

UNESP - UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SAN TIAGO DANTAS

UNESP – UNICAMP – PUC/SP

Laís Forti Thomaz

**A INFLUÊNCIA DO *LOBBY* DO ETANOL NA DEFINIÇÃO DA
POLÍTICA AGRÍCOLA E ENERGÉTICA DOS EUA (2002-2011)**

SÃO PAULO

2012

Laís Forti Thomaz

**A INFLUÊNCIA DO *LOBBY* DO ETANOL NA DEFINIÇÃO DA
POLÍTICA AGRÍCOLA E ENERGÉTICA DOS EUA (2002-2011)**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, UNESP, UNICAMP, PUC/SP, sob a orientação do Professor Doutor Tullo Vigevani.

Área de concentração: Política Externa.

Apoio: CAPES

SÃO PAULO

2012

Thomaz, Laís Forti.

T368i A influência do lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos Estados Unidos (2002-2011) / Laís Forti Thomaz. – São Paulo, 2012.

113 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2012.

Bibliografia: f. 101-110.

Orientador: Tullo Vigevani.

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

CDD 382.30973

A INFLUÊNCIA DO *LOBBY* DO ETANOL NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA E ENERGÉTICA DOS EUA (2002-2011)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, UNESP, UNICAMP, PUC/SP.

Aprovada em: 28/02/2012.

Banca Examinadora:

Titulares:

Prof. Dr. Tullo Vigevani (UNESP) – Orientador

Profa. Dra. Janina Onuki (USP)

Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho (PUC/SP)

Suplentes:

Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira (USP)

Prof. Dr. Celso Roma (INCT-INEU)

*Dedico esta dissertação
ao meu falecido tio Jorge Luiz Thomaz*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus o dom do discernimento e a inspiração para superar as dificuldades.

Agradeço a toda minha família, especialmente a meus pais, Eduardo e Marta, e ao meu irmão, Laio, que sempre estiveram ao meu lado, apoiando e servindo de exemplo.

Agradeço os ensinamentos e a confiança do meu orientador, Prof. Tullo Vigevani, que sempre se mostrou solícito em todas as fases do meu aprendizado.

Agradeço ao Prof. Carlos Eduardo Carvalho e à Profa. Janina Onuki a criteriosa avaliação da primeira versão do texto e as pertinentes recomendações feitas durante o exame de qualificação do mestrado.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais San Tiago Dantas, o conhecimento transmitido por eles na sala de aula e nos seminários.

Agradeço ao Prof. Celso Roma a revisão do texto desta dissertação.

Agradeço às funcionárias do Programa de Pós-Graduação, Giovana Vieira, Isabela Silvestre, Graziela de Oliveira e Paula Nobumoto, que sempre me atenderam quando foi necessário.

Agradeço aos colegas que foram minhas referências, Thiago Lima, Filipe Mendonça, Haroldo Ramanzini Jr. e Débora Prado.

Agradeço aos meus colegas do mestrado, especialmente Arthur Welle, Camila Luis, Cintia Ribeiro, Guilherme Casarões, Katiuscia Espósito, Jefferson Aviles, Juliano Aragusuku, Lucas Leite, Priscila Pereira, Paulo Watanabe, Policarpo Fontes e Tainá Neves, a troca de experiência e os momentos de confraternização.

Agradeço ao Prof. Marcelo Fernandes de Oliveira, meu orientador no curso de graduação em Relações Internacionais da UNESP/Marília, por ter acreditado no meu potencial.

Agradeço ao Prof. Marcelo Suano e a Daniela Alves, o apoio e a oportunidade de colaborar com o Centro de Estratégia, Inteligência e Relações Internacionais (CEIRI).

Agradeço a todos os meus amigos que sempre pude contar, Guilherme Lopez, Carolina Furlan, Bruna Coimbra, Daniele Mendonça, Bianca Picado, Thaís Oliveira, Taluhama Neves, Paula Santini, Gustavo Pereira, Oswaldo Losi, Giovani Stefanini, Ricardo Braga, Eduardo Dorico.

Agradeço aos organizadores do Projeto AGORA a concessão do Prêmio Top etanol, o qual me incentivou a continuar estudando questões relacionadas à agroenergia.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a concessão da bolsa de pesquisa.

*Energy has to be seen in terms of larger relationships.
At the same time, the energy dimension of the overall relationships
also needs to be recognized—and taken with the seriousness it deserves.*

Daniel Yergin

Chairman, Cambridge Energy Research Associates (CERA)
Executive Vice President, Information Handling Services, Inc.

RESUMO: A forma como os atores domésticos defendem seus interesses econômicos pode influenciar os rumos da política de comércio internacional. Sob tal perspectiva de análise, esta dissertação tem por objetivo demonstrar como os lobistas dos produtores de etanol influenciaram a definição da política agrícola e energética dos Estados Unidos na última década. Com base no modelo de dois níveis proposto por Robert Putnam, foram identificados os grupos ligados à cadeia produtiva do etanol, bem como mapeadas as estratégias adotadas por eles para fazer valer seus interesses tanto na arena eleitoral como nas arenas decisórias dos poderes Executivo e Legislativo. As evidências sugerem que o *lobby* do etanol utilizou seus recursos financeiros e canais de influência para pressionar os membros do Congresso dos EUA a aprovar leis que concedessem benefícios setoriais na forma de subsídio. Os produtores do etanol fizeram doações aos candidatos em defesa de uma agenda agrícola, aumentando as chances de elegê-los para que representassem seus interesses na Câmara dos Representantes e no Senado; contrataram lobistas e custearam atividades em prol da indústria agrícola nacional; emplacaram representantes em agências do governo; apresentaram a pauta de reivindicações durante os trabalhos dos comitês agrícolas da Câmara e do Senado; e fizeram contribuições para a campanha de reeleição dos congressistas às vésperas das votações dos projetos de lei. Essa estratégia do *lobby* do etanol se revelou eficiente, visto que no período estudado foram aprovadas peças legislativas que atenderam às suas reivindicações. Por outro lado, o sucesso dos produtores americanos de etanol em suas iniciativas produziu distorções no comércio internacional de produtos agrícolas, prejudicando países em desenvolvimento como o Brasil.

Palavras-chave: *Lobby*; Etanol; Política de energia; Política agrícola; Estados Unidos.

ABSTRACT: The way in which domestic actors defend their economic interests can influence international trade. From this perspective of analysis, this Master's thesis aims to demonstrate that ethanol lobbyists influenced the features of U.S. agricultural and energy policy in the last decade. The two-level model proposed by Robert D. Putnam allowed identifying the lobbying groups for the ethanol industry and the strategies by asserting their interests, especially in the electoral arena and in decision arenas in Executive and Legislative decision-making. Evidence suggests that the ethanol lobby has used its financial resources and channels of influence for pressuring Members of U.S. Congress to pass laws providing benefits in the form of sectorial subsidies. Ethanol producers donated money to candidates in defense of agricultural issues, increasing the chances of electing congressional representatives to represent their interests in the House and in the Senate. They engaged in lobbying and financed activities in agricultural defense. They had representatives in government agencies. They presented a list of demands during the work time of the agricultural committees. They contributed to Members of Congress' reelection campaign on the eve of voting of the bills. This strategy of the ethanol lobby was effective because representatives and senators enacted pieces of legislation towards the parochial demand. On the other hand, the triumph of American producers of ethanol created distortions for international trade of agricultural products, harming developing countries like Brazil.

Keywords: Lobby; Ethanol; Energy policy; Agricultural policy; the United States.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Rodadas das Negociações Multilaterais de Comércio	31
Tabela 2 - Gastos destinados ao VEETC, 2005 a 2011	47
Tabela 3- Participação dos Estados na produção de etanol nos Estados Unidos, abril 2011 ...	56
Tabela 4 – Gastos com financiamento de campanhas dos grupos de interesse ligados ao etanol, 2002-2011	66
Tabela 5 - Média das doações eleitorais da indústria do etanol a candidatos federais, 2002-2010 (em US\$)	66
Tabela 6 - Distribuição partidária das doações eleitorais do setor de colheita e processamento do etanol, 2002-2010 (em %)	67
Tabela 8 - Distribuição partidária das doações eleitorais do setor de serviços e produtos da indústria do etanol, 2002-2010 (em %)	69
Tabela 9- Ranking dos candidatos mais favorecidos pelos grupos de interesse ligados ao etanol, 2002-2011	73
Tabela 10 - Despesas de <i>lobby</i> dos grupos ligados à cadeia produtiva do etanol, 2002-2011 (em US\$)	78
Tabela 11 - Despesas de <i>lobby</i> destinadas a congressistas para votações no EISA de 2007, Farm Bill de 2008 e ARRA de 2009	85
Tabela 12 – Congressistas beneficiados pelo setor de Energia Alternativa, 2005-2011	88
Tabela 13 – Congressistas beneficiados pelo setor de trigo, milho e soja, 2005-2011	88
Tabela 14 - Média das contribuições dos PACs, segundo posicionamento dos grupos de interesse, por características dos congressistas. 2007-2010 (em US\$).....	90
Tabela 15 - Programas de energia presentes na recomendação para do Comitê de Agricultura do Senado para o Super Comitê, 2011	94
Tabela 16 – A1- Contribuições a campanhas dos produtores de milho e etanol nos Estados Unidos, posição no setor de Colheita e Processamento Básico, 2002-2011	111
Tabela 17 - A2 - Contribuições a campanhas dos produtores de etanol e biocombustíveis nos Estados Unidos, posição no setor de Energia Alternativa, 2008-2010.....	111
Tabela 18 - A3 - Contribuições a campanhas dos produtores de milho e etanol nos Estados Unidos, Posição no setor Serviços e Produtos Agrícolas, 2002-2010.....	112
Tabela 19 - A4- Valor das doações eleitorais da indústria do etanol a candidatos federais, 2002-2010 (em US\$)	113

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Produção mundial de etanol combustível (milhões de galões), 2007-2010.....	51
Gráfico 2 - Produção, consumo e importação de etanol nos Estados Unidos, 1998-2010.....	51
Gráfico 3 – Número e capacidade de produção das usinas e etanol de propriedade dos agricultores e de não propriedade dos agricultores, 2002-2010	52
Gráfico 4- Impacto econômico estimado da indústria de etanol nos EUA, 2010	55
Gráfico 5 - Gastos com <i>lobby</i> e número de lobistas da indústria do etanol, 2002-2010	77

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Mapa dos incentivos e leis estaduais	49
Ilustração 2- Processo de moagem úmida do milho para fabricação de etanol.....	53
Ilustração 3 - Processo de moagem seca do milho para fabricação de etanol	53
Ilustração 4 - Esquema do sistema de distribuição do etanol por trens e caminhões.....	54
Ilustração 5 - Produção de milho por distrito e localização das usinas de etanol nos EUA em 2009	57
Ilustração 6 - Mapa dos resultados eleitorais dos governos estaduais em 2010.....	70
Ilustração 7 - Mapa dos resultados eleitorais no Senado em 2010.....	71
Ilustração 8 - Mapa dos resultados eleitorais na Câmara dos Representantes em 2010.....	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAA - *Agricultural Adjustment Act*

ADM - *Archer Daniels Midland*

AFDC - *Alternative Fuels and Advanced Vehicles Data Center*

AFRI - *Agriculture and Food Research Initiative*

ARRA - *American Recovery and Reinvestment Act*

ATAC - *Agricultural Technical Advisory Committee*

CAFTA-DR - *Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement*

CARB - *California Air Resources Board*

CCC - *Commodity Credit Corporation*

DDGS - *Distillers Dried Grains With Solubles*

DoE - *United States Department of Energy*

DOI - *United States Department of the Interior*

DoN- *United States Department of the Navy*

EERE - *Office of Energy Efficiency and Renewable Energy*

EISA - *Energy Independence and Security Act*

EPA - *Environmental Protection Agency*

GATS - *General Agreement on Trade and Services*

GATT - *General Agreement of Trade and Tariffs*

GEEs - *Gases de Efeito Estufa*

iLUC - *Indirect Land Use Change*

IRS - *Internal Revenue Service*

ITAC - *Energy and Energy Services do Industry Trade Advisory Committee*

JOBS Bill - *The American Jobs Creation Act of 2004*

LCFS - *Low Carbon Fuel Standard*

NAFTA - *North American Free Trade Agreement*

NASS - *National Agricultural Statistics Service*

NCGA - *National Corn Growers Association*

NIFA - *National Institute of Food and Agriculture*

OIC - *Organização Internacional do Comércio*

OMC - *Organização Mundial do Comércio*

ONU - *Organização das Nações Unidas*

OSC - *Órgão de Solução de Controvérsias*

PACs - *Political Action Committees*

REAP - *Rural Energy for America Program*

RFA - *Renewable Fuels Association*

RFS - *Renewable Fuel Standard*

SCPP - *Structure-Conduct-Performance Paradigm*

SNAP - *Supplemental Nutrition Assistance Program*

TPA - *Trade Promotion Authority*

TPRG - *Trade Policy Review Group*

TPSC - *Trade Policy Staff Committee*

TRIMs - *Agreement on Trade Related Investment Measures*

TRIPs - *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*

UNICA - *União da Indústria de Cana-De-Açúcar*

USDA - *United States Department of Agriculture*

USDA - *United States Department of Agriculture*

USTR - *United States Trade Representative*

USTR - *United States Trade Representative*

VEETC - *Volumetric Ethanol Excise Tax Credit*

WDGS - *Wet Distillers Grains With Solubles*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1.FUNDAMENTOS DA ANÁLISE INTERNA DA POLÍTICA EXTERNA.....	20
1.1.Atores domésticos na disciplina das Relações Internacionais	20
1.2.O Jogo de Dois Níveis de Putnam	22
1.3. <i>Lobby</i> como ator doméstico e influente na política externa	24
2.A DUALIDADE DA POLÍTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS	27
2.1. Entre o livre-comércio e o protecionismo.....	28
2.2. O padrão protetor ao setor agrícola.....	39
2.3. O histórico do protecionismo ao etanol	46
3.INTERESSES E ESTRATÉGIAS DA CADEIA PRODUTIVA DO ETANOL.....	50
3.1. A indústria do etanol: economia, geografia e organização	50
3.2. Doações eleitorais e contratação de lobistas	65
3.3. A relação entre doações eleitorais e votos	78
3.4. O efeito provável do fim dos incentivos federais	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101
ANEXOS	111

INTRODUÇÃO

Aprovado em julho de 2001, o Terceiro Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas alertou sobre a ocorrência de aquecimento global. Quatro anos depois, em 2005, entrou em vigência o Protocolo de Kyoto, cujo conteúdo reforçou não somente a preocupação com o meio ambiente como também a necessidade de os países investirem em fontes de energia limpa, como os biocombustíveis. Formou-se um consenso de que reduzir a emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa implica substituir os combustíveis fósseis por outra matriz energética. A partir desse momento, os governos dos países passaram a vincular a política energética à política ambiental. Os signatários dos acordos de proteção ambiental estão reavaliando as matrizes de energia contempladas em seus planos de desenvolvimento econômico. Dentre as alternativas para conciliar política agrícola e política energética, os governantes destacaram o Mercado internacional de biocombustíveis.

Entretanto um país já tinha sido pioneiro no assunto. Em 1975, o Brasil já explorava o mercado de biocombustível, por meio da implementação do programa Proálcool, criado com a finalidade de privilegiar o uso do etanol como fonte de energia renovável, com base na cultura de cana de açúcar. Devido a essa iniciativa, a matriz energética brasileira é composta atualmente por 45,3% de fontes renováveis, das quais 17,7% são provenientes do cultivo da cana-de-açúcar, o que evitou a emissão de mais de 850 milhões de toneladas de gases poluentes (AMADO, 2010; BRASIL, 2011). O resultado positivo levou o Brasil a se tornar uma referência mundial no mercado agrícola, desenvolvendo conhecimento sobre o etanol, formando técnicos para o setor e exportando o produto.

O sucesso brasileiro inspirou vários chefes de Estado, como o ex-presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, que sugeriu a outros países seguirem o exemplo:

Imagine se conseguíssemos deixar de ser dependentes do petróleo internacional. O Brasil conseguiu. Eles fizeram uma simples mudança em seus carros. Mudaram para etanol, fabricado no próprio país. E é 33% mais barato que a gasolina. [...] Se o Brasil pode fazê-lo, a Califórnia também pode” (ENERGY INDEPENDENCY, 2006; GARCEZ, 2006).

Recentemente, durante a sua campanha na eleição presidencial, Barack Obama defendeu que os Estados Unidos privilegiassem o biocombustível como uma matriz energética compatível com a defesa do meio ambiente:

And if all we're doing is cutting and we're not thinking about investments, then over time we're going to fall behind to countries like Brazil, where they've already got a third, I think, of their auto fleet operates on biofuels. Well, that's — there's no reason why we should fall behind a country like Brazil when it comes to developing alternative energy. I want to be number one in alternative energy, and that's good for the farm economy (WHITE HOUSE, 2011).

Em realidade, desde os choques do petróleo de 1973 e 1979, os EUA adotaram políticas para a produção de combustíveis alternativos ao petróleo, vislumbrando, entre outros objetivos, diminuir a dependência em relação aos países do Oriente Médio e aumentar a segurança energética do país. Por exemplo, na década de 1980, o presidente Jimmy Carter apoiou – ainda que de forma parcial e limitada – a estratégia de mudança da matriz energética americana. O apoio do presidente Carter à iniciativa foi declarado de forma explícita em seu discurso proferido em 11 de janeiro de 1980:

Our overall gasohol program will spur the investments that we, together, must make for a more secure energy future. We will create new markets for our farmers. We will no longer have to throw away waste materials which can be turned into profitable essential fuels (THE CLEAN FUELS DEVELOPMENT COALITION, 2011).

Para cumprir a meta, desde 1978, em maior ou menor grau, o governo americano vem concedendo subsídios ao setor agrícola para incentivar a produção de etanol. Essa intervenção fez com que os produtores agrícolas, principalmente de milho, criassem uma dependência em relação aos subsídios, seja para desenvolver tecnologia mais eficiente ou para aumentar a margem de lucro de seus negócios.

O protecionismo ao setor agrícola americano cria problemas no plano interno e no plano externo. Internamente, a concessão de benefícios para o setor agrícola tem efeito negativo tanto para os consumidores, que pagam pelos produtos agrícolas um preço maior do que seria praticado em condições de livre mercado, quanto para os contribuintes, que arcam com os impostos que financiam os subsídios (STOSSEL, 2007; PASOUR JR., 2008). Na última semana de julho de 2010, um relatório do escritório de análise orçamentária do Congresso norte-americano (CBO) calculou o alto custo da política de subsídios norte-americanos ao etanol de milho. Segundo o relatório, “*In fiscal year 2009, the biofuel tax credits reduced federal excise tax collections by about \$6 billion below what they would have been if the credits had not been in effect*” (CONGRESS OF THE UNITED STATES, 2010, p. 9).

Externamente, a política protecionista americana distorce a formação do preço de mercado agrícola, prejudicando países exportadores dos produtos (BRASIL, 2007). Para ilustrar, o governo dos EUA impunha uma tarifa de importação de US\$ 0.54 por galão de etanol. Essa medida que fortaleceu o mercado interno de biocombustíveis e ao mesmo tempo reduziu o volume das exportações brasileiras de etanol.

Se a política agrícola praticada pelo governo dos Estados Unidos é prejudicial aos concidadãos e ao funcionamento do mercado agrícola internacional, por que foram aprovadas

leis favoráveis aos produtores de etanol na última década? Que força econômica e política sobrepõe o interesse da indústria agrícola ao interesse coletivo do país? Como os lobistas do etanol mobilizam recursos financeiros e acessam canais de influência para persuadir os membros do departamento do governo? O *lobby* do etanol obteve sucesso na representação de seus interesses perante o Congresso americano? Quais leis consolidaram o protecionismo ao setor agrícola americano?

O objetivo desta dissertação é demonstrar como os lobistas do etanol articularam seus interesses de uma forma eficiente tanto nos distritos eleitorais como nas instâncias decisórias da Câmara dos Representantes, Senado e burocracia do governo dos Estados Unidos. A hipótese de pesquisa a ser avaliada é que há uma relação de interdependência entre lobistas, congressistas e eleitores do cinturão agrícola americano. As evidências a serem apresentadas atestam que o *lobby* do etanol pode ser considerado eficiente na defesa de seus interesses, na medida em que os lobistas conseguiram benefícios em forma de subsídios concedidos pela legislação agrícola e energética dos EUA nos últimos dez anos.¹

A análise pretende mostrar como o círculo do protecionismo à produção americana de etanol é estabelecido. Eleitores da região agrícola defendem a geração de empregos e estão propensos a votar em candidatos cujas propostas sejam favoráveis à produção do etanol. Por sua vez, os produtores de etanol pretendem expandir seus negócios em condições vantajosas, por isso eles fazem doações aos candidatos à Câmara dos Representantes e ao Senado afinados com as suas propostas e contratam lobistas para defender seus interesses em várias instâncias do governo. Uma vez eleitos, representantes (deputados) e senadores pretendem manter o apoio tanto dos eleitores de seus distritos como dos financiadores de suas campanhas. Por sua vez, membros dos departamentos do governo utilizam o discurso em defesa da preservação do meio ambiente para justificar o favorecimento à indústria do etanol. Essa conexão pode revelar quais são os obstáculos da política doméstica a serem vencidos para corrigir as distorções no funcionamento do comércio agrário internacional.

O conteúdo deste estudo sobre a influência do *lobby* do etanol na definição da política agrícola e energética dos Estados Unidos no período entre 2002 e 2011 está dividido, além dessa introdução, em três capítulos e uma conclusão.

O Capítulo 1 apresenta os fundamentos do modelo de dois níveis de Putnam, que será tomado como referência para a análise do papel dos atores domésticos e suas estratégias para

¹ Esta pesquisa de mestrado dá continuidade à iniciação científica realizada como uma das atividades da graduação em Relações Internacionais da UNESP/Marília. Sob a supervisão do Prof. Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira, o estudo resultou na monografia de graduação “As influências dos produtores estadunidenses de milho na formulação da política de comércio internacional agrícola dos EUA entre 2002 e 2009”.

influir nas políticas externas de seus países. A aplicação do modelo nesta pesquisa permitiu identificar os grupos econômicos do setor agrícola; mapear os recursos e os canais institucionais usados pelo *lobby* da indústria do etanol; monitorar a atuação dos lobistas nas instâncias decisórias das agências governamentais e instituições representativas; e avaliar o sucesso da indústria agrícola na defesa de seus interesses.

O Capítulo 2 apresenta a dualidade da política comercial dos Estados Unidos, discutindo, de um lado, os avanços e os recuos do protecionismo agrícola observado nas últimas décadas e, de outro lado, a contradição do governo em defender a retórica do livre comércio e pôr em prática barreiras tarifárias à produção agrícola de países como o Brasil. Será destacado, em uma seção, o papel desempenhado pelo *United States Department of Agriculture* e pelo *United States Trade Representative* na formulação e na aprovação das medidas protetivas ao setor agrícola do país.

O Capítulo 3 reconstitui, em sua primeira parte, a formação de grupos econômicos da cadeia produtiva do etanol, entre eles a *National Corn Growers Association*, a *Renewable Fuels Association* e a *Growth Energy*, bem como revela o relacionamento dessas entidades com os departamentos do governo e as consultorias que participam da definição da política agrícola e energética do país, incluindo o *United States Department of Agriculture*, o *Department of Energy*, o *United States Trade Representative* e *Environmental Protection Agency*. A segunda parte deste capítulo analisa as características do funcionamento do sistema eleitoral no cinturão agrícola, a relação entre os grupos de interesse com os membros da Câmara dos Representantes e Senado e, por último, a tramitação e a votação das *Farm Bill* de 2002 e 2008, *Energy Policy Act* de 2005, *Energy Independence and Security Act* de 2007, *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009 e *Tax Relief e Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act* de 2010.

As Considerações Finais apresentam os elementos da influência do *lobby* do etanol sobre a definição das políticas agrícolas e energéticas dos Estados Unidos na última década, bem como discutem o alcance do corte dos subsídios agrícolas, devido à falta de renovação da tarifa de importação e do *Volumetric Ethanol Excise Tax Credit* para 2012.

1. FUNDAMENTOS DA ANÁLISE INTERNA DA POLÍTICA EXTERNA

Esta pesquisa sobre as influências do *lobby* do etanol na política agrícola e energética dos Estados Unidos parte do pressuposto de que os atores domésticos desempenham um papel fundamental na tomada de decisão sobre assuntos externos. Essa relação será analisada com base no modelo de dois níveis concebido por Robert D. Putnam, considerando seu potencial e sua limitação aos objetivos do estudo. O quadro analítico será completado com a incorporação ao modelo de Putnam da literatura sobre grupos de interesse e política internacional.

1.1. Atores domésticos na disciplina das Relações Internacionais

Até a década de 1970, predominava nas Relações Internacionais uma perspectiva do realismo segundo a qual o Estado-nação é a única entidade relevante no cenário internacional. Na abordagem dos teóricos realistas, os movimentos sociais e as organizações políticas, entre os quais estão incluídos os grupos de pressão, devem ser relegados ao segundo plano nas análises das ações dos Estados no cenário internacional.

Entretanto, logo no início da década de 1970, o estudo pioneiro de Robert Keohane e Joseph Samuel Nye sobre movimentos transnacionais já destacava as estratégias e ações dos atores domésticos como elementos relevantes para entender o modo como a política externa é definida. Nessa perspectiva, atores não estatais se destacavam na política externa como unidades de interação com o meio internacional. Esses novos atores deveriam ser reconhecidos em um cenário onde há um contínuo crescimento de comércio entre os Estados, aumentando assim tanto os fluxos de capital quanto a mobilidade de bens, informações e pessoas. A passagem a seguir atesta o ponto:

Focuses on these "transnational relations - contacts, coalitions, and interactions across state boundaries that are not controlled by the central foreign policy organs of governments. It treats the reciprocal effects between transnational relations and the interstate system as centrally important to the understanding of contemporary world politics (p.331).

KEOHANE e NYE (1971) apontam, ainda, como esses atores transnacionais afetam o as negociações no contexto internacional:

We summarize these effects under the following headings: 1) attitude changes, 2) international pluralism, 3) increases in constraints on states through dependence and interdependence, 4) increases in the ability of certain governments to influence others, and 5) the emergence of autonomous actors with private foreign policies that may deliberately oppose or impinge on state policies. Our categorization does not pretend to be exhaustive or definitive but is rather designed systematically to suggest some effects of transnational relations on interstate politics (KEOHANE e NYE, 1971, p.337)

O fim da Guerra Fria e o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) sinalizaram a necessidade de mudar o paradigma da disciplina de Relações Internacionais, que passou a incorporar, em seu quadro teórico e metodológico, a dinâmica e a política dos interesses domésticos:

Na atualidade, perdeu qualquer relevância pensar a política internacional desvinculada da dinâmica interna. Da mesma forma que é cada vez mais problemático analisar a política doméstica sem considerar o contexto externo. Para se construir cenários sobre a estrutura de poder do pós-Guerra Fria que não sejam apenas a repetição de analogias históricas, nem projeções lineares de tendências do presente, não basta avaliar capacidades econômicas e militares das candidatas à condição de grande potência. É crucial levar em conta a dinâmica da política e dos interesses domésticos que podem não garantir os recursos necessários ao desempenho desse papel ou, pior, podem empurrar em uma direção de predação dos demais, tirando vantagens de eventuais superioridades econômica e militar e de interdependências assimétricas com esses países (SOARES DE LIMA, 1996).

O paradigma do realismo foi posto em xeque. Os novos institucionalistas questionaram de forma categórica a ideia de Estado-nação como entidade unitária e único ator relevante no plano internacional. Para superar aquela visão tradicional, os autores conceberam novos conceitos, como a teoria da interdependência complexa, cujo significado pode ser resumido em uma curta passagem:

“Interdependence most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries” (KEOHANE e NYE, 1989, p.7).

Fenômenos sociais e políticos em escala global aceleraram a mudança de paradigma. A globalização e a diversificação da sociedade e sua cultura foram aprofundadas, exigindo para compreender uma realidade cada vez mais complexa, o estudo da ação dos agentes não estatais nas relações internacionais (HERZ, 1997). Mais recentemente, os atores não estatais reforçaram sua posição privilegiada em um cenário caracterizado pelo contínuo crescimento de comércio entre os Estados e aumento tanto dos fluxos de capital quanto da mobilidade de bens, informações e pessoas, para além das fronteiras nacionais.

A incorporação dos atores locais nos modelos explicativos das relações internacionais permitiu o avanço do conhecimento acumulado pela disciplina, permitindo esclarecer decisões externas aparentemente incoerentes. Como enfatiza MORAVICSIK (1993, p.2-7), atualmente todas as teorias sofisticadas das Relações Internacionais incorporam os paradoxos entre a política doméstica e a política externa.²

² Entre outros autores desta corrente, podemos citar Gourevith, Kissinger, Allison, Halperin, Gilpin, Krasner, Kazenstein Magdoff, Ba-ran, Sweezy, Jervis, Steinbrunner, Brecher, Hoffman, Kurth, Katzenstein e Morse.

1.2. O Jogo de Dois Níveis de Putnam

Em 1988, Robert D. Putnam apresentou seu modelo para analisar os efeitos da política doméstica sobre a política externa. O especialista constatou que as maneiras como os atores domésticos buscam alcançar seus objetivos interfere diretamente na decisão tomada pelos governos nos assuntos internacionais.

O Jogo de Dois Níveis (JDN) destaca a influência dos fatores domésticos sobre a política externa, incluindo as estratégias e ações dos representantes e movimentos organizados da sociedade. No JDN, o nível I compreende a barganha entre os negociadores nos esforços para alcançar acordos; o nível II abrange as discussões dos grupos domésticos para ratificar os acordos internacionais. A conexão entre os dois planos se estabelece na medida em que os governos definem sua política externa buscando maximizar a demanda dos atores domésticos e minimizar a demanda dos atores internacionais (PUTNAM, 1988, p.436).

No JDN, o que determina se um acordo será ratificado é o *win-set*, ou seja, a estrutura de ganhos domésticos dos setores envolvidos. Por outro lado, a estrutura de ganhos do nível II afeta a distribuição de ganhos na barganha internacional. Quem pode perder deve bloquear os acordos ou tentar alterá-los, enquanto aqueles que podem se beneficiar dele devem pressionar pela ratificação (MILNER, 1997, p.63). Disto, podemos deduzir duas conjecturas: primeira, quanto mais fechada e coesa for a estrutura de ganhos domésticos dos atores, menor é o poder de barganha, pois, neste caso, os governos estariam de “mãos atadas”; segunda, quanto mais difusos forem os interesses dos atores, maior será a margem de manobra dos negociadores.³

A relação entre os grupos domésticos e a política externa pode ser definida como uma função tanto das preferências dos atores como dos canais institucionais em que as estratégias de influência são definidas (CUNHA, 2007, p.24). Nesse caso, as instituições políticas são essenciais para fornecer informações para os atores domésticos no nível II do JDN, porque têm cinco capacidades de captar os *inputs* da sociedade: a) estabelecer a agenda de questões; b) introduzir emendas aos acordos; c) ratificar ou vetar propostas; d) promover referendos; e) oferecer compensações para o lado perdedor (MILNER, 1997).

Dentre as instituições políticas, o Poder Legislativo, responsável pela elaboração de leis que definem a estrutura de ganhos dos atores domésticos, pode ser considerado uma arena decisória privilegiada para observar como atores domésticos influem na política internacional.

³ No Brasil, muitos pesquisadores aplicam em seus estudos o modelo do Jogo de Dois Níveis elaborado por Robert D. Putnam. Entre os autores, podemos mencionar: CARVALHO, 2003; CINTRA, 2005; LIMA, 2008; OLIVEIRA, 2005; OLIVEIRA e MORENO, 2007; VEIGA, 1999; VILLA e CORDEIRO, 2006.

Como afirma MARTIN (2000, p.5):

To understand how legislatures influence the course of international cooperation, we must ask two kinds of question. First, we need to develop an understanding of the nature of legislative influence on process of international cooperation and how that influence changes over time and across issues. With this hand, we can turn to consider how legislative engagement affects democracies' ability to cooperate.

Conforme vários autores afirmam, os resultados do Jogo de Dois Níveis de Putnam podem favorecer, no longo prazo, determinados ideais como a estabilidade, a credibilidade, a transparência e a eficiência nas negociações internacionais. Uma análise sobre a interação entre poderes Executivo e Legislativo, de um lado, e, de outro, agentes econômicos, esclarece como aqueles ideais podem ser alcançados:

Tanto do ponto de vista interno, quanto externo, decisões tomadas pelo governo com o respaldo do Legislativo encerram maior credibilidade do que as que são produzidas sem qualquer consulta às instituições representativas. A participação do Congresso na definição dos termos pelos quais o presidente é autorizado a negociar em fóruns internacionais significa que as pressões dos agentes econômicos são feitas à luz do dia, seus argumentos ponderados por visões alternativas e eventualmente opostas (SOARES DE LIMA e SANTOS, 2001, p.146).

Em que pese sua contribuição aos estudos das Relações Internacionais, o modelo de Putnam também está sujeito a críticas. De acordo com MILNER (1999), o consenso crescente em torno da importância das preferências e instituições políticas é incompatível com a falta de teoria, a deficiência na concepção das variáveis e a insuficiência de testes daquele modelo. Segundo CUNHA (2007), o modelo de Putnam não dedica a devida atenção ao processo de formação das preferências individuais sobre a ação coletiva em torno dos bens públicos. Para MO (1994), o modelo do novo institucionalismo subestima a complexidade das restrições externas ao desempenho dos negociadores no fechamento dos acordos.

