGUES do(a) Centro de Agronegócio / Fundação Getúlio Vargas, Profa. Dra. MARGARET DALY HAYES do(a) Departamento de Relações Internacionais / GEORGETOWN UNIVERSITY, Prof. Dr. SEBASTIAO CARLOS VELASCO E CRUZ do(a) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / Universidade Estadual de Campinas, sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a arguição pública da TESE DE DOUTORADO de LAIS FORTI THOMAZ, intitulada **As coalizões de defesa e as mudanças na política externa comercial e energética dos Estados Unidos para o Etanol em 2011**. Após a exposição, a discente foi arguida oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: APROVADA. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Prof. Dr. TULLO VIGEVANI



Prof. Dr. WAGNER PRALON MANCUSO



Prof. Dr. ROBERTO RODRIGUES



Profa. Dra. MARGARET DALY HAYES
(por videoconferência)



Prof. Dr. SEBASTIAO CARLOS VELASCO E CRUZ



Thomaz, Laís Forti.

T465 As coalizões de defesa e as mudanças na política externa comercial e energética dos Estados Unidos para o etanol em 2011 / Laís Forti Thomaz. – São Paulo, 2016.

156 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Tullo Vigevani.

Co-orientador: Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –

UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2016.

Bibliografia

1. Política comercial. 2. Estados Unidos – Comércio exterior. 3. Lobby. 4. Etanol. I. Título.

CDD 382.30973

Dedico esta tese aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Com a conclusão do Doutorado, encerro um ciclo de dez anos de vida acadêmica como discente. Nesses anos, acredito que tive muita sorte: consegui conhecer e conviver com muitas pessoas especiais pelas quais tenho uma enorme e eterna gratidão pelos ensinamentos que me proporcionaram.

Agradeço os ensinamentos, a confiança e o apoio dos meus orientadores, Prof. Tullo Vigevani, e Prof. Carlos Eduardo Carvalho que sempre se mostraram solícitos e compreensivos em todas as fases do meu aprendizado.

Agradeço ao Prof. Wagner Pralon Mancuso e à Profa. Solange Reis pela criteriosa avaliação da primeira versão do texto e pelas pertinentes recomendações feitas durante o exame de qualificação do doutorado.

Agradeço a Prof. Margaret Hayes, ao Ministro Roberto Rodrigues, ao Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz, e ao Prof. Wagner Pralon Mancuso pela disponibilidade em participarem de minha banca de defesa.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais San Tiago Dantas, e às funcionárias, Isabela Silvestre, Giovana Vieira, Graziela de Oliveira, que sempre me atenderam quando foi necessário.

Agradeço a Profa. Margaret Daly Hayes e ao Prof. Eusebio Mujal Leon por, primeiramente, tornarem realidade o sonho de estudar na Georgetown University e também por sempre estarem presentes me auxiliando nos contatos para entrevistas nos Estados Unidos.

Agradeço aos professores da Georgetown University: Lynn Ross, Stephen Wayne e Michele Swers, por me permitirem participar de suas aulas e discutir minha pesquisa.

Agradeço ao Prof. James A. Thurber da American University por me aceitar no curso de lobbying do Public Affairs and Advocacy Institute tanto de Washington quanto de Bruxelas.

Agradeço a Leticia Philips pela oportunidade de conhecer seu trabalho em Washington como representante da UNICA.

Agradeço à Embaixada do Brasil em Washington, em especial ao Ministro Conselheiro Benoni Belí, por poder fazer parte da iniciativa “Brazil in the Think tanks project”.

Agradeço ao Paulo Sotero, do Wilson Center, por ter me recebido tão bem em Washington, me auxiliado em ter contato com a comunidade de brasilianistas.

Agradeço ao Carl Meacham e a Jill pelo apoio e pela oportunidade de colaborar com o think tank Center for Strategic and International Studies (CSIS).

Agradeço ao Prof. Mark Langevin da Brazil Works por nossos encontros e a oportunidade de dividir minhas ideias sobre energia renovável com os alunos da George Washington University.

Sou extremamente grata a Bob Kozak e a Joanne Ivancic da Advanced Biofuels USA, os quais foram os primeiros especialistas ligados ao setor dos biocombustíveis nos Estados Unidos com quem tive contato e me proporcionaram um amplo networking e a oportunidade de colaborar com a sua organização com a publicação de artigos.

Agradeço as associações ligadas ao etanol: à Renewable Fuels Association (RFA) e à Renewable Fuels Foundation (RFF), organizadores da National Ethanol Conference, que me concederam o Prêmio Acadêmico de 2015; e à American Coalition for Ethanol (ACE) por poder participar de suas ações de lobby dentro do Congresso. Foi muito significativo ver com meus próprios olhos como esse grupo reúne representantes de todo *Corn Belt* e se organizam para a realização das visitas aos gabinetes.

Agradeço aos organizadores da Advanced Bioeconomy Leadership Conference (ABLC), American Council On Renewable Energy (ACORE) Forum Policy pela oportunidade de fazer parte de seus eventos.

Agradeço a Nancy Clark, da Dupont, e a Lavon Schultz, do Economic Development Council de Iowa, pela oportunidade de conhecer a comunidade de Nevada em Iowa e a usina de etanol celulósico da DuPont. Durante os dias que passei em Iowa, pude observar a realidade desses produtores de milho, etanol, donos de postos de combustíveis e compreender como as políticas influenciam no cotidiano dessa comunidade.

Agradeço a todos os funcionários do Congresso, CRS, EPA, DOE, USDA, Departamento de Estado que me receberam e com quem pude conversar sobre minha pesquisa.

Agradeço aos debatedores que avaliaram meus trabalhos durante a International Studies Association (ISA) e Associação Brasileira de Relações Internacionais no ano de 2013.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo a concessão das bolsas de Doutorado Regular (2012/21975-7) e de Estudo e Pesquisa no Exterior (2014/05455-9).

Agradeço aos meus amigos: aos que a academia me proporcionou, Juliano, Tainá, Fábio, Kat, Cintia, Fernando, Raquel, Lucas, Lincoln, Casarões e William; aos que DC me proporcionou, Sasha, Bel, Whitney, Liz, Shayla, Dupe, Amanda, Shenia, Rafael, Luiz, Juliana, Sabrina, Alicia, Café, Lilian, William, Regina, Claudia, Luciano, Andreia, Otavio, Orze, Sir, Conor e Juan; e a todos aqueles que sempre estiveram ao meu lado independente da distância. Por fim, agradeço a Deus, meus pais, Max e minha família por todo amor e suporte.

“The empires of the future are the empires of the mind.”

Winston Churchill

Discurso na Harvard University

6 de setembro de 1943

RESUMO

No final de 2011, o Congresso dos Estados Unidos encerrou suas atividades sem renovar os principais subsídios federais à produção de etanol, criados nos anos 1970 e ampliados nas décadas seguintes. A pesquisa demonstra que esse resultado decorreu principalmente de mudanças nas coalizões de defesa dos subsídios, embora fatores externos às coalizões também tenham contribuído. Entre os fatores internos, destacam-se alterações nas estratégias e recursos das coalizões de defesa, bem como nos interesses, percepções e valores dos membros que são autoridades legais e podem influenciar na mudança de determinado programa. Entre os fatores externos destacam-se a conquista da liderança mundial na exportação do etanol pelos Estados Unidos em 2011, mudanças de coligações de governo advindas das eleições de 2010, mudanças na opinião pública no debate sobre biocombustíveis e alimentos, surgimento de novas alternativas energéticas e decisões de outros subsistemas, como os cortes orçamentários para diminuir o déficit público. A pesquisa se apoia no quadro analítico da *advocacy coalitions framework*, que oferece referências adequadas para a análise de mudanças em coalizões de defesa inseridas no subsistema político. Com base nesse quadro analítico, a metodologia da pesquisa destaca: mapeamento das estratégias das coalizões, entrevistas, análise documental e do conteúdo das leis, comparação de dados relativos às eleições e votações legislativas, comportamento das coalizões, doações a campanhas e ações de lobby. Embora apoiada em dados quantitativos, a análise é qualitativa, com ênfase na compreensão dos mecanismos causais, identificando ações desenvolvidas a partir dos estímulos externos para mudança nas coalizões. As análises desenvolvidas demonstram a prevalência dos fatores internos sobre os externos na mudança de posição do Congresso sobre o etanol.

Palavras-chave: Estados Unidos. Política de Comércio Internacional. Coalizões de Defesa. Energia. Etanol.

ABSTRACT

The U.S. Congress created key federal incentives for ethanol production in the 1970s and expanded them throughout the following decades. In late 2011 they ended the legislative mandate without renewing these incentives. The research demonstrates that this result was mainly due to changes in coalitions defenses incentives, although external factors have also contributed to the coalitions. Among the internal factors, we highlight changes in the strategies and resources of advocacy coalitions, as well as the interests, perceptions and values of the members who are influential legal authorities who can change a program. Among the external factors we highlight the global leader in ethanol exports, reached in 2011, coalitions of government changes arising from the 2010 elections, changes in public opinion on the debate on biofuels and food, emergence of new energy alternatives and decisions generated in other subsystems, such as budget cuts to reduce the public deficit. The research is based on the theoretical framework of advocacy coalitions framework that provides appropriate references for the analysis of changes in advocacy coalitions entered into the political subsystem. Based on this theoretical framework, the methodology of the research highlight: mapping strategies and initiatives of coalitions; document analysis and legislative content; interviews, analysis of election contributions to campaigns and lobbying during the legislative polls. Although supported by quantitative data, the analysis is based in qualitative research, with emphasis on understanding the causal mechanisms, in order to identify actions developed from external stimuli for change in coalitions. The information and analyses demonstrate the prevalence of internal factors over the external events on the position change Congress on ethanol.

Keywords: United States. International Trade Policy. Advocacy Coalitions. Energy. Ethanol.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Sistema de Crenças da ACF	32
Ilustração 2 - Flow Diagram of the Advocacy Coalition Framework, Circa 2007.....	39
Ilustração 3 - Produção de milho por distrito e localização das usinas de etanol, em março de 2012	44
Ilustração 4– Os preços do petróleo e sua reação a acontecimentos geopolíticos e econômicos (1970-2015)	46
Ilustração 5 – Consumo de compostos oxigenados da gasolina por ano nos EUA (1992-2010)	48
Ilustração 6 - Preços do etanol, etanol com VEETC, custo milho por galão do etanol e gasolina, 2001/02 -2011/12 (US\$/Galões)	50
Ilustração 7 – Metas de volume para combustíveis renováveis propostas pelo Congresso no RFS2 (2008-2022)	51
Ilustração 8 - Consumo de etanol de milho nos Estados Unidos (1980-2022).....	53
Ilustração 9 - Mapa dos incentivos e leis estaduais de 2015	54
Ilustração 10 - Dependência dos Estados Unidos de petróleo importado com e sem etanol (2000-2014) em porcentagem.....	55
Ilustração 11 - Fuel Ethanol is helping meet National Public Policy Priorities	57
<i>Ilustração 12– Fatores de influência: Podemos atingir o ponto ideal?.....</i>	63
Ilustração 13 – Agências do Executivo envolvidas com políticas para o etanol.....	65
Ilustração 14- Annual U.S. exports of fuel ethanol (2010-14)	79
Ilustração 15– Produção de energia por tipo nos Estados Unidos, 1980-2040	82
Ilustração 16 – Consumo de energia por fonte nos Estados Unidos, 2011 (quad. btu).....	83
Ilustração 17- Doações de campanha dos Farm Bureaus por partido (2002-2010).....	86
Ilustração 18- Doações de campanha do setor de energia alternativa por partido (2002-2010)	87
Ilustração 19- Contribuições totais para campanhas eleitorais por tipo de indústria, 2002-2010	90
Ilustração 20- Subsídios e apoio quantificados por tipo de energia específico, anos fiscais 2010 e 2013	97
Ilustração 21- Spot Market Midwest Ethanol and Gasoline Prices, 1986-2008.....	98
Ilustração 22 - Food Commodity prices index (2002-2004=100).....	99
Ilustração 23- Uso do milho para etanol nos Estados Unidos, 2002-2014.....	99

Ilustração 24- Uso do milho por segmento nos Estados Unidos, 2001-2015.....	100
Ilustração 25 - Contribuições dadas aos Senadores na votação da S. 520.....	124
Ilustração 26- Contribuições dadas aos Senadores na votação da S. 871.....	126
Ilustração 27 - Contribuições dadas aos Senadores na votação da S. 1057.....	126
Ilustração 28- Contribuições dadas aos Senadores na votação da S.Amdt. 436 relativa a S. 782	127
Ilustração 29- Votação da S.Amdt. 436 relativa a S. 782	128
Ilustração 30 - Votação da S.Amdt. 476 relativa a S. 782	129

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Resumo da Aplicação da ACF no caso do Etanol	42
Tabela 2 - Gastos destinados ao VEETC, 2005 a 2011	49
Tabela 3 - Valores referentes ao VEETC, tarifa secundária e tarifa de exportação ao etanol nos Estados Unidos, 1978-2012.....	54
Tabela 4 - Cronologia da legislação relativa aos subsídios ao etanol. Congresso dos EUA, 2002-2010.....	56
Tabela 5- Coalizões de defesa no caso do etanol a favor e contra VEETC início 2011	64
Tabela 6- Ranking dos candidatos mais favorecidos pelo setor de energia renovável em 2010	88
Tabela 7- Ranking dos candidatos mais favorecidos pelo setor de petróleo em 2010 (US\$)...	89
Tabela 8 - Contribuições para campanhas eleitorais por indústrias em 2010 (em US\$)	91
Tabela 9- Programas de energia presentes na recomendação para do Comitê de Agricultura do Senado para o Super Comitê, 2011.....	95
Tabela 10 – Resumo dos argumentos de contra-argumentos ligados aos choques externos no subsistema de políticas de subsídios ao etanol	104
Tabela 11- Destaques de earned media relacionados ao fim dos subsídios ao etanol de milho	114
Tabela 12- Coalizão anti-VEETC no final de 2011	120
Tabela 13- Projetos de lei apresentados em 2011 relativos aos subsídios ao etanol	123
Tabela 14- Public investments for second-generation biofuels from 2007-2014.....	133
Tabela 15- The three most important federal regulations driving biofuels in the US.	133
Tabela 16 - Volumes obrigatórios do RFS revisados pela EPA, 2014-2016.....	134
Tabela 17- Projetos de lei relativos ao etanol apresentados em 2014 e 2015.....	135
Tabela 18- Oil-Specific Subsidies in 2015 (in millions of dollars)	136

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAA	<i>Agricultural Adjustment Act</i>
ABBC	<i>Advanced Biofuels Business Council</i>
ABFA	<i>Advanced Biofuels Association</i>
ACE	<i>American Coalition for Ethanol</i>
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ACORE	<i>American Coalition On Renewable Fuels</i>
ADR	<i>Alternative Dispute Resolution</i>
AFDC	<i>Alternative Fuels and Advanced Vehicles Data Center</i>
AFPM	<i>American Fuel & Petrochemical Manufacturers</i>
API	<i>American Petroleum Institute</i>
ARRA	<i>American Recovery and Reinvestment Act</i>
ATAC	<i>Agricultural Technical Advisory Committee</i>
BCAP	<i>Biomass Crop Assistance Program</i>
BETO	<i>Bioenergy Technologies Office</i>
BIO	<i>Biotechnology Industry Organization</i>
BRDI	<i>Biomass Research and Development Initiative</i>
CAFE	<i>Corporate Average Fuel Economy</i>
CAFTA-DR	<i>Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement</i>
CARB	<i>California Air Resources Board</i>
CBO	<i>Congressional Budget Office</i>
CCC	<i>Commodity Credit Corporation</i>
DOE	<i>United States Department of Energy</i>
DON	<i>United States Department of Navy</i>
EERE	<i>Office of Energy Efficiency and Renewable Energy</i>
EESI	<i>Environmental and Energy Study Institute</i>
EIA	<i>U.S. Energy Information Administration</i>
EISA	<i>Energy Independence and Security Act of 2007</i>
EPA	<i>Environmental Protection Agency</i>
EWG	<i>Environmental Working Group</i>
FAA	<i>Federal Aviation Administration</i>
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FIB	Fórum Internacional de Biocombustíveis
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEEs	Gases de Efeito Estufa
GAO	<i>United States Government Accountability Office</i>
GMA	<i>Grocery Manufacturers Association</i>
ICGA	<i>Iowa Corn Growers Association</i>
iLUC	<i>Indirect Land Use Change</i>
IRS	<i>Internal Revenue Service</i>
ITAC	<i>Industry Trade Advisory Committee</i>
JOBS Bill	<i>The American Jobs Creation Act of 2004</i>
LCFS	<i>Low Carbon Fuel Standard</i>
MTBE	<i>Methyl tert-butyl ether</i>
NASS	<i>National Agricultural Statistics Service</i>
NCGA	<i>National Corn Growers Association</i>
NRDC	<i>Natural Resources Defense Council</i>
OEPNU	<i>Office of Energy Policy and New Uses</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
OTAQ	<i>Office of Transportation and Air Quality</i>
PACs	<i>Political Action Committees</i>
REAP	<i>Rural Energy for America Program</i>
RFA	<i>Renewable Fuels Association</i>
RFS	<i>Renewable Fuel Standard</i>
RIN	<i>Renewable Identification Numbers</i>
RVO	<i>Renewable Volume Obligations</i>
SNAP	<i>Supplemental Nutrition Assistance Program</i>
UNICA	União da Indústria de Cana-De-Açúcar
USDA	<i>United States Department of Agriculture</i>
USTR	<i>United States Trade Representative</i>
VEETC	<i>Volumetric Ethanol Excise Tax Credit</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	DETERMINANTES DE MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEBATE TEÓRICO RECENTE E A ADVOCACY COALITION FRAMEWORK.....	23
2.1	Modelos interpretativos de mudanças em políticas públicas.....	24
2.2	Quem faz parte do jogo político?	28
2.3	As regras do jogo: como e por que uma mudança ocorre?.....	35
3	O SUBSISTEMA POLÍTICO DO ETANOL	43
3.1	As políticas de subsídios ao etanol.....	43
3.2	As coalizões e crenças no subsistema do etanol.....	57
3.3	As instituições ligadas às políticas do etanol	65
4	AS PERTURBAÇÕES EXTERNAS	74
4.1	A relação Brasil-Estados Unidos e o mercado de biocombustíveis	74
4.2	A emergência de xisto como opção energética nos Estados Unidos	81
4.3	As mudanças nas coalizões de governo: as eleições de 2010.....	85
4.4	A crise de 2008 e os cortes orçamentários para recuperação econômica	92
4.5	O debate “Food vs Fuel”	97
4.6	Considerações sobre os choques externos	103
5	AS MUDANÇAS INTERNAS NAS COALIZÕES DE DEFESA.....	105
5.1	Os estudos sobre os impactos do fim dos subsídios federais ao etanol.....	105
5.2	O foreign lobby da UNICA	108
5.3	A coalizão “No2VEETC”e “Green Scissors”	110
5.4	As votações para o fim imediato do VEETC	122
5.5	O Pós-2011: O RFS e as novas prioridades.....	132
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
	REFERÊNCIAS	143

1 INTRODUÇÃO

No final de 2011, o Congresso dos Estados Unidos encerrou suas atividades sem renovar o *Volumetric Ethanol Excise Tax Credit* (VEETC) e a tarifa secundária sobre a importação, considerados naquele momento os principais incentivos federais à produção de etanol no país.

A matéria-prima utilizada em 90% das usinas de etanol dos Estados Unidos é o milho. O governo concede subsídios ao setor agrícola desde 1933 e os subsídios ao etanol datam dos anos 1970 e foram constantemente renovados, com o objetivo de reduzir a dependência em relação ao petróleo do Oriente Médio e aumentar a segurança energética do país.

O conceito de subsídio é o mais amplo para designar políticas públicas voltadas para oferecer vantagens a setores econômicos (WORLD TRADE ORGANIZATION, [1994]). Os subsídios podem incluir: isenções tributárias que favorecem os ganhos do setor e permitem a prática de preços mais baixos; devoluções de tributos pagos, com o mesmo efeito; garantias de demanda para determinados produtos; garantia de compras governamentais ou impostas ao setor privado que utiliza os produtos do setor beneficiado; crédito em condições favoráveis, por instituições oficiais ou por obrigações exigidas de instituições privadas.

As motivações para políticas dessa natureza podem ser consideradas como incentivos ao desenvolvimento do setor, com justificativas sociais, ambientais, tecnológicas; ou como proteção de setores expostos a concorrência externa tida como desleal. Todas essas políticas implicam custos: para o setor público, quando existe transferência de renda para o setor, em especial no caso de isenções tributárias ou de devolução de tributos; para o setor privado, ou para a economia em geral, quando implicam a prática de preços superiores aos que poderiam ser obtidos nos mercados na ausência dessas políticas.

Nessa tese, optou-se por utilizar o termo subsídio quando se trata de descrever o conjunto das políticas em questão; ou o termo incentivo, quando se trata de políticas voltadas para promover o crescimento do setor, caso da obrigatoriedade de mistura do etanol na gasolina; ou o termo créditos, quando se trata da forma específica de devolução tributária.

O VEETC, criado pela lei *The American Jobs Creation Act of 2004*, modificou o modo como os subsídios eram atribuídos. O crédito tributário (devolução do imposto), dado até então aos produtores de etanol, foi estendido às refinarias que misturavam 10% de etanol à gasolina. As refinarias passaram a receber o crédito de US\$0,51 por galão de etanol misturado à gasolina, valor reduzido a US\$0,45 por galão na *Farm Bill* de 2008.

O VEETC e a tarifa de importação juntos representavam uma taxa adicional direta e indireta de US\$ 0,26/litro (US\$ 0,143+0,12) (RACHED, 2011) sendo que o custo médio do etanol americano ao produtor, nos cinco anos posteriores a 2010, era de US\$ 2,10 por galão (US\$0,55/litro) e o custo do etanol brasileiro era de US\$1,50/galão (US\$0,40/litro), i.e., o etanol brasileiro era em média US\$0,60 mais barato ou 71% do preço do equivalente americano (UNICA, 2011).

Quando os Estados Unidos proibiram o éter-metil-terciário-butílico (MTBE, em inglês) como aditivo na gasolina e o substituíram por etanol, houve um grande aumento do consumo deste biocombustível. Outra forma de incentivo à produção foi a criação e posterior ampliação do programa *Renewable Fuel Standard* (RFS), em vigor até hoje. O RFS prevê volumes obrigatórios de combustíveis renováveis no transporte, com a meta de consumo de 36 bilhões de galões de etanol até 2022.

Esse conjunto de subsídios do governo permitiu aos produtores desenvolver tecnologia mais eficiente e aumentar suas margens de lucros. Em 2005, os Estados Unidos alcançaram a liderança mundial na produção de etanol e em 2011 bateram o recorde de exportação mundial desse biocombustível.

Críticas aos incentivos ao etanol ocorriam há muito tempo, focadas no custo transferido aos contribuintes e nas distorções na formação de preços, mas ainda assim seus defensores vinham conseguindo aprovar leis favoráveis a seus interesses, com atuação concentrada no nível eleitoral-congressual, principalmente junto aos representantes dos estados do *Corn Belt*. Houve também intenso relacionamento com os departamentos do governo que participam da definição da política agrícola e energética do país - *United States Department of Agriculture (USDA)*, *Department of Energy (DOE)*, *United States Trade Representative (USTR)*, *Environmental Protection Agency (EPA)*.

Nesse sentido emergem questões como: O que realmente determinou a mudança no padrão de subsídios ao etanol a partir do fim do VEETC e da tarifa de importação? Teriam os grupos ligados à cadeia produtiva do etanol perdido força política e por isso os subsídios não foram renovados?

Pode-se argumentar que, com o RFS, os produtores não precisavam mais do crédito tributário; mas, se era assim, por que ele não foi encerrado em 2007? Se o motivo foi que a conjuntura demandava cortes no orçamento e por isso não havia como sustentar o VEETC, por que então permanecem outros subsídios, como os destinados à indústria do petróleo? Tais questionamentos e suposições baseadas na lógica racional nos ajudam a ter uma ideia dessas causas, mas será necessário utilizarmos uma abordagem analítica capaz de verificar essas

evidências para que possamos demonstrar exatamente o que houve e quais os processos que determinaram esse desfecho.

O objetivo deste trabalho é analisar os processos que levaram à não renovação dos subsídios ao etanol pelo Congresso dos EUA em 2011. A hipótese é de que os fatores determinantes foram mudanças internas no subsistema das coalizões, utilizando o quadro analítico da *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e sua tese de que perturbações externas ao subsistema político são necessárias, mas não são suficientes para mudanças de políticas públicas. A tese será demonstrada pelo acompanhamento qualitativo e quantitativo dos interesses reunidos em torno das às coalizões de defesa favoráveis e contrárias aos incentivos ao etanol, com foco na alteração de seus recursos e percepções.

Como objetivos secundários avançamos na utilização dos pressupostos da ACF para avaliar a formação das coalizões de defesa (defesa dos incentivos ou do fim dos incentivos) e seus sistemas de crenças, bem como as mudanças políticas dentro do subsistema a partir de eventos externos ou processos de aprendizado orientado que levam a alterações no sistema de crenças; e desenvolvemos instrumentais de pesquisa para avaliar o impacto de alterações nas crenças, recursos e estratégias adotadas pelas coalizões de defesa do etanol nas várias instâncias do processo decisório no subsistema de incentivos ao etanol durante o processo de formulação da política externa comercial agrícola e energética dos Estados Unidos.

A ACF comporta e incentiva a utilização de diferentes métodos de pesquisa, qualitativos e quantitativos: os métodos qualitativos permitem identificar e analisar percepções e causalidades envolvidas nos processos interativos dentro dos subsistemas a partir de entrevistas, questionários, discursos, conteúdo legislativo e documental disponibilizados pelos membros das coalizões, sejam eles grupos de interesses, *think tanks*, autoridades ou jornalistas; os métodos quantitativos, inclusive a aplicação de instrumentos econométricos, podem ser utilizados para avaliação da relação entre financiamentos de campanha, gastos de lobby e resultados das votações congressuais, por exemplo (WEIBLE, SABATIER, MCQUEEN, 2009, p. 126-127; WEIBLE et al. 2011, p. 353).

Para melhor compreensão e aprofundamento das metodologias que estão sendo aplicadas pelos formuladores da ACF, revisamos e atualizamos a bibliografia de políticas públicas. O acesso a literatura trabalhada nos cursos da Georgetown University e American University, bem como a indicação de especialistas de outras universidades, foram de grande valia.

Para identificar a formação do sistema de crenças das coalizões de defesa ligadas às políticas voltadas ao etanol, bem como seus recursos e alterações internas ao subsistema,

realizamos um mapeamento apresentando a formação das coalizões. A partir da nossa pesquisa de campo e informações e documentos disponíveis nos *sites* das associações, *think tanks* e políticos, desenvolvemos os aspectos referentes a crenças: posições de seus membros frente à defesa de seus interesses (autoridades legais e membros dotados de conhecimento técnico e prático); recursos financeiros; acesso a *expertise*; e a relação com a opinião pública.

Dessa forma, foi possível identificar e analisar as estratégias adotadas nos últimos dez anos como é sugerido pela ACF. Foi possível também verificar as consequências dessa mudança nos incentivos ao etanol nos anos subsequentes a 2011, por meio de análises divulgadas pelos grupos de interesse, consultorias, acadêmicos e mídia especializada.

O estágio de pesquisa realizado com Bolsa de Pesquisa no Exterior (BEPE 2014/05455-9) no período de 15 de junho de 2014 a 14 de junho de 2015 em Washington, DC, nos Estados Unidos, nos auxiliou no acesso a contatos institucionais e de associações que nos forneceram dados primários fundamentais para elaboração e desenvolvimento deste trabalho.

Foram realizadas entrevistas com entidades de classe como a *Renewable Fuels Association* (RFA), *Growth Energy*, *Advanced Biofuels Association* (ABFA), *Advanced Biofuels USA*, *National Corn Growers Association* (NCGA), *Iowa Corn Growers Association* (ICGA), *American Coalition On Renewable Fuels* (ACORE), *Farm Bureau*. Também tivemos contato com lobistas de empresas como DuPont, POETs e Novozymes. Algumas dessas associações e empresas também nos forneceram material adicional para pesquisa.

Também tivemos oportunidade de encontrar com alguns representantes de interesses contrários aos do etanol como *Friends of the Earth*, *Environmental Working Group* (EWG), *Natural Resources Defense Council* (NRDC), *American Petroleum Institute* (API) e *American Fuel & Petrochemical Manufacturers* (AFPM).

Dessa forma, os encontros com congressistas, lobistas, assessores de deputados, funcionários do governo e acadêmicos que trabalham nas universidades e *think tanks* proporcionaram uma contribuição valiosa para nossa pesquisa. Conseguimos registrar algumas entrevistas, gravadas em mp3 - muitos entrevistados preferiram uma conversa “*without records*” para que assim pudessem nos situar no debate sem se comprometerem com os resultados. Nossas entrevistas foram semiestruturadas de modo que pudéssemos identificar elementos sobre a formação das coalizões, relação com o Congresso, relação com os órgãos do Executivo, causas do fim do VEETC, além da importância do RFS. Notavelmente, esses especialistas frequentemente traziam novos elementos e isto gerava novas questões que iam além do período delimitado em nosso estudo.

O relacionamento das coalizões com as agências governamentais como: USDA, DOE,

USTR e do EPA, também foi mapeado por meio da análise das entrevistas. Felizmente tivemos acesso a especialistas que trabalham nessas agências do Executivo. Contatos relevantes foram feitos com o DOE, USDA, U.S. Department of State, U.S. Department of Commerce e U.S. Coast Guard. Além das entrevistas, documentos e relatórios presentes nos *sites* das próprias agências e dos grupos de interesses, consultorias e assessorias especializadas foram essenciais na identificação dos mecanismos de captação de informação e interlocução.

Participar de eventos específicos como *National Ethanol Conference (NEC)*, *American Coalition for Ethanol (ACE) Fly-In*, *Advanced Bioeconomy Leadership Conference (ABLC2015)* e *American Council for Renewable Energy (ACORE) Policy Forum* também contribuiu para nossa coleta de informações do setor.

Verificamos o processo de formulação e aprovação de leis agrícolas e energéticas dos últimos dez anos, destacando as *Farm Bill 2002 e 2008*; *Energy Policy Act of 2005*; *Energy Independence and Security Act* de 2007; *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009; *Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act* de 2010 e de propostas legislativas de 2011 sobre a renovação ou não dos principais incentivos federais ao etanol, através de documentos e relatórios das audiências nos Comitês do Congresso, declarações e discursos dos congressistas divulgadas em seus *sites* pessoais, análises do conteúdo legislativo.

Quantitativamente, analisamos as votações das leis, comparando as contribuições de lobby recebidas dos grupos pró e contra os incentivos, destacando o comportamento dos congressistas diante dessas votações. Para tanto, realizamos a coleta de dados nos *sites* ligados aos processos legislativos *MapLight*, *Opensecrets.gov* e *GovTrack*.

Além disso, analisamos o desempenho da indústria de etanol nas últimas décadas de acordo com os relatórios anuais da RFA e identificamos a relevância econômico-estratégica da produção do etanol; bem como analisamos a atuação de atores estrangeiros internamente ao subsistema, envolvidos com a coalizão contrária aos subsídios e tarifas ao etanol, como é o caso da UNICA, por meio de seu escritório em Washington, atuando no desenvolvimento de campanhas, divulgação de *papers*, seminários na defesa do etanol brasileiro.

Já para avaliar as perturbações externas ao subsistema da política comercial do etanol que podem ter influenciado as mudanças nas políticas públicas voltadas ao etanol, identificamos primeiramente as alterações nas coligações governamentais por conta das eleições de 2010.

Nossa análise quantitativa nesse aspecto teve como foco a força das coalizões no que

tange a dados relativos a doações para campanhas através de *soft* e *hard money* via Comitê de Ação Política (PAC) relacionando os resultados dessas eleições com o acesso a candidatos eleitos e reeleitos ligados às coalizões a favor e contra os incentivos ao etanol por meio de sites como *Center for Responsive Politics*, *MapLight*; e nos canais jornalísticos.

Na análise da influência de outros subsistemas, descrevemos especificamente as ações do Super Comitê que previam cortes orçamentários no Congresso e seu impacto nas políticas agrícolas e energéticas. Ademais, verificamos a posição do governo brasileiro diante da possibilidade de um contencioso no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC quando ainda existia a tarifa de importação ao etanol, num contexto histórico de disputas e resultados favoráveis ao Brasil. Também apresentamos como o surgimento de opções energéticas como a descoberta do gás de xisto e outras tecnologias nos Estados Unidos afetaram a relevância do etanol.

Este trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No capítulo 2 apresentamos a *Advocacy Coalition Framework* (ACF) dentro do quadro analítico das políticas públicas relativa a mudanças, apresentando o debate em torno da formulação de políticas públicas e respondendo a questões relativas a quem participa do processo decisório, como e por quais razões ocorrem mudanças nas políticas. Além da ACF, agregamos nesse capítulo os argumentos e a análise de Kingdon (1995) e Peters (2010) e contra-argumentos abordados por Breetz (2012) quando analisou o caso das políticas energéticas. No final do capítulo, incluímos um quadro resumo para sintetizar os avanços apresentados na aplicação do modelo analítico ao caso do etanol.

No capítulo 3, apresentamos o nosso estudo de caso. Primeiramente, são apontados os principais atores envolvidos, associações e instituições, dando início às conexões entre nosso marco analítico-metodológico da ACF e sua aplicação no subsistema de subsídios ao etanol. Também incluímos definições completas sobre subsídios e outras definições formais que dizem respeito aos programas de subsídios implementados nos Estados Unidos em relação ao etanol. Foram incluídas três subseções: a primeira trata do histórico de incentivos aos produtores de etanol nos Estados Unidos até o fim do VEETC, a seguir destacamos a formação e valores presentes nas coalizões e então apresentamos o aparato institucional dentro desse subsistema.

No capítulo 4 abordamos mais detalhadamente as perturbações externas, fazendo a descrição de como tais eventos influenciaram nas mudanças das políticas de incentivos ao etanol nos Estados Unidos. São analisadas as relações entre Brasil e Estados Unidos no âmbito dos biocombustíveis e a pressão do governo brasileiro pelo fim da tarifa e subsídios,

avaliamos os avanços e impasses relativos ao mercado de biocombustíveis e a estrutura da parceria firmada entre os dois países. Entendemos que as últimas vitórias brasileiras sobre os americanos na OMC tiveram importância relativa nesse processo. A análise das alterações nas coligações governamentais pelas eleições de 2010 foram embasadas nos dados de financiamentos de campanha e nos resultados favoráveis aos produtores do etanol ou a seus adversários. Em relação ao boom de xisto, muitos estudos foram realizados sobre seus impactos na economia dos Estados Unidos, mas poucos realmente tratam de como essa nova técnica de extração impactou a economia dos biocombustíveis no período anterior a 2014. O aumento do preço das commodities agrícolas que reacendeu as críticas ao desvio de terras para produção de etanol e o debate “*Fuel vs. Food*”.

No capítulo 5, apresentamos quais foram as principais alterações internas nas coalizões do subsistema das políticas de subsídios ligadas ao etanol. Demonstramos as novas estratégias e recursos das coalizões empreendidos a fim de angariar apoio de autoridades legais como membros da coalizão contrária e como eles influenciaram na mudança do padrão de incentivos ao etanol, principalmente quando foram ganhando aliados na coalizão “No2Veetc”. Além disso, analisamos como o RFS passa a ser o principal incentivo a produção do etanol e como esses grupos tem reagido à regulamentação da EPA dos volumes obrigatórios de etanol nos Estados Unidos desde 2011 com pressões cada vez mais intensas dos grupos ligados ao petróleo para o fim do RFS. Em nossas considerações finais, apresentamos como esses esforços da coalizão contrária e as mudanças nas crenças dos grupos que defendiam esses subsídios foram condizentes com a hipótese sugerida e indicamos possíveis cenários bem como nossa agenda futura de pesquisa.

Diante disso, nosso trabalho apresenta as seguintes contribuições: (i) demonstra a hipótese da ACF de que os fatores internos foram os determinantes para a mudança, colaborando para o entendimento da formulação e mudanças nas políticas públicas; (ii) fornece informações do aparato institucional que podem orientar políticas públicas de promoção de interesses brasileiros nos EUA; (iii) analisa o processo decisório nos EUA, a partir da lógica congressual, tomada de decisões do Executivo e atuação de grupos de interesse; (iv) além desses elementos específicos, a pesquisa contribui para a compreensão do setor de etanol; (v) e ajuda a desenvolver a área de Relações Internacionais no Brasil, pelos motivos expostos.

Este trabalho está vinculado ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), apoiado pelo CNPq (edital 15/2008) e pela FAPESP (2008/57710-1), amplia e dá continuidade à pesquisa “A influência do *lobby* do etanol na

definição da política agrícola e energética dos EUA (2002-2011)”, desenvolvida no Mestrado, que por sua vez foi a continuação da Iniciação Científica intitulada “As influências dos produtores estadunidenses de milho na formulação da política de comércio internacional agrícola dos EUA entre 2002 e 2009”.

2 DETERMINANTES DE MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEBATE TEÓRICO RECENTE E A ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

O estudo sobre as influências do *lobby* do etanol na política agrícola e energética dos Estados Unidos parte do pressuposto de que atores domésticos - legisladores, grupos de interesse, sociedade civil, grupos econômicos, burocracia estatal - desempenham papel fundamental no processo de tomada de decisão sobre assuntos internacionais. A incorporação dos atores locais nos modelos explicativos das relações internacionais ampliou o conhecimento acumulado pela disciplina e permitiu esclarecer decisões externas aparentemente incoerentes. Como enfatiza Moravcsik (1993, p.2-7), hoje todas as teorias sofisticadas das Relações Internacionais incorporam a dualidade entre a política doméstica e a política externa.

É importante esclarecer o que entendemos por grupos de interesse, lobbying e advocacy. Os três conceitos estão interligados. Segundo Thomas (2004, p. 4) um grupo de interesse é “*an association of individuals or organizations or a public or private institution that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favor*”. O conceito de Thomas (2004, p. 6) adotado para Lobbying é “*the interaction of a group or interests with policy makers, either directly or indirectly, that has a view to influencing current policy or creating a relationship conducive to shaping future policy to the benefit of that group or interest*”. Nos Estados Unidos, o lobbying é regulamentado. Todos os lobistas devem ser cadastrados segundo as regras do *Lobbying Disclosure Act Guidance*. Lobbying é um tipo de estratégia de defesa, isto quer dizer que “Advocacy” envolve qualquer ação de defesa no sentido de argumentar, fazer recomendações e outras ações inclusive lobbying em prol de uma causa. Para Griffin e Thurber (2015, p. 42) “*advocacy efforts emerge either as a crisis response to an imminent policy threat or as a result of the vision, leadership, and commitment of specific individuals or organizations to affect the direction of a public policy*”.

Nesse capítulo apresentaremos o modelo da *Advocacy Coalition Framework* (ACF) dividindo-o em três seções. Na primeira parte, apresentaremos o debate das diferentes correntes teóricas em torno da formulação de políticas públicas. Na segunda parte, identificamos quem faz parte do jogo político, desenvolvendo o argumento contrário ao do “triângulo de ferro” – formado por agências administrativas, comissões legislativas e grupos de interesse - e demonstraremos como é constituído o subsistema político. Na terceira parte, debatemos especificamente as regras do jogo quando o assunto envolve as condições que levam a uma mudança em política pública. Nesse aspecto, é importante distinguir o modelo

da ACF do modelo pluralista. O modelo dos múltiplos fluxos apresenta alguns pontos convergentes relevantes nessa análise. Tais argumentos constituem o arcabouço analítico necessário para a compreensão de nosso estudo de caso sobre o processo de formulação e de modelos de mudanças na política comercial e energética para o etanol.

2.1 Modelos interpretativos de mudanças em políticas públicas

A análise da política de subsídios ao etanol dos Estados Unidos compreende o processo decisório de formulação, implementação e de mudanças nas políticas públicas agrícola e energética tanto quanto a de comércio exterior. Thurber (1996) descreve a complexidade do sistema de tomada de decisão deste país e destaca que essa compreensão deriva do comportamento dos atores envolvidos:

American public policy results primarily from the activities of thousands of actors in hundreds of decision-making systems organized around discrete programs and issues. These decision-making systems operate within constitutional, electoral and political party structures of the wider American political system and in effect make it work. Interested individuals, business, groups cluster naturally around congressional committees and executive branch agencies whose decisions affect them either positively or negatively. An explanation of the organization and behavior of these decision makers is essential to an understanding of political power and public policymaking in the United States (THURBER, 1996, p. 76-77).

Não existe uma definição universal sobre o que é política pública. O conceito amplo abrange tudo o que o governo faz ou mesmo “*a course of government action (or inaction) taken in response to social problem*” (KRAFT; FURLONG, 2004). Smith e Larimer (2009) ressaltam que não existe um único campo de estudos sobre políticas públicas, e sim vários campos e que dentro desses campos existe uma variedade de subcampos que se desenvolvem independentes uns dos outros. Nesses subcampos encontramos estudos sobre avaliação política, análise política e processo político. Os autores que focam no processo político têm como preocupação descobrir as razões pelas quais os governos se dedicam a certos problemas e não a outros (*agenda setting*), bem como porquê algumas políticas mudam e outras permanecem estáveis perante o tempo e quais as origens dessas políticas.

A literatura mais específica que trata dos processos de formulação de políticas é tradicionalmente referenciada pela *bounded rationality* (SIMON, 1997), *multiple streams* (KINGDON, 1995), *punctuated equilibrium* (BAUMGARTNER, 2009), *advocacy coalition framework* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1988), *diffusion theory e systems theory*.

A teoria da *bounded rationality* refuta o modelo racionalista na formulação política ao incorporar a premissa de que a racionalidade é limitada por parâmetros organizacionais, políticos e culturais que condicionam as escolhas que um indivíduo terá que fazer (PETERS,

2010, p. 54). As abordagens que privilegiam as ideias ainda são relativamente pouco desenvolvidas. As ideias, pela natureza imaterial, são menos suscetíveis a criação de modelos desenvolvidos por softwares (modelagem).

Most empirical studies using the economic theory of regulation generally ignore nonwealth variables even though investment in power and position are not the only means by which politicians seek to maximize their utility. [...] Consumption variables include personal characteristics such as moral values, altruism and ideology. They are the root of the serve in public service (VASENKA, 1989, p.260).

Dessa forma, os fatores cognitivos, ideias e convicções dos tomadores de decisão devem ser mais bem analisados, haja vista que as pessoas não reagem da mesma forma em circunstâncias semelhantes e por essa razão deve-se admitir que a racionalidade é limitada. A *advocacy coalition framework* também difere da teoria racional:

While rational choice frameworks assume self-interested actors rationally pursuing relatively simple material interests, the ACF assumes that normative beliefs must be empirically ascertained and does not a priori preclude the possibility of altruistic behavior. In fact, following March and Olsen (1996) the ACF recognizes two systems of normative reasoning: a “logic of appropriateness,” in which right behavior means following rules, and “a logic of consequences,” in which right behavior involves maximizing good consequences. It’s the classic conflict between sociologists and economists. Because each logic starts from fundamentally different premises, this is one more factor to exacerbate compromise (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194).

O modelo da *garbage can* (lata de lixo) é um dos modelos que contribuem para o argumento da *bounded rationality*. A metáfora de lata de lixo se relaciona ao fato de que, durante o processo de formulação, as instituições e organizações produzem muitas “soluções” que são descartadas. Quando surgem problemas, essas entidades podem recorrer a esses descartes na busca de soluções que possam ser adaptadas a essa situação. Para os criadores desse modelo, os constrangimentos sobre a política impedem a implementação do modelo racional em nosso mundo real. No modelo da lata de lixo, os fluxos de oportunidades convergem quase que de maneira aleatória, de modo que é difícil prever quais políticas poderão ser adotadas (PETERS, 2010, p. 54).

Kingdon (1995) revisa e aprimora os argumentos do modelo da *garbage can*. Seu modelo gira em torno da seguinte problemática: o que faz com que certos assuntos tenham prioridade da agenda governamental enquanto outros são negligenciados? O autor pretende explicar por que indivíduos dentro e fora do governo prestam mais atenção em certas alternativas do que outras. Em seu modelo, o processo de formulação de políticas públicas é composto de três fluxos: reconhecimento dos problemas (*problems stream*), formação e redefinição de soluções de propostas políticas (*policy stream*) e arranjos político (*political stream*). Quando esses fluxos convergem, existe a possibilidade de haver mudança na agenda.

Kingdon (1995) admite, no entanto, que as soluções já estariam prontas na “lata de lixo”, apenas esperando para encontrar a janela de oportunidade que gera os problemas. O autor assume que a figura do empreendedor político é fundamental para impulsionar essas mudanças, sabendo tirar vantagem desse momento.

O modelo de Kingdon critica o incrementalismo de Lindblom (1979), o qual assume que mudanças incrementais vão ocorrendo ao longo dos anos e que dificilmente existe uma mudança radical. Kingdon (1995, p. 80) afirma que “*an incremental or gradualism model does not describe agenda change particularly well. If agendas changed incrementally, a gradual heightening of interest in a subject over the course of years would be apparent*”. Apesar disso, o autor reconhece que “*incrementalism might still characterize the generation of alternatives. As policy makers consider the alternatives from which they will choose, they repair to ideas and approaches with which they are familiar*” (KINGDON, 1995, p. 82).

A análise de Kingdon (1995) nos auxilia na identificação dos participantes na comunidade política, considerando alterações no Executivo e Legislativo, ressalta a importância da identificação de eventos recorrentes de mudança, isto é, janelas de oportunidades previsíveis para se realizarem propostas de mudança e defende a premissa de que devem haver soluções/alternativas prontas para agir rapidamente quando surgir um problema. Acreditamos que esses elementos complementam o modelo da ACF e nos serão úteis em nosso estudo de caso.

Levando em conta os pressupostos e abordagens apresentados, optamos em nosso estudo de caso pela aplicação do modelo de análise da *advocacy coalition framework* proposta por Paul Sabatier e Hank C. Jenkins-Smith, a qual surgiu em 1988 e foi revisada em 1993 com base em seis estudos de caso. Suas análises lidaram primeiramente com estudos sobre políticas energéticas e de meio ambiente nos Estados Unidos. Vale ressaltar que apesar de criada para ser aplicado no caso dos Estados Unidos, o uso da ACF tem se expandido em outros países europeus e no Canadá. Isso faz com que este quadro analítico tenha sido constantemente revisado a fim de incorporar variáveis específicas de outros contextos, como ressaltam os autores:

This increasing scope of application for the ACF has led to significant revisions of the framework. For example, many Europeans and Canadians have questioned the ACF's pluralist assumptions derived from its birth in the American policy literature (Parsons 1995; Howlett and Ramesh 1995; Lijphart 1999). In response, we have revised the ACF to deal explicitly with European corporatist regimes and the authoritarian executive regimes in many developing countries. (SABATIER, 2007, p. 190)

Esse quadro analítico pretende lidar com problemas difíceis de resolver (*wicked*

problems), isto é, conflitos de objetos substanciais que compreendem importantes disputas técnico-científicas e múltiplos atores. As questões que norteiam esse quadro analítico são: Como mobilizar as pessoas para mantê-las em uma coalizão de defesa? Até que ponto as pessoas aprendem com seus aliados e oponentes? Qual o papel dos cientistas e da informação técnico-científica na elaboração de políticas? A partir disso, os autores desenvolvem hipóteses para justificar a formação das coalizões dentro de subsistemas e explicar como ocorrem as mudanças de políticas públicas.

A ACF propõe um modelo alternativo que visa superar deficiências derivadas de outros modelos teóricos de políticas públicas como dos estágios heurísticos, pluralismo bem como superar a limitação de análise do triângulo de ferro.

O quadro teórico de estágios heurísticos divide o processo de análise das políticas públicas em estágios previamente definidos, isto é, em etapas como: composição da agenda; formulação e legitimação da política; implementação e avaliação. Os autores do modelo de estágios heurísticos concentram sua análise nos fatores que influenciam cada um desses estágios separadamente. Porém, Sabatier e Jenkins-Smith (1988) entendem que pode haver sobreposição entre essas etapas e os pressupostos de uma divisão do processo não revelam os conflitos e a causalidade das mudanças existente nesses processos. Apesar de criticado, o modelo de estágios heurísticos é uma referência na disciplina para pesquisadores e estudantes (SMITH; LARIMER, 2009) pois organiza o processo de forma que o torna mais compreensível e didático. Peters (2010) consegue resumir adequadamente a contribuição e a deficiência desse modelo:

The stages model is a very useful heuristic device for mapping the route that policies take from being just a good idea to being a functioning program, but it provides little explanation for the choices that are made. Many of the stages of the process, such as agenda setting and implementation, have well-developed theoretical explanations for choices, but the links among the stages, and the overall model itself, lack such capability for explanation. (PETERS, 2010, p. 48)

Peters (2010) ressalta que o modelo da ACF contribui significativamente a partir dessa deficiência do modelo de estágios justamente por adicionar o conflito e o choque de ideias em sua abordagem.

If a policy does not have those 'wicked' characteristics, then perhaps it can proceed nicely through the path described by the stages model. Many proposals, however, evolve major disagreements about both ends and means and therefore require some means of resolving the conflict. [...] The ACF means of introducing conflict into those models and understanding the dynamics of policy change in the context of stability. This model emphasizes that a great deal of change that occurs in policy is a function of clashes of ideas, as well as clashes of economic interests, as would be at the center of rational choice theories. In this perspective sometimes the best ideas win, rather than the most powerful (PETERS, 2010, p. 50).

2.2 Quem faz parte do jogo político?

Sabatier e Jenkins-Smith (1988) propuseram que fosse ampliado o foco de análise nos atores do “triângulo de ferro” - agências administrativas, comissões legislativas e grupos de interesse. Os autores defendem que o processo de formulação das políticas é tão complexo que são necessários profissionais especializados, por isso a inclusão de pesquisadores, jornalistas, funcionários do Judiciário e de outros níveis governamentais entre os atores analisados nesses processos. *“The continuous expansion of interactions between citizens and government has to some extent erode the exclusivity of the iron triangles, and has produced important changes in the ways that private sector actors become involved in the public sector”* (PETERS, 2010, p. 56)

Thurber (1996, p. 80-82) afirma que os triângulos de ferro são úteis, mas são metáforas incompletas, pois o sistema político inclui mais atores. Kingdon (1995), do mesmo modo, inclui vários tipos de atores em sua análise, abrangendo mídia, opinião pública, especialistas e acadêmicos. O autor admite que alguns são mais influentes em determinado processo/fluxo do que outros, mas não delimita a atuação de cada um, destacando que eles podem se alternar dependendo das condições.

O Presidente, os Secretários (ministros), a burocracia, os assessores dos congressistas, congressistas e grupos de interesse ainda são considerados muito importantes na análise, cada qual com sua função e poderes específicos.

Geralmente, os acadêmicos, para Kingdon (1995, p. 55), não são responsáveis por motivar um determinado problema, mas serão procurados pelos políticos na busca de ideias de como lidar com a situação, na busca de alternativas.

