

# ESTUDOS E ANÁLISES DE CONJUNTURA

Nº 8, OUTUBRO DE 2012

O LOBBY DO ETANOL NOS ESTADOS UNIDOS  
LAÍS FORTI THOMAZ



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO  
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT  
INEU  
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS  
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS  
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE  
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES  
ON THE UNITED STATES

## **ESTUDOS E ANÁLISES DE CONJUNTURA**

OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS  
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

ISSN 2316-2481

Nº 8, OUTUBRO DE 2012

### **O LOBBY DO ETANOL NOS ESTADOS UNIDOS**

**LAÍS FORTI THOMAZ**

MESTRE EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DOUTORANDA DO PROGRAMA DE  
PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS,  
UNESP, UNICAMP, PUC/SP.

## O LOBBY DO ETANOL NOS ESTADOS UNIDOS

*Laís Forti Thomaz<sup>1</sup>*

No final de 2011, o Congresso dos Estados Unidos encerrou suas atividades sem renovar os principais incentivos federais à produção de etanol no país, o imposto e o crédito fiscal para o etanol misturado na gasolina (*Volumetric Ethanol Excise Tax Credit* - VEETC). Em 2005 os Estados Unidos alcançaram a liderança na produção mundial e em 2011 bateram recorde na exportação. Cabe indagar se os grupos ligados à cadeia produtiva do etanol teriam perdido sua força política, razão pela qual os subsídios não foram renovados. O paradoxo a ser analisado é como isso acontece no momento em que seu peso econômico e visibilidade aumentam

Os Estados Unidos estiveram nos últimos anos entre os principais mercados para o etanol brasileiro. Em 2011, porém, o Brasil exportou 664 milhões de litros diretamente aos Estados Unidos e 343 milhões de litros indiretamente, e importou 1,099 bilhão de litros deste país devido a problemas de entressafra (BRASIL, 2012).

A matéria-prima mais utilizada na produção estadunidense é o milho. O governo concede subsídios ao setor agrícola desde 1933 e, há 30 anos, mantém programas de incentivo para a produção de etanol. Essa intervenção fez com que os produtores pudessem desenvolver tecnologia mais eficiente, bem como aumentar a margem de lucro de seus negócios.

O lobby do etanol utilizou seus recursos financeiros e canais de influência para pressionar os membros do Congresso a aprovar leis que lhes concedessem tais benefícios setoriais. 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 nos últimos anos, apesar da recém-perda de dois importantes incentivos, visto que, de 2002 até 2011, haviam sido aprovadas importantes 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.

## O HISTÓRICO APOIO AO ETANOL

O governo concede subsídios ao setor agrícola desde 1933 e, há mais de 30 anos, quando ocorreram os Choques do petróleo de 1973 e 1979, criou programas de subsídios para a produção de etanol, expandindo-os nas leis de 1980, 1982, 1984, 1988, 1990, 1992, 1998, 2004, 2005 e 2007. Com isso, visou, entre outros objetivos, diminuir a dependência em

---

<sup>1</sup> Esse trabalho está baseado em minha dissertação de mestrado "A influência do lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos EUA (2002-2011)"

relação aos países do Oriente Médio e aumentar a segurança energética do país.

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 reduzindo-os para 51 centavos de dólar por galão até o ano de 2005.

O presidente George W. Bush anunciou, no State of the Union de 2007, o aumento do mandato de uso de etanol na gasolina de 4,7 bilhões de galões para 36 bilhões de galões por ano, até 2027. Em outubro de 2004, 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 foram destinados a quem faz a mistura do etanol à gasolina. Naquela época, refinarias passaram a receber um crédito de US\$0.51 por galão de etanol misturado à gasolina. Este valor foi reduzido a US\$0.45 por galão na Farm Bill de 2008.

No nível federal, o VEETC foi considerado o principal subsídio ao setor agrícola. De 2005 a 2011, foram destinados aproximadamente 27,7 bilhões de dólares em crédito aos misturadores de etanol. Os números estão na Tabela 1.

**Tabela 1 - Gastos 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, expirado em 2011 (AFDC, 2012), garantia o valor de US\$0.10 por galão de etanol vendido e utilizado para misturar com a gasolina.