Nesta pesquisa foram adotadas estratégias para contornar as eventuais deficiências do modelo de Putnam. O modelo será aplicado a estudo de caso com base em evidência empírica. Será discutido como os grupos econômicos definem suas preferências em torno das questões da agenda. As variáveis do modelo serão operacionalizadas para medir a influência dos atores domésticos sobre a política comercial. Também serão incorporadas ao modelo de Putnam as restrições internas e externas presentes na negociação dos atores domésticos.

1.3. *Lobby* como ator doméstico e influente na política externa

Entre os atores políticos com influência na política externa, o *lobby* ocupa lugar de destaque. Os grupos econômicos com interesses organizados podem influir de diversas formas na sociedade, política e economia de um país, incluindo assuntos internacionais (ALMOND, POWELL, STRØM e DALTON, 2006). Os representantes dos grupos econômicos podem interferir tanto no resultado das eleições como na produção de leis quanto nos atos executivos dos departamentos do governo. As formas de ação dos grupos de interesse podem assumir as atividades de protesto, participação no jogo eleitoral e pressão nos canais de acesso ao governo e outras instituições representativas, como sugere esta passagem:

“O dever de representação e a meta dos objetivos comuns fazem com que os grupos de interesse transformem-se em grupos de pressão com capacidade de influenciar nas decisões de políticas públicas, atuando diretamente junto aos poderes Executivo e Legislativo” (BECAK, 2008, p.42).

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). O volume de recursos financeiros destinado ao *lobbying* no Congresso dos EUA é bem maior do que aquele doado aos candidatos via Comitê de Ação Política (MILYO et. al., 2000 apud KIM, 2008). O montante do dinheiro gasto em campanha eleitoral e *lobbying* é considerado um indicador do interesse dos grupos econômicos em determinada questão.⁴

As corporações fazem doações regulares à campanha dos candidatos e os comitês dos partidos, bem como contrata lobistas para atuar na esfera legislativa para influir na legislação sobre barreira comercial, financiamentos, marco regulatório e nas taxas de retorno. Segundo KIM (2008), com base em um *Structure-Conduct-Performance Paradigm* (SCPP), a indústria faz doações de dinheiro aos políticos e contrata lobistas como prática competitiva adequada ao mercado em que está inserida. Ainda de acordo com o autor, os conglomerados econômicos pretendem obter vantagens (*free-riders*) e maximizar os lucros (*rent-seeking*), por isso os presidentes das empresas são incentivados a adotar essa estratégia política.

A passagem seguinte esclarece o ponto:

⁴ Entretanto, isso não quer dizer que projetos de lei são comprados como em uma relação comercial, em que contribuições de campanha são trocadas por votos dos congressistas. Conforme declarou o representante Thomas Downey (D-New York): “*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).

a small number of firms in oligopolistic industries may find it worthwhile to incur the costs of influencing the government when the benefits from government procurements or regulatory change far exceed the costs. That is, when the government is a big purchaser from an industry or the industry is heavily regulated, the industry's stakes are higher regarding government action, part of which the industry is willing to expend on influencing activities. Thus, the members of such industries have more incentive to maintain collaborative lobbying efforts and discourage other members' free-riding through monitoring (KIM, 2008, p. 6).

Com relação à política comercial dos Estados Unidos, muitos autores consideram que o Poder Legislativo é o espaço mais permeável ao poder de influência dos grupos de interesse, na medida em que a pressão política na esfera governamental se torna essencial à proteção da indústria contra a importação de produtos de outros países.

Ou nas palavras de COHEN, BLECKER e WHITNEY (2003, p.21):

The politics of U.S. trade policy are reinforced by the divergent, deeply rooted attitudes that two branches of government harbor toward trade flows. When considering trade legislation, the legislative branch tends to place the burden of proof on interest groups trying to make a case for additional trade liberalization. The executive branch usually does just the opposite: it tends to place the burden of proof on interest groups trying to make a case for protectionist policies.

A influência dos lobistas varia de acordo com o tipo de interesse, as características dos grupos econômicos e a estratégia de persuasão. Em relação à política comercial, por exemplo, a influência depende da concentração geográfica dos grupos de interesse nas regiões do país (FORDHAM e MCKEOWN, 2003). Segundo os autores, a vantagem de uma concentração geográfica diz respeito à coesão e coordenação das estratégias dos grupos econômicos, ao passo que a desvantagem se refere à resistência dos membros do Executivo e do Legislativo em atender à demanda de minoria concentrada espacialmente em poucos distritos eleitorais, contra a preferência da maioria do eleitorado. Por outro lado, grupos de interesse pequenos podem tentar vetar os acordos preferidos pela maioria ou, em caso de perspectiva de derrota, lutar duramente para preservar o *status quo* (KEOHANE e MILNER, 1996, p.4-16).⁵

Os grupos de interesse atuam basicamente em dois planos: o eleitoral e o legislativo. No plano eleitoral, os grupos econômicos podem influenciar os resultados das urnas por meio do financiamento das campanhas dos candidatos com afinidade política. Quer dizer, antes mesmo de se elegerem para o Congresso, os candidatos são dependentes dos recursos arrecadados para financiar suas campanhas e por isso se encontram mais suscetíveis a incorporar em sua plataforma as propostas de seus financiadores.

⁵ Por serem de tamanho reduzido e terem facilidade em coordenar suas ações, os produtores se mobilizam mais do que os consumidores (FRIEDEN e ROGOWSKI, 1996).

Tanto no plano eleitoral como no plano congressional, o partidatismo e a ideologia têm importância para atendimento do pleito dos grupos econômicos. Se as preferências políticas são comuns, não é necessário nem sequer investir em estratégias de persuasão junto com os candidatos, os congressistas e os eleitores dos distritos. Segundo comprovam vários estudos, os grupos de interesse se concentram em reforçar os laços com quem têm afinidade política (AUSTEN-SMITH, 1955, p.566 *apud* FORDHAM e McKEOWN, 2003, p.523). Por isso, os grupos econômicos são incentivados a apoiar o partido político e candidatos cujo posicionamento seja compatível nas questões de interesse. Isso quer dizer que: “*Overall, while not every industry's contribution pattern is clearly partisan, most of the largest sectoral contributors are*” (FORDHAM e MCKEOWN, 2003, p.534). Por exemplo, eleitores de determinados distritos 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.

Da mesma forma, os grupos econômicos podem ter mais facilidade em convencer os eleitores que estejam de acordo com o pleito das corporações instaladas em seus distritos. Isso ocorre 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).

No plano governamental, os *lobbies* também tentam influenciar quem toma decisões no governo sobre os acordos internacionais. Quando negociam acordos, os lobistas devem participar do processo de definição da política pública, familiarizando-se com a administração e servindo de órgão consultivo do governo e provedor de informação sobre suas demandas.

Com relação a esse aspecto, a informação dos especialistas é fator decisivo no relacionamento dos grupos de interesse com os membros do departamento do governo, sobretudo a respeito da discussão sobre a questão em debate, da avaliação das consequências das políticas em causa e da assistência na implementação de novas políticas. Os lobistas tentam fazer com que os funcionários públicos se convençam de que suas propostas têm como ideal obter benefícios recíprocos, por meio de uma cooperação entre o privado e o público.

Sob tal perspectiva de análise, esta dissertação examinará, nos próximos capítulos, como o *lobby* do etanol, um ator doméstico, teve êxito em convencer eleitores, departamentos do governo e membros do Congresso dos EUA a aprovar nos últimos dez anos um conjunto de leis protecionistas, prejudicando, no plano externo, a criação do mercado internacional de biocombustíveis e os esforços de liberalização por parte da Organização Mundial do Comércio.

2. A DUALIDADE DA POLÍTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS

A política comercial dos EUA pode ser taxada de politicamente dual. A definição das regras do comércio do país com outros países oscila entre dois extremos: o livre comércio e o protecionismo. De um lado, os livres cambistas defendem o padrão comercial internacional aberto e sem barreiras, apontando que o protecionismo prejudica a concorrência e a competitividade da indústria. De outro, os protecionistas propõe incentivos e subsídios para o setor industrial como uma forma de proteger as atividades produtivas do país.

Segundo a perspectiva constitucionalista, os dilemas da política comercial americana estão restritos à prerrogativa atribuída pela Constituição aos poderes Executivo e Legislativo. Ambos os poderes têm autoridade sobre a questão comercial. De acordo com a Constituição, em seu Artigo I, Seção 8, Cláusula 3, o Congresso está incumbido de regular o comércio com as nações estrangeiras, enquanto o Presidente deve celebrar acordos e tratados, que devem ser ratificados posteriormente pelo Congresso. No entanto, a interpretação de que a política comercial americana é o resultado do conflito entre um Executivo favorável ao livre comércio e um Legislativo partidário do protecionismo simplifica a questão.⁶

Historicamente, o governo americano defende a retórica do livre comércio baseado em regras universais, mas, na prática, levanta barreiras contra a entrada de produtos estrangeiros e promove acordos bilaterais e excludentes com poucos países. A dualidade presente na política comercial americana se deve à interferência do processo político nas transações econômicas externas. Mais claramente, o relacionamento entre Estado e sociedade e a descentralização do sistema político contribuem para o predomínio dos interesses paroquiais na política comercial adotada pelo governo dos EUA (COHEN, BLECKER e WHITNEY, 2003, p.3).

A síntese dos fatores explicativos do protecionismo americano está nesta passagem:

(1) The frequent conflict between economic logic and political necessity; (2) The conceptual disagreement among economists about whether an optimal trade policy is one that relies on free markets or one that incorporates repeated government intervention; (3) The intricate, ever-changing linkage between trade and other economic and political policy sectors, both domestic and foreign; (4) The diffusion of authority between the executive and legislative branches in formulating trade policy. Major limitations on presidential action are imposed by a voluminous, still-growing body of congressionally passed laws that affect all aspects of the conduct of U.S. trade relations (COHEN, BLECKER e WHITNEY, 2003, p. 4).

Em poucas palavras, a dualidade da política comercial externa dos EUA pode ser mais bem compreendida por meio da análise das ações e das estratégias dos atores domésticos na defesa de seus interesses perante as instituições representativas do país.

⁶ Entre os federalistas, HAMILTON (1993 [1787]) associava o Estado liberal nacional à promoção do comércio internacional.

2.1. Entre o livre-comércio e o protecionismo

O protecionismo predominou em um grande período da história comercial americana. Em seus primeiros anos, os EUA já promoviam a prática do *isolamento esplêndido*, a fim de preservar a independência e expandir o interesse nacional. Os produtos eram protegidos por taxas alfandegárias de retaliação (*countervailing duty*, acrônimo CVD) e por dispositivos *antidumping* para impedir que outros países vendessem ao mercado americano produtos com preço abaixo do valor de produção (MARIANO, OLIVEIRA e VIGEVANI, 2003), o que permitiu o desenvolvimento industrial e a expansão continental e marítima do país.

Até o final da Primeira Grande Guerra, os EUA não registravam avanços significativos em matéria de liberalização. Apesar disso, o governo americano teve de aumentar a sua produção para fornecer, cada vez mais, produtos industrializados à Europa. Os produtores americanos, por isso, tiveram que realizar investimentos e contrair empréstimos. Outros países também começaram a produzir mais, pela forte especulação dos mercados, o que levou a uma superprodução que não acompanhava a demanda mundial. Esse processo foi um dos fatores da crise econômica de 1929, levando os países a adotarem medidas protecionistas para recuperar a economia nacional.

Entre as medidas adotadas no período, os Estados Unidos aprovaram o *Tariff Act* de 1930, conhecido como Tarifa Smooth-Hawley, que gerou reformas na legislação comercial americana promovendo sobretaxas, cotas e até mesmo proibição de importações, se fossem verificados subsídios ou *dumpings* nos países importadores de origem dos produtos importados. A partir desta Lei, a tarifa externa foi ampliada para mais de 20 mil produtos, alcançando a cifra de 53%, percentual que vigorou até o início da Segunda Guerra Mundial (JAKOBSEN, 2005, p. 30).

Com isso, o Legislativo e o Executivo redefiniram seu papel na formulação da política de comércio. A *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934 delegou poderes do Congresso ao Presidente do país, sem eliminar o papel do Congresso como o principal responsável pela política comercial. Essa lei deveria valer por somente três anos, mas ela foi continuamente renovada. Como afirmam JACKSON, DAVEY e SYKES JR. (2002, p.78-79):

Since the Smoot-Hawley Tariff Act of 1930, thoughtful persons in Congress have recognized the difficulty of Congress' developing a tariff in the national interest. [...] From this experience, and the leadership of Secretary of State Cordell Hull, Congress enacted the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934, by which it delegated to the President the authority to negotiate international trade agreements for the reciprocal reduction.

O programa de liberalização dos Estados Unidos surgiu nesse contexto. Com o início da Segunda Guerra Mundial formou-se o consenso de que a política protecionista prejudicava os americanos, enquanto as políticas liberais poderiam promover a paz entre as nações. O fim da Segunda Guerra Mundial levou à criação de outras regras e organizações para coordenar as relações entre os países no cenário internacional. Foram criados a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, já em 1944 no acordo de Bretton Woods, para regular as relações econômicas e financeiras. No acordo de Bretton Woods, o dólar foi adotado oficialmente como a moeda internacional, levando os Estados Unidos a ter vantagem comercial sobre outros países, como atesta esta passagem:

A conformação de um regime monetário internacional tendo como moeda de referência o dólar propiciava ao governo americano a vantagem de cobrir seus passivos externos na própria moeda de emissão. Dessa forma, a política monetária americana servia como elemento estratégico na conformação do poder econômico relativo da superpotência (COELHO, 2008, p. 4).

Essas instituições foram importantes para a consolidação da supremacia dos Estados Unidos no âmbito das relações internacionais, como resume esta passagem:

A realidade histórica é que, desde muito tempo, pelo menos desde a metade da primeira presidência de Franklin Delano Roosevelt (1934) e, com absoluta nitidez, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos têm sido indiscutivelmente os principais autores, garantes e líderes do sistema mundial de comércio e, nesse papel, não há no horizonte próximo nenhuma potência capaz de substituí-los. A causa responsável por essa situação é apontada e desenvolvida nas diversas variantes da chamada “teoria da estabilidade hegemônica”, o paradigma conceitual dominante entre os autores mais representativos da economia política das relações internacionais contemporâneas. A teoria é assim definida num estudo recente: a abertura da economia global depende criticamente da presença de um país hegemônico que possui tanto os motivos quanto os meios para estabelecer uma ordem comercial liberal (RICUPERO, 2002, p.9).

O tratamento das questões comerciais nos Estados Unidos, porém, foi um processo bem mais complexo.⁷ A Organização Internacional do Comércio (OIC) estava incumbida de apoiar iniciativas para um “comércio administrável” entre seus países membros. A Carta Internacional de Comércio, conhecida como “Carta de Havana”, continha os princípios dessa organização. Os Estados Unidos participaram da elaboração desse documento, porém como o Congresso, além de estar dominado pelos republicanos contrários ao livre comércio, temia pela soberania de seu país e, devido a isso, não estavam dispostos a ratificar o documento. Por esse motivo, o presidente Harry Truman, mesmo sendo democrata, não encaminhou o documento para a ratificação (JAKOBSEN, 2005, p. 33-34).

⁷ Outros fatores interferem no grau de liberalização comercial dos países. CHANG (2004) argumenta, por exemplo, que existe uma relação entre o grau de desenvolvimento dos países e a liberalização do comércio: quando os países alcançam um nível elevado de desenvolvimento, buscam defender o livre comércio com outros países que ainda não se desenvolveram, alegando que esse é o melhor caminho a se buscar.

Mas, como a organização comercial poderia ter fracassado sem a presença dos Estados Unidos, a principal potência mundial da época, 23 países resolveram dar prosseguimento as negociações em torno de alguns princípios das regras do comércio, que já constavam da Carta de Havana. Para alcançar a meta, foi elaborado um tratado internacional que não exigisse uma estrutura fixa de coordenação das políticas comerciais e previsse reuniões periódicas dos países a fim de deliberarem sobre as questões.

O *General Agreement of Trade and Tariffs* (GATT) foi criado a partir desse esforço, entrando em vigor em 1948, com o propósito de promover “um comércio mais livre e mais justo”. Os mecanismos desse acordo seriam reduzir as tarifas, eliminar as barreiras não tarifárias, abolir as práticas de concorrência desleal, aplicar controle sobre acordos comerciais e arbitrar contenciosos comerciais. Dessa forma, foram consolidados três princípios:

- 1) A não-discriminação, que se baseia em duas cláusulas fundamentais: a da nação mais favorecida e a cláusula do tratamento nacional, que estabelece igualdade de tratamento entre produtos nacionais e importados.
- 2) A redução geral e progressiva das tarifas. Esta deve ocorrer em bases recíprocas e pode ocorrer por intermédio de negociações produto a produto, redução linear ou pela harmonização dos direitos aplicados nos diferentes países. São os chamados direitos de aduana.
- 3) Proibição de restrições quantitativas (cotas) às importações, dumping e subsídios às exportações (JAKOBSEN, 2005, p. 34).

A cláusula da nação mais favorecida tornou-se o princípio básico no qual se apoiaram todas as negociações comerciais internacionais do pós-guerra e serviu de base mínima para estabelecer cooperativas internacionais (MARIANO, OLIVEIRA e VIGEVANI, 2003, p. 2). Nas seis primeiras rodadas de negociação do GATT foram negociadas concessões tarifárias de produtos industrializados. Por outro lado, os produtos agrícolas foram retirados da pauta e apenas começaram a ser discutidos a partir das negociações da Rodada Uruguai. Em relação ao número de participantes

Parece haver significativo consenso no reconhecimento de que, entre 1947 e 1967, sobretudo no tocante à troca de concessões, o GATT foi efetivo principalmente nas relações entre os países desenvolvidos, enquanto os países em desenvolvimento, por disporem de menor capacidade de influência, participavam dessas negociações visando a alguns benefícios marginais, dentro da lógica de *free-riders* (“caronistas”) (MARIANO, OLIVEIRA e VIGEVANI, 2003, p.8).

Foi a partir da Rodada Kennedy que os países em desenvolvimento começam a ser, de fato, incorporados nas negociações. Conforme podemos observar na Tabela 1, descrevendo as rodadas das Negociações Multilaterais de Comércio, com informações sobre a data, o local, a agenda, o número de participantes e o volume do comércio negociado:

Tabela 1 - Rodadas das Negociações Multilaterais de Comércio

	Data	Local/Round	Temas	Nº de participantes	Comércio negociado em US\$
1	1947	Genebra/Suíça	Tarifas	23	10,0 bilhões
2	1949	Annency/França	Tarifas	13	n.d.
3	1951	Torquay/Reino Unido	Tarifas	38	n.d.
4	1956	Genebra/Suíça	Tarifas	26	2,5 bilhões
5	1960-61	Dillon <i>Round</i>	Tarifas	26	4,9 bilhões
6	1964-67	Kennedy <i>Round</i>	Tarifas e medidas antidumping	62	40,0 bilhões
7	1973-79	Tóquio <i>Round</i>	Tarifas, medidas não tarifárias e acordos de base	102	155,0 bilhões
8	1986-94	Uruguai <i>Round</i>	Tarifas, medidas não tarifárias, serviços, propriedade intelectual, resoluções de disputas, têxteis, agricultura, criação da OMC.	123	3,7 trilhões

Obs: n.d. – não disponível. Fonte: THORSTENSEN, 2001, p. 31.

O GATT assimilou vários mecanismos presentes na política comercial americana: “Sem dúvida, as regras do GATT corresponderam à aceitação internacional dos critérios liberais defendidos pelos EUA no final da Segunda Guerra Mundial e nos anos subsequentes” (MARIANO, OLIVEIRA e VIGEVANI, 2003, p. 7). A percepção era de que

a busca do livre-comércio foi a alternativa disponível para os Estados Unidos de acordo com o seus objetivos e sua postura internacionalista. Essa opção manteve o desenvolvimento e a União Europeia e japonesa, preservando a aliança do bloco ocidental. Essa opção também serviu para atrair os novos países que surgiam no Terceiro Mundo, influenciada pela onda descolonizadora, motivada pelo jogo de soma zero da Guerra Fria. Também foi a alternativa disponível para a manutenção do dólar como moeda forte, apoiada no incremento das exportações e na cooperação internacional (VIGEVANI et al., 2007, p.45).

Entretanto, o apoio ao livre comércio não era unânime nos EUA. Tanto o presidente Dwight Eisenhower, do Partido Republicano, quanto seu sucessor, John Kennedy, do Partido Democrata, acreditavam que as políticas liberais deveriam ser consolidadas, apesar do custo político e das consequências econômicas negativas. Apesar disso, a política de liberalização foi sendo atacada a partir da década de 1950. Os motivos para a reação negativa ao livre mercado estavam ligados ao aumento da concorrência estrangeira e a queda relativa da participação dos Estados Unidos no comércio mundial. Diante deste cenário, os grupos industriais passaram a se organizar melhor e se articularam para cobrar proteção mínima para a indústria americana. Essa agenda dominou a Rodada Dillon, realizada durante a administração Eisenhower.

Algumas medidas foram adotadas para diminuir as pressões protecionistas. Em 1962, o Congresso apontou uma necessidade de criar o *Special Trade Representative* (STR), o qual deveria auxiliar nas negociações internacionais. A medida pretendia retirar a responsabilidade de negociações comerciais do Departamento de Estado, por acreditarem que essa agência não estava representando os interesses comerciais de forma efetiva, sendo constantemente também influenciada por outras questões políticas (MARIANO, OLIVEIRA e VIGEVANI, 2003, p. 46).

Em 1963, o presidente Kennedy criou o STR como parte do Escritório Executivo do Presidente dos Estados Unidos, a fim de chefiar as negociações nas Rodadas Multilaterais de comércio, exercendo a capacidade de contrabalançar as pressões por aumento de restrições às importações com as pressões favoráveis a expansão das exportações.

Os entraves protecionistas, porém, persistiram durante as negociações que envolveram as barreiras não tarifárias durante a Rodada Kennedy, concluída em 1967. “*The problem facing Congress is how to place limitations on the authority to negotiate such agreements, without at the same time destroying the credibility of United States negotiators*” (JACKSON, DAVEY e SYKES JR., 2002, p. 81). A renovação da Lei de 1934 foi postergada e só foi aprovada outra vez em 1974, quando se iniciava a Rodada Tóquio.

A Rodada Tóquio enfrentou vários desafios devido a problemas da economia mundial. Devido aos gastos com a Guerra do Vietnã, à pressão inflacionária e ao déficit na balança de pagamentos, os Estados Unidos acabaram com a conversibilidade do dólar em ouro, afetando um dos pilares do sistema de Bretton Woods. Com isso, o país passou a adotar o sistema de câmbio flutuante para aumentar a sua margem de manobra para o financiamento da guerra.

Além disso, a crise do petróleo de 1973 e 1974 contribuiu para aumentar a inflação (os preços chegaram a quadruplicar), causando prejuízos tanto para países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Apesar do protecionismo reinante nas economias nacionais, a Rodada Tóquio se destacou por promover a liberalização comercial, com a participação de 102 países, em um esforço para reduzir as tarifas um volume comércio no volume de US\$ 300 bilhões, dentre outros acordos que se tornaram conhecidos como “códigos” para subsídios e medidas compensatórias, barreiras técnicas ao comércio, compras governamentais, antidumping, comércio de aeronaves civis (JAKOBSEN, 2005, p.49).

O processo de liberalização dos EUA tem relação direta com a aprovação, em 1974, do *fast track*, conhecido, desde 2002, como *Trade Promotion Authority* (TPA). Através desse mecanismo, o Congresso concede ao Presidente autoridade para negociar acordos comerciais sem a interferência do Legislativo para emenda, ou seja, o Congresso deve apenas aprovar ou

vetar o acordo. O *Fast track* ficou em vigor de 1974 a 1994, sendo novamente reativado de 2002 até 2007, a fim de facilitar as negociações comerciais.

Além disso, nos anos 1970, o Congresso dos EUA ampliou as responsabilidades do STR, como podemos perceber em um trecho deste relatório:

Section 141 of the Trade Act of 1974 provided a legislative charter for STR as part of the Executive Office of the President, making it responsible for the trade agreements programs under the Tariff Act of 1930, the Trade Expansion Act of 1962, and the 1974 act. The act also made STR directly accountable to both the President and the Congress for these and other trade responsibilities and elevated the Special Trade Representative to cabinet level (USTR, 2011).

Em 1979, o STR foi renomeado para *United States Trade Representative (USTR)*. Dessa forma, através de uma nova estrutura, essa instituição passou a coordenar a política de comércio internacional, representando o país em organizações internacionais comerciais. O processo de adoção das medidas comerciais tornou-se relativamente independente de ambos os poderes Executivo e Legislativo (CINTRA, 2005, p. 18).

Desde a sua criação, o USTR mantém estreita colaboração com o Congresso . Cinco congressistas são formalmente nomeados como conselheiros oficiais nas questões de política comercial. Outros membros podem ser nomeados como assessores sobre questões específicas ou negociações. As atividades que ligam o USTR e o Congresso são extensas. Os funcionários do USTR dialogam com membros do Congresso sobre termos do comércio. Essa interação com o Congresso foi ampliada a partir de 2002, quando se estabeleceu que os comitês do USTR devem preparar um relatório sobre as propostas de acordos internacionais tanto para a administração quanto para o Legislativo. Vale destacar que o USTR faz consultas ao conselho de representantes do setor privado antes de as resoluções chegarem ao Congresso para aprovação ou rejeição de acordos comerciais (LIMA, 2008, p. 36).

A *United States Tariff Commission* também foi reformada para responder aos desafios do comércio internacional. Estabelecida em 1916, essa comissão foi renomeada para *United States International Trade Commission (USITC)* pela lei de 1974. Outras legislações que definem as diretrizes dessa comissão, além da Lei de Tarifas de 1930, são a Lei de Expansão Comercial de 1962; a Lei de Comércio de 1974; os acordos de comércio de 1979; e a *The Omnibus Trade Act* de 1988. A comissão corresponde à agência independente, com amplas responsabilidades de pesquisa em matéria de comércio, com a finalidade de definir o efeito das importações sobre a indústria americana. Os membros desta comissão estudam os efeitos das importações e subvenções à indústria nacional, para conduzir inquéritos de salvaguarda. A Comissão também julga casos envolvendo importações que supostamente infringem direitos

de propriedade intelectual. Através desse processo, a agência facilita um sistema baseado em regras de comércio internacional. Ela analisa os dados e informações sobre comércio e outras políticas relacionadas, porém não tem a competência de negociar com governos estrangeiros nem definir as políticas comerciais a serem adotadas. As análises do USITC são direcionadas para o Presidente, a USTR e o Congresso, visando facilitar o desenvolvimento da política comercial dos EUA. Esses relatórios também estão disponíveis ao grande público, para a promoção e a compreensão das questões relacionadas ao comércio internacional. Isso é muito relevante, pois, nos Estados Unidos, se o produtor se sentisse prejudicado pelas importações poderia requerer auxílio temporário, no qual se incluem tarifas ou quotas, ou outras formas de restrições às importações (DREZNER, 2006).

Essa proteção ao comércio americano foi consolidada a partir da seção 201 e 301 da Lei de Comércio, a partir de 1974, como podemos apreender desta passagem:

A Seção 201 criou mecanismos que possibilitam ao governo dos Estados Unidos proteger determinados setores produtivos nacionais para que recuperem a competitividade perdida no mercado interno para os exportadores de outros países. [...] A aplicação da Seção 201 pressupõe a existência de um plano de reestruturação com duração inicial de até quatro anos, prazo que poderá ser ampliado por mais quatro a partir de avaliações e aprovações anuais. A implementação do plano poderá inclusive ser financiada com recursos governamentais. A Seção 301 é ainda mais draconiana, porque permite que qualquer empresa ou cidadão norte-americano apresente uma petição ao *United States Trade Representative* (USTR) solicitando sanções comerciais contra países onde os governos implementam práticas desleais de comércio. Estas práticas seriam as que “violam ou negam direitos norte-americanos no âmbito de acordos comerciais bilaterais ou multilaterais” ou aquelas consideradas “injustificáveis, não-razoáveis ou discriminatórias”, que constroem ou restringem o comércio dos Estados Unidos (JAKOBSEN, 2005, p. 52-53).

Podemos afirmar que “o objetivo da liberalização em 1974 e a nova ênfase no *fair trade* tinham viés nacionalista, ainda que pela via multilateral, em contraposição ao internacionalismo de 1962” (VIGEVANI *et al.*, 2007, p. 147). Esses mecanismos funcionavam como mecanismo para exigir reciprocidade nos acordos comerciais, forçando outros países a aderirem ao livre-comércio para terem acesso ao mercado americano. Havia uma demanda para que as negociações em torno dos “códigos” fossem aprofundadas. Já em 1982, no governo do presidente Ronald Reagan, do Partido Republicano, começa a ser discutida a agenda comercial da próxima rodada de negociações. A agenda daquele encontro incluiu o retorno de temas antes abandonados pelos negociadores, como as compras do governo, os investimentos e a propriedade intelectual.

Apesar de muitos países em desenvolvimento não estarem dispostos a discutir essas questões, a pressão dos Estados Unidos implicava que “ou haveria negociações sobre estes temas com a participação de todos no GATT, ou haveria negociações bilaterais com aqueles

que estivessem dispostos. Quem não estivesse interessado perderia acesso ao mercado norte-americano” (JAKOBSEN, 2005, p.56). Os países em desenvolvimento aceitaram as condições visando barganhar outras questões que iriam ao encontro de seus interesses, como medidas *antidumping* e agricultura. As negociações da Rodada Uruguai em 1986 foram organizadas em torno da inclusão desses temas na agenda comercial.

Os resultados dessa rodada foram os acordos do TRIPs (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) e do TRIMs (*Agreement on Trade Related Investment Measures*). Também foram alcançadas naquela negociação novas reduções tarifárias dos bens industriais. As negociações para liberalizar os serviços geraram o GATS (*General Agreement on Trade and Services*). Devemos destacar que nessa rodada foram iniciadas às negociações referentes às questões agrícolas, apesar da relutância dos países desenvolvidos, especialmente os países europeus, mas também dos EUA e do Japão, que conservavam suas políticas de proteção à agricultura com o argumento de garantir sua segurança alimentar.

A negociação agrícola ocorreu devido à atuação dos países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas, aliados no chamado Grupo de Cairns para reivindicação de mudanças nesse padrão. Para a exigência de reciprocidade, o princípio do "*single undertaking*" (ou compromisso único), o qual implica que “enquanto não houver definição para algum dos pontos negociados, nada estará acordado de forma definitiva”, foi fundamental, como ressalta JAKOBSEN (2005):

Como o resultado das negociações específicas dependia do acordo geral (*single undertaking*), em 1989 chegou-se a um acordo aceitável com o apoio dos Estados Unidos e que previa a redução dos subsídios agrícolas no longo prazo. No entanto, as divergências sobre outros temas e o recuo posterior da CEE sobre agricultura impediram a conclusão da rodada em 1990 na Conferência do GATT em Bruxelas, e as negociações prosseguiram. No entanto, em 1992, em *Blair House*, os Estados Unidos e a União Europeia, que substituiu a CEE, chegaram a um acordo sobre o tema serviços e um “pacote agrícola” que, em certa medida, legalizava os subsídios e impedia o uso de medidas compensatórias. Com isso, o tema da agricultura voltou à mesa de negociações para ficar, embora na prática o acordo assinado estivesse distante das reivindicações dos países exportadores de commodities e do Grupo de Cairns (JAKOBSEN, 2005, p.61-62).

Esse “pacote” estabeleceu que as políticas agrícolas fossem divididas em “caixas” de cores amarela, verde e azul, segundo seus efeitos esperados para o comércio. Na caixa amarela encontram-se os subsídios que mais prejudicam o mercado: políticas de preço mínimo, crédito subsidiado de custeio, investimento e comercialização, isenções fiscais, pagamentos complementares. Na caixa azul estão os pagamentos diretos e programas condicionados a mecanismos de limitação de produção, sendo os detentores de menor impacto negativo ao comércio. Já na caixa verde estão os subsídios que supostamente não distorcem o

mercado, como os programas de infraestrutura, pesquisa, serviços sanitários e fitossanitários, reforma agrária, pagamentos diretos desvinculados da produção.

Com a inclusão de novos temas na agenda, a negociação comercial internacional se tornou bem mais complexa. Surge então a necessidade de se criar uma instituição permanente, sediada em Genebra, com personalidade jurídica própria, para regular o comércio multilateral: a Organização Mundial do Comércio (OMC). Em 1995, a OMC incorporou as resoluções do GATT.⁸ Além disso, foi exigido que o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) também passasse por reformas para garantir sua eficácia, perante a nova instituição. A partir de então, o OSC seria composto pelo Conselho Geral, com auxílio de Conselho Técnico, composto de peritos e por um órgão permanente de apelação. O novo contexto tornou-se mais custoso, pois exigia melhor acompanhamento dos processos em Genebra por quadros especializados, o que representou mais dificuldades para os países menos desenvolvidos.