Picture a community of specialists: researchers, congressional staffers, people in planning and evaluation offices and in budget offices, academics, and interest group analysts. Ideas float around in such communities. Specialists have their conceptions, their conceptions, their vague notions of future directions, and their more specific proposals. They try out their ideas on the others by going to lunch, circulating papers, publishing articles, holding hearings, presenting testimony, and drafting and pushing legislative proposals (KINGDON, 1995, p. 116).

A mídia influencia a agenda dando magnitude muito maior a movimentos que já foram iniciados. Isso geralmente ocorre quando os jornalistas captam uma ideia originada na burocracia, ou no Congresso, ou em um movimento social e ampliam seu impacto. Em relação à opinião pública, pode ser positiva ou negativa, pois é capaz de impulsionar itens na agenda. O número de pessoas interessadas e envolvidas no processo, que muitas vezes podem

ser candidatos eleitorais, afetam e são afetados pela opinião pública (KINGDON, 1995, p. 60-65).

Nesse sentido, apesar de assumir que todos os tipos de atores participam dos três fluxos (*Problem, Policy and Political streams*), existe uma certa especialização. Os acadêmicos, pesquisadores e *think tanks* geralmente estão mais envolvidos em gerar propostas e alternativas do que nos processos eleitorais e de pressão, as quais são relacionados a como atividades mais “políticas”. Por outro lado, os partidos políticos estão mais envolvidos no *political stream* do que na formulação de propostas. Apesar dessa divisão, Kingdon ressalta que, muitas vezes, alguns atores acabam envolvidos em até mais de um fluxo (KINGDON, 1995, p.87). De todo modo, Kingdon contribui para um melhor mapeamento da capacidade de atuação desses atores.

Diante da diversidade dos participantes da formulação e da tomada de decisão, para a compreensão de uma mudança nesse processo, a ACF se desenvolve a partir de três premissas fundamentais:

First, that understanding the process of policy change - and the role of policy-oriented learning therein - requires a time perspective of a decade or more. Second, that the most useful way to think about policy change over such a timespan is through a focus on 'policy subsystems,' i.e. the interaction of actors from different institutions interested in a policy area. Third, that public policies (or programs) can be conceptualized in the same manner as belief systems, i.e. as sets of value priorities and causal assumptions about how to realize them. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1988, p.131)

Conforme a citação acima, a opção metodológica dos autores da ACF é identificação de subsistemas, os quais são relativos a temas específicos, constituídos por especialistas. Thurber (1996, p. 77) reforça tal premissa quando afirma que as análises que adotam o subsistema como metodologia tendem a dominar o panorama político de formulação de políticas públicas nos Estados Unidos. Ressalta ainda que muitos cientistas políticos como J. Leiper Freeman, Grant McConnell, Theodore Lowi e David Mayhew adotam o modelo de subsistema político, porém nem todos foram além de sua definição geral.

J. Leiper Freeman introduced the idea with his phrase “web of relationships in the subsystem”. Grant McConnell followed with comparable term, “sub-government”. Theodori Lowi argued that policymaking had been coopted by status-quo interest groups; and he referred to a triad of decision making (for example, in the case of agriculture): “The politics within each system is built upon a triangular trading pattern including the central agency, a congressional committee or a subcommittee and the local district farm committee...each side of the triangle complements and supports the other two”. (THURBER, 1996, p. 80-81).

Seu principal argumento é que teorias pluralistas e de grupos de interesse geralmente se encaixam na abordagem do subsistema:

Pluralists argue that groups make demands on government to foster their legitimate interests and that government has perceived its proper role as the promoter of these interests in society. The public interest is defined by the aggregation of special interests with their sponsors in Congress and the bureaucracy. (THURBER, 1996, p. 81)

Thurber (1996) atenta para o fato de que no subsistema há uma natureza muito mais aberta e democrática do que modelos teóricos elitistas (*multiple elitism* e *plural elitism*) por exemplo. Lowi (1964) diferencia pluralistas e elitistas afirmando que:

The pluralist model stresses conflict and conflict resolution through bargaining among groups and coalitions organized around shared interests. The elitists stress conflict reduction among formal officeholders in a much more restricted, centralized, and stable arena. (LOWI, 1964, p. 680)

Cabe-nos ressaltar Lowi (1964;1972) estava preocupado em desenvolver um esquema interpretativo mais generalizado, não apenas baseando sua análise em testes de hipótese sobre a estrutura, mas em definir políticas em termos de seu impacto e o impacto esperado na sociedade. Para tanto, desenvolveu a tipologia das políticas públicas de distribuição, regulação, redistribuição e, posteriormente da constituição, baseando-se em três argumentos:

(1) the types of relationships to be found among people are determined by their expectations – by what they hope to achieve or get from relating to others (2) In politics, expectations are determined by governmental outputs or policies. (3) Therefore, a political relationship is determined by the type of policy at stake, so that for every type of policy there is likely to be a distinctive type of political relationship. (LOWI, 1964, p.688).

A contribuição de Lowi (1964) é no sentido de que sua abordagem refuta a ideia pluralista de que existe apenas uma estrutura de poder para cada sistema político ao introduzir categorias funcionais ao modelo. Sua tipologia estaria representando arenas de poder, e cada arena tende a desenvolver sua própria estrutura política característica, processo político, elites, relação dos grupos de interesse. Seguindo essa lógica, Thurber (1996) assume que

Any major public arena consists of a complex set of semiautonomous subsystem organized around programs or narrow issues such as titles within major legislative acts or specific regulations promulgated and administered by an administrative agency. Some programs are distributive, others regulatory, and others redistributive. (THURBER, 1996, p. 83).

Dessa forma, de modo geral, a definição de Thurber (1996, p. 82) sobre o subsistema político:

Subsystem are decentralized power structures with predictable informal communication patterns among participants who come primarily from interest groups, members and staffs of congressional committees and subcommittees, bureau and agency personnel in the executive branch, and other policy specialists from universities, state and local governments, and specialized media. [...] These participants have varying roles in moving issues onto the public agenda, developing and passing legislation, making rules and regulations, preparing and passing budgets, administering and implementing programs, and evaluating and changing them. (THURBER, 1996, p. 82)

Para uma melhor compreensão do que é o subsistema podemos utilizar a divisão de Thurber (1996, p. 77) em relação aos sistemas de tomada de decisão em três tipologias ordenadas em: macro sistemas políticos, subsistemas políticos e microssistemas políticos.

One way to think of them is as a continuum ranging from macro policy systems, or “high politics” (general policy decisions with major policy effects involving broad public interests, visibility, divisiveness, extensive media coverage, and many participants), to policy subsystems (dominant, competitive, disintegrated), to micro policy systems (narrowly focused decision making involving a very small, and often closed group of decision makers) (THURBER, 1996, p. 77).

Thurber (1996) também ressalta que esses subsistemas podem variar de dominantes, competitivos a desintegrados. Outro ponto importante levantado por Thurber (1996, p. 86) é que a jurisdição de um programa político, ou o chamado “*political turf*”, define quem estará envolvido na resolução do conflito e na natureza do processo de formulação política. Ainda ressalta que “*knowledge of the policy preferences of the primary actors who have authority to deal with an issue is often enough to predict what public policy will be for a public problem*” (THURBER, 1996, p.86). Sabatier e Weible (2007) argumentam que um maduro subsistema é caracterizado pelos seguintes elementos:

- *a set of participants who regard themselves as a semi-autonomous community who share an expertise in a policy domain and who have sought to influence public policy in that domain for an extended period*
- *agencies, interest groups, and research institutions that have had subunits specializing in that topic for an extended period.* (SABATIER;WEIBLE, 2007, p. 192)

A avaliação do subsistema geralmente leva em conta mais fatores psicológicos do que econômicos: “*a more realistic model of the individual rooted more deeply in psychology rather than microeconomics*” (WEIBLE et al., 2011), em contraponto com análises com foco apenas nos aspectos materiais, pois considera a formação do sistema de crenças dos atores.

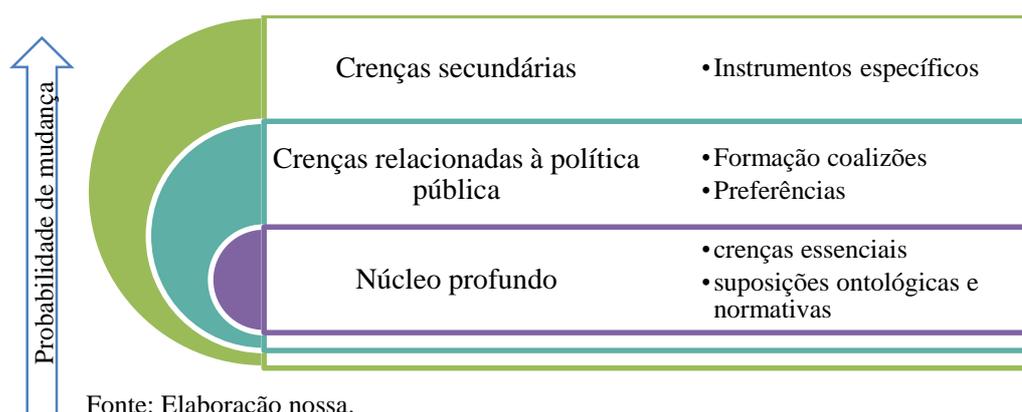
Esse sistema de crenças envolve valores, percepções de relações causais importantes, percepções de estados do mundo (incluindo a magnitude do problema) e percepções relativas à eficácia dos instrumentos de política pública.

O modelo da ACF usa o conceito de sistema de crenças (*belief system*) antes que o sistema de interesses porque o primeiro é mais inclusivo e verificável do que o segundo. Sistemas de interesses precisam identificar conjunto de meios e indicadores de performance necessários para a obtenção de metas. No sistema de crenças, ao conjunto de interesses e metas somam-se a crença em relações causais e a percepção do status dos parâmetros relacionados ao problema. Os modelos de sistema de crenças incorporam tanto o auto interesse como também os interesses organizacionais (BUENO, 2008, p. 27).

O sistema de crenças está subdividido em três partes: (1) Em um núcleo profundo (*deep core beliefs*) estão as crenças essenciais - suposições ontológicas e normativas construídas ao longo do processo de socialização dos atores. (2) O nível intermediário

compreende crenças relacionadas à política pública, *policy core beliefs*, projeções de imagens de como a política deve ser, baseando-se nas crenças essenciais, com o que é traçada uma visão estratégica que guiará o comportamento da coalizão, unindo aliados e separando adversários políticos. É importante considerar o máximo de componentes do *policy core beliefs*, porque elas podem gerar subdivisões dentro de uma coalizão ou até mesmo uma terceira coalizão pode surgir devido a diferenças de interesses nesse nível do sistema de crença. Dessa forma, pode haver debates dentro de uma coalizão baseados em divergências nas preferências sobre uma ou mais propostas de políticas dentro desse subsistema. (3) O nível mais superficial é composto por crenças secundárias (*secondary beliefs*), as quais se traduzem nas preferências do *policy core beliefs* relacionadas a instrumentos específicos. As crenças secundárias são mais suscetíveis a mudar durante um processo de negociação com uma coalizão opositora (Ilustração 1).

Ilustração 1 - Sistema de Crenças da ACF



Por meio dessas crenças os diversos atores constituirão as coalizões de defesa de um subsistema político, as quais consistem em

actors from a variety of public and private institutions at all levels of government who share a set of basic beliefs (policy goals plus causal and other perceptions) and who seek to manipulate the rules, budgets, and personnel of governmental institutions in order to achieve these goals over time (SABATIER; JENKIIS-SMITH. 1993. p. 5).

Os membros das coalizões procuram legisladores, agentes governamentais, grupos de interesses, lideranças, juízes, pesquisadores e intelectuais que tenham as mesmas crenças políticas (*policy core beliefs*) para fazerem parte da coalizão. Thurber (1996, p. 84) argumenta que “*subsystem actors usually build coalitions, bargain, and compromise with one another in their quest to resolve an issue of public policy*”.

De acordo com vários estudos, os grupos de interesse se concentram em reforçar os laços com quem têm afinidade política (FORDHAM; McKEOWN, 2003, p.523). Além disso, Kingdon (1995, p. 63) ressalta que “*the coalition that is built during a campaign is clearly important to politicians while in the office*”. Grupos econômicos são incentivados a apoiar o partido político e os candidatos cujo posicionamento seja compatível nas questões de seu interesse e possam ter mais facilidade em convencer os eleitores que estejam de acordo com o pleito das corporações instaladas em seus distritos, mesmo no caso da política comercial internacional, porque o desfecho das negociações interfere no bem-estar social e na vida econômica dos eleitores (MILNER, 1997, p.16).

Tal afinidade que começa nas eleições tende a ser aperfeiçoada dentro do Comitês legislativos:

A group lobbies its likely committee allies in order to provide them with arguments, issue interpretations, and information that make the strongest case for the group's position. With these data, legislators with policy preferences similar to those of the group may lobby on the group's behalf, may push favorable amendments and repel unfavorable amendments in committee to strengthen the content of a bill, and may negotiate with their colleagues so that the proposal which emerges from committee has the best chance of survival on the floor (HAL; WAYMAN 1990 apud HOJNACKI; KIMBALL, 1998, p.778).

Apesar de ainda não ter sido comprovado empiricamente, os laços de crenças que unem os membros em uma coalizão de defesa poderiam acabar com o problema dos *free riders*, os “caronistas”, membros oportunistas que acabam se beneficiando de alguma política sem arcar com os custos para alcançá-la. Os autores da ACF fornecem pelo menos três razões para esse fenômeno: (i) os custos de fazer parte de uma coalizão já seriam baixos frente a outros tipos de coletivos, justamente porque, a partir desse sistema de crenças, existe maior confiança entre seus membros e o anseio de distribuir os custos de forma justa; (ii) devido ao *devil shift*, os laços entre os membros da coalizão são mais fortes contra seus adversários políticos, pois torna inviável a interação entre membros de uma coalizão e seus adversários políticos por possuírem crenças divergentes; (iii) através da afinidade de crenças, a coordenação da coalizão pode ser mais fraca pois o monitoramento das atividades dos aliados e a formulação de estratégias complementares são realizados mais facilmente e têm custos baixos (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.197).

A chamada *devil shift* faz com que a coalização reforce seus laços, ficando mais unida contra a coalizão oposta, isso porque geralmente os indivíduos se lembram de suas derrotas mais do que de suas vitórias. Dessa forma, os autores acreditam que existe uma tendência de supervalorização de seus inimigos, fazendo com que os vejam como maus, pouco confiáveis e mais poderosos do que realmente são (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.194).

As principais estratégias das coalizões para manter subsídios vinculam-se à persuasão para convencer a opinião pública, legisladores, tomadores de decisão de várias agências do Executivo e até algumas instâncias do Judiciário. As coalizões se utilizam de inúmeras estratégias que contribuem para a manutenção do subsistema.

Nas palavras de Kingdon (1995, p.49): “*A group that mobilizes support, writes letters, sends delegation, and stimulates its allies to do the same, can get government officials to pay attention to its issues*”. Outras formas de atrair essa atenção e que são consideradas estratégias de *advocacy* compreendem:

- *Direct lobbying*: despesas de lobby para apoio ou não de uma determinada lei; testemunhos durante audiências nas comissões do Congresso;
- *Fly-ins events*: geralmente os eleitores vão a Washington (por via aérea) e se reúnem para fazerem visitas aos gabinetes dos congressistas e outros órgãos federais que julgarem necessário para exercerem pressão sobre determinada lei/política pública.
- *Grassroots efforts*: mobilizam bases eleitorais, principalmente nos distritos, para pressionarem congressistas através de cartas, e-mails, telefonemas, visitas a gabinetes, petições;
- *Grasstops efforts*: mobilizam líderes de opinião; pessoas influentes nas comunidades que tenham fácil acesso a autoridades;
- *Revolving door*: contratam ex-funcionários governamentais, congressistas como lobistas ou incluem membros da coalizão dentro do Congresso e agências do Executivo;
- *Coalition Building / Umbrella Coalition*: formação de coalizões a fim de aliar interesses com outros grupos;
- Estratégias eleitorais: participam da seleção de candidatos, fazem doações para campanhas eleitorais;
- *Earned media*: presença na mídia por vinculação espontânea, muitas vezes por meio de redes sociais como facebook, twitter ou blogs;
- *Paid media*: presença na mídia por meio de patrocínios, anúncios e matérias financiadas pelos grupos de interesse;
- Conferências: organizam eventos, briefings, financiam *think tanks*;
- *Polling*: pesquisas de opinião pública;
- *Focus groups*: pesquisa qualitativa por meio da discussão em grupos seletivos para identificação e mapeamento dos interesses envolvidos que precisam ser mobilizados.

Uma vez que conseguem essa atenção, é fundamental demonstrar coesão, pois:

Cohesion is another resource that gives a group some advantage in affecting the governmental agenda. Part of a group's stock in trade in affecting all phases of policy making – agendas, decision, or implementation – is its ability to convince governmental officials that it speak with one voice and truly represents the preferences of its members. If the group is plagued by internal dissension its effectiveness is seriously impaired. (KINGDON, 1995, p. 52)

A coesão já era destacada também nas teorias de grupos de interesse e é considerada um tipo de estratégia que compreende a dinâmica do processo interno coesão e é fator determinante para a plena utilização dos recursos do grupo. A segunda estratégia destacada trata da expansão de uma coalizão, tendo em vista que uma coalizão maior tende a vencer uma coalizão menor (LOWI, 1964, p. 678). A seguir verificaremos como essas estratégias são utilizadas no processo de mudança de políticas públicas.

2.3 As regras do jogo: como e por que uma mudança ocorre?

A ACF identifica fatores que podem limitar recursos e modificar as crenças no subsistema. Dado que os subsistemas dialogam entre si, é preciso diferenciar os fatores estáveis dos fatores dinâmicos. Os parâmetros relativamente estáveis compreendem: (1) atributos básicos da área problemática; (2) distribuição de recursos naturais; (3) estrutura social e valores socioculturais fundamentais; e (4) estrutura constitucional básica. Estes são importantes porque definem a natureza do problema e determinam as regras e os procedimentos necessários para se alcançar sucesso nas decisões coletivas, além de moldarem o processo de tomada de decisão. Como esses parâmetros podem perdurar por muito tempo, desestimulam ações das coalizões para que ocorram mudanças dentro do subsistema (WEIBLE; SABATIER, 2006, p. 125).

Essa é uma das razões pelas quais os formuladores da ACF afirmam que uma grande mudança advinda de dentro do subsistema é muito difícil de ocorrer. Contudo, em um primeiro momento, os autores da ACF destacam duas alternativas de mudanças advindas de fontes exógenas às coalizões: aprendizado orientado para política pública (*policy oriented learning*) e perturbações externas ou eventos dinâmicos externos.

O aprendizado se refere a revisões dos objetivos e dos interesses políticos da coalizão que resultam de experiência ou de novas informações. Esse aprendizado orientado é instrumental e envolve ciclos de retroalimentação das percepções a partir de uma maior compreensão de problemas relativos a determinada política. Cabe à coalizão identificar esses *inputs* e analisar como incorporá-los nas suas estratégias.

Em sociedades democráticas, os que dominam determinada área de política pública podem negar evidências por algum tempo, mas ao custo crescente do descrédito. Os que conseguem capitalizar as evidências a seu favor, conservam e ampliam seus recursos políticos e apresentam maior probabilidade de vencer no longo prazo do que os que negligenciam os argumentos técnicos (BUENO, 2008, p. 33).

O aprendizado orientado pode alterar mais facilmente as crenças secundárias, por incrementar os meios para atingir os objetivos da coalizão, sem alterar necessariamente suas crenças fundamentais. Para Kingdon (1995, p. 113) *“feedback gives information on current performance that may not square with legislative or higher administrative intent, indicates a failure to meet stated goals, or suggests unanticipated consequences”*. Por tais razões, uma coalizão pode vislumbrar mudanças de acordo com os conhecimentos adquiridos nesse processo.

Esse argumento é importante porque reitera o fato de que nem sempre precisa existir um problema para que seja alterada a agenda ou determinada política pública, assim como destaca Kingdon:

Nor is solving a problem the only reason government enacts a solution. Several considerations independent of problem solving prompt government to act. Politicians cast about for ways to make their mark. Bureaucrats propose initiatives designed to help them keep their jobs or expand their turf. Prevailing values change, resulting in new problem definition. Simple interest group pressure or other expressions of preferences may gain issue prominence, independent of a problem being solved. There are many reasons for agenda status, apart from the straightforward impulse to identify problems and solve them (KINGDON, 1995, p.114).

O conhecimento técnico-científico e o acesso à informação têm papel importante na modificação das crenças. Nesse aspecto, os autores da ACF aproximam-se do argumento de Kingdon (1995, p.78) quando destacam a persuasão e o convencimento além da barganha: *“constructing a political coalition involves persuading people to agree on a specific proposal when they might not agree on a set of goals to be achieved”*.

Smith (1995, p. 98-99) ressalta que os valores e crenças dos membros do Congresso são relativamente estáveis no curto prazo, mas suas conexões com as propostas legislativas não são. Sendo assim, a forma pela qual os políticos irão julgar uma proposta depende das consequências que serão calculadas e avaliadas. Essa análise leva em conta seus valores e crenças. Por essa razão, as formas como os grupos de interesse interpretam essas propostas e posteriormente informam os legisladores de suas consequências será determinante para definir o posicionamento dos últimos em relação às propostas legislativas para manutenção ou alteração das políticas dentro do subsistema. Assim, pode-se dizer que as coalizões interagem com seus membros e legisladores estimulando esse canal como forma de conectar as

informações e demandas da coalizão. Dessa forma, servem como chamados “filtros perceptivos”.

Já as perturbações significativas externas ao subsistema ou os eventos dinâmicos externos podem ser propulsores de mudanças nas crenças centrais relativas a uma política pública. Elas podem estar relacionadas a mudanças nas condições socioeconômicas e tecnológicas, mudanças de coligações de governo, ou seja, nos padrões políticos partidários, mudanças na opinião pública, decisões de outros subsistemas ou mesmo tragédias e desastres, explorados pela coalizão adversária. A alteração na composição governamental impacta significativamente a coalizão se ela perder membros que compunham o quadro dessa autoridade legal, reduzindo seus recursos.

Posteriormente, a ACF incorporou mais duas possibilidades de mudança: choque interno e acordo negociado. Os choques internos, como um vazamento de petróleo ou desastres aéreos, atraem a atenção da opinião pública, evidenciam vulnerabilidades, falhas ou negligências da política e trazem novas informações ao processo político. Ambos os choques, interno ou externo, implicam nova redistribuição de recursos, o que pode alterar a coalizão dominante. Isso porque colocam em questão as políticas que estavam sendo adotadas, podendo reforçar as crenças das coalizões minoritárias.

Os choques também estão presentes no modelo dos múltiplos fluxos e podem ser uma janela de oportunidade:

Problems are often not self-evident by the indicators. They need a little push to get the attention of people in and around government. That push is sometimes provided by a focusing event like a crisis or disaster that comes along to call attention to the problem, a powerful symbol that catches on, or the personal experience of a policy maker. (KINGDON, 1995, pp. 94-95).

Porém Kingdon (1995, p. 110) ressalta que a forma como os *stakeholders* irão interpretar esses eventos é que acaba definindo-os como fator dotado de capacidade de mudança: “*Problems are not simply the conditions or external events themselves; there is also a perceptual, interpretative element*”.

Quando as coalizões negociam em algum tipo de acordo, também podem gerar mudanças no subsistema. Para avaliar esse tipo de mudança, os autores da ACF sugerem que poderia haver uma complementariedade entre a literatura do aprendizado orientado para política pública e a literatura da resolução alternativa de litígios - *alternative dispute resolution* (ADR), nas condições para que essa mudança ocorra: o *status quo* deve ser inaceitável para ambas as coalizões; todos os atores relevantes, até mesmo os mais difíceis de se lidar, devem ser incluídos desde o início da negociação, para que se alcance o êxito nesse

tipo de alternativa; o negociador deve ser neutro; a decisão deve ser tomada por consenso, dentre outros fatores (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.204).

A ACF foi concebida a partir de características pluralistas dos Estados Unidos (*multiple venues, majoritarian rule, weak political parties, politicized bureaucracies*), em que a estrutura de oportunidades políticas inclui fatores que podem influenciar mudanças de políticas: (i) como há múltiplos pontos de veto, maiorias qualificadas são necessárias para atingir o grau de consenso necessário para mudanças políticas mais profundas; (ii) como o sistema político é muito aberto, com separação de poderes e governos subnacionais, há instâncias locais de tomada de decisão que uma proposta política deve atravessar. Para sua aplicação em contextos que não sejam estritamente compatíveis com o sistema americano, como países europeus, uma categoria de variável criada a partir de 2005 que compõe o quadro e está presente na Ilustração 2 é a *coalition opportunity structures* (estruturas de oportunidade da coalizão), baseada no modelo de estruturas de oportunidade política europeu (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200). Situada entre os parâmetros relativamente estáveis e o subsistema político, estão incluídos nessas estruturas: (i) o grau de consenso para mudanças políticas maiores, maiorias qualificadas; (ii) a estrutura do sistema político, a separação de poderes e sua forma, como os governos estaduais e regionais criam um sistema com vários locais de tomada de decisão; e (iii) a sobreposição das clivagens sociais.

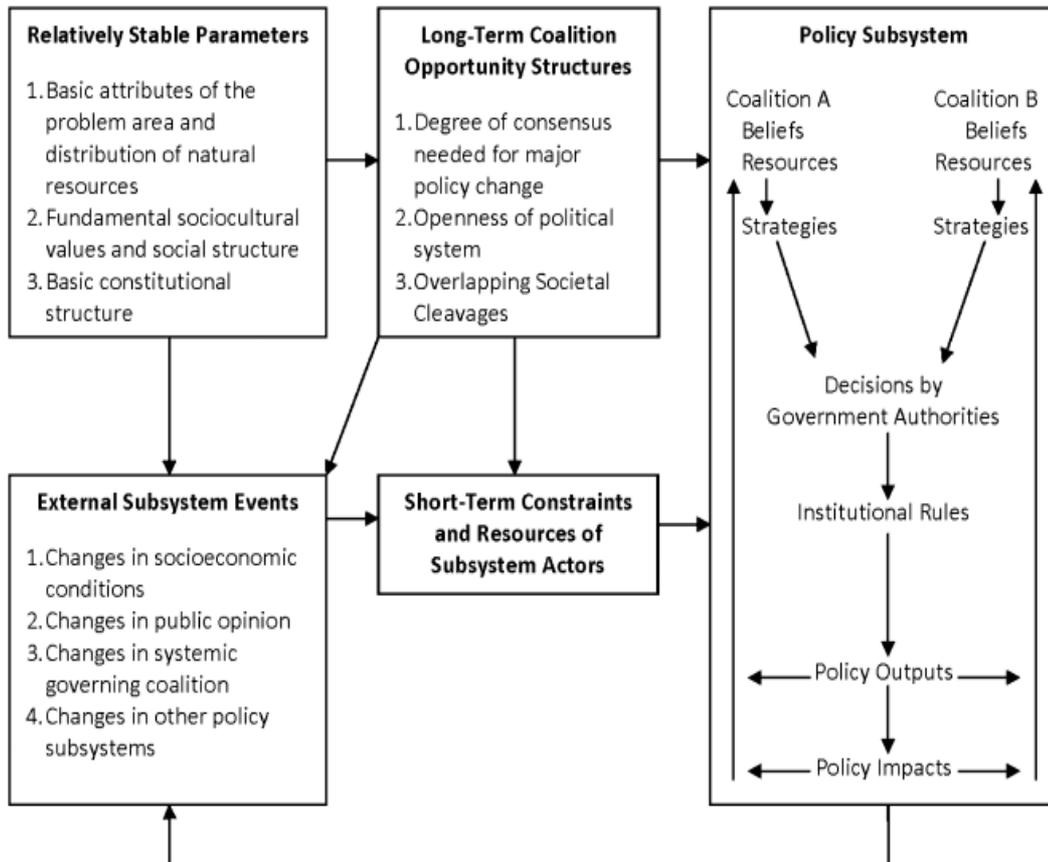
A Ilustração 2 sintetiza a estrutura analítica da ACF, apresentando os dois conjuntos de fatores exógenos ao subsistema: parâmetros relativamente estáveis e eventos externos que são mais dinâmicos. No que diz respeito a estrutura constitucional básica dos Estados Unidos, essa é um dos fatores mais resistentes a mudanças, pois a estrutura legal, isto é, regras dos tribunais e normas fundamentais tendem a permanecer estáveis. Porém, como ressalta Kingdon (1995), quando uma lei está chegando na época em que vai expirar, pode ser aberta uma janela de oportunidade para que haja uma mudança.

Alterações nesses fatores exógenos podem levar a modificações nos recursos e gerar constrangimentos no subsistema. Dentro do subsistema, crenças e recursos das coalizões geram suas estratégias, as quais afetam as decisões dos mediadores (*policy brokers*) que resultarão nas políticas públicas. Os impactos dessas políticas são avaliados, se realimentam e podem resultar em aprendizado orientado nas coalizões.

Choques internos ou externos podem atrair novos recursos ou redistribuir recursos críticos. Tal transferência pode derrubar a estrutura de poder do subsistema político, alterando a coalizão dominante. Por isso, um recurso sempre visado é a capacidade de uma coalizão dominante angariar membros em posição de autoridade formal dentro das instituições. Para

tanto, a força dos lobistas para fazer valer seus interesses é atribuída à capacidade de somar recursos financeiros e ter acesso privilegiado aos membros do governo. As corporações doam dinheiro à campanha dos candidatos e aos comitês dos partidos e financiam os lobistas para pressionar os congressistas a aprovar ou barrar projetos de lei conforme seus interesses (KIM, 2008).

Ilustração 2 - Flow Diagram of the Advocacy Coalition Framework, Circa 2007.



Fonte: WEIBLE et al., 2011, p.352.

Uma das hipóteses da ACF assume que “perturbações significativas externas ao subsistema são uma causa necessária, mas não suficiente para uma mudança de um programa governamental”. Pretende-se comprovar essa **hipótese** em nosso estudo de caso, as mudanças de 2011 na política comercial do etanol, demonstrando quais foram e como se deram os estímulos à mudança advindos das perturbações externas, porém destacando as respostas das coalizões a partir de alterações na composição das percepções e recursos que levaram ao fim desses subsídios.

Existem algumas críticas quanto aos modelos dos múltiplos fluxos e da ACF. Breetz (2012), por exemplo, argumenta que existe um consenso na literatura que mudanças políticas

radicais ocorrem quando os defensores, geralmente formados por grupos de interesse, de um subsistema político consegue aproveitar a vantagem gerada por uma janela de oportunidade. Mas a autora critica tais modelos e propõe que no caso de mudanças radicais em políticas energéticas, os políticos é que foram os propulsores dessas mudanças. A autora propõe um novo modelo chamado "*politician-driven policy-making*”:

In this model, policy proposals arise not from the strategic, self-interested maneuvering of entrepreneurs in the energy policy subsystem, but from a competition among the macropolitical actors - in the American case, the President versus Congress, the Senate versus the House of Representatives, the Senate Energy Committee versus the Banking Committee, and so on - to seize leadership and "do something big" during a sustained energy crisis. After initially modest responses by Congress, the White House introduces a transformative proposal that sets high stakes for this competition (BREETZ, 2012, p. 9).

Mas esse argumento é refutado por Kingdon (1995) quando afirma que:

it is still difficult to assign responsibility for the emergence of agenda items solely to interest groups. For one thing, issues generally emerge to a status of serious governmental consideration from a complex of factors, not simply interest group pressure. [...] Indeed, a central interest groups activity is attaching one's alternative to agenda items that others may have made prominent. Lobbies often don't begin the push for legislation or the push for agenda status. But even if they haven't started the ball rolling, once it is rolling they try to insure that their interests are protected in the legislation that emerges. In our terminology, they affect the alternatives considered, even if they haven't affected the agenda (KINGDON, 1995, p.49-50).

Em seu entendimento, os grupos de interesse atuam mais como fatores de bloqueio do que na promoção de itens da agenda ou como geradores de alternativas uma vez que a agenda foi estabelecida. Vale ressaltar que ele afirma que esses grupos constantemente tentam influenciar, ao mesmo tempo em que também são influenciados pelos oficiais do governo (KINGDON, 1995, p. 44-45):

Agenda setting is affected by the visible clusters of participants, while the generation of alternatives occurs more in the hidden cluster. [...] If legislators want to affect agendas, for instance they "go public" with hearings, speeches, and bill introductions. As they affect alternatives, however, they meet with staffers, lobbyists, and experts outside of government to hear views, air options, and eventually devise proposals. [...] So the visible participants try to affect agendas, and then they turn to specialists in the less visible policy community like bureaucrats, staffers, researchers, and interest groups for the alternatives from which an authoritative choice can be made (KINGDON, 1995, p. 69-70).

Na ACF, as autoridades formais fazem parte da coalizão: "*the ACF views actors in positions of legal authority as potential members of advocacy coalitions. This includes many agency officials, legislators, and some judges. When that happens, it is a major resource to the coalition*" (SABATIER, 2007, p. 201). Vale ressaltar que autoridades políticas que defendem determinadas políticas são consideradas como *Political Champions*.

Therefore, it is highly likely that among politicians there exist allies who can help, advise and convey messages upward. Better still, there may be champions among this pool: people prepared to act as political leaders in the campaign for legislative change. The higher up the champion in the system, the more power and weight they have to drive the ball toward the goal (MALLON, 2006, p. 133).

Nesse debate de quem influencia quem, acreditamos que os lobistas tendem a exercer maior influência quando o congressista está no seu primeiro mandato. Porém, ao longo dos mandatos, isto é, quanto maior a senioridade maior a tendência de o congressista exercer influência sobre os grupos de interesse.

Dessa forma, buscamos explicar nesse capítulo como a ACF se insere dentro do debate dos modelos teóricos que tratam de mudanças em políticas públicas, mas ressaltamos que a ACF é um modelo de análise e não uma teoria em si. Seus elementos como o subsistema político, sistema de crenças e hipóteses de mudanças serão agora aplicados no capítulo seguintes ao caso das políticas de incentivo à produção e consumo de etanol nos Estados Unidos. A Tabela 1 nos dá uma ideia geral de como elementos da ACF se encaixam em nosso estudo de caso.

Tabela 1- Resumo da Aplicação da ACF no caso do Etanol

Componentes ACF	Aplicação no caso do Etanol
<i>Parâmetros relativamente estáveis</i>	
Atributos básicos da área problemática	Etanol feito a partir do milho
Distribuição recursos naturais	Utilização do solo, água, geração energia
Valores culturais fundamentais e estrutura social	Segurança e independência energética; Desenvolvimento econômico; Preservação do meio ambiente.
Estrutura constitucional básica	Fragmentada, instituições nacionais e subnacionais.
<i>Subsistema Político</i>	
Âmbito territorial	Estados Unidos, Corn Belt
Âmbito substantivo	Política comercial energética para etanol
Participantes políticos	Associações, empresas, agências governamentais, congressistas, institutos de pesquisa.
<i>Sistema de Crenças</i>	
Núcleo profundo de crenças	Intervenção estatal no mercado
Crenças ligadas as Políticas Públicas	Políticas de subsídios;
Crenças secundárias	Subsídios à produção de etanol pelo crédito tributário (VEETC); Incentivo à produção pelo Renewable Fuel Standard (RFS)
<i>Coalizões de Defesa</i>	
	Coalizão Pró subsídios ao Etanol <i>versus</i> Coalizão Contra subsídios ao Etanol
<i>Mediadores</i>	
	Congresso; Environmental Protection Agency (EPA);
<i>Recursos</i>	
	Financiamento de campanhas, despesas de lobby, <i>grassroots</i> , informação científica.
<i>Locais de decisão</i>	
	Legislaturas federais e estaduais, instituições de regulação
<i>Mecanismos de mudança política</i>	
<i>Choques externos</i>	
- Mudanças nas condições socioeconômicas	- Histórico de contenciosos na OMC entre Brasil e EUA
- Alteração na coligação governamental	- Boom de gás e petróleo de xisto
- Tragédia explorada pela coalizão adversária	- 100 Novos membros eleitos em 2010; Republicanos ganham maioria na Câmara
- Influência de outro subsistema	-Crise alimentar
	- Criação do Super Comitê para cortes orçamentários
<i>Choques internos</i>	
	- Estudos do impacto do fim do VEETC
	-Coalizão “No2Veetc”
	-Ações de congressistas contra subsídios ao etanol
	-Lobby da UNICA interno nos EUA

Fonte: Elaboração Nossa.

3 O SUBSISTEMA POLÍTICO DO ETANOL

Nossa pesquisa aplica o modelo analítico da ACF para identificar as causas e determinantes da mudança do programa de subsídios do etanol em 2011 nos Estados Unidos, por meio da análise do subsistema de políticas de incentivo ao etanol. A mudança analisada nesse subsistema trata-se do fim do VEETC e da tarifa secundária no final do ano de 2011.

De acordo com as premissas da ACF, devemos compreender um período temporal de 10 anos ou mais, mapear quais atores e instituições fazem parte das coalizões desse subsistema e quais as crenças que os envolvem dentro de coalizões. Todos esses elementos serão abordados nas três partes que compõem este capítulo.

3.1 As políticas de subsídios ao etanol

O governo dos Estados Unidos oferecia há anos um conjunto de subsídios ao setor de etanol. O conceito de subsídio é o mais amplo para designar políticas públicas voltadas para oferecer vantagens a setores econômicos determinados. Segundo o Artigo 1º do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da Organização Mundial do Comércio (OMC), considera-se subsídio quando:

(a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as "government"), i.e. where:

(i) a government practice involves a direct transfer of funds (e.g. grants, loans, and equity infusion), potential direct transfers of funds or liabilities (e.g. loan guarantees);

(ii) government revenue that is otherwise due is foregone or not collected (e.g. fiscal incentives such as tax credits);

(iii) a government provides goods or services other than general infrastructure, or purchases goods;

(iv) a government makes payments to a funding mechanism, or entrusts or directs a private body to carry out one or more of the type of functions illustrated in (i) to (iii) above which would normally be vested in the government and the practice, in no real sense, differs from practices normally followed by governments;

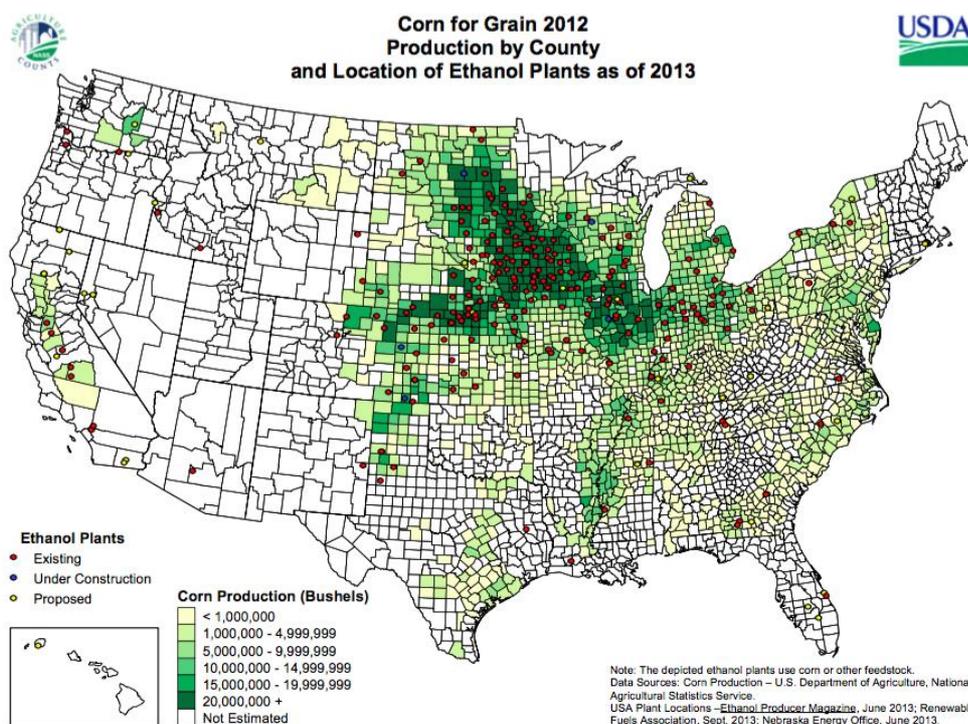
(WORLD TRADE ORGANIZATION, [1994])

Assim, os subsídios podem incluir: isenções tributárias que favorecem os ganhos do setor e permitem a prática de preços mais baixos; devoluções de tributos pagos, com o mesmo efeito; garantias de demanda para determinados produtos; por garantia de compras governamentais ou por obrigações impostas ao setor privado que utiliza os produtos do setor beneficiado; crédito em condições favoráveis, por instituições oficiais ou por obrigações impostas a instituições privadas.

A proteção ao setor agrícola da economia foi impulsionada na Grande Depressão de 1929-1932, como estratégia para recuperar o crescimento da economia e promover o bem-estar social (VIGEVANI et. Al., 2007). A preservação da renda do setor agrícola, visando ganhos de produtividade sem super oferta de alimentos, também contribuiu para consolidar o padrão protecionista agrícola (VEIGA, 1994).

O setor do milho está dentre os que mais se beneficiaram dessa política e figura como a principal matéria-prima para produção de etanol nos Estados Unidos. Segundo o Environmental Working Group (EWG), de 1995 a 2012 os subsídios ao milho somaram US\$ US\$84.4 bilhões, na forma de pagamentos diretos, seguros para colheitas, empréstimos, pagamentos contra-cíclicos. Considerando os valores anuais, em 2009 foram gastos US\$3.7 bilhões com subsídios ao setor do milho, sendo que naquele ano o orçamento foi de US\$2.105 trilhões; em 2010, a soma de subsídios ao milho foi de US\$3.5 bilhões com o orçamento federal total de US\$2.163 trilhões, e em 2011 US\$4.6 bilhões com orçamento de US\$2.303 trilhões (OMB). O aumento dos subsídios nesses anos foi derivado principalmente dos *Crop Insurance Premium Subsidies*. O subsistema político é caracterizado por uma dimensão territorial e funcional/substantiva. Os tradicionais estados produtores de etanol estão localizados no *Corn Belt*, centro-oeste do país (Ilustração 3)

Ilustração 3 - Produção de milho por distrito e localização das usinas de etanol, em março de 2012



Fonte: USDA, 2013.

Em relação aos parâmetros relativamente estáveis, nos atributos básicos da área problemática estão presentes os tipos de etanol fabricados nos Estados Unidos: a maior parte utiliza o milho como matéria-prima, mas também são produzidos a partir da cana-de-açúcar e mais recentemente de celulose por exemplo. O recurso natural da região é a oferta de um solo fértil, rico em material orgânico e nitrogênio, tendo um clima favorável para o cultivo de milho, tanto pela temperatura quanto pela quantidade de chuva. Mas a produção de etanol apenas se consolidou nos anos 1970.

Quando ocorreram os Choques do petróleo de 1973 e 1979, foram estimulados programas de subsídios para a produção de etanol, a fim de, entre outros objetivos, diminuir a dependência em relação aos países do Oriente Médio e aumentar a segurança energética do país. Nesse sentido foi criado *Energy Policy Act* de 1978, a qual foi a primeira lei federal a garantir subsídios ao etanol, concedendo isenção fiscal de US\$0.40 por galão de etanol. O Choque do Petróleo realmente foi um evento externo que impactou a agenda governamental de desenvolvimento de alternativas energéticas a combustíveis fósseis.

Em 1975, com a aprovação do *Energy Policy Conservation Act*, foi criada uma regulamentação denominada *Corporate Average Fuel Economy (CAFE)*, a qual previa padrões de eficiência energética para tornar os carros mais econômicos, isto é, utilizando menos combustível por milhas rodadas. Inicialmente o padrão era de 18 milhas por galão (mpg) (YACOBUCCI, 2007).

Kingdon (1995) ressalta que apesar de o primeiro choque chamar a atenção dos formuladores, muitas vezes é necessário o segundo choque para que realmente houvesse um apelo maior e uma ação concreta para uma política de incentivos:

Awareness of a problem sometimes comes only with the second crisis, not the first, because the second cannot be dismissed as an isolated fluke, as the first could. [...] After the 1973 Arab oil embargo, there was a flurry of interest in energy, and some substantial government action as well. (KINGDON, 1995, pp. 98-99)

Breetz (2012) também reforça este argumento ao destacar que

The 1979 energy crisis would usher in a radically different set of policy goals - costly, large-scale technological fixes - and strongly dampen the influence of interest groups. On the other hand, there were strong continuities in the White House's underlying policy goals. Having failed to pass the Crude Oil Equalization Tax in 1977-8, the White House pursued the similar Windfall Profits Tax in 1979. (BREETZ, 2012, p. 141)

De todo modo, o que ocorreu a partir do embargo da OPEP teve consequências diretas no subsistema das políticas relacionadas ao etanol. Frequentemente os eventos que alteram o preço do petróleo influenciam tais políticas.

Between 1978 and 1980 a broad array of federal and state policy measures were passed in the United States to encourage the development of a national alcohol fuels

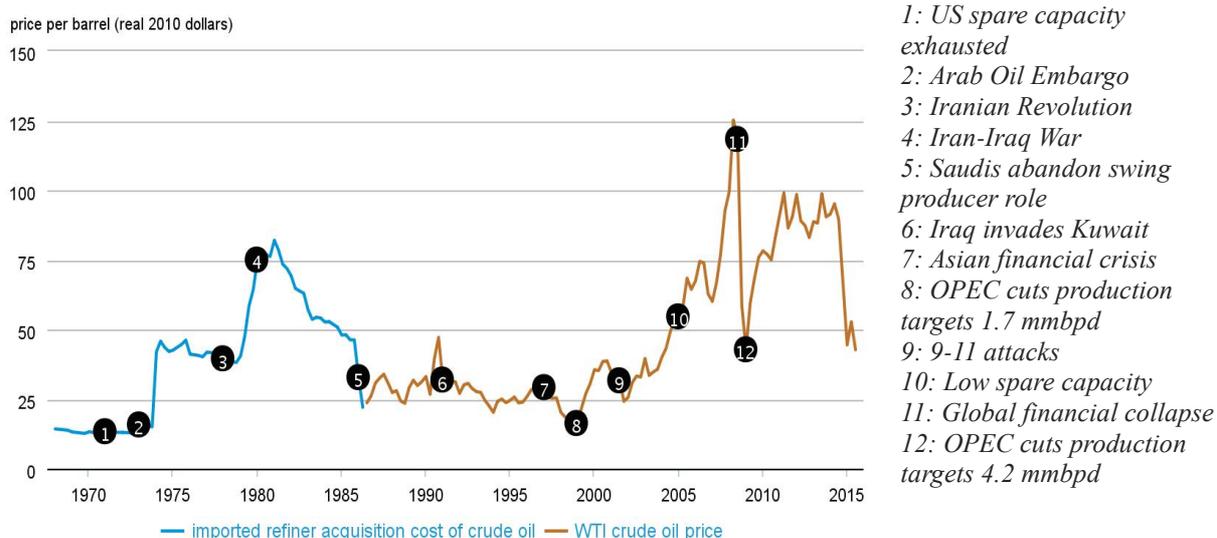
industry which would provide at least a partial alternative to imported oil. By 1980, in the brief span of seven years, the cost of a barrel of OPEC crude oil had jumped from \$3.00 to \$32.00 a barrel. The shockwaves which rippled from this more than 1,000 percent price increase revolutionized the economics of energy production and touched off an international search for alternative liquid fuels. The impact of the OPEC oil price hikes starkly evident to motorists each time they pulled up to a gas pump to fill their tank. [...] Economists began to speak of a 'social cost' for imported oil that dwarfed its actual selling price. [...] When viewed from this perspective, ethanol production was suddenly competitive with imported oil. (BERTON et al., 2010, p. 2)

Na Ilustração 4 é possível visualizarmos como tais eventos influenciaram os preços do petróleo e assim também pressionaram o governo dos Estados Unidos para o desenvolvimento de combustíveis alternativos com base nas políticas de incentivo.

Os subsídios às energias renováveis foram ampliados pelo *Crude Oil Windfall Profit Tax Act* de 1980, concretizando o crédito tributário de US\$0.40 por galão de etanol. Nesse mesmo ano foi criada uma tarifa secundária sobre as importações de etanol no valor de US\$0.54 por galão. Em 1982, o incentivo fiscal passou a valer US\$0.50 por galão de etanol, por meio do *Surface Transportation Assistance Act* e em 1984 esse valor passou a ser US\$0.60.

Em 1990, por meio do *Omnibus Budget Reconciliation Act*, houve uma redução e o incentivo fiscal passou a ser de US\$0.54 por galão, porém os subsídios foram renovados até o ano de 2000. Os produtores menores, de capacidade inferior a 30 milhões de galões por ano, também conquistaram um crédito tributário adicional de US\$0.10 por galão com limite de até 15 milhões de galões.

Ilustração 4– Os preços do petróleo e sua reação a acontecimentos geopolíticos e econômicos (1970-2015)



Fonte: U.S. Energy Information Administration (EIA), 2015

Em 1998 houve mais uma lei, *Transportation Efficiency Act of the 21st Century*, que permitiu que os subsídios continuassem até 2007, porém estabelecendo o valor de US\$0.51 por galão até o ano de 2005. O *Clean Air Act* de 1990 estabeleceu o uso de aditivos oxigenantes na gasolina, garantindo assim maior demanda para o etanol e o éter-metil-terciário-butílico (MTBE, em inglês).

A *Farm Bill* de 2002 foi a primeira a incluir título referente a Energia, sendo esta renovada em 2008. Na *Farm Bill* de 2008, vários interesses estavam em jogo, e foram aprovadas algumas iniciativas específicas no projeto de lei que incluíram o aumento nos benefícios do Food Stamp, e verbas para a pesquisa de controle de pragas, doenças e outros problemas agrícolas. De todo modo, foram garantidos subsídios a produção de biocombustíveis, principalmente um maior apoio para a produção de etanol celulósico. Schnepf (2013, p, 14) destaca que:

The 2008 farm bill (Food, Conservation, and Energy Act of 2008; P.L. 110-246) extended and expanded many existing biofuels programs. In particular, Title XV ("Trade and Tax Provisions") extended the biofuels tax incentives and the tariff on ethanol imports, although the tax credit for corn-starch ethanol was reduced to \$0.45 per gallon. [...] In addition, it established a new tax credit of \$1.01 per gallon for cellulosic biofuel. Like the 2002 farm bill, it contained a distinct energy title (Title IX) that covers a wide range of energy and agricultural topics with extensive attention to biofuels, including corn starch-based ethanol, cellulosic ethanol, and biodiesel. Energy grants and loans are provided through initiatives such as the Bioenergy Program for Advanced Biofuels to promote the development of cellulosic bio refinery capacity. (SCHNEPF, 2013, p. 14).