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

<sup>2</sup> A tarifa de importação ao etanol não se aplica a países do *Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement* (CAFTA-DR). Assim, muitos produtores bra-

forma, o VEETC e a tarifa de importação juntos representavam uma taxa adicional direta e indireta de US\$ 0,26/litro (US\$ 0,143+012) (RACHED, 2011) sendo que o preço médio exportado do etanol brasileiro em 2011 foi de US\$0,76/litro (BRASIL, 2012). A tabela 2 resume o histórico e o valor dos incentivos:

**Tabela 2 - Valores referentes ao VEETC, tarifa secundária e tarifa de exportação ao etanol nos Estados Unidos, 1978-2012**

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

Fonte: UNICA, apresentação Workshop Diplomacia Comercial do Etanol, 2012.

Outro importante programa para o etanol são mandatos de exigência de consumo nacional obrigatório para os biocombustíveis. O *Energy Policy Act de 2005* por meio do *Renewable Fuel Standard (RFS)* 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, dentre outras resoluções, viabilizou investimentos visando à 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 e a tarifa de importação foram estendidos até o final de 2011 pelo *Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act*. Porém, em dezembro de 2011 não foram renovados.

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:

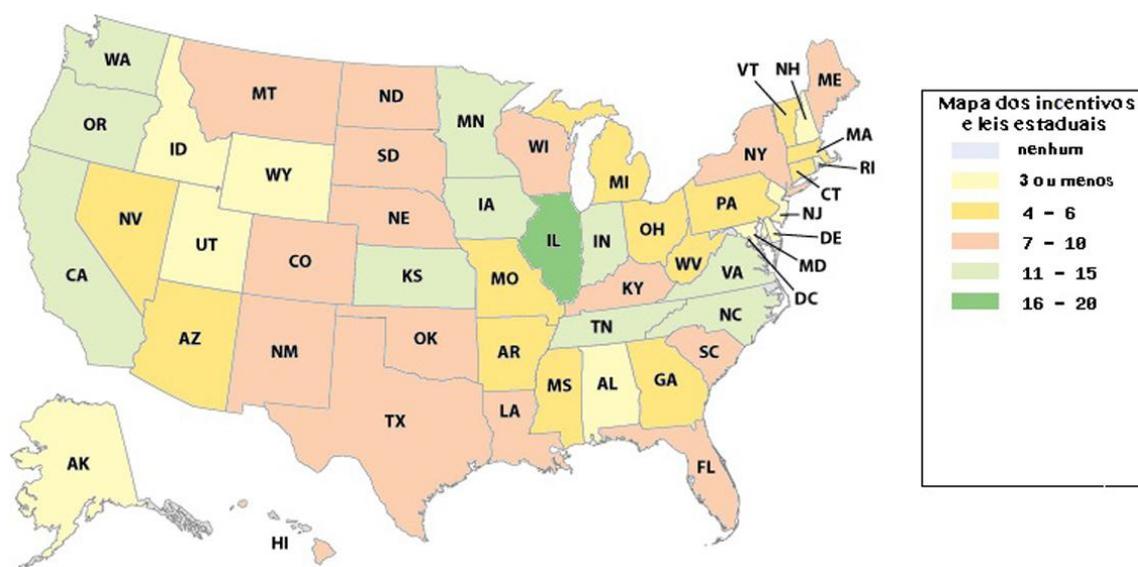
---

sileiros utilizavam-se esses países como intermediários para exportação aos Estados Unidos.

*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 subsídios federais, muitos estados federados tem seus próprios incentivos, padrões e exigências para uso dos combustíveis renováveis. Iowa e Illinois são os estados que mais possuem leis e incentivos à produção e à 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 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 misturas superiores 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, que pode ser encontrado em 142 postos. Desde 2006, os produtores de etanol re-