A I Conferência Ministerial da OMC ocorreu em 1996 em Cingapura. A agenda dela compreendia a efetivação dos acordos da Rodada Uruguai, as negociações inacabadas sobre serviços, comércio e meio ambiente, a futura agenda da OMC bem como maior liberalização do comércio de bens industriais. Os acordos sobre agricultura e medidas antidumping foram deixados de lado, apesar da expectativa de países como o Brasil. Já a II Conferência realizada em Genebra, em 1998, comemorou os 50 anos de existência do GATT e teve como propósito a preparação da nova rodada de negociações, que seria a “Rodada do Milênio”.

A III Conferência realizada em Seattle, em 1999, não foi capaz de gerar o lançamento. A conjuntura de crise econômica, observada nos países asiáticos, na Rússia e no Brasil, criou um conjunto de problemas para os países afetados, que responderam com barreiras protecionistas ao comércio externo. Além disso, alguns acordos da Rodada Uruguai, como os que tratavam da agricultura e do setor industrial têxtil, ainda não haviam entrado em vigor.

A insistência dos países desenvolvidos em iniciar as negociações para maior liberalização de tarifas industriais e de serviços, sem fazer concessões em relação à agricultura e aos temas pendentes da Rodada Uruguai, a falta de transparência nas reuniões de negociação, as declarações ostensivas do presidente norte-americano Bill Clinton a favor de sanções comerciais contra países onde existia trabalho infantil, chegando a citar alguns nominalmente, entre eles o Brasil, e as primeiras grandes mobilizações sociais contra a OMC impediram que se chegasse a qualquer tipo de acordo. A resolução final limitou-se a instruir o diretor-geral a retomar os trabalhos para recompor a agenda e definir uma nova data para a próxima conferência ministerial (JAKOBSEN, 2005, p.77).

⁸ O USTR foi designado o principal responsável por todas as negociações dentro dessa organização, o que se traduziu em esforços para adotar e fazer cumprir os acordos comerciais dos Estados Unidos. Além disso, o *Trade and Development Act of 2000* criou o cargo de Chefe de Negociações agrícolas dentro do USTR, com a função de realizar negociações e cumprir os acordos envolvendo interesses agrícolas dos Estados Unidos (USTR, 2011).

A Rodada do Desenvolvimento teve início em novembro de 2001, na V Conferência realizada em Doha, no Catar, considerando a promessa de que a agenda comercial dos países em desenvolvimento seria prioritária, porém até hoje não foi concluída. Vale destacar que os EUA tinham acabado de sofrer os atentados terroristas de 11 de Setembro e usaram o evento para promover o livre comércio, porque, para Robert Zoelick, representante do USTR, de que “o terrorismo era fruto da pobreza e o meio para combatê-lo seria promover a abertura econômica para assegurar o crescimento e eliminar a pobreza” (JAKOBSEN, 2005, p.80).

Essa rodada girava em torno de vários temas, como agricultura, acesso aos mercados para bens não agrícolas (NAMA), comércio de serviços, regras sobre aplicação de medidas *antidumping*, subsídios e medidas compensatórias, subsídios à pesca e acordos regionais, comércio e meio ambiente, facilitação de negócios, aspectos de propriedade intelectual, além de tratamento especial e diferenciado a favor de países em desenvolvimento procura assegurar que suas necessidades especiais sejam contempladas.

A Conferência de Doha se destacou por desenhar várias coalizões. O grupo de Cairns (África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Paraguai e Tailândia) e outros dez países em desenvolvimento (China, Cuba, Egito, Equador, Índia, México, Nigéria, Paquistão, Peru e Venezuela) constituíram uma nova coalizão de países emergentes e em desenvolvimento, chamada G-20 comercial⁹, durante a Conferência ministerial realizada em Cancún, no México em 2003.

Liderado pelo Brasil, o grupo procurava defender os interesses agrícolas dos países em desenvolvimento perante as nações ricas e protecionistas. Ao defender os interesses agrícolas, os países emergentes pretendiam eliminar os subsídios adotados pelos países desenvolvidos, com a alegação de que o protecionismo ao setor distorcia os preços de mercado e dificultavam a liberalização do comércio agrícola mundial.

O tratamento às questões agrícolas levou aos impasses, o que gerou, desde 2006, uma paralisação nas negociações. Os EUA fizeram uma proposta de redução do total de subsídios de 48 bilhões de dólares para 20 bilhões, mas, nem o G20, nem a União Europeia aceitaram a proposta. Além do mais, os EUA poderiam transferir esse dinheiro gasto com subsídios para outras subvenções tão nocivas quanto. As divergências internas entre seus membros levou à divisão no interior do bloco do G20, o que de certa forma colaborou para que as questões agrícolas não fossem resolvidas pela Rodada Doha.

⁹ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/4.1.1-negociacoes-comerciais-g20-comercial/?searchterm=G20>>

Outro ponto a ser destacado é uma preocupação por parte dos americanos na relação da consolidação da OMC e a sua interferência nas regras nacionais, como atesta a passagem:

“[...] the losing economic superpower is unlikely to accept the WTO ruling if it requires changing its domestic rules and regulations [...] the domestic political cost of changing these regulations will be formidable; those with vested interest in the status quo will lobby fiercely against any proposed change. The emergence of a broad coalition of civil-society groups hostile to trade only compounds the problem” (DREZNER, 2006, p. 58-59).

As reformas no âmbito do OSC, apesar de tornarem o processo de negociação mais custoso, não impediram que o órgão fosse bem mais acessado do que no período de vigência do GATT, assumindo novos procedimentos, como foi observado:

The new procedures promised an effective handling of disputes and hence encouraged member-states to give the system a try. Once the first disputes were concluded successfully, the confidence in the system grew even more and the number of disputes rose accordingly (CHOREV, 2007, p.162 *apud* PRETO, 2011).

O aumento dos recursos ao OSC também gerou maior contestação das transgressões comerciais aplicadas pelos Estados Unidos. Nesse sentido,

Chorev (2007) relata que, no GATT, entre 1948 e 1989, os Estados Unidos conseguiram impelir as partes demandantes à —inação em 44 por cento dos casos, enquanto que na OMC, entre 1995 e 2004, essa taxa declinou para 35 por cento das disputas (sendo de 32 por cento quando os queixantes eram países em desenvolvimento). De acordo com Chorev (2007), também a taxa de resolução amigável das controvérsias que tinham os EUA como acusados, que no GATT, no mesmo período, era de 12 por cento dos casos, caiu para 9.5 por cento das disputas no período entre 1995 e 2004 – entretanto, no que diz respeito às reclamações apresentadas por países em desenvolvimento, essa taxa permaneceu a mesma (12 por cento), sugerindo uma maior vulnerabilidade desses países às pressões dos EUA nessa fase do processo (PRETO, 2011, p.113).

Além disso, os EUA registram derrotas nos contenciosos levados ao Órgão de Solução de Controvérsias no âmbito da OMC, fato que está levando-o a promover relações comerciais bilateralmente, fora da OMC. Atualmente, o país possui acordos de livre comércio com 17 países, incluindo bilaterais e multilaterais, como o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) e o *Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement* (CAFTA-DR). Mesmo com todas essas mudanças no sentido de tornar flexível e viável a negociação para livre comércio, o governo americano continuou intervindo em sua economia, especialmente nas questões agrícolas, com a cíclica renovação das *Farm Bills*.

2.2. O padrão protetor ao setor agrícola

Assim como outras nações, os Estados Unidos justificam as medidas protecionistas como sendo temporárias e ao mesmo tempo necessárias para incentivar a atividade econômica da nação (BESAK, 2007, p. 39-40). No entanto, ao observarmos a política comercial do país, podemos notar a consolidação do padrão protecionista de longo prazo para o setor agrícola.

Há um consenso na literatura de que a força da pressão da sociedade está relacionada às características do sistema eleitoral dos EUA, como a área geográfica do distrito eleitoral e a duração dos mandatos eletivos. Muitos autores postularam hipóteses sobre a relação das variáveis. Quanto menor for o tempo de mandato e menor for o tamanho do eleitorado, o político terá mais pressão para atender aos interesses dos distritos para alcançar a reeleição. Assim, como os senadores possuem seis anos de mandato e são eleitos em distrito eleitoral correspondente ao estado da federação, eles seriam menos suscetíveis à pressão do que o Presidente dos EUA, com mandato de quatro anos e eleito por um distrito eleitoral correspondendo à nação. Sendo assim, os representantes (deputados) com mandato de apenas dois anos e eleitos por distritos circunscritos em pequena região geográfica pequena seriam os mais vulneráveis à pressão dos interesses paroquiais (LIMA, 2008, p. 42).

Essa relação parece ser adequada para explicar a força dos grupos com interesse na produção do etanol. Por estarem em região muito delimitada geograficamente, os interesses paroquiais se tornam mais influentes perante os representantes dos distritos. As características da produção agrícola são baseadas em requisitos biológicos de solo fértil e condições climáticas, as quais geram economia de escala e produção de diferentes *commodities*. Isso contribui para que os grupos econômicos do setor agrário sejam concentrados geograficamente. Tal concentração geográfica torna o setor agrário forte e coeso e esse fator desperta atenção entre membros da Câmara dos Representantes (MCNITT, 2000). Os candidatos que defendem a proteção das colheitas no cinturão agrícola tendem a receber mais contribuições para suas campanhas durante a disputa por uma cadeira no Congresso, o que pode contribuir para sua eleição ou mesmo reeleição.

Entretanto é importante ressaltar que

Os congressistas não buscam sempre maximizar suas chances eleitorais. A percepção mais correta é a que o congressista busca assegurar suas chances relativas de vitória e, para isso, tende a manter um comportamento estável, sem grandes guinadas ou inovações, mas atento à conjuntura. Suas principais estratégias são fazer sua propaganda, tornando seu nome como uma marca; ganhar crédito pelas políticas adotadas e seus resultados; e tomar posição frente às questões de relevância para seu eleitorado. Assim, buscam associar seus nomes a benefícios exclusivos e concretos para suas bases, mas também querem construir a imagem e o registro de que são responsáveis e se preocupam com o longo-prazo. (LIMA, 2008, p.41).

Os grupos de interesse, organizados em *lobby*, tentam influenciar os candidatos eleitos nos distritos do cinturão agrícola, no espaço onde eles exercem o mandato: o Congresso dos EUA. Os congressistas podem ser pressionados quando desempenham funções nos comitês ou quando votam no plenário das câmaras legislativas.

Os Comitês de Agricultura tanto da Câmara como do Senado se originaram em 1820 e 1825, respectivamente. Os projetos de lei sobre questão agrícola tramitam nesses comitês, e seus membros buscam concretizar os interesses dos agricultores dos estados agrícolas do Sul e do Meio Oeste dos Estados Unidos (MCNITT, 2000). Atualmente o Comitê de Agricultura do Senado tem 21 membros e se subdivide em cinco subcomitês; o Comitê de Agricultura da Câmara reúne 46 membros e seis subcomitês. Quando o projeto de lei é introduzido no Congresso, ele é encaminhado ao comitê de sua área de abrangência. Os membros do comitê decidem se o projeto é relevante; se é necessário consultar os departamentos e agências do governo; se é desejável promover consultas públicas através de audiências; se é recomendável encaminhar o projeto aos subcomitês especializados.

Os comitês do Congresso americano funcionam com regras definidas pelo seu regimento. A senioridade, ou seja, o número de anos de serviços ininterruptos prestados nos comitês da Câmara ou do Senado, concede ao congressista poderes e privilégios perante outros membros. O membro do comitê filiado ao partido político da maioria e com maior senioridade assume, invariavelmente, o cargo de presidente. Os poderes conferidos a ele abrangem, por exemplo, contratar ou demitir funcionários, definir horários de reuniões, determinar quais os membros serão alocados nos subcomitês, controlar quais projetos entram na pauta, dentre outros. Já o membro do comitê filiado ao partido minoritário, com senioridade, é designado *ranking member*. Atuando como porta-voz, ele nomeia os membros da bancada nos cargos dos comitês e decide quando um projeto será enviado para debate. Todos os outros membros também são classificados de acordo com os anos de participação dentro do respectivo comitê, critério pelo qual cargos e competências são distribuídos entre eles (JOHNSON, 2005).

Por essas razões, os congressistas tendiam a permanecer na mesma comissão, para garantir privilégios. O princípio da senioridade também evitava o conflito entre os membros do comitê e possibilitava conhecer as questões envolvidas nas áreas do comitê. O efeito negativo era a falta de rotatividade entre os membros dos comitês e a eleição dos mesmos candidatos, o que contribuiu para reforçar o padrão protecionista na agricultura.

Essa realidade foi alterada nos anos 1970. Apesar de continuar sendo um elemento importante, a senioridade deixou de garantir a presidência dos comitês e subcomitês, a qual passou a ser decidida pela votação de seus membros. Além disso, a autoridade dos comitês foi fragmentada nos subcomitês. Os mecanismos de votação de projetos de lei também sofreram modificações, e o presidente da Câmara foi fortalecido. Tais mudanças tiveram o objetivo de “abrir espaços para que os congressistas buscassem um maior ativismo legislativo, de forma mais individualista. Mas isso não significa que não possam agir visando objetivos mais coletivos ou nacionais” (LIMA, 2008, p. 49-50). As reformas concederam maior autonomia e importância às subcomissões, bem como favoreceram o acesso dos grupos de *commodities* agrícolas na formulação das subseqüentes políticas agrícolas (MCNITT, 2000).

Outras instituições surgiram com o propósito de mobilizar apoio para atender as necessidades dos produtores agrícolas dos EUA. Em 1862, foi criada uma agência formal para tratar das questões agrícolas, o *United States Department of Agriculture* (USDA).

In 1862, when President Abraham Lincoln founded the U.S. Department of Agriculture, he called it the "people's Department." In Lincoln's day, 90 percent of the people were farmers who were in need of good seed and information to grow their crops. Today, USDA continues Lincoln's legacy by serving all Americans, the two percent who farm as well as everyone who eats, wears clothes, lives in a house, or visits a rural area or a national forest (USDA).

No mesmo ano em que foi criada a USDA, foi instituído o *Morril Act*, estabelecendo os *Land Grant Colleges*, centros de pesquisa com laços estreitos com as comunidades rurais:

Os colleges agrícolas do sistema de universidades Land-Grant amadureceram no período 1897-1914. No início do século XX já tinham sido estabelecidas as disciplinas agrícolas padrão e já havia um conhecimento substancial em cada disciplina para ensinar e aprofundar as pesquisas. As disciplinas incluíam: solos, agronomia, patologia de plantas, horticultura, criação de animais, medicina veterinária e um pouco de economia aplicada à agricultura. As pesquisas nestas áreas se desenvolveram rapidamente no início do século e os agricultores tinham muito interesse nas descobertas e resultados práticos, de modo que os colleges logo desenvolveram cursos de inverno e todo tipo de técnicas de educação para adultos para transmitir aos agricultores os resultados práticos dos trabalhos de pesquisa que aconteciam nos colleges e nas estações experimentais (criadas pela Lei Hatch 1887) a eles associadas. Em 1914, a Lei Smith-Lever institucionalizou os programas de extensão dos colleges agrícolas estaduais, criando um serviço de extensão cooperado entre estado e governo federal (MORAES; SILVA, 2009, p.18).

Diante desse cenário¹⁰,

A necessidade de obter comida farta e barata levou os governos dos países centrais a incitar a expansão da produção agrícola através do ritmo de progresso tecnológico

¹⁰ Conforme dito acima, esses programas de extensão respondem tanto a mandatos estaduais quanto federais. Com isso, os legisladores estaduais podem também regular suas operações, dentre de diretrizes federais. Esse é um fato importante levando em consideração que a influência relativa dos interesses agrícolas pode variar de estado para estado. (MCNITT, 2000)

sem precedente¹¹. Devido a certas particularidades do setor, como a atomização da oferta e certa inelasticidade, eram comuns as bruscas quedas de preços. As políticas agrícolas passaram, então, a combater esse fator de instabilidade e incerteza, procurando compatibilizar a necessidade de reduzir gradualmente os preços dos alimentos ao consumidor com a necessidade de garantir um aceitável nível de vida para os agricultores (VEIGA, 1994).

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, pois alimentar os desempregados implicava manter programas do governo no setor (VEIGA, 1994). A preservação da renda do setor agrícola, visando ganho de produtividade sem super oferta de alimentos, também contribuiu para consolidar o padrão protetor agrícola.

O presidente Franklin Delano Roosevelt (1932-1944) adotou políticas para garantir um preço justo aos alimentos, através da implantação de programas para estabilizar os preços das *commodities*, que eram retiradas do mercado se os preços delas aumentassem. O *Agricultural Adjustment Act* (AAA) de 1933 foi o marco da política agrícola fundada no *New Deal*. Por meio do programa, sete *commodities* tiveram seus preços aumentados, entre elas o milho.

Apesar dos esforços do governo da época, a produção agrícola dos EUA oscilava com ciclos envolvendo de altos e baixos na oferta dos produtos. O USDA é quem pode promover o gerenciamento e o equilíbrio da oferta e demanda das *commodities* e, para interromper o ciclo, foi definido o preço mínimo dos alimentos, as reservas para produção excedente, além de programas que excluía as terras do cultivo. Essas medidas teriam por objetivo gerar preços de mercado justos aos agricultores, comprando o excedente quando a produção fosse elevada e vendê-lo para o mercado quando a produção estivesse em baixa (WISE, 2009, p. 8).

Os produtores tiveram a permissão de definir suas cotas de produção, obter empréstimos da *Commodity Credit Corporation* (CCC) e usar as colheitas como garantia. A criação da CCC ocorreu em 1933, por meio de uma Ordem Executiva, sendo incorporada ao USDA em 1939. Porém, em 1948, através do *Commodity Credit Corporation Charter Act*, tornou-se uma corporação federal. A CCC está autorizada a emprestar até US\$ 30 bilhões do

¹¹ “A imagem do ‘treadmil’ é usada por Cochrane (1979) para descrever a situação dos agricultores em relação à inovação tecnológica e à produção de excedente. Inicialmente, apenas alguns, os mais agressivos, adotam as novas tecnologias e conseguem, com isso, aumentar sua produtividade e ganhar competitividade. Mas conforme o uso da inovação começa a se espalhar entre os agricultores e todos aumentam sua produtividade, a margem competitiva desaparece porque o aumento da oferta reduz os preços dos produtos. Isto é o que ocorreria numa situação de livre mercado. Numa situação de preços mínimos sustentados pelo governo, a margem competitiva é perdida pelo aumento do custo do capital fixo: terras. Os lucros criados pelo aumento da produtividade obtida com a adoção da nova tecnologia levam os agricultores mais agressivos a querer expandir suas operações absorvendo as terras de agricultores menos produtivos e aumentar mais ainda a sua produção. Mas a competição pelas terras escassas aumenta seu preço, aumentando os custos de produção e reduzindo a margem de lucro”. (MORAES; SILVA, 2009, p. 30)

Tesouro e dos credores privados, contribuindo para moderar a flutuação dos preços, a partir da compra de *commodities* quando seus preços caem e vendendo-as quando os preços sobem.

As leis que sucederam o AAA consolidariam o padrão protetor agrícola, mas imposto cobrado dos processadores de *commodities* visando reduzir a produção agrícola foi julgado inconstitucional. Uma versão mais aprimorada desta resultou na *Farm Bill* de 1938:

P.L. 75-430 was enacted as an alternative and replacement for the farm subsidy policies found unworkable in the AAA legislation of 1933. The 1938 Act was the first to make price support mandatory for corn, cotton, and wheat to help maintain a sufficient supply in low production periods along with marketing quotas to keep supply in line with market demand. It established permissive supports for butter, dates, figs, hops, turpentine, rosin, pecans, prunes, raisins, barley, rye, grain sorghum, wool, winter cover-crop seeds, mohair, peanuts, and tobacco for the 1938-1940. Also, Title V of the Act established the Federal Crop Insurance Corporation. The 1938 Act is considered part of permanent law for commodity programs and farm income support (along with the CCC) Charter Act and the Agricultural Act of 1949). Provisions of this law are often superseded by more current legislation (such as the 2002 Farm Bill (P.L.101-171)). (USDA)

A lei agrícola de 1938 e a lei agrícola de 1949 se tornaram leis permanentes, ou seja, apesar do Congresso renovar ou alterar disposições da lei permanente, por meio de leis temporárias, se estas expirarem e não forem promulgadas em tempo hábil, as disposições de 1938 e 1949 voltam a compor as disposições da lei agrícola. De 1930 a 1970, a política agrícola ficou contida nos comitês do Congresso, no USDA e nos grupos de interesse tradicionais. O USDA possui outras agências para auxiliar os agricultores. Além de cooperar com os grupos de interesse, a agência também ajudou a criar alguns deles, como o *American Farm Bureau Federation (Farm Bureau)*.

De acordo com a Enciclopédia de Grupos de Interesse e Lobbies nos Estados Unidos, de 20 a 25% dos lobistas de Washington representam grupos de interesse e de alguma forma estão envolvidos com a agenda do setor produtivo de alimentos. “*Processors, agribusiness, intermediaries, middlemen, suppliers, and, more recently, agriculturally oriented public interest groups, constitute the vast majority of all groups.*” (MCNITT, 2000, p. 224) Esses grupos de interesse agroindustriais dividem-se em dois tipos: grupos com propostas gerais e grupos ligados a *commodities*. Os grupos com propostas gerais são os mais antigos. Seus expoentes são o *American Farm Bureau Federation* e a *National Farmers Union*. O *American Agriculture Movement* também se enquadra nessa categoria, apesar de ser constituído mais recentemente. Já os grupos ligados a *commodities* são organizados para representar interesses específicos de uma cultura, como o milho, e funcionam a partir de *checkoffs*.

Uma organização *checkoff* recolhe fundos, chamados *checkoff dollars*, dos produtores agrícolas de uma determinada *commodity* e usa estes recursos para promover e desenvolver

pesquisas no setor. As organizações devem promover as *commodities* de uma forma genérica, sem referência a um determinado produtor. *Checkoff programs* tentam melhorar a posição das *commodities* por meio da expansão dos mercados, o aumento da demanda, e desenvolvendo novas aplicações. O USDA é a entidade responsável pela formação e organização desses programas sob a autoridade da *Commodity, Promotion, Research, Information Act of 1996*.

A relação entre os grupos de interesse e o USDA varia de acordo com o programa. Por exemplo, os programas de extensão e a CCC eram mais próximos do *Farm Bureau*. O partido político no controle deste Departamento tem efeito sobre a política comercial. O *Farm Bureau* era mais influente durante uma administração republicana enquanto que a *National Farmers Union* tinha mais influência durante uma administração democrata (MCNITT, 2000).

Os comitês do Congresso, o USDA e os grupos de interesse tradicionais permitiram a formação do *Farm Bloc*. Porém, com o declínio da população rural e mesmo as divergências de interesses entre os grupos agrícolas, foi necessário costurar acordos com os representantes das bases não agrícolas para a garantia e concretização desses interesses. Muitas vezes os congressistas realizam *trade offs*, apoiando questões não agrícolas defendidas por outros congressistas visando o apoio destes nas questões agrícolas.

Outro exemplo nessa perspectiva são os programas que destinavam os excedentes da produção de alimentos à população carente, como o *Food Stamp* e a *Conservation Reserve*. Os programas de conservação do solo foram fundamentais para que consumidores e ambientalistas apoiassem a manutenção dos subsídios agrícolas.

Além disso, uma forte razão para “a manutenção da proteção pode ser encontrada na necessidade de aprovação cíclica da *Farm Bill*, pois se isso acontecer os programas não agrícolas de cunho ambiental, social e econômico que têm vida acoplada à *Farm Bill* serão extintos” (LIMA, 2008, p.68). Isso pôde ser verificado quando o Congresso teve que votar a *Farm Bill* de 1996. Os congressistas estavam preocupados com o déficit orçamentário, porém a expiração da *Farm Bill* de 1990 poderia gerar um custo mais alto se tivessem que regressar à Lei de 1938. Dessa forma, o Congresso aprovou a *Farm Bill* de 1996, apesar do fato dessa lei ter alterado muitas políticas que tinham sido adotadas desde 1930, pois até então, o sistema de gestão da oferta havia servido de base para a política agrícola dos EUA, embora as reformas do início na década de 1970, progressivamente tenham enfraquecido esse sistema.

A lei de 1996 ficou conhecida como *Freedom to Farm Act*, e representou o término da gestão de oferta. “*Freedom*” no título refere-se à dissociação dos pagamentos do governo às decisões da produção. A partir disso, os agricultores deveriam tomar decisões de plantio em resposta aos sinais do mercado, não aos incentivos governamentais, do pagamento direto aos

agricultores de acordo com a produção histórica. Os pagamentos foram considerados menos distorcidos e mais pró-mercado, quer dizer, o mercado define preços e limita a superprodução. O programa criou uma crise imediatamente. Milhões de hectares de terras que haviam sido detidos fora da agricultura voltaram para a produção e os preços despencaram.

O resultado da crise foi a aprovação de um conjunto de pagamentos de emergência para agricultores, a fim de compensar os preços baixos dos produtos, rotulados como *Market Loss Assistance payments* e incorporados na *Farm Bill* de 2002 como sendo pagamentos anticíclicos. Esses pagamentos foram combinados com *Loan Deficiency payments*, baseados nos preços e na produção de uma determinada cultura. Estes dois programas, juntamente com os pagamentos diretos, formaram a base do subsídio agrícola pós-1996.

Em 2002, muitas foram às críticas apresentadas pelos organismos internacionais em relação a sua política protecionista, sendo que no caso do milho os subsídios eram dez vezes superiores ao orçamento agrícola total (VIGNA, 2008). Mesmo com as denúncias, subsídios adicionais foram incorporados, como, por exemplo, para fornecimento de irrigação, energia, seguro agrícola, conservação do solo, além do etanol (a partir de 2001) O resultado foi um aumento dos pagamentos de mercadorias ao nível pré-1996, com cerca de US\$10 bilhões por ano, para cerca de US\$ 20 bilhões por ano (WISE, 2009). Esses subsídios foram renovados e mais uma vez ampliados na *Farm Bill* de 2008, na qual os biocombustíveis tiveram destaque:

In May, 2008, the U.S. Congress passed the Food, Conservation, and Energy Act of 2008, the new Farm Bill that will accelerate the commercialization of advanced biofuels, including cellulosic ethanol, encourage the production of biomass crops, and expand the current Renewable Energy and Energy Efficiency Program. Section 9003 provides for grants covering up to 30% of the cost of developing and building demonstration-scale biorefineries for producing "advanced biofuels," which essentially includes all fuels that are not produced from corn kernel starch. It also allows for loan guarantees of up to \$250 million for building commercial-scale biorefineries to produce advanced biofuels (DOE).

Os subsídios para a cultura de matéria-prima também são significativos. Segundo o “*Environmental Working Group*”, somando-se os subsídios ao milho de 1995 a 2009, chegam a US\$73,8 bilhões, seja na forma de pagamentos diretos, seguros para colheitas, empréstimos ou pagamentos contracíclicos. Os programas importantes foram *Production Flexibility* (US\$16,3 bi), *Loan Deficiency* (US\$ 13,5 bi), *Direct Payments* (US\$ 12,9 bi), *Crop Insurance Premium Subsidies* (US\$ 11,6 bi) *Market Loss Assistance* (US\$ 8,5 bi) e *Counter Cyclical Payment* (US\$5,4 bi). Esses subsídios na forma de *Farm Bill* são renovados periodicamente. As duas últimas leis agrícolas foram as de 2002 e 2008. A próxima renovação será em 2012.

Portanto, como afirma VEIGA (1994), a sobrevivência do padrão agrícola protetor se deve mais à força dos lobistas dos agricultores do que à necessidade de natureza econômica, como verificaremos mais adiante, com base na análise da cadeia produtiva do milho e etanol.

2.3. O histórico do protecionismo ao etanol

Desde os Choques do Petróleo de 1973 e 1979, os EUA adotaram políticas voltadas à produção de combustíveis alternativos ao petróleo, vislumbrando diminuir a dependência dos países do Oriente Médio e aumentar a segurança energética do país.

Os produtores rurais americanos que já recebiam subsídios agrícolas, desde a *Farm Bill* de 1933, passaram a demandar mais incentivos do governo federal, para desenvolver tecnologia mais eficiente e obter maior lucratividade na produção de etanol, com base na cultura do milho como matéria-prima.

O *Energy Policy Act* de 1978 foi a primeira lei federal a garantir subsídios ao etanol, concedendo isenção fiscal de US\$0.40 por galão de etanol. Em 1982, o incentivo foi ampliado e a isenção passou a ser de US\$0.50 por galão de etanol, por meio do *Surface Transportation Assistance Act*. Em 1990, por meio do *Omnibus Budget Reconciliation Act*, os subsídios foram renovados até o ano de 2000. Em 1998 houve mais uma lei, *Transportation Efficiency Act of the 21st Century*, que permitiu que os subsídios continuassem até 2007, porém reduzira para 51 centavos de dólar por galão até o ano de 2005.

O conteúdo da Quadro I descreve as principais leis de incentivo e subsídio ao etanol, aprovadas entre 1978 e 2010, informando a data de vigência e os efeitos da legislação sobre a produção de etanol.

Quadro I- Histórico das principais leis de incentivo ao etanol, 1978-2010

1978	Energy Tax Act of 1978	\$0.40 per gallon of ethanol tax exemption on the \$0.04 gasoline excise tax
1980	Crude Oil Windfall Profit Tax Act and	Promoted energy conservation and domestic fuel development
1982	the Energy Security Act	Increased tax exemption to \$0.50 per gallon of ethanol and increased the gasoline excise tax to \$0.09 per gallon
1984	Tax Reform Act	Increased tax exemption to \$0.06 per gallon
1988	Alternative Motor Fuels Act	Created research and development programs and provided fuel economy credits to automaker
1990	Omnibus Budget Reconciliation Act	Ethanol tax incentive extended to 2000 but decreased to \$0.54 per gallon of ethanol
1990	Clean Air Act amendments	Acknowledged contribution of motor fuels to air pollution
1992	Energy Policy Act	Tax deductions allowed on vehicles that could run on E85
1998	Transportation Efficiency Act of the 21st Century	Ethanol subsidies extended through 2007 but reduced to \$0.51 per gallon of ethanol by 2005
2004	Jobs Creation Act	Changed the mechanism of the ethanol subsidy to a blender tax credit instead of the previous excise tax exemption. Also extended the ethanol tax exemption to 2010

2005	Energy Policy Act	Established the Renewable Fuel Standard starting at 4 billion gallons in 2006 and rising to 7.5 billion in 2012.
2007	Energy Independence and Security Act (EISA)	Established a renewable fuel standard totaling 36 billion gallons (1 billion biodiesel) by 2022
2009	American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)	Appropriates nearly \$800 billion towards the creation of jobs, economic growth, tax relief, improvements in education and healthcare, infrastructure modernization, and investments in energy independence and renewable energy technologies. ARRA supports a variety of alternative fuel and advanced vehicle technologies through grant programs, tax credits, research and development, fleet funding, and other measures. For a summary of the provisions related to alternative fuels and vehicles, air quality, fuel efficiency, and other transportation topics
2010	Middle Class Tax Relief Act	Extends and reinstates several alternative fuel tax credits. The law extends until December 31, 2011 the qualified alternative fuel vehicle fueling property tax credit, the volumetric ethanol excise tax credit (VEETC), and the ethanol and biodiesel producer tax credits. It also reinstates, effective January 1, 2011 through December 31, 2011, the alternative fuel and alternative fuel mixture excise tax credits, as well as the biodiesel mixture excise tax credit.

Fontes: TYNER, 2008; AFDC, Key Legislation.

O presidente George W. Bush anunciou, no *State of the Union* de 2007, o aumento do uso de etanol na gasolina de 4,7 bilhões de galões para 36 bilhões de galões por ano, até 2027. Em outubro de 2004, o presidente Bush assinou a Lei HR 4520, *The American Jobs Creation Act of 2004* (JOBS Bill), a qual criou o *Volumetric Ethanol Excise Tax Credit* (VEETC). Essa legislação modificou o modo como os subsídios eram atribuídos. Se antes o crédito era dado somente aos produtores de etanol, a partir desta lei os subsídios quem faz a mistura do etanol a gasolina. O programa concedeu um crédito fiscal para incentivar a mistura de etanol com gasolina. Naquela época, o crédito era de US\$0.51 por galão de etanol misturado à gasolina. Na *Farm Bill* de 2008, o VEETC foi reduzido a US\$0.45 por galão.

No nível federal, o VEETC foi considerado o maior subsídio ao setor agrícola. De 2005 a 2011 foram destinados aproximadamente 27,7 bilhões de dólares para esse crédito aos misturadores de etanol. Os números estão na Tabela 2.

Tabela 2 - Gastos destinados ao VEETC, 2005 a 2011

Ano	Produção de etanol (galões)	Valor VEETC
2005	3904	\$1.756,80
2006	4855	\$2.184,75
2007	6500	\$2.925,00
2008	9000	\$4.050,00
2009	10600	\$4.770,00
2010	13230	\$5.953,50
2011*	13500	\$6.075,00
Total	61589	\$27.715,05

Fonte: RFA. Elaboração nossa. Obs.: (*) Estimado.

Os pequenos produtores com produção de até 60 milhões de litros de etanol foram registrados no *Internal Revenue Service* (IRS) e contavam com um subsídio especial: o *Small Ethanol Producer Tax Credit*. Esse incentivo fiscal garantia o valor de US\$0.10 por galão de etanol vendido e utilizado para misturar a gasolina. Porém, este incentivo também expirou em 2011 (AFDC, 2012). Outro suporte aos produtores está baseado em medidas para garantir preço do mercado, como barreiras à importação e mandatos de compras domésticas. Esse tipo de subsídio era entendido como o segundo maior apoio ao etanol. Existia, até o ano de 2011, uma proteção tarifária de US\$0.54 por galão importado.