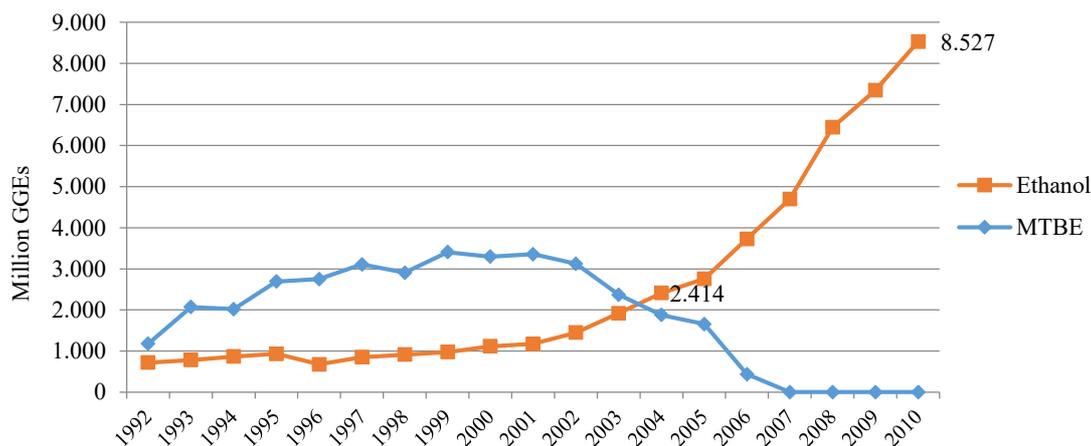
Além disso, a tarifa secundária foi estendida pela *Farm Bill* de 2008 até 31 de dezembro de 2010 e depois a mesma foi renovada por mais um ano quando expirou. A tarifa secundária de importação ao etanol não se aplicava a países do *Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement* (CAFTA-DR). Assim, muitos produtores brasileiros utilizavam-se esses países como intermediários para exportação aos Estados Unidos. Como Benevides (2011, p.75) afirma, o Brasil se beneficiava desta janela pois a regra era que o etanol importado dessa região deveria ter pelo menos 50% de matéria local e havia um teto de 7% do consumo interno estadunidense, quando se tratava de etanol produzido com matéria-prima não local.

Outra forma de incentivo à produção ocorreu nos anos posteriores a 2000, quando a EPA proibiu o MTBE como aditivo na gasolina por considerarem este aditivo nocivo à saúde humana por ser cancerígeno. Sua substituição natural por etanol teve impacto muito forte aliado ao baixo preço do milho e outros subsídios federais, como afirma Breetz (2012):

Broadly speaking, the years 2001-2004 were a period of growing interest and investment in alternative fuels. Corn ethanol production started its meteoric rise, sparked by environmental concerns about the gasoline additive methyl tertiary butyl ether (MTBE) and enabled by high oil prices, low corn prices, and various federal subsidies. (BREETZ, 2012, p. 200).

A Ilustração 5 demonstra esse impacto no aumento do consumo de etanol depois de 2004.

Ilustração 5 – Consumo de compostos oxigenados da gasolina por ano nos EUA (1992-2010)



Fonte: EIA, 2015.

Em outubro de 2004, Bush assinou a Lei HR 4520, *The American Jobs Creation Act of 2004* (JOBS Bill - Public Law No: 108-357 (10/22/2004), a qual criou o *Volumetric Ethanol Excise Tax¹ Credit* (VEETC):

Title III: Tax Relief for Agriculture and Small Manufacturers - Subtitle A: Volumetric Ethanol Excise Tax Credit - (Sec. 301) Eliminates reduced rates of excise tax for gasoline and certain alcohol-blended fuels. Allows a refundable credit against the gasoline excise tax for the sum of the alcohol fuel mixture credit and the biodiesel mixture credit. Defines "alcohol" to include methanol and ethanol, but not alcohol produced from petroleum, natural gas or coal (including peat), or alcohol with a proof of less than 190. Terminates the credit for the alcohol fuel mixture credit after 2010 and the biodiesel mixture credit after 2006.

Requires the Secretary of the Treasury to make refunds to taxpayers whose alcohol fuel mixture credit exceeds their gasoline excise tax liability within 45 days or pay interest on refund amounts. Allows electronic filing for certain refund claims.

Provides for the direct payment of excise tax receipts to the Highway Trust Fund (current law requires the retention of certain amounts of excise tax in the General Fund of the Treasury).

¹ Segundo o Internal Revenue Service (IRS), a definição de *Excise Taxes* são "taxes paid when purchases are made on a specific good, such as gasoline. Excise taxes are often included in the price of the product. There are also excise taxes on activities, such as on wagering or on highway usage by trucks. One of the major components of the excise program is motor fuel" (IRS, 2015).

Requires the registration of taxpayers producing or importing biodiesel or alcohol.

Extends through 2010 the tax credit for alcohol used as fuel.

(UNITED STATES, 2004)

Podemos dizer que o VEETC é um crédito tributário ao “misturador” no recolhimento do imposto específico (*excise tax*) sobre combustíveis, sendo este calculado sobre o volume de 10% de etanol de qualquer origem misturado à gasolina. Essa legislação modificou o modo como os subsídios eram atribuídos. Se antes o crédito tributário era dado somente aos produtores de etanol, a partir desta lei este subsídio foi destinado às refinarias. Naquela época, as refinarias passaram a receber um crédito tributário de US\$0.51 por galão de etanol misturado à gasolina. Este valor foi reduzido a US\$0.45 por galão na *Farm Bill* de 2008. No nível federal, o VEETC foi considerado o principal subsídio ao setor agrícola (URBANCHUK, 2010; KNITTEL, SMITH, 2012; AFDC, 2012). De 2005 a 2011, foram destinados aproximadamente 29,7 bilhões de dólares em crédito tributário as refinarias de etanol. Os números estão na Tabela 2.

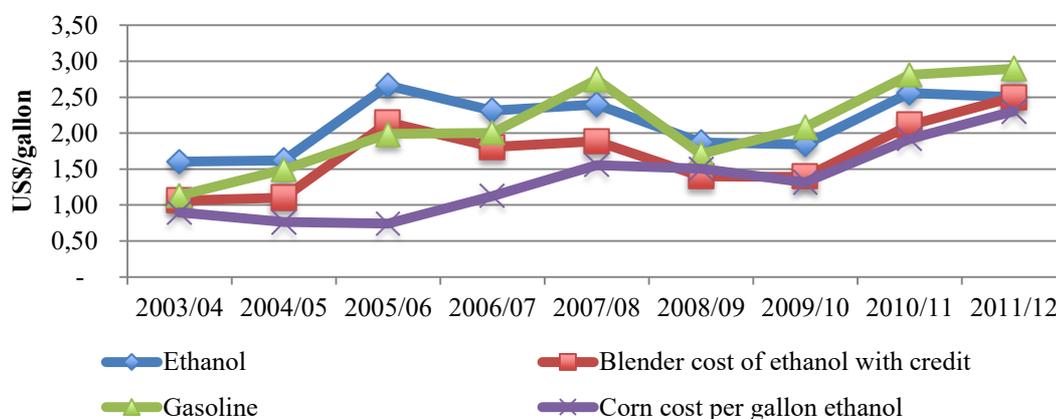
Tabela 2 - Gastos destinados ao VEETC, 2005 a 2011

Ano	Produção de etanol (milhões de galões)	Valor VEETC (milhões de dólares)
2005	3.904	\$1.991,00
2006	4.855	\$2.476,05
2007	6.500	\$3.315,00
2008	9.000	\$4.590,00
2009	10.600	\$4.770,00
2010	13.230	\$5.953,50
2011	13.948	\$6.276,60
2012	13.300	-
Total	61589	\$29.372,15

Fonte: RFA. Elaboração nossa.

Podemos verificar que o crédito tributário realmente colaborou para tornar o etanol mais competitivo, já que sem ele o preço ficaria superior ao da gasolina (Ilustração 6). Entre 2004/05 e 2010/11 a média do preço do etanol era US\$2.32, com o crédito tributário esse valor passava para US\$1.81.

Ilustração 6 - Preços do etanol, etanol com VEETC, custo milho por galão do etanol e gasolina, 2001/02 -2011/12 (US\$/Galões)



Fonte: USDA, 2015.

Os produtores, com produção de até 60 milhões de litros de etanol, registrados no Internal Revenue Service (IRS), tiveram subsídios a produção de etanol através do *Small Ethanol Producer Tax Credit*. Esse subsídio na forma de crédito tributário, também expirado em 2011, garantia o valor de US\$0.10 por galão de etanol vendido e utilizado para misturar com a gasolina. (AFDC, 2012).

Além de subsídios fiscais, existem mandados de consumo de combustíveis alternativos. O *Energy Policy Act* de 2005 criou o *Renewable Fuel Standard (RFS)*, o qual prevê volumes obrigatórios de combustíveis renováveis no transporte, isto é, garante a demanda do etanol. Inicialmente a meta de consumo era 4 bilhões de galões de etanol em 2006 e de 7.5 bilhões de etanol até 2012. Neste momento em que foi criado o RFS, ocorria outro aumento dos preço do petróleo.

As rising prices and continuing dependence on foreign oil made the economy and society seem vulnerable to forces over which the United States has no control, yet another energy "crisis" emerged in 2005 and 2006, and again citizens and government appeared willing to return to active consideration of alternative energy futures for the country. (PETERS, 2010, p. 370)

Schnepf (2013, p.10) ainda afirma que este momento foi o "*perfect storm*" para uma mudança na política de subsídios de etanol pois:

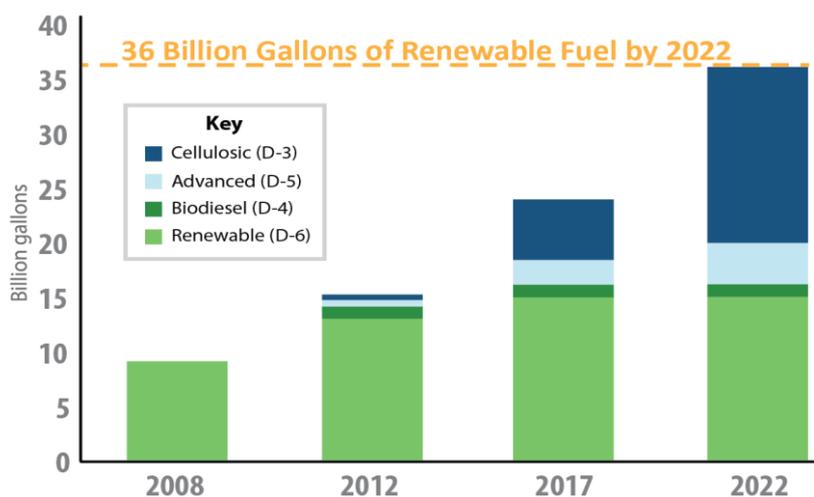
In August and September 2005, Hurricanes Katrina and Rita struck the Gulf Coast region causing severe damage to local petroleum importing and refining infrastructure, putting them off-line for several months, and driving gasoline prices sharply higher. Meanwhile, corn prices remained relatively low at about \$2 per bushel, creating a period of extreme profitability for the ethanol sector. (SCHNEPF, 2013, p.10).

Dois anos depois, o presidente George W. Bush anunciou, no *State of the Union* de 2007, o aumento da meta para utilização de 4,7 bilhões de galões para 35 bilhões de galões de etanol por ano, até 2017. Essa declaração surtiu efeito para ampliação do RFS.

This increase in the RFS goals was initiated by President George W. Bush's proposal in the 2007 State of the Union for a 35 billion Alternative Fuel Standard. His goal was purposefully chosen to be aggressive; a little-known provision of the President's plan was a \$1/gallon alternative compliance mechanism that turned the mandate into the functional equivalent of a gasoline tax, such that it was never intended to be a true mandate. Congress, however, not only removed that provision, but they bumped up the President's goal to a 36 billion RFS. (BREETZ, 2012, p. 15).

O Congresso respondeu às aspirações de Bush e por meio do *Energy Independence and Security Act* (EISA) de 2007 ampliou a meta de consumo para 36 bilhões de etanol até 2022, dos quais 16 bilhões seriam obrigatoriamente de etanol celulósico (Ilustração 7).

Ilustração 7 – Metas de volume para combustíveis renováveis propostas pelo Congresso no RFS2 (2008-2022)



Fonte: EPA, 2015.

O mecanismo usado para determinar se as metas do RFS estão sendo alcançadas é a geração de *Renewable Identification Numbers* (RINs), que estão ligados a cada galão de biocombustível produzido ou importado para os EUA. Os RINs de combustíveis vendidos no mercado de combustível para transporte são submetidos à EPA pelas partes sujeitas que tem a obrigação de demonstrar o cumprimento da RFS. Essas partes sujeitas obtém os RINs que, ou são ligados a compra de galões físicos de combustível renovável ou são negociados/comprados no mercado de RINs.

When renewable fuels are blended into gasoline and diesel fuel or sold to consumers in neat form (typically 100% biofuel), the RIN representing the renewable attribute of the fuel becomes separated from the physical biofuel and can be used for either compliance purposes or traded. Separated RINs have a market value attached to them and provide flexibility for obligated parties in

meeting their RVOs. Obligated parties have the option to either acquire RINs by purchasing and blending physical quantities of biofuels, or by purchasing already separated RINs and submitting them to the EPA for compliance. In addition to being used for recording RFS compliance, RINs are part of the value of each gallon of biofuel to which they are attached. The value of RINs, which derives from the RFS program, provides an economic incentive to use renewable fuels. If RIN prices increase, blenders are encouraged to blend greater volumes of biofuels, based on their abilities to sell both the blended fuel and the separated RIN. If a biofuel is already economical to blend up to or above the level required by the RFS program, such as ethanol was from 2006 through much of 2012, one would expect the RIN price to be close to zero. When the biofuel is more costly than nonrenewable fuels but is needed to meet RFS standards or must be blended in greater volumes to be economic, the RIN value should increase to a point at which firms will increase biofuel blending. (UNITED STATES, 2013b)

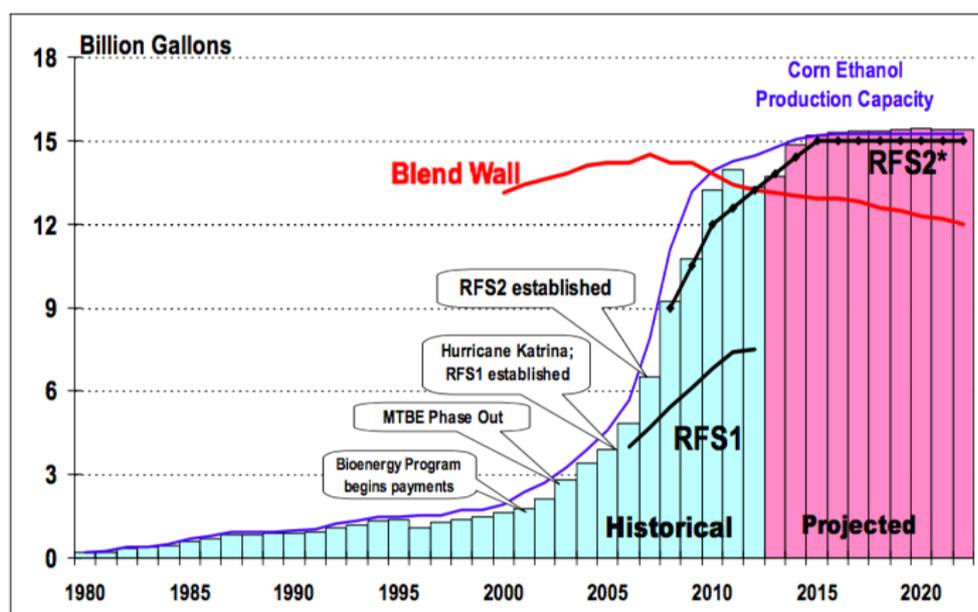
É importante ressaltar que existe um limite chamado de “*blend wall*”, isto é, “*a physical limit on the volume of ethanol that can be blended into the national transportation fuel supply due to the regulatory limit of 10% ethanol in fuel blends for standard vehicles*” (SCHNEPF; YACOBUCCI, 2013). Existe um debate para aumentar ou acabar com a *blend wall*.

De todo modo, muitos especialistas consideram o RFS um “presente” do governo aos produtores de milho e etanol, pois identificam que as prioridades do setor eram outras, tais como renovação do VEETC, aumento da porcentagem de etanol misturado à gasolina e ampliação do mercado do E85, como resalta Breetz (2012):

Although the ethanol industry became a fierce supporter of the 2007 Renewable Fuel Standard, it did not drive the initial policy formulation. This was clearly evident in interviews with staff from the White House (“That increase definitely was not the ethanol industry running around saying let's make the RFS bigger”) and the Senate (“This was not something that came from the biofuels companies to us. We got really close to introducing the [RFS] bill with the assumption that the RFA wouldn't support us”). To the contrary, in 2006 and early 2007 an expanded RFS was a low priority for the ethanol industry. Their immediate legislative priorities were extending the Volumetric Ethanol Excise Tax Credit (VEETC); raising the “blend wall,” i.e. the percentage of ethanol that can be blended into regular gasoline, from 10% to 20%; and expanding the market for higher ethanol blends (85% ethanol, a.k.a. E85) through flex-fuel vehicles and expanded E85 pumps. (BREETZ, 2013, p. 270).

Na Ilustração 8 é possível verificar a influência desses vários fatores no aumento de consumo do etanol: subsídios derivados do *Bioenergy Program*, proibição do uso do MTBE, furacão Katrina e os RFS.

Ilustração 8 - Consumo de etanol de milho nos Estados Unidos (1980-2022)



Fonte: SCHNEPF, 2013, p. 7.

O EISAct também elevou os níveis de eficiência para fabricação dos carros previstos pelo CAFE em 40%, isto é, o objetivo é que os veículos atinjam a média de 35 milhas por galão até 2020. (BENEVIDES, 2011, p.121)

Já no governo Obama, em 2009, foi instituído o *American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)*, o qual destinou US\$800 bilhões para a criação de empregos e crescimento econômico em vários setores da economia. Essa legislação, dentre outras resoluções, viabilizou investimentos visando à independência energética dos Estados Unidos, através de programas de créditos tributários, pesquisa e desenvolvimento, financiamentos de frota de veículos *flex-fuel* (AFDC, 2012).

Outro suporte aos produtores estava baseado em medidas para garantir preço de mercado, como barreiras à importação e mandados de compras domésticas. O imposto de importação era composto pela alíquota de 2,5% *ad valorem* de responsabilidade da *United States International Trade Commission (USITC)* mais uma tarifa secundária de US\$0.54/galão importado (US\$0.143/litro) que deveria ser renovada pelo Congresso.

Dessa forma, o VEETC e a tarifa de importação juntos representavam uma taxa adicional direta e indireta de US\$ 0.26/litro (US\$ 0.143+0.12) (RACHED, 2011) sendo que o etanol brasileiro era em média US\$0.60 mais barato que o americano (UNICA, 2011). A Tabela 3 resume o histórico e o valor dos subsídios federais:

Tabela 3 - Valores referentes ao VEETC, tarifa secundária e tarifa de exportação ao etanol nos Estados Unidos, 1978-2012

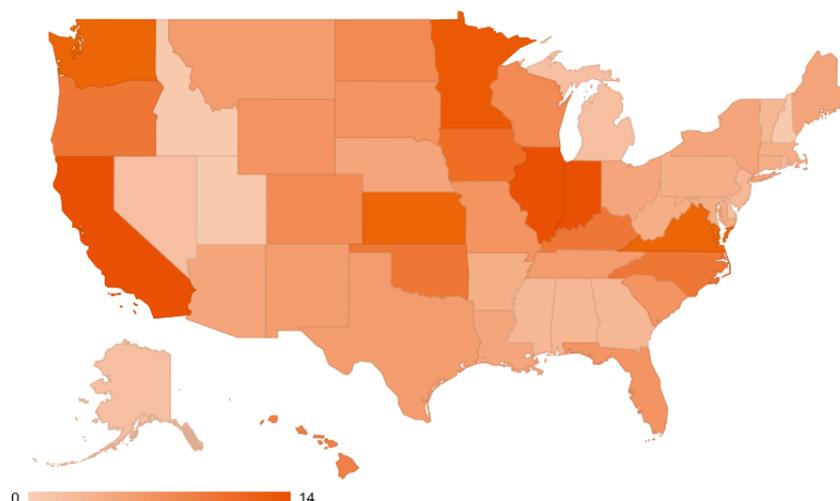
Ano	VEETC	Tarifa Secundária	Tarifa ad valorem
1978	\$ 0.40/gal		2,5%
1983	\$ 0.50/gal	\$ 0.50/gal	2,5%
1984	\$ 0.60/gal	\$ 0.50/gal	2,5%
1990	\$ 0.54/gal	\$ 0.54/gal	2,5%
1992	\$ 0.54/gal	\$ 0.54/gal	2,5%
2001	\$ 0.53/gal	\$ 0.54/gal	2,5%
2003	\$ 0.52/gal	\$ 0.54/gal	2,5%
2004	\$ 0.51/gal	\$ 0.54/gal	2,5%
2005	\$ 0.51/gal	\$ 0.54/gal	2,5%
2008	\$ 0.45/gal	\$ 0.54/gal	2,5%
2012	\$ 0.00/gal	\$ 0.00/gal	2,5%

Fonte: UNICA, 2012.

Além da estrutura de subsídios federais, é extremamente relevante o papel dos Estados federados na elaboração de leis que colaboram para os produtores locais, conforme o mapa a seguir. Iowa e Illinois eram os estados que mais possuíam leis e incentivos para produção e utilização do etanol em 2012.

Atualmente, ao lado de Illinois encontra-se Califórnia e Indiana com 14 leis e incentivos estaduais. A seguir Minnesota mantém 13; Washington, Virginia e Kansas com 12; Iowa apresenta 11; Oregon e Oklahoma com 10 conforme Ilustração 9.

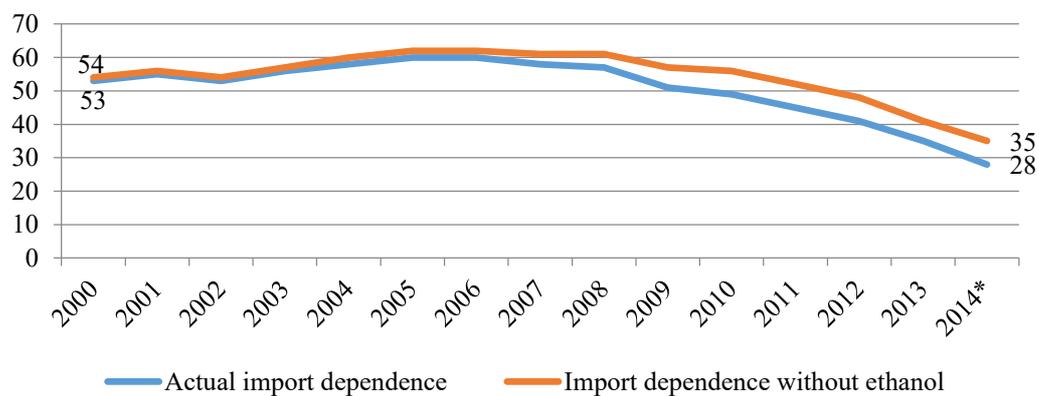
Ilustração 9 - Mapa dos incentivos e leis estaduais de 2015



Fonte: AFDC, 2015.

Na Ilustração 10 podemos verificar como os Estados Unidos diminuíram sua dependência do petróleo estrangeiro como resultado dessas políticas.

Ilustração 10 - Dependência dos Estados Unidos de petróleo importado com e sem etanol (2000-2014) em porcentagem



Fontes: RFA; EIA, 2015. *Estimated.

Em 2010, o VEETC e a tarifa de importação foram estendidos até o final de 2011 pelo *Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act*. Porém, em dezembro de 2011 não foram renovados. A Tabela 4 a seguir resume todas as leis dos 10 anos anteriores a este momento de não renovação do VEETC.

Tabela 4 - Cronologia da legislação relativa aos subsídios ao etanol. Congresso dos EUA, 2002-2010

Data	Casa Legislativa	Título do projeto de lei ¹	Nome e sigla do partido e estado do autor	Votação						Resultado
				Sim	Não	Sem voto	% de votos a favor do projeto de lei	% “sim” dos democratas ²	% “sim” dos republicanos ²	
05/10/2001	Câmara	<i>Farm Security and Rural Investment Act of 2002</i>	Larry Combest [R-TX]	291	120	19	67,7	18,5	67,9	Aprovação
13/02/2002	Senado	<i>Farm Security and Rural Investment Act of 2002</i>	Larry Combest [R-TX]	58	40	2	58,0	96,0	18,0	Aprovação
17/06/2004	Câmara	<i>American Jobs Creation Act of 2004</i>	William M. Thomas [R-CA]	251	178	5	57,8	23,9	88,2	Aprovação
11/10/2004	Senado	<i>American Jobs Creation Act of 2004</i>	William M. Thomas [R-CA]	69	17	14	69,0	56,8	78,2	Aprovação
21/04/2005	Câmara	<i>Energy Policy Act of 2005</i>	Joe Barton [R-TX]	249	183	3	57,2	20,0	90,8	Aprovação
28/06/2005	Senado	<i>Energy Policy Act of 2005</i>	Joe Barton [R-TX]	85	12	3	85,0	81,8	87,3	Aprovação
18/01/2007	Câmara	<i>Energy Independence and Security Act of 2007</i>	Nick Rahall [D-WV]	264	163	8	60,7	97,9	17,8	Aprovação
22/06/2007	Senado	<i>Energy Independence and Security Act of 2007</i>	Nick Rahall [D-WV]	65	27	7	65,7	89,8	38,8	Aprovação
27/07/2007	Câmara	<i>Farm Bill Extension Act of 2007</i>	Collin Peterson [D-MN]	231	191	10	53,5	91,0	9,4	Aprovação ³
14/12/2007	Senado	<i>Farm Bill Extension Act of 2007</i>	Collin Peterson [D-MN]	79	14	7	79,0	83,7	73,5	Aprovação ³
21/05/2008	Câmara	<i>Food and Energy Security Act of 2007</i>	Collin Peterson [D-MN]	306	110	19	70,3	92,7	44,6	Aprovação
22/05/2008	Senado	<i>Food and Energy Security Act of 2007</i>	Collin Peterson [D-MN]	77	15	8	77,0	85,7	67,3	Aprovação
28/01/2009	Câmara	<i>American Recovery and Reinvestment Act 2009</i>	David Obey [D-WI]	244	188	12	55,0	95,3	0,0	Aprovação
10/02/2009	Senado	<i>American Recovery and Reinvestment Act 2009</i>	David Obey [D-WI]	61	37	1	61,6	100,0	4,9	Aprovação
02/12/2010	Câmara	<i>Middle Class Tax Relief Act of 2010</i>	James Oberstar [D-MN]	234	188	1	55,3	90,2	1,7	Aprovação
23/09/2010	Senado	<i>Middle Class Tax Relief Act of 2010</i>	James Oberstar [D-MN]	81	19	0	81,0	75,4	90,2	Aprovação

Fonte: THOMAZ, 2012. Dados: Library of Congress, United States.

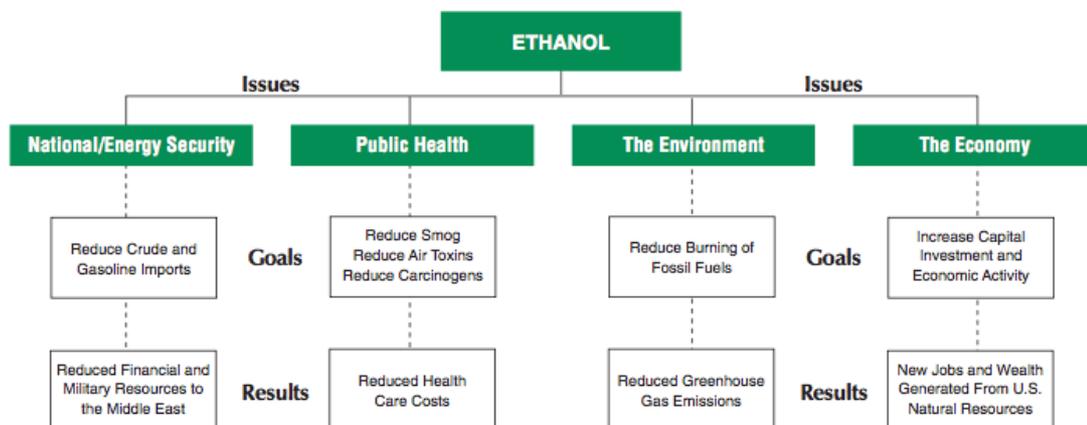
Obs.: (1) Todos os projetos de lei tiveram origem na Câmara dos Representantes. (2) Cálculo com base no número de votos válidos. (3) Presidente vetou; Congresso derrubou o veto.

3.2 As coalizões e crenças no subsistema do etanol

Depois de apresentado o panorama das leis e subsídios que compunham o subsistema, iremos apresentar a constituição dos interesses e valores que o compõem as coalizões deste subsistema.

A sustentação dos subsídios durante mais de três décadas deveu-se muito ao convencimento dos benefícios que o etanol traria à sociedade, assim resumidos pelo *Ethanol Factbook*: (i) segurança energética, proporcionando a redução da importação de petróleo e gasolina, o que pode gerar uma redução dos recursos financeiros e militares destinados ao Oriente Médio; (ii) saúde pública, contribuindo para diminuir a poluição e as toxinas aéreas, que podem diminuir a ocorrência de doenças respiratórias e cancerígenas bem como uma redução dos custos com a saúde; (iii) meio ambiente, contribuindo para a redução da queima de combustíveis fósseis e emissão de gases de efeito estufa (GEEs); e por fim, (iv) economia, com aumento de investimentos e novos empregos (THE CLEAN FUELS DEVELOPMENT COALITION, 2010). A Ilustração 11 sintetiza esses benefícios.

Ilustração 11 - Fuel Ethanol is helping meet National Public Policy Priorities



Fonte: THE CLEAN FUELS DEVELOPMENT COALITION, 2010, p. 7

O lobby da indústria do etanol tem sido representado por associações como *Renewable Fuels Association (RFA)*, *American Coalition for Ethanol (ACE)*, *Growth Energy*, *Biotechnology Industry Organization (BIO)*, *Ethanol Facts*, *Ethanol Promotion and Information Council*, *National Ethanol Vehicle Coalition*, *Americans for Abundant Food and Energy* dentre outras. Também tem apoio das associações ligadas ao setor do milho como a *National Corn Growers Association (NCGA)*. A união dos parceiros desta indústria é

fundamental para criar uma estratégia tipo “*umbrella coalition*” eficaz para expandir o uso e a produção do etanol.

A mais antiga associação comercial ligada ao etanol de caráter nacional é a RFA, a qual atua desde 1981 na promoção de políticas, regulamentos e iniciativas de pesquisa e desenvolvimento visando ao aumento da produção e utilização do etanol combustível. Esta associação inclui empresas, indivíduos e organizações dedicadas à expansão da indústria americana do etanol. A RFA serve também como voz da indústria do etanol ou como eles mesmos se identificam “*the authoritative voice of the U.S. ethanol industry*”, e representa 47 membros produtores, 76 membros associados, 16 membros no Conselho de biocombustíveis avançados, além do apoio de mais 29 entidades que incluem centros de pesquisa e universidades. Esta associação busca a defesa do setor por meio da análise e divulgação dos dados da indústria do etanol para seus membros e autoridades do Congresso e de agências federais e estaduais, bem como de parceiros estratégicos frente à mídia e outros formadores de opinião. Os valores destacados em seu *website* são:

Core Values

Visionary: We are forward-thinking, resourceful and proactive leaders unifying the industry. We drive advocacy and research resulting in new ideas and innovative solutions. We are leading the evolution of a sustainable renewable fuels industry

Credible: We are a trusted source of scientific and technical expertise to support decision-making. We are committed to accurate, data-based advocacy delivering real value to our members and the public. We work together and build effective internal and external partnerships based on trust, respect and integrity.

Responsible: We are committed to protecting and promoting America's energy security and prosperity. We drive ecologically sound, efficient, and safe industry practices. We deliver results that support our national economy, security and the environment.

(RFA, 2015).

Desde 1987, a RFA também conta com o apoio da *American Coalition for Ethanol* (ACE). Esta tem sua sede em South Dakota, e assumiu o aspecto *grassroot* de campanha, no qual mobiliza pessoas para acionarem e pressionarem seus congressistas em relação a suas demandas na defesa do setor. Anualmente, realiza um evento *fly-in*, na qual reúne os produtores e lideranças do etanol de vários estados do Corn Belt em visitas aos gabinetes dos congressistas.

Jim Miller (2015), que é o economista-chefe de *Growth Energy*, apontou este tipo de movimento *grassroots* como uma vantagem quando comparado com o lobby do petróleo. Neste sentido, as associações agrícolas, como *Nacional Corn Growers Association* e outras associações estaduais de produtores de milho como a de Iowa têm um papel importante dentro da coalizão, na formação das estratégias na base eleitoral e também para enviar uma

mensagem específica sobre como uma mudança de política tem impacto famílias, postos de trabalho regionais e, conseqüentemente, os eleitores. A *American Farm Bureau Federation* é um outro exemplo forte de *grassroots* que tem apoiado o etanol.

Beth Elliot, Diretora de Políticas da NCGA, destacou como os produtores de milho e etanol sabem se defender muito bem nas audiências do Congresso que questionam o etanol como combustível sustentável:

Generally speaking, I think that our farmers are very well spoken. They work on the field; they know what they are doing. [...] When they go and represent us in these boards, I mean, how can you deny that it is not true. For example, we had this guy from Nebraska. Actually he testified in the Committee for us. [...] And basically they were trying to insinuate that the farmers are disrupting the environment and ethanol is harming the environment and John again said: It hurts me for you to think that because this is my livelihood, I consider myself a great student of the environment, we are using the half of water we were used to.” (ELLIOT, 2014)

A *Growth Energy* também é uma associação comercial, porém surgiu apenas em 2009. Apesar de possuírem objetivos em comum e trabalharem juntos, alguns especialistas que entrevistamos ressaltaram o fato de que os empresários da POET desejavam uma resposta mais incisiva do setor agro energético no debate *Food vs Fuel* e de mudanças climáticas e por essa razão optaram por criar a *Growth Energy*. Segundo Robert Walther, Director of Federal Affairs da POET, cerca de 1/3 dos membros da *Growth Energy* são usinas da POET. A *Growth Energy* é responsável por defender seus interesses relacionados ao etanol de primeira geração, enquanto que a *Biotechnology Industry Organization* (BIO) defende os interesses de segunda geração.

Em seu website, consta que a “*Growth Energy is THE trusted voice on ethanol to a multitude of audiences: On behalf of – and to – our valued members, to our industry, policy makers, the media and public at large*” (grifo do autor). Apesar disso, Miller (2015) afirmou em nossa entrevista que sua associação atua conjuntamente com a RFA e a ACE:

We are very closely with both RFA and ACE. We actually share members. [...] And probably in something like 90-95% of the issues, all three organizations would be in complete agreement. The goal of all three is to expand the utilization of ethanol in the transportation fuel system. We certainly have some slightly differences in how we go about that, and I think each of the three organizations probably focuses more of its attention in given whatever resources have to be available on slightly different sides of those issues. But again, we work together on most issues. In many cases our members are in the same coalitions. (MILLER, 2015).

Nas palavras de Bob Dineen (2015), presidente e CEO da RFA, tanto *Growth Energy* quanto ACE partilham dos mesmos valores:

We all share a common goal, and that is to promote the increase production and use of fuel ethanol. The RFA has been around a long, long time: we’ve got more industry expertise, more technical knowledge, but we share that, we work with the others. (DINEEN, 2015).

Dineen (2015) também destacou a importância da ACE como movimento de *grassroots* realizando ações de pressão e informação dentro do Congresso bem como falou sobre a *Growth Energy* como uma organização forte em relações públicas e destacou sua parceria com a *National Association for Stock Car Auto Racing* (NASCAR). A *Ethanol Across America* é outro exemplo de campanha *grassroots*, a qual desenvolveu muitos materiais educativos e realizou workshops e seminários sobre o etanol nos Estados Unidos. Essa campanha foi realizada pela Clean Fuels Foundation.

Além da BIO, o etanol celulósico era representado pelo *Advanced Ethanol Council* (AEC) criado em parceria com a RFA. Em 2015, AEC se tornou *Advanced Biofuels Business Council* (ABBC). Outra associação que defende os combustíveis avançados é a *Advanced Biofuels Association* (ABFA). Um exemplo de *Coalition Building* que unia etanol de primeira e segunda geração é a *Clean Fuels Development Coalition* (CFDC), responsável pelo *Ethanol factbook*.

Essas associações têm se utilizado de muitos recursos além de despesas de lobby direto e financiamento de campanha. Sua atuação em mídias sociais e seus websites proporcionam um link direto com os eleitores e consumidores do etanol com os políticos.

Além de associações comerciais, existem ainda muitas entidades sem fins lucrativos que se intitulam educadoras como *Advanced Biofuels USA* e *Environmental and Energy Study Institute* (EESI). Essas entidades sem fins lucrativos estão dispostas a disseminar conhecimento técnico adquirido sobre o uso do etanol e outras tecnologias aos congressistas e funcionários do governo. Para tanto, divulgam estudos, realizam briefings no Congresso, Webinars e participam ativamente de eventos e audiências públicas sobre energia.

Do lado da mídia, existem muitas revistas especializadas como *Ethanol Producers Magazine*, *Biofuels Digest*, *Biofuels Journal*, e blogs como *Domestic Fuel* que são recorrentes fontes consultadas para acesso a informação técnica. Os *think tanks* têm um papel muito importante também na divulgação e debate sobre a utilização de biocombustíveis. Dentre eles podemos destacar o *Brookings Institute*, *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), *Wilson Center* e o *Council of the Americas*.

Com base nos valores disseminados por essas organizações, a aplicação do sistema de crenças da ACF em nosso estudo pode ser constituída da seguinte maneira:

(1) No núcleo profundo, tanto a cadeia produtiva do etanol quanto os produtores agrícolas de outras culturas agrícolas e a indústria de petróleo por exemplo possuem crenças essenciais que defendem a intervenção do Estado na economia e políticas protecionistas. Em

contrapartida, existem aqueles que defendem o livre comércio ou mesmo o fim da ajuda do Estado ao setor seja por meio de créditos tributários ou mandados, isto é, divergem nas crenças essenciais, como por exemplo *Americans for Tax Reform*.

(2) Em relação as crenças relacionadas a políticas públicas, os valores ligados a segurança alimentar unem produtores de milho e de outros alimentos e apoiam os subsídios ao milho na *Farm Bill* que também beneficia o etanol. O *Farm Bureau*, um dos grupos agrícolas mais antigos, fundado em 1919, apoia os combustíveis renováveis. Em suas Resoluções de 2014, afirma que dá suporte aos “*incentive programs and initiatives that will increase the use of, and facilitate the local ownership of all renewable energy sources; Incentives for renewable energy systems in rural areas as long as it does not restrict agricultural production*”. (FARM BUREAU, 2014, p. 142). Por outro lado, existem produtores de alimentos que criticam o uso do milho para o etanol, tais como produtores pecuaristas até mesmo grandes corporações reunidas na *Grocery Manufacturers Association* (GMA). A *Grocery Manufacturers Association* (GMA) representa a indústria de alimentos e bebidas dos EUA. Nela estão representados interesses de grandes indústrias como Coca-Cola, Nestlé, Campbell, Sara Lee, Procter & Gamble e Unilever. (MACHADO, 2008).

A NCGA também tem parceria com outros setores contrários ao etanol, como os produtores de alimentos. Elliot (2014) destacou que

GMA [Grocery Manufacturers Association] is not friendly to ethanol but they are on our side when it comes to things like Biotech. When it is about Biotech we work together; we are at the same coalition. So it certainly depends on the issue. Turkey is another example where Turkey doesn't like ethanol but at the same time we are Ag [agriculture]. At the end of the day we still want to succeed whether or not our partners are different.

Andrew Walmsley, Diretor de Relações com o Congresso da *Farm Bureau*, ressaltou em nossa entrevista que procuram encontrar um equilíbrio entre os produtores de milho e etanol com os demais que defendem o lado de outras matérias-primas e pecuaristas.

Our policy is to support the RFS and to support renewable fuels. There is a balance I believe we try to take because of our livestock members that have been supportive over the years. So we try not to be necessarily the out front organization pushing on it, but obviously our policy is what it is and we strongly defend that, we submit comments on the Hill meetings or wherever that may be. (WALMSLEY, 2014)

Quando tratamos mais especificamente sobre os valores ligados a energia, Peters (2010) ressalta que:

There are two ways of addressing the energy problems of the United States (and the world). One strategy is conservation, or discouraging energy consumption by citizens and industry, and the other is producing more energy. The conflict between these two approaches can be seen easily in the history of American energy policy following the oil supply crises in the 1970s. That history also reflects some fundamental ideological differences in approaches to energy policy, with liberals

tending to favor conservation and conservatives likely to support increased production. (PETERS, 2010, p. 369).

Os valores relacionados à segurança energética também são capazes de unir produtores de biocombustíveis e outras alternativas energéticas contra produtores de petróleo de países estrangeiros. O principal uso do etanol é como combustível e por isso concorre com outros combustíveis alternativos. Um exemplo de organização que reúne várias alternativas energéticas é o *American Council for Renewable Energy* (ACORE). A ACORE é uma organização sem fins lucrativos e suas áreas de interesse priorizam segurança e defesa nacional, geração de energia e transporte. Além de biomassa, incluem outros tipos de energia como eólica e solar.

Idealmente, quando os grupos de interesses organizados defensores dos combustíveis alternativos levam demandas ao Congresso, se eles estão unidos e coesos contra combustíveis fósseis, têm muito mais impacto do que se cada setor atuar separadamente. Mas a realidade tem sido diferente, pois estratégias distintas têm sido apresentadas.

(3) As crenças secundárias desses grupos podem divergir. Um exemplo disso é o fato de que associações de produtores de etanol de milho podem ter visões e estratégias diferentes de produtores de etanol celulósico. Ou seja, mesmo dentro da coalizão favorável ao etanol, surgem alguns grupos que defendem o etanol avançado, celulósico e criticam o etanol tradicional de milho, como é o caso da *Advanced Biofuels Association* (ABFA) liderada por Michael McAdams.

No caso das crenças e valores relacionados a preservação do meio-ambiente, existe um debate complexo, pois os ambientalistas se dividem: existem ONGs que apoiam o etanol enquanto outras, como *National Resources Defense Council* (NRDC), *Environmental Working Group* (EWG) e *Friends of the Earth*, o criticam por não o considerarem um combustível tão sustentável quanto seus produtores defendem. Ben Schreiber, Climate and Energy Program Director da Friends of the Earth explica que:

Our position on ethanol very much depends on the feedstock and how it is produced as well. We oppose the use of corn ethanol in particular. We are probably less polished on biofuels than many others. We have deep concerns about things like the use of genetic modified algae, the amount of sugar and other feedstock that have been used, the use of land that is otherwise going to be used for growing crops, indirect land use changes, monoculture. (SCHREIBER, 2015)

Claramente, o fato de ter do mesmo lado da coalizão contra os subsídios ao etanol grupos ambientalistas e a indústria do petróleo incita alguns questionamentos de valores e crenças fundamentais, porém muitas ONGs que criticam o uso de combustíveis alternativos,

defendem outras opções como por exemplo que as pessoas devem parar de usar carros. Schreiber (2015) ressaltou que:

We've never seen as Oil Companies versus Ethanol. Neither of those are the solution to our transportation problems. For us there is a question: are we going to move away from oil to something that is as bad or worse? or we are going to create space for the type of solution that we actually want to see. (SCHREIBER, 2015)

A indústria do petróleo é representada pela *American Petroleum Institute (API)*. Bob Greco, *Group Director of industry operations and upstream* da API, ressaltou que eles têm feito um trabalho intenso de *advocacy* em Washington buscando trazer informações e estudos sobre o setor ao público, interagem muito com Congresso por meio de *grassroots*, tentando convencer os membros do Congresso sobre suas demandas utilizando e-mails, cartas. Em relação ao etanol, ele disse que:

We've always supported the use of ethanol. We are not against the ethanol. Ethanol is a valuable blending product: it raises octane, it helps with the environmental compliance, right now, and it is economic to blend it to gasoline. So, the oil industry is not opposed to using ethanol in gasoline. We would prefer be driven by the market. (GRECO, 2014).

Para elucidar a complexidade de interesses, objetivos e políticas públicas envolvidas, Paul Argyropoulos (2014) da EPA elaborou Ilustração 12, na qual fica evidente que os objetivos das políticas públicas de Meio Ambiente, de Energia e de Economia para combustíveis são influenciados por uma série de fatores como gases de efeito estufa, sustentabilidade, fatores de mercado, segurança energética, modelos métricos, autoridade regulatória, etc. A grande questão é se seria possível alcançar um ponto ideal entre esses interesses e fatores de influência.

Ilustração 12– Fatores de influência: Podemos atingir o ponto ideal?



Fonte: Argyropoulos, 2014

Quando observamos as despesas de lobby, declarações e discursos sobre o fim do VEETC, podemos identificar alguns atores que compunham as coalizões deste subsistema na Tabela 5. De um lado está a coalizão a favor dos subsídios, formada essencialmente pelos grupos de interesse ligados ao etanol, com apoio de organizações ligadas aos produtores de milho. Há ainda institutos de pesquisa vinculados a universidades, agências governamentais. Na coalizão de defesa de interesses contrários estão presentes os defensores da indústria do petróleo, indústria alimentícia, pecuaristas, contribuintes e grupos mais conservadores, conforme o quadro abaixo.

Tabela 5- Coalizões de defesa no caso do etanol a favor e contra VEETC início 2011

Coalizão pró subsídios ao Etanol	Coalizão contra subsídios ao etanol
Renewable Fuels Association American Coalition for Ethanol Growth Energy Biotechnology Industry Organization (BIO) Ethanol Facts Ethanol Promotion and Information Council National Ethanol Vehicle Coalition Americans for Abundant Food and Energy National Corn Growers Association (NCGA)	American Chemistry Council American Conservative Union American Highway Users Alliance American Petroleum Institute American Shareholders Association Americans for Tax Reform Citizens Against Government Waste Freedom Works Independent Petroleum Association of America National Association of Manufacturers National Mining Association National Petrochemical and Refiners Association Natural Gas Supply Association Small Business and Entrepreneurship Council American Gas Association Kansas Farm Bureau National Association of Manufacturers National Taxpayers Union Securities Industry and Financial Markets Association Strategas Research Partners U. S. Chamber of Commerce Grocery Manufacturers Association (GMA) National Retail Federation League of Conservation Voters Environmental Working Group American Meat Institute National Cattleman's Beef Association National Turkey Federation

Fonte: Maplight 2011. Elaboração nossa

Dessa forma, buscamos demonstrar nessa seção como são constituídas as coalizões que compõem o subsistema do etanol, ressaltando o que as une e o que as diferencia. Os elementos e estratégias de atuação serão retomados em nosso capítulo 5 no qual analisaremos o que houve internamente no subsistema no período de 2000 a 2011 e como essas coalizões utilizaram seus recursos. Adiante mapearemos as instituições que funcionam como mediadoras, mas que também podem ser fontes de subsídios e apoio a essas coalizões.

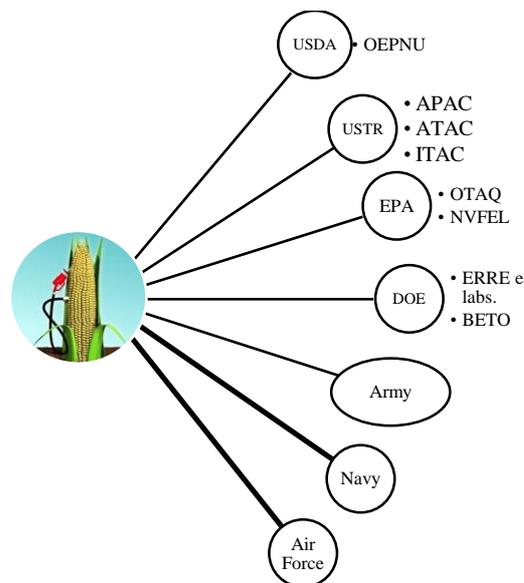
3.3 As instituições ligadas às políticas do etanol

As principais instituições utilizadas para a formulação das políticas públicas ligadas ao etanol estão na ilustração 13. Ora essas instituições funcionam como defensores da coalizão, já que alguns membros da coalizão ocupam cargos de autoridade dentro dessas instituições, ora estão na função de mediadores (*brokers*) que irão decidir entre as estratégias e propostas de políticas públicas das coalizões bem como podem criar ou extinguir subsídios para as mesmas.

No caso do VEETC e da tarifa secundária, quem tinha a jurisdição de mediar as coalizões era o Congresso. Com o fim desses subsídios, o foco central dos esforços das coalizões passa a ser o EPA, por se tratar da agência reguladora do RFS.

Inicialmente iremos apresentar as agências do Executivo que estão envolvidas no subsistema, dando destaque a *U.S. Trade Representative (USTR)*, *U.S. Department of Agriculture (USDA)*, *U.S. Department of Energy (DOE)*, *Environmental Protection Agency (EPA)*, *U.S. Department of Navy (DON)*, *U.S. Department of Defense (DOD)* e o exército (Ilustração 13).

Ilustração 13 – Agências do Executivo envolvidas com políticas para o etanol



Fonte: Elaboração nossa.

O USTR é uma agência do poder Executivo responsável pela negociação comercial internacional e pela administração de instrumentos de defesa comercial. Ele também é subordinado ao Congresso e possui a participação formal de representantes de empresas, associações empresariais, sindicatos, grupos ambientalistas e congressistas no seu processo de formulação da política de comércio internacional. A escolha e a incorporação desses atores visam dotar o processo de representatividade nacional, em uma lógica de expansão do espaço político, assim como aumentar a capacidade técnica em decisões e negociações pela participação dos grupos sociais. O desenho institucional do USTR favorece a interação entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse no processo de formulação política de comércio internacional (OLIVEIRA, 2012).

A principal responsabilidade pela formulação da política comercial internacional é do USTR. Os legisladores, burocratas de outras agências e Departamentos e demais atores sociais envolvidos no processo têm pelo menos três participações relevantes. Primeiro, fornecem informação sobre os temas comerciais a partir de um ponto de vista próprio, técnico e político. Segundo, eles são informados pelo USTR do encaminhamento de assuntos de interesse dos atores integrados no processo. Terceiro, discutem as decisões a serem tomadas e o curso da política comercial de forma a dotá-las de legitimidade democrática e técnica. (LIMA, 2008, p.33).

Além das relações Executivo-Legislativo, são importantes as disputas inter-burocráticas e as relações com o setor privado por meio do sistema de aconselhamento privado do USTR (COHEN et al., 2003). No que toca ao primeiro, é frequente o embate dentro do Executivo derivado das posições, perspectivas e interesses divergentes de Departamentos e agências. Com relação aos membros do sistema de aconselhamento privado do USTR, estes são chamados a votar pela aceitação ou rejeição dos acordos comerciais antes de o Congresso proceder à ratificação do acordo. Ou seja, os congressistas somente votam após a opinião dos conselheiros privados ter sido oficializada.

O setor privado pode ter acesso a representação direta nos comitês do USTR. O Congresso estabeleceu em 1974 um sistema de comitê consultivo para garantir voz do setor privado em estabelecer os objetivos da política de comércio agrícola dos EUA para refletir interesses comerciais e econômicos. No caso do Agricultural Policy Advisory Committee (APAC) e Agricultural Technical Advisory Committee (ATAC), existem uma gestão conjunta do USTR e USDA.