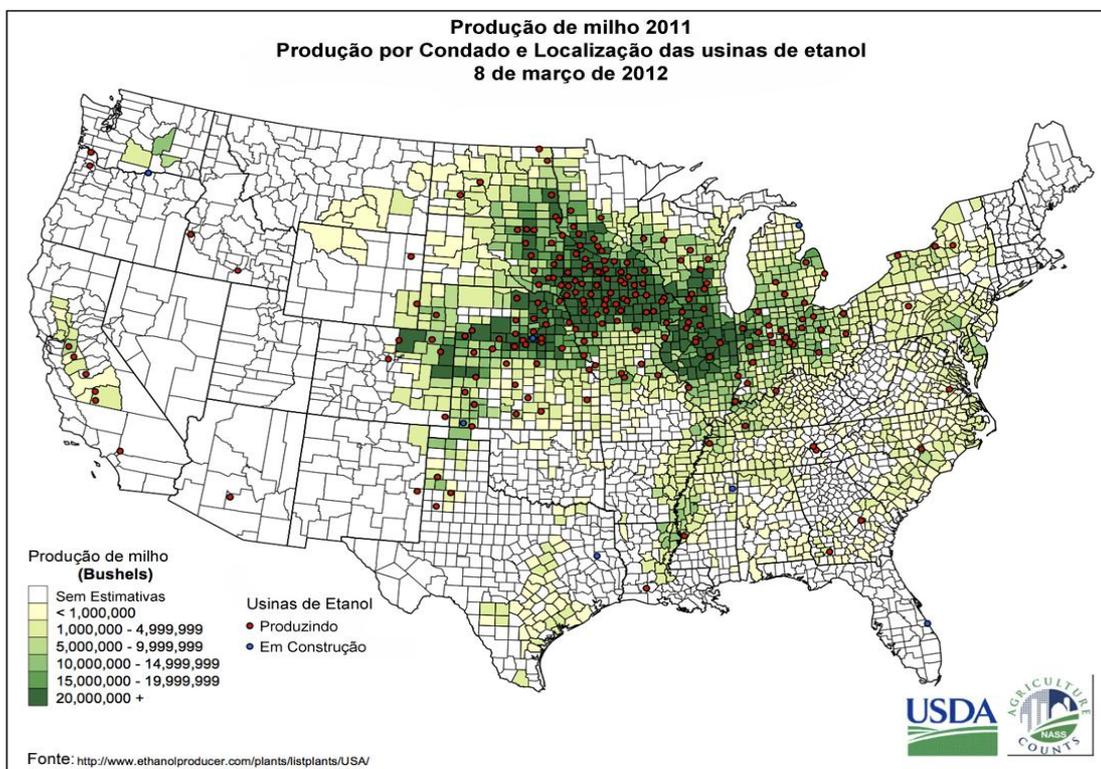
cebem crédito fiscal para a venda do E85, porém, a partir de janeiro deste ano, o incentivo foi reduzido de US\$ 0,20 para US\$ 0,10 por galão desde janeiro de 2011. Assim, apesar das perdas nesses incentivos, os produtores tiveram lucros em escala devido à alta produtividade (BIO-FUELS JOURNAL, 2011).

## OS INTERESSES E AS ESTRATÉGIAS DA CADEIA PRODUTIVA DO ETANOL

A produção de milho e a indústria do etanol concentram suas atividades em região geograficamente bem delimitada. Os agricultores e os 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 Tabela 3 mostra a participação dos estados na produção de etanol, por milhões de galões produzidos por ano.

<b>Tabela 3- Participação dos Estados, abril 2011</b>		
<b>Rank</b>	<b>State</b>	<b>Operating Production (Million Gallons Per Year)</b>
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

A distribuição espacial da agricultura do milho e da produção industrial do etanol pode ser visualizada na Ilustração 2:



**Ilustração 2 - Produção de milho por distrito e localização das usinas de etanol nos Estados Unidos em 2011**  
Fonte: NASS, USDA.

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 transformar 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 aceitassem avaliar suas propostas e b) os deputados e os senadores votassem 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.

Os agricultores e os 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 Association (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 a maximização dos interesses desses produtores.

A NCGA é uma organização de tipo *checkoff*<sup>3</sup> 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 com os membros do Poder Legislativo, em âmbito estadual e nacional, em decisões que afetem 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 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-estadunidense.

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 interesses<sup>4</sup>, visando sempre à formulação de um plano estratégico e à 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, 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 considerada um grupo proativo comprometido com os agricultores e o crescimento econômico do país. Esse grupo ar-

---

<sup>3</sup> Nos Estados Unidos, uma organização *checkoff* recolhe fundos, às vezes chamado *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 do *Commodity, Promotion, Research, Information Act of 1996*.

<sup>4</sup> 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).