O *Energy Policy Act de 2005* estipulou mandatos de exigência de consumo nacional obrigatório para os biocombustíveis, o *Renewable Fuel Standard* (RFS) que previa o consumo de 4 bilhões de galões de etanol em 2006 e 7,5 bilhões em 2012. O *Energy Independence and Security Act* (EISA) de 2007 reforçou a substância da lei e, além disso, criou o RFS2 para ampliar o mandato para a utilização de 36 bilhões de galões por ano até 2022 (AFDC, 2012).

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. Essa legislação viabiliza investimentos visando a independência energética dos Estados Unidos, através de programas de créditos fiscais, pesquisa e desenvolvimento, financiamentos de frota de veículos *flex* (AFDC, 2012).

Em 2010, o VEETC foi estendido até o final de 2011 pelo *Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act*. Porém, em dezembro de 2011 o VEETC não foi renovado. Medidas aparentemente técnicas também podem encobrir outras formas de incentivo para o setor agrícola. As misturas de combustíveis com ao menos de 10% de etanol são consideradas pela *Environmental Protection Agency* (EPA) como similar à gasolina. Recentemente, a EPA aprovou a mistura de 15% de etanol à gasolina para veículos novos, produzidos de 2001 em diante, como ressaltou a Casa Branca:

Reducing Barriers to Increased Biofuels Use: Prior to October 2010, the amount of ethanol that could be blended in gasoline for use in standard vehicle motors without modification was limited to 10% by volume. After extensive vehicle testing by DOE, EPA raised the allowable ethanol volume to 15% for use in Model Year 2001 and newer vehicles. To enable widespread use of E-15, the Administration has set a goal to help fueling station owners install 10,000 blender pumps over the next 5 years (WHITE HOUSE, 2011).

Outras combinações de etanol são E100 e E85. O E100, isto é, biocombustível com 100% de etanol na composição se tornou inviável pelo risco de congelamento. Por tais razões, foi adotado o E85, que contém de 51 a 83% de etanol na mistura, dependendo da estação do

ano e da localização geográfica do Estado. O E85 só pode ser usado em veículos flex. Atualmente existem cerca de 2400 postos que disponibilizam esse combustível.

Além dos incentivos federais, muitos estados federados tem seus próprios incentivos, padrões e exigências para uso dos combustíveis renováveis. (Ilustração 1) Iowa e Illinois são os estados que mais possuem leis e incentivos à produção e utilização do etanol. A Ilustração 1 desenha o mapa dos incentivos e subsídios no plano estadual.

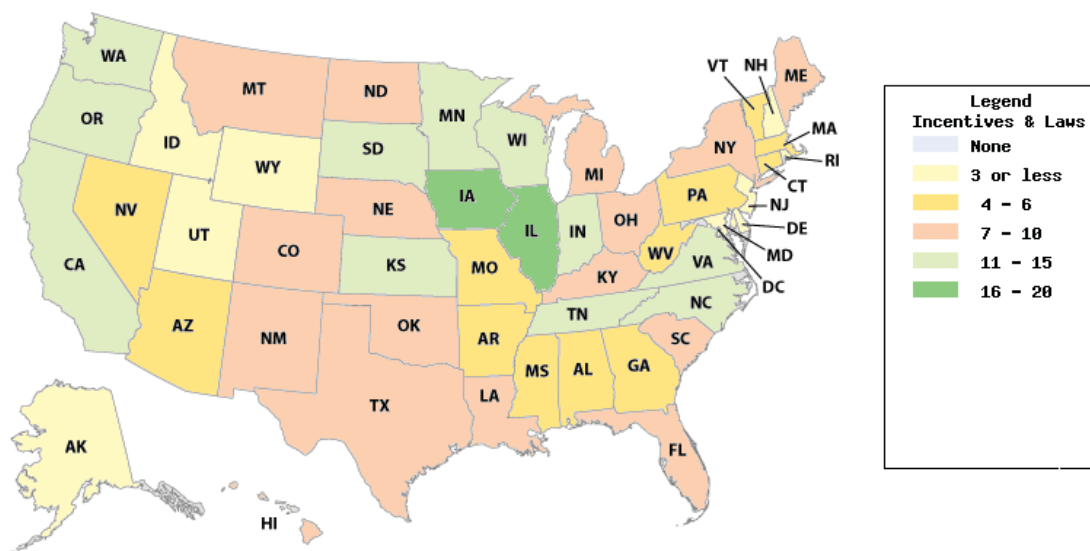


Ilustração 1 - Mapa dos incentivos e leis estaduais

Fonte: AFDC, 2012

Entre os esforços estaduais para manter o protecionismo, podemos citar a aprovação, em 26 de maio de 2011, pelo o Governador de Iowa, Terry Branstad, de projeto de lei de combustíveis renováveis. Segundo esta lei, os varejistas terão um crédito fiscal de US\$ 0,003 nas vendas E15. A lei também cria incentivos para produção de curto prazo aos produtores de biodiesel, reforça o crédito ao E85, estende o crédito fiscal varejista ao biodiesel B5 e superiores misturas de etanol e dá financiamento anual de US\$ 3 milhões para a infraestrutura de combustíveis renováveis em Iowa. Outro exemplo no mesmo estado refere-se ao E85. No estado de Iowa existem 142 postos que oferecem o E85. Desde 2006, os produtores de etanol recebem crédito fiscal para a venda do E85, porém a partir de janeiro deste ano, o incentivo foi reduzido de US\$ 0,20 para US\$ 0,10 por galão desde janeiro de 2011. Assim, apesar das perdas nesses incentivos, os produtores tiveram lucros em escala devido à alta produtividade (BIOFUELS JOURNAL, 2011).

3. INTERESSES E ESTRATÉGIAS DA CADEIA PRODUTIVA DO ETANOL

Nos últimos dez anos, a indústria do etanol adotou com eficiência duas linhas de ação para conseguir incentivos e subsídios do governo dos Estados Unidos. Em primeiro lugar, os industriais agrícolas constituem grupos de interesse, quer dizer, reúnem forças econômicas voltadas para influenciar a opinião pública e justificar a obtenção de vantagens junto ao poder público. Em segundo lugar e de uma forma complementar, os industriais fazem *lobby*, isto é, doam dinheiro para as campanhas dos candidatos nas eleições e, ao mesmo tempo, contratam profissionais para influenciar as decisões dos políticos, sobretudo na esfera legislativa.

Os grupos econômicos com interesse na produção do etanol impuseram com sucesso a agenda do setor, convencendo eleitores a votar em candidatos com propostas protecionistas e persuadindo o governo federal e os estaduais a transformarem em lei as propostas favoráveis a eles. Os lobistas do etanol atuaram no interior do Congresso, de forma que a) os membros dos comitês da agricultura e seus subcomitês aceitaram avaliar suas propostas e b) os deputados e os senadores votaram a favor de projetos de lei protecionistas, nos plenários da Câmara dos Representantes e do Senado. A conexão entre interesses privados dos agricultores e políticas protecionistas do governo pode ser estabelecida dessa forma.

3.1. A indústria do etanol: economia, geografia e organização

Nos Estados Unidos, o setor agrícola tem peso político muito maior que o econômico, e isso pode ser explicado, inicialmente, pelas características de sua atividade produtiva, que se concentra em uma região definida e se vincula à segurança energética do país.

Assim como se observa em outros países desenvolvidos, o peso da agricultura no PNB (Produto Nacional Bruto) americano é muito pequeno. Enquanto os setores da indústria e de serviços somam quase toda a riqueza produzida pelo país, a participação do setor agrícola raramente atinge 1% do PNB. Mesmo assim, atualmente os EUA lideram o mercado produtor de milho. Devido às entressafras e à queda de investimento no setor agrícola de outros países, como Brasil, China e Canadá, os produtores americanos tiveram que aumentar sua produção nos últimos cinco anos, o que levou à consolidação de sua liderança mundial. Grande parte dessa produção de milho é transformada em etanol combustível, por isso o país também está liderando o nicho do mercado internacional, como podemos constatar no Gráfico 1.

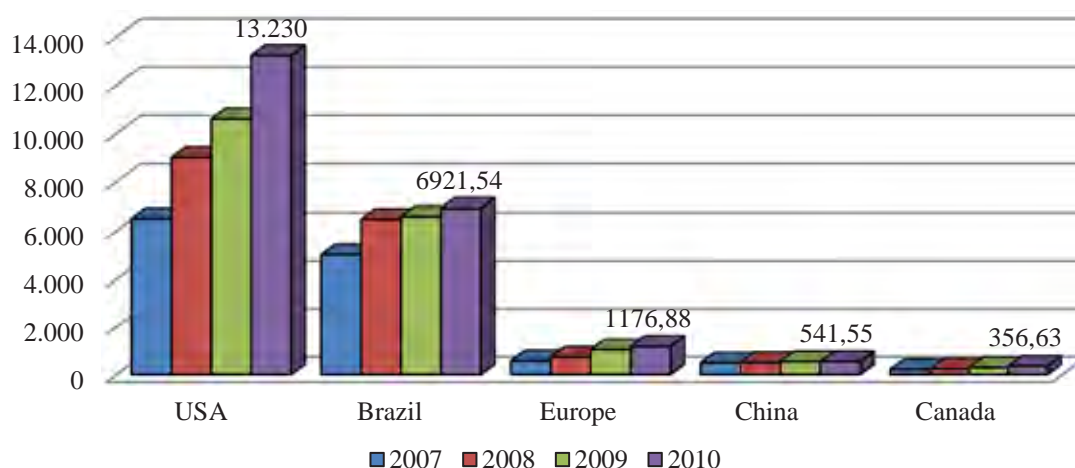


Gráfico 1 - Produção mundial de etanol combustível (milhões de galões), 2007-2010

Fonte: RFA, dados obtidos em F.O. Licht

O aumento na produção de etanol combustível dos Estados Unidos atendeu à crescente demanda de seus consumidores. As linhas correspondentes à produção e à demanda de etanol praticamente coincidem. Na última década, o nível de consumo anual de etanol subiu de cerca de 1 bilhão para mais de 13 bilhões de barris, acompanhada por produção no mesmo patamar. Por outro lado, nesse mesmo período, o registro de importações líquidas foi quase nulo. O Gráfico 2, elaborado *Alternative Fuels and Advanced Vehicles Data Center*, do DoE, ilustra os pontos:

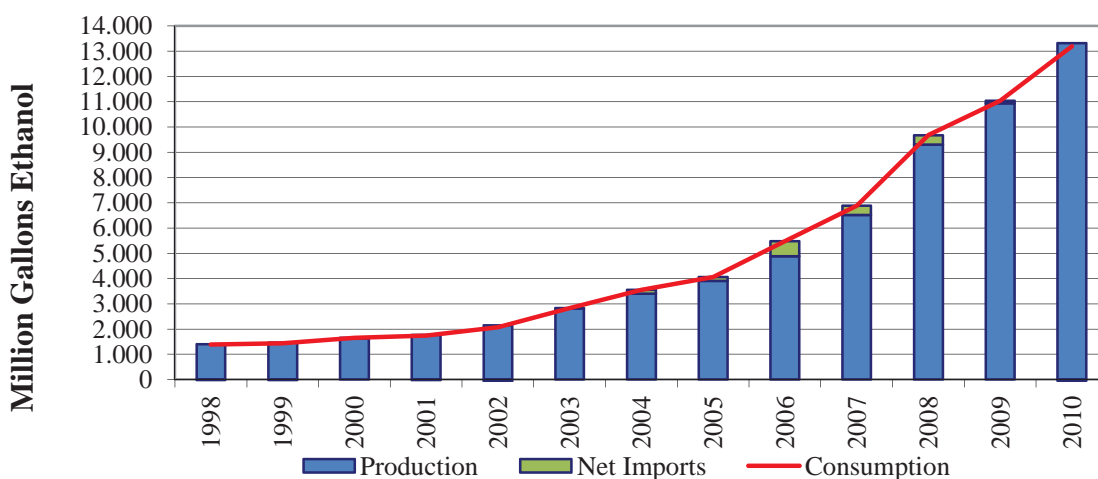


Gráfico 2 - Produção, consumo e importação de etanol nos Estados Unidos, 1998-2010

Fonte: AFDC, 2012

O número de Estados produtores de etanol também aumentou no período estudado. Em 2001, 18 estados registravam em seu território a presença de usinas de etanol. Em 2011, esse número passou para 29. A tendência se refletiu na expansão do número de plantas e nível

de produtividade da indústria. Por consequência, houve uma mudança na estrutura produtiva do etanol. A partir de 2007, a maioria dos produtores de etanol deixou de ser proprietária das usinas de etanol em que trabalham. Porém, a falta da posse da usina não está impedindo que eles sejam os maiores responsáveis pela produção de combustível. O Gráfico 3 relaciona o número de usinas à capacidade produtiva de etanol nos EUA entre 2002 e 2010.

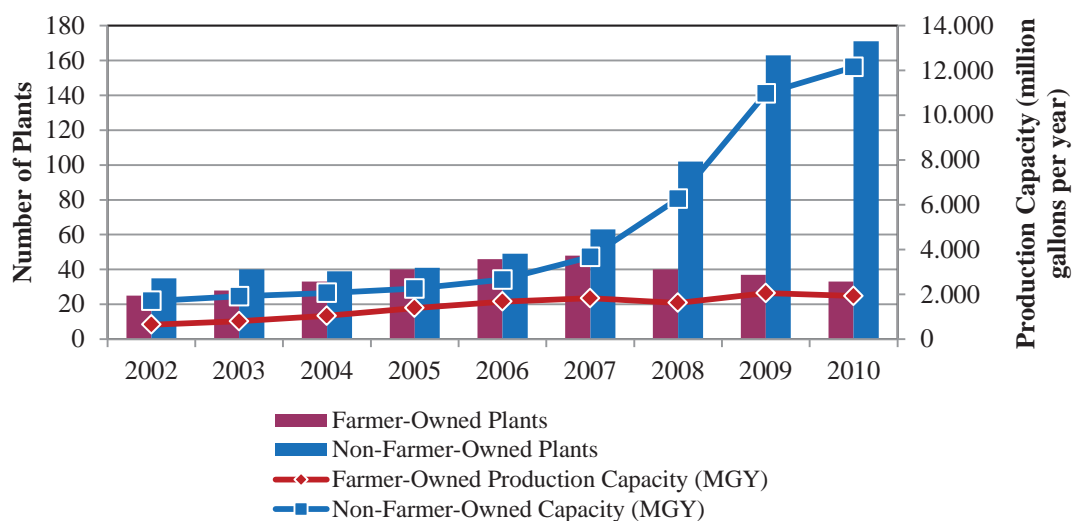


Gráfico 3 – Número e capacidade de produção das usinas e etanol de propriedade dos agricultores e de não propriedade dos agricultores, 2002-2010

Fonte: AFDC, 2012

A produção de etanol aumentou devido aos ganhos de eficiência no processamento do milho para transformá-lo em combustível. Existem duas formas de produzir etanol a partir do milho: moagem seca e moagem úmida. No processo de moagem úmida, que pode separar as diferentes frações do milho, é possível gerar uma variedade de subprodutos, como adoçantes de milho, óleo de milho, proteínas, nutrientes, CO₂ utilizado na indústria de refrigerantes ou gelo seco, amido e etanol. Nas usinas, o primeiro passo é submergir grãos de milho em água quente para separar proteína e amido. O gérmen é separado para ser transformado em óleo de milho. Em seguida, a polpa restante, que contém amido de glúten e fibra, é finamente moída e separada para que a fibra se transforme em ração animal e a mistura de amido e glúten possa ser processada. A partir desse processo, o amido é seco e se torna amido de milho ou um processado para produzir açúcares, xarope de milho, e adoçantes de bebidas. Os açúcares são então fermentados para produzir etanol. Conforme descreve a Ilustração 2:

Wet Mill Ethanol Process

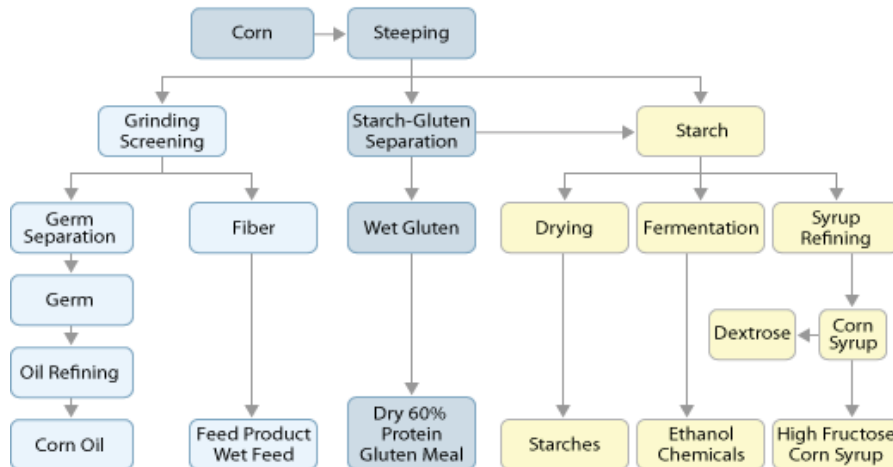


Ilustração 2- Processo de moagem úmida do milho para fabricação de etanol

Fonte: AFDC, 2012

A moagem úmida era mais utilizada até a década de 1990. Entretanto, pela opção de menores custos em investimentos operacionais e no custo final do etanol, a moagem seca se tornou a opção mais viável para a produção destinada a esse biocombustível. Os subprodutos na moagem seca é um suplemento proteico utilizado na ração animal e dióxido de carbono. O processo, descrito na Ilustração 3, começa quando o milho é moído e se transforma em farinha grossa; após essa etapa, são adicionadas água e enzimas para a fermentação, e ele é enviado ao sistema de destilação. O etanol é desidratado e estocado em tanques. Os sólidos e líquidos remanescentes são usados como proteína de ração animal ou podem se tornar suplemento.

Dry Mill Ethanol Process

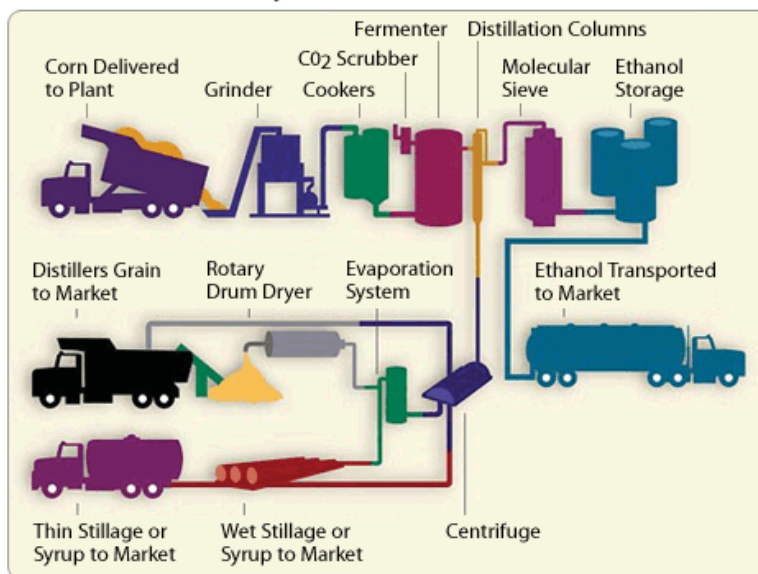


Ilustração 3 - Processo de moagem seca do milho para fabricação de etanol

Fonte: AFDC, 2012

Os produtores de etanol enfrentam desafios de distribuição. Segundo o Doe, a maioria das usinas de etanol está concentrada na região Centro-Oeste, enquanto o consumo de gasolina é maior no Leste e Oeste. O USDA afirma que 90% do etanol são transportados por trem ou caminhão; os restantes, 10%, por barcaças ou dutos. Um caminhão-tanque pode transportar 8.000 a 10.000 litros de etanol ao passo que um vagão de trem pode transportar cerca de 30.000 galões de etanol. O esquema de transporte está desenhado na Ilustração 4:

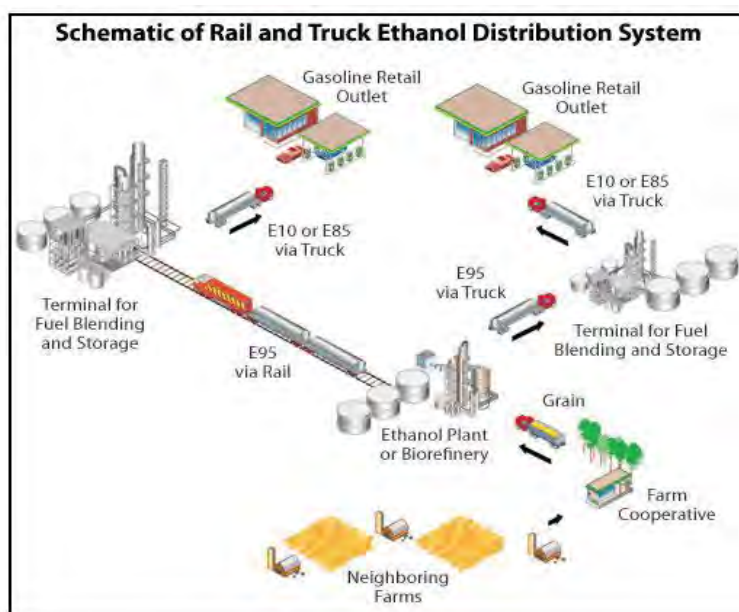


Ilustração 4 - Esquema do sistema de distribuição do etanol por trens e caminhões

Fonte: USDA, *Agriculture Marketing Service*

A indústria do etanol, embora tenha pequena participação na economia como um todo, gera empregos e produz renda alta em termos absolutos. Segundo estudo da LECG, de 2007, o setor gerou mais de 230 mil empregos da cadeia produtiva do etanol e suas operações teriam adicionado US\$ 47,6 bilhões ao PNB. O que vale dizer que a renda familiar agregada ao PNB teria sido de aproximadamente US\$ 4,6 bilhões. Em 2007, os custos do VEETC e do *Small Ethanol Producer Tax Credit*, por 6,5 bilhões de litros produzidos, foram de US\$ 3,4 bilhões. A indústria do etanol criou *superávit* de US\$ 1,2 bilhão para o Tesouro Federal. Em 2009, o *superávit* para o Tesouro Federal criado pela indústria do etanol teria sido de US\$ 3,4 bi.

Conseqüentemente, o etanol reduziu o déficit comercial e a dependência dos EUA em relação ao petróleo importado. A produção dos galões de etanol tem significado que o país precisa importar o equivalente a 5% do total de importações de petróleo bruto, segundo os estudos de 2007 e 2009. Esta é a relevância econômica do setor do milho e etanol nos Estados Unidos, conforme argumentou o Senador Nelson, em 2009:

By the year 2022, America is required by law to be using 36 billion gallons of renewable fuels a year. That's enough to reduce foreign oil imports by 11.3 billion barrels a year, while saving the U.S. \$817 billion that would otherwise go to foreign oil producers. It's enough to create more than one million new jobs, add \$1.7 trillion to the Gross Domestic Product and increase federal tax receipts by \$209 billion. (THE CLEAN FUELS DEVELOPMENT COALITION, 2010, p. 23)

Além disso, segundo o *Ethanol Factbook*, em 2008 a produção de etanol gerou mais de 494 mil empregos em todos os setores da economia o que adicionou US\$ 65,6 bilhões ao PNB. Afirma-se que uma usina que produz 100 milhões de galões por ano resulta em uma produção de US\$ 192,257,800 por ano, gerando 113 novos empregos e uma renda de US\$ 9,981,700. Quando forem alcançados os 36 bilhões de galões por ano, previstos no RFS, será gerada renda de US\$ 24,6 bilhões, criando 1,18 milhões novos empregos.

A relevância dos empregos criados nessa região pode ser atestada por uma pesquisa Gallup realizada por Jacobe (2010). Os resultados das pesquisas listam os estados com os melhores mercados de trabalho e dentre os escolhidos estão os estados produtores de energia e *commodities*, como: Dakota do Sul, Arkansas e Iowa, como produtores de etanol. O bom posicionamento dos estados pode ser observado até mesmo durante a crise econômica de 2008 e seus efeitos negativos nos anos subsequentes.

Segundo o DoE, em 2010, a indústria do etanol gerou 70.402 empregos diretos, 69.564 empregos indiretos e 260.711 empregos induzidos, quer dizer, gerados em outros setores da economia beneficiados pelo etanol. A contribuição no PNB foi de US\$ 53,6 bilhões, com um aumento de renda de US\$ 36 bilhões. As receitas oriundas de impostos federais foram de US\$ 8,6 bilhões; de impostos estaduais, US\$ 6 bilhões. O Gráfico 4 descreve o desempenho econômico da indústria do etanol, avaliando indicadores sobre geração de empregos e renda.

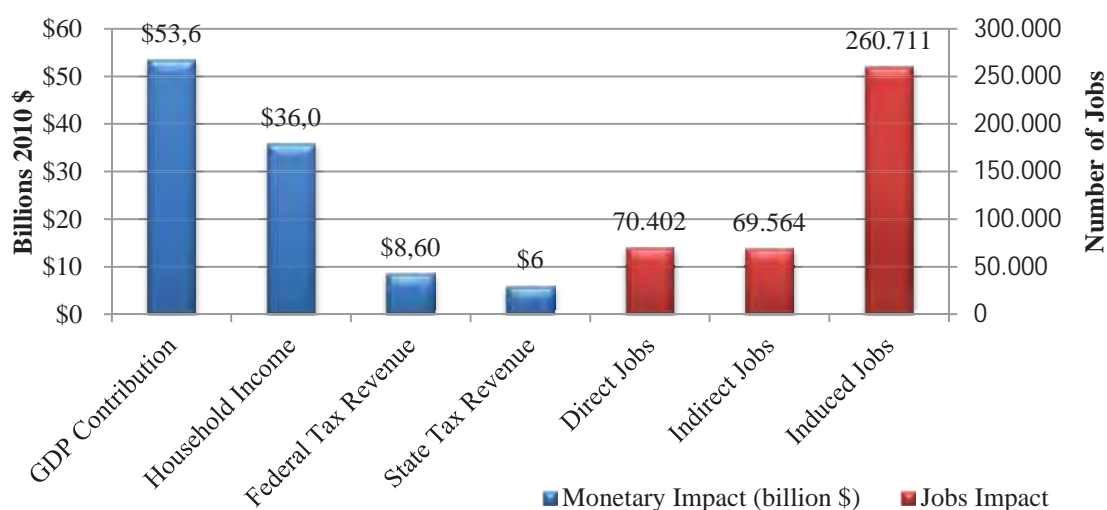


Gráfico 4- Impacto econômico estimado da indústria de etanol nos EUA, 2010

Fonte: AFDC, 2012

A produção de milho e a indústria do etanol concentram suas atividades em região geograficamente bem delimitada. Os agricultores e produtores do setor se localizam no “*Corn Belt*” ("cinturão do milho"), que reúne os Estados de Iowa (IA), Indiana (IN), Illinois (IL), Missouri (MO) e Ohio (OH), além de partes de Dakota do Sul (SD), Nebraska (NE), Kansas (KS), Minnesota (MN), Wisconsin (WI), Michigan (MI) e Kentucky (KY). A força produtiva varia entre os estados da federação. A Tabela 3 descreve qual é a participação dos estados na produção de etanol, classificando-os segundo os milhões de galões produzidos por ano.

Tabela 3- Participação dos Estados na produção de etanol nos Estados Unidos, abril 2011

Rank	State	Operating Production (Million Gallons Per Year)
1	Iowa	3,554.0
2	Nebraska	1,964.0
3	Illinois	1,226.0
4	Minnesota	1,121.1
5	South Dakota	1,016.0
6	Indiana	918.0
7	Wisconsin	498.0
8	Kansas	436.5
9	Ohio	424.0
10	North Dakota	388.0
11	Michigan	268.0
12	Missouri	261.0
13	Texas	250.0
14	Tennessee	225.0
15	New York	164.0
16	California	128.0
17	Colorado	125.0
18	Pennsylvania	110.0
19	Georgia	100.4
20	Arizona	55.0
21	Idaho	54.0
21	Mississippi	54.0
22	Oregon	40.0
23	Kentucky	35.4
24	New Mexico	30.0
25	Wyoming	6.5
26	Louisiana	1.5
	United States Total	13,823.4

Fonte: RFA,2011

A distribuição espacial da agricultura do milho e da produção industrial do etanol pode ser visualizada na Ilustração 5:

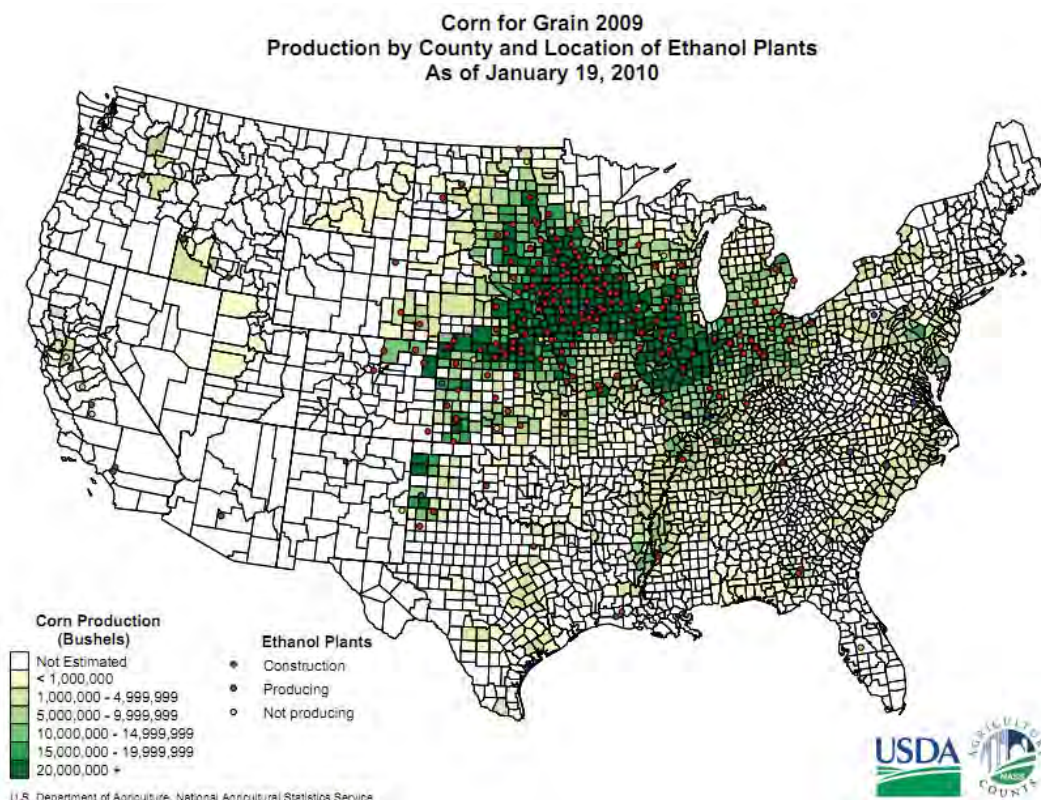


Ilustração 5 - Produção de milho por distrito e localização das usinas de etanol nos EUA em 2009
Fonte: NASS, USDA.

Entre 2002 a 2007, o *Corn Belt* contribuiu com 28% da produção agrícola nacional, segundo informa o *Bureau of Economic Analysis*. Além disso, o *Corn Belt* concentra, em média, 44% da produção de milho do país, segundo os cálculos do *National Agricultural Statistics Service* (NASS) do USDA.

Além de força econômica, os agricultores e produtores da região do etanol têm força política, devido, especialmente, ao modo como se organizam para defender seus interesses privados na esfera pública. A *National Corn Growers Asssotiation* (NCGA) é a associação federal que os representa. Fundada em 1957, ela organiza conselhos e comissões, que tratam do desenvolvimento e da implementação de programas relacionados à produção de milho no nível nacional, a fim de auxiliar a proteção e maximização dos interesses desses produtores.

A NCGA é uma organização de tipo *checkoff* e representa mais de 33.000 associados distribuídos em 48 Estados. Sua missão consiste em criar oportunidades para que produtores de milho aumentem sua rentabilidade. A associação realiza a interlocução dos produtores do milho com os membros do Poder Legislativo, em âmbito estadual e nacional, em decisões que afetam a agricultura e o sistema de energia. Seus interesses estão divididos entre os setores-chave: Biotecnologia, Conservação da produção, Transporte, Programas de Desenvolvimento

Rural, Alimentação animal, Administração de recursos, Fertilizantes e Pesticidas, Seguros pelas safras perdidas, Pesquisa e Desenvolvimento, Comércio e Produção de Etanol.

A atuação da NCGA em relação ao etanol se pauta pelo desenvolvimento de formas de relacionamento com o Congresso dos EUA e agências reguladoras do governo, para garantir a aprovação de leis em benefício dos seus associados. Como centro de políticas, o *Legislative Action Center*, da NCGA, promove a interação entre os seus associados e os congressistas dedicados às questões agrícolas e energéticas, estimulando esse canal como forma de conectar as informações e demandas dessa associação e os legisladores apoiados por ela. Assim, as demandas desses agricultores também podem agregar às diretrizes de seu plano estratégico os interesses da população norte-americana.