A APAC fornece conselhos e informações para a Secretaria de Agricultura e os EUA Representante de Comércio na administração da política comercial, incluindo a aplicação dos

acordos comerciais existentes e objetivos para negociar novos acordos comerciais. Já participaram como consultores nesse órgão Audrae Erickson da Corn Refiners Association, Ron Litterer da NCGA e Hunt Shipman da Cornerstone Government Affairs. Já os ATACs oferecerem assessoria técnica e informações sobre as mercadorias e produtos específicos. O representante da NCGA era Jefferson Jon Doggett que também foi vice-presidente de política pública da associação. Além disso, a Archer Daniels Midland (ADM), uma importante e destacada indústria que produz etanol e atua no USTR, tem Shannon S. S. Herzfeld como representante no APAC e no Energy and Energy Services do Industry Trade Advisory Committee (ITAC).

Segundo o regulamento publicado no Federal Register (2015), as nomeações para compor os APAC e ATAC são abertas a indivíduos que representam entidades norte-americanas com interesse no comércio agrícola. Vale ressaltar que esse membro deve ser indicado por sua experiência, e não como representante de um grupo de interesse, pois será designado como um Servidor Público Especial (SGE). Os servidores estão sujeitos a disposições específicas das leis de ética se eles forem nomeados por causa de seu conhecimento, formação ou especialização. Por essa razão, há uma proibição aos lobistas de se candidatarem a cargos em comitês consultivos de capacidade individual (por exemplo, SGEs)².

De todo modo, a ocupação desses espaços institucionais garante a esses produtores uma posição de importante e frequente diálogo com o USTR, principalmente em questões de comércio internacional tratadas na OMC. Nesse tabuleiro de negociação, as associações ligadas ao milho e etanol colocam-se contrárias as medidas que restringem o comércio exterior de grãos, alegando que as barreiras técnicas adotadas são, muitas vezes, utilizadas para restringir o acesso a mercados competitivos, como dos países em desenvolvimento. Dessa maneira, adotam uma postura internacional de promoção do livre comércio, utilizando ações de resolução de litígios na OMC por meio de um diálogo construtivo. Entretanto, simultaneamente, no âmbito doméstico atuam para a manutenção dos seus subsídios agrícolas, sobretudo, como vimos, baseado em informações do papel do etanol no combate ao aquecimento global e na garantia da segurança energética dos Estados Unidos, além dos efeitos sociais da ampliação do número de empregos para as famílias dos agricultores do país.

Já o USDA tem agências internas que possuem a função de auxiliar os agricultores. Historicamente, ela foi criada para ser responsável pela formulação e implementação da

² No caso da indústria, as regras podem ser encontradas em:

<http://www.trade.gov/itac/become_an_advisor/becomeanadvisor.asp> Acesso em: 19 Nov 2015.

política agrícola dos Estados Unidos. Seu principal objetivo é suprir as necessidades do setor agrícola estadunidense, promovendo a produção e o comércio doméstico e internacional. Paralelamente, o USDA atua para proteger os recursos naturais e garantir a segurança alimentar nos Estados Unidos e no exterior. Inclusive, realiza ações internacionais de combate a fome em parceria com a USAID – Agência Norte-Americana de Cooperação Internacional. Dessa maneira, o USDA tem papel preponderante sobre matérias que atingem os interesses do setor do milho e do etanol nos Estados Unidos e no mundo.

Por esse motivo, a coalizão do etanol acompanha os debates, relatórios e pesquisas feitas em suas agências internas visando influenciá-las conforme seus interesses. Além dos canais de influência tradicionais sobre o USDA, tais como as pressões externas, o envio de cartas e a cobrança sobre os legisladores que dialogam com esse departamento dentro de suas comissões. Um exemplo que a NCGA conta com a presença de seus membros em diversos órgãos da USDA é o caso de Thomas C. Dorr. Ele atuou na secretaria de Desenvolvimento Rural do USDA. Em 2009, Dorr foi transferido para ser Chefe Executivo da U.S. Grains Council. Nesse cargo ele foi chefe da organização do mercado exportador de cevada, milho e outros grãos. Ele participou diretamente na NCGA durante 29 anos (DEERING; CARROW; AUGUSTO, 2009). Ou seja, um representante do setor em uma posição chave de formulação de política agrícola do país.

O Secretário do USDA Tom Vilsack, o qual foi Governador de Iowa, tem sido um grande defensor do etanol. Nas palavras de Bob Dineen:

“There is perhaps no more eloquent and credible champion for American biofuels than Secretary Vilsack. We are grateful that he has agreed to serve a second term as Secretary of Agriculture. His continued leadership is a poignant reminder of President Obama’s commitment to our industry. [...] As the Secretary reminded us, ethanol has an important role to play in increasing America’s energy independence, strengthening our economy, and protecting our environment. (RFA, 2013)

Dentro do USDA existe o *Office of Energy Policy and New Uses* (OEPNU). Este setor auxilia o Secretário da Agricultura no desenvolvimento e coordenação de políticas relacionadas aos programas, pesquisas e estratégias sobre energia, buscando identificar as tendências de rastreamento em utilizações energéticas agrícolas. O atual diretor responsável pela divisão de pesquisa do etanol é Harry Baumes. Em nossa entrevista, Baumes (2015) comentou mais a respeito de sua divisão e interação com as associações de etanol:

Our mission really is to provide objective analysis and assistance to Office of the Secretary. My Office does that with respect to formulating information, analysis, data to the Chief Economist, which interfaces with the Office of the Secretary. [...] We have very frequently the interactions with the industry, the Renewable Fuels Association, National Biodiesel Board, Growth Energy, the American Coalition for Ethanol, the whole prospect of the corn growers. I mean they will come in to the

USDA, and will meet with various offices, including my office, including the office of the Chief Economist. (BAUMES, 2015)

Baumes também destacou a interação com as Universidades como Iowa State University, Penn State University, Purdue University e Duke University dentre outras. A interface do OEPNU dentro do DOE é o *Bioenergy Technologies Office* (BETO). O BETO atua com um largo espectro de parceiros industriais, acadêmicos, agrícolas, e sem fins lucrativos nos Estados Unidos para desenvolver e demonstrar a viabilidade comercial de os biocombustíveis de alta performance, bioprodutos e bioenergia feita a partir de recursos de biomassa. O BETO tem concentrado esforços na promoção de projetos e financiamento de usinas de etanol celulósico. O biocombustível de aviação é também uma de suas prioridades.

O BETO faz parte do Office of Energy Efficiency and Renewable Energy (EERE) que apoia a pesquisa, o desenvolvimento, a demonstração e a implantação de atividades em tecnologias e práticas essenciais para alcançar os objetivos de segurança nacional, reduzindo a dependência do petróleo, atingindo metas ambientais, minimizando as emissões associadas à produção e utilização de energia e estimulando o crescimento econômico e a criação de emprego, minimizando o custo de serviços de energia e maximizando o investimento e a criação de emprego em empresas dos Estados Unidos.

O EERE enfatiza áreas de trabalho onde o impacto potencial é maior e onde os fundos federais são críticos. Para tanto, busca equilibrar os investimentos em investigação de alto risco, com parcerias com empresas privadas que rapidamente traduzem inovações em oportunidades práticas de negócio. O apoio a um conjunto diverso de tecnologias ajuda a garantir que os Estados Unidos tenham opções para atender suas metas de energia. Dessa forma, o Eere busca identificar os melhores grupos do país para enfrentar esses desafios e, por isso, desenvolvem trabalhos em universidades, empresas e em outros laboratórios nacionais. O orçamento do EERE de US\$ 3,2 bilhões fornece um portfólio diversificado de atividades, tais como a busca por soluções avançadas em transportes e investimentos em P&D para atingir custo competitivo em escala comercial em relação ao etanol celulósico e a outros biocombustíveis.

A atuação do DOE na região do Corn Belt compreende também escritórios e laboratórios (National Renewable Energy Laboratory - NREL): o Argonne National Laboratory, o Chicago Office, o Fermi National Accelerator Laboratory, o Fermi Site Office, o New Brunswick Laboratory, que estão presentes em Illinois; o Ames Laboratory, em Iowa; o Columbus Environmental, o Management Project, o EM Consolidated Business Center, o Miamisburg Closure Project, a Portsmouth Gaseous Diffusion Plant, em Ohio; e o Kansas

City Plant e o Kansas City Site Office, em Missouri (DOE, 2011).

De acordo com o relatório da indústria de etanol celulósico, a usina de INEOS recebeu US \$ 50 milhões de subsídio do DOE, e mais US\$ 75 milhões de empréstimo do USDA, além de US \$ 2,5 milhões de incentivo do Estado da Flórida. A Abengoa Bioenergia Biomassa de Kansas conseguiu um subsídio de US\$ 97 milhões do DOE através da *Section 932 Cost Share Grant* e através do EPAct de 2005 garantiu um empréstimo para seu desenvolvimento. A Poet-DSM recebeu US\$ 100 milhões em doações do DOE e US\$ 14,8 milhões do Estado de Iowa para a construção de sua biorrefinaria, além de US\$ 5,25 milhões em créditos tributários do Estado de Iowa. (AEC, 2013).

O USDA, o DOE, o DON, U.S. Army, US. Navy, U.S. Coast Guard e a Federal Aviation Administration (FAA) trabalham conjuntamente a fim de melhorar a segurança de seu país, garantindo fornecimento de energia e empregos sustentáveis em todas as comunidades. Por tais razões, os centros de pesquisa em bioenergia regionais do USDA, juntamente com os escritórios e laboratórios regionais do DOE, estão desenvolvendo estratégias de fornecimento sustentável para toda a cadeia produtiva da biomassa, visando aumentar a produção dos biocombustíveis e reduzir os custos da transição entre os produtores de matéria-prima de biocombustíveis e as biorrefinarias.

DOE and USDA co-chair this council that coordinates federal RD&D programs to promote biofuels and bio-products. It includes members from the Departments of Interior, Transportation, Defense, and the Environmental Protection Agency, the National Science Foundation, and the Office of Science and Technology Policy. In 2008, the Board released its National Biofuels Action Plan, outlining areas for interagency cooperation. The Board receives guidance from the Biomass RD&D Technical Advisory Committee, a group of 30 senior stakeholders from industry, academia, and state government. (BETO, 2013, p. 19)

BETO e OEPNU também trabalham com a EPA, mais especificamente com o *Office of Transportation and Air Quality* (OTAQ). A EPA é uma agência do Governo Federal norte-americano, criada em 1970, que busca promover sistemas de pesquisa e análise dos impactos ambientais da produção e do fornecimento de energia, incluindo os biocombustíveis, além de verificar a influência das mudanças climáticas sobre ar limpo, bem como os impactos das emissões de baixo teor de carbono de combustíveis no transporte (EPA, 2012, p.9). A EPA regulamenta os cálculos dos efeitos indiretos do uso da terra (*indirect land use change* - conhecido como iLUC).

Depois da criação e ampliação do RFS, a EPA tem sido alvo dos grupos de interesses e coalizões ligadas ao setor do etanol conforme mencionado anteriormente. O OTAQ tem importância fundamental na regulação do uso do etanol como combustível. Atualmente tem

sido a agência que todos os *stakeholders* buscam influenciar para manter os volumes do RFS. Paul Argyropoulos (2014), *Senior Policy Advisor* do OTAQ, ressalta os múltiplos atores e interesses envolvidos e como isso torna complexa a arena política dos combustíveis. Segundo Argyropoulos (2014), o objetivo da EPA é tornar o sistema de transportes limpo e eficiente, levando em conta os combustíveis, veículos e seus motores. Isso afeta diretamente interesses da indústria de petróleo convencional e gás natural. A indústria automobilística por outro lado também deve atender aos padrões do CAFE, ao mesmo tempo em que buscam novas tecnologias, seja carros elétricos ou *flex-fuels*. De outro lado, os produtores de etanol celulósico também buscam apoio da EPA, enquanto o etanol de milho enfrenta a pressão da competição com alimentos. Em suas palavras:

Since the law [EISAct] was passed, the agency is required, under the law, to develop regulations, implement regulations and enforce those regulations, and in doing so we need set the standards each year. So in the matter of the renewable fuels that is required under the act or make adjustments as we are proposing this year to the Standards based on the number of flexibilities in direction of Congress gave us, and in doing so we have a public process and a public process is very extensive. All the stakeholders are free to come into us and talk with us about their various opinions and perspectives, provide us technical data and in the matter of the stakeholders that we have is very vast at this point because it is no longer just automobile manufactures and petroleum refiners, but it is anybody who produces feedstocks or uses those feedstocks to alternative uses, anybody in the agriculture sector, people who produce ethanol or other renewable fuels, technology sector to take those feedstocks and turn them into value added products both in the transportation and chemical sector. So the list of stakeholders is quite vast, but our doors are open if they will come in to talk with us and also to provide comments and information to us in these public processes. (ARGYROPOULOS, 2014)

Dentro do Congresso, os grupos ligados a cadeia produtiva do etanol afirmam terem apoio bipartidário. Obviamente congressistas do *Corn Belt* tendem a apoiá-los mais veemente, tornando a questão mais regional do que ideológica nesse sentido. Podemos citar alguns *champions*: Rep. Nancy Pelosi (D-CA), Rep. Collin Peterson (D-MN), Sen. Chuck Grassley (R-IA), Sen. Amy Klobuchar (D-MN), dentre outros.

Geralmente, eleitores de distritos agrícolas tendem a eleger os candidatos do Partido Republicano que, por sua vez, têm suas campanhas financiadas pelo Comitê de Ação Política das grandes corporações, devido à afinidade política entre a agenda dos financiadores e o programa partidário mais conservador. Porém, quando o etanol surge como opção a ser defendida, seus defensores conseguem apoio do Partido Democrata que historicamente defendem políticas voltadas ao meio-ambiente. Dessa forma é que podem afirmar que o apoio ao etanol é bipartidário. Isso significa que este tema é considerado uma questão de Estado nos Estados Unidos, estando acima das divisões partidárias. Ciente dessa realidade, os grupos de interesse do setor do milho e etanol buscam em tempo real adequar suas estratégias de

framing, direcionando as mensagens para convencimento de diferentes grupos ideológicos e partidos políticos: quando estão tratando do assunto com republicanos, a ideia de segurança energética é enfatizada, mas quando falam com democratas os benefícios ao meio ambiente podem ter um impacto melhor.

No que tange as diferenças de relacionamento entre esses grupos e a Câmara e o Senado, apesar da tendência ser uma aproximação maior e mais direta com os representantes, derivado do sistema eleitoral distrital, podemos observar uma relação forte entre esses grupos e os senadores. Beth Elliot (2014) ressaltou em nossa entrevista que muitas vezes a NCGA prioriza o trabalho com os Senadores, destacando que os seus assessores tendem a ser mais especializados e estarem mais tempo no governo tendem a compreender melhor as questões agrícolas. Esses assessores também exercem funções importantes dentro de comitês específicos.

Capitol Hill is not just simply the elected senators and representatives. A considerable bureaucracy of staffers both serves the members and has its independent place in the congressional agenda-setting process. [...] Hill staffers might be quite prominent because of their expertise, but especially because they, unlike members of Congress, can devote their full attention to one particular substantive policy area. (KINGDON, 1995, p. 40)

Dessa forma, podemos citar os comitês que tratam de questões específicas de energias: Na Câmara, temos o Comitê de Energia e Comércio, Subcomitê de Energia e Meio Ambiente; Comitê de Agricultura, Subcomitê de Conservação, Crédito, Energia e Pesquisa; Comitê de Apropriações, Subcomitê de Desenvolvimento Energético e dos Recursos Hídricos; Comitê de Recursos Naturais, Subcomitê de Energia e Recursos Minerais. No Senado, destacam-se Comitê de Energia e Recursos Naturais, Subcomitê Energia; Comitê de Meio Ambiente e Obras Públicas. (BENEVIDES, 2011, pp. 106-108). Muitos congressistas apoiados pelos grupos ligados ao etanol ocuparam posições chave dentro desses comitês. Esses grupos têm participado ativamente durante as audiências desses comitês, testemunhando e fornecendo informações técnicas para defenderem seus interesses nas leis que desejam manter ou naquelas que querem combater.

Outra estratégia importante, é que ex-membros do Congresso e funcionários de agências federais tem atuado como lobistas ou “*special advisors*”, o chamado “*Revolving Door*”. Já citamos alguns casos dentro do Executivo, mas no Legislativo essa prática é mais comum. Segundo dados do *Center for Responsive Politics* de 2011, dos nove lobistas contratados pela RFA seis já haviam ocupado posições dentro do governo. No caso da *Growth Energy* todos os quatro lobistas se enquadram nessa categoria e na ACE, 5 dos 6 lobistas também.

Durante muito tempo, as estratégias da coalizão pró-etanol foram eficientes para a manutenção desses subsídios do etanol dentro de seu subsistema político, fazendo com que se consolidassem como coalizão dominante. O ano de 2011 foi um ano atípico para a coalizão dominante desse subsistema. As possíveis causas que podem ter colaborado para a alteração dentro do subsistema do etanol dividem-se em perturbações externas e alterações internas nas coalizões. Nosso próximo capítulo irá apresentar como os fatores externos ocorreram e qual o grau de influência para o fim do VEETC.

4 AS PERTURBAÇÕES EXTERNAS

Conforme vimos em nosso capítulo 2, a ACF prevê que perturbações externas à coalizão podem ser mudanças nas condições socioeconômicas e tecnológicas, mudanças na composição do governo, mudanças na opinião pública, decisões de outros subsistemas ou mesmo tragédias e desastres, explorados pela coalizão adversária.

Pudemos identificar, no subsistema do etanol, pelo menos um exemplo para cada uma dessas categorias. Nas condições socioeconômicas, o fato dos Estados Unidos superarem o Brasil nas exportações de etanol demonstrou claramente este fator, alarmando ainda mais a iminência de um contencioso na OMC. Além disso, o boom de xisto alterou a lógica da dependência energética no país. As eleições de 2010 e a vitória de cerca de 100 novos membros no Congresso acabaram por alterar a composição da maioria partidária, dominada pelos Democratas desde 2006. As decisões do subsistema fiscal, constituído ao redor do Super Comitê, poderia ter tido consequências diretas no subsistema do etanol. Por fim, um evento explorado pela coalizão adversária foi o aumento do preço das commodities que desde 2008 tem gerado o debate em relação a *Food vs Fuel*.

4.1 A relação Brasil-Estados Unidos e o mercado de biocombustíveis

Diante dos esforços para alcançar sua segurança energética, a fim de reduzir a dependência do petróleo estrangeiro, os Estados Unidos investiram na produção de etanol, cujo mercado era liderado pelo Brasil. Os Estados Unidos reconheciam o pioneirismo brasileiro neste mercado, e por esta razão tarifaram o etanol brasileiro. Segundo o relatório das Barreiras alfandegárias expedido pela Embaixada do Brasil em Washington (2007, p.8):

Na esteira do aumento da demanda interna por etanol resultante do banimento, em maio de 2006, do uso do MTBE (metil-terbutil-éter) como aditivo à gasolina em vários estados norte-americanos, as exportações de etanol do Brasil para os Estados Unidos aumentaram quase 1.000% em relação a 2005, mesmo com a barreira representada pelo direito específico “temporário” de 54 centavos de dólar por galão (vigente até 1º de janeiro de 2009), além da alíquota *ad valorem* de 2,5%. Foram vendidos para os Estados Unidos, no ano passado, US\$ 1 bilhão, contra US\$ 98 milhões em 2005. Outros exportadores importantes são os países do *Caribbean Basin Trade Partnership Act* (CBTPA), como Jamaica, Costa Rica e El Salvador. Presume-se que o etanol CBTPA, que entra nos Estados Unidos sem pagamento da tarifa especial, é sobretudo álcool brasileiro desidratado no Caribe. Pelos termos do regime preferencial, produtores da região da CBTPA estão hoje autorizados a exportar aos Estados Unidos, sem a tarifa de 54 centavos, um volume de etanol a partir de matéria-prima “não-doméstica” correspondente a até 7% do consumo anual dos Estados Unidos – algo como 376 milhões de galões em 2006 – limite este que nunca foi atingido. Foi introduzido, em 2004, projeto de lei no Senado destinado a “capear” a exportação *duty-free* do etanol reprocessado no Caribe – com teto de 90 milhões de galões/ano. O projeto, contudo, não prosperou. Em 2006, vários projetos

de lei foram apresentados na Câmara e no Senado norte-americanos propondo a eliminação do direito específico que incide sobre o etanol importado. Algumas propostas previam a liberalização completa das importações. Tais iniciativas, no entanto, não avançaram, em razão das já conhecidas resistências. (EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON, 2007, p.8).

Kloss (2012, p. 99) afirma que essas medidas prejudicaram duplamente as exportações brasileiras. Com a combinação das duas tarifas (*ad valorem* e tarifa secundária) no caso de etanol desnaturado utilizado como combustível (posição 2207 10 60), havia um equivalente *ad valorem* de 57,2%; no caso de etanol desnaturado (posição 2207 20 00), o equivalente *ad valorem* era de 47,4%.

Apesar disso, algumas iniciativas demonstravam um anseio entre os dois países na colaboração para o desenvolvimento do mercado de etanol. Em 2006, foi criada a Comissão Interamericana do Etanol, liderada pelo então governador da Florida Jeb Bush, juntamente com o ex-Ministro da Agricultura Roberto Rodrigues e na época Presidente do Conselho Superior de Agronegócios da FIESP e o Embaixador Luis Alberto Moreno, Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A idéia de formar essa comissão surgiu de uma proposta política que o Governador Bush enviou a Washington em abril deste ano [2006]. Sua proposta "Hemispheric Wide Approach to Ethanol" argumenta que os Estados Unidos deveriam adotar uma iniciativa consistente para injetar 15 bilhões de galões de etanol anuais no mercado até 2015 ("15 em '15") -- aproximadamente 10 por cento da demanda nacional atual de gasolina e o dobro do volume exigido pelo Energy Policy Act de 2005. (THE INTERAMERICAN ..., 2006)

Na ocasião do lançamento desta iniciativa, também estavam presentes Linneu Carlos da Costa Lima, Secretário de Produção e Agroenergia; Silvio Crestana, Presidente da EMBRAPA; Eduardo de Carvalho, Presidente de UNICA; Luis Custódio Martins, Presidente de SINDAÇÚCAR - Minas Gerais; y Silas Oliva, Director de Petrobras. Do lado americano, também estavam o Embaixador Charles E. Cobb; Brian C. Dean, Diretor-executivo da Florida FTAA e os co-diretores do Comitê de Etanol da Florida FTAA: Jorge L. Arrizurieta, Diretor, International Policy Group, Akerman Senterfitt; Dominique Virchaux, Gerente Geral Virchaux & Partners; e Mario Fernandez, Presidente, COFE Properties, LLC. (The Interamerican ..., 2006)

Ainda no ano de 2006, quando estavam tratando de questões da Rodada Doha e da cooperação bilateral sobre energia renovável, o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, recebeu o então Presidente da Comissão de Finanças do Senado, Chuck Grassley, que também é um dos *champions* do etanol nos Estados Unidos. Amorim aproveitou a ocasião para tratar da questão tarifária do etanol. (BENEVIDES, 2011, p. 156). Neste mesmo ano,

outra oportunidade na qual o governo brasileiro tentou incluir a questão comercial na agenda de cooperação ocorreu quando o Embaixador em Washington, Roberto Abdenur, foi entregar a proposta de Memorando de Entendimento a Thomas Shannon, Assistant Secretary of State for the Western Hemisphere. O Embaixador teria enfatizado que a redução das barreiras tarifárias às importações do etanol constituía “componente importante do desenvolvimento da cooperação bilateral” (Benevides, 2011, p. 158). Benevides (2011) afirma que esse Memorando teria objetivos amplos e de longo prazo e que o governo buscava assim manter o pleito de uma liberalização do comércio bilateral do etanol.

A parceria estratégica Brasil - Estados Unidos no âmbito dos biocombustíveis teve seu auge em 2007, quando foi assinado pelos presidentes George W. Bush e Luís Inácio Lula da Silva um memorando de cooperação técnica:

“Definido como histórico pelas duas diplomacias, o acordo tem de fato um grande potencial para criar uma nova matriz energética mundial e imprimir um novo momento na busca de energias renováveis, gerando um ciclo histórico não mais sustentado no petróleo, com efeitos também na dimensão ambiental e de perspectivas de desenvolvimento. Implicações diplomáticas e geopolíticas também seriam grandes, reforçando o eixo Brasil-EUA, ressaltando a posição de vanguarda brasileira neste campo energético, como relativizando o poder de diversas nações que possuíam no petróleo sua única vantagem estratégica comparativa” (PECEQUILO, 2007, p. 1).

Segundo Benevides (2011, p. 153) este “documento inaugurou uma nova fase do relacionamento bilateral no setor de energia, marcado por maior protagonismo e espírito de iniciativa do Governo brasileiro”. Benevides (2011) ainda destaca dois fatores que colaboraram para o Brasil propor a construção de uma parceria nesse setor: (i) apesar da vigência das barreiras tarifárias, o Brasil aumentou suas exportações de etanol aos Estados Unidos e (ii) a partir de 2006, os Estados Unidos superaram o Brasil na produção de etanol. Os dois fatores levaram à conclusão de que a formação de um mercado internacional de biocombustíveis e a transformação do etanol em *commodity* seria benéfico para ambos os países.

Este memorando é a expressão da significativa importância dada pelas partes à questão dos biocombustíveis. Nele são adotados três eixos de atuação para a promoção dos biocombustíveis. Adicionado ao eixo *bilateral*, existem ainda o eixo *a terceiros países* e o eixo *multilateral*. Isto demonstra uma vontade de “orquestrar” as ações internacionais dos dois países em relação a este produto. O Fórum Internacional de Biocombustíveis (FIB) é citado como principal cenário de atuação. O memorando sinalizou a aproximação dos dois países em relação à busca de fontes de energia baratas, limpas e sustentáveis. O acordo pretende beneficiar interesses mútuos em relação a terceiros visando o desenvolvimento do

mercado de biocombustíveis na América Central e o Caribe, que já possuíam livre comércio com os Estados Unidos. (NUMATA; THOMAZ, 2009).

Kloss (2012, p. 96) afirma que uma quarta dimensão foi adicionada para aprofundar o diálogo sobre sustentabilidade dos biocombustíveis, a partir dos esforços do Ministro Celso Amorim e da Secretária de Estado Condoleezza Rice em março de 2008. Mas Kloss (2012) ressalta que tais iniciativas não incluíam a vertente comercial:

É importante notar, entretanto, que a questão comercial – barreiras tarifárias, subsídios à produção de biocombustíveis – continua[va] a representar um ponto de divergência entre Brasil e EUA. Tanto é[foi] assim que a aceitação pelo lado norte-americano de uma cooperação com o Brasil em biocombustíveis foi condicionada, por pressões do lobby agrícola daquele país, a que as questões comerciais estivessem excluídas das negociações, o que resultou na eliminação de artigo da proposta de MoU apresentada pelo Brasil, pelo qual “as Partes se comprometeriam a explorar alternativas para intensificar o comércio bilateral em biocombustíveis, em particular o etanol.” De fato, na nota a respeito da assinatura do instrumento, o Departamento de Estado deixa claro que “*this initiative does not include discussion of United States trade, tariffs or quotas*”. Tratava-se de uma resposta direta às manifestações de preocupações de alguns parlamentares norte-americanos de que uma cooperação com o Brasil pudesse implicar o desmantelamento do esquema de apoio aos produtores de etanol daquele país ou que os dois países estivessem subsidiando a produção de etanol nos países da América Central e do Caribe para abastecer o mercado dos EUA. (KLOSS, 2012, p. 96-97).

A postura do Departamento de Estado também era adotada em outros órgãos federais como o DOE. Sarah Ladislaw trabalhou no *Office of the Americas* dentro do *Department of Energy's Office of Policy and International Affairs* lidando diretamente com aspectos relacionados ao Brasil. Em entrevista, Ladislaw (2015) nos afirmou que “*at the time I was working there, you could not talk about trade related issues but you could talk about Science and technologies issues*”.

Kloss (2011, p. 97) entende que essa desvinculação dos temas comerciais e da cooperação tecnológica acabou por favorecer e tornar o diálogo entre os dois países mais fluido: a questão comercial poderia dificultar esse diálogo e acabar sequestrando a agenda. Dessa maneira, foi possível uma dedicação maior das partes envolvidas nos interesses comuns.

Ford Runge, economista especializado em *commodities* e política comercial do Centro Internacional de Política Agrícola e de Alimentos da Universidade de Minnesota, argumentou que para diminuir a pressão externa e interna relativa à política desses subsídios, deveria ser reduzida a tarifa sobre o etanol brasileiro, porém ele ressalta que as razões fundamentais da política dos biocombustíveis nos Estados Unidos não estão totalmente ligadas aos mercados, ou seja, a manutenção desses subsídios não teria sua raiz tanto na economia, mas, para ele, a realidade é que os grupos de interesse têm sido muito dominantes na formulação das políticas

dos subsídios que os suportam (ROHTER, 2008).

Desde 2008, o então embaixador Roberto Azevedo, representante permanente do Brasil junto à OMC, declarou que o governo brasileiro estava preparado para entrar com um contencioso contra as tarifas de importação cobradas pelos Estados Unidos, ressaltando a viabilidade e legitimidade do processo (MAGOSSY, 2008). O Brasil ganhou contenciosos da soja, cana-de-açúcar, algodão, produtos farmacêuticos, entre outros, no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, além da inviabilidade das patentes em produtos farmacêuticos que seriam utilizados no tratamento da AIDS, por comprovar o abuso dos subsídios norte-americanos nesses setores. No ano de 2010, em relação ao Contencioso Algodão, a OMC aprovou retaliação aos Estados Unidos, pelo não cumprimento dos cortes aos subsídios a esse setor.

Apesar da OMC ser uma organização intergovernamental, na qual países soberanos compõem este órgão, os interesses comerciais referem-se diretamente ao setor privado. No Brasil, a decisão de dar início a um contencioso é de competência da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)³ ligada ao Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC), mas esta decisão deriva da articulação e do diálogo junto ao setor privado. Naquele momento, opção estratégica da União da Indústria da Cana-de-açúcar (UNICA) era de buscar vias menos litigiosas, a fim de garantir o apoio dos americanos favoráveis ao etanol brasileiro, como iremos verificar no próximo capítulo.

Dessa forma, assim como afirma Kloss (2012, p. 101), “o objetivo brasileiro era tentar obter, pela via bilateral, a eliminação das restrições tarifárias, tendo presentes os movimentos internos em favor do aumento de segurança energética dos EUA e da adoção de medidas para combater o aquecimento global”.

Nesse sentido, a Embaixada Brasileira em Washington também se mobilizou e se esforçou para promover e defender o etanol brasileiro por meio de pressões internas. Em maio de 2010, foi enviada uma carta do então Embaixador Mauro Vieira a Michael Froman, *Deputy National Security Advisor for Int'l Economy Policy* da Casa Branca. Em junho deste mesmo ano, outra carta do Embaixador do Brasil em Washington ao Secretário de Energia, Steven Chu. Em novembro de 2010, foi realizada uma conferência sobre biocombustíveis (sustentabilidade do etanol brasileiro) pela Embaixada em conjunto com o Wilson Center. Em dezembro de 2010, foi enviada uma Carta do MDIC, Miguel Jorge, ao Secretário de Comércio Gary Locke. Porém, no final de 2010, as barreiras tarifárias ao etanol brasileiro

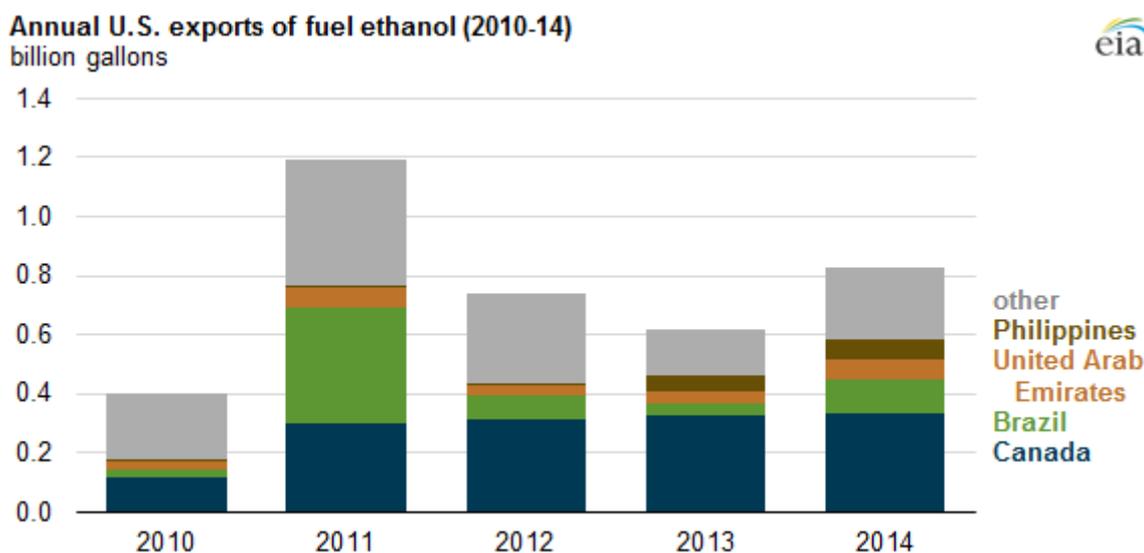
³ Para mais detalhes sobre a atuação da CAMEX ver Arbix (2008).

foram novamente renovadas pelo Congresso.

Mesmo assim, a cooperação continuou. Durante a visita de Obama ao Brasil em março de 2011, foi firmada uma Parceria entre os dois países para o Desenvolvimento de Biocombustíveis para Aviação. Em nossa conversa com membros do Departamento de Estado, foi ressaltada complexidade desse tipo de parceria derivada dos inúmeros testes que devem ser feitos até que um combustível seja aprovado para uso na aviação. Apesar disso, em nossos encontros com representantes do DOE houve a afirmação que as apostas sobre o futuro do uso de biomassa é exatamente a aviação, dadas as opções para transporte terrestre e outras alternativas para geração de eletricidade.

No ano de 2011, os Estados Unidos superaram o Brasil em exportações de etanol durante o segundo semestre. A partir deste momento, a posição de líder que o Brasil possuía já havia sido superada pelos Estados Unidos. A redução da alíquota de 20% para zero nas importações de etanol no Brasil foi um dos fatores que contribuíram para esse aumento das exportações de etanol dos Estados Unidos. A maior parte das exportações se destina ao Canadá, Brasil, Emirados Árabes Unidos e Filipinas (Ilustração 14), entre outros países encontram-se Índia, México e alguns países europeus.

Ilustração 14- Annual U.S. exports of fuel ethanol (2010-14)



Fonte: EIA, 2015. Disponível em: < <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=20532> >

Diante desse cenário de perda do status de maior exportador de etanol, o governo brasileiro voltou a declarar que, se os subsídios à produção de etanol nos Estados Unidos fossem renovados novamente, abriria um contencioso na OMC, o que poderia ter gerado

preocupações, diante do resultado e das retaliações no caso do algodão. Em outubro de 2011, após reuniões em Washington, o Embaixador Roberto Azevedo voltou a afirmar que o país possuía estudos preliminares bem avançados que poderiam se tornar queixas na OMC (COELHO, 2011). Em relação a essa possível disputa, a RFA se defendia afirmando que:

In any WTO dispute settlement proceeding, the central point is who receives the financial contribution or subsidy. Because the recipient of the VEETC is the downstream blender, it would be very difficult for a complaining country to establish that their domestic industry is being adversely impacted by the U.S. tax incentive. Moreover, it would be nearly impossible to show that the complaining country's industry was being sufficiently prejudiced by policy. Such a showing is required under WTO regulations. (HUBBARD, 2011).

No entanto, como foi sinalizado que não haveria a renovação no final de 2011, o diretor da coordenação geral de contenciosos do Itamaraty, Celso de Tarso Pereira, declarou que os estudos que embasariam a abertura do contencioso por parte do governo brasileiro haviam sido arquivados. (LEO, 2011). De todo modo, em dezembro de 2011, foi enviada uma carta do Embaixador do Brasil em Washington aos membros da Câmara e do Comitê de Finanças do Senado dos EUA e foram realizados encontros com alguns desses parlamentares e/ou seus assessores a fim de reafirmar a posição brasileira sobre o fim dessas barreiras ao etanol brasileiro.

Além das pressões brasileiras, a União Europeia (UE) também iniciou estudos sobre possível medidas *antidumpings* e inquéritos sobre subvenções relativas a exportações americanas de etanol para a Europa, bem como políticas dos EUA acerca da produção e uso do etanol. Mais uma vez, o argumento da indústria local era que o VEETC não beneficiava os produtores de etanol, mas sim as refinarias, pois:

Importantly, domestic ethanol producers are not eligible for VEETC. That tax incentive is specifically made available to gasoline blenders, marketers, and other end users. Therefore, we believe that U.S ethanol producers should not be the focus of any potential European action. Moreover, VEETC will expire at the end of 2011, rendering the VEETC portion of this investigation and complaint irrelevant moving forward. (RFA, 2011).

A questão é se realmente teve peso a possibilidade de um contencioso entre Brasil e Estados Unidos no caso do etanol. Se o caso do algodão fosse determinante sentido, então em 2010 quando o Brasil divulgou a lista de retaliações talvez o Congresso norte-americano já pudesse utilizar esse argumento para não renovar os subsídios à produção de etanol em seu país. Por outro lado, sabemos que durante a formulação da *Farm Bill* de 2012, muitos dos subsídios condenados em contenciosos, apenas mudaram de “caixinha”, isto é, passaram a ter nova classificação perante a OMC para que assim pudessem ser considerados não nocivos ao comércio internacional.

4.2 A emergência de xisto como opção energética nos Estados Unidos

Outra perturbação externa está relacionada ao desenvolvimento do método de *fracking* (fracionamento hidráulico) e a perfuração horizontal que viabilizaram a extração de gás e petróleo de reservas que não tinham valor comercial. Com isso, os Estados Unidos enfrentam um boom de gás e petróleo de xisto, trazendo uma mudança estrutural para a economia energética do país nas próximas décadas.

A indústria do petróleo, por meio do *American Petroleum Institute* tem buscado evidenciar os ganhos econômicos do boom do xisto:

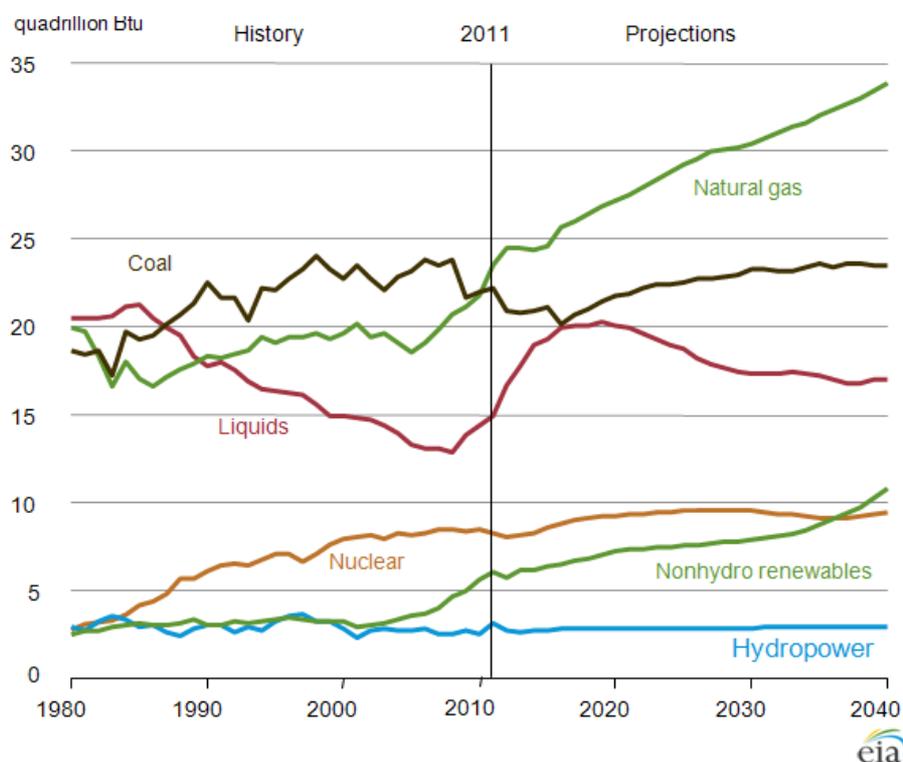
The benefits of shale energy development are indisputable. Nationwide, shale gas development was supporting 600,000 jobs in 2010, according to a December IHS-Global Insight report. Natural gas prices have fallen by half from their level three years ago. That is benefiting families that heat their homes with natural gas, as well as businesses and consumers that buy their electricity from utilities that generate it with natural gas. Low natural gas prices are also benefiting chemical manufacturers and other businesses that use natural gas as a raw material, and that is encouraging businesses to locate new facilities in America rather than overseas. (HOWARD FELDMAN....., 2012)

Segundo Moschini et al. (2012, p. 276), com baixo custo de produção, houve a queda drástica no preço do gás natural atingindo o ponto mais baixo em 10 anos em fevereiro de 2012, o equivalente a 23,8% do nível de preços em outubro de 2005. Além disso,

Shale gas has transformed natural gas economics in the U.S. Though figures differ by basin and producer, unconventional shale gas production is clearly profitable with gas prices in the range of \$4 to \$6 per million Btu (MMBtu). Conventional gas production, on the other hand, generally falls into a price range of \$6 to \$8 per MMBtu. Lower production costs foster lower natural gas prices. Although on the radar for only a few years, shale gas has already made a significant impact on the U.S. natural gas supply-demand balance. The latest statistics from the U.S. DOE show domestic natural gas production at the highest level since the early 1970s, despite Gulf of Mexico production at less than half of what it was only 10 years ago. The impact of shale has been even more evident in the assessment of the nation's gas resources. The Potential Gas Committee is an independent organization of industry experts and is the nation's foremost authority on the natural gas resource base. In its latest report, the PGC increased its assessment of potential gas resources by 39 percent, driven in large part by the reevaluation of production from shale. Similarly, when the U.S. Energy Information Administration made an upward revision to its latest estimate of net proved reserves of natural gas, it was the biggest upward revision on record. (TRAKHTENBERG, 2011)

Como ressaltou Trakhtenberg (2011), a EIA, em seu Annual Energy Outlook de 2011, incluiu o aumento da produção de gás natural em suas projeções, conforme é demonstrado no gráfico a seguir.

Ilustração 15– Produção de energia por tipo nos Estados Unidos, 1980-2040



Fonte: EIA, 2011

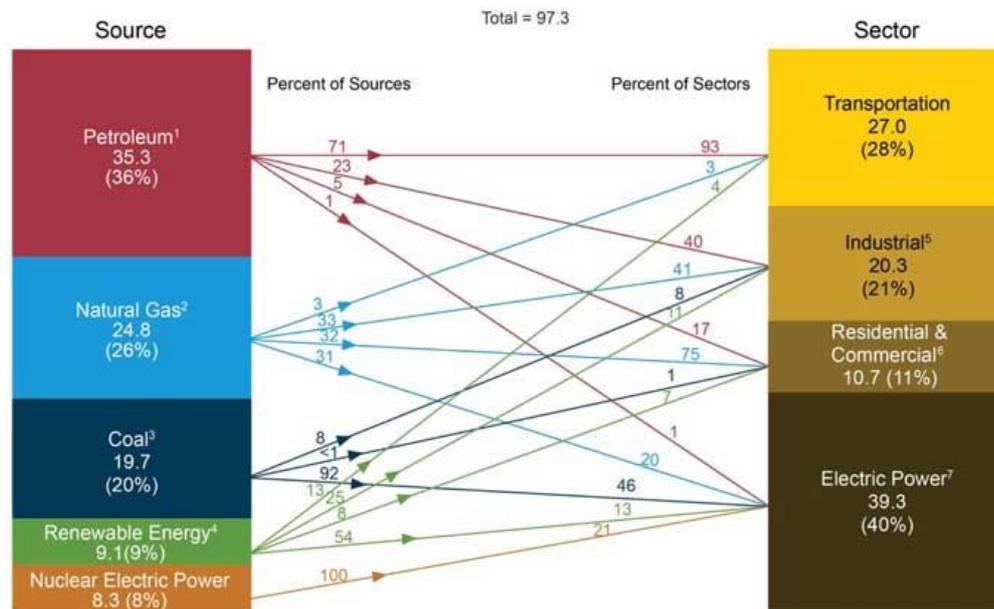
Em 2011, o setor de eletricidade foi o que mais consumiu energia com 39% do consumo nos Estados Unidos. O transporte correspondeu a 28% no mesmo período. Dentro do setor de transporte a fonte mais utilizada ainda é o petróleo com 93%, gás natural representa 3% e energia renovável 4%. A energia renovável é mais utilizada na geração de eletricidade (54%), seguida do uso industrial (25%), transporte (13%) e residencial/comercial (8%) (Ilustração 16).

É importante ressaltar que, nos Estados Unidos, o gás natural é também utilizado nas usinas para geração de energia na produção dos biocombustíveis.

Presently in the U.S., natural gas is used in refineries and ethanol plants to provide the power, steam, heat, and chemistry to support liquid fuel production. Examples include hydrogen (made by steam reforming of natural gas) for hydrodesulphurization of liquid fuels or natural gas used to provide steam and power at refineries and ethanol plants. GTI estimates that 1.37 EJ [exajoule] of natural gas are used to produce liquid transportation fuels (including 0.48 EJ for ethanol production). (LISS, 2004, p. 959).

Como o RFS prevê um aumento da produção de biocombustíveis, gera um aumento do uso de gás natural e fertilizantes neste processo produtivo. Logo, o aumento da oferta de gás, que diminui os custos da produção, poderia ser visto como benéfico ao setor dos biocombustíveis.

Ilustração 16 – Consumo de energia por fonte nos Estados Unidos, 2011 (quad. btu)



Obs.: As setas do lado esquerdo representam as porcentagens das fontes em direção ao seu setor de destino. Os números nas linhas do lado direito representam as porcentagens de cada setor que são originárias destas fontes.
Fonte: EIA, 2011.

As biofuels production increases, the total energy needed to process biomass into liquid fuel can be expected to increase. The resultant increase in energy demand will likely support higher energy prices. The two principal processing fuels used in the United States are natural gas and coal. Other fuels include electricity and biomass. The United States has been a net importer of natural gas since the early 1980s, although the vast majority of this gas comes via pipeline from Canada. However, recent technological breakthroughs in accessing gas shale have the potential to alter long-run U.S. natural gas supplies. As a result, processing energy has diminished as an issue for biofuels production. (SCHNEPF; YACOBUCCI, 2013, p. 26).

Além disso, existe um processo químico que pode, inclusive, transformar o gás natural em etanol. Ou seja, não seria o caso de substituir uma opção pela outra, mas de verificar os pontos de complementariedade entre as duas opções energéticas:

There is ongoing interest in new uses of natural gas to diversify the liquid transportation fuels mix, including: the gas-to-liquids (GTL) transformation to produce substitute gasoline or diesel fuels, or the use of substitute fuels such as methanol, ethanol, and dimethyl ether (DME). There are also direct chemical processes for converting natural gas to ethanol—requiring no input from agricultural or biomass materials—such as the Celanese TCX process, which incorporates an intermediate acetyl process technology. (LISS, 2004, p. 959).

Apesar disso, esse tipo de etanol gerado a partir do gás natural não está regulamentado nas normas do RFS, o que pode ainda demandar revisões desses processos e métodos utilizados na produção desse tipo específico de etanol.

Hybrid BTL/GTL processes that produce suitable “drop in” fuels or the Celanese TCX process for making ethanol, however, face challenges by not necessarily conforming to the policy framework and economic incentives (i.e., Renewable Identification Numbers) contained in U.S. renewable fuel standards (RFS). To date, regulations and incentives have served as a primary impetus for ethanol (or biodiesel) vehicle use. RFS policy refinements may be needed to enable new alternative liquid fuel innovations. (LISS, 2004, p. 960)

A questão é que o processo de extração do xisto com o novo método do *fracking* também é alvo de muitas críticas e controvérsias: há problemas de contaminação de lençóis freáticos, não há preparo para tratar a água contaminada, e há outros gases causadores do efeito estufa que podem escapar (*fugitive emission*) durante a extração. As regulações da EPA das emissões de gases de efeito estufa tem colaborado no sentido de mitigar esses efeitos.

Grupos ambientalistas também tem se mobilizado, apesar do gás natural ser mais limpo que carvão e petróleo. Um exemplo que podemos usar é o da Natural Resources Defense Council (NRDC):

Communities around the country are confronting an explosion in hydraulic fracturing—commonly known as “fracking”—and other controversial extraction techniques for oil and natural gas that are linked to air pollution, water contamination, and public health issues. For too long, these communities have had little or no defense against the companies that come in and start fracking without regard for its impact on the place or the people who live in it. Local citizens don’t want fracking, or want to restrict it, their voices should be heard and respected. NRDC’s Community Fracking Defense Campaign defends that right. (NRDC, 2014, p. 1)

Entretanto, ainda há muita especulação em relação ao fato de que o boom do xisto acabaria por ser uma opção mais viável para fontes convencionais de petróleo do que os biocombustíveis. Na defesa do setor do etanol, o argumento de Bob Dineen, durante uma audiência pública no *House Energy and Commerce Subcommittee on Energy and Power* no dia 23 de julho de 2013, foi:

While increased domestic oil production from fracking has also been a factor in reducing petroleum import dependence from 2005 levels, its role has been exaggerated by oil and gas proponents. Oil production from fracking is a relatively recent phenomenon, and U.S. oil production was actually declining steadily until 2009. Further, the scale of technically recoverable crude oil from U.S. shale resources needs to be placed in context. The 4.3 billion barrels of technically recoverable tight oil from the Bakken shale play (as estimated by the U.S. Geological Survey) is less than one year’s worth of crude oil consumption by U.S. refineries (U.S. refiner input of crude oil was 5.5 billion barrels in 2012). In any case, the recent boom in tight oil production from fracking doesn’t change the fact that fossil fuels are finite and exhaustible. The fracking boom has simply delayed the inevitable. (DINEEN, 2013)

Caso o RFS seja extinto ou não seja renovado em 2022, poderão ser observados impactos mais significativos relativos a produção de gás e petróleo de xisto para economia dos Estados Unidos de acordo com o estudo elaborado por Farzad Taheripour e Wallace Tyner

(2014) do Departamento de Agricultura da Purdue University:

the results of our simulations indicate that in the presence of shale resources elimination of RFS negatively affect biofuels and crop industries. However, in this case the livestock and food industries gains. While the RFS removal negatively affects crop industries, the impact is not large because using shale resources increases income and that generates a higher demand for food (including livestock product) which eventually prevents a big fall in demand for crops. (TAHERIPOUR; TYNER, 2014, P.12):

Dessa forma, podemos dizer que assim como a descoberta das reservas de pré-sal teve impacto na produção de etanol no Brasil, o boom de petróleo e de gás de xisto surgiu como forte argumento para que fossem extintos os subsídios à produção de biocombustíveis nos Estados Unidos. Porém, naquele momento em 2011, o xisto não foi razão suficiente para acabar com subsídios ao etanol, levando em conta que o aumento da produção de gás natural e a diminuição do seu preço também beneficia a indústria de etanol que utiliza gás natural no seu processo produtivo. Dessa forma, o aumento de opções de oferta de energia doméstica foi bem visto pelo governo, mas não foram excluídas opções já existentes, deixando o debate ainda em aberto.

