

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós- Graduação em Ciência Política

LEANDRO CONSENTINO

**Interesses organizados na cena internacional:
o lobby do etanol**

São Paulo
AGOSTO – 2011

Leandro Consentino

**Interesses organizados na cena internacional:
o lobby do etanol**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Prof^a Dr^a Maria Hermínia Tavares de Almeida, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Políticas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Hermínia Tavares de Almeida

São Paulo
AGOSTO – 2011

VERDADE

*A porta da verdade estava aberta,
mas só deixava passar
meia pessoa de cada vez.*

*Assim não era possível atingir toda a verdade,
porque a meia pessoa que entrava
só trazia o perfil de meia verdade.
E sua segunda metade
voltava igualmente com meio perfil.
E os meios perfis não coincidiam.*

*Arrebentaram a porta. Derrubaram a porta.
Chegaram ao lugar luminoso
onde a verdade esplendia seus fogos.
Era dividida em metades
diferentes uma da outra.*

*Chegou-se a discutir qual a metade mais bela.
Nenhuma das duas era totalmente bela.
E carecia optar. Cada um optou conforme
seu capricho, sua ilusão, sua miopia.*

Carlos Drummond de Andrade

WHAT A WONDERFUL WORLD

(...)

*I hear babies cry, I watch them grow
They'll learn much more, than I'll never know
And I think to myself, what a wonderful world*

Louis Armstrong

Agradecimentos

Essa dissertação de mestrado é o corolário de toda uma dedicação de mais de dois anos. Nessa caminhada, que começou muito antes e na qual aprendi a ser um pesquisador e um homem melhor, tenho muitos débitos de agradecimento os quais procurarei saldar nessas poucas linhas.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus por ter me permitido a vinda a este mundo em situação confortável o suficiente para realizar meus sonhos nesta vida, sem as agruras da fome, do frio e da necessidade.

Em seguida, agradeço aos meus pais, Francisco e Odete, que me ensinaram pacientemente o valor do caráter e do amor. Hoje, ele no Céu e ela na Terra, continuam a cuidar de mim, para que eu me mantenha firme no caminho da virtude, amparando-me nos erros e vibrando com meus progressos.

À minha irmã Denise e meus sobrinhos Leonardo e Amanda, sou grato pelos momentos de alegria e descontração e pelo exemplo de superação que mostram a cada dia em minha vida. São o elo entre o passado e o futuro, ao qual sempre estarei unido.

Aos amigos de Limeira, a cidade em que tive a felicidade de nascer, agradeço pelos momentos que partilhei e que, certamente, continuarei partilhando, os quais sempre remontam a momentos felizes. As primeiras e verdadeiras amizades fora da família são nosso primeiro contato com o mundo e sou muito grato àqueles amigos que desde cedo e até hoje permanecem comigo e me mostraram primeiro o valor da amizade. Obrigado Karol, Marcelo, Marina, Thiago, Vinícius e todos os outros que me ajudaram e ainda ajudam a ser uma pessoa melhor a cada dia!

Quando tive de deixar minha cidade e me mudar para São Paulo, eu o fiz com muita ansiedade, mas com muita insegurança. Minha sorte foi encontrar pessoas que me acolheram e a quem sempre pude recorrer nos momentos mais complicados e com quem sempre pude dar boas risadas nos mais alegres. Nesse bloco estão os amigos da Casa da Dona Marina, a família da T3-Fundão, os colegas de RI e os colegas do DCP.

Na Pensão da Dona Marina, onde passei os últimos sete anos de minha vida paulistana, aprendi o valor do companheirismo e tive a prova de que os desafios de começar uma vida longe de casa são mais suaves quando encontramos pessoas na mesma situação. Desejo que os amigos que fiz ali sejam muito felizes em suas mais diversas carreiras. Sempre lhes serei gratos.

Com relação aos meus amigos da turma que chamamos carinhosamente de T3-Fundão, tenho certeza que eles sabem o quanto são importantes pra mim. Quis o destino que cada um tomasse rumos distintos no sentido profissional e geográfico, mas jamais estaremos apartados afetivamente. Obrigado Bel, Erd, Google, Ivan, Lívia, Lucas, Luis, Samir e Vivian por terem me ensinado que amigos é a família que Deus nos permite escolher.