Após organizar interesses e torná-los inteligíveis para os membros da associação e a sociedade em geral, o Conselho da NCGA busca executar suas políticas, sua visão estratégica e seus negócios financeiros. Nesse momento, os congressistas que a apoiam cumprem o papel essencial de transformar suas demandas em políticas públicas. Para tanto, os funcionários do Conselho da NCGA estabelecem diálogo com a comunidade de interesses¹², visando sempre à formulação de um plano estratégico e determinação das metas a serem alcançadas no curto, médio e longo prazo.

A união dos parceiros na indústria do etanol é fundamental para criar uma estratégia eficaz para expandir o uso e a produção do etanol. Para tanto, a NCGA alia seus interesses aos da *American Coalition for Ethanol, Biotechnology Industry Organization, Growth Energy, Ethanol Facts, Ethanol Promotion and Information Council, Renewable Fuels Association, Growth Energy, American Coalition for Ethanol, National Ethanol Vehicle Coalition, Americans for Abundant Food and Energy*. Dentro dessa comunidade de interesses podemos destacar a atuação de duas associações ligadas à cadeia produtiva do etanol, como a *Growth Energy* e a *Renewable Fuels Association* (RFA).

A *Growth Energy* pode ser considerado um grupo proativo comprometido com os agricultores e o crescimento econômico do país. Esse grupo argumenta que a indústria do etanol deve enfrentar questões legislativas críticas, que terão efeitos sobre o desempenho do setor e por isso busca trabalhar estrategicamente com legisladores nacionais e estaduais de ambos os partidos a fim de fornecer um maior acesso aos mercados de biocombustíveis, por meio uma legislação que sustente um crescimento estável para o setor do etanol.

¹² Comunidade de interesse é composta por atores da cadeia produtiva do milho, denominados de *skateholders*, isto é, entidades envolvidas e interessadas (a sociedade civil organizada).

A RFA é uma associação comercial nacional da indústria de etanol dos EUA. Ela atua 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. Desde a sua origem em 1981, a RFA serve também como voz da indústria do etanol, vislumbrando 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.

Nos estados federados, os produtores também contam com o apoio da *Governors' Ethanol Coalition*. Em carta enviada ao Presidente George W. Bush em 12 de abril de 2005, os membros dessa coalizão ressaltaram que eles representavam os interesses dos produtores de 30 estados [em 2011 esse número passou a ser 36] e acreditam que

[...]increasing dependence on foreign oil is a major risk to the nation's energy, economic, and environmental security. The safest and cheapest way to mitigate these risks is to set and achieve a goal of providing at least 5% of the nation's transportation fuel from ethanol by 2010, and to produce at least 8 billion gallons of ethanol a year by 2012. As soon as practical thereafter, the nation should produce at least 10% of its transportation fuel from ethanol and biodiesel. (THE CLEAN FUELS DEVELOPMENT COALITION, 2010)

Outra forma de influenciar os tomadores de decisão consiste em exercer pressão sobre órgãos e instituições como o USDA e USTR. A cadeia produtiva do milho tem representantes dentro do USTR. No *Agricultural Policy Advisory Committee* estão Audrae Erickson da *Corn Refiners Association*, Ron Litterer da NCGA, Hunt Shipman da *Cornerstone Government Affairs*, dentre outros membros indiretamente ligados aos interesses dos milhocultores. Já na *Agricultural Technical Advisory Committee*, o representante da NCGA é Jefferson Jon Doggett, o qual 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, tendo Shannon S. S. Herzfeld, como representante no *Agricultural Policy Advisory Committee* (APAC) e no *Energy and Energy Services* do *Industry Trade Advisory Committee* (ITAC).

Por tratarem de questões da pauta da OMC, os grupos ligados ao etanol dialogam com o USTR de forma ambígua. No âmbito externo, os grupos buscam o apoio da USTR para que concentrem seus esforços na promoção do livre comércio, utilizando ações de resolução de litígios na OMC, por meio de um diálogo construtivo. Contraditoriamente, no âmbito interno os grupos trabalham para manter os subsídios agrícolas, interpretada como medida condenada na OMC por também distorcer o comércio no âmbito internacional.

O USDA também faz uso de outros canais externos de influência política, por exemplo, enviando cartas cujo conteúdo pretende pressionar membros do Congresso que dialogam com esse departamento dentro de suas comissões.

Assim como a USTR, a NCGA conta com a presença de associados em órgãos desse Departamento. Este era o caso de Thomas C. Dorr. Ele atuou diretamente na NCGA por 29 anos, e foi nomeado secretário de Desenvolvimento Rural no USDA. Em 2009, Dorr foi transferido para ser o Chefe Executivo da “*U.S. Grains Council*”, responsável pelo mercado exportador de cevada, milho e outros grãos (DEERING; CARROW; AUGUSTO, 2009).

O atual secretário da Agricultura, Tom Vilsack, já declarou diversas vezes seu apoio pelos biocombustíveis. Em 28 de setembro de 2011, Vilsack anunciou cinco grandes projetos de pesquisa agrícola, destinados ao desenvolvimento regional pela implantação de mercados de energia renováveis, o que pode gerar empregos na zona rural e reduzir a dependência americana do petróleo estrangeiro.

Ao todo, o programa de cinco anos pode entregar mais de US\$ 136 milhões em bolsas de pesquisa e desenvolvimento para os parceiros do setor público e privado em 22 estados. As Universidades dos estados de Washington, Louisiana, Tennessee e Iowa serão parceiras nos projetos voltados ao desenvolvimento de biocombustíveis para aviação. Vilsack fez o anúncio com parceiros do setor privado, instituições de pesquisa e a indústria de biocombustíveis no “*Seattle-Tacoma International Airport*”.

O Secretário afirmou:

We have an incredible opportunity to create thousands of new jobs and drive economic development in rural communities across America by continuing to build the framework for a competitively-priced, American-made biofuels industry. Over the past two years, USDA has worked to help our nation develop a national biofuels economy that continues to help us out-innovate and out-compete the rest of the world while moving our nation toward a clean energy economy. (USDA, 2011)

O órgão do USDA responsável por esses projetos é o *National Institute of Food and Agriculture* (NIFA), que tem sob sua alçada a *Agriculture and Food Research Initiative* (AFRI), criada a partir da *Farm Bill* de 2008.

Através da divisão de Serviços Florestais do Programa de Recursos Naturais e Meio Ambiente e do Programa da concessão de empréstimos via o Programa de Desenvolvimento Rural, o USDA desenvolve estratégias de conversão e comercialização bem como dá suporte aos agricultores, proprietários de áreas florestais, pequenas propriedades rurais e cooperativas, para a utilização de recursos renováveis como biomassa (etanol, biodiesel, gás metano), energia eólica, solar, de hidroelétricas e geotérmica.

Podemos citar programas destinados a esses objetivos. Por exemplo, o *Biorefinery Assistance Program* garante empréstimos de valor até US\$ 250 milhões para desenvolver, construir e reequipar as biorrefinarias produtoras de biocombustíveis avançados (derivados de biomassa renovável, além do milho). O *Repowering Assistance Program* é um programa de pagamento às biorrefinarias para incentivar o uso de biomassa renovável em substituição ao combustível fóssil usado nos processos que fornecem energia à operação das biorrefinarias. O *Bioenergy Program for Advanced Biofuels* consiste em um programa de pagamento aos produtores para garantir produção crescente de biocombustíveis avançados, derivados da biomassa renovável, além do milho.

O *Rural Energy for America Program (REAP)* se refere a um programa que garante empréstimos aos pequenos produtores agrícolas e aos microempresários. Um produtor ou uma microempresa pode solicitar empréstimos entre US\$ 25 milhões e US\$ 500 milhões. Este programa financia melhorias em sistemas de energia renováveis e de eficiência energética. Auditorias energéticas e estudos de viabilidade também são elegíveis para essa assistência. O *Woody Biomass Utilization Grants* ajuda a melhorar as atividades de reflorestamento. O *Biodiesel Fuel Education Program* concede bolsas para entidades de educação, públicas e privadas, que operam frotas de veículos que utilizam biodiesel como combustível¹³.

Na formulação da nova *Farm Bill*, entre os meses de Junho e Setembro, 22 membros do USDA participaram das 11 audiências junto aos membros do Comitê de Agricultura da Câmara dos Representantes, para avaliar a eficiência de cada programa agrícola. Com isso, esperam garantir a continuidade desses programas e, sobretudo, melhorar os serviços destinados aos agricultores. Dentre as prioridades da *Farm Bill* de 2012, destaca-se que:

USDA has to have the tools to be able to continue to help this biobased and biofuel and renewable energy economy, and we need to make sure that it's vibrant in all regions of the -- of the country. Continuing our investment in renewable energy, biofuel, and biobased products will improve the bottom line for farmers as we find creative ways to use that which they grow (USDA, 2011).

Além disso, Vilsack também destacou que o USDA está trabalhando com outros parceiros federais como o *United States Department of Energy (DoE)*; o *Department of the Navy (DoN)* e com a *Federal Aviation Administration*, a fim de melhorar a segurança de seu país, garantindo fornecimento de energia e empregos sustentáveis em todas as comunidades.

Em agosto de 2011, o presidente Obama já havia anunciado uma parceria entre o USDA, o DoE e o DoN para investir até 510 milhões dólares durante os próximos três anos em parceria com o setor privado para produzir biocombustíveis avançados para aviação e

¹³ Para mais informações sobre a matriz energética e os programas do USDA ver: www.energymatrix.usda.gov

transporte militar e comercial. A parceria entre DoE e USDA foi citada no *for a Secure Energy Future*:

both through the Recovery Act and the 2008 Farm Bill, DOE and USDA have provided grants, loans and loan guarantees to spur American ingenuity on the next generation of biofuels. [...] Corn ethanol is already making a significant contribution to reducing our oil dependence, but going a lot further will depend on taking promising cellulosic and advanced biofuels technologies to scale. To help advance the commercialization process, the Administration has set a goal of breaking ground on at least four commercial-scale cellulosic or advanced bio-refineries over the next two years. In addition, the President has challenged his Secretaries of Agriculture, Energy and the Navy to investigate how they can work together to speed the development of “drop-in” biofuels substitutes for diesel and jet fuel. Competitively-priced drop-in biofuels could help meet the fuel needs of the Navy, as well as the commercial aviation and shipping sectors (WHITE HOUSE, 2011).

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 cadeia produtiva da biomassa, visando a aumentar a produção dos biocombustíveis e a reduzir os custos da transição entre os produtores de matéria-prima de biocombustíveis e as biorrefinarias.

Na região do Corn Belt, o DoE tem os seguintes escritório e laboratórios: 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*, *Miamisburg Closure Project*, a *Portsmouth Gaseous Diffusion Plant*, em Ohio, e o *Kansas City Plant* e o *Kansas City Site Office* em Missouri (DoE, Strategic Plan, 2011).

Dentro do DoE existe o *Office of Energy Efficiency and Renewable Energy* (EERE) o qual apoia a pesquisa, desenvolvimento, demonstração e 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 estimular 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 EUA.

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 a rapidamente traduzem inovações em oportunidades práticas de negócio. O suporte a um conjunto diverso de tecnologias ajuda a garantir que os EUA tenham opções para atender suas metas de energia. Dessa forma, buscam

identificar os melhores grupos do país para enfrentar esses desafios e, por isso, desenvolvem trabalhos em universidades, empresas e 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 ao etanol celulósico e outros biocombustíveis:

In FY 2012, the Biomass program plans to continue the deployment of integrated biorefinery technologies with private sector partners through cost-shared demonstration projects of varying scales, while also advancing biomass conversion and biopower generation Technologies through targeted RD&D work with partners from National Laboratories, academic institutions, and industry. In 2012, the Biomass Program's major cost performance target for cellulosic ethanol will come due, with the program striving to achieve a modeled cost for mature technology of \$2.62 per GGE (\$1.76 per gallon of ethanol), based on the technical performance of its improved biofuels conversion technologies. R&D will be expanded to develop bio-based hydrocarbon fuels that are totally compatible with existing supply and distribution infrastructure. Feedstock resource and sustainability assessments will continue, algae and other advanced feedstocks will be developed and evaluated, and the program will continue to develop and improve feedstock logistics technologies to reduce feedstock costs. Additional strategic analysis and sustainability activities will serve in the evaluation of program progress toward strategic goals for technology advancement and inform biofuels policy (DoE, FY 2012).

O Plano estratégico do DoE de 2011 também destaca que o Departamento vai continuar a desenvolver soluções de biotecnologia para a energia, meio ambiente, e de sequestro de carbono, com especial ênfase nas tecnologias econômicas para a próxima geração de produção de biocombustíveis. A partir disso, espera desenvolver tecnologias para etanol celulósico em 2012 que possam tornar os custos de produção menores que US\$ 2.00/galão.

A interlocução entre as agências inclui a EPA. Esta é uma agência do governo federal criada em 1970, no governo do presidente Nixon. Sua função é proteger a saúde humana e o meio ambiente, criando e aplicação de normas baseadas nas leis aprovadas pelo Congresso. Possui 10 escritórios regionais. Em seu Plano estratégico, afirma que busca promover sistemas de pesquisa e análise dos impactos ambientais da produção e 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, Strategic Plan, p. 9). Dentro de seu website tem uma página destinada ao etanol: *Biofuels Compendium – Ethanol*.

A mudança para o E15 exigiu esforços da EPA, como ressaltamos no capítulo anterior. Porém, ultimamente outra resolução tem sido o centro das atenções: os efeitos indiretos do uso da terra (*indirect land use change*), conhecido como iLUC.

O especialista Emmanuel Desplechin afirma que:

As funções e as limitações dos exercícios de modelagem existentes não fornecem uma visão geral e apurada do nível de ILUC que pode ser atribuído especificamente aos biocombustíveis. [...] Qualquer política pública baseada em resultados tão contestáveis poderia ser facilmente questionada na OMC (UNICA, 2010).

Nos Estados Unidos, o EPA e o LCFS (*Low Carbon Fuel Standard*) da Califórnia fornecem modelos de iLUC. No último estudo consideraram o valor do iLUC do etanol de milho equivalente a 30 gramas de CO₂ por megajoule (g/MJ). Porém estudos mais recentes apresentam cálculos que contestam esse resultado. Segundo o RFS2, vale dizer que o etanol de milho reduziria apenas em 20% as emissões de GEEs. Já na análise da *Purdue University* o fator iLUC foi 14 g/MJ, valor que poderia aumentar a porcentagem de redução de GEEs.

O LCFS penaliza o etanol de milho na medida em que não aprova seu uso no estado da Califórnia, ressaltando que o etanol de cana atende a norma. Por essa razão, em 2009, a RFA e a *Growth Energy* entraram com uma ação contra o LCFS, afirmando que este estaria violando a Cláusula de Comércio, ao regular as práticas de produção agrícola e de etanol em outros estados.

The LCFS imposes excessive burdens on the entire domestic ethanol industry while providing no benefit to Californians. In fact, in disadvantaging low-carbon, domestic ethanol, the LCFS denies the people of California a genuine opportunity to clean their air, create jobs, and strengthen their economic and national security. One state cannot dictate policy for all the others, yet that is precisely what California has aimed to do through a poorly conceived and, frankly, unconstitutional LCF (GROWTH ENERGY, 2011).

Sobre esta alegação, o Tribunal constatou que realmente o LCFS estaria discriminando o etanol de milho fora do estado. Como resultado, a Corte emitiu uma liminar. O juiz O'Neill também determinou que *California Air Resources Board* (CARB), responsável pelo LCFS, não demonstrou que a ausência de métodos alternativos faz avançar suas metas de redução das emissões de gases de efeito estufa para combater o aquecimento global (ZIMMERMAN, 2011). Em relação a esse resultado Tom Buis da *Growth Energy* declarou:

The state of California overreached in creating its low carbon fuel standard by making it unconstitutionally punitive for farmers and ethanol producers outside of the state's border. With this ruling, it is our hope that the California regulators will come back to the table to work on a thoughtful, fair, and ultimately achievable strategy for improving our environment by incenting the growth and evolution of American renewable fuels (RFA, 2011a)

Os produtores de milho também comemoraram a decisão, conforme declarou Garry Niemeyer, presidente da NCGA:

This ruling reaffirms our position that the state of California violated the U.S. Constitution when it created a low carbon fuel standard punitive to farmers and ethanol producers outside of the state's border [...] Corn farmers are good stewards and advocates for thoughtful, fair strategies that will improve our environment through the advancement of biofuels. We hope that this ruling will lead to an inclusive discussion where regulators join other stakeholders to find effective renewable energy solutions. (ZIMMERMAN, 2012)

O CARB resolveu apelar da decisão, mas os grupos de interesse ligados à cadeia produtiva do milho e etanol estão pressionando o EPA para uma reformulação das estimativas de iLUC, baseados nos recentes estudos que estão sendo divulgados. A divergência dos números de iLUC prejudicam a cadeia atraindo a incerteza dos investidores.

Dessa forma, a atuação desses grupos funciona na medida em que eles convencem os funcionários governamentais que suas propostas têm como ideal colher benefícios recíprocos, como cooperação na gestão das políticas existentes, informações sobre o que está acontecendo no seu campo, avaliação das consequências das políticas em causa e, por fim, assistência na implementação dessas novas políticas.

3.2. Doações eleitorais e contratação de lobistas

A exemplo de outras corporações, a indústria do etanol faz doações regulares para as campanhas dos candidatos nas eleições, utilizando-se, para isso, o sistema de financiamento privado dos EUA.¹⁴ As contribuições privadas das corporações podem ser destinadas a) aos partidos políticos para financiar suas atividades (*soft money*) e b) aos candidatos para custear suas campanhas durante as eleições (*hard money*), com a diferença de que o *soft money* não tem um limite claramente definido enquanto o *hard money* é fiscalizado com maior rigor pela Comissão Eleitoral Federal, que fixa em US\$ 1,000 o teto anual para doações aos candidatos e US\$ 25,000 aos partidos (BACKES, 2005, p. 2-3).

Para registrar doações a candidatos e exercer pressão sobre os membros do Congresso, a indústria do etanol também se organiza em *Political Action Committees* (PACs)¹⁵. Segundo o *Center for Responsive Politics*, os PACs da cadeia produtiva do etanol compreendem três setores, sejam eles a Colheita e Processamento Básico, a Energia Alternativa e os Serviços e

¹⁴ Os Estados Unidos também contam com a alternativa do financiamento público. Se o candidato fizer a opção, estará sujeito à rigorosa fiscalização: “existe um fundo público que financia os candidatos, vindo de contribuições voluntárias de cidadãos, feitas no imposto de renda. O candidato que aceita esse financiamento se sujeita a controles legais, e tem estabelecido um limite para seus gastos” (BACKES, 2005, p.2).

¹⁵ A forma de organização em Comitê de Ação Política foi estabelecida pela *Election Campaign Act*, de 1971, para registrar doações que excedam US\$ 1,000 e visem influenciar o resultado das eleições e o conteúdo das legislações aprovadas pelas câmaras legislativas, em âmbito federal ou estadual.

Produtos Agrícolas. Entre 2002 e 2011, período que compreende a tramitação das *Farm Bill* objeto de análise deste estudo, tanto as contribuições para os candidatos federais tanto as via PAC aumentaram substantivamente, passando de US\$ 375 mil em 2002 para US\$ 2,2 milhões em 2010. A evolução dos gastos com financiamento de campanha eleitoral, contabilizados no período de duração das sessões legislativas, pode ser observada no conteúdo da Tabela 4.

Tabela 4 – Gastos com financiamento de campanhas dos grupos de interesse ligados ao etanol, 2002-2011

Ano	Contribuições Candidatos Federais	Contribuições para PAC de doadores individuais	Total
2002	\$248,103.00	\$126,811.00	\$374,914.00
2004	\$259,903.00	\$64,698.00	\$324,601.00
2006	\$387,750.00	\$214,317.00	\$602,067.00
2008	\$666,725.00	\$294,118.00	\$960,843.00
2010	\$1,699,013.00	\$452,264.00	\$2,151,277.00
Total	\$3,261,494.00	\$1,152,208.00	\$4,413,702.00

Fonte: Center for Responsive Politics, 2011. Elaboração nossa.

A indústria do etanol doa mais dinheiro para a campanha dos candidatos a representante do distrito eleitoral do que para a campanha dos candidatos a senador, muito provavelmente porque os deputados serão mais sensíveis às demandas paroquiais. A Tabela 5 compara o valor médio das doações eleitorais segundo as candidaturas.

Tabela 5 - Média das doações eleitorais da indústria do etanol a candidatos federais, 2002-2010 (em US\$)

Candidaturas	2002	2004	2006	2008	2010
Câmara dos Representantes	8,484.00	9,936.33	14,925.33	28.003,22	45.207,35
Senado	6,122.50	4,900.39	7.278,11	14.524,06	18.981,11

Fonte: Center for Responsible Politics. Elaboração nossa.

Entre 2002 e 2011, os produtores de milho e de etanol constituíram PACs que representam corporações bem posicionadas no setor de colheita e processamento básico, como *National Corn Growers Assn*, *Illionois Corn Growers Assn*, *Iowa Corn Growers Assn* e *Minessota Corn Growers Assn*. Esses PACs concentraram contribuições aos candidatos do Partido Republicano entre 2002 e 2007. Entretanto, a partir do ciclo eleitoral de 2008, as doações foram redirecionadas, em maior proporção, para os candidatos do Partido Democrata, como registrado na Tabela 6.

Tabela 6 - Distribuição partidária das doações eleitorais do setor de colheita e processamento do etanol, 2002-2010 (em %)

Grupos	2002		2004		2006		2008		2010	
	Democratas	Republicanos	Democratas	Republicanos	Democratas	Republicanos	Democratas	Republicanos	Democratas	Republicanos
<i>National Corn Growers Assn</i>	-	-	14	86	28	72	68	32	71	29
<i>Illinois Corn Growers Assn</i>	33	67	11	89	33	67	24	76	77	23
<i>Ohio Corn Growers Assn</i>	9	91	0	100	0	100	-	-	-	-
<i>Iowa Corn Growers Assn</i>	37	63	15	85	27	73	67	33	67	33
<i>Minnesota Corn Growers Assn</i>	-	-	-	-	-	-	39	61	100	0
Valor	US\$44,725.00		US\$71,859.00		US\$127,158.00		US\$271,870.00		US\$340,461.00	

Fonte: *Center for Responsible Politics*. Elaboração nossa.

Obs.: (-) PAC não existia na época.

Além do setor de colheita e processamento básico, os representantes da *National Corn Growers Assn* (NCGA) também constituíram *Political Action Committees*, reunindo um número elevado de integrantes bem posicionados no setor de energia alternativa, como *Growth Energy*, *National Biodeisel Board*, *Iowa Renewable Fuels Assn*, *Missouri Renewable Fuels Assn*, *Renewable Energy Systems Americas*, *Poet LLC*, *Iowa Renewable Energy*, *Amazing Energy* e *Southwest Iowa Renewable Energy*.

Comparativamente, os PACs do NCGA contribuíram com volume menor de recursos, o que poderia resultar em menor capacidade de pressão para o atendimento da demanda em defesa da agricultura e energias renováveis. Outra diferença a ser observada pelo conteúdo Tabela 7 é que os PACs vinculados ao setor de energia alternativa concentram as doações em congressistas do Partido Democrata, para contrabalançar os PACs da indústria do petróleo, que tradicionalmente financiam os congressistas do Partido Republicano, mais resistentes à mudança da matriz energética tradicional do país.

**Tabela 7 - Distribuição partidária das doações eleitorais do setor de energia alternativa, 2002-2010
(em %)**

Grupos	2008		2010	
	Democratas	Republicanos	Democratas	Republicanos
<i>Growth Energy</i>	-	-	56	44
<i>National Biodiesel Board</i>	-	-	56	44
<i>Iowa Renewable Fuels Assn</i>	57	43	50	50
<i>Missouri Renewable Fuels Assn</i>	42	58	57	43
<i>Renewable Energy Systems Americas</i>	100	0	81	12
<i>Poet LLC</i>	-	-	45	55
<i>Iowa Renewable Energy</i>	50	50	0	100
<i>Amaizing Energy</i>	0	100	75	0
<i>Southwest Iowa Renewable Energy</i>	-	-	25	100
Valor	US\$41,416.00		US\$608,249.00	

Fonte: *Center for Responsible Politics*. Elaboração nossa.

Obs.: (-) PAC não existia na época.

Na indústria do etanol, os PACs do setor de Produtos e Serviços são aqueles que mais contribuem para influenciar a legislação agrícola. Os três comitês, identificados como *Archer Daniels Midland*, *Monsanto Co.* e *Syngenta*, estão bem posicionados em seu setor de atuação e, no período de 2002 a 2007, fizeram doações mais generosas aos republicanos, tendência invertida a partir de 2008, como podemos observar no conteúdo da Tabela 8:

Tabela 8 - Distribuição partidária das doações eleitorais do setor de serviços e produtos da indústria do etanol, 2002-2010 (em %)

Grupos	2002		2004		2006		2008		2010	
	Democratas	Republicanos	Democratas	Republicanos	Democratas	Republicanos	Democratas	Republicanos	Democratas	Republicanos
<i>Archer Daniels Midland</i>	45	55	24	76	44	56	57	43	55	45
<i>Monsanto Co</i>	17	83	26	74	32	68	42	58	48	52
<i>Syngenta</i>	41	59	25	75	30	70	46	54	56	44
Valor	US\$330,189.00		US\$252,742.00		US\$474,909.00		US\$822,884.00		US\$1,006,302.00	

Fonte: *Center for Responsible Politics*. Elaboração nossa.

Obs.: (-) PAC não existia na época.

Os PACs da indústria do etanol contribuem para candidatos de ambos os partidos, um sinal de que a agenda do biocombustível pode ser considerada bipartidária. Já em setembro de 2007, o senador por Nebraska, Ben Nelson, afirmou que:

“We are reaching a point of absolute consensus that we need to take control of our energy future. Biofuels like ethanol are an important step down that path. This is not about Republicans or Democrats, federal government or state government, but instead it is a movement for the entire nation. By working together we can build on the phenomenal success of the past two decades.” (THE CLEAN FUELS DEVELOPMENT COALITION, 2010, p. 9)

A dinâmica das eleições americanas também sugere que o etanol pode ser uma questão bipartidária. Com relação ao resultado das últimas eleições de 2010, Bob Dinneen, 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

“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.” (NEELEY, 2010)

Por outro lado, 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), que fazia parte dos Comitês de Agricultura e do *Ways and Means* perdeu para Rick Berg. Esse representante, juntamente com o representante Shimkus, foi responsável pelo Projeto de Lei H.R. 4940, o *Renewable Fuels Reinvestment Act*. Shimkus, porém, foi reeleito. Outras vitórias importantes tiveram os senadores Grassley (R-Iowa); Thune (R-SD); Boswell (D-Iowa) e Hoeven (R-ND), o qual era governador de seu estado e forte defensor do E15.

Apesar dessas perdas, a RFA declarou que

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. (RFA, 2011)

Nas eleições de 2010, a maioria dos eleitores dos estados produtores de milho votou em candidatos republicanos, conforme podemos verificar nas Ilustrações 6, 7 e 8:

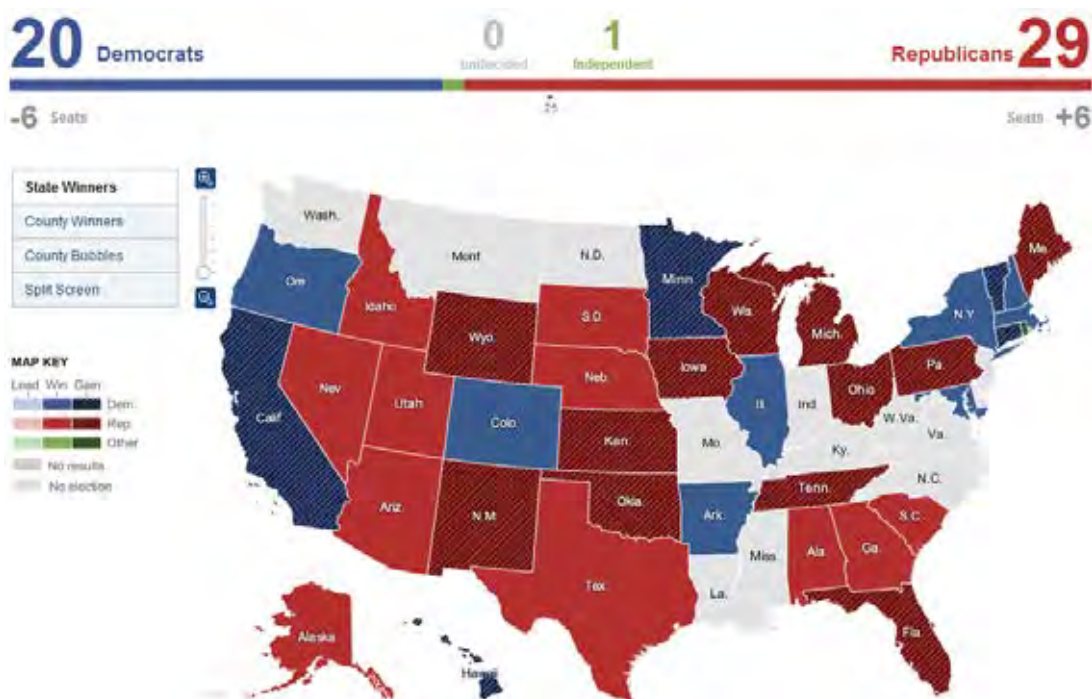


Ilustração 6 - Mapa dos resultados eleitorais dos governos estaduais em 2010

Fonte: The New York Times

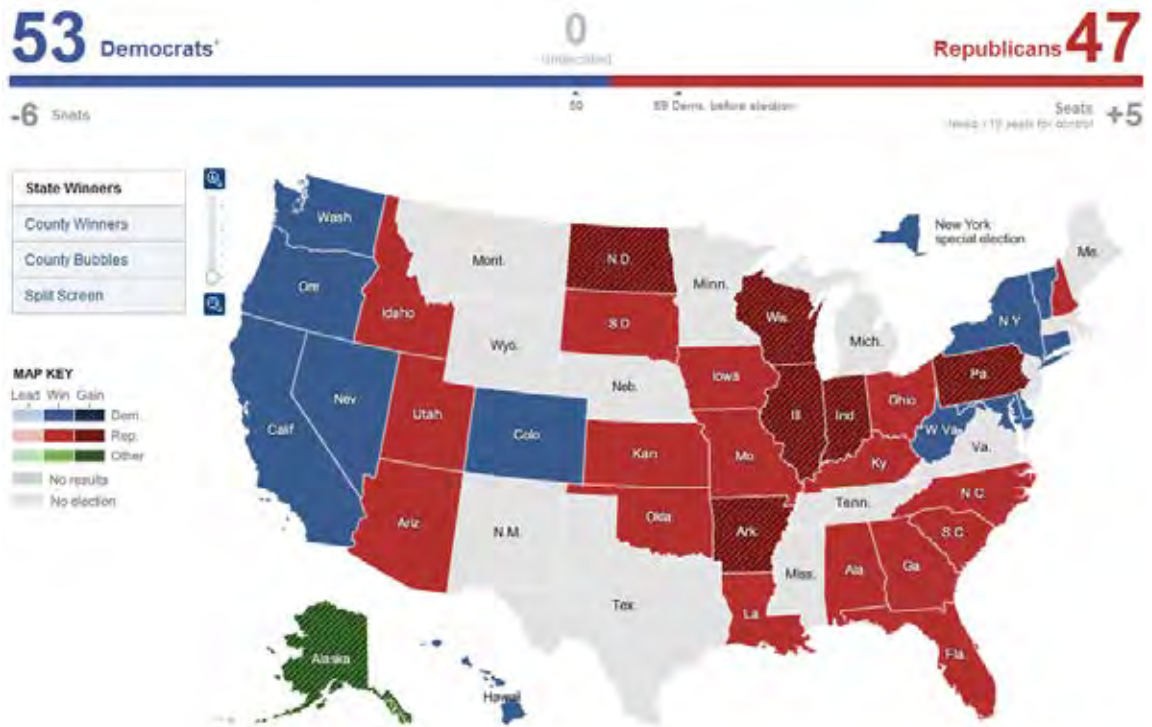


Ilustração 7 - Mapa dos resultados eleitorais no Senado em 2010
Fonte: The New York Times

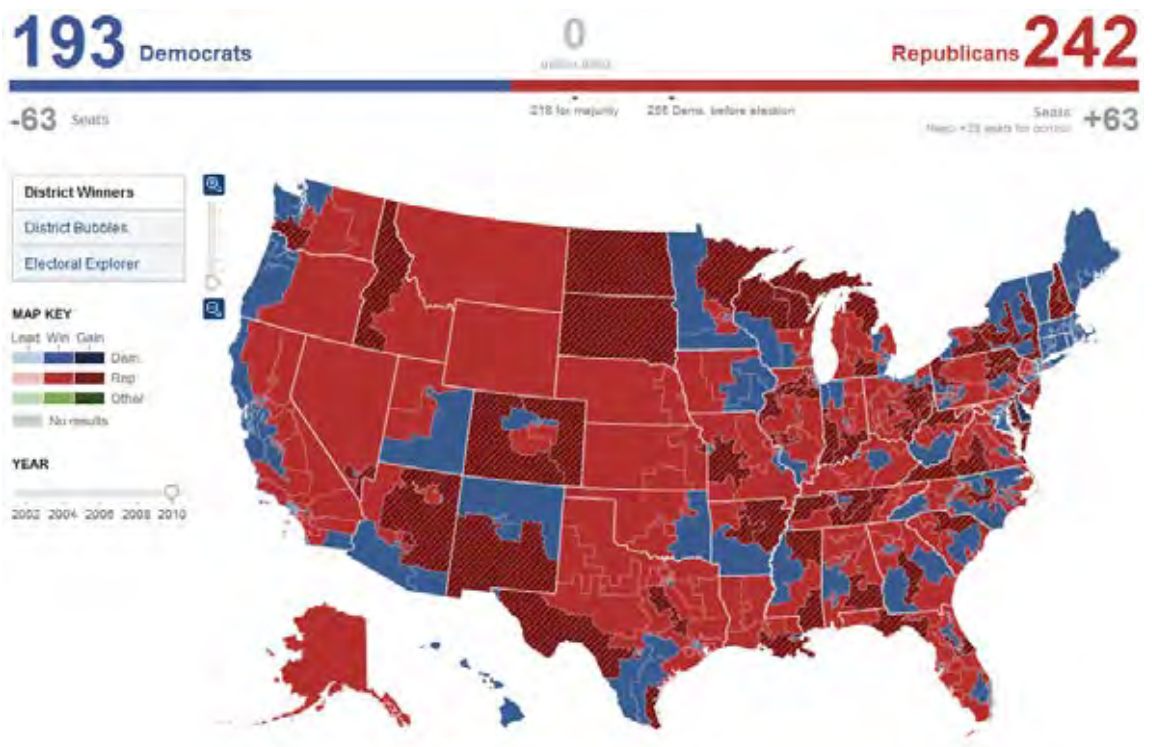


Ilustração 8 - Mapa dos resultados eleitorais na Câmara dos Representantes em 2010
Fonte: The New York Times

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.