4.3 As mudanças nas coalizões de governo: as eleições de 2010

Kingdon (1995) destaca que mudanças na composição da maioria do Congresso ou uma nova administração da Casa Branca tem efeito poderoso na mudança da agenda governamental. Isso gera novos temas proeminentes e outros são deixados de lado:

The new administration gives some groups, legislators, and agencies their opportunity – an open policy window – to push positions and proposals they did not have opportunity to push with the previous administration, and it disadvantages other players. The same is true of turnover of any political actors. The rise of a new congressional committee chair, and new members on a regulatory body all open windows for the advocates of proposals that might get a sympathetic hearing with the new cast of characters. (KINGDON, 1995, p. 168).

As eleições de 2010 mudaram a composição da maioria partidária do Congresso. No ano de 2010, os republicanos conquistaram a maioria dos assentos na Câmara dos Representantes e os democratas, apesar de perderem seis assentos, ainda mantiveram a maioria no Senado. Dos 94 novos membros da Câmara dos Representantes (*freshman class*), apenas 9 eram democratas. No Senado foram eleitos 13 novos, sendo um democrata.

Nas eleições de Illinois foram eleitos para a Câmara 11 republicanos e 8 democratas e para o Senado um republicano. Em Indiana, três democratas e seis republicanos conseguiram uma cadeira na Câmara e um republicano representara o estado no Senado. Em Ohio, oito

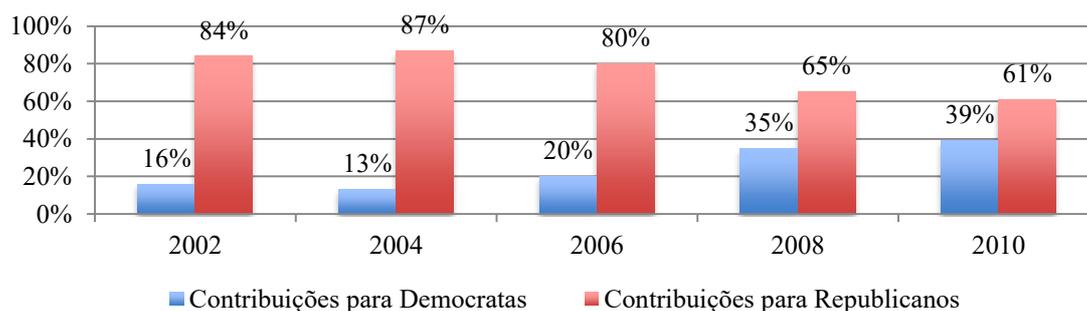
republicanos foram eleitos representantes nas 13 vagas em disputa, e outro para o Senado. Somente em Iowa os democratas superaram os republicanos ao eleger mais candidatos para a Câmara: três vitórias e duas derrotas. Nebraska elegeu três deputados, senador e governador republicanos. Situações semelhantes podem ser observadas nos demais estados localizados no *Corn Belt*, como Kansas, Kentucky, Michigan, Minnesota, South Dakota e Wisconsin.

Apesar dessas mudanças, Bob Dineen, presidente da RFA, afirmou que “*Ethanol has never been a partisan issue. Those defeated were replaced with equally strong advocates for ethanol*”, evidenciando que a derrota do Partido Democrata nas eleições para a Câmara dos Representantes não seria tão negativa para a cadeia produtiva do etanol (DINEEN, 2010). O presidente da *Growth Energy*, Tom Buis, também afirmou que o suporte ao etanol é bipartidário e continuaria apesar desse resultado.

Every election means change of some sort, but Congressional support for ethanol is bipartisan, and it will remain that way despite changes in the majorities of either chamber [...] Growth Energy is committed to reaching out to newly-elected members of Congress and helping them learn how domestic ethanol strengthens our economy and our national security. In the short-term, we intend to work with the current Congress on proposals such as Fueling Freedom, extending the ethanol tax credit, and expanding market access for domestic ethanol.” (BUIS apud NEELEY, 2010)

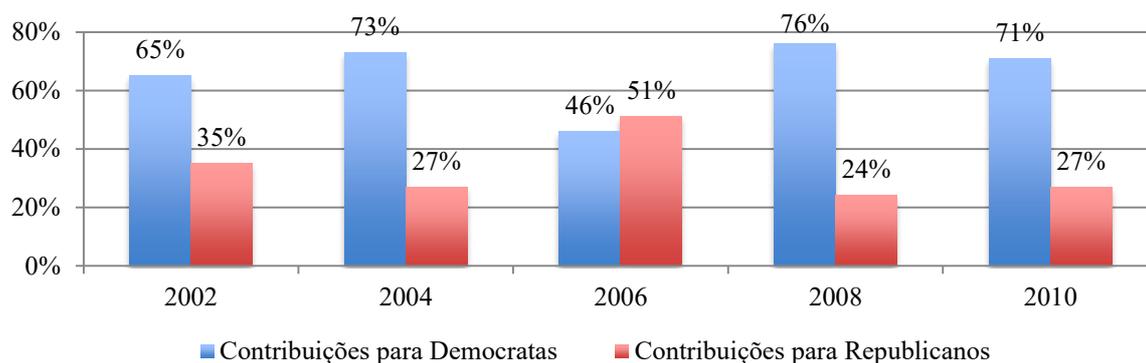
A despeito de o suporte ser bipartidário, é possível identificarmos o direcionamento do setor agrícola no apoio ao Partido Republicano com a média de 70% das doações de campanha para esse partido entre 2002 e 2010. Apesar disso, podemos notar uma tendência de queda para tais doações ao partido republicano, de 84% para 61% (Ilustrações 17). O setor de energias alternativas apresenta a média de 66% das doações ao Partido Democrata no mesmo período, com uma queda em 2006, mas que voltou a ser retomada em 2008 e 2010 (Ilustração 18). Por essa razão, podemos dizer que o caso do etanol é um caso interessante no que tange ao apoio bipartidário.

Ilustração 17- Doações de campanha dos Farm Bureaus por partido (2002-2010)



Fonte: CRP, 2015. Elaboração nossa.

Ilustração 18- Doações de campanha do setor de energia alternativa por partido (2002-2010)



Fonte: CRP, 2015. Elaboração nossa.

Porém, dentro do partido democrata também se identificou mudanças que podem alterar esse apoio:

Though Democrats may be chastened into a change of outlook, the election defeats fell in far greater numbers on the conservative Blue Dog Democrats than old-time liberals. Of the 54 members of the House Blue Dog coalition in this Congress, only 23 will return (with six seats undecided). Five left the House, and at least 20 were defeated in the election. The Blue Dogs are generally more hawkish on energy security and come from rural districts, and were solid biofuels supporters. (TSUNAMI..., 2010)

De todo modo, nas eleições de 2010, o setor do etanol teve vitórias importantes em ambos os lados como os senadores republicanos Chuck Grassley (R-Iowa); John Thune (R-SD); John Hoeven (R-ND), o qual era governador da Dakota do Norte entre 2000 e 2010 e forte defensor do E15, e o senador democrata Leonard Boswell (D-Iowa). O site *Biofuels Digest* também fez um balanço das eleições e ressaltou que:

The leadership of the House Algae Energy Caucus, Brian Bilbray of California and Jay Inslee of Washington, sailed through this election cycle. Senator Chuck Grassley faced only token opposition, and Senator John Thune of South Dakota was unopposed. Jerry Moran of Kansas moved up successfully from the House to the Senate. Rick Perry, who requested that the EPA waive the Renewable Fuels Standard in 2008, was elected to a third term as Governor of Texas, while Sam Brownback, a staunch friend of bioenergy while in the Senate, becomes the new Governor of Kansas. Leonard Boswell of Iowa survived a challenge to his House seat from Brad Zaun, who had opposed the biodiesel tax credit extension. (TSUNAMI..., 2010)

Neeley (2010) afirma que as maiores perdas para a indústria do etanol teriam ocorrido nos estados de Dakota. Em Dakota do Norte, o representante Earl Pomeroy (D-ND), que fazia parte dos Comitês de Agricultura e do *Ways and Means*, perdeu para Rick Berg (R-ND). Esse representante, juntamente com o representante John Shimkus (R-IL), foi responsável pelo Projeto de Lei H.R. 4940, o Renewable Fuels Reinvestment Act. Shimkus, porém, foi

reeleito. O *Biofuels Digest* também lamentou a derrota de Pomeroy mas também destacou outros nomes que farão falta a coalizão pró-etanol:

One of the most important casualties of the night was Senate Agriculture chairman Blanche Lincoln of Arkansas. Strong ethanol supporters Stephanie Herseth-Sandlin of South Dakota, Earl Pomeroy of North Dakota and Debbie Halvorson of Illinois were among Democratic casualties, while algal fuels leader Harry Teague lost his seat in New Mexico. (TSUNAMI..., 2010)

Com base nos dados do *Center for Responsive Politics* (CRP) podemos verificar que dos 20 congressistas mais favorecidos pelo setor de energia renovável na campanha (Tabela 6). Robin Carnahan, Rob Portman e Marco Rubio eram candidatos que não estavam ocupando cargos no Congresso. Sete deles não foram eleitos em 2011: Stephanie Herseth Sandlin (D-SD), Byron L Dorgan (D-ND), Earl Pomeroy (D-ND), Robin Carnahan (D-MO), Blanche Lincoln (D-AR), Todd Tiahrt (R-KS) e Arlen Specter (D-PA). Harry Reid (D-NV) se manteve como líder da maioria do Senado.

Tabela 6- Ranking dos candidatos mais favorecidos pelo setor de energia renovável em 2010

Rank	Nome do Candidato/a	Cargo no Congresso	Total recebido (US\$)
1	Reid, Harry (D-NV)	Senador	\$101.760,00
2	Boxer, Barbara (D-CA)	Senadora	\$60.949,00
3	Grassley, Chuck (R-IA)	Senador	\$39.450,00
4	Herseth Sandlin, Stephanie (D-SD)	Representante	\$30.499,00
5	Dorgan, Byron L (D-ND)	Senador	\$28.600,00
6	Pomeroy, Earl (D-ND)	Representante	\$26.050,00
7	Wyden, Ron (D-OR)	Senador	\$25.677,00
8	Thune, John (R-SD)	Senador	\$23.750,00
9	Carnahan, Robin (D-MO)		\$20.450,00
10	Bingaman, Jeff (D-NM)	Senador	\$19.000,00
11	Lincoln, Blanche (D-AR)	Senadora	\$18.344,00
12	Murkowski, Lisa (I-AK)	Senadora	\$17.250,00
13	Bennet, Michael F (D-CO)	Senador	\$17.200,00
14	Portman, Rob (R-OH)		\$16.700,00
15	Giffords, Gabrielle (D-AZ)	Representante	\$16.505,00
16	Tiahrt, Todd (R-KS)	Representante	\$16.320,00
17	Specter, Arlen (D-PA)	Senador	\$15.999,00
18	King, Steven A (R-IA)	Representante	\$15.450,00
19	Rubio, Marco (R-FL)		\$15.240,00
20	Blunt, Roy (R-MO)	Representante	\$15.200,00

Fonte: CRP, 2015. Elaboração nossa.

Em razão do resultado das urnas e do princípio de que a representação é partidária, a composição dos comitês também foi alterada. John Boehner (R-OH) se tornou Speaker da Casa dos Representantes; Representante Fred Upton (R-MI), novo presidente do Comitê de Energia e de Comércio da Câmara; o representante Dave Camp (R-MI) se tornou o novo presidente do Comitê *Ways and Means*; o representante Frank Lucas (R-OK), presidente da Comissão de Agricultura; a senadora Debbie Stabenow (D-MI), a presidente do Comitê da

Agricultura, Nutrição e Florestas. Dentre os congressistas mais favorecidos do setor de energia alternativa três estavam no Comitê de Agricultura, Nutrição e Florestas, dois no de Energia e Recursos Naturais, três no de Finanças, dois no de Comércio, Ciência e transporte.

Para fins de comparação, no caso do setor do petróleo, entre os 20 candidatos mais favorecidos na campanha de 2010 (Tabela 7) apenas sete tinham cargos no legislativo, sendo cinco senadores e dois representantes. Cinco desses candidatos estão entre os mais favorecidos do setor de energia alternativa neste mesmo ano. Quatro deles não foram eleitos: Blanche Lincoln (D-AR), Kenneth R Buck (R-CO), Sharron Angle (R-NV) e Bill White (D-TX).

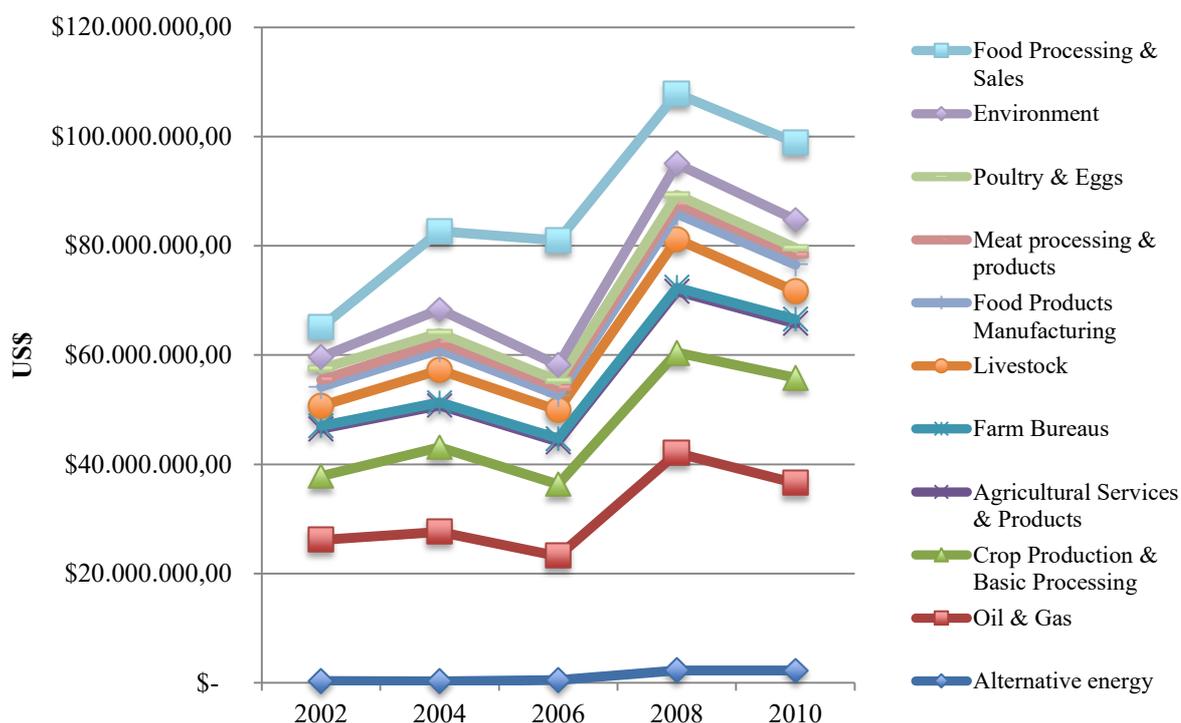
Tabela 7- Ranking dos candidatos mais favorecidos pelo setor de petróleo em 2010 (US\$)

Rank	Nome do candidato/a	Cargo no Congresso	Total recebido (US\$)
1	Lincoln, Blanche (D-AR)	Senadora	\$499.066,00
2	Vitter, David (R-LA)	Senador	\$473.150,00
3	Blunt, Roy (R-MO)	Representante	\$361.235,00
4	Murkowski, Lisa (I-AK)	Senadora	\$340.885,00
5	Pearce, Steve (R-NM)		\$329.520,00
6	Portman, Rob (R-OH)		\$324.494,00
7	Toomey, Pat (R-PA)		\$310.666,00
8	Fiorina, Carly (R-CA)		\$301.084,00
9	Pompeo, Mike (R-KS)		\$271.710,00
10	Hoeven, John (R-ND)		\$269.589,00
11	Flores, Bill (R-TX)		\$245.078,00
12	Boren, Dan (D-OK)	Representante	\$240.950,00
13	Rubio, Marco (R-FL)		\$225.138,00
14	Buck, Kenneth R (R-CO)		\$211.129,00
15	Angle, Sharron (R-NV)		\$206.608,00
16	Landry, Jeff (R-LA)		\$198.950,00
17	Cornyn, John (R-TX)	Senador	\$197.975,00
18	Gardner, Cory (R-CO)		\$195.950,00
19	Burr, Richard (R-NC)	Senador	\$195.500,00
20	White, Bill (D-TX)		\$186.633,00

Fonte: CRP, 2015. Elaboração nossa.

Analisando as doações de campanha realizadas pelos grupos que fazem parte de nosso subsistema durante as eleições de 2002 a 2010 podemos ter uma ideia das diferentes estratégias entre eles (Ilustração 19).

Ilustração 19- Contribuições totais para campanhas eleitorais por tipo de indústria, 2002-2010



Fonte: CRP, 2015. Elaboração nossa.

Diante dos setores selecionados, o setor de energia alternativa tem sido o que menos faz doações a campanhas. Já o setor de alimentos processados, do qual o GMA faz parte, foi o que mais gastou com financiamento de campanhas, seguido pelos grupos que defendem causas relativas ao meio ambiente. Atrás do setor de alimentos processados, seguem outros grupos que também são contrários ao etanol na seguinte ordem: Frango e Ovos, Carne processada, Alimentos manufaturados, Pecuária. Porém vale ressaltar que os setores ligados a agricultura gastam mais que o setor da indústria do petróleo. Todos os setores contrários a políticas ligadas ao etanol fizeram mais doações ao Partido Republicano, conforme Tabela 8.

De todo modo, esses *advocay groups* tendem a focar nos novos membros a fim de conseguir o seu apoio, fazendo um trabalho informativo-educacional de seus interesses, como afirma Bob Dineen:

The results of the November election have brought more than 100 new members of both the House and the Senate to Washington. These new members will bring with them new ideas and new priorities. Some will be intimately familiar with issues important to the ethanol industry. Others will not be as familiar. Nevertheless, the RFA will do what it has done for the past 15 Congresses and work with our member companies to educate new and veteran lawmakers alike on the importance of a domestic ethanol industry and the potential of ethanol technologies to come. (DINEEN, 2011).

Tabela 8 - Contribuições para campanhas eleitorais por indústrias em 2010 (em US\$)

Industry	Total Contributions	Contributions from Individuals	Contributions from PACs	Soft/outside Money	% to Dems	% to Repubs
Alternative energy	\$2,245,911	\$1,541,791	\$658,370	\$45,750	71%	27%
Oil & Gas	\$34,294,754	\$20,095,025	\$11,586,143	\$2,613,586	22%	77%
Crop Production & Basic Processing	\$19,302,739	\$11,436,819	\$6,681,640	\$1,184,280	42%	57%
Agricultural Services & Products	\$9,940,885	\$3,897,391	\$6,031,194	\$12,300	41%	58%
Farm Bureaus	\$774,623	\$50,944	\$723,679	\$0	35%	65%
Livestock	\$5,146,525	\$4,227,697	\$828,878	\$89,950	30%	70%
Food Products Manufacturing	\$4,840,303	\$2,226,695	\$2,010,123	\$603,485	29%	70%
Meat processing & products	\$1,799,915	\$1,141,139	\$638,776	\$20,000	28%	72%
Poultry & Eggs	\$1,261,870	\$392,666	\$743,800	\$125,404	40%	60%
Environment	\$5,151,873	\$3,238,780	\$1,109,949	\$803,144	90%	10%

Fonte: CRP, 2015. Elaboração nossa.

Pensando justamente nesses novos membros é que essas coalizões se organizam e produzem materiais que servem de e guia para fornecer informações sobre a história, os desafios e as demandas do setor, conforme é ressaltado no *Ethanol Factbook*:

Originally published in 1996, the Ethanol Fact Book is prepared each new Congress to provide public policy makers, industry leaders, the media, related industries, and consumers with an historic and current foundation of peer-reviewed and resource-based knowledge about ethanol. (THE CLEAN FUELS DEVELOPMENT COALITION, 2010, p.1)

Assim como argumentou Kingdon (1995), a mudança na coligação governamental pode gerar uma janela de oportunidade, mas o que muitos grupos de interesse fazem é buscar candidatos e fazer doações aqueles políticos que tem mais afinidades com suas demandas. Isso porque conforme declarou o Rep. Thomas Downey (D-NY): “*Money doesn’t buy a position. But it will definitely buy you some access so you can make your case.*” (apud KIM, 2008, p.13-14). O fato de os grupos pró-etanol terem diferentes estratégias, ou seja, enquanto os grupos produtores de milho apresentam um volume bem maior de doações e destinam suas

contribuições aos republicanos, os grupos ligados a energia alternativa tem um volume muito menor de doações e estas são direcionadas aos membros democratas, os quais perderam a maioria na Câmara em 2010. Essas questões podem ter abalado o acesso que Downey se refere, principalmente em relação aos novos membros com menos afinidade ao etanol.

Vale ressaltar que as primeiras visitas, em agosto de 2011, do presidente Obama, já em campanha para as eleições de 2012, foram a três dos quatro principais estados produtores de etanol, Minnesota, Iowa e Illinois, que concentram 42% da produção nacional. Alguns estados-chave como Ohio, Minnesota, Wisconsin e Michigan que possuem fortes vínculos com a indústria do etanol e estão atentos aos candidatos e suas posturas frente aos próximos desafios do setor, conforme também se pode verificar nas prévias para escolha dos candidatos dos partidos em Iowa. O resultado de Iowa tem muita influência sobre os demais Estados e para ganhar em Iowa, um candidato, seja republicano ou democrata, deve apoiar o etanol, reforçando o argumento que as políticas ligadas ao etanol tem apoio bipartidário derivado da questão geográfica.

4.4 A crise de 2008 e os cortes orçamentários para recuperação econômica

A ACF admite que mudanças em um subsistema também podem alterar outros subsistemas. Além disso, como afirma Kingdon (1995, p. 186) existem situações que geram janelas de oportunidade previsíveis: *“some formal requirements create open windows on a schedule – renewals, the budget cycle, and regular reports and addresses. Many governmental programs expire on a certain date and must be reauthorized.”*. Nessa linha, Peters (2010) ressalta que:

The budget constraint is related more generally to the state of the economy. Constraint is not entirely due to the shape of the larger economy, but when the economy is not growing rapidly, when government revenues fall off and various entitlement expenditures rise, the budget constraint becomes sever. (PETERS, 2010, p. 108)

A crise financeira de 2008 deixou muitas sequelas no sistema financeiro mundial. Os Estados Unidos precisavam de medidas para voltar a crescer e superar essa crise. Por essa razão, a comissão de assuntos fiscais (Simpson-Bowles) sugeriu, em dezembro de 2010, acabar com os subsídios agrícolas no plano que fez para ajuste fiscal das contas públicas em um período de dez anos (UNITED STATES, 2010, pp. 17, 45 e 46).

Obama e líderes congressistas tentaram, sem sucesso, conter o crescimento da dívida norte-americana. Por isso, no dia 2 de agosto de 2011, foi criado um Comitê Bipartidário para Redução do Déficit Fiscal, o “Super Comitê”, para equilibrar o orçamento federal e diminuir a dívida pública e o déficit fiscal dos Estados Unidos, composto por seis democratas e seis republicanos. Faziam parte desse comitê seis membros do Senado e seis representantes: Sen. Patty Murray (D-WA), Sen. Max Baucus (D-MT), Sen. John Kerry (D-MA), Sen. Jon Kyl (R-AZ), Sen. Rob Portman (R-OH), Sen. Pat Toomey (R-PA), Rep. Xavier Becerra (D-CA), Rep. Jim Clyburn (D-SC), Rep. Chris Van Hollen (D-MD), Rep. Jeb Hensarling (R-TX), Rep. Fred Upton (R-MI), Rep. David Camp (R-MI). Segundo Thurber (2012), os doze membros representavam poderosos comitês-chave do Senado e da Câmara, e apresentavam extensivo conhecimento e vasta experiência individual e coletiva em questões relativas a redução de déficit. Seus trabalhos iniciaram dia 8 de setembro de 2011.

Este comitê deveria apresentar, até o dia 23 de novembro daquele ano, uma proposta com o objetivo de cortar US\$ 1,5 trilhão ao longo dos próximos dez anos no orçamento federal para redução do déficit dos Estados Unidos, além de US\$ 917 bilhões em cortes imediatos. (THURBER, 2012). Enquanto o “Super Comitê” se voltava para os cortes, as coalizões de defesa ligadas a agroindústria e ao etanol lutavam para manter seus privilégios. Assim, esse processo deixou lobistas lutando com todas as forças para salvar seus programas e fontes de financiamento desses cortes orçamentários ou pelo menos minimizar os danos.

A RFA buscou sua defesa justamente atacando a indústria de petróleo. Em carta enviada ao Super Comitê em 20 de setembro de 2011, Edward Hubbard Jr defendeu que:

If the committee is truly seeking to eliminate wasteful and market-distorting spending, we urge you to begin by rescinding permanent tax subsidies for the oil industry. Several tax loopholes, such as the Section 199 deduction for all oil and gas activity, the deduction for intangible drilling costs, and the depletion allowance for oil and gas wells, are available only to oil and gas companies and further strengthen the monopoly these companies have on the nation's gasoline market. Removing these and other provisions would save at least \$40 billion over the next decade – a pittance compared to the annual profits of oil companies – and significantly contribute to debt reduction efforts while simultaneously helping level the playing field for existing and emerging renewable fuel technologies. (RFA, 2011)

A indústria do petróleo também havia se posicionado para evitar quaisquer cortes em seus subsídios. Em sua defesa, o API argumentava que esta indústria era responsável por 9,2 milhões de empregos nos Estados Unidos e que 7,7% da economia de seu país, o que valeria dizer mais de 86 milhões de dólares por dia, além de terem investido desde 2000 cerca de 2 trilhões de dólares em projetos que incluíam alternativas energéticas. Em carta enviada ao

Super Comitê, em novembro de 2011, o Conselheiro Tributário da API Brian Johnson defendia que:

We need to reinforce the idea that the oil and natural gas industry can be part of the solution to our national jobs crisis and deficit reduction, the exact issues Congress and the Super Committee are addressing. We're one of the few industries that have created jobs throughout the recession, and we generate about \$86 million every day in federal revenue and could do much more of both with the right policies. In 2010 we directly contributed more than \$470 billion to the U.S. economy in spending, wages and dividends. That's half the amount of the 2009 "stimulus" package. [...] Taking aim at our cost recovery deduction, Section 199 that all U.S. manufacturers get – could decrease investment in new domestic oil and natural gas development and jeopardize 165,000 jobs by 2020 and more than 10 percent of U.S. oil and natural gas productive capacity by 2017. [...] A political decision to favor one type of industry over another through our tax code, or to single out a single industry – or a handful of companies, as has been suggested for the five largest oil and natural gas producers – is not a serious tax strategy. We understand that the Super Committee is searching for ways to increase revenue, and we're open to discussing broad tax reform that preserves the cost recovery mechanisms that are part of the bedrock of a national income tax system – and critical to future investment in new production and new jobs. (JOHNSON, 2011).

O lobby agroindustrial também passou para a ofensiva, lançando planos para "redução do déficit", os quais, potencialmente, poderiam oferecer aos agricultores um negócio muito mais lucrativo do que eles estão recebendo agora. As propostas partiram da *NCGA, American Soybean Association*, bem como do *National Cotton Council*.

Críticos dos subsídios agrícolas, tanto de dentro do Congresso e do exterior, teriam pressionado pelo fim do Programa de Pagamento Direto destinado aos agricultores, independentemente das plantações atuais, condições de mercado ou necessidade econômica, isso porque, quanto mais terras um agricultor possui, mais dinheiro ele recebe a cada ano. Esses pagamentos diretos saem dos bolsos dos contribuintes e consumidores. É por isso que, desde o presidente Barack Obama até o Líder da maioria do Senado Harry Reid (D-Nev) e vários grupos interesse, dentre eles o *Environmental Working Group*, se posicionaram a redução ou eliminação desses pagamentos diretos.

No entanto, os grupos de interesse agroindustriais estariam se esforçando para transferir os gastos que eram destinados aos pagamentos diretos em função de algum outro programa. A *American Farm Bureau Federation* reconheceu que alguns programas agrícolas deveriam ser cortados, mas sugeriu que deveriam priorizar três áreas: subsídios agrícolas tradicionais, principalmente os pagamentos diretos; programas de conservação; e programas de nutrição, como o *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP). De todo modo, os comitês de Agricultura do Senado e da Câmara dos Representantes enviaram uma carta, no dia 14 de outubro de 2011, para o Super Comitê recomendando o corte de US\$ 23 bilhões nas despesas ligadas à agricultura:

Commodity program spending represents less than one quarter of one percent of the Federal Budget, and actual Commodity Title spending has been almost \$25 billion below Congressional Budget Office projections at the time the 2002 and 2008 Farm Bills were passed. Crop insurance underwent \$6 billion in reductions through the most recent renegotiation of the Standard Reinsurance Agreement, \$6 billion in cuts in the last Farm Bill and \$2 billion in the 2002 Farm Bill. This totals \$14 billion since the passage of the Agriculture Risk Protection Act in 2000. Conservation has been cut by over \$3 billion during the last five years. The Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) was cut by nearly \$12 billion in the last Congress to offset other spending. In addition, there are also 37 programs, totaling nearly \$10 billion, which expire and have no baseline into future years. (HOUSE COMMITTEE ON AGRICULTURE, 2011)

Na carta, ressaltaram ainda sua intenção de enviar ao Super Comitê uma legislação detalhada até 1º de novembro para alcançarem esses cortes. Tal legislação sugeriu que estariam negociando a *Farm Bill* de 2012, porém esta ficou conhecida como “*Secret Farm Bill*”, pois estariam contornando o processo regimental sem dar atenção à opinião pública. Em 18 de novembro, foram divulgadas pelo *Environmental Working Group*, as resoluções que teriam sido negociadas para esta proposta. Neste documento estavam previstos vários programas de subsídios a energia e os valores que receberão anualmente:

Tabela 9- Programas de energia presentes na recomendação para do Comitê de Agricultura do Senado para o Super Comitê, 2011

Nome do Programa	Valor por ano
Rural Energy for America Program	US\$ 45,000,000.00
Biomass Crop Assistance Program (BCAP)	US\$ 75,000,000.00
Biobased Markets Program	US\$ 2,000,000.00
Biorefinery Assistance Program	US\$ 75,000,000.00
Biodiesel Fuel Education Program	US\$ 1,000,000.00
Biomass Research and Development Initiative (BRDI)	US\$ 20,000,000.00
Community Wood Energy Program	US\$ 2,000,000.00
Feedstock Flexibility Program for Bioenergy Producers	quanto for necessário

Fonte: U.S. Senate Committee on Agricultural, Nutrition & Forestry. Elaboração nossa

Porém, por não terem alcançado um acordo sobre os cortes orçamentários, em 21 de novembro de 2011 foi anunciado o fim do Super Comitê. Por qual razão o Super Comitê falhou? Thurber (2012) argumenta que

The primary reasons for the failure of the Supercommittee were both internal and external to Congress: the president and party leaders did not show strong leadership, public opinion was not enthusiastic about its goals, interest groups wanted the status quo (no change for their favorite spending and tax programs), and the ideological gaps between the two parties were insurmountable. (THURBER, 2012, p. 3).

Os presidentes dos Comitês de Agricultura do Senado e da Câmara dos Representantes, Debbie Stabenow e Frank Lucas, declararam que:

House and Senate Agriculture Committee leaders developed a bipartisan, bicameral proposal for the Joint Select Committee on Deficit Reduction that would save \$23 billion. However, the Joint Select Committee's failure to reach a deal on an overall deficit reduction package effectively ends this effort. We are pleased we were able to work in a bipartisan way with committee members and agriculture stakeholders to generate sound ideas to cut spending by tens of billions of dollars while maintaining key priorities to grow the country's agriculture economy. We will continue the process of reauthorizing the Farm Bill in the coming months, and will do so with the same bipartisan spirit that has historically defined the work of our committees. (HOUSE COMMITTEE ON AGRICULTURE, 2011)

O fracasso do “Super Comitê” não teria sido uma surpresa para muitos dentro do *Beltway*. Em nota oficial, a RFA já demonstrava preocupações sobre disposições fiscais que deveriam expirar em 2011, incluindo as relativas ao etanol:

The supercommittee's success or failure has little bearing on American ethanol production. When the forward-looking compromise on ethanol tax incentives reached this summer by Senators Thune and Klobuchar was no longer a viable option, lawmakers and the ethanol industry alike moved forward with the understanding that the existing blenders' credit and secondary tariff on imported ethanol would expire at the end of the year. That continues to be the case today. The RFA will continue to seek opportunities to accelerate the commercialization of cellulosic and advanced ethanol production and modernize America's fueling infrastructure through the installation of blender pumps and other alternative fuel infrastructure. Unfortunately, the supercommittee's failure to move forward on budget-balancing policies likely means that American taxpayers will continue to subsidize very mature oil and fossil fuel technologies to the tune of billions of dollars a year. Only when a truly level playing field in energy exists can the full economic, environmental and energy security benefits of ethanol and renewable fuels be fully realized. (RFA, 2011).

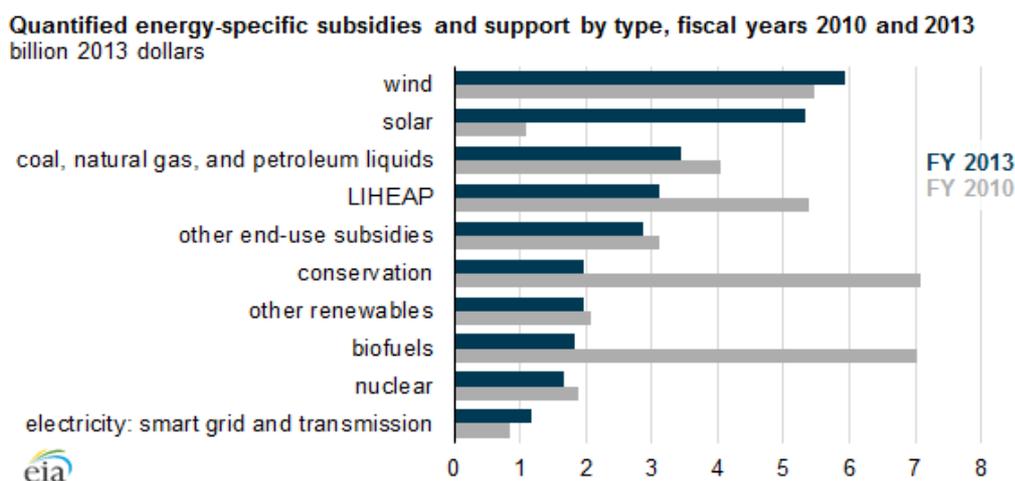
Vale atentar para o fato de que quando VEETC não foi renovado, outros subsídios e incentivos foram mantidos no orçamento federal. No gráfico abaixo, podemos verificar o total de subsídios de acordo com o tipo de energia nos anos fiscais de 2011 e 2013 segundo a EIA. No caso dos biocombustíveis podemos notar a maior redução, de 45% para menos de 12%, principalmente devido a eliminação do VEETC. O setor do petróleo, carvão e gás natural teve uma redução, mas bem menos significativa de menos de 1 bilhão de dólares (Ilustração 20).

Segundo EIA, os gastos com pagamentos diretos cresceram de 39% para 44% do total, refletindo o deslocamento dos subsídios para combustíveis líquidos renováveis, como etanol, para as energias solar, eólica e elétrica. No geral houve uma redução de 46% para 42% nas despesas fiscais.

Assim, apesar da mobilização desses grupos de interesse da coalizão do etanol, o Super Comitê não foi responsável por decidir pelo fim ou renovação do VEETC. O fato de

esse incentivo já estar previsto para terminar no final de 2011 (*sunset law*) pode ter sido mais decisivo para que este não tenha sido encerrado enquanto outros subsídios a indústria do petróleo tenham permanecido, além disso outros benefícios previstos na *Farm Bill* para o etanol celulósico permaneceram, além do RFS.

Ilustração 20- Subsídios e apoio quantificados por tipo de energia específico, anos fiscais 2010 e 2013



Fonte: EIA, 2015. Disponível em: <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=20352>>

4.5 O debate “Food vs Fuel”

O debate “*Fuel vs Food*” trata da associação da alta das commodities ao desvio de plantações para cultivo de milho para produção de etanol, o qual se tornou emblemático a partir de 2007 e a crise das *Tortillas* no México, pois trouxe prejuízos aos países em desenvolvimento dependentes das importações de alimentos.

Schnepf (2013) entende que em 2005 surgiu um contexto muito favorável para o aumento da produção e lucratividade da indústria do etanol nos Estados Unidos pois os preços do milho estavam muito baixos:

The combination of high ethanol prices and relatively low corn prices that began in late 2005 and persisted through 2006 and into 2007 created a period of “unique” profitability for the U.S. ethanol industry. At that time, a 40-million-gallon nameplate ethanol plant costing approximately \$60 million could recover its entire capital investment in less than a year of normal operations. In addition, the establishment of the first RFS—by guaranteeing a market for new ethanol production—removed much of the investment risk from the sector. As a result of this “perfect storm” of policy and market events, investment money flowed into the construction of new ethanol plants, and U.S. ethanol production capacity (either in existence or under construction) more than doubled in just four years, rising from an estimated 4.4 bgals produced in 81 plants in January 2005 to 10.6 bgals produced in 170 plants by January 2009. The ethanol expansion was almost entirely in dry-mill corn processing plants. As a result, corn’s role as the primary feedstock used in ethanol production in the United States continued to grow. In 2006, corn use

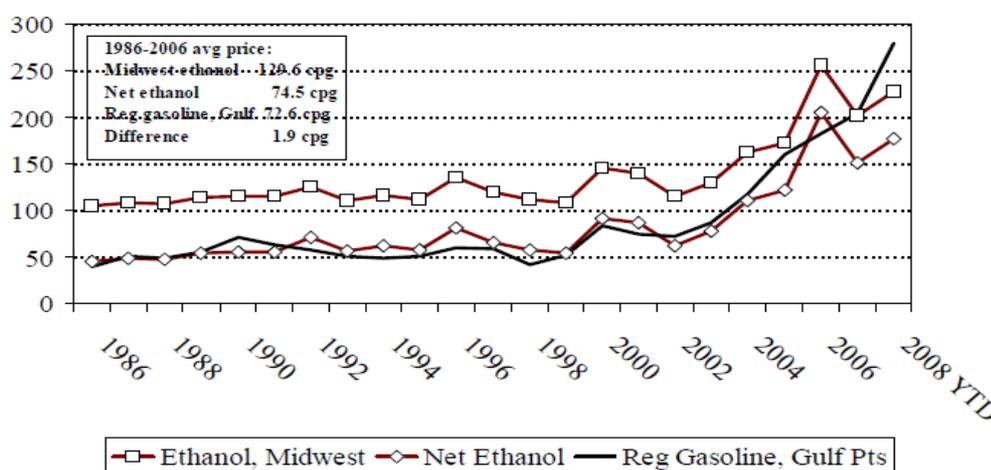
for ethanol nearly matched U.S. corn exports at about 2.1 billion bushels. In 2007, U.S. corn exports hit a record 2.4 billion bushels; however, by then corn-for-ethanol use had jumped to over 3 billion bushels. For the first time in U.S. history, the bushels of corn used for ethanol production would be greater than the bushels of corn exported. (SCHNEPF, 2013, p. 11)

Já no final de 2006 o cenário começa a apresentar uma nova realidade, com tendências de alta no preço das commodities, não só do milho. Esses preços teriam atingido seu pico em 2008.

Meanwhile, prices for many agricultural commodities—including nearly all major U.S. program crops—started a steady upward trend in late 2006. Then, in early 2007, the upward trend for commodity prices turned into a steep rise. By mid-2008 market prices for several agricultural commodities had reached record or near-record levels. In particular, both corn and crude oil hit record high prices in both spot and futures markets, thus symbolizing the growing linkage between U.S. field crops and energy markets. (SCHNEPF, 2013, p. 17)

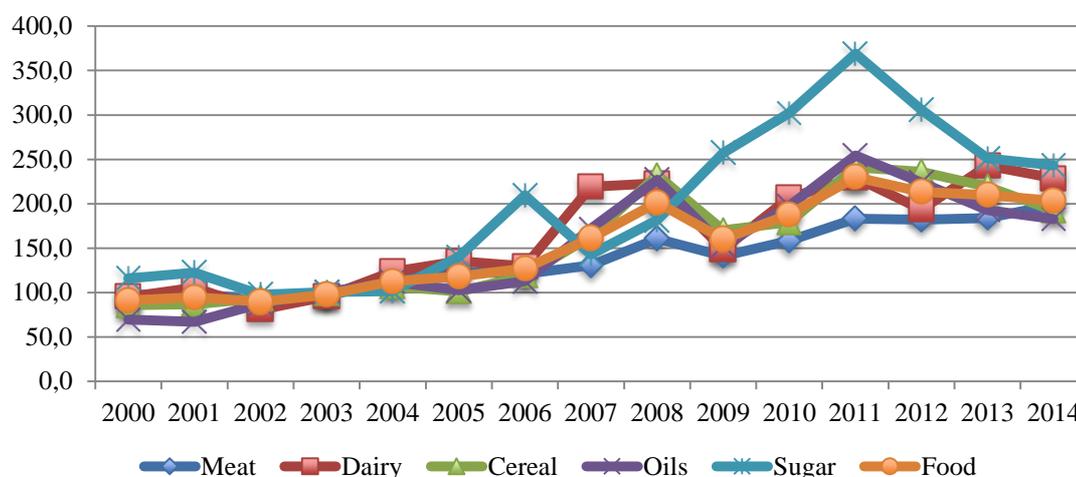
Em termos de comparação, segundo dados da Oil Price Information Service (OPIS) e EIA, entre 1986 e 2006, o preço médio etanol no Centro-Oeste era US\$1.296 por galão sendo que o preço líquido do etanol era US\$0.745, enquanto o preço médio da gasolina regular no Golfo era de US\$0.726 por galão. Na Ilustração 21 podemos observar o aumento crescente do preço do etanol atingindo seu pico em 2006.

Ilustração 21- Spot Market Midwest Ethanol and Gasoline Prices, 1986-2008



Fonte: Oil Price Information Service (OPIS); EIA (*apud* URBANCHUK, 2008).

Nesse sentido, a tendência de alta e a volatilidade dos preços das *commodities* (gráfico) são objeto de preocupações crescentes nos últimos anos. Em 2006, o Índice de Preços de Alimentos da FAO estava em 127,2 pontos. Subiu para 201,4 pontos em 2008; caiu para 160,3 em 2009. Bateu em 229,9 em dezembro de 2011, puxado principalmente pela alta do açúcar (Ilustração 22).

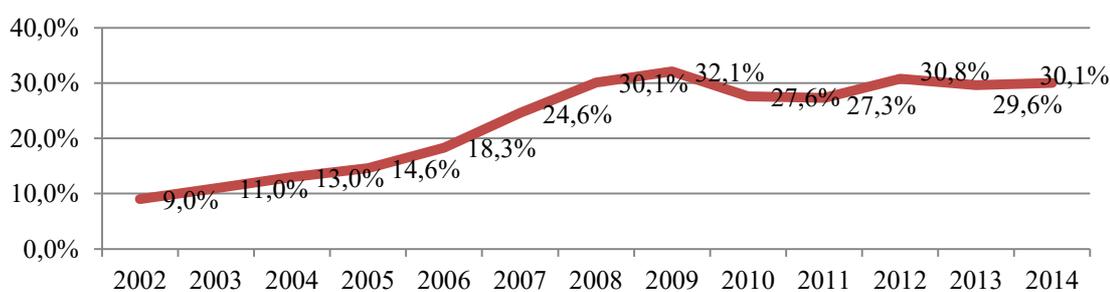
Ilustração 22 - Food Commodity prices index (2002-2004=100)

Fonte: FAO, 2014

Muito se questionou a respeito do impacto da produção de etanol no preço do milho e outros alimentos. Na época mais polêmica, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) também demonstraram preocupação sobre o cenário. Assim como ressaltam Babcock e Fabiosa (2011, p.1)

How much does corn ethanol affect food prices? This question never seems to be satisfactorily answered. Opponents of ethanol often argue that the ethanol industry only exists because it is subsidized, that its existence increases the price of corn, and that food prices are higher because corn is an important food ingredient and livestock feed. Ethanol supporters argue that higher corn prices have a small impact on food prices because the value of corn makes up such a small share of the final consumer food dollar. Some dispute the link between ethanol production and corn prices when they argue that the production of ethanol also produces distillers grains—a valuable livestock feed—and that U.S. farmers have been able to keep up with increased corn demand by increasing yields and planting more acres of corn. (BABCOCK; FABIOSA, 2011, p.1).

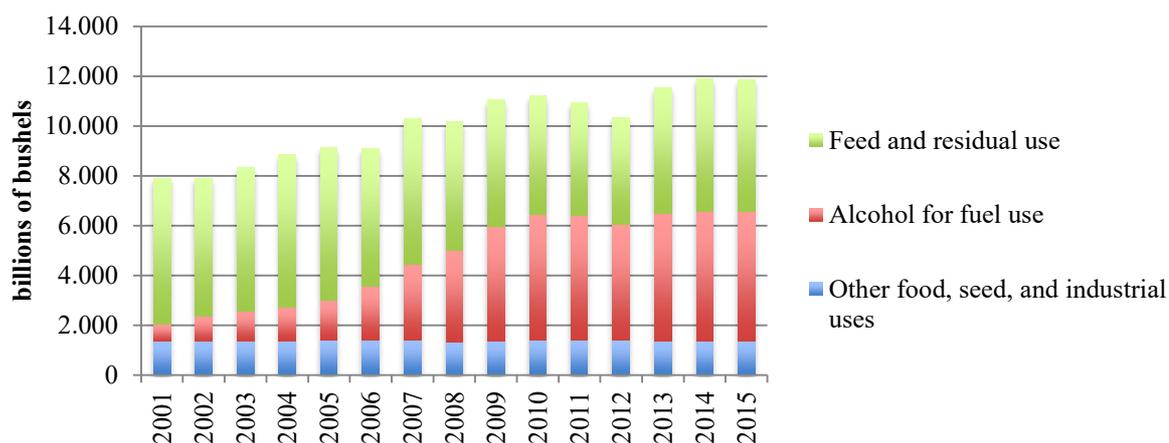
Segundo dados presentes no World of Corn, produzido pela NCGA, desde 2009, cerca de 30% da produção de milho é destinada para o etanol, conforme Ilustração 23 a seguir.

Ilustração 23- Uso do milho para etanol nos Estados Unidos, 2002-2014

Fonte: NCGA - World of Corn. Elaboração nossa.

Quando verificamos a produção de milho nos Estados Unidos de 2001 a 2015, podemos observar que a produção teve um pico em 2007, outro em 2009-2010 e atualmente também tem atingido alto nível de produtividade. Os dados do USDA na Ilustração 24 confirmam os dados da NCGA no sentido de que após 2009 existe uma estabilidade da quantidade de milho destinada à produção de etanol.

Ilustração 24- Uso do milho por segmento nos Estados Unidos, 2001-2015



Fonte: USDA, 2015 Elaboração nossa.

De todo modo, os produtores de alimentos processados, liderados pela GMA optaram por apontar o etanol como o grande vilão da alta dos preços do milho. Segundo Bevill (2008) e Farseta (2008), a grande campanha *Food vs Fuel* foi arquitetada pelo *Glover Park Group*, uma empresa de Relações Públicas contratada em março de 2008 pela GMA por 300 mil dólares (50 mil dólares por mês num contrato total de 6 meses). Isso ocorreu após perceberem que “*rising food prices create a window to change perceptions about the benefits of biofuels*”. (Farseta, 2008). A ideia era formar uma “*a global center-left coalition*” contra o etanol e ainda contratar experts para que fizessem seus estudos concluindo que o etanol era o causador de fome e pobreza no mundo:

whatever intellectual justification might still exist for corn-based ethanol among policy elites,” including through “third party research” shaped by the PR firm; launching a website; and possibly creating a “costumed ‘mascot’ ... to draw attention and distribute advocacy materials at local supermarkets. (FARSETA, 2008)

A GMA também havia renovado seus contratos com outros escritórios de lobby como Dutko Worldwide. Toda essa ação fez com que o gabinete do Sen. Chuck Grassley (R-IA) se manifestasse alegando que

GMA has concluded that rising food prices, global shortages of basic commodities, and new studies on the environmental impacts of corn ethanol create a window to change perceptions about the benefits of bio-fuels and the mandate and, ultimately,

to build a groundswell in support of freezing or reversing some provisions of the 2007 Energy Bill (GRASSLEY, 2008 apud BEVILL, 2008)

O Sen. Grassley tentou pressionar membros da GMA que estão localizados em Iowa, como Cargill, Archer Daniels Midland:

I'm calling on companies who are members of the Grocery Manufacturers Association to protest the trade association's target and tactics [...] Every employee of these member companies can join in. We've got to speak truth to power and fight back against this smear campaign. [...] The propaganda being used by the Grocery Manufacturers Association and its high-paid lobbying firms in Washington, D.C., is patently false and should be disavowed. Administration officials with the Department of Energy, U.S. Department of Agriculture and the President's Chairman of the Council of Economic Advisers have all determined that the production of biofuels has had only a small impact on the rise in retail food prices domestically and globally. The facts prove that the rising cost of energy, worldwide economic growth, global weather problems, rising marketing costs, and the weak U.S. dollar all have a far greater impact on rising food prices than biofuels. (GRASSLEY, 2008 apud BEVILL, 2008)

Esse debate conseguiu afetar internamente as coalizões a favor dos subsídios. Uma evidência de mudança foi justamente o surgimento da *Growth Energy* em 2008 a fim de tentar combater mais veementes tais críticas. A *Growth Energy* destacou em seu website que grande parte da especulação gerada sobre se o etanol era o grande causador da crise dos alimentos foi em função do *lobby* da GMA:

In 2008, the Grocery Manufacturers Association (GMA) – representing the world's largest grocery makers – launched a smear campaign against the ethanol industry in an attempt to blame the rising cost of food on American ethanol producers. Since then, countless academic, economic and government studies have disproven the food vs. fuel myth, concluding that Wall Street speculators, high oil prices and the high costs of manufacturing, packaging and transporting all have far more impact than ethanol on the grocery prices that everyday Americans pay. Despite the facts, proven over and over again, that there is no substantial link between ethanol production and grocery prices, there are those who are still actively trying to stoke illegitimate fears that demand for corn ethanol will somehow drive up food prices. (GROWTH ENERGY, 2015)

Outros grupos ambientalistas como *Friends of the Earth* e NRDC também se posicionaram no debate. No caso da NRDC, o diretor de Políticas para energias renováveis, Nathanael Greene, argumentou que esse debate deveria direcionar os subsídios à produção de etanol para insumos que não competissem com alimentos.