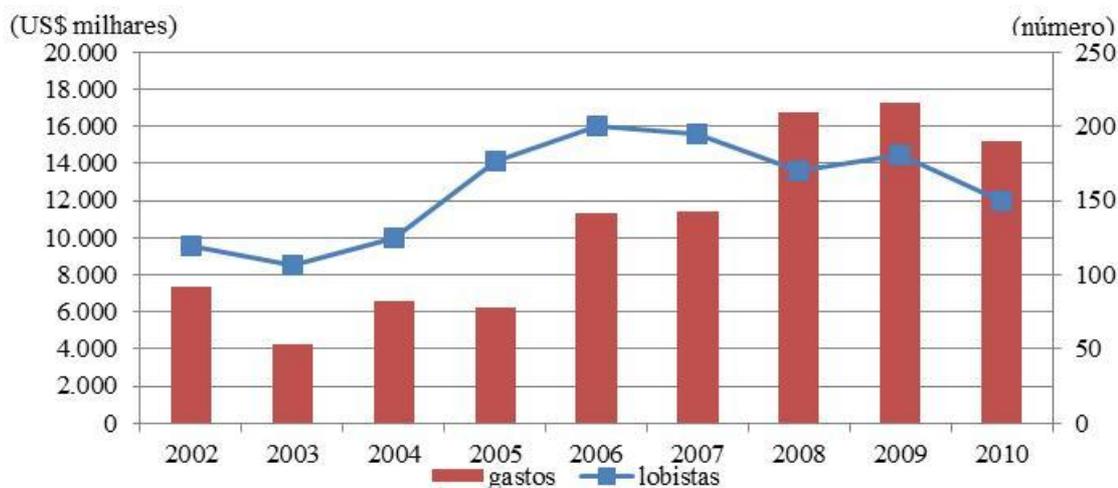
gumenta que a indústria do etanol deve enfrentar questões legislativas críticas, que terão efeitos sobre o desempenho do setor. Por essa razão, busca trabalhar estrategicamente com legisladores nacionais e estaduais de ambos os partidos, a fim de fornecer um maior acesso aos mercados de biocombustíveis por meio uma legislação que sustente um crescimento estável para o setor do etanol.

A RFA é uma associação comercial nacional da indústria de etanol dos Estados Unidos. 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 estadunidense 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 de análise e divulgação dos dados da indústria do etanol para seus membros, autoridades do Congresso e de agências federais e estaduais, bem como de parceiros estratégicos frente à mídia e outros formadores de opinião.

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 e seus políticos de que suas demandas e interesses são de interesse estratégico nacional. O trabalho dessas associações visa acompanhar debates e resoluções através de uma estratégia conjunta nas agências do Executivo, como *United States Department of Agriculture*, *United States Trade Representative*, *Department of Energy* e *Environmental Protection Agency*.

Porém, é no nível eleitoral-congressual que esses grupos tendem a focar suas ações para conseguir manter seus privilégios. Quando relacionamos aos processos eleitorais, pudemos notar valores comuns em relação 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, pois esses grupos afirmam que os biocombustíveis são uma questão bipartidária. Mas o eleitorado dos estados do Corn Belt confirmou sua preferência por candidatos do Partido Republicano.

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 Responsible 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 1 evidencia as duas tendências.



**Gráfico 1 - Gastos com lobby e número de lobistas da indústria do etanol, 2002-2010**

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

A análise das votações dos projetos de lei de interesse da indústria do etanol revela como os congressistas retribuíram com seu voto o 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, os projetos envolvendo essa matéria são introduzidos na Câmara dos Representantes para depois serem encaminhados para o Senado. Dos oito projetos, 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 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, apesar dos grupos de interesse do etanol afirmarem que teriam forte apoio bipartidário. 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 san-

cionados 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.

Existe uma 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 3, 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 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<sup>5</sup>, 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 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 de 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 3 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.

---

<sup>5</sup> Devemos lembrar que os grupos que têm menos chance de ganhar tendem a despende mais recursos para tentar alterar as decisões dos congressistas.

**Quadro II – Cronologia da legislação agrícola. Congresso dos ESTADOS UNIDOS, 2002-2010**

Data	Casa Legislativa	Título do projeto de lei <sup>1</sup>	Nome e sigla do estado do autor	Votação						Resultado
				Sim	Não	Sem voto	% de votos a favor do projeto de lei	% “sim” dos democratas <sup>2</sup>	% “sim” dos republicanos <sup>2</sup>	
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 <sup>3</sup>
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 <sup>3</sup>
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.

**Tabela 4 - 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
<b>Mandato</b>										
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
<b>Filiação partidária</b>										
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
<b>Região do país</b>										
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
<b>Voto no projeto de lei</b>										
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*.

## MUDANÇAS NA POLÍTICA COMERCIAL DO ETANOL EM 2011

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 secundária de importação ao etanol.