As eleições de 2010 mudaram a composição partidária do Congresso. Os republicanos conquistaram a maioria dos assentos na Câmara dos Representantes e os democratas, apesar de perderem seis assentos, ainda são maioria no Senado. 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; Representante Fred Upton (R-MI), novo presidente do Comitê de Energia e de Comércio da Câmara; o representante Dave Camp (R-MI) é 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.

Quando à *Farm Bill* de 2008 redigida, o representante Lucas afirmou:

“I advocated for renewable energy provisions to be included in the Farm Bill which would allow rural areas to play a larger role in making the U.S. less dependent on foreign sources of energy. I am proud that the 2008 Farm Bill devotes a funding stream to renewable energy research, development, and production”.

A senadora Stabenow também reconheceu a importância do etanol e dos produtores agrícolas e em um discurso declarou que

When Secretary Vilsack came to town in August, our corn growers joined us at the NASCAR Pure Michigan 400, where they use E 15 to power their cars. We want to continue that leadership - and those jobs - by supporting the next-generation of ethanol and other biofuels. When we start work on the Farm Bill's energy title, I want to make sure we support our great Michigan companies who are leading the way in energy production.

Os grupos de interesse tendem a financiar mais a campanha dos representantes do que a dos senadores. Isso pode ser justificado pelo fato de que o eleitorado está mais próximo do representante do distrito onde mora do que com o senador de seu estado. A Tabela 9 mostra que os representantes lideram a lista dos candidatos mais favorecidos pelas contribuições via PAC da indústria do etanol.

Tabela 9- Ranking dos candidatos mais favorecidos pelos grupos de interesse ligados ao etanol, 2002-2011

	Nomes	Partido	Cargo no Congresso	Total recebido dos grupos de interesse etanol (US\$)
1	Jerry Moran	R	Senador	82,900.00
2	Saxby Chambliss	R	Representante/Senador	77,500.00
3	Roy Blunt	R	Representante	77,400.00
4	Earl Pomeroy	D	Representante	76,400.00
5	Blanche Lincoln	D	Senadora	73,000.00
6	Stephanie Herseth Sandlin	D	Representante	58,900.00
7	Bob Etheridge	D	Representante	57,500.00
8	Max Baucus	D	Representante	56,000.00
9	John Salazar	D	Representante	55,900.00
10	Pat Roberts	R	Senador	55,000.00

Fonte: Center for Responsive Politics, 2011. Elaboração nossa.

Antes de 2011, o senador Jerry Moran, do Kansas, ocupava uma cadeira na Câmara dos Representantes e era membro do Comitê de Agricultura, em três subcomitês *Commodities Agrícolas e Gerenciamento de riscos; Conservação, Crédito, Energia e Pesquisa; e Horticultura e Agricultura Orgânica (MORAN)*. Ele declarou naquela ocasião:

For the U.S. to remain competitive in a global market, we must adopt a comprehensive energy policy that allows an ample energy supply that is affordable, reliable, and environmentally responsible. As our population demands greater amounts of energy, it is time that Congress makes a strong commitment to develop a long-term energy policy. More than 60 percent of our oil is imported from foreign countries. While oil provides our country with many economic benefits, it is important that we continue to advance technologies to help reduce our dependence on domestic and foreign sources of oil. No single form of energy can provide the answer that will allow production of sufficient amounts of domestic energy. To solve our nation's energy problem we must develop traditional sources of oil, natural gas, and coal; encourage development of renewable energy sources like biofuels and wind, solar, geothermal, and hydropower; expand use of nuclear energy; and promote conservation.[...] Energy exploration must also be accompanied by energy conservation. We must find ways to drive more efficient vehicles and construct energy conserving buildings. I supported higher fuel efficiency standards for vehicles and initiatives to encourage energy-efficient buildings and appliances in the Energy Independence and Security Act of 2007. Congress must continue to look for opportunities to advance practical and cost-effective methods for Kansans to reduce energy use.

Chambliss, senador pela Geórgia, integrou o Comitê de Agricultura do Senado. Na 109ª Sessão Legislativa, ele atuou como presidente e, nas duas sessões seguintes, como *ranking member* do comitê. Como defensor do etanol de longa data, o senador declarou que o ano de 2011 seria o momento certo para acabar com o crédito fiscal: *“Even though I've supported this tax credit, for all of the years that I have served in both the House and Senate, I think the time has come. [...] I do not intend to support an extension of that tax credit beginning from the expiration at the end of this year”* (HUGHES, 2011).

O senador Roy Blunt, eleito por Missouri, em 2010, foi membro dos seguintes comitês: Apropriações, subcomitê para a Agricultura, Desenvolvimento Rural, Administração de Alimentos e medicamentos; Comércio, subcomitê sobre a Competitividade, Inovação e Promoção de Exportações. Entre 1996 e 2008, foi eleito sete vezes como representante. Em relação às questões energéticas, o senador acredita que:

the government should not be picking winners and losers through legislative or regulatory policies that penalize the low-cost energy sources we now use. Cap and trade legislation, which died in the Senate last year, is something that would have done just that. This legislation is a massive new tax on the entire economy, and will drastically effect the cost of everything, particularly the utility bills of Missouri families, who rely on coal to power over 80% of Missouri's electricity needs. That's why Senator Blunt has fought hard against this energy tax that the Obama Administration has admitted would cause energy prices to "necessarily skyrocket". Unfortunately the EPA is attempting to circumvent the will of Congress by issuing burdensome regulations that threaten to significantly hamper our nation's access to cost-efficient and reliable energy. Senator Blunt will fight to protect Missourians from this overregulation that will result in increased energy costs, economic damage, and lost jobs.

Earl Pomeroy, deputado por um distrito de Dakota do Norte, atuava no Comitê de Meios e Recursos sendo reconhecido por seu trabalho ali. Compunha também o Comitê da Agricultura com foco nos interesses rurais e agrícolas que o torna um dos mais respeitados defensores das causas desse setor no Congresso. Ele buscava ser um líder efetivo pela melhora dos programas federais de seguro a safras e a fim de promover uma rede de proteção para os produtores quando os preços despencam. (POMEROY). Quando estava em campanha para as eleições de 2010, Pomeroy reafirmou sua luta em defesa do etanol, afirmando que:

Ethanol has incredible potential for reducing American dependence on foreign oil and stimulating economic development here at home. I am proud to have introduced bipartisan legislation to extend the current Volumetric Ethanol Excise Tax Credit (VEETC), the Small Ethanol Producers Tax Credit, and the tariff on imported ethanol for five years. A recent study warned that if the VEETC credit is allowed to expire at the end of this year it would cost 112,000 jobs and reduce domestic ethanol production by 38 percent. Extending this credit is among my top priorities and I will continue to work hard towards its extension. In order for ethanol to truly reach its potential we must invest in the infrastructure necessary to distribute and use higher blends of ethanol. This means more Flex Fuel Vehicles (FFVs) and blender pumps at gas stations across the country so that consumers can make informed choices about which fuels they will use in their vehicles. I believe that Congress can and must play an important role in providing incentives for FFVs and blender pump installation. This type of investment is critical if we are to significantly reduce our dependence on foreign oil. (ETHANOLCOLLECTIVE,2010)

Porém, Pomeroy não conseguiu se reeleger, assim como Lincoln, Sandlin e Etheridge.

Durante seu mandato, a senadora Lincoln foi presidente da Comissão de Agricultura, Nutrição e Florestas, com o objetivo de ser uma voz forte em questões importantes para as comunidades rurais. Lincoln atuou assiduamente na mediação do acordo para a aprovação da

Farm Bill 2008, defendendo que tal legislação deveria facilitar a capacitação de recursos para a nutrição, conservação, desenvolvimento rural e de energia renovável do que nunca. A lei agrícola de 2008 também, segundo informações de seu *site*, manteria uma rede de segurança para os agricultores familiares que produzem culturas de *commodities* tradicionais, para que possam competir no mercado global. Como membro destacado do Comitê de Finanças entre os democratas, Lincoln foi a primeira mulher a ser nomeada a líder em uma subcomissão do Comitê de Finanças, onde atuou como presidente da Subcomissão para a Segurança Social, Pensões e Política da Família. Além disso, a senadora Lincoln atuou no Comitê do Senado sobre a Energia e Recursos Naturais do Senado (LINCOLN).

A ex-representante da Dakota do Sul Stephanie Herseth Sandlin também não venceu as eleições em 2010. Durante seu mandato, trabalhou na administração da Coalizão *Blue Dog*, a qual é um grupo de Democratas comprometidos com a disciplina fiscal. Ela atuou nos seguintes comitês: Agricultura, Assuntos de Veteranos e Recursos Naturais. Também foi membro do Comitê de Independência Energética e Aquecimento Global, nas quais representava as demandas e a força do setor rural na política de segurança energética nacional.

Já o ex-representante Bob Etheridge, da Carolina do Norte, esteve no Comitê de *Ways and Means* e participou dos subcomitês de Comércio e Fiscalização. Também é membro do comitê de Orçamento Doméstico. Como fazendeiro, Bob Etheridge atuava com o papel de proteção e promoção dos interesses agrícolas da Carolina do Norte. Ele participou ativamente da formulação da *Farm Bill* de 2008, bem como reforçava os benefícios dos combustíveis renováveis que essa lei também contemplou:

“In May 2008, Congress approved the Food, Conservation, and Energy Act of 2008, a new five-year Farm Bill. As the Chairman of the House Agriculture Subcommittee on General Farm Commodities and Risk Management at the time, I was pleased to play a key role in writing this legislation [...] To meet our growing energy needs here at home, the Food, Conservation, and Energy Act of 2008 provides more than \$1.1 billion for renewable energy. This money will fund additional research into bioenergy, incentives for cellulosic, non-food-based ethanol sources, and additional loan guarantee programs to encourage the increased production of energy crops used to make biodiesel.” (ETHERIDGE)

Max Baucus é Presidente da Comissão de Finanças do Senado. Ele está empenhado na reforma do sistema de saúde nacional e no corte de impostos para os trabalhadores de Montana e demais americanos. Ele também é Presidente no Subcomitê de Comércio Internacional. No Comitê da Agricultura, Baucus é membro sênior e único da delegação de Montana. Ele ajudou a escrever as *Farm Bills* e trabalhou para incluir programas de assistência a desastres na agricultura, além de outras melhorias ao setor, na *Farm Bill* de

2008. Em 2011 atuou no Super Comitê, que deveria fazer recomendações para equilibrar o orçamento federal e diminuir a dívida pública dos Estados Unidos.

Ken Salazar, do Colorado, atualmente é secretário do *U.S. Department of the Interior* (DOI). Antes disso, Salazar foi senador e atuou na Comissão de Finanças. Ele também atuou na Agricultura, Energia e Recursos Naturais, Ética, Veteranos e Comitês Envelhecimento. Salazar era um líder para a criação e a implementação de uma visão para uma economia de energia renovável, menos dependente do petróleo estrangeiro. Desde 2005, ele estava envolvido nos esforços bipartidários sobre energia, inclusive ajudou com a *Renewable Fuels, Consumer Protection* e no *Energy Efficiency Act de 2007*. Salazar foi um reconhecido pelos agricultores, fazendeiros e comunidades rurais, por liderar os esforços para passar a *Farm Bill* de 2007 buscando a segurança alimentar e energética de seu país (DOI, 2012).

Apesar do foco de atuação dos grupos de interesse ser as eleições legislativas, as demandas do eleitorado e dos grupos de interesse também exercem pressão nas eleições presidenciais. As eleições presidenciais nos Estados Unidos são indiretas e ocorrem em duas etapas: a primeira é a votação popular e a segunda é a votação no colégio eleitoral. Mas nem sempre uma vitória popular significa a eleição do chefe do Executivo, já que os votos do colégio eleitoral é que são determinantes para a vitória.

Em função da polarização que enfrentam os Estados Unidos, os democratas tendem a dominar a Costa Oeste e o Nordeste enquanto os republicanos tendem a dominar a parte central do país. Por isso, o resultado deve depender dos estados-chave. Em 2008, três desses estados faziam parte do *Corn Belt*, quais sejam Indiana, Missouri e Ohio. Na eleição presidencial de 2008, os empresários da indústria do etanol não apoiaram qualquer candidato. De fato, os então candidatos Barack Obama e John McCain, como estavam em campanha nesse momento, nem sequer estiveram presentes em plenário para votar a *Farm Bill*. Mas, quando questionados quanto a suas posições em relação à lei, McCain disse que como presidente vetaria o projeto de lei, enquanto que o Obama elogiou a *Farm Bill* de 2008.

Ademais, o presidente Obama foi senador pelo Estado de Illinois, o qual é o segundo maior produtor de milho dos EUA. E argumentou, segundo ROHTER (2008), para o *New York Times*, ainda em campanha, que o etanol “*ultimately helps our national security, because right now we’re sending billions of dollars to some of the most hostile nations on earth.*” Ainda acrescentou que a dependência do petróleo dos EUA “*makes it more difficult for us to shape a foreign policy that is intelligent and is creating security for the long term*”.

Para Rohter (2008), com esse discurso, Obama visava reduzir a influência de interesses específicos em sua campanha, mas como qualquer outro político, ele tinha e tem

assessores que ajudam a “moldar” suas opiniões. Obama contava com conselheiros e apoio de pessoas que apresentam laços estreitos com indústria do etanol, dado que a política energética era um ponto de contraste acentuado entre os candidatos em suas campanhas a Presidência. O jornalista ainda destaca os nomes de quem influenciou e corroborou para a aproximação de Obama com a questão do etanol, tais como: Tom Daschle, o ex-senador de Dakota do Sul, consultor estratégico e político sobre energias renováveis; Jason Grumet, assessor em matéria de energia e questões ambientais, diretor executivo da Comissão Nacional de Política Energética; até mesmo Bob Dole, republicano de Kansas, o qual foi líder da maioria do Senado e um simpatizante do etanol, tendo laços estreitos com a Archer Daniels Midland, forte companhia dos agronegócios dos EUA e a maior produtora de etanol.

A indústria do etanol, além de registrar contribuições para a campanha dos candidatos, contratou lobistas para pressionar os eleitos para a Câmara dos Representantes e o Senado. Segundo o *Center For Responsive Politics*, entre 2002 e 2011, o pagamento dos lobistas e suas atividades em defesa dos interesses do etanol foi contabilizado em US\$109,267,244.00, um valor 25 vezes superior ao total de doações eleitorais. O número de lobistas da indústria do etanol no período foi superior a 100, dobrando em 2006. Mas, nos últimos anos, o número de lobistas contratados diminuiu. O Gráfico 5 evidencia as duas tendências.

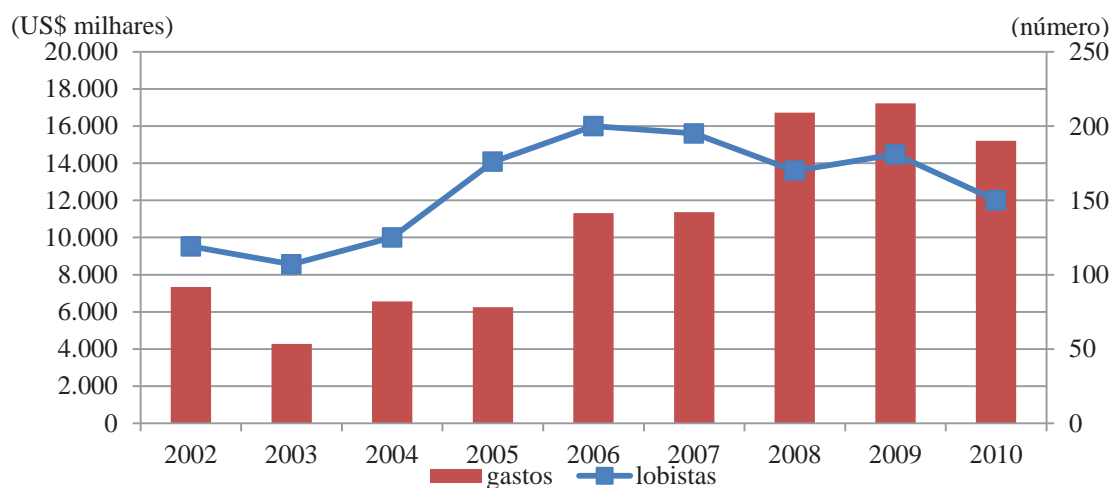


Gráfico 5 - Gastos com lobby e número de lobistas da indústria do etanol, 2002-2010

Fonte: *Center for Responsible Politics*. Elaboração nossa.

Nesse período, podemos verificar que as empresas com maior registro de gastos com lobby foram Monsanto, Cargill, Sygenta, Archer Daniels Midland. Os grupos mais destacados foram NCGA, *Growth Energy* e RFA, conforme podemos observar na Tabela 10:

Tabela 10 - Despesas de Lobby dos grupos ligados à cadeia produtiva do etanol, 2002-2011 (em US\$)

Nome do Grupo/Empresa	Valor
<i>Monsanto Co</i>	51,231,310.00
<i>Syngenta Corp</i>	11,855,000.00
<i>Cargill</i>	10,202,754.00
<i>Archer Daniels Midland</i>	7,200,300.00
<i>Renewable Fuels Assn</i>	5,243,828.00
<i>National Corn Growers Assn</i>	4,973,200.00
<i>National Biodiesel Board</i>	4,799,612.00
<i>Poet LLC</i>	3,181,897.00
<i>Corn Refiners Assn</i>	2,666,138.00
<i>Growth Energy</i>	2,100,000.00
<i>US Biomass Power Producers Alliance</i>	2,055,000.00
<i>Minnesota Corn Growers Assn</i>	1,000,000.00
<i>American Coalition for Ethanol</i>	878,195.00
<i>National Ethanol Vehicle Coalition</i>	775,000.00
<i>South Dakota Corn Growers</i>	220,000.00
<i>BlueFire Ethanol</i>	205,000.00
<i>Renewable Biofuels</i>	200,000.00
<i>Garden State Ethanol</i>	140,010.00
<i>Patriot Renewable Fuels</i>	100,000.00
<i>Biomass Group</i>	100,000.00
<i>Caribbean Basin Ethanol Producer Assn</i>	70,000.00
<i>American Bioenergy Assn</i>	40,000.00
<i>Kansas Corn Growers Assn</i>	30,000.00
TOTAL	109,267,244.00

Fonte: *Center for Responsible Politics*. Elaboração nossa.

3.3. A relação entre doações eleitorais e votos

Uma análise das votações dos projetos de lei de interesse da indústria do etanol poderá revelar se os congressistas retribuíram com seu voto ao dinheiro doado pelos financiadores de campanha. O estudo dessa relação compreenderá as *Farm Bill* de 2002 e 2008, a *Energy Policy Act of 2005*, a *Energy Independence and Security Act of 2007* e a *Energy Improvement and Extension Act of 2008*.

Em razão do regimento interno do Congresso dos EUA, os projetos envolvendo essa matéria são introduzidos na Câmara dos Representantes para depois serem encaminhados para o Senado. Dos oito projetos, apenas quatro foram apresentados por congressistas de estados localizados no cinturão do milho, como, por exemplo, Minnesota e Wisconsin. Metade dos projetos foi apresentada por congressistas de outra região, entre eles Califórnia e Texas.

Embora a matéria seja muito polêmica, os projetos de lei receberam número de votos mais do que suficientes para serem aprovados, com uma ampla margem entre o número de “sim” e o número de “não”. A legislação agrícola foi aprovada com a aprovação média de 65% dos congressistas. Mas o apoio à legislação agrícola varia de acordo com características dos congressistas, como o cargo e a filiação partidária. Com relação ao mandato, podemos notar que os senadores apoiaram mais amplamente os projetos submetidos à votação, com média de 72% de votos favoráveis, contra 60% de votos favoráveis dos deputados.

Também há uma diferença entre o nível de apoio aos projetos considerando a filiação partidária dos congressistas. Em dezesseis votações, apenas cinco foram bipartidárias, ou seja, contaram com a maioria dos votos das bancadas de ambos os partidos. Em média, 75% dos democratas votaram a favor dos projetos. Esse número cai para 49% entre os republicanos. Os democratas votam de maneira mais consistente do que os republicanos cujo posicionamento na votação em plenário é mais instável, variando segundo o projeto em deliberação.

Todos os projetos analisados passaram pela deliberação do plenário da Câmara dos Representantes e do Senado e posteriormente foram sancionados com a rubrica do Presidente, com uma exceção importante. O então presidente George W. Bush vetou a *Farm Bill* de 2007, mas o Congresso derrubou o veto, e assim o projeto finalmente se tornou lei.

O Quadro II apresenta, em ordem cronológica, o encaminhamento dos projetos de lei, informando o nome e o estado de origem do autor, o placar da votação em plenário, a distribuição dos votos, a porcentagem de votos favoráveis dos democratas e republicanos e, por último, o resultado da votação.

Quadro II – Cronologia da legislação agrícola. Congresso dos EUA, 2002-2010

Data	Casa Legislativa	Título do projeto de lei ¹	Nome e sigla do 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 [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 [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 [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 [CA]	69	17	14	69,0	56,8	78,2	Aprovação
21/04/2005	Câmara	<i>Energy Policy Act of 2005</i>	Joe Barton [TX]	249	183	3	57,2	20,0	90,8	Aprovação
28/06/2005	Senado	<i>Energy Policy Act of 2005</i>	Joe Barton [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [MN]	81	19	0	81,0	75,4	90,2	Aprovação

Fonte: Library of Congress, United States. Elaboração nossa.

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.

A *Farm Bill* de 2002, denominada HR 2646, foi introduzida pelo representante Larry Combest (R-TX) e pelo responsável Charles Stenholm (D-TX), em 26 de julho de 2001, tornando-se lei pública em 13 de maio de 2002, após ser assinada pelo presidente George W. Bush, com vigência até 2007. Nas audiências realizadas¹⁶ em junho e julho no Comitê da Agricultura da Câmara, para definir o conteúdo da legislação, Dee Vaughan, membro da diretoria da NCGA, teve participação de destaque.

A *Farm Bill* de 2008, denominada H.R.2419, foi introduzida em 22 de maio de 2007 pelo representante Collin Petterson, de Minnesota, presidente da Comissão de Agricultura da Câmara dos Representantes. Depois disso, ela foi enviada para as respectivas comissões.

Na época, o presidente da NCGA, McCauley enviou recomendações para os membros do subcomitê de Agricultura da Comissão de *Commodities* e Gerenciamento de Riscos da Câmara. Outra recomendação foi enviada aos membros do Comitê de Agricultura, Nutrição e Silvicultura do Senado. Em ambas as recomendações, o presidente da NCGA revelou quais eram as expectativas da associação e suas propostas de mudança da *Farm Bill*, principalmente nos programas: *Environmental Quality Incentives Program*, *Conservation Security Program*, *Wetlands Reserve Program* e *Conservation Reserve Program*.

Os relatórios de 19 de julho de 2007 foram uma resposta às demandas das associações. Foram propostas 352 emendas e foi aprovada na Câmara dos Representantes em 27 de julho de 2007, e posteriormente aprovada no Senado em 14 de dezembro de 2007. As divergências entre as duas casas legislativas com relação ao conteúdo do projeto foram resolvidas em 14 de maio de 2007. Dessa maneira, foi votada novamente no Congresso obtendo 318 votos a favor e 106 votos contra na Câmara e 81 votos favoráveis no Senado contra 15. Porém, o presidente Bush a vetou em 21 de maio de 2008 alegando que “*continues subsidies for the wealthy and increases Farm Bill spending by more than \$20 billion, while using budget gimmicks to hide much of the increase*”. Bush acrescentou que essas medidas prejudicariam os esforços para melhorar o acesso dos agricultores americanos aos mercados estrangeiros (WALSH, 2008).

No website do *Center for Responsive Politics*, 823 organizações registraram *lobby* por meio de relatórios para esta lei. Dessas, quatro estavam diretamente ligadas a produtores do milho: a NCGA, além da *American Corn Growers Association* e da *Minnesota Corn Growers Assotiation* e da *South Dakota Corn Growers*. Além desses relatórios descritos pelo *Center*

¹⁶ Se um projeto de lei é importante, a comissão pode considerar necessário agendar audiências públicas para discuti-lo. A comissão ou subcomissão pode aceitar também as demandas reveladas em audiências ou reuniões fechadas. Essas audiências podem ser cobertas pela mídia. Após as audiências serem concluídas, a subcomissão revisa o projeto de lei em uma sessão que é conhecida popularmente como “*mark up*” (JOHNSON, 2003).

For Responsive Politics, o Comitê da Agricultura da Câmara dos Representantes destaca uma carta enviada em 21 de maio de 2008, assinada por mais de mil associações e grupos, incitando os representantes a derrubar o veto do Presidente.

Já o levantamento do *MapLight*¹⁷, ressalta 72 organizações suportavam a HR2419, enquanto apenas uma se opôs, a *Citizens Against Government Waste*. As organizações que eram a favor da *Farm Bill* gastaram US\$ 533,900.00 com senadores e US\$ 87,512 com representantes que votaram a favor da anulação do veto e foram gastos US\$ 358,483.00 com senadores e US\$78,189 com representantes que acabaram votando contrariamente a esta ação (MAPLIGHT, 2012). Dessa maneira, a HR 2419 foi substituída pela HR 6124, com o nome de *Food, Conservation, and Energy Act of 2008*¹⁸. Em 18 de junho de 2008, o veto do Presidente foi derrubado em votação nominal dos congressistas.

Havia divergência no interior das bancadas do Partido Republicano sobre a derrubada do veto. Muitos republicanos dependiam do voto dos eleitores do cinturão do milho, como afirmou o representante Tom Davis: “*If I was a farm-belt guy, I would be all over my district now, saying, 'I stood with you, not the party of the president'*” (WEISMAN; MORGAN, 2008). Com relação à anulação do veto do Presidente, o senador Reid afirmou que a nova lei pode melhorar a qualidade de vida dos agricultores, porque os programas visavam estimular desde a alimentação saudável, os biocombustíveis até a assistência a desastres.

As leis sobre energia colaboraram para a manutenção dos incentivos ao etanol, entre elas podemos destacar a *Energy Policy Act of 2005* (renovada em 2007 como a *Energy Independence and Security Act*), a *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* e a *Middle Class Tax Relief Act of 2010* (renovando os principais incentivos ao etanol até 2010).

Na época, 256 organizações acompanharam a definição da *Energy Policy Act of 2005*, dentre elas a NCGA e a *Minnesota Corn Growers Assn*; 693 organizações se registraram para influenciar a *Energy Independence and Security Act de 2007* (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, 2012). Esta lei teve 9 organizações que o suportavam: *AFL-CIO*, *Apollo Alliance*, *League of Conservation Voters*, *National Corn Growers Association*, *National Farmers Union*, *Sierra Club*, *Solar Energy Industries Association*, *The Alliance of Automobile Manufacturers*, *U.S. Climate Emergency Council*. Somados, os PACs gastaram US\$64,835.00 com os senadores e US\$15,267.00 com os representantes favoráveis à lei; US\$89,826.00 com os senadores e US\$10,051.00 com representantes contrários à lei (MAPLIGHT, 2012).

¹⁷ O MapLight só nos fornece dados relativos a leis posteriores a 2005.

¹⁸ A HR 6124 não contém os Titles XIV e XV que compunham a HR 2419.

Os gastos dessas associações foram muito menores do que os 15 grupos que eram contrários essa lei, nomeadamente: *American Chemistry Council*, *American Conservative Union*, *American Highway Users Alliance*, *American Petroleum Institute*, *American Shareholders Association*, *Americans for Tax Reform*, *Citizens Against Government Waste*, *FreedomWorks*, *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*, *U. S. Chamber of Commerce*. Essas associações gastaram US\$491,983.00 com os senadores que votaram contra a lei e US\$204,330.00 com senadores que acabaram votando a favor da lei. (MAPLIGHT, 2012) É importante ressaltar a atuação dos grupos de interesse ligados ao petróleo e que se posicionam contrariamente aos interesses dos produtores de etanol.

Quanto à *American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, 29 organizações eram favoráveis a essa lei, os senadores que votaram a favor dela receberam US\$508,892.00, os representantes US\$98,787.00, já os que votaram contrariamente receberam das organizações US\$268,295.00 no Senado e US\$67,614.00 na Câmara dos Representantes. O setor de energia alternativa destinou US\$1,475.00 aos representantes e US\$11,040.00 aos senadores que os apoiaram e votaram a favor desta lei, mas também gastaram US\$1,361.00 com representantes e US\$4,505.00 com senadores que não votaram a favor. Os grupos que foram contrários a essa legislação foram apenas 3: *FreedomWorks*, *Gun Owners of America* e *National Federation of Independent Business*. No Senado, gastaram US\$158,241.00 com representantes que foram contrário a esta lei e US\$7,17.00 com aqueles que não mudaram de opinião e foram favoráveis a lei, na Câmara dos Representantes gastaram US\$25,791.00 com os que votaram contrariamente a lei e US\$1,670.00 com os que votaram favoravelmente (MAPLIGHT, 2012).

Em 16 de março de 2010, a Câmara dos Representantes introduziu a *Federal Aviation Administration Act of 2010* (H.R. 4853), que renovava os incentivos ao etanol até o ano de 2011. O autor do projeto dessa lei foi o representante James Oberstar (D-MN), que tem forte apoio da Archer Daniels Midland (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, 2011). Em 1º de dezembro, o projeto de lei foi reintroduzido como *Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act* para incluir as questões fiscais relativas ao término das taxas (THOMAS, 2011).

Wesley K. Clark, general aposentado e co-chairman da *Growth Energy* em resposta a matéria “*Good Energy Subsidies, and Bad*”, de 9 de Dezembro de 2010, ressaltou a relevância

da produção de etanol para os Estados Unidos, defendendo a manutenção dos incentivos governamentais a sua produção:

The only reason the ethanol industry needs government support today is that we are denied access to all but 10 percent of the fuel market. Growth Energy's Fueling Freedom plan would redirect tax credits to build out a national ethanol infrastructure to allow access to a fair and open market. As a result, our air would be cleaner, our prosperity would be enhanced and our security would be strengthened. That is smart policy. (CLARK, 2010)

Durante a formulação desta lei, 617 organizações registraram ações de *lobby*, dentre elas estavam a *NCGA, Minnesota Corn Growers Assn, American Coalition for Ethanol, Patriot Renewable Fuels, Renewable Biofuels, RFA, Poet LLC e Monsanto Co* (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, 2012). As últimas alterações no projeto foram votadas em 15 de dezembro de 2010 pelo Senado e em 16 e 17 de dezembro na Câmara dos Representantes.

As despesas do *lobby* favorável a lei foram de US\$26,451.00 para os representantes que votaram favoravelmente a esta lei e US\$2,681 aqueles que foram contra. O *lobby* contrário a esta lei, destinou US\$28,937.00 aos representantes que foram contra a lei e US\$9,897.00 àqueles que acabaram votando a favor. No Senado, as organizações a favor da lei destinaram US\$57,888.00 e os grupos contrários gastaram US\$117,580.00 porém todos os senadores que receberam esses pagamentos votaram a favor da lei. Os grupos contrários incluíram *American Gas Association, FreedomWorks, Kansas Farm Bureau, National Association of Manufacturers, National Taxpayers Union, Securities Industry and Financial Markets Association, Strategas Research Partners, U. S. Chamber of Commerce.*

Em 17 de dezembro de 2010, a HR4853 tornou-se lei pública, com a assinatura do Presidente Obama. O presidente da *Growth Energy*, Tom Buis, escreveu ao presidente Obama seus agradecimentos:

"Every year, our addiction to foreign oil drains \$1,000 for every man, woman and child out of our economy. That is money we should invest in Des Moines, not Abu Dhabi – Columbus, and not Caracas. ...by signing into law a one-year extension of the Volumetric Ethanol Excise Tax Credit, your leadership has set the table for comprehensive, long-term energy policy, including reform of the American transportation fuels market, as proposed by Growth Energy's Fueling Freedom proposal. Our plan to reform the market would encourage the installation of blender pumps and make every auto sold in the U.S. a Flex Fuel Vehicle, ultimately giving American consumers the power to choose their fuel at the pump, instead of having that choice made for them." (GROWTH ENERGY, 2010)

Com isso, foram mantidos, até 31 de dezembro de 2011, o *Volumetric Ethanol Excise Tax Credit*, o *Small Ethanol Producer Tax Credit*, o *Secondary Tariff* e o *Alternative Vehicle Refueling Property Tax Credit*, além da tarifa de importação.