Agradeço também a todos aqueles que me deram e continuam dando a honra de sua amizade no curso de RI. Ao pessoal da USP da minha turma, bixos e veteranos e aos pessoal da PUC. Aos desenredistas e redevezes, com quem pratiquei e discuti a política para além da ciência. Ao pessoal da Secretaria - em especial a Fabi, o Nelson, a Gi, a Ana, a Wilma e a Cris - e a todos os professores e amigos que marcaram um importante período de minha vida.

Agradeço ao pessoal do DCP que tão bem me acolheu nos últimos anos. A todos os colegas, professores e a Raí, Vi, Léo, Ana e Márcia que sempre me ajudaram nos apuros do mestrado. Agradeço especialmente aos colegas do POLMET - Adla, Afoluke, Andreas, Camila, Cléber, Fred, Juliana, Lucas, Nadim, Rodrigo e os professores Leandro e Cristiane - por todas as valiosas sugestões e o cuidado com que leram meus escritos e ouviram minhas dúvidas.

Agradeço especialmente ao amigo Ivan, que participou comigo em todos os momentos mencionados - do IRI, DCP e Polmet -, e espero que possamos estar sempre compartilhando de bons momentos juntos tanto na vida acadêmica como na amizade.

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pelo apoio financeiro dado ao meu projeto, sem o qual ele não seria possível. Agradeço especialmente aos professores Wagner Mancuso e João Paulo Cândia Veiga não só pelos comentários críticos acerca de minhas idéias intelectuais, mas pela participação em minha banca de qualificação, a qual foi decisiva para este trabalho. Valiosos também foram os apontamentos dos Professores Amâncio Oliveira e Janina Onuki em suas disciplinas e, por isso, merecem meu agradecimento.

Por fim, mas de forma alguma menos importante, um agradecimento muito especial a dois professores que extravasaram a mera função de educadores - a qual exercem de maneira brilhante - e se tornaram verdadeiros mestres ao me ensinarem e me auxiliarem nos caminhos da vida. Obrigado caro professor Jacques Marcovitch (e suas fieis escudeiras Noda e Vera) e muito obrigado, minha orientadora e, se me permite, grande amiga e mestra, professora Maria Hermínia Tavares de Almeida.

Interesses organizados na cena internacional: o lobby do etanol

RESUMO

O objetivo central da dissertação é o de estudar a atuação e a mobilização dos interesses organizados nacionais no cenário internacional, um tema ainda incipiente de estudos na ciência política brasileira. Para tanto, analisaremos o processo de internacionalização conduzido pela maior associação representativa do setor sucroalcooleiro: a União da Indústria da Cana de Açúcar (UNICA).

Desde 2006, a UNICA vem empreendendo um importante processo de atuação no exterior com a abertura de escritórios especializados em Washington (2007) e Bruxelas (2008), além da celebração de um convênio com a agência governamental Apex-Brasil (também em 2008). Nesse sentido, acreditamos que estas iniciativas estão ligadas a uma presença crescente da agroindústria canavieira do Brasil no mundo, a qual tem demandado cada vez mais ações de representação e defesa de interesses no plano internacional.

Neste estudo adotaremos uma perspectiva teórica ancorada na literatura acerca da análise dos grupos de interesse, principalmente em suas abordagens de *foreign lobbying*, que compreendem os mecanismos de penetração nos mercados-alvo e de atuação desses grupos nas instituições políticas destes respectivos estados, encarregadas da regulação desta atividade. Ademais, faremos uso, de maneira subsidiária, da literatura que discute os fundamentos e desdobramentos atuais do mercado de etanol de cana no Brasil e no mundo.

Esta análise possibilitará um mapeamento das atividades da organização, permitindo a aferição de um conhecimento mais acurado para nossa pesquisa acerca de tal objeto. Para tanto, o trabalho será conduzido essencialmente por meio do exame de marcos regulatórios do setor no Brasil e nos principais mercados de etanol, notícias, artigos acadêmicos e não-acadêmicos, documentos internos da UNICA acerca do processo e declarações dos principais atores do processo.

Palavras Chaves: *Política Comercial; Indústria da Cana-de-açúcar Brasileira; Interesses organizados; Influência; Internacionalização*

Organized interests at the international level: the ethanol's lobbying

ABSTRACT

The objective of the thesis is to study the performance and mobilization of national organized interests on the international arena, a still incipient theme in Brazilian political science studies. Thus, we will analyze the internalization process conducted by the largest representative association of the sugarcane sector: UNICA – Union of Sugarcane Industry.