Um fator decisivo foi a formação de uma coalizão que Lewis (2012) chamou de "No2VEETC"<sup>6</sup>, envolvendo associações empresariais como a *Grocery Manufacturers Association (GMA)*, *National Turkey Federation* e *National Restaurant Association*, organizações relacionadas à fome e desenvolvimento, grupos agrícolas, grupos ambientalistas, defensores dos cortes orçamentário e do livre-comércio, tais como: *Friends of Earth*<sup>7</sup>, *Environmental Working Group*, e *ActionAid USA*, *Taxpayers for Common Sense*, *National Taxpayers Union* e *Competitive Enterprise Institute*. Elas já faziam parte da coalizão "Green scissors" criada desde 1994. A nova coalizão também estava atuando na oposição a esquemas que previam substituir o VEETC por garantias a empréstimo para a construção de alcooldutos e créditos fiscais para a instalação de bombas de combustíveis flex. para vender E-85 (motor de combustível feito com etanol 85%) nas estações de serviço (LEWIS, 2012).<sup>8</sup>

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, em caso de não prorrogação da política de incentivos:

*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)*

Um elemento importante foi o esforço desenvolvido pelos representantes Jeff Flake (R-AZ), Joseph Crowley (D-NY), Bob Goodlatte (R-VA), Earl Blumenauer (D-OR), Wally Herger (R-CA), e Pete Stark (D-CA), e os senadores Tom Coburn (R-OK) e Dianne Feinstein (D-CA) para acabar com VEETC.

No dia 14 de junho de 2011, o senador Thomas Coburn<sup>9</sup> (R-OK) propôs a emenda *Ethanol Subsidy and Tariff Repeal Act*, (S.Amdt. 436) que previa o fim imediato dos subsídios, mas acabou sendo rejeitado. Na votação dessa emenda, 44 empresas fizeram lobby para sua aprovação e

---

<sup>6</sup> Ainda não foi encontrado nenhum documento oficializando a coalizão nesses termos, além dessa matéria divulgada pelo Human Events.

<sup>7</sup> No site da *Friends of Earth* é possível verificar uma compilação das ações e cartas enviadas aos congressistas defendendo o fim dos subsídios ao etanol. Disponível em: <<http://www.foe.org/news/archives/biofuels-coalition-work>>

<sup>8</sup> Carta enviada por esses grupos ao Committee on Energy and Commerce pedindo que o VEETC não fosse renovado, disponível em: <[http://www.idfa.org/files/resources/final\\_anti-veetc\\_coalition-letter\\_091211\\_e-c.pdf](http://www.idfa.org/files/resources/final_anti-veetc_coalition-letter_091211_e-c.pdf)> e carta enviada pela Green Scissors aos deputados, disponível em: <<http://greenscissors.com/wp-content/uploads/2011/08/GS-VEETC-Letter-House.pdf>>. Vídeo da campanha tentando convencer os candidatos a não apoiarem o etanol de milho, disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=2fOyl2mhTd8&feature=player\\_embedded](http://www.youtube.com/watch?v=2fOyl2mhTd8&feature=player_embedded)>.

<sup>9</sup> Coburn, segundo o *Center for Responsive Politics*, teria recebido nos últimos seis anos, cerca de US\$ 250,000.00 em contribuições de campanha advindos das empresas de petróleo e gás.

uma empresa fez lobby contra essa emenda. Apesar disso, no dia 16 de junho houve a aprovação de uma emenda (S. Amdt. 476) ao projeto de lei (S.782) da senadora Dianne Feinstein (D-CA), que também pretendia eliminar tanto o VEETC como a tarifa tendo sido aprovada por 73 votos a 27 (não há registros de lobby para essa votação).

Outra votação ocorreu na proposta do senador republicano John McCain a fim de impedir o financiamento federal para apoiar infraestrutura de combustíveis alternativos, tais como bombas flex e tanques de armazenamento nos postos de gasolina. Entretanto, tal medida não foi vitoriosa com resultado de 41 contra 39 votos. Porém na Câmara dos Representantes, a emenda ao *Agriculture Appropriations bill* apresentada pelo Deputado republicano Jeff Flake, que previa essas medidas de cortes a infraestrutura dos biocombustíveis, passou com 283 votos a 128.

A indústria do etanol não esperava tais resultados contrários aos seus interesses, apesar dessas emendas não terem se tornado lei. A administração Obama também expressou oposição no que diz respeito ao fim imediato do VEETC. O secretário do USDA, Tom Vilsack, afirmou que:

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

Nesse sentido, os grupos de interesse ligados ao etanol demonstram apoio ao Projeto de Lei *Ethanol Reform and Deficit Reduction Act* (S.1185) dos senadores John Thune (R-SD) e Amy Klobuchar (D-MN), que propunha incentivos fiscais variáveis, ajustados segundo o preço do petróleo, além de incentivos a infraestrutura, tais como bombas de combustível flex nos postos e o desenvolvimento de biocombustíveis a partir da celulose.