We can, and must, move biofuels as quickly as possible to non-food biomass grown and harvested in ways that does not aggravate the competition for land; we have to do this both to fight global warming and to disentangle biofuels from food prices. But scapegoating biofuels just distracts us from the policies that move the big levers. I'm not a hunger or poverty policy expert, but it seems obvious to me that in the short term dramatically increased food aid is key. And in the mid- to long-term keys would include ag development aid, better nutrition policy here at home to change our diet, and reducing oil consumption through vehicle efficiency, VMT reduction, electrification of transportation, and getting biofuels from non-food crops. (GREENE, 2008)

A *Friends of the Earth* divulgou em 2013 um estudo do pesquisador Timothy Searchinger, defendendo que não fossem utilizados biocombustíveis:

These facts suggest that absent the growth of biofuels, prices might have increased but would not have exploded. Perhaps more importantly, whatever other challenges world agriculture faces in meeting rising demand for food, the rapid growth in demand for biofuels must be greatly compounding them. (SEARCHINGER, 2013, p.11)

As críticas envolvem também o impacto do uso indireto da terra (iLUC) e as emissões de carbono durante o processo de produção dos biocombustíveis:

One involves the likely consequences of biofuels for greenhouse gas emissions because of the ploughing up of forests and grasslands and their release of carbon (so-called 'indirect land use change' or ILUC). The other involves the consequences for hunger and poverty. What is not broadly understood is that the two consequences closely relate: the less farmers plough up forest and grassland, the greater the impacts on hunger; but the lower the impacts on hunger, the more farmers cause greenhouse gas (GHG) emissions from land use change. A no-win situation. (FRIENDS OF THE EARTH, 2013)

A RFA, pautada por uma série de estudos em seu *Policy Center*, defende que o debate de combustíveis *versus* alimentos estaria pautado mais em emoções do que fatos que realmente comprovassem a afirmação de o etanol ser o grande vilão:

This emotionally-charged "food versus fuel" debate has unfairly plagued American ethanol production since its very inception. Of course, these ridiculous claims have been disproven time and time again, and the world's farmers have repeatedly shown that they are more than capable of meeting the planet's growing demands for food, feed, fuel, and fiber. Further, biofuels have proven themselves around the globe as essential conduits for rural development and technology transfer – not rural oppression. (RFA, 2015)

A Comissão Interamericana de Etanol declarou que o aumento do preço dos alimentos não seria causado apenas por um único fator, ao mesmo tempo argumentava que deveriam ser exploradas outras matérias-primas para produção do etanol que não fosse o milho.

We also recognize the enormous promise of renewable fuels to our global security, environment, and economic-well being. The issue of "food versus fuel" will be a legitimate part of the discussion as the United States and its partners engage in policies to promote biofuels. Simultaneously, investors and the businesses that will be central to the development of biofuel capacity and infrastructure will be concerned over the potential for consumer backlash should biofuels be perceived to factor into higher food prices. This is why those engaged in promoting an expansion in the production and consumption of renewable fuels need to take a holistic view – one that does not focus on any single feedstock or technology. By examining biofuel potential as not just an agricultural issue – but a national security issue, an environmental issue, and a development tool – we can develop policies and strategies to ensure ample renewable fuel and food supply. (HELP THE FUTURE, 2007, p. 5)

Os organismos internacionais, como Banco Mundial, acabaram por reconhecer que *"the effect of biofuels on food prices has not been as large as originally thought, but that the*

use of commodities by investment funds may have been partly responsible for the 2007/08 spike". (BAFFES; HANIOTIS, 2010, p. 2) O FMI também admitiu que

Prices have been propelled by a mix of permanent and temporary factors:

- *Strong food demand from emerging economies, reflecting stronger per capita income growth, accounts for much of the increase in consumption. Although demand growth has been high for some time now, the recent sustained period of high global growth contributed to depleting global inventories, particularly of grains.*
 - *Rising biofuel production adds to the demand for corn and rapeseeds oil, in particular, spilling over to other foods through demand and crop substitution effects. Almost half the increase in consumption of major food crops in 2007 was related to biofuels, mostly because of corn-based ethanol production in the US; and the new biofuel mandates in the US and the EU that favor domestic production will continue to put pressure on prices.*
 - *At the same time, supply adjustment to higher prices has remained slow, notably for oil, and inventory levels in many markets have declined to the lowest levels in years.*
 - *The policy responses in some countries are exacerbating the problem: (i) Some major exporting countries have introduced export taxes, export bans, or other restrictions on exports of agricultural products. (ii) Some importing countries are not allowing full pass-through of international prices into domestic prices (less than half a sample of 43 developing and emerging market countries allowed for full pass through in 2007).*
 - *Drought conditions in major wheat-producing countries (e.g., Australia and Ukraine), higher input costs (animal feed, energy, and fertilizer), and restrictive trade policies in major net exporters of key food staples such as rice have also contributed.*
 - *Financial factors: the depreciating US\$ increases purchasing power of commodity users outside of the dollar area; falling policy interest rates in some major currencies reduce inventory holding costs and induce shifts from money market instruments to higher-yielding assets such as commodity-indexed funds.*
- (IMF, 2013)

Por isso, podemos concluir que elevação do preço do milho foi influenciada pelos efeitos combinados de: o aumento da demanda mundial; movimentos especulativos nos mercados financeiros; eventos climáticos; além da destinação de parte dos grãos para produzir etanol nos EUA. Há também os históricos efeitos dos pesados subsídios praticados pelos Estados Unidos. O debate *Fuel vs Food* iniciou-se como uma mudança na opinião pública e, apesar de ter peso significativo e mobilizar o subsistema político do etanol, gerou um efeito mais relacionado com *policy-oriented learning*, no qual as coalizões demandaram esforços e apoio da academia para se defenderem.

4.6 Considerações sobre os choques externos

Nesse capítulo focamos nas perturbações externas que impactaram nosso subsistema político: (1) a pressão do governo brasileiro pelo fim da tarifa e subsídios; (2) os cortes orçamentários; (3) o boom de xisto; (4) alterações nas coalizões de governo com as eleições congressuais de 2010; (5) o aumento do preço das commodities agrícolas que reacendeu as críticas ao desvio de terras para produção de etanol e o debate "*Fuel vs. Food*".

Apesar de muito significativos, os eventos externos que elencamos não tiveram o efeito de acabar com os subsídios ao etanol. O governo brasileiro acabou por adotar a estratégia de não entrar com o contencioso, na expectativa de que essa questão seria resolvida internamente ou por vias bilaterais. O “Super Comitê” não atingiu consenso sobre os cortes orçamentários e, portanto, não foi responsável pelo fim do VEETC nem da tarifa secundária. O gás e petróleo de xisto, neste primeiro momento, não anularam o etanol como opção para a busca da independência energética. O setor do etanol apesar das perdas, afirmou que detém apoio bipartidário e por isso trabalharia para angariar o apoio dos novos membros. Por meio de análise e estudos dos grupos de interesse e de organismos internacionais, foi comprovado que o etanol não era o único responsável pelo aumento do preço do milho e de alimentos derivados deste: o debate *Food vs Fuel* foi comprovadamente um movimento da coalizão contrária aos subsídios ao etanol, liderado pela GMA. A Tabela 10 resume os argumentos e contra-argumentos relativos a esses eventos externos ao subsistema.

Tabela 10 – Resumo dos argumentos de contra-argumentos ligados aos choques externos no subsistema de políticas de subsídios ao etanol

<i>Choques externos</i>	Argumentos	Contra-argumentos
- Mudanças nas condições socioeconômicas	Possível contencioso na OMC entre Brasil e EUA	A opção estratégica foi aguardar até 2011 a sinalização de que os subsídios não seriam renovados
	Boom de gás e petróleo de xisto	O aumento da oferta de gás natural ajuda na produção de etanol
- Alteração na coligação governamental	100 Novos membros eleitos em 2010; Republicanos ganham maioria na Câmara	Apoio bipartidário
- Tragédia explorada pela coalizão adversária	Crise alimentar foi causada pelo uso do milho para produção de etanol	O etanol foi reconhecido como não sendo o único fator que provocou a crise
- Influência de outro subsistema	Criação do Super Comitê para cortes orçamentários	O Super Comitê falhou e não recomendou cortes nos subsídios

Fonte: Elaboração nossa.

No próximo capítulo verificaremos quais os fenômenos internos que possam ter alterado a dinâmica das coalizões, bem como demonstraremos as razões que fundamentaram o fim do VEETC e da tarifa secundária.

5 AS MUDANÇAS INTERNAS NAS COALIZÕES DE DEFESA

No cenário interno do subsistema, alterações nas estratégias e recursos das coalizões de defesa, bem como alterações nos interesses e comportamento dos membros que são autoridades legais, podem ter influência na mudança de determinada política. Nesse capítulo discutiremos como essas alterações internas ocorreram no subsistema das políticas públicas de subsídios ao etanol.

A coalizão contrária aos subsídios ao etanol foi ganhando aliados, inclusive internacionais, como os representantes do etanol brasileiro da UNICA, e no final de 2011 havia mais de noventa grupos pressionando para o fim do VEETC e essa pressão colaborou para que mais projetos de lei fossem apresentados na Câmara dos Representantes e no Senado a fim de que o VEETC fosse extinto imediatamente, movimento que culminou na não renovação desse subsídio e da tarifa secundária. O *Renewable Fuel Standard* (RFS) passou a ser o principal incentivo a produção do etanol e esses grupos têm reagido à regulamentação da EPA dos volumes obrigatórios de combustíveis renováveis (RVO) nos Estados Unidos desde 2011, com pressões cada vez mais intensas dos grupos ligados ao petróleo para o fim do RFS.

5.1 Os estudos sobre os impactos do fim dos subsídios federais ao etanol

Quando Kingdon (1996) quando analisa os múltiplos fluxos, atribui a formulação e a redefinição de soluções e propostas políticas (*policy stream*) geralmente associada à atuação dos pesquisadores e analistas, que estariam em busca de soluções prévias a problemas futuros. Tal processo pode demandar muito esforço e tempo até a assimilação de novas ideias:

Getting the policy community receptive to a new idea takes a long period of softening up. Policy entrepreneurs – people who are willing to invest resources of various kinds in hopes of a future return in the form of policies they favor – push their ideas in many ways. They aim to soften up the general public, more specialized publics, and the policy community itself. Only after years of efforts are proposals brought to point where they can be seriously considered. (KINGNDON, 1996, p. 143)

Tais empreendedores políticos contam com o suporte e *expertise* da academia e *think tanks* e outros especialistas para atingir seus objetivos. Kingdon (1996) observa os mecanismos utilizados que resultam na influência da comunidade acadêmica e de especialistas no processo de decisão política:

They [researchers, congressional staffers, people in planning and evaluation offices and in budget offices, academics, and interest group analysts] try out their ideas on the others by going to lunch, circulating papers, publishing articles, holding hearings, presenting testimony, and drafting and pushing legislative proposals (KINGDON, 1995, p. 116).

Do ponto de vista da ACF, as novas informações e análises trazidas à tona por esses analistas podem ser objeto do chamado *policy oriented learning* pela ACF, o que também pode resultar em uma mudança de política pública.

No caso do etanol, identificamos uma tentativa que utilizou as análises e pesquisas dentro do subsistema: o debate *Food vs Fuel*, o qual já havia despertado a atenção da opinião pública e dos formuladores de política em relação ao etanol. Porém, esse debate, como já discutimos, não evoluiu para uma mudança, pois foi comprovado que o etanol não seria o único fator da crise alimentar. Por isso, houve a necessidade de alterar o argumento e buscar novas análises para que fundamentar novos contra-argumentos.

Nesse momento posterior, os especialistas da coalizão contrária aos subsídios concentraram seus esforços em justificar para a população que o dinheiro que era destinado ao VEETC saía do bolso dos contribuintes e que poderia ser destinado a outros fins, já que a indústria possuía garantia de demanda pelo RFS e esse dinheiro estava indo para os *blenders* e não para os produtores. Tal justificativa foi reiterada em inúmeras cartas enviadas a congressistas, conforme o trecho a seguir:

Subsidizing corn ethanol with the VEETC is fiscally irresponsible. Corn ethanol is a mature, mainstream industry that already benefits from government mandates and import tariffs that protect it from foreign competition. The Renewable Fuel Standard (RFS) already mandates an increasing amount of ethanol be blended into our gasoline each year, so VEETC exists merely to pay off oil companies to obey the law. The U.S. Energy Information Administration estimates that corn ethanol producers will consume nearly 40 percent of our domestic corn crop this year. (AUDUBON et al., 2011)

Com a identificação da solução, atrelando o argumento de que o VEETC não era necessário diante da existência do RFS e a obrigatoriedade do consumo de etanol, seria apenas necessário uma ocasião ou uma janela de oportunidade que gerasse um novo debate para tal problema. O VEETC já havia sido renovado na *Farm Bill* de 2008 com previsão de ser extinto em 2010, quando foi renovado por mais um ano. Dessa forma, houve pelo menos duas janelas de oportunidades previsíveis sobre a renovação ou não desse subsídio.

A polêmica da renovação do VEETC fez aumentar o número de estudos acadêmicos sobre impactos na economia dos Estados Unidos. O estudo *“Economic Impacts of Not Extending Biofuel Subsidies”* de Kruse et al. (2007) da *Global Insight / University of Missouri-Columbia* alertava para o fato de que, se os subsídios ao etanol expirassem, a produção poderia cair em média 30%, os preços do etanol e do milho também cairiam, mas

nesse cenário outros tipos de subsídios agrícolas seriam acionados para compensar a queda dos preços:

The effect of less government subsidy to biofuel is lower government costs. The expiration of the tax credit saves taxpayers \$6.5 billion on average. The ethanol tariff expiration reduces government revenue, but the quantities imported at this rate are likely to be low, so little revenue is lost. On the other hand, agricultural policies that pay more when prices fall are then activated, raising government costs by more than \$0.57 billion on average. The net effect is \$5.9 billion less government expenditure. (KRUSE, 2007)

A RFA publicava anualmente estudos sobre “*Contribution of the Ethanol Industry to the Economy of the United States*”, produzidos por John M. Urbanchuk, Diretor da Consultoria LECG LLC. O argumento sobre a importância do VEETC e como esse incentivo era essencial ao desenvolvimento da indústria nacional também veio de suas análises:

Without the excise tax credit gasoline blenders would have little or no economic incentive other than the octane value to blend ethanol. Without this important incentive it is unlikely that the ethanol industry would have been able to compete with MTBE as an oxygenate to meet the carbon monoxide and RFG requirements of the Clean Air Act of 1990. However, between early 2007 and the fall of 2008, spot market ethanol prices were typically lower than wholesale gasoline prices, meaning a large amount of ethanol was being voluntarily blended as a relatively low-cost supply extender. The price differential, which sometimes reached as high as \$1 per gallon, encouraged voluntary splash-blending and pre-blending and helped ethanol enter into new markets. Because of the price spread between ethanol and gasoline, E10 blends often retailed for 8 to 10 cents less per gallon than regular unleaded during this period. (URBANCHUK, 2008, p. 2-3)

Em 2009, o U.S. Government Accountability Office (GAO) divulgou o relatório “*Potential Effects and Challenges of Required Increases in Production and Use*”, no qual fazia referência à não necessidade de se manter o VEETC como estímulo a indústria do etanol, já que esta era beneficiada pelos volumes obrigatórios presentes no RFS e já se encontrava num estágio de desenvolvimento avançado:

The Volumetric Ethanol Excise Tax Credit (VEETC), a 45-cent per gallon federal tax credit, was established to support the domestic ethanol industry. Unless crude oil prices rise significantly, the VEETC is not expected to stimulate ethanol consumption beyond the level the RFS specifies this year. The VEETC also may no longer be needed to stimulate conventional corn ethanol production because the domestic industry has matured, its processing is well understood, and its capacity is already near the effective RFS limit of 15 billion gallons per year for conventional ethanol. (GAO, 2009)

A maturidade da indústria, segundo o GAO, estaria baseada no fato de que em 2008 a produção de etanol havia atingido 9,5 bilhões de galões, 500 milhões de galões acima da meta

fixada pelo RFS. Com isso, estimou-se que, mesmo se a produção de etanol declinasse com o fim do VEETC, ela continuaria atingindo os volumes exigidos pelo RFS.

Em maio de 2009, Koplow, juntamente com o *Friends of the Earth*, lançou o relatório “*A Boon to Bad Biofuels: Federal Tax Credits and Mandates Underwrite Environmental Damage at Taxpayer Expense*”, o qual afirmava que:

while eliminating VEETC entirely would save substantial taxpayer funds, total subsidies to biofuel producers would be little changed as the source of funding shifted, taxpayers to consumers as the compliance costs of the mandates rose. (KOPLOW, 2009, p.10).

Ainda em 2009, foi publicado o estudo de Koplow “*State and federal subsidies to biofuels: magnitude and options for redirection*”, no qual o autor apontava para a existências de outros programas de incentivo e subsídios ao etanol de origem subnacionais:

Many states provide reductions or exemptions to ethanol from motor-fuel excise or sales taxes. The largest subsidies from these programs appear to be in Hawaii, Illinois, Indiana and Iowa. With ethanol blends of 10% or less widely used in the country, reduced fuel taxes on E10 are becoming increasingly uncommon. (KOPLOW, 2009b, p. 101)

Nesse sentido, afirmava-se que apenas os *blenders* deixariam de receber esse subsídio, enquanto os produtores ainda teriam acesso a outros programas de apoio, como o *Biomass Crop Assistance Program* (BCAP), além de subvenções de capital e isenções tributárias para equipamentos/infraestrutura relacionados com biocombustível.

Para rebater as críticas, a RFA encomendou o estudo “*Importance of the VEETC to the U.S. Economy and the Ethanol Industry*” (Urbanchuck, 2010). Nessa altura, Urbanchuk já era diretor técnico de outra consultoria, *Entrix, Inc.*, e nesse estudo defendeu que sem esse subsídio haveria: (i) perda de mais de 112.000 empregos; (ii) redução da produção nacional de etanol em 38%; (iii) dependência crescente de combustíveis importados.; (iv) diminuição nos preços do milho na ordem de 8%; (v) perda de investimento e apoio aos biocombustíveis de segunda geração; (v) eliminação de US\$ 2,7 bilhões em receitas fiscais estaduais e locais e eliminação de US\$ 2,4 bilhões em receitas fiscais federais; (vi) redução de US\$16,9 bilhões agregado ao Produto Interno Bruto (PIB); e (vii) redução do rendimento do agregado familiar no valor de US\$ 4,2 bilhões (2009).

Dineen (2011) divulgou um artigo de opinião no *The Hill* sobre esses dados, pressionando os congressistas a manterem esse subsídio, pelo menos até 2015.

Congress must act. Legislation has been introduced in both the House and Senate that would extend all of these vital incentives through 2015. By every standard of economic growth, energy security and environmental responsibility, tax incentives for the continued growth of America's ethanol industry are good public policy. (DINEEN, 2011)

Em 2010 foi divulgado um estudo desenvolvido por Bruce Babcock e Carriquiry, da *Iowa State University*, no qual refutam o argumento dos lobistas de etanol de milho que relacionava o fim do VEETC com impacto da perda de 112.000 ou mesmo 160.000 empregos rurais. Segundo a pesquisa de Iowa, apenas cerca de 1.000 empregos relacionados com o etanol desapareceriam nos próximos cinco anos. Estimaram que, se fosse renovado o VEETC, seriam acrescentados US\$ 30 milhões para a dívida nacional para cada emprego "salvo". Foram analisadas as prováveis consequências sobre a indústria de etanol de milho, produtores, contribuintes, misturadores de combustível e consumidores, se a política de incentivos não fosse prorrogada, e concluíram que mesmo a eliminação da tarifa de importação não teria tanto impacto para os Estados Unidos:

The largest policy impact in 2011 would come about from elimination of the blenders tax credit because blenders rather than taxpayers would be forced to bear the cost of meeting ethanol mandates. Elimination of the ethanol import tariff would have a small impact on the U.S. ethanol market because of strong Brazilian domestic growth in demand for ethanol due to a rapid expansion in Brazil's fleet of flex-fuel vehicles and a limit on how much ethanol Brazil can produce in 2011. (BABCOCK; BARR; CARRIQUIRY, 2010)

Em carta enviada ao *Senate Environmental Champion*, no dia 31 de março de 2011, os grupos ambientalistas, citando os estudos da GAO (2009; 2011), CBO (2010), Babcock et al. (2010) e Babcock (2010), ressaltaram que: “*Multiple studies have concluded that extending VEETC would simply continue a duplicative wasteful subsidy, which does little to reduce our dependence on fossil fuels or create new jobs*”. (AUDUBON et al., 2011).

Além disso, o sucesso dos produtores estadunidenses de etanol está atrelado à eficiência de sua produção de milho. Em 2011 a produção de milho praticamente dobrou, apesar da quantidade de acres utilizados ter sido praticamente a mesma de uma geração atrás, o que comprovava a elevada produtividade do setor. O Vice-Presidente da RFA, Geoff Cooper ressaltou, baseado em dados apresentados pelo USDA, que em 2010 a aplicação dos três fertilizantes mais comuns (nitrogênio, potássio e fósforo) havia diminuído significativamente. A aplicação de nitrogênio, por exemplo, diminuiu mais de 30% por *bushel*, enquanto que o uso de potássio e fósforo apresentou uma queda de quase 40%. Água, energia e área de cultivo também tiveram seu uso reduzido. A energia térmica utilizada para produzir um galão de etanol caiu 28% desde 2001, a demanda por eletricidade, 32%, e o uso de água, 47%. Cooper afirmou que: “Como os processos existentes evoluem e surgem novas tecnologias de produção, a produção de etanol nos EUA não só aumentará em volume, mas também de eficiência. Sem dúvida, a indústria de etanol hoje é de alta tecnologia e cada vez mais eficiente da energia” (SCHROEDER, 2011a). Dessa forma, o argumento da coalizão a

favor dos subsídios de que tais subsídios ajudavam a desenvolver a indústria infante do etanol no país foi ficando insustentável na medida em que os Estados Unidos se tornaram os maiores produtores e exportadores de etanol no mundo.

5.2 O foreign lobby da UNICA

O caso do etanol também apresenta o fato de grupos de origem de outro país participar do subsistema político e pressionar por mudanças nesses incentivos, o chamado *foreign lobby*, como é o caso dos produtores brasileiros de etanol, representados pela União da Indústria de Cana-de-açúcar (UNICA), a qual possui um escritório de representação em Washington, DC.

As exportações brasileiras de etanol haviam atingido seu ápice na safra de 2008/09, na qual só o Centro-Sul foi responsável por 89% da produção de cana do país, representando 4,2 bilhões de litros exportados na safra. Mas o mercado norte-americano apresentava desafios ao setor com subsídios e tarifas de importação.

Conforme afirmamos no capítulo anterior, segundo o Embaixador Roberto Azevedo, representante permanente do Brasil junto à OMC na época, o processo de um contencioso seria viável e legítimo, porém a decisão de abrir um contencioso não caberia apenas ao governo brasileiro, mas de um consensual diálogo com o setor sucroenergético, e os olhares se dirigiram para a UNICA. Como presidente da entidade naquele momento, Marcos Jank afirmou que esse contencioso seria apenas uma alternativa para se conseguir a abertura do mercado norte-americano de etanol. (MAGOSSI, 2008). Jank, ciente do complexo *lobby* do etanol de milho, afirmava que, apesar do apoio de Obama, a ampliação da cooperação com o Brasil nos biocombustíveis esbarrava em um Congresso dominado por esses interesses setoriais quando a questão era diminuir ou cortar os subsídios:

Na realidade, sabemos que Obama não pode fazer grande coisa na matéria, já que nos EUA tarifa é tema exclusivo do Congresso, onde um poderoso bloco de senadores comanda a resistência contra qualquer abertura do mercado americano de energias limpas. Sob o inacreditável argumento da "indústria nascente", esta tarifa secundária de US\$ 0,14 por litro de etanol, aplicada pelos EUA (que equivale a mais de 30% do valor FOB do produto), vem sendo periodicamente renovada há 30 anos! O fato é que neste ano, enquanto o Brasil produzirá 28 bilhões de litros de etanol, os americanos já estarão ultrapassando os 40 bilhões de litros, garantidos por um mandato governamental que subsidiará a incrível meta de consumo de 136 bilhões de litros de biocombustíveis em 2022. Tal façanha claramente resultou de um lobby agrícola bem estruturado dos produtores de milho daquele país, que terão mercado garantido para até 57 bilhões de litros, complementado por outros 80 bilhões de litros para biodiesel, etanol de celulose (chamado de "segunda geração") e outros combustíveis "avançados" em termos energéticos e ambientais. Se depender do lobby agrícola americano, esse imenso mercado permanecerá praticamente fechado para importações de produtos mais eficientes de outros países (JANK,2009).

A UNICA defende os interesses do setor sucroenergético brasileiro, o qual demandava a promoção da livre entrada do etanol de cana-de-açúcar no mercado norte-americano contra o forte e eficaz *lobby* desses produtores de etanol do milho junto ao governo estadunidense. A UNICA é oficialmente uma organização de nível estadual, localizada no Estado de São Paulo, representando 118 das 400 refinarias no país, porém a produção dessas refinarias equivale a mais da metade da produção de açúcar e etanol do Brasil.

Pode-se dizer que a UNICA despontava como maior expoente articulador do setor sucroenergético perante a formulação de políticas internacionais voltadas à defesa do interesse empresarial brasileiro. Essa organização busca a constituição de diálogos e relacionamentos com esferas do poder público a fim de que os interesses do empresariado sucroenergético sejam representados nas esferas internacionais, principalmente no que tange aos subsídios e medidas desleais às exportações brasileiras.

Outra importante instituição que auxilia tanto a UNICA quanto outros órgãos governamentais como centro de inteligência em comércio internacional e agronegócio é o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône, atual AgroIcône), o qual gera estudos, análises, prospecções e consultorias nessas áreas com parcerias inclusive internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Tanto a UNICA quanto o AgroIcône trabalham juntamente com instituições domésticas brasileiras, tais como Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento (MAPA); o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); a Confederação Nacional da Agricultura (CNA); a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX); com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e, principalmente, com a Agência Brasileira de Promoção a Exportação e Investimentos (APEX), para buscar o favorecimento de suas demandas junto à agenda internacional do país, a qual tem dado destaque aos biocombustíveis. Assim, procura apoio para sua empreitada internacional junto ao governo brasileiro, auxiliando na construção de uma política externa comercial agrícola para o país.

A UNICA tem atuado não apenas pressionando o governo do Brasil, mas, sobretudo, pressionando também atores dentro dos Estados Unidos. No cenário doméstico norte-americano, a UNICA foca suas ações nos processos de formulação de políticas públicas e busca convencer os congressistas e a opinião pública dos consumidores que a melhor alternativa seria o corte dos subsídios à cadeia produtiva norte-americana do etanol. A UNICA promove o evento chamado *Ethanol Summit*, o qual já é uma referência no setor e

atrai esses produtores americanos e de outras partes do mundo para um diálogo e promoção do etanol brasileiro.

Principalmente a partir de 2007, a UNICA passou então a traçar uma dupla-estratégia de ação: (1) domesticamente: atua no aparato estatal brasileiro para sensibilizar e respaldar os tomadores de decisão na adoção de uma política externa comercial voltada para o livre comércio; (2) internacionalmente, busca constituir um “contra lobby” *in loco* nos Estados Unidos, com o objetivo de induzir à cooperação econômica entre os dois maiores produtores e consumidores de biocombustíveis do mundo para que se atinja a plena liberalização do etanol como *commodity* energética no mercado global, algo que lhes trará ganhos mútuos. Ou seja, no limite, a estratégia é uma proposta de parceria política entre os dois Estados, para mudar moldar um comportamento mundial (HENRIQUE NETO, 2010).

O escritório da UNICA em Washington na época era constituído por Joel Velasco, Leticia Philips e Ana Carolina Lessa. Os representantes da UNICA nos Estados Unidos realizaram um trabalho para promoção do etanol brasileiro através da divulgação dos avanços realizados pelo setor a fim de contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas e, principalmente, buscando a redução dos entraves burocráticos a essa parceria. As parcerias com institutos de pesquisa e *think tanks* foram essenciais nesse começo. Um exemplo desse tipo de parceria foram os eventos realizados no Wilson Center, cujo diretor do *Brazil Institute* é Paulo Sotero. Segundo Pacheco (2010), Velasco tinha pelo menos duas reuniões por dia com deputados, senadores, assessores políticos, empresas e organizações não-governamentais na tentativa de convencer o Congresso dos Estados Unidos para que não renovasse as tarifas de importação ao etanol brasileiro.

Adhemar Altieri (2014), que era Diretor de Comunicação Corporativa da UNICA, ressaltou que essa estratégia também incluiu enviar cartas aos congressistas, realizar missões no Brasil com representantes do governo norte-americano e da indústria. Para Altieri (2014) foi muito importante conquistar o apoio desses congressistas, como foi o caso da Sen. Barbara Boxer (D-CA). Outros exemplos que apoiavam o fim da tarifa são Sen. Diane Feinstein (D-CA), Sen. Susan Collins (R-ME), Sen. Judd Gregg (R-NH), Rep. David Scott (D-GA). O Sen. Richard Lugar (R-IN) também se posicionava contra esse protecionismo: “*To demonstrate leadership, the United States should lift its tariff on Brazilian ethanol that now shelters the United States industry*” (JOHNSON, 2008). O Sen. John McCain (R-AZ) chegou a afirmar em 2008 que:

Our government pays to subsidize corn-based ethanol even as it collects tariffs that prevent consumers from benefiting from other kinds of ethanol, such as sugarcane-based ethanol from Brazil. As taxpayers, we foot the bill for the enormous subsidies

paid to corn producers. And as consumers, we pay extra at the pump because of government barriers to cheaper products from abroad. Here's a better way. Instead of playing favorites, our government should level the playing field for all alcohol fuels that break the monopoly of gasoline, lowering both gasoline prices and carbon emissions. (COOPER, 2008)

Outro importante apoio dentro do governo americano, segundo Carlos Gancia (2014), foi o de Clifford Sobel, o qual foi Embaixador dos Estados Unidos no Brasil e amigo próximo de George W. Bush. Gancia (2014) é um dos organizadores da fórmula Indy, uma competição automobilística que reúne muitos investidores e empresários voltados a novas tecnologia e desenvolvimento deste mercado. A performance dos carros nas corridas se traduz em avanços que serão adotados para outras modalidades como carros utilitários e de passeio. Em 2007, com apoio da Comissão Interamericana de Etanol, o etanol foi adotado como combustível oficial da competição, assim a fórmula Indy se tornou o evento mais importante para promoção do etanol nos Estados Unidos. Inicialmente, não havia distinção de sua origem, mas, em 2009, foi feita a opção oficial pelo etanol de cana-de-açúcar, por meio da parceria entre a UNICA, juntamente com a Apex-Brasil, com a Indy Racing League (IRL). A ideia de divulgar a adoção do etanol de cana-de-açúcar e não do “etanol brasileiro” era para evitar a rejeição dos norte-americanos mais protecionistas. A corrida de Iowa é a única do circuito que ainda se utiliza o etanol de milho.

Além disso, uma conquista extremamente significativa ocorreu no início de 2010, quando a EPA divulgou a revisão de sua metodologia, classificando o etanol da cana-de-açúcar como um "biocombustível avançado", isto é, que reduz a emissão de dióxido de carbono (CO₂) em 61% comparado à gasolina, contribuindo na redução das emissões de gases estufa. Isso só foi possível devido ao trabalho da UNICA juntamente com o AgroIcône a fim de gerar novas análises e comprovar, através de metodologias inovadoras, que o cálculo adotado anteriormente pela EPA para gerar o iLUC (uso indireto da terra) estava equivocado:

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 pelos seus reduzidos níveis diretos e indiretos de emissão de gases poluentes. (HENRIQUE NETO, 2013)

Outras estratégias de *advocacy* também foram adotadas. A UNICA (2011) encomendou pesquisas de opinião, realizou pesquisas por meio de *focus groups* e estratégias de *framing* em suas campanhas, tanto em relação ao tipo de abordagem que deveriam adotar em relação a democratas e republicanos. Por exemplo, para atingir os republicanos, deveriam focar em: benefícios da competição de mercado e segurança energética a partir da diversificação de fontes. Mas para se defenderem de críticas de ambos os partidos, deveriam estar preparados sobre questões relativas a desassociar o etanol ao desmatamento da Amazônia e a condições de trabalho precário/ escravo. (UNICA, 2011).

Sua estratégia de *media outreach* teve como meta atingir uma audiência de 48 milhões de leitores e ouvintes em diversos canais como *The Washington Post*, *The Hill*, *Roll Call*, *The New York Times*, *The Des Moines Register*, *Associated Press* e *Foreign Policy* e estações de rádio e broadcast. Para tanto, criaram uma base de dados com mais de mil jornalistas, blogueiros, formuladores de opinião em Estados-chave e em Washington DC. Na tabela a seguir estão exemplos de *earned media* que favoreceram o etanol de cana-de-açúcar brasileiro:

Tabela 11- Destaques de earned media relacionados ao fim dos subsídios ao etanol de milho

Data	Meio de comunicação	Autor	Título da Matéria
14/10/10	<i>The Hill</i>	Jay Heflin	<i>Brazilian sugarcane group calls on Congress to end ethanol tax credits</i>
13/10/10	<i>Los Angeles Times Environment Blog</i>	Geoff Mohan	<i>EPA's ethanol decision sparks controversy</i>
08/09/10	<i>Change.org</i>	Jess Leber	<i>Money may not Grow on trees, but it's piling up in corn fields</i>
21/08/10	<i>The Huffington Post</i>	Joel Velasco	<i>After 30 years of Federal subsidies and tariffs, ethanol can go it alone</i>
12/08/10	<i>DesMoinesRegister.com</i>	Philip Brasher	<i>Sugarcane seen as major next-gen fuel source</i>
27/07/10	<i>The Hill</i>	Bruce Babcock	<i>The economics of the U.S. ethanol policy</i>
24/07/10	<i>The Washington Post</i>	Editorial Board	<i>It's time to end excessive subsidies for corn ethanol</i>
23/07/10	<i>Chicago Tribune</i>	Editorial Board	<i>Enough ethanol</i>
22/10/10	<i>The New York Time: Green Blog</i>	Tom Zeller Jr.	<i>Kinks in the ethanol Message-Machine</i>
20/07/10	<i>Reuters</i>	Charles Abbott	<i>Little impact if U.S. ethanol tax breaks end: Study</i>
13/07/10	<i>Foreign Policy</i>	Steve LeVine	<i>Tomorrow on Capitol Hill: A completely unpredictable discussion about Brazil and ethanol subsidies</i>
25/05/10	<i>The Huffington Post</i>	Laura Basset	<i>D.C. Gasoline Discount event for "political reasons"</i>
18/04/10	<i>Forbes.com</i>	Robert Rapier	<i>Further Implications of the U.S. Ethanol Tariff</i>
13/04/10	<i>Associated Press</i>	Mary Clare Jalonick	<i>The influence game: ethanol doubles</i>

			<i>its efforts</i>
13/04/10	<i>The New York Tim/ Greenwire</i>	Anne Mulkreem	<i>Rival Ethanol Trade groups campaigning to Woo Senators, clobber each other.</i>

Fonte: UNICA, 2011

A presença na mídia também foi exercida como resposta a alguns projetos de lei que previam a extensão da tarifa, principalmente a proposta Pomeroy-Shimkus (H.R. 4940), *The Renewable Fuels Reinvestment Act* de 2010. Foram elaborados Releases, além de comentários em matérias no Bright Energy, CSPNet, The Daily News e Farm Futures, DesMoines Register, AgWeek, EcoSeed por exemplo.

A coalizão a favor dos subsídios buscava se defender para reverter os ataques brasileiros. A estratégia da Growth energy também incluía anúncios e presença na mídia:

The \$2.5 million campaign from corn ethanol features six spots that will run for six months on the news networks of Fox, MSNBC, CNN and HLN. Half of the ads will run in prime time, and the rest will appear on shows including "Larry King Live," "Morning Joe," and "Fox and Friends," picked because they "attract influential viewers, including political officeholders and the press. (MULKERN, 2010).

A UNICA criou um site exclusivo chamado "*SweeterAlternative.com*", o qual explorava a ideia de que o etanol de cana seria uma alternativa melhor que o de milho⁴. Este site atingiu 31 mil visitantes em seus primeiros meses. Esse site serviu de plataforma para *grassroots efforts*, por meio de seu *Advocacy Center*, arrecadando 17 mil assinaturas a petições contra a tarifa de importação ao etanol, com mais de 50 mil e-mails enviados aos congressistas. (UNICA, 2011).

Para atingir membros do Congresso e outros funcionários do governo, além de líderes de opinião, a estratégia de *paid media* envolveu anúncios em meios de comunicação especializados como *Roll Call*, *National Journal*, *Congress Daily*, *CQ Weekly*, *Politico*, *WAMU Radio*, *Google* e mídias sociais, especialmente durante o mês de abril, no qual é celebrado o dia da Terra e existe um apelo maior para políticas públicas voltadas ao meio ambiente.

Além disso, promoveu campanhas em postos de gasolina nos Estados Unidos, buscando conquistar a opinião pública dos consumidores americanos em favor do etanol brasileiro. Foi dado um desconto que chegaria a US\$0.85 por galão de E85 em Miami (FL) e Birmingham (AL), no mesmo momento em que ocorriam as corridas da fórmula Indy. A ideia era gerar a percepção real de que os subsídios e a tarifa ao etanol importado deixavam o

⁴ Atualmente este site foi direcionado para *Sugarcane.org*.

combustível mais caro. Em maio de 2010, a mesma estratégia deveria ser aplicada em DC, com desconto de US\$0.54, mesmo valor da tarifa secundária, mas na última hora o evento foi cancelado pelo *Capitol Petroleum Group*. Mesmo assim, durante essa campanha, foi registrado um aumento de 500% do número de visitantes e 400% no número de visualizações do website “*SweeterAlternative.com*”. Centenas de tweets e retweets foram identificados em mais de 700 mil usuários e a página do Facebook e Twitter da UNICA ganhou mais de 100 novos seguidores. Um vídeo viral anti-tarifa e bem didático foi lançado em setembro de 2010. (UNICA, 2011).

As votações de projetos contra a renovação dos incentivos ao etanol nos Estados Unidos sinalizaram novos horizontes ao etanol brasileiro e demonstram fissuras dentro do *lobby* do etanol e entre os congressistas nos Estados Unidos. A UNICA teria gasto mais de US\$ 500.000,00 no *lobby* para o fim das tarifas no congresso americano (SCHROEDER, 2011b).

Em apoio a UNICA, o *Brazil - U.S. Business Council* também enviou uma carta ao Congresso no dia 29 de novembro de 2011 pedindo o fim da tarifa de importação ao etanol brasileiro, dizendo que:

The elimination of the import tariff is a long-standing request from Brazil. During President Barack Obama's trip to that country last in March, 2011, he raised the level of the U.S. bilateral relationship with Brazil to that enjoyed by China and India. He also set up the presidential-level Strategic Energy Dialogue with the Government of Brazil and emphasized the need to deepen bilateral commercial ties. By eliminating the tariff, Congress can pave the way for better engagement with Brazil—a key market for the National Export Initiative—with promising opportunities for U.S. renewable energy, oil and gas, nuclear, energy efficiency, and green technology companies. (BRAZIL-U.S. BUSINESS COUNCIL, 2011)

Assim como afirma Paulo Sotero, a estratégia da UNICA foi uma estratégia de sucesso e muito significativa do setor privado brasileiro no cenário internacional. A UNICA considerava assertiva, naquele momento, a estratégia de abrir uma disputa dentro da OMC, buscando um caminho menos litigioso: conseguiu se inserir dentro do subsistema político do etanol, aliou interesses e valores com a coalizão contrária aos subsídios dados ao etanol seu êxito se justifica com a não renovação da tarifa e do subsídio.

Porém em 2011, a realidade do setor do etanol brasileiro passou a ser bem crítica, o que vale dizer que foi o pior momento desde 2000. A safra de 2011/2012 apresentou uma queda de 8% a 15% para cana e de até 20% na produção de etanol na região Centro-Sul - responsável por 50% da cana e 60% do álcool produzido no País. (SIQUEIRA, 2011). As causas apontadas para essa crise são o envelhecimento do canavial, as adversidades

climáticas, a queda de qualidade da matéria-prima, bem como a conjuntura econômica pós-crise de 2008. A falta de matéria-prima elevou os preços dos produtos no Brasil e no exterior, e colocou em dúvida a capacidade do setor de atender um mercado pressionado pela alta demanda.

Aliado a esses problemas, o governo brasileiro não estava mais adotando medidas que viabilizassem a competitividade do setor quando mais precisou. Se durante o governo Lula havia grande apoio ao setor sucroenergético, durante o governo Dilma esta não foi a opção estratégica, haja vista os grandes investimentos e apostas no pré-sal. Além disso, o governo optou por controlar os preços da gasolina artificialmente, inclusive adotando a desoneração da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Isso prejudicava o setor do etanol que perdia ainda mais competitividade já que para o consumidor o etanol deve corresponder a pelo menos 70% do valor gasolina para compensar o desempenho do combustível. O efeito foi uma demanda cada vez menor de etanol, o que aumentou a crise em muitos produtores que haviam investido todo seu capital no setor. Podemos dizer que o governo apenas voltou a apoiar o etanol em 2014, quando tal política de preços foi abandonada. Em março de 2015 também aumentou a porcentagem de etanol na gasolina regular para 27% e estabeleceu o retorno gradual da CIDE sobre a gasolina e derivados do petróleo.

Assim, apesar de ter uma janela de oportunidade aberta com a não renovação do VEETC e da tarifa secundária, o setor brasileiro enfrentou dificuldades para atender a crescente demanda interna e, conseqüentemente, internacional. Atualmente, a UNICA continua acompanhando as políticas referentes ao etanol nos Estados Unidos, principalmente sobre o RFS e o *Low Carbon Fuels Standards* (LCFS) da Califórnia, o qual prioriza etanol de cana-de-açúcar.

5.3 A coalizão “No2VEETC” e “Green Scissors”

Um fator decisivo para a não renovação dos subsídios ao etanol foi a formação de uma coalizão que Lewis (2012) chamou de "No2VEETC"⁵, envolvendo associações empresariais diversas como a *Grocery Manufacturers Association (GMA)*, *National Turkey Federation* e *National Restaurant Association*, como organizações relacionadas à fome e desenvolvimento, grupos agropecuários, grupos ambientalistas, defensores dos cortes orçamentário e do livre-

⁵ Não foi encontrado nenhum documento oficializando a coalizão com essa nomenclatura, além dessa matéria divulgada pelo Human Events.

comércio, tais como: *Friends of the Earth*⁶, *Environmental Working Group*, e *ActionAid USA*, *Taxpayers for Common Sense*, *National Taxpayers Union* e *Competitive Enterprise Institute*.

ErnstFriedman (2011) também ressaltou o fato de uma inusitada coalizão constituída por organizações que representam questões tradicionalmente em conflito entre si elaborou uma carta expressando seu apoio para acabar com os subsídios ao etanol. Nesta coalizão estariam organizações como o *Sierra Club*, *Oxfam America*, *the Union of Concerned Scientists*, *the National Restaurant Association*, e associações produtoras de carne, aves e produtos lácteos.

A *Friends of the Earth* e a *Taxpayers for Common Sense* já faziam parte da coalizão “*Green scissors*” criada desde 1994. A *Green Scissors* se descreve como uma coalizão diversificada de grupos de contribuintes, consumidores e ambientalistas que se reúnem para mostrar como o governo pode economizar bilhões de dólares de impostos e melhorar o meio-ambiente, por meio da elaboração de relatórios anuais que pretendem destacar os desperdícios encontrados nos gastos federais e que sejam ambientalmente prejudiciais. No relatório da *Green Scissors* de 2010, seu posicionamento sobre o VEETC era:

Once the primary driver of ethanol consumption in the US, VEETC no longer encourages biofuel consumption because the RFS now mandates the purchase of ethanol by fuel blenders at a greater volume than the market demands e VEETC tax credit serves only as another form of corporate welfare for some of the most profitable companies in the world. Combined, the RFS and VEETC will subsidize corn ethanol at approximately \$56 billion dollars from 2011-2015, including both direct (tax credits) and indirect (market price support) subsidies congress could save taxpayers money and help the environment by eliminating both the VEETC and the RFS mandate for corn ethanol. (GREEN SCISORS, 2010, p. 11)

Ben Schreiber (2015) afirmou que o etanol de milho se tornou alvo da *Friends of the Earth* a partir de 2007, demonstrando seu posicionamento contra o VEETC e trabalhando para que fosse extinto tanto em 2010 quanto em 2011, principalmente buscando congregar outros interesses contrários para sua *Coalition Building strategy*.

Friends of the Earth opposed the VEETC: we saw it unnecessary. It was a bad use of taxpayers' dollars. [...] Friends of the Earth, at that point, was very much a convener, we spent a lot of time organizing other environmental groups and other interests who want support of VEETC concerns and got them focus on VEETC. We wrote a roll of letters, we respond a roll of bills, roll of lobbying, we do have a membership but that was a campaign that was actually in some ways much more focused on the cost of the subsidy and the fact of that was unnecessary with the mandate, that was a massive public support. (SCHREIBER, 2015)

⁶ No site da *Friends of the Earth* é possível verificar uma compilação das ações e cartas enviadas aos congressistas defendendo o fim dos subsídios ao etanol. Disponível em: <<http://www.foe.org/news/archives/biofuels-coalition-work>> Acesso em: 20 maio 2012.

Outros grupos ambientalistas também atuavam na estratégia de convencer a opinião pública e os congressistas de que o VEETC deveria ser extinto. A EWG divulgou 10 razões pelas quais o Congresso deveria dizer não ao VEETC:

1. *Tax credits should go only to truly renewable and sustainable energy alternatives.*
2. *Taxpayers have passed up \$17 billion in revenue for virtually no gain in energy independence*
3. *Industry's job creation and job loss claims are inflated.*
4. *VEETC's expiration won't affect farmers' bottom line.*
5. *Corn prices and ethanol production will barely change.*
6. *Big oil companies like BP, not farmers, are the biggest winners.*
7. *Ethanol's environmental benefits are dubious at best.*
8. *Wildlife habitat is being converted to grow corn.*
9. *Pollution flowing into the Gulf of Mexico has increased because of ethanol.*
10. *The economy would grow without VEETC.* (KORTH, 2010)

A NRDC em seu *Green Jobs Facts* também argumentava que o etanol importado não deveria ser tarifado porque o VEETC já estaria beneficiando os produtores do etanol de milho, além de afirmar que esse tipo de combustível não era sustentável e que estaria colaborando para o aquecimento global, além da contaminação da água:

Multiple federal policies encourage the production and consumption of ethanol as an alternative to gasoline. [...] Ironically, we have no tariff on importing oil but impose a \$0.54 per gallon tax on imported ethanol to protect domestic producers against foreign competition. The government also provides oil companies a \$0.45 tax credit (the VEETC) for every gallon of ethanol blended with gasoline, regardless of environmental performance. The tax credit almost exclusively supports ethanol from corn, which, when all direct and indirect costs are added, creates more global warming pollution than the oil it is supposed to replace! On top of that, it increases water pollution, erodes our soils, and raises the price of corn fed to our livestock and sold in our stores. The cost of this redundancy is egregious: nearly \$5.4 billion in 2010 alone and over \$31 billion if the VEETC is extended for five years. (NRDC, 2010)

A nova coalizão também estava atuando na oposição a esquemas que previam substituir o VEETC por garantias a empréstimo para a construção de alcooldutos e créditos fiscais para a instalação de bombas de combustíveis *flex-fuel* para vender E-85 (motor de combustível feito com etanol 85%) nos postos de gasolina (LEWIS, 2012).⁷

No dia 14 de abril de 2011, a *National Turkey Federation*, com outros 15 grupos, organizou um fórum chamado “*Corn Ethanol Policy in the 112th Congress*” para tratar

⁷ Carta enviada por esses grupos ao Committee on Energy and Commerce pedindo que o VEETC não fosse renovado, disponível em: <http://www.idfa.org/files/resources/final_anti-veetc_coalition-letter_091211_e-c.pdf> Acesso em: 09 Jun 2012; e carta enviada pela Green Scissors aos deputados, disponível em: <<http://greenscissors.com/wp-content/uploads/2011/08/GS-VEETC-Letter-House.pdf>> Acesso em: 09 Jun 2012; Vídeo da campanha tentando convencer os candidatos a não apoiarem o etanol de milho, disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=2fOyI2mhTd8&feature=player_embedded>.

questões sobre o impacto do etanol de milho na independência energética, segurança alimentar e estabilidade nos países em desenvolvimento, responsabilidade fiscal e gestão ambiental. Neste evento, Tom Elam, presidente da FarmEcon LLC, teria declarado que o “*Ethanol policy has added little, if anything, to the U.S. economy and has significantly raised the cost of U.S. and global food production.*” (BRANDENBERGER, 2011).

Para se ter noção da dimensão da disputa entre as coalizões pró e contra os subsídios ao etanol, só no primeiro trimestre de 2011, segundo o *First Street CQPress* (apud SCHROEDER, 2011b), foram gastos um total de aproximadamente US\$12 milhões incorporados ambos os lados. Neste período, 32 empresas de *lobby* representaram 36 clientes, num montante de US\$ 8.895.893,00 para pressionar os senadores, e mais 22 empresas de *lobby* ativo representando 18 clientes a fim de pressionar os deputados, totalizando US\$3.645.862,08.