Quando analisamos todas essas votações, verificamos que dos que estavam presentes em todas, apenas 10 senadores votaram favoravelmente em todas¹⁹: Max Baucus (D), Evan Bayh (D), Maria Cantwell (D), Kent Conrad (D), Daniel Inouye (D), Barbara Mikulski (D), Patty Murray (D), Ben Nelson (D), Harry Reid (D), Olympia Snowe, (R). Na Câmara, apenas cinco estavam presentes e votaram favoravelmente em todas estas leis: Sanford Bishop (D), Frederick Boucher (D), Thomas Edwards (D), Barton Gordon (D), Mike Ross (D). Desses 15 congressistas, apenas sete receberam contribuições significativas dos grupos ligados a cadeia produtiva do etanol, conforme podemos ver na Tabela 11:

Tabela 11 - Despesas de lobby destinadas a congressistas para votações no EISA de 2007, Farm Bill de 2008 e ARRA de 2009

Congressista	Partido	Estado	H.R. 6 EISA 2007		H.R. 2419 Farm Bill 2008		H.R. 1 ARRA 2009	
			Lobby a favor	Lobby contra	Lobby a favor	Lobby contra	Lobby a favor	Lobby contra
Ben Nelson	D	NE	\$85,600.00	\$150,850.00	\$693,021.00	\$0.00	\$299,225.00	\$16,950.00
Evan Bayh	D	IN	\$14,750.00	\$161,151.00	\$377,487.00	\$1,000.00	\$236,541.00	\$0.00
Harry Reid	D	NV	\$78,648.00	\$186,450.00	\$517,910.00	\$0.00	\$1,054,187.00	\$15,050.00
Kent Conrad	D	ND	\$92,275.00	\$48,150.00	\$539,585.00	\$0.00	\$160,217.00	\$0.00
Max Baucus	D	MT	\$177,230.00	\$210,900.00	\$880,020.00	\$0.00	\$510,711.00	\$15,050.00
Mike Ross	D	AR	\$16,850.00	\$72,350.00	\$177,250.00	\$0.00	\$104,900.00	\$6,250.00
Patty Murray	D	WA	\$103,949.00	\$75,835.00	\$1,264,899.00	\$0.00	\$1,070,772.00	\$0.00

Fonte: MapLight Obs.: D – Democrata; R – Republicano.

O perfil dos congressistas presentes em todas as votações dos projetos de lei é revelador.

Ben Nelson foi governador de Nebraska, de 1990 a 1997. Durante seu mandato, Nebraska triplicou sua produção de etanol a 300 milhões de litros, ocupando agora o segundo lugar no ranking nacional com capacidade para produzir mais de 1 bilhão de galões. Como governador, Ben Nelson também fez parte da *Governors' Ethanol Coalition*. Como senador, ele ajudou a estabelecer a incluir na *Farm Bill* de 2002 questões relacionadas a energia. Em 2005, ele apoiou o RFS. Também colaborou na formulação da *Farm Bill* de 2008, com intuito de ajudar na diversificação da matéria-prima utilizada para a produção de biocombustíveis, incentivando a próxima geração de biocombustíveis como o etanol celulósico feito a partir da biomassa de resíduos agrícolas e culturas energéticas. Nelson acredita que o desenvolvimento destas matérias-primas de biocombustíveis contribui para expansão da indústria de biocombustíveis nos EUA, ressaltando que enquanto avançam nos objetivos de conservação e de evitar um impacto adverso sobre a segurança alimentação e abastecimento de água.

¹⁹ Obviamente, ao analisarmos um período extenso, a probabilidade de participação de representantes em todas essas legislações é muito baixa, devido ao seu curto mandato.

O senador Bayh foi governador de Indiana de 1988 a 1997. Foi eleito senador em 1999 e reeleito em 2004, mas não se candidatou nas eleições de 2010, encerrando suas atividades em Janeiro de 2011. Porém, durante seu mandato apoiou o etanol, em 2005, por exemplo, propôs uma emenda a *Highway Bill* a fim de fornecer um incentivo fiscal de 50%, até US\$30,000.00 para os postos de combustíveis que tivessem bombas de E85, além de incluir US\$55 milhões por ano ao EPA para compra de ônibus escolares que utilizassem combustíveis renováveis. Além disso, comemorou quando a fórmula Indy adotou o etanol como combustível, afirmando:

Ethanol is good for the environment, good for the economy and good for our national security [...]With its decision to use ethanol as the fuel for the IndyCar series, the IRL is leading the way to encourage greater public use of renewable fuels. After all, if a high performance vehicle running on ethanol can win the Brickyard, surely ethanol is good enough for the family minivan, too (BAYH, 2005)

Reid foi representante de um distrito do estado de Nevada de 1983 a 1986. Em 1987 foi eleito senador por seu Estado e recentemente foi reeleito. Reid sucedeu Tom Daschle como líder da minoria em 2005 e tornou-se líder da maioria após as eleições de 2006. Ele foi reeleito líder da maioria, sem oposição do *caucus* democrata em 18 de novembro de 2008, vencendo todos os 57 votos e declarou que:

Our country is too dependent on oil and fossil fuels, which pollute our air, place our economy and national security at risk, and contribute to climate change. As the Senate Majority Leader, I am working on building a clean energy future that will help provide Americans safe, reliable and affordable supplies of clean energy. (REID)

O senador Conrad da Dakota do Norte apoiou a legislação para o avanço da produção e utilização de biocombustíveis, como etanol de celulose e o biodiesel. “*North Dakota is home to many fuel-producing crops, including corn, canola, switchgrass, and soybeans. Using biofuels, our nation can power its cars with fuels from the Midwest rather than the Middle East.*” (CONRAD). Exemplos de seu apoio ao etanol são: seu voto a favor da EISA de 2007, bem como a coautoria da *Farm Bill* de 2008, a qual dispôs mais de US \$ 1,5 bilhão para promoção do uso de etanol celulósico e outras fontes renováveis de energia. Mais recentemente, o senador Conrad foi responsável por um projeto de lei bipartidária que previa estender crédito fiscal para a produção de biocombustíveis, proporcionando mais segurança aos investidores do setor privado e os produtores.

Ross é representante (deputado) do estado de Arkansas desde 2000, porém foi senador pelo seu estado em 1990. Ele é membro sênior de sua delegação e declarou que não tentará se reeleger em 2012. Atua no Comitê de Energia e Comércio e defende a independência energética dos Estados Unidos, conforme declarou:

We simply cannot ignore the reality that our way of life continues to depend on affordable oil, gasoline and diesel, but we also can't ignore the reality that they are limited resources. Drilling more alone will not solve all of our problems nor will it meet our long-term energy needs. We need to explore all forms of energy and invest in new technologies if we are to ever make this country truly energy independent. (ROSS)

Juntamente com Baucus, Patty Murray foi apontada pelo Senador Reid a compor o Super Comitê. Ela foi eleita senadora de Washington em 1992, sendo reeleita em 1998, 2004 e 2010 e faz parte do Comitê de Apropriações. Quando se trata de energia, Murrey afirma que suas prioridades são: investir no desenvolvimento de energia limpa e renovável; assegurar que os EUA estejam menos dependente de fontes externas de energia; incentivar a inovação para atender às necessidades da nossa nação de energia; apoiar à conservação e eficiência energética para reduzir a demanda de energia; buscar pela manutenção do baixo custo de energia no Noroeste do Pacífico; proteger os consumidores de energia injusta manipulação de mercado e investir na educação para que nosso país continue a cultivar a cientistas, pesquisadores e trabalhadores que irão assegurar que somos uma líder global em desenvolvimento de energia limpa. Além disso, ele ressalta que:

Our nation is faced with a growing global demand for energy, a severe reliance upon fossil fuels, high energy prices, and environmental concerns surrounding many of our current energy supplies. I believe it will take American innovation and smart policies that encourage conservation, energy efficiency, and increase renewable energy research and development to address this critical issue and create a comprehensive national energy policy. Throughout my tenure in the United States Senate, I have supported energy policies that benefit consumers and encourage diversification of our nation's energy sources. As a member of both the Senate Budget and Appropriation Committees, I have fought for increased funding of important alternative energy research and development programs across the nation and in Washington state. In order to encourage private sector development of new forms of energy technology, I have consistently supported federal tax incentives to help spur investment in renewable energy sources and higher fuel economy standards for vehicles. Washington state families are struggling with energy costs during these tough economic times, but they also want cleaner forms of energy and a more diversified national energy policy that lessens our dependence on foreign oil. I will continue to focus on to lowering energy prices and increasing energy independence without sacrificing environmental protections or hurting the economy. (MURRAY)

O website Maplight apresenta um ranking dos senadores e dos representantes que mais receberam verbas para votarem nas legislações de interesse dos grupos econômicos. Os dados são classificados por setor de atividade econômica, mandato do congressista e informações públicas sobre os posicionamentos dos grupos de interesse. No setor de energia alternativa, os senadores Reid e Baucus configuram como os primeiros da lista. Quando observamos o setor de trigo, milho e soja, dentro do setor de Colheita e Processamento Básico, os senadores Roberts, Chambliss, Moran, Nelson e Blunt também são destaques nessa classificação.

Tabela 12 – Congressistas beneficiados pelo setor de Energia Alternativa, 2005-2011

Senadores	Valor	Representantes	Valor
Harry Reid	\$93,300.00	David Camp	\$24,500.00
Max Baucus	\$87,000.00	Edward Markey	\$18,750.00
Barbara Boxer	\$48,099.00	Kevin McCarthy	\$18,500.00
Charles Grassley	\$43,051.00	Thomas Latham	\$17,700.00
John Thune	\$36,350.00	Mike Pompeo	\$17,100.00
John McCain	\$36,200.00	Earl Blumenauer	\$15,800.00
Maria Cantwell	\$32,952.00	Mary Bono Mack	\$15,000.00
Mark Udall	\$31,925.00	Scott Garrett	\$14,600.00
Richard Durbin	\$30,975.00	Collin Peterson	\$13,400.00
Ron Wyden	\$27,827.00	Tim Huelskamp	\$11,150.00

Fonte: Maplight

Tabela 13 – Congressistas beneficiados pelo setor de trigo, milho e soja, 2005-2011

Senador	Valor	Representante	Valor
Pat Roberts	\$35,300.00	Frank Lucas	\$23,750.00
Saxby Chambliss	\$33,450.00	Collin Peterson	\$21,766.00
Charles Grassley	\$32,500.00	Rick Berg	\$15,850.00
Thomas Harkin	\$28,625.00	Steve King	\$13,250.00
Jerry Moran	\$27,200.00	John Boehner	\$13,200.00
Richard Durbin	\$25,000.00	Thomas Latham	\$13,000.00
Ben Nelson	\$24,000.00	Lee Terry	\$11,500.00
Richard Lugar	\$23,000.00	Steve Israel	\$9,600.00
Roy Blunt	\$22,500.00	Adrian Smith	\$9,500.00
Mike Johanns	\$16,500.00	Jo Ann Emerson	\$8,000.00

Fonte: Maplight

Dos candidatos que receberam as maiores quantias de contribuições de campanha, Pat Roberts votou favoravelmente em cinco das oito votações dos projetos de lei analisados. John Salazar esteve presente em seis votações e só não votou a favor Energy Policy Act de 2005 assim como Bob Etheridge, apesar desse senador estar presente em todas as votações. Stephanie Herseth Sandlin só não votou na Middle Class Tax Relief Act de 2010. Blanche votou contra apenas a Farm Bill de 2002, porém foi favorável a Farm Bill 2008. Pomeroy votou contra duas legislações: American Jobs Creation Act of 2004 e Middle Class Tax Relief Act of 2010. Chambliss também teve dois votos contrários:

Os casos mais extremos são de Blunt Moray. Blunt votou contra o EISA de 2007, o Middle Class Tax Relief Act de 2010, o ARRA de 2009, em relação à Farm Bill de 2008, havia votado contra, mas na votação após o veto mudou de posição. Moray, candidato que

mais recebeu contribuições a sua campanha dos grupos analisados, apenas *Farm Bill* de 2002 ao JOBS de 2004 e a *Energy Policy* de 2005.

Existe, portanto, relação entre o montante das doações dos Comitês de Ação Política (PAC, em inglês) da indústria do etanol e as características dos congressistas, como podemos observar na Tabela 14, incluindo a *Energy Independence and Security Act of 2007*, *Farm Bill Extension Act of 2007*, a *Food and Energy Security Act of 2007*, a *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* e a *Middle Class Tax Relief Act of 2010*.

Segundo a análise dos referidos projetos, com base na identificação do MapLight, uma organização que acompanha o posicionamento dos grupos econômicos com interesse nos projetos de lei em tramitação no Congresso dos EUA e a movimentação de dinheiro no período próximo à votação, a indústria do etanol nem sempre teve seus interesses contrariados publicamente por outros grupos econômicos. Mesmo quando os grupos opositores registraram mais doações para os congressistas, a indústria do etanol registrou a aprovação dos projetos em defesa de seus interesses. O resultado pode ser atribuído à estratégia de doações eleitorais.

Os senadores receberam, proporcionalmente, mais dinheiro dos PACs da indústria do etanol, para serem convencidos a apoiar a causa da indústria do etanol. Da mesma forma, os opositores dos interesses do etanol também concentram suas doações nos membros do Senado, que, supostamente, são mais resistentes à defesa dos interesses paroquiais. Por outro lado, os deputados recebem proporcionalmente valores inferiores de ambos os grupos econômicos. Isso pode ser explicado pelo fato que os deputados, por serem eleitos por pequenos distritos com interesses bem definidos, já são suscetíveis aos interesses paroquiais, independentemente do montante da contribuição recebida dos PACs da indústria do etanol.

Quanto à filiação partidária, os democratas também são privilegiados na distribuição dos recursos via PAC, o que pode explicar porque nas votações em plenário eles apoiaram de forma mais intensa e consistente os interesses da indústria do etanol.

Como esperado, os congressistas oriundos do cinturão do milho também recebem mais doações eleitorais dos PACs da indústria do etanol do que os colegas de outra região do país, um indício de que houve retribuição do voto do congressista em prol da demanda agrícola. De modo consistente, os congressistas que votaram contra o interesse da indústria do etanol registram doações em maior volume de grupos econômicos opositores.

As evidências da Tabela 14 também mostram a associação moderada entre, de um lado, o montante das contribuições de campanha dos candidatos nas eleições para a Câmara e o Senado, e, de outro lado, o voto dos congressistas favorável à legislação incluindo incentivos e benefícios à indústria do etanol.

Tabela 14 - Média das contribuições dos PACs, segundo posicionamento dos grupos de interesse, por características dos congressistas. 2007-2010 (em US\$)

Características dos congressistas	H.R. 6		H.R.2419		H.R. 6124		H.R. 1		H.R. 4853	
	Grupos que apoiam	Grupos que se opõem	Grupos que apoiam	Grupos que se opõem	Grupos que apoiam	Grupos que se opõem	Grupos que apoiam	Grupos que se opõem	Grupos que apoiam	Grupos que se opõem
Mandato										
Representante	13,111.54	45,547.11	84,237.88	45.15	84,982.31	45.63	85,064.67	12,166.10	15,497.26	19,249.89
Senador	72,408.90	286,285.17	498,102.30	711.93	500,069.30	721.93	413,851.69	63,562.96	57,867.56	117,579.80
Filiação partidária										
Democrata	26,907.42	40,369.99	161,597.87	161,149.48	161,467.23	162,776.29	175,116.20	2,219.47	33,548.75	19,118.24
Republicano	20,604.23	145,457.04	7.12	360.17	6.99	364.55	102,480.00	49,590.41	8,750.60	63,198.60
Região do país										
Cinturão do Milho	30,707.06	88,889.74	172,160.50	316.86	168,911.36	160,385.37	147,331.86	19,009.20	20,279.32	40,581.62
Outra região	22,001.96	90,588.77	158,605.27	126.65	298.36	128.56	142,794.61	30,408.90	24,425.65	36,743.81
Voto no projeto de lei										
Sim	25,059.99	61,037.26	188,328.47	172.95	179,481.50	134.36	180,808.22	2,771.38	35,857.10	42,173.25
Não	21,387.74	136,631.92	106,070.32	187.46	108,303.36	234.71	100,615.17	47,571.49	2,681.13	28,937.15

Fontes: MapLight.org; Center for Responsible for Politics. Elaboração nossa.

Obs.: H.R. 6 - *Energy Independence and Security Act of 2007*;

H.R.2419 - *Farm Bill Extension Act of 2007*;

H.R. 6124 - *Food and Energy Security Act of 2007*;

H.R. 1 - *American Recovery and Reinvestment Act of 2009*;

H.R. 4853 - *Middle Class Tax Relief Act of 2010*.

3.4. O efeito provável do fim dos incentivos federais

Em que pesem as vitórias entre 2002 e 2010, a indústria do etanol sofreu duas derrotas significativas em 2011. Não foram renovados o crédito fiscal à mistura de etanol adicionada à gasolina (*VEETC*) e a tarifa de importação ao etanol.

O ponto de virada foi a proposta do senador Thomas Coburn (R-OK), *Ethanol Subsidy and Tariff Repeal Act*, que previa o fim imediato dos subsídios. Na mesma semana houve a aprovação do projeto de lei da senadora Dianne Feinstein (D-CA), que também pretendia eliminar tanto o *VEETC* como a tarifa, sem um plano de eliminação progressiva.

A indústria do etanol não acreditava que esse projeto passaria. Tom Buis novamente se manifestou afirmando que a votação que pretende por fim a *VEETC*: “*não é susceptível de ir a qualquer lugar*” e ainda ressaltou que “*ironicamente, o Senado dos Estados Unidos passou a maior parte da semana em uma emenda que é inconstitucional e não vai a lado nenhum*”. Brian Jennings, da “*Coalizão Americana pelo Etanol*” (ACE), declarou que esses votos são “*simbólicos e não se tornarão lei*” (DOMESTIC FUEL, 2011).

A administração Obama também expressou oposição ao fim imediato do *VEETC*. O secretário do USDA, Tom Vilsack, afirmou que

o governo apoia os esforços em curso no Senado para reformar e modernizar os incentivos fiscais e outros programas que suportam os biocombustíveis. No entanto, as alterações não são reformas e foram mal aconselhadas [...] Precisamos de reformas e de um programa de biocombustíveis mais inteligente, simplesmente cortar o apoio à indústria não é a abordagem correta. Portanto, nós nos opomos à revogação do *VEETC* e do bloqueio aos programas de infraestrutura dos biocombustíveis. (DOMESTIC FUEL, 2011)

Nesse sentido, os grupos de interesse ligados ao etanol demonstram apoio ao Projeto de Lei dos senadores John Thune (R-SD) e Amy Klobuchar (D-MN), 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, “*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).

Todo esse debate havia levado a um gasto de aproximadamente US\$12 milhões só no primeiro trimestre de 2011, segundo o website “*First Street*”. Eram 32 empresas de *lobby* representando 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 representantes, totalizando US\$3,645,862.08(CQ PRESS, 2011; SCHROEDER, 2011).

No lado pró-etanol os que mais gastaram em *lobby* foram a “*Growth Energy*”, RFA e a NCGA, e a POET, cujo gasto foi de US\$450,000.00 apenas para *lobby* contra a legislação proposta na Câmara dos Representantes. Do lado anti-etanol, um exemplo é o do senador Coburn que, 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. Entretanto, além dos produtores de petróleo, temos a *Grocery Manufacturers Association (GMA)*; a *National Retail Federation*; a *League of Conservation Voters*; grupos ambientalistas, como o *Environmental Working Group*; e grupos pecuaristas, como o *American Meat Institute*, o *National Cattleman’s Beef Association* e o *National Turkey Federation*, dentre outros .(CQ PRESS, 2011; SCHROEDER, 2011)

Só a GMA gastou sozinha cerca de US\$900,000.00 para o projeto da Câmara. No projeto do Senado, os dois maiores gastadores foram a *Pepsico*, com US\$1,44 milhão, seguido pela *Kraft*, que passou os US\$720,000.00 para ver o projeto de lei aprovado. Por se tratarem de produtores de alimentos, eles apoiavam os subsídios ao milho na *Farm Bill*, porém, em virtude do debate sobre Biocombustíveis *versus* Alimentos, no caso do etanol produzido a partir do milho, muitos são contrários aos incentivos ao etanol. Os grupos anti-etanol intensificaram seu jogo com novas campanhas publicitárias destinadas aos políticos e aos consumidores (CQ PRESS, 2011).

O governo brasileiro chegou a afirmar que se o VEETC e a tarifa de importação não fossem extintos em 2011, abririam um painel no Órgão de Solução de Controvérsias contra os Estados Unidos. Segundo Embaixador Roberto Azevedo, representante permanente do Brasil junto à OMC, o processo seria viável e legítimo, porém, ele ressaltou que a decisão de abrir contencioso não caberia ao governo brasileiro, mas ao setor sucroenergético, representados pela UNICA. (MAGOSSI, 2008) Senadores americanos também questionaram a política comercial do etanol com os princípios da OMC. Apesar disso, Ed Hubbard da RFA afirmou 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)

Ademais, para equilibrar o orçamento federal e diminuir a dívida pública dos Estados Unidos, foi criado o Comitê Bipartidário para Redução do Déficit Fiscal (o Super Comitê), composto por seis democratas e seis republicanos. Este comitê deve apresentar uma proposta que tem como objetivo o ajuste de US\$1,5 trilhões ao longo dos próximos 10 anos no orçamento federal para redução do déficit da dívida dos Estados Unidos.

Enquanto o Super Comitê se voltava para os cortes, os lobistas agroindustriais 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.

O *lobby* agroindustrial 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* (Associação Nacional dos Produtores de Soja), bem como do *National Cotton Council* (Conselho Nacional de Algodão).

Críticos dos subsídios agrícolas, tanto de dentro do Congresso e do exterior, tem 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 o 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: os 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 carta²⁰, no dia 14 de Outubro de 2011, para o Super Comitê recomendando o corte de US\$ 23 bilhões nas despesas ligadas a 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

²⁰ Disponível em: < <http://agriculture.house.gov/pdf/letters/jointletter111017.pdf> >

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 democrático sem dar atenção à opinião pública. Em 18 de novembro, foram divulgadas pelo *Environmental Working Group*, as resoluções negociadas para esta lei secreta. Neste documento²¹ estavam previstos vários programas de incentivos a energia, incluindo alguns que descrevemos no capítulo anterior, e os valores que receberão anualmente:

Tabela 15 - Programas de energia presentes na recomendação para do Comitê de Agricultura do Senado para o Super Comitê, 2011

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

²¹ U.S. Senate Committee on Agricultural, Nutrition & Forestry
<<http://static.ewg.org/pdf/doc20111118113310.pdf>>

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)

Esses esforços para promover um trabalho conjunto também foi ressaltado durante discurso da Senadora Stabenow em 9 de janeiro de 2012:

We have a lot of work to do in the next few months. And it's certainly not going to be easy - not when the House has already voted to cut \$187 billion from Farm Bill programs. But I hope that our experience last year - when Democrats and Republicans from the House and Senate Agriculture Committees were the only ones working together in a bipartisan way - will help us get the Farm Bill done. That's absolutely what we need to do again to pass the 2012 Farm Bill. (STABENOW)

Os debates em relação ao *Farm Bill* e os subsídios agrícolas, bem como cortes no orçamento ainda devem ser muito frequentes no ano de 2012. Em 1º de fevereiro de 2012 foi anunciado o calendário de audiências para discutirem a *Farm Bill* que ocorrerão em fevereiro e março. A primeira audiência terá como tema os programas voltados à energia, intitulado: *Energy and Economic Growth for Rural America*. (AGRI-PULSE, 2012)

Apesar disso, diante desse cenário de cortes orçamentários, pressões dos grupos anti-etanol, pressões do governo brasileiro, o Congresso encerrou suas atividades em 2011 sem renovar o VEETC e tampouco a tarifa de importação.

Contrariando expectativas, os representantes da cadeia produtiva do etanol afirmaram que estavam conformados e que já esperavam esse desfecho. O atual presidente da NCGA, Garry Niemeyer havia declarado em setembro que seria óbvio o fim de tais incentivos e que deveriam focar seus esforços em orientar o Congresso para que possíveis mudanças no *Renewable Fuels Standard (RFS)* não prejudiquem os produtores do etanol de milho, de forma a garantir legislações e regulamentações favoráveis aos seus associados. (NCGA, 2011)

Tom Buis, juntamente com Jim Nussle, também reforçou que, a partir de então, o objetivo do setor é convencer os legisladores a utilizar cada vez mais combustíveis renováveis. Para tanto, devem trabalhar para conter críticas relativas ao etanol de milho e o impacto no preço dos alimentos. Além disso, devem pressionar pela implementação do E15, a mistura de 15% de etanol a gasolina, pois apesar de já ter sido aprovada pela EPA, ainda não está vigente em todo país (PARKER, 2011).

Além disso, a NCGA se defendeu de críticas, publicadas por *The Washington Post*, relativas ao VEETC, pois na realidade, é um crédito fiscal para quem faz a mistura do etanol a

gasolina, ou seja, em grande parte refere-se às empresas de petróleo, e não apenas aos produtores de etanol e, além disso, reforçam 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)

Em um estudo publicado em julho de 2010 pelo *Center for Agricultural and Rural Development* da *Iowa State University*, 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, concluíram que:

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)

A RFA também argumenta que o fim da VEETC e da tarifa de importação não terá grande impacto, pois a indústria doméstica de etanol evoluiu, políticas progrediram e o mercado mudou, fazendo com que este seja o momento certo para o fim dos incentivos.

Além disso, a RFA admite 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).

Vale ressaltar que Chuck Beck da “*American Coalition for Ethanol*” 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.*” (O GLOBO, 2011).

Interessante notar que, segundo avaliação da Paragon, apesar do fim desses subsídios, ações do etanol continua em alta, com base nas perspectivas de duas empresas, a *Pacific Ethanol Corporation*, PEIX -1,89% e a *BioFuel Energy Corporation*, BIOF-2,92%. As razões para este fato residem nos mandatos de demanda (RFS).

A *Pacific Ethanol* fornece armazenamento, transporte e entrega do etanol. A empresa tem 34% de participação de na New PE Holdco LLC, a qual é proprietária de quatro unidades de produção de etanol. No mês passado PEIX fechou sua aquisição em US\$ 4,6 milhões e uma participação acionária adicional de 7% na New PE Holdco. A *BioFuel Energy Corporation* está engajada na fabricação e venda de etanol e seus coprodutos nos EUA.

Essas boas expectativas em relação ao mercado de ações foram reforçadas, durante o discurso do *State of the Union* de 2012 do Presidente Obama, no qual defendeu as políticas para desenvolvimento de energias limpas e renováveis. Além disso, atacou a indústria petrolífera, a qual recebe muito mais subsídios do que a indústria do etanol:

We have subsidized oil companies for a century. That's long enough. It's time to end the taxpayer giveaways to an industry that's rarely been more profitable, and double-down on a clean energy industry that's never been more promising. Pass clean energy tax credits and create these jobs (OBAMA, 2012).

A NCGA manifestou sua satisfação com o discurso de Obama e seu comprometimento com a independência energética do país. Ressaltam que há 30 anos os produtores de milho atenderam ao pedido para promover fontes de energia renováveis e que hoje representam mais de 10% do fornecimento dessa energia.

The corn ethanol industry has proven that good government policy sends signals to the market place for producers to increase production and efficiencies. As family corn farmers have risen to the challenge to meet our nation's energy needs, we are hopeful the direction the President has outlined offers similar opportunities for others to expand our energy independence. (NCGA, 2012)

Devemos lembrar as primeiras visitas, em agosto de 2011, do presidente Obama, já em campanha para as eleições de 2012, 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 nas futuras eleições têm fortes vínculos com o etanol e estão atentos aos candidatos e suas posturas frente aos próximos desafios do setor, conforme também se pode verificar nas prévias para escolha do candidato republicano em Iowa.

Apesar dos cortes dos principais incentivos federais ao etanol, a cadeia produtiva parece estar satisfeita com seus resultados e espera que o governo mantenha seu apoio e demanda pelos biocombustíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa sugerem que, nos últimos dez anos, a indústria do etanol influenciou a aprovação de um conjunto de leis protecionistas para o setor agroenergético americano, de um lado, reforçando uma dualidade entre a retórica do livre comércio e a prática do protecionismo, e de outro lado, atrasando a consolidação de um mercado internacional de biocombustíveis e o avanço das negociações internacionais como a Rodada Doha.

A conclusão confirma a validade do Jogo de Dois Níveis de Robert Putnam, segundo o qual a forma com que os atores domésticos defendem seus interesses econômicos interfere de forma determinante no funcionamento da economia internacional.

Os produtores de etanol se organizaram e adotaram táticas para convencer os eleitores de que o biocombustível envolve questões de interesse coletivo, como a geração de empregos e a segurança energética. Para manter o padrão protetor, representantes de interesse do setor do milho e etanol, como a NCGA, RFA e Growth Energy, coletam e transmitem informações para convencer a opinião pública estadunidense e seus políticos de que suas demandas e interesses são de interesse estratégico nacional. Os associados às entidades dos produtores de etanol ocuparam cargos de relevância nas agências do Executivo, como USDA, USTR, DoE e EPA do governo. O trabalho dessas associações visa acompanhar os debates e resoluções através de uma estratégia conjunta a fim de adquirirem mais informações e se defenderem de questões polêmicas como o caso do iLUC ou mesmo a adoção do E15.

Porém, é no nível eleitoral-congressual que esses grupos tendem a focar suas ações para conseguirem manter seus privilégios. As associações de classe fizeram doações em dinheiro aos candidatos em defesa de uma agenda agrícola, aumentando as chances de elegê-los para que representassem seus interesses particulares na Câmara dos Representantes e no Senado. Eles contrataram lobistas e custearam atividades em prol da indústria agrícola nacional nas arenas decisórias do Executivo e do Legislativo. No Congresso, os lobistas do etanol apresentaram a pauta de reivindicações durante os trabalhos dos comitês agrícolas tanto da Câmara como do Senado e pressionaram os congressistas a votar em favor dos interesses paroquiais dos distritos eleitorais. Além disso, os grupos de interesse fizeram generosas contribuições para a campanha de reeleição dos congressistas às vésperas das votações dos projetos de lei envolvendo seus interesses.

Em relação aos processos eleitorais, pudemos notar valores comuns aos candidatos que mais receberam contribuições dos grupos de interesse ligados à cadeia produtiva do

etanol. Os representantes dos distritos eleitorais recebem mais contribuições a campanhas do que os senadores. Os grupos analisados concentraram suas doações ao Partido Republicano de 2002 a 2006, mas a partir de 2008 começaram a destinar maior volume de recursos a candidatos democratas. Apesar das doações terem sido concentradas a um partido, poucos foram os momentos em que essas associações deixaram de contribuir também com o partido de oposição, corroborando a afirmativa de que os biocombustíveis são anunciados como questão bipartidária. Mas o eleitorado dos estados do *Corn Belt* confirmou sua preferência por candidatos do Partido Republicano.

O lobby do etanol utilizou recursos financeiros e canais de influência para pressionar os membros do Congresso dos EUA a aprovar leis que concedessem benefícios setoriais. Verificamos que as despesas de lobby, entre 2002 e 2011, foram quase 25 vezes mais do que as despesas com contribuições de campanha. Durante esse período foram votadas as *Farm Bill* de 2002 e 2008, bem como o *Energy Policy Act of 2005*, que foi renovado em 2007 como *Energy Independence and Security Act*, o *American Recovery and Reinvestment Act (ARRA)* de 2009 e o *Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act* de 2010. Todas essas legislações foram aprovadas. Das dezesseis votações nesses projetos apenas cinco obtiveram apoio de ambas as maiorias dos partidos democrata e republicano, isto é, realmente tiveram apoio bipartidário. Os democratas apoiaram mais veementemente esses projetos do que os republicanos. Ocorre que muitos republicanos tem forte apoio da indústria do petróleo que é contra os subsídios e incentivos ao etanol nos Estados Unidos. Por outro lado, os congressistas dos estados do *Corn Belt* foram mais beneficiados por recursos dos grupos ligados ao etanol do que aqueles que representam outros estados.

Dessa forma, a estratégia do lobby do etanol se revelou eficiente, uma vez que os lobistas acessaram os canais institucionais para pressionar o departamento do governo e, finalmente, persuadiram membros do Congresso a aprovar projetos de lei que incluíssem em seu conteúdo esses benefícios setoriais. Por outro lado, a eficiência da indústria do etanol na defesa de seus interesses, além de prejudicar os consumidores americanos, distorceu a concorrência no comércio agrícola internacional. Portanto, o protecionismo à indústria americana do etanol parece ter motivação mais política do que econômica.