Para se ter noção da dimensão da disputa, só no primeiro trimestre de 2011, segundo o *First Street* do CQPress, foram gastos aproximadamente US\$12 milhões incorporados o lobby pró e contra etanol. Neste período, 32 empresas de lobby representaram 36 clientes, num montante de US\$ 8.895.893,00 para pressionar os senadores, e mais 22 empresas de lobby ativo representando 18 clientes a fim de pressionar os deputados, totalizando US\$3.645.862,08. No lado pró-etanol, os que mais gastaram em lobby foram a *Growth Energy*, RFA, a NCGA e a POET, cujo gasto foi de US\$ 450 mil direcionados para lobby contra uma única proposta de legislação na Câmara dos Representantes.

Do lobby contrário às políticas favoráveis ao etanol, a GMA gastou sozinha cerca de US\$900 mil em um projeto da Câmara contra os incentivos. No Senado, as duas empresas que mais gastaram foram a Pepsico, com US\$1,44 milhão, e a Kraft com mais de US\$720 mil em despesas de lobby.

Além disso, o caso do etanol também apresenta o fato de grupos de origem de outro país participar do subsistema político e pressionar por mudanças nesses incentivos (foreign lobbies), como é o caso dos produtores brasileiros de etanol, representados pela União da Indústria de Cana-de-açúcar (UNICA). A UNICA possui um escritório de representação em Washington e juntamente com a APEX (Agência Brasileira de Promoção a Exportação e Investimento) realizou um trabalho para promoção do etanol brasileiro, com a divulgação dos avanços realizados pelo setor a fim de contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas e, princi-

palmente, buscando a redução dos entraves burocráticos a parceria entre Brasil e Estados Unidos no comércio de etanol (HENRIQUE NETO, 2010; CONSENTINO, 2011). Nos últimos três anos, a UNICA teria gasto mais de US\$ 500 mil no lobby para o fim das tarifas no congresso americano (SCHROEDER, 2011).

O governo brasileiro também havia afirmado 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. (MAGOSSO, 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)*

Outro fator que pode ter influenciado a mudança na política comercial está ligado aos esforços para equilibrar o orçamento federal e diminuir a dívida pública dos Estados Unidos. Para tanto, foi criado o Comitê Bipartidário para Redução do Déficit Fiscal (o Super Comitê), composto por seis democratas e seis republicanos. Este comitê deveria apresentar uma proposta que tinha como objetivo o ajuste de US\$ 1,5 trilhão 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 fortemente para salvar programas e fontes de financiamento de cortes orçamentários ou, pelo menos, minimizar os danos.

No entanto, os grupos de interesse agroindustriais estariam se esforçando para transferir os gastos que eram destinados aos pagamentos diretos e subsídios para outros tipos de programa que também beneficiasse os produtores de etanol. A *American Farm Bureau Federation* reconheceu que alguns programas agrícolas deveriam ser cortados, mas sugeriu que três áreas mereciam prioridade: subsídios agrícolas tradicionais, principalmente os pagamentos diretos; programas de conservação; e programas de nutrição, como o *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP).

De todo modo, os comitês de Agricultura do Senado e da Câmara dos Representantes enviaram uma carta<sup>10</sup>, no dia 14 de Outubro de 2011, para o Super Comitê recomendando o corte de US\$ 23 bilhões nas despesas ligadas à agricultura:

*Commodity program spending represents less than one quarter of one percent of the Federal Budget, and actual Commodity Title spending has been almost \$25 billion below Congressional Budget Office projections at the time the 2002 and 2008 Farm Bills were*

---

<sup>10</sup> Disponível em: < <http://agriculture.house.gov/pdf/letters/jointletter111017.pdf>>

*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 alcançar esses cortes. A menção à tal legislação sugeriu que estariam negociando a Farm Bill de 2012. Porém, esta ficou conhecida como “Secret Farm Bill”, diante da suspeita de que os congressistas 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 a suposta lei. Neste documento,<sup>11</sup> estavam previstos vários programas de incentivos à energia, incluindo alguns que descrevemos no capítulo anterior, e os valores que os produtores receberiam anualmente:

**Tabela 5 - Programas de energia presentes na recomendação para do Comitê de Agricultura do Senado para o Super Comitê, 2011**

<b>Nome do Programa</b>	<b>Valor por ano</b>
<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 (D-MI) e Frank Lucas (R-OK), declararam que:

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

<sup>11</sup> U.S. Senate Committee on Agricultural, Nutrition & Forestry  
<<http://static.ewg.org/pdf/doc20111118113310.pdf>>

*partisan 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 à Farm Bill e aos subsídios agrícolas, bem como aos cortes no orçamento, ainda são frequentes no ano de 2012. Em 1º de fevereiro de 2012, foi anunciado o calendário de audiências para discussão da *Farm Bill*, que ocorrerá em fevereiro e março. A primeira audiência teve como tema os programas voltados à energia, intitulada: *Energy and Economic Growth for Rural America*. (AGRI-PULSE, 2012)

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

Contrariando expectativas, os representantes da cadeia produtiva do etanol afirmaram estar conformados, já esperando esse desfecho. O atual presidente da NCGA, Garry Niemeyer, havia declarado, em setembro, que seria previsível o fim de tais incentivos e que a associação deveria focar seus esforços em orientar o Congresso para que possíveis mudanças no *RFS* não prejudicassem 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, vale destacar que obtiveram sucesso na implementação do E15 - mistura de 15% de etanol à gasolina. Conseguiram a aprovação da EPA em 2011 e, recentemente, no dia 17 de agosto de 2012, essa regulação foi sustentada pela Corte de Apelação do Distrito de Colúmbia (OPEU, 2012a).

A RFA afirmou que o fim da VEETC e da tarifa de importação não terá grande impacto, pois a indústria doméstica de etanol evoluiu, as 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 quatro 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 produ-

zir, a partir da biomassa, produtos que podem substituir ainda mais subprodutos do petróleo no mercado (RFA, 2011b).

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 ligadas ao etanol continuam em alta, com base nas perspectivas de duas empresas, a *Pacific Ethanol Corporation* e a *BioFuel Energy Corporation*. As razões para este fato residem nos mandatos de demanda (RFS).

Essas boas expectativas em relação ao mercado de ações foram reforçadas, durante o discurso do *State of the Union* de 2012, no qual Obama 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. Ressaltou que, há 30 anos, os produtores de milho atenderam ao pedido para promover fontes de energia renováveis, que o etanol hoje representa 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, de 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, possuem fortes vínculos com o etanol e estão atentos aos candidatos e suas posturas frente aos próximos desafios do setor.

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

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na última década, a política agrícola e energética dos Estados Unidos teve influência dos grupos econômicos com interesse na produção do etanol. A estratégia do lobby do etanol se revelou eficiente, uma vez que os lobistas convenceram os eleitores a votar em candidatos favoráveis à defesa do protecionismo, 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 benefícios setoriais.

No ano de 2011, houve questionamentos sobre os custos da concessão de subsídios ao setor. O governo Obama não renovou a tarifa secundária de importação e 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 ainda são beneficiados por meio de outros incentivos embutidos na Renewable Fuel Standard, e em leis protecionistas aprovadas pelos governos estaduais. Além disso, os lobistas do etanol estão preparando outras propostas para reverter essa situação, entre elas a pressão para os congressistas renovarem o crédito fiscal para incentivar a produção de etanol celulósico.

Outro foco é manter incentivos através da Farm Bill de 2012 que ainda não foi renovada. Apesar de ter sido aprovada no Senado e no Comitê da Agricultura da Câmara, ela não foi para votação por divergências, principalmente em relação aos cortes aos subsídios e ao SNAP (OPEU, 2012b e 2012c). A legislação expirou em setembro. Alguns programas já serão cortados e não auxiliarão as próximas colheitas. De todo modo, espera-se que a votação seja feita após as eleições (WASSON, 2012).

A expectativa de curto prazo é que a indústria estadunidense do etanol continue liderando o mercado agrícola internacional, aproveitando-se dos privilégios concedidos pela legislação do consumo obrigatório.

A atitude do governo americano em assumir compromissos futuros perante a 17ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-17), implicando em reduzir a emissão de gases poluentes, colabora para com o mercado internacional de biocombustíveis e valorizar o etanol como uma commodity.

Vale ressaltar que os políticos americanos continuam resistindo em atacar diretamente o protecionismo ao setor agrícola e energético do país. Na campanha em curso para a eleição presidencial de 2012, tanto o candidato à reeleição pelo Partido Democrata, Barack Obama, como o candidato Mitt Romney 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, principalmente em relação aos mandatos de demanda.