Se no início foi possível identificar que a GMA estava se aproveitando da crise derivada da alta das commodities, o movimento anti-etanol de milho ganhava cada vez mais aliados. Na carta enviada ao Comitê Ways and Means, no dia 12 de setembro de 2011, houve o apoio de 92 grupos, entidades e associações (Tabela 12), cujo conteúdo era:

The undersigned diverse group of business associations, taxpayer advocates, hunger and development organizations, agricultural groups, free-market groups, religious organizations, environmental groups, budget hawks, and public interest organizations urge you to allow the refundable Volumetric Ethanol Excise Tax Credit (VEETC) to sunset this year and to resist calls for spending on infrastructure for conventional biofuels. The tax credit is already set to expire on December 31, 2011, and should not be renewed. Congress has the opportunity to end the \$6 billion a year subsidy to gasoline refiners who blend corn ethanol into gasoline. At a time of spiraling deficits, we do not believe Congress should continue subsidizing gasoline refiners for something that they are already required to do by the Renewable Fuels Standard. Experts like the Congressional Budget Office and the Government Accountability Office have concluded that the subsidy is unnecessary, and leading economists agree that ending it would have little impact on ethanol production, prices or jobs. We urge you to let VEETC expire this year and resist calls for spending on infrastructure for conventional biofuels. As our country moves to reduce our budget deficit, it would be irresponsible to commit to new tax incentives or additional spending that continue to subsidize corn ethanol.
(ActionAid USA et. Al., 2011)

Tabela 12- Coalizão anti-VEETC no final de 2011

ActionAid USA	John Locke Foundation
Africa Action	Kentucky Poultry Federation
Alabama Poultry & Egg Association	KyotoUSA
Alliance of Western Milk Producers	League of Conservation Voters
American Bakers Association	Let Freedom Ring
American Beverage Association	Maryknoll Office for Global Concerns
American Frozen Food Institute	Michigan Allied Poultry Industries
American Jewish World Service	Milk Producers Council

<p>American Meat Institute Americans for Limited Government Americans for Prosperity Association for Dressings & Sauces Beyond Pesticides Bread for the World Broiler & Egg Association of Minnesota California Dairy Campaign California Poultry Federation California Safe Schools Center for Auto Safety Center for Biological Diversity Center for Food Safety The Center for the Celebration of Creation Citizens for Pennsylvania's Future (PennFuture) Citizens for Tax Justice Clean Air Task Force Clean Water Action Columban Center for Advocacy and Outreach Competitive Enterprise Institute Council for Citizens Against Government Waste Dairy Producers of New Mexico Dairy Producers of Utah Defenders of Wildlife Dogwood Alliance Earth Day Network Environment America Environmental Working Group Food First Foreign Policy In Focus Freedom Action FreedomWorks Friends of the Earth Georgia Milk Producers Georgia Poultry Federation Greenhorns Greenpeace Grocery Manufacturers Association Heartland Institute Idaho Dairymen's Association Indiana State Poultry Association International Center for Technology Assessment International Dairy Foods Association</p>	<p>Minnesota Turkey Growers Association Mississippi Poultry Federation MoveOn.org National Association of Margarine Manufacturers National Black Chamber of Commerce National Catholic Rural Life Conference National Center for Public Policy Research National Chicken Council National Council of Chain Restaurants National Meat Association National Restaurant Association National Taxpayers Union National Turkey Federation National Wildlife Federation Natural Resources Defense Council NETWORK, A National Catholic Social Justice Lobby Nevada Dairy Commission North Carolina Poultry Federation Northeast Organic Dairy Producers Alliance Northwest Dairy Association Northwest Environmental Defense Center Oil Change International Oregon Dairy Farmers Association Oxfam America Partners for the Land & Agricultural Needs of Traditional Peoples (PLANT) Pax Christi USA The Poultry Federation Public Citizen Safe Climate Campaign Safe Lawns Foundation Sierra Club Snack Food Association Southeast Milk Inc. Southern Alliance for Clean Energy Taxpayers for Common Sense Taxpayers Protection Alliance Tennessee Poultry Association Texas Poultry Federation Union of Concerned Scientists U.S. Poultry and Egg Association Utah Dairy Producers Virginia Poultry Federation Washington</p>
--	---

Fonte: ActionAid USA et. Al., 2011

Nesse sentido, é possível identificar que a coalizão contra os incentivos conseguiu se organizar e teve a capacidade de reorganizar seus valores de modo a incorporar interesses contrários para atingir uma política pública que existiu durante 30 anos. A seguir verificaremos como esse movimento se refletiu no Congresso.

5.4 As votações para o fim imediato do VEETC

O VEETC estava previsto para expirar no final de 2011. Havia dois caminhos: ou ele seria renovado ou deixaria de existir. A estratégia dos congressistas contrários aos subsídios ao etanol foi de pressionar para seu fim imediato. Conforme Kingdon (1995, p. 69) argumenta: *“If legislators want to affect agendas, for instance they “go public” with hearings, speeches, and bill introductions”*. O fato de apresentar projetos de lei, mesmo que estejam cientes de que não serão aprovados também é uma estratégia que tem o efeito de *“softening up”*:

Softening up sometimes consists of floating trial balloons. A bureaucrat tries out an idea by slipping a paragraph into a secretary’s speech to see what the reaction is. Or a senator introduces a bill, not because it will pass that year but because he tests the water and gauges the state of receptivity to an idea. (KINGDON, 1995, p. 129).

Dessa forma, um ingrediente crucial para a não renovação do VEETC foi o esforço desenvolvido pelas autoridades formais ligadas a coalizão de defesa contrária a esses subsídios para que a ideia de acabar com os privilégios se disseminasse. Identificamos o apoio formal dos representantes Jeff Flake (R-AZ), Joseph Crowley (D-NY), Bob Goodlatte (R-VA), Earl Blumenauer (D-OR), Wally Herger (R-CA), e Pete Stark (D-CA), e principalmente dos senadores Tom Coburn (R-OK) e Dianne Feinstein (D-CA).

De acordo com levantamento feito a partir do site MapLight (Tabela 13), de janeiro a outubro de 2011, foram introduzidos 13 projetos de lei e duas emendas, sendo apenas três a favor da manutenção dos incentivos ao etanol. Dessas 15 peças legislativas, 12 foram propostas por congressistas do partido Republicano e 3 por Democratas. O senador Thomas Coburn (R-OK) foi responsável por quatro dessas e a senadora Dianne Feinstein (D-CA) por duas. Os únicos projetos de lei a favor do etanol foram propostos pelo Sen. Chuck Grassley (D-IA), Sen. John Thune (D-SD) e Sen. Kent Conrad (R-SD).

O Maplight contabilizou as despesas dos grupos de interesse a favor e contra os subsídios ao etanol. Somando todas as despesas em projetos de lei e emendas propostas em 2011 relativas aos subsídios ao etanol, a coalizão contrária teria gasto cerca de US\$ 144 milhões, quase 24 vezes mais do que a coalizão pró-subsídios ao etanol.

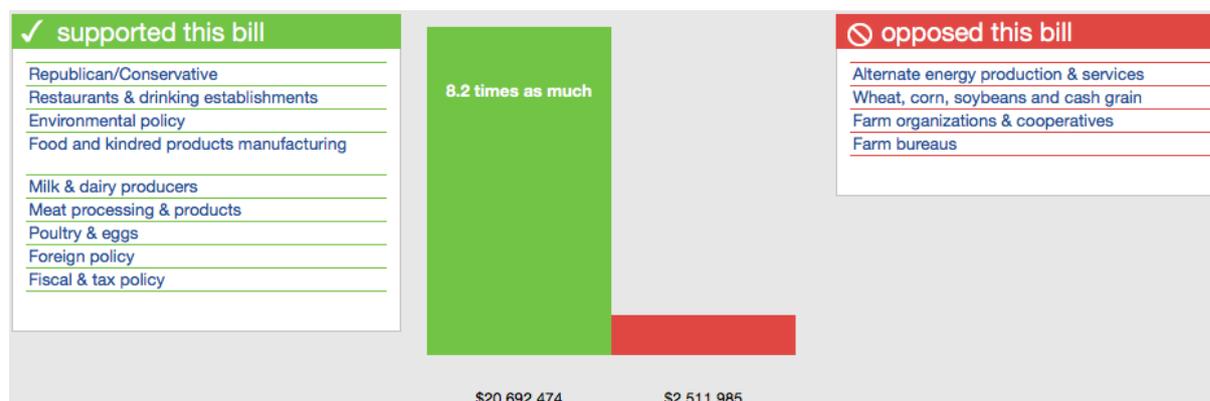
Tabela 13- Projetos de lei apresentados em 2011 relativos aos subsídios ao etanol

Data	Lei	Autor da Lei	Coautores	Posição da lei sobre subsídios ao etanol (VEETC)	Despesas do lobby contrário ao etanol (US\$)	Despesas do lobby pró-etanol (US\$)
25/01	H.R. 426	Jeff Flake [R-AZ]	9 (7R, 2D)	contra	-	-
09/03	S. 520	Thomas Coburn [R-OK]	19 (14R, 5D)	contra	\$20.692.474,00	\$2.511.985,00
09/03	S. 530	Dianne Feinstein [D-CA]	3 (2D, 1R)	contra	-	-
14/03	H.R. 1075	Steve Womack [R-AR]	27 (24R, 3D)	contra	-	-
17/03	H.R. 1188	Leonard Lance [R-NJ]	15 (10D, 5R)	contra	\$20.698.058,00	-
03/05	S. 871	Thomas Coburn [R-OK]	11 (5R, 5D, 1I)	contra	\$22.995.528,00	\$1.480.065,00
04/05	S. 884	Chuck Grassley [R-IA]	7 (6D, 1R)	pro	-	-
24/05	S. 1057	Thomas Coburn [R-OK]	-	contra	\$25.128.116,00	\$514.242,00
26/05	S. 1085	James “Jim” Inhofe [R-OK]	1R	contra	\$1.920.784,00	-
13/06	S. 1185	John Thune [R-SD]	17 (9D, 8R)	pro	-	\$537.639,00
14/06	S.Amdt.436	Thomas Coburn [R-OK]	-	contra	\$536.921,00	\$27.584,00
16/06	S. 1220	Kent Conrad [D-SD]	-	pro	-	-
16/06	S. Amdt. 476	Dianne Feinstein [D-CA]	8 (5D, 2R, 1I)	contra	\$555.422,00	\$17.735,00
23/06	H.R. 2307	Wally Herger [R-CA]	24 (13D, 11R)	contra	\$22.717.364,00	-
13/10	H.R. 3199	James Sensenbrenner Jr. [R-WI]	18 (17R, 1D)	contra	\$29.112.947,00	\$790.026,00
TOTAL					\$144.357.614,00	\$5.879.276,00

Fonte: MapLight, OpenCongress. Elaboração Nossa. Obs.: Nenhum dos projetos listados se tornou lei

Em 9 de março de 2011, o senador Thomas Coburn⁸ (R-OK) propôs o S.520 *Volumetric Ethanol Excise Tax Credit Repeal Act*, Segundo Maplight (2011), haviam 9 grupos de interesse que se manifestaram contra esse projeto de lei: *American Coalition for Ethanol (ACE)*, *American Farm Bureau Federation*, *Growth Energy*, *Iowa Farm Bureau*, *National Association of Wheat Growers*, *NCGA*, *National Farmers Union*, *National Sorghum Producers* e *RFA*. Por outro lado, 17 entidades estavam apoiando essa lei: *Africa Action*, *American Bakers Association*, *Americans for Limited Government*, *Competitive Enterprise Institute*, *EWG*, *FreedomWorks*, *Friends of the Earth*, *GMA*, *Milk Producers Council*, *National Chicken Council*, *National Council of Chain Restaurants*, *National Meat Association*, *National Taxpayers Union*, *National Turkey Federation*, *National Wildlife Federation*, *North American Meat Institute*, *Taxpayers for Common Sense*. Schroeder (2011) com base nos dados do CQPress afirmou que as duas empresas que mais gastaram com lobby para apoiar esse projeto foram a Pepsico, com US\$1,44 milhão, e a Kraft com mais de US\$720 mil em despesas de *lobby*. Porém não houve votações.

Ilustração 25 - Contribuições dadas aos Senadores na votação da S. 520



Fonte: MapLight.org, 2011. Disponível em: <<http://maplight.org/us-congress/bill/112-s-520/899561/total-contributions>> Acesso em: 22 Jan 2016.

Na Câmara, o Rep. Steve Womack (R-AR) introduziu projeto de lei H.R. 1075 chamado *Volumetric Ethanol Excise Tax Credit Repeal Act* no dia 14 de março de 2011. Não houve nenhuma votação. No site da maplight não há registros de despesas de lobby desse projeto, mas Schroeder (2011) afirmou que no lado pró-etanol, os que mais gastaram em *lobby* foram a *Growth Energy*, *RFA*, a *NCGA* e a *POET*, cujo gasto foi de US\$ 450.000,00 utilizados contra a H.R. 1075 e a do lobby contrário às políticas favoráveis ao etanol, a *GMA* teria gasto sozinha cerca de US\$900.000,00 a favor desse mesmo projeto de lei.

⁸ Coburn, segundo o *Center for Responsive Politics*, teria recebido nos últimos seis anos, cerca de US\$ 250.000,00 em contribuições de campanha advindos das empresas de petróleo e gás.

Ainda na Câmara, o Rep. Leonard Lance (R-NJ) foi responsável pelo projeto H.R. 1188 chamado *Repeal Ethanol Subsidies Today Act of 2011* e teve apoio de 31 grupos de interesse a favor e nenhum grupo fez lobby contrário.

No dia 3 de maio, Coburn propôs a S.871, chamada *Ethanol Subsidy and Tariff Repeal Act* em coautoria com Diane Feinstein (D-CA), com suporte de um grupo bipartidário de cinco outros senadores. Essa proposta previa não apenas o fim do VEETC, mas da tarifa secundária no dia 1º de julho. Sen. Feinstein justificou a emenda com o argumento de que o etanol estaria sendo triplamente beneficiado pelo governo:

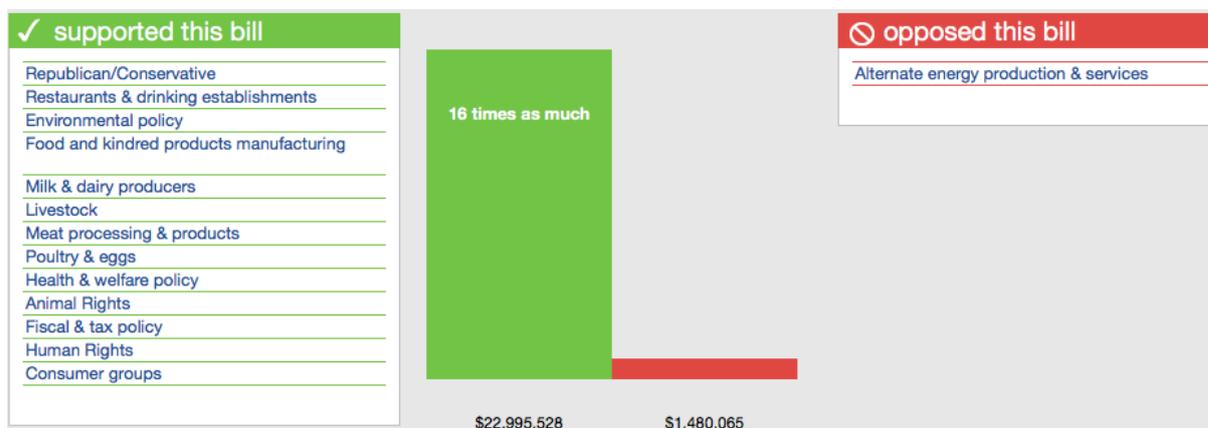
Ethanol is the only industry that benefits from a triple crown of government intervention: its use is mandated by law, it is protected by tariffs, and companies are paid by the federal government to use it. Ethanol subsidies and tariffs sap our budget, they're bad for the environment, and they increase our dependence on foreign oil. It's time we end subsidies that we cannot afford and tariffs that increase gas prices. (SENATORS..., 2011).

Coburn ressaltou que a política paroquialista ao etanol deveria acabar pois prejudicava a política econômica, energética e ambiental dos Estados Unidos, além de aliar o argumento sobre o custo dos alimentos:

The ethanol subsidy and tariff is bad economic policy, bad energy policy and bad environmental policy. As our nation faces a crushing debt burden, rising gas prices and the prospect of serious inflation, continuing our parochial ethanol policy that increases the cost of energy and food is irresponsible. I'm pleased to introduce this common sense bill with Senator Feinstein and will push for its consideration at the earliest opportunity. (SENATORS..., 2011).

Na votação dessa emenda, 44 grupos fizeram lobby para sua aprovação, os quais foram formados por entidades republicanas e conservadoras, associações de restaurantes e de bebidas, grupos ambientalistas, indústria de alimentos, produtores lácteos e indústria de processamento de carne, aves e ovos. Apenas o *Advanced Ethanol Council (ACE)* fez lobby contra essa emenda (Ilustração 25). Os grupos a favor desse projeto de lei, contrários ao VEETC, realizaram despesas de lobby no valor de quase 23 milhões de dólares, enquanto a coalizão a favor do VEETC gastou apenas cerca de 1,5 milhões dólares. Apesar disso, não houve votação. (ERNSTFRIEDMAN, 2011).

Ilustração 26- Contribuições dadas aos Senadores na votação da S. 871



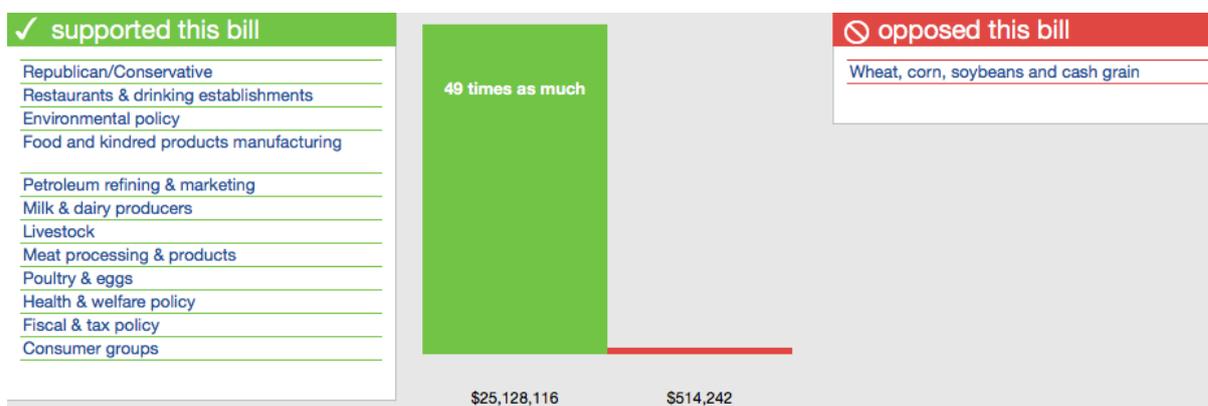
Fonte: MapLight.org, 2011. Disponível em: <<http://maplight.org/us-congress/bill/112-s-871/948989/total-contributions>> Acesso em: 22 Jan 2016

Em contrapartida, o defensor do etanol Chuck Grassley (R-IA) e Kent Conrad (D-ND) propuseram o S.884 *Domestic Energy Promotion Act of 2011*, mas esta também não foi para votação e não temos registrados das despesas de lobby. Grassley argumentava que os subsídios ao petróleo deveriam ser cortados e não os do etanol:

I've argued this year that it's not fair or logical for Congress to debate changes to the tax incentive for ethanol in a vacuum. Biofuels are not the only form of energy that receives incentives or supportive policies from the federal government. In fact, there are oil and gas incentives that have been permanent tax law for nearly 100 years. (JESSEN, 2011)

Os grupos contrários aos subsídios do etanol foram aumentando. Na proposta de lei S. 1057, chamada *Ethanol Subsidy and Tariff Repeal Act*, também de autoria de Coburn, apresentada no dia 24 de maio, 47 grupos se manifestaram a favor e realizaram despesas de lobby no valor de US\$25 milhões. Somente a NCGA realizou lobby contrário no valor de pouco mais de US\$500 mil.

Ilustração 27 - Contribuições dadas aos Senadores na votação da S. 1057



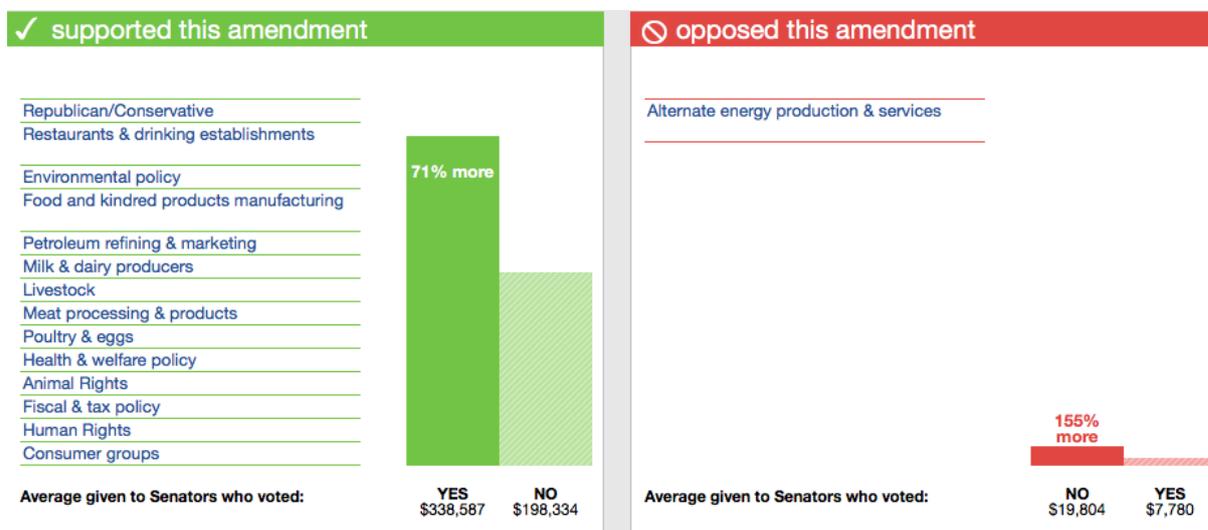
Fonte: MapLight.org, 2011. Disponível em: <<http://maplight.org/us-congress/bill/112-s-1057/979603/total-contributions>> Acesso em: 22 Jan 2016

James “Jim” Inhofe (R-OK) também apresentou se posicionou contrário ao etanol de milho. Ele propôs um projeto de emenda ao Clean Air Act no dia 26 de maio de 2011 que deveria definir a nova geração de biocombustíveis e permitir aos estados a opção de não utilizarem etanol de milho nas proporções previstas pelo RFS, devido a conflitos entre objetivos econômicos agrícolas, energéticos e ambientais. Inhofe obteve apoio de quase US\$ 2 milhões advindos da *Americans for Tax Reform*, *National Cattlemen's Beef Association* e *Texas and Southwestern Cattle Raisers Association*.

Os grupos de interesse ligados ao etanol demonstram apoio ao Projeto de Lei *Ethanol Reform and Deficit Reduction Act* (S.1185) dos senadores John Thune (R-SD) e Amy Klobuchar (D-MN) enviado ao Senado no dia 13 de junho de 2011, que previa incentivos fiscais variáveis, ajustados segundo o preço do petróleo, além de incentivos a infraestrutura, tais como “bombas flex” nos postos de combustível e o desenvolvimento de biocombustíveis a partir da celulose. De acordo com o presidente da RFA, Bob Dineen, “*it remains our hope that lawmakers on both sides of the Capitol will now take up a serious conversation about American energy policy. Any discussion must include domestically produced renewable fuels like ethanol*” (RFA, 2011). Juntamente com a RFA, a NCGA e o Farm Bureau apoiaram esse projeto com o valor de US\$537 mil.

No dia 14 de junho de 2011, Coburn propôs a emenda idêntica a S.871, chamada *Ethanol Subsidy and Tariff Repeal Act*, (S.Amdt. 436). Esta emenda também previa o fim imediato dos subsídios. Para esta proposta, 44 grupos fizeram lobby a favor e apenas a ACE fez lobby contra.

Ilustração 28- Contribuições dadas aos Senadores na votação da S.Amdt. 436 relativa a S. 782



Fonte: MapLight, 2011. Disponível em: <<http://maplight.org/us-congress/bill/112-s-782/987128/contributions-by-vote>> Acesso em: 22 Jan 2016.

Houve uma votação do tipo “Cloture”, segundo a qual os votos favoráveis significam um fim no debate para seguir com a votação. Eram necessários 3/5 (60%) dos votos para uma decisão, mas foram apenas 40 votos favoráveis e 59 contrários, com uma abstenção. A maioria dos votos contrários eram democratas (59%) conforme a ilustração a seguir.

Ilustração 29- Votação da S.Amdt. 436 relativa a S. 782

	TOTALS	DEMOCRAT	REPUBLICAN	INDEPENDENT
YEA	40  40%	5	34	1
NAY	59  59%	45	13	1
NOT VOTING	1 1%	1	0	0
REQUIRED:	3/5	source: senate.gov		

Fonte: GovTrack, 2011. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/votes/112-2011/s89>>

Coburn ressaltou que não teve o apoio dos democratas para aprovar sua emenda, mas que os republicanos estavam do lado do contribuinte:

The Senate’s refusal to save taxpayers \$3 billion by ending an ethanol subsidy the beneficiaries themselves don’t want highlights the incompetence and dysfunction of this body. Many senators who opposed this policy refused to end it because Senate Democratic leaders were upset about being forced to take a tough vote. [...] However, taxpayers should be encouraged that Republican senators overwhelmingly rejected the ludicrous argument that eliminating tax earmarks is a tax increase. Tax provisions should be examined on a case-by-case basis, not receive blanket amnesty. (GROOMS, 2011).

Sobre essa votação, Brian Jennings, diretor executivo da ACE comemorou afirmando que essa vitória seguia na busca pela independência ao petróleo e que iriam continuar trabalhando com a Casa Branca e o Congresso para que outras legislações como a proposta pelos senadores Thune e Klobuchar, que previam reformas responsáveis a política de incentivos ao etanol, fossem aprovadas:

This vote is a major victory for the biofuels industry and American consumers and a setback for those clinging to our status-quo dependence on oil. It proves political stunts aimed at ethanol won’t be tolerated in the U.S. Senate. Now we can focus on continuing our work with the White House and both chambers of Congress to support meaningful and responsible legislation to reform ethanol policy, such as S. 1185, the Ethanol Reform and Deficit Reduction Act, introduced by Senators Thune, Klobuchar and many others this week (GROOMS, 2011).

O ponto de virada ocorreu no dia 16 de junho quando houve a aprovação de uma emenda *To repeal the Volumetric Ethanol Excise Tax Credit* (S. Amdt. 476) ao projeto de lei (S.782) da Sen. Dianne Feinstein (D-CA), que também pretendia eliminar tanto o *VEETC* como a tarifa. Não houve registros de lobby para essa lei segundo o Maplight. Essa emenda passou por 73 votos a 27, mas não chegou a se tornar lei.

Ilustração 30 - Votação da S.Amdt. 476 relativa a S. 782

	TOTALS		DEMOCRAT	REPUBLICAN	INDEPENDENT
YEA	73	 73%	38	33	2
NAY	27	 27%	13	14	0
REQUIRED:	3/5		source: senate.gov		

Fonte: GovTrack, 2011. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/votes/112-2011/s90>>

Pudemos verificar que 35 senadores que haviam votado contra a emenda de Coburn, votaram a favor da emenda de Feinstein, sendo 34 democratas e um independente. Três senadores republicanos apenas mudaram seus votos de a favor para contra o fim imediato do VEETC.

A explicação dada por Bob Dineen para essa posição dos democratas estava atrelada a questões de cortes orçamentários:

For many Democrats, the vote on the Feinstein amendment was an opportunity to get Republicans on record as supporting the repeal of tax incentives (i.e., oil company subsidies) and raising taxes as a means of deficit reduction. In fact, following the vote Senate Leader Harry Reid [D-NV] stated, “With Republicans endorsing our position that we can cut the deficit by cutting spending that occurs through the tax code, I hope they will join Democrats in eliminating taxpayer giveaways to big oil companies that are raking in record profits”. (ZIMMERMAN, 2011a).

Quando verificamos a posição dos treze novos membros do Senado que foram eleitos em 2010, notamos que 5 foram votaram contra as duas medidas que previam o fim do VEETC: Daniel Coats (R-IN), Jerry Moran (R-KS), Roy Blunt (R-MO), John Hoeven (R-ND), Rob Portman (R-OH). O Sen. Johnson (R-WI) havia votado contra a emenda de Coburn, mas depois foi a favor na votação de Feinstein.

De todo modo, a indústria do etanol não esperava tais resultados contrários aos seus interesses, apesar dessas emendas não terem se tornado lei. O presidente da Growth Energy se defendeu, afirmando que: *“Ironically, the United States Senate has spent the better part of a week on an amendment that is unconstitutional and going nowhere, even while the news pours in that OPEC has hit a high-water mark of \$1 trillion in revenues”* (ZIMMERMAN, 2011b).

A administração Obama também expressou oposição as votações que previam o fim imediato do VEETC. O Secretário do USDA, Tom Vilsack, afirmou que

The Administration supports efforts currently underway in the Senate to reform and modernize tax incentives and other programs that support biofuels. However, today’s amendments are not reforms and are ill advised. We need reforms and a smarter biofuels program, but simply cutting off support for the industry isn’t the right approach. Therefore, we oppose a straight repeal of the Volumetric Ethanol Excise Tax Credit (VEETC) and efforts to block biofuels infrastructure programs. (ZIMMERMAN, 2011b).

Durante uma audiência no Congresso sobre o E15, a National Chicken Council (NCC) demonstrou satisfação com o resultado desta votação, conforme a seguinte declaração de Mike Brow, Presidente do Conselho da NCC (2011):

NCC appreciates the 73 Senators who voted last month to begin to stop the madness of full speed ahead for ethanol regardless of the cost or economic fallout on the U.S. economy. The Senators recognized that repealing the VEETC and eliminating the import tariff on foreign ethanol would not just save taxpayers billions of dollars but would also send a message that ethanol manufacturers need to learn to operate in a free-market economy, not a cocoon of government subsidies, mandated usage and insulation from market competition. NCC urges the House to follow suit. (BROW, 2011).

Outra votação ocorreu em relação a um projeto de lei de autoria do Sen. John McCain (R-AZ) a fim de impedir o financiamento federal para apoiar infraestrutura de combustíveis alternativos, tais como bombas *flex* e tanques de armazenamento nos postos de gasolina. Entretanto, tal medida não foi vitoriosa: 41 votos contrários e 39 favoráveis. Porém na Câmara dos Representantes, a emenda à *Agriculture Appropriations bill* apresentada pelo representante republicano Jeff Flake, que previa essas medidas de cortes a infraestrutura dos biocombustíveis, passou com 283 votos a 128. Este resultado também foi comemorado pela NCC:

NCC very much appreciates the 283 House Members who last month voted to approve an amendment that would prohibit USDA from allocating funds for ethanol infrastructure, including blender pumps and storage facilities. (BROW, 2011).

Em relação a essas propostas, Bob Dineen da RFA teria afirmado que:

This House bill is likely dead on arrival in the Senate, and the provision included by Rep. Flake was defeated in the vote on the amendment offered by Sen. McCain. It remains our hope that lawmakers on both sides of the Capitol will now take up a serious conversation about American energy policy. Any discussion must include domestically produced renewable fuels like ethanol.” (ZIMMERMAN, 2011c).

O resultado final da disputa sobre o VEETC foi desfavorável à coalizão que defendia os subsídios ao etanol. O *sunset* do VEETC chegou e o Congresso encerrou suas atividades de 2011 sem renová-lo.

Vale ressaltar que Chuck Beck da ACE afirmou que “O etanol americano é competitivo, não há receio em relação a um mercado aberto. Nossa posição é a de que, se tivermos acesso ao mercado, podemos competir. ” (EICHENBERG, 2011). A NCGA se defendeu de críticas publicadas por *The Washington Post* relativas ao VEETC, pois, na realidade, era um crédito tributário para quem faz a mistura do etanol a gasolina, ou seja, em grande parte destinava-se às refinarias, não apenas aos produtores de etanol e ressaltaram que os produtores de etanol não são os únicos que definem o preço do combustível (NIEMEYER, 2011). O presidente da Growth Energy, Tom Buis, admitiu que

The blenders' tax credit initially helped the ethanol industry develop but today, we don't have a production problem, we have a market access problem. Without the tax credit, the ethanol industry will survive; it will continue to reduce our dependence on foreign oil, create jobs and strengthen our economy. However, without reform to open the market for alternatives to oil, like ethanol, the United States will remain an importer of fossil fuels, which are getting dirtier, riskier and costlier to extract every Day (GROWTH ENERGY, 2011)

A RFA também argumenta que o fim da VEETC e da tarifa de importação não teria grande impacto, pois a indústria doméstica de etanol evoluiu, políticas progrediram e o mercado mudou, fazendo com que aquele fosse o momento certo para o fim dos incentivos. Esse tipo de afirmação confirma que houve uma mudança nas crenças secundárias da coalizão, ou seja, a percepção de que o VEETC seria extinto, fez com que essa coalizão vislumbrasse um novo cenário e estabelecesse novas estratégias. Em nossa entrevista, Dineen (2015) reforçou esse argumento:

The industry recognized the time to change. The ethanol is now very cost-competitive with the gasoline and the absence of the tax incentive. The policy changed with the Renewable Fuel Standard providing a market demand. The technology changed making ethanol more efficient and competitive. We never wanted to be dependent of the government tax incentive. (DINEEN, 2015)

Além disso, a RFA admitiu que o ano de 2011 foi um marco na história do etanol nos Estados Unidos. Eles destacam cinco pontos, além do episódio do fim dos incentivos: (i) aprovação do E15 para carros convencionais: contribuirá na transição da indústria sem o VEETC; (ii) sucesso das exportações: estima-se que 1 bilhão de galões de etanol foram exportados em 2011, além do aumento das exportações de etanol comestível; (iii) aumento do número de indústrias ligadas ao etanol celulósico: destacam-se Abengoa, Coskata, e Mascoma, as quais ampliaram a capacidade de produção de etanol avançado nos Estados Unidos; (iv) emergência de um Modelo de Biorrefinaria avançada: um número crescente de produtores de etanol também está implantando tecnologias para produzir, a partir da biomassa, produtos que podem substituir ainda mais subprodutos do petróleo no mercado (RFA, 2011b).

Do lado da coalizão contrária aos subsídios ao etanol, as impressões e justificativas foram diferentes. Para Bob Greco da *American Petroleum Institute* (API), o fim do VEETC tem relação com o RFS e a tripla intervenção do governo para proteger o etanol:

In my own view, before the VEETC was repealed, the ethanol was supported by three principal subsidies: the mandates, which they still have, the VEETC, the blending subsidies and also the trade protection, against Brazilian ethanol, there was a tariff in place. So, we had a product that has mandate, was subsidized, and protected. That was as good as it gets. So, what happened over time, I think, as Congress recognized particularly the economy, the recession, the growing deficit, things like the VEETC ended up being repealed, because at the end of the day they didn't need that, they didn't need the straight subsidy because they got a mandate

and the mandate is the best subsidy of all, because you are forced to buy it regardless. Why do you need the VEETC if I have to buy it? Why should I subsidize something that I have to buy anyways to meet a Congressional mandate? I think that was interesting when the ethanol industry talks about “we gave up on the VEETC”, “No, you didn’t, it was taking away from you because you have a mandate”. (GRECO, 2014).

Ben Schreiber (2015) também considera a questão fiscal, mas reforça que a pressão contra os subsídios fez muita diferença:

I think that at the end of day the main cause that ended the VEETC was just the cost of it. This is a 5 billion per year tax subsidy that was totally unnecessary, and members of Congress were trying to preach fiscal responsibility and small government. There was obviously also massive opposition from all the sectors of society. (SCHREIBER, 2015)

Dessa forma, os argumentos apresentados nas seções anteriores juntamente com os esforços em apresentar leis contra os subsídios ao etanol tiveram grande impacto sobre o subsistema de formulação de políticas públicas ligadas ao etanol. Verificaremos na próxima seção quais foram as novas prioridades e estratégias desenvolvidas nesse subsistema.

5.5 O Pós-2011: O RFS e as novas prioridades

As questões que envolvem o etanol nos Estados Unidos ainda permanecem na agenda do governo. O CEO Tom Buis e o Presidente Jim Nussle da Growth Energy, reforçaram que, a partir de 2012, o objetivo do setor seria convencer os legisladores a utilizar cada vez mais combustíveis renováveis. Para tanto, deveriam trabalhar para conter críticas relativas ao etanol de milho e o impacto no preço dos alimentos, além de pressionarem pela implementação e expansão do uso do E15, a mistura de 15% de etanol a gasolina, pois apesar de já ter sido aprovada pela EPA, ainda não estava vigente em todo país (PARKER, 2011).

A questão do E15 é complicada. Há uma grande polêmica em relação a sua oferta, pois, relativamente, poucos postos de gasolina o oferecem em função da pressão contrária da indústria do petróleo, além das campanhas sobre efeitos colaterais nocivos nos veículos mais antigos, o que tem preocupado e desincentivado o consumidor a optar por esse combustível. O lobby petrolífero fez uma intensa campanha afirmando que misturas acima de 10% de etanol na gasolina causariam problemas nos carros e as seguradoras de automóveis passaram a não cobrir custos de reparo a carros que abastecessem com o E15.

Por outro lado, existem grupos como Advanced Biofuels USA que defendem o aumento da porcentagem do etanol a gasolina, pressionando a EPA para adoção do E30, o qual corresponde a mistura de 30% de etanol na gasolina.

EPA should allow vehicle manufacturers that certify new vehicles with the “higher octane, higher ethanol content gasoline” to also certify that those vehicles are able to also operate on existing E10 or E15 fuels. These vehicles would be called “E30 capable.” By building up the number of these “E30 capable” vehicles that could get the same mileage with a lower cost fuel, the demand for E30 would increase. This demand would create a nationwide E30 infrastructure that would then allow for the marketing of “E30 Optimized” Vehicles designed to provide the fuel economy and GHG reductions necessary to meet 2022 CO₂ reduction standards. (IVANCIC, 2013).

Algumas questões sobre o aumento do uso do etanol esbarram nos regulamentos do Corporate Average Fuel Economy (CAFE) sobre a autonomia dos carros. Essa questão foi inclusive levantada pelo Rep. Collin Peterson (D-MN) quando visitamos seu gabinete com a ACE.

Apesar disso, devemos ressaltar que a indústria do etanol ainda conta com apoio de outros programas do Executivo, tais como USDA, DOE e DOD, conforme a tabela a seguir:

Tabela 14- Public investments for second-generation biofuels from 2007-2014.

	Grants (US\$ in Millions)	Loan Guarantees (US\$ in Millions)	Total (US\$ in Millions)
Department of Energy	541.7	133.9	756.2
Department of Agriculture	25.6	573.5	599
Department of Defense	225.3	0	225.3
Total	847.9	707.4	1,718.3

Fonte: E2, 2014 *apud* UNCTAD, 2016, p.25.

Com o fim do VEETC, os programas mais importantes para a indústria do etanol são o RFS, o crédito tributário ao etanol celulósico e o programa de baixo carbono da Califórnia, conforme a tabela a seguir:

Tabela 15- The three most important federal regulations driving biofuels in the US.

Key Legislation in the US

**Farm Security
and Rural
Investment Act
of 2014**

The Act sets a primary legal framework for agricultural policy through a legislative process that occurs approximately every five years. Among other provisions, the Act expands initiatives for bioenergy. It reauthorizes existing funds established in the 2008 Farm Bill and provides a total of US\$880 million for energy programmes.

**Energy Policy
Act of 2005 &
Energy
Independence
and Security
Act (EISA) of
2007**

The Energy Policy Act of 2005 calls for the development of grant programs, demonstration and research initiatives, and tax incentives that promote alternative fuels and increase production and use of advanced fuels. The Energy Independence and Security Act encourages more development of alternative fuels in order to expand domestic sources of transportation fuel. EISA establishes the RFS-2 and includes grant programs to encourage the development of cellulosic biofuels, plug-in hybrid electric vehicles, and other emerging electric technologies.

California Low-Carbon Fuel Standard (LCFS)

California's Low Carbon Fuel Standard, established in 2007, requires a 10 percent reduction in the carbon intensity of the state's fuel mix by 2020. The LCFS was the first policy to make use of market-based mechanisms in an attempt to lower transportation emissions. In 2014 the California Environmental Protection Agency froze LCFS levels at 2013 compliance levels due to concerns from industry. Advanced biofuels most likely will play a major role in meeting this objective, with some reports estimating that advanced biofuels could contribute up to 50 percent of overall carbon intensity reductions (E2, 2014). The LCFS is currently awaiting re-adoption with the inclusion of several new amendments from the past year.

Fonte: UNCTAD, 2016, p. 24.

O LCFS da Califórnia não tem uma posição favorável ao etanol de milho, pois defende o uso de alternativas energéticas mais avançadas como etanol de cana-de-açúcar ou celulósico. O crédito tributário ao etanol celulósico criado na Farm Bill de 2008 havia expirado em 2014 sem ter sido utilizado, mas existem projetos tramitando para sua renovação.

Dessa forma, o RFS desponta como principal política que beneficia o setor. No ano de 2015 esse programa completou 10 anos. Como já mencionamos, o RFS prevê volumes obrigatórios de consumo de combustíveis renováveis, dentre eles, o etanol. Esses volumes devem ser constantemente verificados e atualizados pela EPA. Dessa forma, a EPA tornou-se um alvo intenso de *lobby* dessas coalizões, tanto contrárias ou a favor do etanol. No modelo da ACF, a EPA pode ser considerada como *broker*.

A EPA divulgou os números finais da revisão do RFS sobre os volumes obrigatórios de 2014, 2015, 2016, além dos dados de 2017 somente para diesel de biomassa, apenas no dia 30 de novembro de 2015. Nos RVOs finais divulgados em 2015, houve um aumento dos volumes totais de combustíveis renováveis, como pode ser observado na tabela abaixo. Nos anos de 2014 e 2015 o volume de biocombustíveis avançados foi ajustado para a produção de fato registrada pelo EPA. Em 2016, o EPA decidiu aumentar o volume em 7,3% em relação a proposta de maio.

Tabela 16 - Volumes obrigatórios do RFS revisados pela EPA, 2014-2016

Biocombustível	2014			2015			2016		
	Proposta EPA	Final	Evolução	Proposta EPA	Final	Evolução	Proposta EPA	Final	Evolução
Convencional (1G)	13,25	13,61	2,7%	13,4	14,05	5%	14	14,5	3,6%
Avançado	0,202	0,192	-5,0%	0,244	0,162	-34%	0,494	0,53	7,3%
Celulósico	0,033	0,033	0,0%	0,106	0,123	16%	0,206	0,23	11,7%
Diesel de biomassa	2,445	2,445	0,0%	2,55	2,595	2%	2,7	2,85	5,6%
Total	15,93	16,28	2,2%	16,3	16,93	4%	17,4	18,11	4,1%

Fonte: EPA. Elaboração Nossa.

O atraso na divulgação desses números foi alvo de inúmeras críticas do setor sobre o trabalho da EPA. Durante a *National Ethanol Conference* de 2015 realizada pela RFA em

Dallas, TX, o representante da EPA, Christopher Grundler, havia justificado o atraso da agência, destacando os vários comentários e petições públicos que devem ser analisados, atrelados a novas ideias e novos tipos de combustíveis. Grundler ressaltou que o trabalho do EPA compreende “Pathway Analysis” que envolve *recycling models* e tiveram que analisar as “*New pathways new feedstocks*”. Através disso, criaram o *Efficient producer petition process EP3* e a partir desse processo, 19 usinas de etanol de milho foram aprovadas para gerar RINs.

Conforme mencionamos no capítulo 3, cada galão de biocombustível no RFS gera um RIN, válido no ano em que foi gerado e no ano seguinte. Este número pode ser comercializado em contratos privados ou mercados *spot*. Como houve menor produção de etanol avançado e celulósico do que as metas estabelecidas pelo EISA, o mercado *spot* tem gerado muito mais RINs, além de haver especulação nesses mercados de RINs. Segundo Amy Davis da Novozymes (2014), o grande problema é que esse processo de geração e compras e vendas de RINs não é transparente e com o grande aumento dos preços dos RINs, muitos têm se aproveitado e estão lucrando muito.

De todo modo, a indústria do petróleo tem se posicionado contrária ao RFS. Durante uma audiência pública na Subcomissão de Energia e Comércio sobre um Plano energético denominado Plano “Architecture of Abundance”, Charlie Drevna da American Fuel & Petrochemical Manufacturers (AFPM), ao testemunhar sobre os desafios dos regulamentos, criticou o RFS defendendo que os mandatos de etanol não são compatíveis com as demandas de carros e infraestrutura o que desencadearia em volatilidade do Mercado dos RINs além de argumentar que tais medidas regulatórias restringem a oferta de gasolina e diesel pois esta deve ser compatível com o consumo obrigatório de combustíveis renováveis. (DREVNA, 2015).

Esse debate sobre o RFS também é verificado nas ações no Congresso para acabar com o RFS ou para tentar ampliar os benefícios do setor, principalmente em relação a infraestrutura. Apenas nos anos de 2014 e 2015 foram apresentados vários projetos de lei, tais como:

Tabela 17- Projetos de lei relativos ao etanol apresentados em 2014 e 2015

Projeto de Lei	Nome do projeto	Autor (es)	Conteúdo
S. 577	Corn Ethanol Mandate Elimination Act of 2015	Pat Toomey (R-PA), Dianne Feinstein (D-CA), Jeff Flake (R-AZ)	Para remover os padrões volumes no âmbito do RFS aplicáveis ao etanol de milho amido
H.R. 21	To provide for a comprehensive assessment of the scientific and technical research on the implications of the use of	James Sensenbrenner (R-WI05) com 7 co-autores	Visa reverter a autorização do uso do E15 e requer mais burocracia e testes para o uso de maiores misturas.

	mid-level ethanol blends, and for other purposes.		
H.R. 434	LEVEL Act (Leave Ethanol Volumes at Existing Levels Act)	Michael Burgess (R-TX26).	Revoga a expansão do RFS
H.R. 703	Renewable Fuel Standard Elimination Act.	Bob Goodlatte (R-VA06), com 55 co-autores	Elimina o RFS
H.R. 704	RFS Reform Act of 2015	Bob Goodlatte (R-VA06) com 45 co-autores	Altera o Clean Air Act para eliminar certos requerimentos do RFS, proibindo a EPA de aprovar a mistura de mais de 10% no volume de etanol, entre outros.
S. 934	<i>Phantom Fuel Reform Act</i>	Jeff Flake (R-AZ)	Um projeto de lei para alterar o programa de combustível renovável referente seção 211 (o) do Clean Air Act para exigir o requisito de biocombustível celulósico a ser baseada na produção real, e para outros fins
S. 889	<i>The Fuel Choice and Deregulation Act</i>	Rand Paul (R-KY) com apoio de Chuck Grassley (R-IA)	Proposta que proporciona ajuda regulatória para produtores de combustíveis alternativos e consumidores, e para outros fins.
S. 791	<i>American Energy Renaissance Act of 2015</i>	Ted Cruz (R-TX)	Um projeto de lei para libertar o setor privado para explorar os recursos energéticos nacionais para criar empregos e gerar crescimento econômico através da remoção de barreiras legais e administrativas, isto é, contra o RFS
S. 577	<i>Corn Ethanol Mandate Elimination Act of 2015</i>	Pat Toomey (R-PA), Dianne Feinstein (D-CA), Jeff Flake (R-AZ)	Altera o Clean Air Act para eliminar os padrões de volume no âmbito do programa de combustíveis renováveis aplicável ao etanol de amido de milho.
H.R. 1944	<i>Fuel Choice and Deregulation Act of 2015</i>	Rod Blum (R-IA)	Para proporcionar alívio regulatório para produtores de combustíveis alternativos e consumidores, e para outros fins
H.R. 1487	<i>American Energy Renaissance Act of 2015</i>	Jim Bridenstine (R-OK)	Para libertar o setor privado para explorar os recursos energéticos nacionais para criar empregos e gerar crescimento econômico através da remoção de barreiras legais e administrativas.
H.R. 1001	<i>Energy Freedom and Economic Prosperity Act</i>	Mike Pompeo (R-KS)	Para encerrar certos subsídios fiscais de energia e reduzir a taxa de imposto de renda corporativo.

Fonte: RFA. Elaboração Nossa.

A indústria do etanol busca se defender dos ataques da indústria do petróleo pelo fim do RFS, alegando que eles são altamente subsidiados, conforme a tabela a seguir:

Tabela 18- Oil-Specific Subsidies in 2015 (in millions of dollars)

Oil-Specific Subsidies	2015 (in millions of dollars)
Deduction for tertiary injectants	7
Exception to passive loss limitations	9
Percentage depletion for oil wells	1,118
Domestic manufacturing deduction for oil	647
Increase geological amortization to 7 years	91
TOTAL	\$4.139 Billion

Fonte: ACE *apud* UNITED STATES, 2015

Em recente pesquisa encomendada pela RFA, destacou que tem o apoio bipartidário e da maioria dos entrevistados quando se trata do RFS, incentivos ao etanol celulósico e carros que utilizem biocombustíveis, ao mesmo tempo em que se opõem a incentivos fiscais a indústria do petróleo:

Key Takeaways:

More than Six in 10 Support the Renewable Fuel Standard (RFS)

The RFS garners broad, bipartisan support from Democrats (65%), Independents (61%) and Republicans (57%) alike. Nearly two in three registered voters overall (62%) support the RFS, which requires a certain amount of the fuel produced each year to come from ethanol, bio-diesel and other renewable sources that are not fossil fuels. Less than two in 10 voters (18%) oppose the standard and two in 10 have no opinion (20%).

Strong Support for Federal Tax Incentives on Cellulosic Ethanol Expansion

Federal tax incentives to assist funding of Cellulosic ethanol – a biofuel produced from wood, grasses and other non-edible parts of plants – receive support from two-thirds of voters (65%).

Voters Oppose Tax Incentives for Oil Companies

Fifty-one percent of voters oppose tax incentives given by the federal government to oil companies in order to help pay for such things as equipment depreciation, oil depletion allowances, and foreign investment tax credits for taxes they pay in foreign countries. Only about one-third of voters (34%) support such government assistance to oil companies and 15 percent have no opinion.

Seven in 10 Support Requiring Automobile Manufacturers to Build Alternative Fuel Cars

Sixty-nine percent of registered voters support requiring automobile manufacturers to build cars that will run on fuel sources other than oil, such as electricity, natural gas and bio-fuels.

Key Data:

- 65% of men and 58% of women support the Renewable Fuel Standard (RFS)
- 70% of voters with a Bachelor's degree and 69% of government employees support the RFS
- 68% of Democrats, 65% of Independents and 62% of Republicans support federal tax incentives to help fund the expansion of Cellulosic ethanol
- By more than a 30-point margin, voters support federal tax incentives to expand the use of Cellulosic ethanol over those for oil companies
- 57% of Independent voters oppose federal tax incentives for oil companies
- 85% of Democratic Men support requiring auto manufacturers to build alternative fuel cars (MORNING CONSULT, 2015)

Além disso, grupos a favor de mais incentivos ao etanol que buscam manter e expandir o RFS formaram uma coalizão chamada “*Fuels America*”, constituída por associações como RFA, Growth Energy, NCGA, National Farmers Union, CFDC, ACORE, AEC e empresas como Dupont, Novozymes, POET, DSM, Monsanto e ADM:

Fuels America is a coalition of organizations committed to protecting America's Renewable Fuel Standard and promoting the benefits of all types of renewable fuel already growing in America. Fuels America is founded on a simple core principle: Renewable fuel is good for the U.S. economy, for our nation's energy security, and for the environment. (FUELS AMERICA, 2015)

Em resposta a *Fuels America*, foi criada a *Smarter Fuel Future* composta pela

indústria do petróleo, ambientalistas, grupos de responsabilidade fiscal, indústria de alimentos, avicultores, suinocultores, entre outros. Essa coalizão lançou uma campanha focada em derrubar o mandato pelo etanol de milho dentro do RFS e conseguiu o apoio de 64 mil seguidores no facebook apenas no mês de novembro. Para efeitos de comparação, a Fuels America que defende o RFS, possui apenas cerca de 6 mil seguidores no Facebook.