No início de 2012, com o agravamento da crise econômica nos Estados Unidos, houve questionamento sobre os custos da concessão de subsídios ao setor. Como parte de um esforço mais amplo para equilibrar o orçamento federal, o governo Obama não renovou nem a tarifa de importação e nem o *Volumetric Ethanol Excise Tax Credit*, considerados como os principais incentivos governamentais à indústria do etanol.

A perda de influência dos produtores do etanol pode ser considerada relativa. Os produtores agrícolas americanos continuam sendo beneficiados por meio de outros incentivos embutidos na *Renewable Fuel Standard*, e na *Farm Bill* de 2012 e em nas leis aprovadas pelos governos estaduais. Além disso, os lobistas do etanol estão preparando outras propostas para reverter a situação, entre elas a pressão para os congressistas renovarem o crédito fiscal para incentivar a produção de etanol celulósico. A expectativa de curto prazo é que a indústria americana do etanol continue liderando o mercado agrícola internacional, aproveitando-se dos privilégios concedidos pela legislação.

Devemos ressaltar que o fim do VEETC e da tarifa de importação evitaram um possível contencioso entre Brasil e Estados Unidos na OMC, e conseqüentemente abriram uma janela de oportunidade aos produtores brasileiros, que têm mais incentivos para investir no setor para exportar biocombustíveis avançados cada vez mais aos Estados Unidos. Além disso, reforçam-se os compromissos assumidos no âmbito bilateral. Em 2007 foi assinado um Memorando de Entendimento entre Brasil e Estados Unidos para avançar na Cooperação em Biocombustíveis. Durante a visita de Obama em 2011, foi firmada também uma parceria entre os dois países para o desenvolvimento de biocombustíveis para aviação.

A formação do Mercado internacional de biocombustíveis, no âmbito multilateral, exigirá esforços para que não sejam adotadas novas forma de protecionismo, haja vista que os estabelecimentos de padrões de qualidade diferentes por região no mundo podem se traduzir em barreiras técnicas nos países que visam à proteção de sua indústria de produtos. Para tanto, a UNICA tem se empenhado nas discussões para definição dos padrões universais, além do desenvolvimento de certificações de sustentabilidade ambiental para os biocombustíveis.

A atitude do governo americano em assumir compromissos perante os membros da 17ª Reunião da ONU sobre o Clima (COP-17), implicando reduzir a emissão de gases poluentes, colaborar com o mercado internacional de biocombustíveis e valorizar o etanol como uma commodity, pode ser outro obstáculo à revogação dos incentivos para o setor agrícola do país.

Os políticos americanos continuam resistindo em atacar diretamente o protecionismo ao setor agrícola do país. Na campanha em curso para a eleição presidencial de 2012, tanto o candidato à reeleição pelo Partido Democrata, Barack Obama, como os pré-candidatos do Partido Republicano, já sinalizaram em seus discursos aos eleitores dos estados chave da produção de etanol, a continuidade dos benefícios setoriais para os agricultores da região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFDC, The Alternative Fuels and Advanced Vehicles Data Center, U.S. Department of Energy. Disponível em: <<http://www.afdc.energy.gov/afdc/>> Acesso em: 3dez. 2011.

_____. Key Legislation. Disponível em: <http://www.AFDC.energy.gov/AFDC/laws/key_legislation> Acesso em: 3 dez. 2011.

AGRI-PULSE. Senator Stabenow announces Farm Bill hearing schedule. Agri-pulse Washington, 1 feb. 2012. Disponível em: <http://agri-pulse.com/Stabenow_Announces_Farm_Bill_Hearing_Schedule_02012012.asp#.TylbyuBd19B.facebook> Acesso em: 1 fev. 2012.

ALMOND, G.; DALTON, R.; POWELL, G.B.; STROM, K. Interest articulation e Interest aggregation and political parties In:_____. Comparative Politics Today. New York, Pearson / Longman, 2006.

AMADO, André. O etanol e a diplomacia. Valor Econômico. São Paulo, 15 Mar 2010. Disponível em: <<http://www.provedor.nuca.ie.ufrj.br/eletrobras/estudos/amado1.pdf>> Acesso em: 15 mar. 2010.

BABCOCK, Bruce A.; BARR, Kanlaya; CARRIQUIRY, Miguel. Costs and Benefits to Taxpayers, Consumers, and Producers from U.S. Ethanol Policies. Staff Report 10-SR 106. Ames, Iowa: Center for Agricultural and Rural Development Iowa State University, jul. 2010. Acesso em: 15 jul. 2010.

BACKES, Luiza. Financiamento de campanhas nos Estados Unidos. Brasília: Câmara dos Representantes Assessoria Legislativa, 2005. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/novoconteudo/acervo/temas/FinanciamentoEUAA naLuizaBackes.pdf>> Acesso em: 05 mai. 2009.

BAUCUS, Max. Disponível em: <<http://baucus.senate.gov/>> Acesso em: 15 jan. 2012.

BECAK, Peggy. Evolução das relações comerciais Brasil – Estados Unidos de 1945 a 1995: no contexto da política externa e dos “interesses nacionais”. São Paulo: USP, 2007. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BIOFUELS JOURNAL. IRFA: Iowa E85 Sales Up 27% in 1Q. Biofuels Journal, Johnston, 24 mai. 2011. Disponível em: <http://www.biofuelsjournal.com/articles/irfa__iowa_e85_sales_up_27__in_1q-109446.html> Acesso em: 24 mai. 2011.

BLUNT, Roy . Disponível em: <<http://blunt.senate.gov/public/>> Acesso em: 15 jan. 2012.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia, Empresa de Pesquisa Energética. Balanço Energético Nacional 2011 – Ano base 2010: Resultados Preliminares. Rio de Janeiro: EPE, 2011. Disponível em: <https://ben.epe.gov.br/downloads/Resultados_Pre_BEN_2011.pdf> Acesso em: 20 ago. 2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores, Embaixada Brasileira em Washington. Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Funcex, 2007. Disponível em: < http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196772919.pdf >

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS, Regional Economic Accounts. Disponível em: <<http://www.bea.gov/regional/gsp/>>. Acesso em: 30 dez. 2010.

BUSH, George W. State The Union, Washington, 23 jan. 2007. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/stateoftheunion/2007/initiatives/sotu2007.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2007

CARVALHO, Maria Izabel V. de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a Formação da posição brasileira para Seattle. Contexto Internacional. v. 25, n. 2, 2003.

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Disponível em: < <http://www.opensecrets.org/>>. Acesso em: 30 jan. 2012

CHAMBLISS. Disponível em: <http://chambliss.senate.gov/public/index.cfm/biography>

CHANG, Ha-Joon. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004

CINTRA, Rodrigo. Processo de tomada de decisões em política externa: a importância dos lobbies. Cadernos CEDEC, n. 72, 2005.

CLARK, Wesley K. The Case for Renewable Ethanol. New York Times, 15 Dez 2010. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/12/16/opinion/lweb16ethanol.html>

COELHO, J. C. Trajetórias e Interesses: Os EUA e as Finanças Globalizadas num contexto de crise e transição, 2008. (mimeo)

COHEN, S. D.; BLECKER, R. A.; WHITNEY, P. D. Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy. Boulder, Colorado: Westview Press, 2003.

CONGRESS OF THE UNITED STATES, Congressional Budget Office. Using Biofuel Tax Credits to Achieve Energy and Environmental Policy Goals. Washington: A CBO Study, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.cbo.gov/ftpdocs/114xx/doc11477/07-14-Biofuels.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2010.

CONRAD, Kent. Disponível em: <<http://conrad.senate.gov/>> Acesso em: 15 jan. 2012

CQ PRESS. First Street. Disponível em: <firststreet.cqpress.com>. Acesso em: 30 set. 2011.

CUNHA, Raphael Coutinho da. Preferências Domésticas e Instituições do Processo Decisório em Política Externa Comercial. Trabalho apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI, Brasília, 2007.

DEERING, Mike; CARROW, Marri; AUGUSTO, Melisa. U.S. Grains Council Names Thomas C. Dorr President and CEO. Washington, US Grains Council, 15 Setembro 2009.

Disponível em: <<http://www.grains.org/latest-news/1902-us-grains-council-names-thomas-c-dorr-president-and-ceo>> Acesso em: 15 jan. 2012.

DINNEEN, 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

DOE, Office of Chief Financial Officer. FY 2012 Congressional Budget Request, Budget Highlights. fev. 2012. Disponível em: <<http://www.cfo.doe.gov/budget/12budget/Content/FY2012Highlights.pdf>> Acesso em: 03 jan. 2012.

_____. Strategic Plan. mai. 2011. Disponível em: <http://energy.gov/sites/prod/files/2011_DOE_Strategic_Plan_.pdf> Acesso em: 15 jan. 2012.

DOI, U.S. Department of Interior. About Secretary Salazar. Disponível em: <<http://www.doi.gov/howeare/secretarysalazar.cfm>> Acesso em: 15 jan. 2012.

DREZNER, D. W. U.S. Trade Strategy: Free Versus Fair. Nova York: Council on Foreign Relations, v. VII, 2006.

ENERGY INDEPENDENCY, Yes on 87, Campanha da Proposta 87, exibido na Califórnia, Estados Unidos, 18 out. 2006. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=NQa7B-QK1xo>> Acesso em: 2 dez. 2008

ENVIRONMENTAL WORKING GROUP. Farm Subsidy Database. Disponível em: <<http://farm.ewg.org/progdetail.php?fips=00000&progcode=corn>> Acesso em: 02 Jul 2010.

EPA. Biofuels Compendium – Ethanol. Disponível em: <<http://www.epa.gov/oust/altfuels/ethanol.htm>> Acesso em: 30 jan. 2012.

_____. Strategic Plan. Disponível em: <<http://www.epa.gov/planandbudget/strategicplan.html>> Acesso em: 30 jan. 2012.

ETHANOL COLLECTIVE. 2010 ACE Candidate Survey: Earl Pomeroy. Disponível em: <<http://ethanolcollective.com/discussion/topic/show/401475>> Acesso em: 15 jan. 2012

ETHERIDGE, Bob (D-NC) . Disponível em: <<http://etheridge.house.gov/>> Acesso em: 15 jan. 2012

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>>.

FRIEDEN, Jeffrey A.; ROGOWSKI, Ronald. The impact of the international economy on National politics: an analytical overview. In: KEOHANE, Robert; MILNER, Helen (eds.) Internationalization and domestic politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

GARCEZ, Bruno. Clinton cita etanol do Brasil como exemplo em comercial. BBC Brasil. 1 dez. 2006. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/11/061031_clintocomercialbg.shtml> Acesso em: 2 dez. 2008.

GARRET, Geoffrey ; LANGE, Peter. Internationalization, Institutions and political change. In: KEOHANE, Robert; MILNER, Helen (eds.). Internationalization and domestic politics. Cambridge: Cambridge University Presse, 1996.

GROWTH ENERGY. Disponível em: <<http://www.growthenergy.org/>>. Acesso em: 30 jan. 2012

GROWTH ENERGY. Federal judge finds California LCFS unconstitutional. Ethanol Producer Magazine, Fresno, CA, 29 dez 2011. Disponível em: <<http://ethanolproducer.com/articles/8452/federal-judge-finds-california-lcfs-unconstitutional>> Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. Growth Energy Statement. Growth Energy, Washington, 06 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.growthenergy.org/news-media-center/releases/growth-energy-statement/>> Acesso em: 23 dez. 2011.

_____. Growth Energy thanks President Obama for passing common-sense ethanol tax policy. Growth Energy, 17 dez 2010. Disponível em: <<http://www.growthenergy.org/news-media-center/releases/growth-energy-thanks-president-obama-for-passing-common-sense-ethanol-tax-policy/>> Acesso em: 18 dez. 2010.

HAMILTON, A. A utilidade da União no tocante ao comércio e à Marinha. In : MADISON, J., HAMILTON, A. & JAY, J. Os artigos federalistas (1787-1788). Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1993.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jul. 2010.

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.

JACKSON, J. H.; DAVEY, W. J.; SYKES JR., A. O. Legal Problems of Internacional Economic Relations. 4ª. ed. St. Paul: American Casebook Series, 2002.

JACOBE, D. Energy, Federal Government States Provide Best Job Markets. Gallup, 21 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.gallup.com/poll/141464/Energy-Federal-Government-States-Provide-Best-Job-Markets.aspx>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

JAKOBSEN, Kjeld. Comércio Internacional e Desenvolvimento: do GATT à OMC discurso e prática. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

JOHNSON, Charles W. How our laws are made. Parliamentarian, U.S. House of Representatives Washington: U.S. Government Printing Office, 2003. Disponível em: <<http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html>> Acesso em: 15 mai. 2010.

JOHNSON, Paul M. A Glossary of Political Economy Terms Department of Political Science. 7080 Haley Center, Auburn University, Auburn, AL 36849 1994-2005 Disponível em: <<http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/>> Acesso em: 15 out. 2010.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. Power and interdependence. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

_____. Transnational Relations and World Politics. International Organization, v. 25, n. 3, pp. 329-349, summer 1971.

KEOHANE, Robert; MILNER, Helen. Internationalization and domestic politics: an introduction. In: _____ (eds.). Internationalization and domestic politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KIM, Jin-Hyuk. Corporate Lobbying Revisited. Business and Politics. The Berkeley Electronic Press v.10, issue 2, article 3, 2008.

KOPLow, Doug. Biofuels - At What Cost? Government support for ethanol and biodiesel in the United States. The Global Subsidies Initiative (GSI), International Institute for Sustainable Development, _____ out. _____ 2006. Disponível em: <http://www.globalsubsidies.org/files/assets/pdf/Brochure_-_US_Report.pdf> Acesso em: 15 mai. 2009.

LECG Corporation. Disponível em: <<http://www.lecg.com/>> Acesso em: 30 jan. 2012.

LIBRARY OF CONGRESS. Disponível em: <<http://www.loc.gov/index.html>> Acesso em 13 fev. 2012.

LIMA, T. 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.

LINCOLN, Blanche. Disponível em: <<http://lincoln.senate.gov/>> Acesso em: 20 jan.2012.

MAPLIGHT. Disponível em: <<http://maplight.org/>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

MARIANO, M.; OLIVEIRA, M.; VIGEVANI, T. Origens dos Instrumentos de Formulação da Política Comercial Norte-Americana. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 20, pp. 43-54, jun. 2003.

MARTIN, L. Democratic commitments: legislature and international cooperation. Princeton, Princeton University, 2000.

MCNITT, Andrew D. Agriculture. In.: NESS, Immanuel. Encyclopedia of Interest Groups and Lobbyists in the United States. M.E. Sharpe v. 1, 2000.

MILNER, Helen V. *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

MO, Jongryn. *The Logic of Two-Level Games with Endogenous Domestic Coalitions*. *The Journal of Conflict Resolution*, Sage Publications, Inc. Stable, v. 38, n. 3, set., pp. 402-422, 1994.

MORAES, Reginaldo; SILVA, Maitá de Paula e; *A Trajetória Do Mundo Agrário Norte-Americano*. São Paulo: Cadernos Cedec (Edição Especial Cedec/Ineu) n. 83, dez. 2009.

MORAN, Jerry. Disponível em: <<http://www.jerrymoran.house.gov/>> Acesso em: 20 jan 2012.

MORAVCSIK, Andrew *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. *International Organization*, v. 51, n. 4, pp. 513-53, autumn 1997.

MURRAY, Patty. Disponível em: <<http://murray.senate.gov/>> Acesso em: 20 jan. 2012.

NCGA. *Corn Growers Help Provide Energy Independence*. NCGA, 25 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.ncga.com/news-stories/359-corn-growers-help-provide-energy-independence>> Acesso em: 25 jan. 2012.

_____. *Final Remarks: Schott Closes 2011 Examining Prior Successes, Upcoming Challenges*. NCGA, 30 set. 2011. Disponível em: <<http://www.ncga.com/news-stories/243-final-remarks-schott-closes-2011-examining-prior-successes-upcoming-challenges/>>

_____. *National Corn Growers Association*. Disponível em: <<http://www.ncga.com/>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

NEELEY, T. *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.

NELSON, Ben. Disponível em: <<http://www.bennelson.senate.gov>> Acesso em: 20 jan. 2012.

NEW YORK TIMES. *Elections 2010*. Disponível em: <<http://elections.nytimes.com/2010/results/>>

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

OBAMA, Barack. *State of the Union*, 24 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>> Acesso em: 24 jan. 2012.

O GLOBO. 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.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Negociações internacionais e política doméstica no Brasil contemporâneo. São Paulo: USP, 2005. Tese (Doutorado), Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo São Paulo, 2005.

_____; MORENO, Fernanda. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. Dados, v. 50, n.1, 2007.

PARAGON. Disponível em: <<http://www.paragonreport.com>> Acesso em: 20 jan. 2012.

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.

PASOUR JR, E. C. U.S. Agricultural Programs: Who Pays? The Freeman: Ideas on Liberty, v. 58, n. 9, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.fee.org/pdf/the-freeman/nov2008-pasour.pdf>> Acesso em: 2 dez. 2008

POMEROY, Earl. Disponível em: <<http://www.pomeroy.house.gov/>> Acesso em: 20 jan 2012.

PRETO, Carolina Cristina Loução. Criador e Criatura: Os Estados Unidos e a Organização Mundial do Comércio. São Paulo: UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2011. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas', UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2011.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: The logic of Two Level Games. International Organization, v. 42, n. 3, pp. 427- 460, summer 1988.

REID, Harry. <<http://reid.senate.gov/>> Acesso em: 20 jan. 2012.

RFA. Federal Judge Finds California's Low Carbon Fuel Standard Unconstitutional. RFA, Fresno, CA, 29 Dez 2011. Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org/news/entry/federal-judge-finds-californias-low-carbon-fuel-standard-unconstitutional/>> Acesso em: 20 jan. 2012

_____. Renewable Fuels Association . Disponível em: < <http://www.ethanolrfa.org/>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

_____. RFA responds to votes on ethanol infrastructure funding. 16 Jun 2011a. Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org/news/entry/rfa-responds-to-votes-on-ethanol-infrastructure-funding/>> Acesso em: 16 jun 2011.

_____. Top 5 Ethanol Stories for 2011. RFA, Washington, 22 dez. 2011b. Disponível em: <<http://www.ethanolrfa.org/news/entry/top-5-ethanol-stories-for-2011/>> Acesso em: 23 dez. 2012

RICUPERO, Rubens. Os Estados Unidos e o comércio mundial: protecionistas ou campeões do livre comércio?. *Estudos Avançados* 16 (46), 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v16n46/v16n46a02.pdf>> Acesso em: 15 set. 2011.

ROBERTS, Pat. Disponível em: <<http://roberts.senate.gov/public/>> Acesso em: 20 jan 2012.

ROHTER, Larry. Obama Camp Closely Linked With Ethanol. *New York Times*. 23 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2008/06/23/us/politics/23ethanol.html>>. Acesso em: 3 jun. 2009.

ROSS, Mike. Disponível em: <<http://ross.house.gov>> Acesso em: 20 jan 2012.

SANDLIN, Stephanie Herseth. Disponível em: <<http://hersethsandlin.house.gov/>> Acesso em: 20 jan 2012

SCHROEDER, Joanna. Millions Spent on Lobbying for VEETC Reform. *Domestic Fuel*, 21 jun. 2011. Disponível em: <<http://domesticfuel.com/2011/06/21/millions-spent-on-lobbying-for-veetc-reform/>>. Acesso em: 21 jun 2011.

SOARES DE LIMA, M. R.; SANTOS, F. O congresso brasileiro e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, São Paulo, n. 53, 2001.

_____. Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. Dados, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581996000300005&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 15 mai 2010.

STABENOW, Debbie. Speech: "State of Michigan Agriculture". Michigan Agri-Business Association's 79th Annual Winter Conference, 9 Jan 2012. Disponível em: <http://www.stabenow.senate.gov/?p=press_release&id=578> Acesso em: 20 jan 2012.

STOSSEL, J. Why Ethanol Isn't the Solution to America's Energy Crisis. *The Many Myths of Ethanol*. ABC News' "20/20" 23 mai. 2007. Disponível em: <<http://abcnews.go.com/2020/story?id=3204163>> Acesso em: 2 dez. 2008

THE CLEAN FUELS DEVELOPMENT COALITION. Ethanol factbook, 2010. Disponível em: <<http://www.cleanfuelsdc.org/pubs/documents/CFDC%202010%20Ethanol%20Fact%20Book.pdf>> Acesso em: 15 dez 2010

THOMAS, The Library of Congress. H.R.4853 - Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010 (Enrolled Bill [Final as Passed Both House and Senate] - ENR). Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr4853enr/pdf/BILLS-111hr4853enr.pdf>> Acesso em: 28 jan. 2011.

THORSTENSEN, Vera. OMC – As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

TYNER, Wallace E. The US Ethanol and Biofuels Boom: Its Origins, Current Status, and Future Prospects. *BioScience* v. 58 n. 7, jul/ago 2008. Disponível em: <http://www.agecon.purdue.edu/news/financial/Bioscience_2008_Tyner.pdf> Acesso em: 15 jan. 2012.

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.

USDA. Agriculture Secretary Vilsack Announces Major Investments to Spur Innovation and Job Creation in Research, Development and Production of Next Generation Biofuels. USDA, Seattle, 28 Set 2011. Disponível em: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2011%2F09%2F0425.xml&navid=NEWS_RELEASE&navtype=RT&parentnav=LATEST_RELEASES&edeployment_action=retrievecontent> Acesso em: 28 set 2011.

USDA. Agriculture Secretary Vilsack on Priorities for the 2012 Farm Bill. USDA, Ankeny, 24 Out 2011. Disponível em: <<http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2011/10/0458.xml&contentidonly=true>> Acesso em: 24 out. 2011

_____. United States Department of Agriculture. Disponível em: < <http://www.usda.gov>> Acesso em: 15 jan. 2012.

USTR. United States Trade Representative. Disponível em: < <http://www.ustr.gov/>> Acesso em: 15 jan. 2012.

VASENKA, Mary H. Economic interests and ideological conviction: a note on PACs and agricultural acts. *Journal of Economic Behavior & Organization*. v.12, n.2, 1989.

VEIGA, João Paulo Cândia. As políticas domésticas e a negociação internacional: o caso da indústria automobilística no Mercosul. USP, 1999. Tese (Doutorado) Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

VEIGA, José Eli da. *Metamorfose da política agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume, 1994.

VIGEVANI, T. MENDONÇA, F. A.; CEPALUNI, G.; OLIVEIRA, M. F.; LIMA, T. *Política comercial dos Estados Unidos: um estudo de sua institucionalização*. FAPESP, 2007.

VIGEVANI, Tullo. *Relações Brasil-Estados Unidos*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos. INCT - INEU, 2010. (mimeo)

VIGNA, Anne. Sem “tortillas” nem empregos. México / “Ligações perigosas”. *Le Monde Diplomatique*, 04 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=164&PHPSESSID=7344ed5e82e51d5534f731688bd39468>> Acesso em: 02 jul 2010.

VILLA, Rafael Duarte; CORDEIRO, Fábio Cereda. Ganhos relativos ou política doméstica? Os tratados do Canal do Panamá como um Jogo de Dois Níveis. *Contexto Internacional*, v. 28, n. 2, 2006.

WALSH, Deirdre. Congress passes Farm Bill over Bush veto. CNN, Washington, 18 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.cnn.com/2008/POLITICS/06/18/farm.bill/index.html>> Acesso em: 15 mai. 2009.

WASHINGTON POST. It's time to end the excessive subsidies for corn ethanol. *Washington Post* 24 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/23/AR2010072304345.html>>. Acesso em: 24 jul. 2010.

WEISMAN, J.; MORGAN, D. House Overrides Veto of Farm Bill. *Washington Post*, Washington, 22 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/05/21/AR2008052101313.html>> Acesso em: 20 jul. 2009.

WHITE HOUSE. Blueprint for a secure energy future. Washington: The White House, 30 Mar 2011. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint_secure_energy_future.pdf> Acesso em: 15 jan. 2012.

_____. Remarks by the President in a Town Hall Meeting in Atkinson, Illinois. Washington: Office of the Press Secretary, 17 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/17/remarks-president-town-hall-meeting-atkinson-illinois>> Acesso em: 20 ago. 2011.

WISE, T. Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers. Medford: Global Development and Environment Institute, Tufts University, 2009. Disponível em: <http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/AgNAFTA.html> Acesso em: 15 mai. 2010.

ZIMMERMAN, Cindy. Corn Growers Pleased with Ruling on California LCFS. *Domestic Fuel*, 4 jan. 2012. Disponível em: <<http://domesticfuel.com/2012/01/04/corn-growers-pleased-with-ruling-on-california-lcfs/>> Acesso em: 21 jan. 2011.

_____. Federal Judge Finds California LCFS Unconstitutional. *Domestic Fuel*, 29 dez. 2011. Disponível em: <<http://domesticfuel.com/2011/12/29/federal-judge-finds-california-lcfs-unconstitutional/>> Acesso em: 21 jan. 2011.

ANEXOS

Tabela 16 – A1- Contribuições a campanhas dos produtores de milho e etanol nos Estados Unidos, posição no setor de Colheita e Processamento Básico, 2002-2011

	National Corn Growers Assn	Illinois Corn Growers Assn	Ohio Corn Growers Assn	Iowa Corn Growers Assn	Minnesota Corn Growers Assn
2002 Posição no Setor	Este PAC não existia	65	61	58	Este PAC não existia
2002 Contribuições para Candidatos Federais		US\$3.000,00	US\$5.050,00	US\$6.000,00	
Distribuição por partido		33% (D), 67% (R)	9% (D), 91% (R)	37% (D), 63% (R)	
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais		US\$0,00	US\$28.925,00	US\$1.750,00	
2004 Posição no Setor	47	55	61	64	
2004 Contribuições para Candidatos Federais	US\$14.500,00	US\$9.500,00	US\$7.250,00	US\$6.500,00	
Distribuição por partido	14% (D), 86% (R)	11% (D), 89% (R)	0% (D), 100% (R)	15% (D), 85% (R)	
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais	US\$18.915,00	US\$0,00	US\$0,00	US\$15.194,00	
2006 Posição no Setor	33	61	79	69	
2006 Contribuições para Candidatos Federais	US\$36.000,00	US\$3.000,00	US\$1.500,00	US\$5.500,00	
Distribuição por partido	28% (D), 72% (R)	33% (D), 67% (R)	0% (D), 100% (R)	27% (D), 73% (R)	
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais	US\$77.363,00	US\$0,00	US\$0,00	US\$3.795,00	
2008 Posição no Setor	15	40	Este PAC deixou de existir	52	74
2008 Contribuições para Candidatos Federais	US\$71.500,00	US\$8.500,00		US\$16.875,00	US\$6.900,00
Distribuição por partido	68% (D), 32% (R)	24% (D), 76% (R)		67% (D), 33% (R)	39% (D), 61% (R)
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais	US\$123.531,00	US\$0		US\$39.169,00	US\$5.395,00
2010 Posição no Setor	17	40		75	66
2010 Contribuições para Candidatos Federais	US\$71.666,00	US\$31.000,00		US\$2.500,00	US\$5.300,00
Distribuição por partido	71% (D), 29% (R)	77% (D), 23% (R)		67% (D), 33% (R)	100% (D), 0% (R)
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais	US\$131.378,00	US\$5.300,00		US\$91.217,00	US\$2.100,00

Fonte: Center for Responsible Politics. Elaboração nossa.

Tabela 17 - A2 - Contribuições a campanhas dos produtores de etanol e biocombustíveis nos Estados Unidos, posição no setor de Energia Alternativa, 2008-2010

	Growth Energy	National Biodeisel Board	Iowa Renewable Fuels Assn	Missouri Renewable Fuels Assn	Renewable Energy Systems Americas	Poet LLC	Iowa Renewable Energy	Amazing Energy	Southwest Iowa Renewable Energy PAC
2008 Posição no Setor	Este PAC não existia	Este PAC não existia	20	17	23	Este PAC não existia	34	29	Este PAC não existia
2008 Contribuições para			US\$ 7.000,00	US\$ 9.600,00	US\$ 3.000,00		US\$ 500,00	US\$ 1.000,00	

Candidatos Federais									
Distribuição por partido			57% (D), 43% (R)	42% (D), 58% (R)	100% (D), 0% (R)		50% (D), 50% (R)	0% (D), 100% (R)	
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais			US\$ 8.160,00	US\$ 1.000,00	US\$ 9.056,00		US\$ 200,00	US\$ 1.900,00	
2010 Posição no Setor	4	22	21	19	12	6	36	27	35
2010 Contribuições para Candidatos Federais	US\$ 88.900,00	US\$ 5.400,00	US\$ 6.000,00	US\$ 7.600,00	US\$ 27.750,00	US\$ 75.900,00	US\$ 250,00	US\$ 2.000,00	US\$ 250,00
Distribuição por partido	56% (D), 44% (R)	56% (D), 44% (R)	50% (D), 50% (R)	57% (D), 43% (R)	81% (D), 12% (R)	45% (D), 55% (R)	0% (D), 100% (R)	75% (D), 25% (R)	0% (D), 100% (R)
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais	US\$ 6.000,00	US\$ 5.525,00	US\$ 20.795,00	US\$ 0,00	US\$ 29.277,00	US\$ 331.152,00	US\$ 0,00	US\$ 200,00	US\$ 1.500,00

Fonte: Center for Responsible Politics. Elaboração nossa.

Tabela 18 - A3 - Contribuições a campanhas dos produtores de milho e etanol nos Estados Unidos, posição no setor Serviços e Produtos Agrícolas, 2002-2010

	Archer Daniels Midland	Monsanto Co	Syngenta
2002 Posição no Setor	5	21	24
2002 Contribuições para Candidatos Federais	US\$156.500,00	US\$43.053,00	US\$34.500,00
Distribuição por partido	45% (D), 55% (R)	17% (D), 83% (R)	41% (D), 59% (R)
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais	US\$69.978,00	US\$22.108,00	US\$4.050,00
2004 Posição no Setor	14	11	13
2004 Contribuições para Candidatos Federais	US\$69.000,00	US\$79.953,00	US\$73.200,00
Distribuição por partido	24% (D), 76% (R)	26% (D), 74% (R)	25% (D), 75% (R)
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais	US\$6.000,00	US\$19.589,00	US\$5.000,00
2006 Posição no Setor	8	13	10
2006 Contribuições para Candidatos Federais	US\$120.000,00	US\$106.500,00	US\$115.250,00
Distribuição por partido	44% (D), 56% (R)	32% (D), 68% (R)	30% (D), 70% (R)
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais	US\$38.050,00	US\$85.907,00	US\$9.202,00
2008 Posição no Setor	4	6	5

2008 Contribuições para Candidatos Federais	US\$225.500,00	US\$186.250,00	US\$200.100,00
Distribuição por partido	57% (D), 43% (R)	42% (D), 58% (R)	46% (D), 54% (R)
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais	US\$45.031,00	US\$162.829,00	US\$3.184,00
2010 Posição no Setor	6	4	5
2010 Contribuições para Candidatos Federais	US\$188.500,00	US\$289.749,00	US\$243.500,00
Distribuição por partido	55% (D), 45% (R)	48% (D), 52% (R)	56% (D), 44% (R)
Contribuições para este PAC de doadores individuais de US\$ 200 ou mais	US\$33.159,00	US\$248.840,00	US\$2.554,00

Fonte: Center for Responsible Politics. Elaboração nossa.

Tabela 19 - A4- Valor das doações eleitorais da indústria do etanol a candidatos federais, 2002-2010 (em US\$)

	Câmara					Senado				
	2002	2004	2006	2008	2010	2002	2004	2006	2008	2010
<i>NCGA</i>	0	9,000	22,500	47,500	85,166	0	5,500	13,500	24,000	23,500
<i>Illinois Corn Growers Assn</i>	2,000	9,500	8,500	22,000	18,000	1,000	0	0	9,000	9,150
<i>Ohio Corn Growers Assn</i>	3,800	4,250	1,000	0	0	1,250	2,750	500	0	0
<i>Iowa Corn Growers Assn</i>	4,000	4,500	5,500	10,000	0	2,000	2,000	0	6,875	2,500
<i>Minnesota Corn Growers Assn</i>	0	0	0	2,700	6,800	0	0	0	4,200	2,500
<i>Amazing Energy Renewable Energy Systems Americas</i>	0	0	0	0	1,000	0	0	0	1,000	1,000
<i>Southwest Iowa Renewable Energy</i>	0	0	0	2,000	9,750	0	0	0	1,000	16,000
<i>Iowa Renewable Energy</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	250
<i>Iowa Renewable Energy</i>	0	0	0	250		0	0	0	250	250
<i>POET LLC</i>	0	0	0	0	48,500	0	0	0	0	37,400
<i>National Biodeisel Board Missouri Renewable Fuels Assn</i>	0	0	0	0	1,000	0	0	0	0	4,400
<i>Iowa Renewable Fuels Assn</i>	0	0	0	9,600	6,600	0	0	0	0	1,000
<i>Iowa Renewable Fuels Assn</i>	0	0	0	5,000	5,000	0	0	0	2,000	1,000
<i>Growth Energy</i>	0	0	0	0	77,200	0	0	0	0	11,700
<i>Archer Daniels Midland</i>	96,810	41,650	74,400	147,500	144,000	70,500	30,000	48,000	80,250	37,750
<i>Monsanto Co</i>	15,600	51,250	76,500	101,000	199,999	27,453	29,453	30,000	85,250	105,750
<i>Syngenta</i>	28,500	56,700	78,250	154,500	163,500	6,000	16,500	37,000	45,600	85,500

Fonte: Center for Responsible Politics. Elaboração nossa.