## 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](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](http://agri-pulse.com/Stabenow_Announces_Farm_Bill_Hearing_Schedule_02012012.asp#.TylbyuBd19B.facebook)> Acesso em: 1 fev. 2012.

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.

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\\_\\_i\\_n\\_1q-109446.html](http://www.biofuelsjournal.com/articles/irfa__iowa_e85_sales_up_27__i_n_1q-109446.html)> Acesso em: 24 mai. 2011.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio [MDIC], **Biocombustíveis – Álcool Combustível**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=999>> Acesso em: 12 jun. 2012.

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

CONSENTINO, Leandro. **Interesses organizados na cena internacional: o lobby do etanol**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo: FFLCH - USP, 2011.

CQ PRESS. First Street. Disponível em: <[firststreet.cqpress.com](http://firststreet.cqpress.com)>. Acesso em: 30 set. 2011.

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

HENRIQUE NETO, Sylvio. **Estratégias de defesa internacional do “ethanol commodity”: o duplo-lobby da UNICA no Brasil e nos Estados Unidos**. Monografia (Trabalho de conclusão de curso). Marília, SP: UNESP, 2010.

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.

LEWIS, Marlo. Ethanol Subsidies: Down But Not Out. **Human Events**. 26 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.humanevents.com/2012/01/26/ethanol-subsidies-down-but-not-out/>> Acesso em 26 jan. 2012.

MAGOSSI, Eduardo. Embaixador na OMC diz que contencioso contra

EUA é viável. Agência Estado. 28 outubro 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,embaixador-na-omc-diz-que-contencioso-contra-eua-e-viavel,268455,0.htm>>

MAPLIGHT. S. Amdt. 436 - To Repeal the Volumetric Ethanol Excise Tax Credit. Disponível em: <<http://maplight.org/us-congress/bill/112-s-782/987128/contributions-by-vote>> Acesso em: 16 jul. 2012.

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

NCGA. 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.

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.

OPEU. Observatório Político dos Estados Unidos. Corte de Apelação autoriza mistura de etanol E15. 20 Ago. 2012a. Disponível em: <<http://www.opeu.org.br/2012/08/20/corte-de-apelacao-autoriza-mistura-de-etanol-e15/>> Acesso em: 02 Out. 2012

\_\_\_\_\_. Câmara atrasa planos da nova Farm Bill. 01 Ago. 2012b. Disponível em: <<http://www.opeu.org.br/2012/08/01/camara-atrasa-planos-da-nova-farm-bill/>> . Acesso em: 02 Out. 2012

\_\_\_\_\_. Comitê de Agricultura da Câmara aprova Farm Bill. 12 Jul. 2012c. Disponível em: <<http://www.opeu.org.br/2012/07/12/comite-de-agricultura-da-camara-aprova-farm-bill/>>. Acesso em: 02 Out. 2012

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

RACHED, Alia Zahi. **Barreiras à Exportação do etanol brasileiro**. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Energia. São Paulo: EP /FEA / IEE/ IF - USP, 2011.

RFA. **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.

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

\_\_\_\_\_. **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

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](http://www.stabenow.senate.gov/?p=press_release&id=578)> 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.

UNICA. Apresentação Workshop Diplomacia Comercial do Etanol. Memorial da América Latina, 27 Set. 2012.

USDA. Statement from Agriculture Secretary Tom Vilsack on Votes to Undermine America's Renewable Energy Industry. Release No. 0259.11. Disponível em: <[http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2011/06/0259.xml&navid=NEWS\\_RELEASE&navtype=RT&parentnav=LATEST\\_RELEASES&edeployment\\_action=retrievecontent](http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?contentid=2011/06/0259.xml&navid=NEWS_RELEASE&navtype=RT&parentnav=LATEST_RELEASES&edeployment_action=retrievecontent)>

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.

WASSON, Erik. Dems hit House leaders over farm bill expiration. The Hill, 01 Out. 2012. Disponível em: <<http://thehill.com/blogs/on-the-money/economy/259447-dems-look-to-hit-house-leaders-as-farm-bill-expires>>. Acesso em: 02 de Out. 2012.

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](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint_secure_energy_future.pdf)> Acesso em: 15 jan. 2012.



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO  
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT  
INEU  
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS  
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS  
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE  
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES  
ON THE UNITED STATES