É interessante notar que, internamente, os grupos ligados ao etanol estão enfrentando outro momento de significativas mudanças internas. Mike McAdams da *Advanced Biofuels Association* (ABFA) afirmou que apoia uma reforma do RFS. A ABFA, que representa basicamente o etanol de segunda geração, contaria basicamente com o apoio das mesmas associações que se posicionaram contra o VEETC. McAdams propôs durante o evento ABLC2015 que o RFS fosse emendado legislativamente, para que haja um valor mínimo para o RIN celulósico, para que o programa tenha sua duração para além de 2022 e para que fossem eliminadas as brechas que possibilitam as empresas de petróleo não terem que adquirir volume celulósico. (MCADAMS, 2015)

Brooke Coleman da AEC (atual *Advanced Biofuels Business Council* - ABBC) e Brent Erickson da BIO discordam de McAdams e entendem que a melhor opção é deixar o RFS como está, pois, apesar de suas imperfeições, acreditam que se esta discussão for levada o Congresso, haverá o risco de ficarem sem esse incentivo. (LANE, 2015).

Devemos ressaltar que o etanol celulósico nos Estados Unidos enfrentou dificuldades para se desenvolver após a crise de 2008, mesmo contando com incentivos específicos a este setor. Atualmente, existem quatro usinas operando em escala comercial: Quad County Corn Processors (QCCP), Poet-DSM (Liberty Project), Dupont, Abengoa Bioenergy Biomass of Kansas (ABBK). Elas podem ser complementares as usinas de primeira geração de milho, já que algumas delas estão utilizando a palha e o sabugo do milho como matéria-prima.

De acordo com o *AEC Cellulosic Biofuels Industry Progress report* (2012-2013), a Abengoa Bioenergy Biomass of Kansas recebeu US\$ 97 milhões do DOE e ganhou um empréstimo por meio do EAct 2005 em 2011 para seu desenvolvimento; a Poet-DSM recebeu US\$100 milhões do DOE; US\$14.8 milhões do Estado de Iowa para suas atividades iniciais e mais US\$5.25 milhões em créditos tributários.

Para os EUA, o desenvolvimento do etanol celulósico pode representar um enorme ganho político, pois futuras instalações podem ser localizadas em estados que não estejam localizados no *Corn Belt*. Isso faz com que a questão regional possa se tornar nacional, ganhando maior peso dentro do Congresso. De todo modo, a indústria do etanol terá de enfrentar muitos desafios até 2022, ano previsto para expirar o RFS.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças internas no subsistema de políticas de subsídios ao etanol foram o elemento decisivo para o Congresso dos Estados Unidos não renovar, no final de 2011, o *Volumetric Ethanol Excise Tax Credit* (VEETC) e a tarifa secundária sobre a importação, até então os principais subsídios federais à produção de etanol no país.

A pesquisa realizada mostrou que as coalizões contrárias e favoráveis haviam modificado suas percepções e estratégias. Com base em pesquisas de acadêmicos renomados, os grupos contrários souberam explorar o argumento de que, com a demanda do etanol garantida pelo Renewable Fuel Standard (RFS), o VEETC não era mais necessário e o governo estaria desperdiçando "o dinheiro do contribuinte". Com base nesse argumento, contudo, o VEETC poderia ter sido extinto quando o RFS foi criado, em 2005, ou quando foi ampliado em 2007. Naquele momento, os grupos defensores do etanol estavam começando a enfrentar resistências e acusações de que o etanol era o responsável pela alta de preço das commodities que gerou uma crise alimentar e desmantelou o debate *Food vs Fuel*. Entretanto, esses grupos conseguiram comprovar que tais acusações foram equivocadas e que outros fatores como eventos climáticos, especulações de mercado, dentre outros, foram apontados como responsáveis por essa alta dos preços.

Em 2011, com enorme pressão, os grupos contrários aos subsídios ao etanol conseguiram desestabilizar os argumentos que os sustentavam: uniram interesses diversos em uma coalizão com um número expressivo de aliados, somaram seus recursos financeiros, estratégias de *advocacy* e *lobbying*, apoio da mídia, e conseguiram modificar a estrutura de sustentação pré-existente dos subsídios ao etanol.

A coalizão pró-etanol também demonstrou sinais de que estava mudando. Não houve mudança em relação às crenças profundas, no sentido de adesão a posições mais liberais, pois continuaram buscando apoio do Estado; mas houve mudanças significativas em suas crenças secundárias sobre quais os instrumentos de proteção e estímulo à indústria do etanol deveriam ter prioridade. Esses processos ficam mais evidentes quando se verifica o montante de recursos investidos com despesas de *lobby* para os projetos de lei relativos ao VEETC que foram apresentados em 2011. As razões para essas mudanças se apoiaram tanto na percepção de que se tornara insustentável o argumento de que deveriam ser mantidos subsídios para ajudar o desenvolvimento do setor, diante das evidências de que a indústria americana de etanol já era a maior produtora mundial desde 2006 e tornara-se a maior exportadora mundial de etanol em 2011. Pesou também a argumentação de que o VEETC era destinado

aos chamados *blenders*, responsáveis por misturar o etanol com os derivados de petróleo para a venda aos consumidores, e sua extinção não geraria impactos diretos para os produtores de etanol, que já tinham demanda garantida pelo RFS.

Esta conclusão confirma a hipótese da *Advocacy Coalition Framework* (ACF) de que perturbações externas ao subsistema político são necessárias, mas não são suficientes para mudanças de políticas públicas. Para tanto, no segundo capítulo, apresentamos o surgimento e conceitos da ACF, buscando complementá-la com os argumentos de Peters, Thurber e Kingdon. O quadro analítico da ACF foi um instrumento analítico fundamental para a análise do fim do crédito tributário e da tarifa secundária ao etanol no contexto doméstico nos Estados Unidos. Suas premissas, tanto da perspectiva temporal de verificar os dez anos anteriores à mudança de determinada política pública, quanto o mapeamento do subsistema político, o sistema de crenças e as variáveis que permitem mudanças em políticas públicas, foram essenciais para desenvolver os instrumentais de pesquisa e avaliar o impacto de alterações nas crenças, recursos e estratégias adotadas pelas coalizões de defesa do etanol nas várias instâncias do processo decisório no subsistema de incentivos ao etanol durante o processo de formulação da política externa comercial agrícola e energética dos Estados Unidos, bem como seus efeitos para o Brasil.

Por essa razão, adotando as premissas da ACF, no capítulo 3 foi apresentado um “*Political and Environmental Assessment*”. A primeira parte contém o histórico dos subsídios ao etanol e como esses subsídios foram criados e ampliados respondendo a eventos e janelas de oportunidade como as crises do petróleo e efeitos derivados do furacão Katrina por exemplo. Foi interessante notar que havia outros tipos de subsídios anteriores ao VEETC com o mesmo propósito de estimular a indústria, bem como ressaltar a importância do fim do uso do MTBE como aditivo à gasolina e outros incentivos derivados da Farm Bill, além do RFS.

Na constituição do subsistema do etanol observamos duas coalizões: (i) a coalizão a favor do VEETC, liderada pela RFA, Growth Energy, ACE e NCGA, e (ii) a coalizão contrária, constituída de interesses diversificados constituídos basicamente da indústria do petróleo, grupos ambientalistas como Friends of the Earth, EWG e NRDC além de grupos agropecuários e da indústria de alimentos. Também apresentamos nesse capítulo como essas associações interagem com as agências do Executivo, tais como USTR, USDA, DOE e EPA, além de identificarmos como se dá sua relação com o Congresso e as comissões legislativas.

No capítulo 4, foram identificadas e analisadas as perturbações externas ao subsistema que impactaram de algum modo a forma pela qual as crenças consolidadas. Foram apresentados os argumentos relacionados à pressão do governo brasileiro pelo fim da tarifa e

subsídios; os efeitos das eleições de 2010 na coligação governamental; o boom de xisto e seus impactos na economia dos Estados Unidos; a criação do Super Comitê para cortes orçamentários; e o aumento do preço das commodities agrícolas, gerador do debate “*Fuel vs. Food*”. Verificou-se que, apesar de significativos, esses eventos não foram suficientes para acabar com o VEETC.

Nesse sentido, no capítulo 5 fica evidente que os interesses contrários à renovação dos subsídios se fortaleceram muito nos últimos anos, sobretudo em 2011. Destaca-se em nosso estudo o exemplo de atuação de um segmento do setor privado brasileiro que conseguiu ganhar espaço dentro do subsistema político dos Estados Unidos. A UNICA desenvolveu uma estratégia de grande relevância, optando por evitar custos e desgaste político com uma possível abertura de um contencioso na OMC. Optou assim por fazer parte do subsistema político internamente, adotando várias estratégias de *advocacy* a fim de convencer os eleitores e autoridades formais que tinham afinidade com a defesa do livre-comércio para conseguirem o fim do VEETC e da tarifa secundária, demonstrando que essas medidas prejudicavam os consumidores e contribuintes americanos, além dos interesses brasileiros.

Seguindo esse raciocínio, demonstramos quais foram as alterações nas estratégias e recursos das coalizões bem como nos interesses e comportamento dos membros que são autoridades legais e suas influências na mudança dos subsídios ao etanol. A coalizão “*No2Veetc*” soube adotar uma estratégia de divulgar estudos e pesquisas que descaracterizaram a necessidade desse crédito tributário diante do fato de que os produtores de etanol têm metas de consumo garantidas no RFS e que, diante de um contexto de crise financeira e cortes orçamentários, estariam fazendo mal-uso do dinheiro dos contribuintes. Com tais argumentos, a coalizão contrária aos subsídios foi ganhando cada vez mais aliados, tanto de grupos de interesse, ONGs, empresas e associações quanto de congressistas. Esses congressistas foram eficazes no sentido de apresentarem vários projetos de lei contra os subsídios ao etanol, fazendo com que essa questão ganhasse mais projeção e impacto na opinião pública. Não haveria outra saída que não fosse uma alteração das crenças das coalizões pró-subsídios para que buscassem garantir a continuidade do RFS e outros incentivos derivados da *Farm Bill* e derivados de outros programas de agências do Executivo.

Diante desse *state-of-play*, é possível explorarmos pelo menos cinco cenários:

(i) A coalizão contrária aos subsídios ao etanol continua lutando para que o RFS seja extinto e que seja adotada a lógica do livre mercado. O etanol de milho é o mais beneficiado por esse programa. A queda no preço do petróleo é um elemento externo que faz com que

essa opção se consolide, reforçando o argumento da API de que o mercado é quem deveria dominar a lógica e não a intervenção do Estado por meio de volumes obrigatórios;

(ii) A EPA virou o epicentro das disputas e moderador desse subsistema. Sua condição de agência regulatória e revisora dos volumes obrigatórios de combustíveis renováveis a torna moderadora de interesses complexos;

(ii) Para o Brasil, o mercado americano ainda representa um enorme potencial, principalmente em relação a Califórnia, que possui o LCFS, o qual privilegia o uso do etanol avançado de cana-de-açúcar. A UNICA tem trabalhado junto ao CARB e acompanhando as resoluções da EPA na expectativa de criar mais condições para os exportadores brasileiros;

(iv) Haverá pelo menos uma janela de oportunidade previsível no ano de 2022, no qual expira o EISA que criou o RFS. Se a coalizão contrária aos incentivos ao etanol não obter êxito em conseguir criar condições propícias para extinguir o RFS nos próximos anos, 2022 certamente será um ano de grande impacto nesse subsistema;

(v) Os compromissos assumidos na COP21 para redução das emissões de gases de efeito estufa colaboram para que mais países adotem alternativas energéticas como o etanol. Apesar de o transporte terrestre possuir alternativas como carros elétricos, a aviação ainda dependerá de combustíveis líquidos, o que torna esse mercado alvo de reduções cada vez maiores de emissões por meio de biocombustíveis.

(vi) Com o desenvolvimento e expansão das usinas de biocombustíveis de segunda geração (2G) existe uma expectativa para que o aumento das opções de matérias-primas gere uma menor especulação do mercado de commodities e contribua para a segurança alimentar.

Dessa forma, uma provável agenda de pesquisa poderá vislumbrar uma compreensão mais profunda do impacto da criação, implementação e regulação do RFS e a relação dos interesses em torno da EPA bem como do impacto da recente comercialização do etanol celulósico em larga escala e seus incentivos. Os interesses da indústria automobilística nos Estados Unidos também podem ser mais explorados em futuros estudos que foquem nas negociações para adoção do E15 e questões relativas ao *blend wall*. Além disso, pretendemos aprofundar o modelo da ACF com a incorporação da Análise de Redes Sociais, a qual tem sido cada vez mais utilizada nos estudos de Ciência Política nos Estados Unidos, de modo a identificar mais detalhadamente as crenças políticas profundas (*policy core beliefs*) que estruturam a escolha de interações de rede dessas coalizões, levando em consideração que tais interações ocorrerem com outros atores/grupos que possuam crenças políticas similares em uma coalizão de defesa.

REFERÊNCIAS

- ACE. American Coaliton for Ethanol. Disponível em: <<https://ethanol.org/>> Acesso em: 15 Ago 2015.
- ACORE. American Council On Renewable Energy. Disponível em: <<http://acore.org/>> Acesso em: 15 Ago 2015.
- ACTIONAID USA et. Al., **Allow the Volumetric Ethanol Excise Tax Credit to Expire**. [Letter to Committee on Ways and Means] 12 Set 2011 Disponível em: <http://www.foe.org/system/storage/877/ec/7/592/VEETC_Coalition_Letter_WM_9-12-2011.pdf>
- AEC. Advanced Ethanol Council. **Cellulosic Biofuels Industry Progress report (2012-2013)**. Disponível em: <http://advancedbiofuels.org/AEC_ProgressReport_DEC20_Small.pdf>. Acesso em: 15 Ago 2015.
- AFDC, **The Alternative Fuels and Advanced Vehicles Data Center**, U.S. Department of Energy. Disponível em: <<http://www.afdc.energy.gov/afdc/>> Acesso em: 3 dez. 2011.
- ARGYROPOULUS, Paul. **Slides - RFS2: Facts and the Future**. EPA: Power Point Presentation, 2014 (mimeo)
- _____. EPA e o lobby do etanol. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. Washington, DC: EPA 15 Out 2014 arquivo .mp3. 23:10 min.
- ALTIERI, Adhemar Ex-Diretor de Comunicação Corporativa da UNICA. **Entrevista sobre a estratégia da UNICA nos Estados Unidos**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. 22 Jul 2014. (ca. Skype).
- ARBIX, Daniel. Contenciosos Brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): Pauta Comercial, Política e Instituições **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, Set/Dez 2008, p. 655-699.
- AUDUBON et al. [Letter to Senate Against VEETC...] **Dear Senate Environmental Champion**, 31 Mar 2011. Disponível em: <<http://www.usclimatenetwork.org/resource-database/letter-to-senate-against-veetc-and-infrastructure-for-conventional-ethanol>> Acesso em: 20 Jan 2016.
- BABCOCK, Bruce. Impacts on Ethanol, Corn and Livestock from Imminent U.S. Ethanol Policy Decisions. Ames, Iowa: Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University. **CARD Policy Brief** 10-PB 3, Nov 2010. Acesso em: 15 Maio 2015.
- _____; BARR, Kanlaya; CARRIQUIRY, Miguel. Costs and Benefits to Taxpayers, Consumers, and Producers from U.S. Ethanol Policies. Ames, Iowa: Center for Agricultural and Rural Development Iowa State University, (CARD) **Staff Report** 10-SR 106, Jul 2010. Acesso em: 15 Jul 2010
- _____; FABIOSA, Jacinto F. The Impact of Ethanol and Ethanol Subsidies on Corn Prices:

Revisiting History. Ames, Iowa: Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University. **CARD Policy Brief**, n. 11-PB 5, Apr 2011. Acesso em: 15 Maio 2015.

BAFFES, John; HANIOTIS, Tassos. Placing the 2006/08 Commodity Price Boom into Perspective. **Policy Research Working Paper** 5371. Washington: The World Bank, Development Prospects Group, Jul 2010. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/07/21/000158349_20100721110120/Rendered/PDF/WPS5371.pdf> Acesso em: 15 Nov 2015.

BAUMES, Harry. Diretor responsável pela divisão de pesquisa do etanol do *Office of Energy Policy and New Uses* (OEPNU), USDA. **O lobby do etanol e o USDA**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. Washington, DC: USDA 21 Maio 2015 (ca. 18:21 min).

BAUMGARTNER, Frank et alii. Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, July 2009.

BERTON, Hal; KOVARIK, William; SKLAR, Scott. **The Forbidden Fuel**. Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 2010.

BETO. Bioenergy Technologies Office. **Replacing the Whole Barrel to Reduce U.S. Dependence on Oil**. July 2013. Disponível em: <http://www.energy.gov/sites/prod/files/2014/04/f14/replacing_barrel_overview.pdf> Acesso em: 15 Nov 2015.

BENEVIDES, Neil Giovanni. **Relações Brasil-Estados Unidos no Setor de Energia: do mecanismo de consultas sobre a cooperação energética do memorando de entendimento sobre biocombustíveis (2003-2007)**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

BRANDENBERGER, Joel. US policy forum focuses on corn-based ethanol. **WATT AgNet**, 12 Maio 2011. Disponível em: <<http://www.wattagnet.com/articles/9073-us-policy-forum-focuses-on-corn-based-ethanol>> Acesso em: 20 Jan 2016.

BRAZIL-U.S. BUSINESS COUNCIL. [Letter] To The Members of the United States Congress. 29 Nov 2011. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/download.php?idSecao=17&id=25218483>> Acesso em: 20 Jan 2016.

BREETZ, Hanna L., **Fueled by crisis: U.S. alternative fuel policy, 1975-2007**. Massachusetts Institute of Technology. Department of Political Science. Massachusetts Institute of Technology, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1721.1/83759>> Acesso em: 05 Set 2014.

BROW, Mike, President, National Chicken Council. Statement for Hitting the Ethanol Blend Wall: Examining The Science On E15. Subcommittee On Energy and Environment, Committee On Science, Space, And Technology. **House of Representatives Hearing**, 112 Congress [From the U.S. Government Printing Office] Serial No. 112-28: 7 Jul 2011. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhr67254/html/CHRG-112hhr67254.htm>> Acesso em: 20 Jan 2016.

BUENO, Luciano. **Políticas Públicas e Esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. São Paulo: FGV, 2008. Tese (Doutorado) apresentada à Escola de Administração

de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2008

CBO. Congressional Budget Office, Congress of the United States. **Using Biofuel Tax Credits to Achieve Energy and Environmental Policy Goals**. Pub. No. 4044. July 2010.

COELHO, Luciana. Brasil pode ir à OMC contra taxa no etanol. **Folha do Estado de S. Paulo**, 18 Out 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me1810201119.htm>>. Acesso em: 18 out 2011.

COHEN, Stephen. D.; BLECKER, Robert A.; WHITNEY, Peter D. **Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy**. Boulder, Colorado: Westview Press, 2003.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Disponível em: <<http://www.opensecrets.org/>> Acesso em: 20 Dez 2015.

COOPER, Michael. Build a Better Car Battery and a Cash Prize Could Be Yours. **The New York Times**. 23 Jun 2008. Disponível em: <http://thecaucus.blogs.nytimes.com/2008/06/23/build-a-better-car-battery-and-a-cash-prize-could-be-yours/?_r=0> Acesso em: 20 Jan 2016.

DAVIS, Amy. **Entrevista sobre a atuação da Novozymes em Washington**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. Washington, DC: Novozymes, 6 Nov 2014 (ca. 30:02 min).

DEERING, Mike; CARROW, Marri; AUGUSTO, Melisa, U.S. Grains Council Names Thomas C. Dorr President and CEO. Washington, **US Grains Council**, 15 Set 2009 Disponível em: <<http://www.grains.org/latest-news/1902-us-grains-council-names-thomas-c-dorr-president-and-ceo> > Acesso em: 20 Dez 2009.

DINEEN, Bob. **Election Impacts on Ethanol, Biofuels Policy**. RFA, 03 nov 2010. Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org/news/entry/2010-election-impacts-on-ethanol-biofuels-policy/>> Acesso em: 03 nov. 2010

_____. Keep the excise tax credit for U.S. ethanol. **The Hill**, 27 Abr 2011. Disponível em: <<http://thehill.com/opinion/op-ed/94703-keep-the-excise-tax-credit-for-us-ethanol>> Acesso em: 20 Jan 2016.

_____. Presidente e CEO da RFA. **Entrevista sobre atuação da RFA**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. Washington, DC: RFA 30 Mar 2015 (ca. 33:03 min).

_____. Testimony in the Hearing on Overview of the Renewable Fuel Standard: Stakeholder Perspectives. **House Energy and Commerce Committee Subcommittee on Energy and Power United States House of Representatives**. 23 Jul 2013. Disponível em: <<http://bff.738.myftpupload.com/wp-content/uploads/2015/09/Bob-Dinneen-EC-Energy-Power-Subcmte-Testimony-7.23.131.pdf>> Acesso em: 20 Dez 2015.

DOE (United States Department of Energy). **Strategic Plan**. Maio 2011. Disponível em: <http://energy.gov/sites/prod/files/2011_DOE_Strategic_Plan_.pdf>. Acesso em: 15 Jan 2012.

DREVNA, Charlie. **Written Statement of American Fuel & Petrochemical Manufacturers** as Submitted to The Subcommittee On Energy and Power Committee on Energy and Commerce United States House of Representatives on “21st Century Energy

Markets: How the Changing Dynamics of World Energy Markets Impact our Economy and Energy Security”. 3 Mar 2015. Disponível em: <<http://docs.house.gov/meetings/IF/IF03/20150303/103071/HHRG-114-IF03-Wstate-DrevnaC-20150303.pdf>> Acesso em: 3 Mar 2015.

EICHENBERG, Fernando. Etanol: produtor dos EUA espera fim de subsídio. **O Globo**, Rio de Janeiro 22 dez. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/etanol-produtor-dos-eua-espera-fim-de-subsidio-3501423#ixzz1kJ8DnLV4>> Acesso em: 23 jan 2011.

ELLIOT, Beth. Diretora de Política da NCGA. **Entrevista sobre o lobby da NCGA**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. Washington, DC: NCGA 21 Out 2014 (ca. 28:25 min).

EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON. **Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Funcex, 2007. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1196772919.pdf> Acesso em: 15 Nov 2009.

ERNSTFRIEDMAN, Jeffrey. Unusual Coalition of Interest Groups Combine to End Ethanol Subsidies. **MapLight**, 14 Jun 2011. Disponível em: <<http://maplight.org/content/72658>> Acesso em: 20 jun 2012.

EPA. Environmental Protection Agency. **Congressional Volume Target for Renewable Fuel**. Disponível em: <http://www2.epa.gov/sites/production/files/2015-09/congressional_volume_target-02_0.png>. Acesso em: 30 Nov. 2015

EPA. **Strategic Plan FY 2012**. Disponível em: <<http://www.epa.gov/planandbudget/strategicplan.html>> Acesso em: 30 jan. 2012.

EWG. ENVIRONMENTAL WORKING GROUP. **Farm Subsidy Database**. Disponível em: <<http://farm.ewg.org/progdetail.php?fips=00000&progcode=corn>> Acesso em: 02 Jul 2010.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. **Food commodity price index**, 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>>. Acesso em: 15 Mar 2015.

FARM BUREAU. **Policies for 2014**. Resolutions on National Issues Adopted by Elected Voting Delegates of the Member State Farm Bureaus to the 95th Annual Meeting of the American Farm Bureau Federation, San Antonio, Texas, 2014.

FEDERAL REGISTER. **Agricultural Policy Advisory Committee; and the Agricultural Technical Advisory Committees for Trade; Renewal and Nominations**. 04 Jun 2015 Disponível em: <<https://www.federalregister.gov/articles/2015/04/06/2015-07499/agricultural-policy-advisory-committee-and-the-agricultural-technical-advisory-committees-for-trade>> Acesso em: 15 Nov 2015.

FORDHAM, Benjamin O.; MCKEOWN, Timothy J. Selection and Influence: Interest Groups and Congressional Voting on Trade Policy Source. **International Organization**, Cambridge University Press, International Organization Foundation Stable. v. 57, n. 3, pp. 519-549, summer 2003. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3594836>>.

FRIENDS OF THE EARTH. **Summary briefing Timothy Searchinger paper** – ‘Understanding the Biofuel Trade-offs between Indirect land use change (ILUC), Hunger and Poverty’. Jul 2013. Disponível em: <https://www.foeeurope.org/sites/default/files/press_releases/searchinger_paper_foee_briefing_understanding_biofuel_trade_offs_july2013.pdf> Acesso em: 20 Dez 2015.

FUELS AMERICA. Disponível em: <<http://www.fuelsamerica.org/pages/about> > Acesso em: 20 Jan 2015.

GANCIA, Carlos. **Entrevista sobre a UNICA e a fórmula Indy**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. [Skype] 30 Jul 2014 (ca. 37:12 min).

GAO. United States Government Accountability Office. Opportunities to Reduce Potential Duplication in Government Programs, Save Tax Dollars and Enhance Revenue. **GAO-11-318SP**. March 2011.

GAO. United States Government Accountability Office. Biofuels: Potential Effects and Challenges of Required Increases in production and Use. **GAO-09-446**. August 2009

GRECO, Bob. Group Director of industry operations and upstream da API. **Entrevista sobre o American Petroleum Institute**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. Washington, DC: API, 7 Out 2014 (ca. 17:20 min).

GREEN SCISORS. **Report 2010**. Disponível em: <<http://greenscissors.taxpayer.net/reports>> Acesso em 29 Jan 2016.

GRIFFIN, Patrick; THURBER, James A. Teaching public policy advocacy by combining academic knowledge and professional wisdom. **Interest Groups & Advocacy**. v. 4 n. 1, Mar 2015, pp. 41-50. Disponível em: <http://www.american.edu/spa/ccps/upload/Thurber-Griffin_-Learning-to-Lobby.pdf> Acesso em: 05 Jan 2015.

GROOMS, Lynn. Senate rejects Coburn amendment to repeal VEETC. **Farm Industry News Blog**, 15 Jun 2011. Disponível em: <<http://farministrynews.com/blog/senate-rejects-coburn-amendment-repeal-veetc>> Acesso em: 20 Jan 2016.

GROWTH ENERGY. Disponível em: <<http://www.growthenergy.org/>> Acesso em: 20 Dez 2015.

_____. Ethanol issues & Policy – Myths about Ethanol: Food vs Fuel. Disponível em: <<http://www.growthenergy.org/ethanol-issues-policy/myths-about-ethanol/food-vs-fuel/#sthash.67yrO8Yy.dpuf>> Acesso em: 20 Dez 2015.

_____. **Growth Energy Statement**, 06 Dez 2011. Disponível em: <<http://www.growthenergy.org/news-media/press-releases/growth-energy-statement/>> Acesso em: 20 Jan 2012.

GREENE, Nathanael. The dangers of the food vs. fuel debate. **NRDC Switchboard**. 20 Abr 2008. Disponível em: <http://switchboard.nrdc.org/blogs/ngreene/the_dangers_of_the_food_vs_fue.html> Acesso em: 20 Dez 2015.

HELP THE FUTURE. **The Interamerican Ethanol Comission**. v. 1, n. 2, Jun 2007. Disponível em: <www.helpthefuture.org> Acesso em: 20 Maio 2008.

HENRIQUE NETO, Sylvio. **Estratégias de defesa internacional do “ethanol commodity”**: o duplo-lobby da UNICA no Brasil e nos Estados Unidos. Monografia (Trabalho de conclusão de curso). Marília, SP: UNESP, 2010.

_____. **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. São Paulo: UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2013. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais ‘San Tiago Dantas’, UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2013.

HENRY, Adam. Ideology, Power, and the Structure of Policy Networks. **The Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, 2011.

HOJNACKI M.; KIMBALL, D.C. Organized interests and the decision of whom to lobby in Congress. **American Political Science Review** n.92, 1998.

HOUSE COMMITTEE ON AGRICULTURE. Senate and House Agriculture Committees Offer Bipartisan. **Bicameral Recommendations for Deficit Reduction to the Joint Committee**. 17 out 2011. Disponível em: <<http://agriculture.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=1382>> Acesso em: 20 Dez 2015.

HOWARD FELDMAN speaks at press briefing on EPA oil and gas production rule. Press briefing on EPA oil and gas production rule Howard Feldman, API director of regulatory and scientific affairs. **American Petroleum Institute**, 15 Mar 2012 Disponível em: <<http://www.americanpetroleuminstitute.com/News-and-Media/testimony-speeches/2012/Howard-Feldman-press-briefing-on-oil-and-gas-production-rule#sthash.YBAuIIf5.dpuf>> Acesso em: 20 Nov 2015.

HUBBARD, Ed. Senators McCain and Barrasso Just Don’t Get Ethanol Trade Policy. **RFA**, 14 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org/exchange/entry/senators-mccain-and-barrasso-just-dont-get-ethanol-trade-policy/>> Acesso em: 15 jan. 2011.

IMF. International Monetary Fund. **Impact of High Food and Fuel Prices on Developing Countries—Frequently Asked Questions**. 05 Ago 2013. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/exr/faq/ffpfaqs.htm>> Acesso em: 20 Dez 2015.

IRS. **Excise Tax**. 12 Out 2015. Disponível em: <<https://www.irs.gov/Businesses/Small-Businesses-&Self-Employed/Excise-Tax>> Acesso em: 19 Jan 2015.

IVANCIC, Joanne. In EPA Tier 3 Comments Advanced Biofuels USA Introduces "E30 Capable" Idea to Bring Higher Octane, Higher Ethanol Gasoline to the Marketplace. **Advanced Biofuels USA**, 1 Jul 2013. Disponível em: <<http://us1.campaign-archive2.com/?u=fb4ee39d80edcc11a9e6efee5&id=9efc3de713&e=a1bee67d44>> Acesso em: 20 Jan 2016.

JANK, Marcos S. Etanol e clima nas relações Brasil-EUA. **O Estado de S. Paulo**, 21 Mar

2009. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,etanol-e-clima-nas-relacoes-brasil-eua,342484>> Acesso em: 20 Jul 2011.

JESSEN, Holly. Coburn forces vote on repealing VEETC, tariff effective June 30 **Ethanol Producer Magazine**, 10 Jun 2011. Disponível em: <<http://ethanolproducer.com/articles/7863/coburn-forces-vote-on-repealing-veetc-tariff-effective-june-30>> Acesso em: 20 Jan 2016.

JOHNSON, Brian. Press briefing teleconference on taxes on the oil and natural gas industry. **American Petroleum Institute (API)**. 17 Nov 2011 Disponível em: <http://www.americanpetroleuminstitute.com/~media/Files/News/2011/Johnson-taxes-remarks_Nov-11.pdf> Acesso em: 20 Dez 2015.

JOHNSON, Keith. Biofuels Battle: Tear Down the Brazilian Wall. **The Wall Street Journal**, 1 Jul 2008. Disponível em: <<http://blogs.wsj.com/environmentalcapital/2008/07/01/biofuels-battle-tear-down-the-brazilian-wall/>> Acesso em: 20 Jan 2016.

KIM, Jin-Hyuk. Corporate Lobbying Revisited. Business and Politics. **The Berkeley Electronic Press** v.10, issue 2, article 3, 2008.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman, 1995

KLOSS, Emerson Coraiola. **Transformação do Etanol em Commodity**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

KNITTEL, Christopher R.; SMITH, Aaron. Ethanol Production and Gasoline Prices: A Spurious Correlation. **MIT**, 12 Jul 2012. Disponível em: <http://web.mit.edu/knittel/www/papers/knittelsmith_latest.pdf> Acesso em: 16 Jan 2016.

KOPLow, D. A Boon to Bad Biofuels: Federal Tax Credits and Mandates Underwrite Environmental Damage at Taxpayer Expense. Washington, DC: **Friends of the Earth**, Abr. 2009. Disponível em: <http://www.foe.org/system/storage/877/ac/e/635/Boon_to_bad_biofuels.pdf> Acesso em: 23 Jan 2016.

KOPLow, D. State and federal subsidies to biofuels: magnitude and options for redirection. **Int. J. Biotechnology**, v. 11, n. 1/2, 2009, pp. 92-126. Disponível em: <http://www.earthtrack.net/files/uploaded_files/IJBT%20Ethanol%20Subsidies.pdf> Acesso em: 23 Jan 2016.

KRUSE, J.; WESTHOFF, P., MEYER, S.; THOMPSON, W. Economic impacts of not extending biofuel subsidies. **AgBioForum**, 2007, v.10 n.2, pp. 94-103. Disponível em: <<http://www.agbioforum.org/v10n2/v10n2a04-kruse.htm>> Acesso em: 23 Jan 2016.

KRAFT, Michael. E.; FURLONG, Scott. R. **Public policy: Politics, analysis and alternatives**. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 2004.

LADISLAW, Sarah. Ex-funcionária do DOE. **O lobby do etanol, o DOE e o CSIS**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. Washington, DC: CSIS 01 Abr 2015 (ca. 17:09 min).

LANE, Jim. Advanced Biofuels Association calls for RFS reform in landmark ABLC address. **Biofuels Digest**, 11 Mar 2015. Disponível em: <<http://www.biofuelsdigest.com/bdigest/2015/03/11/advanced-biofuels-association-calls-for-rfs-reform-in-landmark-ablc-address/>> Acesso em: 11 Mar 2015.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEO, Sergio. Brasil arquiva estudos para questionar OMC sobre etanol americano. **Valor Econômico**, 10 Out 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/1044880/brasil-arquiva-estudos-para-questionar-omc-sobre-etanol-americano>> Acesso em: 20 Nov 2015.

LEWIS, Marlo. Ethanol Subsidies: Down but Not Out. **Human Events**. 26 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.humanevents.com/2012/01/26/ethanol-subsidies-down-but-not-out/>> Acesso em 26 jan. 2012.

LIMA, Thiago. **Desafios internacionais à política agrícola norte-americana: O contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o CAFTA-DR**. São Paulo: UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2008. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas', UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2008.

LINDBLUM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review** v. 39, n.6, 1979

LISS, William E. Impacts of Shale Gas Advancements on Natural Gas Utilization in the United States. Special Issue: Shale Gas Technology. **Energy Technology**, n. 12, v.2, 2014. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ente.201402061/abstract>> Acesso em: 20 Dez 2015.

LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n.4, 1964, pp. 677-715.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review** v. 32, n.4, 1972, pp. 298-310.

MACHADO, Antonio. Jornal de Washington desvendada ação de lobbies atrás da questão do álcool e do choque da comida **Cidade Biz**. 19 maio 2008. Disponível em: <http://cidadebiz.oi.com.br/paginas/43001_44000/43604-1.html>. Acesso em: 20 Maio 2010.

MAGOSSI, Eduardo. Embaixador na OMC diz que contencioso contra EUA é viável. **Agência Estado**. 28 outubro 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,embaixador-na-omc-diz-que-contencioso-contra-eua-e-viavel,268455,0.htm>> Acesso em: 20 Jan 2016.

MALLON, Karl. The Politics of Achieving Legislation. In.: _____ (ed). **Renewable Energy Policy and Politics: A handbook for decision-making**. London, UK: Earthscan, 2006.

MAPLIGHT. **S. Amdt. 436 - To Repeal the Volumetric Ethanol Excise Tax Credit**. Disponível em: <<http://maplight.org/us-congress/bill/112-s-782/987128/contributions-by-vote>> Acesso em: 16 jul. 2012.

MCADAMS, Mike. For Next-Generation Biofuels, Time to Strengthen the RFS. **ABFA**, 11 Mar 2015. Disponível em: <<http://advancedbiofuelsassociation.com/blog/for-next-generation-biofuels-time-to-strengthen-the-rfs/#sthash.eCEYx13R.dpuf>> Acesso em: 11 Mar 2015.

MILLER, Jim. Economista-chefe de *Growth Energy*, **O lobby da Growth Energy**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. Washington, DC: *Growth Energy* 09 Mar 2015 (ca. 40:06 min).

MILNER, H. V. **Interests, institutions and information**. Domestic politics and international relations, Princeton, Princeton University Press, 1997.

MOSCHINI, GianCarlo; CUI, Jingbo; LAPAN, Harvey. Economics of Biofuels: An Overview of Policies, Impacts and Prospects. **Bio-based and Applied Economics** 1(3): 269-296, 2012. Disponível em: <https://www.card.iastate.edu/faculty/profiles/giancarlo_moschini/moschini-cui-lapan-BAE-2012.pdf>. Acesso em: 20 Dez 2015.

MORAVCSIK, Andrew Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, pp. 513–53, autumn 1997.

MORNING CONSULT. **Renewable Fuels Association Poll: Over Six in 10 Voters Support the RFS**, 27 Abr 2015. Disponível em: <<http://morningconsult.com/polls/over-six-in-10-voters-support-the-rfs/>> Acesso em: 27 Abr 2015.

NCGA. **World of Corn**. Disponível em: <<http://www.ncga.com/worldofcorn>> Acesso em: 20 Dez 2015.

NEELEY, Todd. So, What Exactly is a Subsidy? **DTN: The Progressive farmer**, 01 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.dtnprogressivefarmer.com/dtnag/common/link.do?symbolicName=/ag/blogs/template1&blogHandle=ethanol&blogEntryId=8a82c0bc2a8c8730012c0847f5cb1227&showCommentsOverride=false&DCMP=Todd>>. Acesso em: 2010.

NIEMEYER, Garry. Our View: On VEETC, We Won. **NCGA**, 30 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.ncga.com/news-stories/309-news-of-the-day/>> Acesso em: 23 dez. 2011

NRDC. Natural Resources Defense Council. **Fact Sheet - Fracking: Community Defense**. Jun, 2014. Disponível em: <<http://www.nrdc.org/land/fracking-community-defense/files/fracking-community-defense-FS.pdf>> Acesso em: 20 Dez 2015.

NUMATA, Glauco; THOMAZ, Laís. Os Biocombustíveis e a Política de Promoção Comercial Brasileira Artigo apresentado do Encontro Anual da ISA - **Abri Joint International Meeting**, PUC, Rio de Janeiro Campus (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 22 Jul 2009. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p381139_index.html>

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. “Brasil e Estados Unidos: Interesses, Informação e Instituições no processo de formulação da política de comércio internacional agrícola”. **Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP – Campus de Marília**: Tese de Livre Docência, 2012.

PACHECO, Paula. Brasil invade EUA para vender etanol. **O Estado de São Paulo**, 24 Maio

2010. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-invade-eua-para-vender-etanol-imp-,555703>> Acesso em: 27 Jan 2016.

PARKER, Mario. Growth Energy Says Keeping Renewable Fuel Standard Is Priority. **Bloomberg**, 21 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2011-12-21/growth-energy-says-keeping-renewable-fuel-standard-is-priority.html>> Acesso em: 23 Dez. 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Bush no Brasil. **Rede Brasileira de Relações Internacionais (Relnet)**, Postagens online – Estados Unidos, 16 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br/blog/?p=247>>. Acesso em: 15 Nov 2009.

PETERS, B. Guy. **American public policy: promise and performance**. 8th ed. Washington, DC: CQ Press, 2010.

PIERSON, Paul. Public Policies as Institutions. In: SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel; SHAPIRO, Ian (eds). **Rethinking Political Institutions: The Art of the State**, New York: New York University Press, 2006.

RACHED, Alia Zahi. Barreiras à Exportação do etanol brasileiro. Programa de Pós-Graduação em Energia. **São Paulo: EP /FEA / IEE/ IF - USP**, Dissertação (mestrado) 2011. RFA. Renewable Fuels Association. Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org>>

_____. **Core Values.** Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org/pages/philosophy#sthash.Gn1UZagK.dpuf>> Acesso em: 15 Ago 2015.

_____. **Policy Positions: Food vs. Fuel** Disponível em: <<http://old.ethanolrfa.org/pages/policy-positions-food-vs-fuel#sthash.7oQtjEM0.dpuf>> Acesso em: 20 Dez 2015.

_____. **RFA Responds to EU Ethanol Investigation.** 28 Nov 2011. Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org/2011/11/rfa-responds-to-eu-ethanol-investigation/>> Acesso em: 20 Nov 2015.

_____. **RFA to Super Committee: Ignore Calls to End VEETC Early; Focus on Comprehensive Energy Tax Policy.** 20 Set 2011. Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org/2011/09/rfa-to-super-committee-ignore-calls-to-end-veetc-early-focus-on-comprehensive-energy-tax-policy/>> Acesso em: 20 Dez 2015.

_____. **RFA Statement on Supercommittee Progress.** 21 Nov 2011. Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org/2011/11/rfa-statement-on-supercommittee-progress/>> Acesso em: 20 Dez 2015.

_____. **Vilsack: Ethanol Industry Has Positive, Winning Story to Tell.** 7 Fev 2013. Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org/2013/02/vilsack-ethanol-industry-has-positive-winning-story-to-tell/>> Acesso em: 15 Nov 2015.

RIPLEY, Randall. **Stages of the policy process.** Daniel C. McCool (ed.). Public policy theories, models, and concepts: an anthology. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

ROHTER, Larry. Obama Camp Closely Linked With Ethanol. *New York Times*. 23 Junho 2008. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2008/06/23/us/politics/23ethanol.html>>. Acesso em: 3 Junho 2009.

SABATIER, Paul. A; WEIBLE, Cristopher. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In.: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, Colorado. Westview Press, 2007

SABATIER, Paul. A.; JENKINS-SMITH, Hank. An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. **Policy Sciences** 21, 1988, pp.129–168.

_____. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SCHNEPF, Randy. Agriculture-Based Biofuels: Overview and Emerging Issues. **Congressional Research Service (CRS) Report**, May 1, 2013. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41282.pdf>> Acesso em: 15 Set 2015.

_____; YACOBUCCI, Brent D. Renewable Fuel Standard (RFS): Overview and Issues. **Congressional Research Service (CRS) Report**, March 14, 2013. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40155.pdf>> Acesso em: 15 Set 2015.

SCHREIBER, Ben, Climate and Energy Program Director da Friends of the Earth. **A estratégia da Friends of the Earth para o etanol**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. Washington, DC: Friends of the Earth, 7 Maio 2015 (ca. 09:22 min).

SCHROEDER, Joanna. From Farm to Biorefinery. **DomesticFuel**, 24 Ago 2011a. Disponível em: <<http://energy.agwired.com/2011/08/24/from-farm-to-biorefinery/>> Acesso em: 24 Jan 2016.

_____. Millions Spent on Lobbying for VEETC Reform. **Domestic Fuel**, 21 jun. 2011b. Disponível em: <<http://domesticfuel.com/2011/06/21/millions-spent-on-lobbying-for-veetc-reform/>>. Acesso em: 21 Jun 2011.

SEARCHINGER, Timothy D. Understanding The Biofuel Trade-Offs Between Indirect Land Use Change, Hunger and Poverty. **Friends of Earth**, Jul 2013. Disponível em: <https://www.foeeurope.org/sites/default/files/press_releases/searchinger_paper_foee_briefing_understanding_biofuel_trade_offs_july2013.pdf> Acesso em: 20 Dez 2015.

SENATORS Feinstein, Coburn Introduce Bill to Eliminate Ethanol Subsidy, Tariff. **Press Release**, 03 Maio 2011. Disponível em: <<http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/textonly/press-releases?ID=b7bfdcb4-5056-8059-766d-4ea48cce735d>> Acesso em: 20 Jan 2016.

SIMON, Herbert. **Models of Bounded Rationality**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 3rd Ed. 1997.

SIQUEIRA, Chico. Produção do etanol tem pior momento em 11 anos. **O Estado de S. Paulo**, 28 Ago 2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,producao-do-etanol-tem-pior-momento-em-11-anos,81892e>> Acesso em: 20 Jan 2016.

SMITH, Richard. Interest Group Influence in the U.S. Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 20, n. 1, 1995.

SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder, CO: Westview Press, 2009

THE CLEAN FUELS DEVELOPMENT COALITION. **Ethanol factbook**, 2010. Disponível em:

<http://www.cleanfuelsdc.org/pubs/documents/CFDC%202010%20Ethanol%20Fact%20Book.pdf>. Acesso em: 2010

THE INTERAMERICAN ETHANOL COMMISSION. Flórida, Brasil e BID Lançam a Comissão Interamericana de Etanol. 18 Dec 2006. Disponível em: <<http://www.marketwired.com/press-release/florida-brasil-e-bid-lancam-a-comissao-interamericana-de-etanol-710710.htm>> Acesso em: 20 Maio 2008.

THOMAS, Clive S. (ed.). **Research guide to U.S. and international interest groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004.

THOMAZ, Laís Forti. **A influência do lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos EUA (2002-2011)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

THURBER, James A. Political Power and Policy Subsystems in American Politics. In.: PETERS, G and ROCKMAN, Bert A. (eds.). **Agenda for excellence 2: Administering the State**. New Jersey: Chatham House Publishers, 1996.

THURBER, James A. Agony, Angst, and the Failure of the Supercommittee. Carl Albert Congressional Research and Studies Center, University of Oklahoma, **Extensions**, Summer, 2012. Disponível em: <<https://www.american.edu/spa/ccps/upload/Agony-Angst-and-theFailure-of-the-Supercommittee.pdf>>. Acesso em: 30 Dez 2015.

TRAKHTENBERG, Michael. Shale Play Transforms Natural Gas Economics. **Ethanol Producer Magazine**, 15 Abr 2011. Disponível em: <<http://www.ethanolproducer.com/articles/7673/shale-play-transforms-natural-gas-economics>> Acesso em: 20 Dez 2015

TSUNAMI: Top 10 Impacts for biofuels from US Elections. **Biofuels Digest**, 3 Nov 2010. Disponível em: < <http://www.biofuelsdigest.com/bdigest/2010/11/03/tsunami-top-10-impacts-for-biofuels-from-us-elections/>> Acesso em 3 Nov 2010.

TYNER, Wallace E.; TAHERIPOUR, Farzad. Shale oil and gas booms: Consequences for agricultural and biofuel industries. Minneapolis, MN: **Agricultural & Applied Economics Association's 2014 AAEE Annual Meeting**, 27-29 Jul 2014. Disponível em: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/170238/2/AAEE_2014_Final_4489_Revised.pdf> Acesso em: 20 Dez 2015.

UNCTAD. Second-generation biofuel markets: State of play, trade and developing country perspectives. **United Nations Publications**, 2016. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/DITC/ClimateChange/UNCTAD-Biofuels-Initiative.aspx>>

UNITED STATES, The National Commission On Fiscal Responsibility and Reform. **The Moment Of Truth**. Dez., 2010 Disponível em:

<http://www.fiscalcommission.gov/sites/fiscalcommission.gov/files/documents/TheMomentoTruth12_1_2010.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2012.

URBANCHUK, John M. Economic Contribution of the Partial Exemption for Ethanol From the Federal Excise Tax on Motor Fuel Increased revenues and reduced dependence on foreign oil. **LECG LLC**, 18 Nov 2008. Disponível em: <http://www.ethanolrfa.org/page/-/objects/documents/2050/excise_tax_exemption_analysis_2008.pdf>. Acesso em: 15 Maio 2015.

_____. Importance of the VEETC to the U.S. Economy and the Ethanol Industry. **RFA**, 2010. Disponível em: <https://workingthehill.files.wordpress.com/2010/04/veetc_study_one-pager1.pdf> Acesso em 27 Jan 2016.

USDA. United States Department of Agriculture. Disponível em: <<http://www.usda.gov>>

_____. Fuel ethanol, corn and gasoline prices, marketing year. **U.S. Bioenergy Statistics** Economic Research Service, Dez, 2015. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/data-products/us-bioenergy-statistics.aspx>> Acesso em: 15 Jan 2016.

_____. **Corn for Grain 2012 Production by County and Location of Ethanol Plants as of 2013**. National Agricultural Statistics Service, 2013. Disponível em: <http://www.nass.usda.gov/Charts_and_Maps/Ethanol_Plants/U._S._Ethanol_Plants/Ethanol_PlantsandCornProdUS.pdf> Acesso em: 15 Jan 2014.

U.S. Energy Information Administration (EIA). Disponível em: <<https://www.eia.gov/>> Acesso em: 30 Dez 2015.

VASENKA, Mary H. Economic Interests and Ideological Conviction: a Note on PACs and Agricultural Acts. **Journal of Economic Behavior & Organization**, [s.l], v.12, n.2, 1989.

WALMSLEY. Diretor de Relações com o Congresso da *Farm Bureau* **Entrevista sobre o lobby da Farm Bureau**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. Washington, DC: Farm Bureau 17 Out 2014 (ca. 10:47 min).

WALTHER, Robert, Director of Federal Affairs da POET **Entrevista sobre a POET**. Entrevistadora: Laís Forti Thomaz. Washington, DC: POET. 30 Out 2014 (ca. 42:59 min).

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California. **The Policy Studies Journal**, v. 33, n. 2, 2005.

_____. 2006. A Guide to the Advocacy Coalition Framework: Tips for Researchers. In Frank Fischer et al. (eds.) **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. New York: CRC Press.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and variation: taking stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, 2009.

WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam; DELEON, Peter. "A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue". **The Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, 2011

WORLD TRADE ORGANIZATION. Uruguay Round Agreement. **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures**. [Marrakesh, 1994]. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2016.

UNICA. **Apresentação Workshop Diplomacia Comercial do Etanol**. Memorial da América Latina, 27 Set 2012.

_____. Anti-VEETC and Secondary Tariff Strategy: Sweeter Alternative Campaign Report. Washington, DC. 2011. (mimeo)

UNITED STATES, H.R.4520 - **American Jobs Creation Act of 2004**. Public Law No: 108-357 (10/22/2004). Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/108th-congress/house-bill/4520>> Acesso em: 10 Jan 2016.

UNITED STATES, The National Commission On Fiscal Responsibility and Reform. **The Moment Of Truth**. Dez 2010 Disponível em: <http://www.fiscalcommission.gov/sites/fiscalcommission.gov/files/documents/TheMomentofTruth12_1_2010.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2012.

USDA, United States Department of Agriculture. **U.S. domestic corn use**. 2015. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/media/866543/cornusetable.html>> Acesso em: 20 Dez 2015.

U.S. SENATE COMMITTEE ON AGRICULTURAL, NUTRITION & FORESTRY. **Recommendations to the Joint Select Committee on Deficit Reduction**. 2011. Disponível em: <<http://static.ewg.org/pdf/doc20111118113310.pdf>> Acesso em: 20 Jan 2012.

UNITED STATES. White House. **Fiscal Year 2016 Budget of the U.S. Government**. February 2, 2015. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2016/assets/budget.pdf>> Acesso em: 20 Mar 2015.

VEIGA, José Eli da. **Metamorfose da política agrícola dos Estados Unidos**. São Paulo: Annablume, 1994.

VIGEVANI, T. et al. **Política comercial dos Estados Unidos**: um estudo de sua institucionalização. FAPESP, 2007. (mimeo)

ZIMMERMAN, Cindy. Crazy Week for Ethanol in the Senate. **DomesticFuel**, 17 Jun 2011a. Disponível em: <<http://energy.agwired.com/2011/06/17/crazy-week-for-ethanol-in-the-senate/>> Acesso em: 29 Jan 2016.

_____. Ethanol Loses One Vote and Wins Another in Senate. **Domestic Fuel**, 14 jun. 2011b. Disponível em: <<http://domesticfuel.com/2011/06/16/ethanol-loses-one-vote-and-wins-another-in-senate/>> Acesso em: 14 jun. 2011

_____. House Cuts Ethanol Blender Pump Funds. **DomesticFuel**, 16 Jun 2011c. Disponível em: <<http://energy.agwired.com/2011/06/16/house-cuts-ethanol-blender-pump-funds/>> Acesso em: 29 Jan 2016.