Since 2006, UNICA has been undertaking a great process of performance abroad with the opening of specialized offices in Washington (2007) and Brussels (2008) in addition to the signature of an agreement with Apex-Brasil (also in 2008). We therefore believe that these initiatives are linked to an increased presence of agribusiness Brazil's sugarcane in the world, which has increasingly demanded representation and advocacy actions toward the international level.

In this study, we will adopt a theoretical perspective grounded in the literature about interest groups analysis, specifically in foreign lobbying approach which seeks to understand the mechanisms of penetration in target markets and the performance of those groups in these states political institutions, engaged on this activities regulation. Furthermore, we will utilize, on a subsidiary way, the literature that discusses the sugarcane ethanol fundamentals and current market developments in Brazil and all over the world.

This analysis will allow mapping the organization activities in the last years, leading us to a more accurate knowledge about our object research. For this intent, the work will be conducted primarily by through the examination of: i) regulatory frameworks governing the sugarcane sector in Brazil and in the main markets, ii) news, iii) academic articles and books, iv) non-academic literature, v) UNICA documents and organization officers declarations.

Key words: *Trade policy; Brazilian Sugarcane industry; organized interests; Influence; Internationalization*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Capítulo 1. Aspectos conceituais sobre a internacionalização da União da Indústria da Cana de Açúcar (UNICA)	17
1.1. Introdução à questão de pesquisa e objetivos	17
1.2. Os grupos de interesse ligados à política comercial na arena internacional: teorias e mecanismos de ação	19
1.3. O modelo teórico de análise proposto para o caso da UNICA	26
Capítulo 2. O universo de análise: a representação institucional do setor sucroalcooleiro no Brasil	31
2.1. O setor sucroalcooleiro no Brasil	32
2.2. A representação institucional no setor sucroalcooleiro do Centro-Sul brasileiro: o caso da UNICA	41
Capítulo 3. A internacionalização da UNICA em um modelo híbrido reativo/de recursos	50
3.1 O mercado internacional de etanol.....	52
3.1.1. O mercado de etanol nos Estados Unidos da América	55
3.1.2. O mercado de etanol na União Européia	61
3.1.3. O mercado de etanol em outros estados e regiões	64
3.2 A atuação da UNICA no mercado internacional de etanol.....	68
3.2.1 Vertente de recursos	71
3.2.2 Vertente reativa	84
Capítulo 4. Considerações finais: desafios futuros para o setor sucroalcooleiro e uma nova agenda de pesquisa	94
4.1 Certificações de Sustentabilidade	95
4.2 Choque de oferta	99
4.3 Conclusões	101
Referências	105

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

FIGURAS

Figura 1. Mapa da produção sucroalcooleira no Brasil	47
Figura 2. Mandatos de mistura e políticas públicas para o uso de etanol em 2008.....	54
Figura 3. Rede de postos de combustível que fornecem etanol nos EUA.	60
Figura 4. Cadeia de produção de etanol: do mercado doméstico brasileiro ao mercado internacional	68
Figura 5 e 6. Inserções comerciais da UNICA em veículos de mídia norte-americanos e europeus.	83
Figura 7. Iniciativas de Sustentabilidade para Biocombustíveis.	96

GRÁFICOS

Gráfico 1. Produção de Etanol de cana-de-açúcar no Brasil em bilhões de litros.....	37
Gráfico 2. Evolução da Frota (unidades) e das Vendas (%) de Veículos Flexíveis	38
Gráfico 3. Produção Mundial de Etanol em 2008	53

QUADROS

Quadro 1. Interação entre os modelos de lobbying estrangeiro e os mecanismos de ação	27
Quadro 2. Prioridades e Estratégias atuais da UNICA (UNICA, 2010)	44
Quadro 3. Modelo Híbrido Reativo/de Recursos na análise do comportamento da UNICA no cenário internacional.	71
Quadro 4. Estratégia Tecnocrata e seu curso de ação	72
Quadro 5. Conferências com participação, realização e divulgação da UNICA.....	73
Quadro 6. Relatórios elaborados ou divulgados pela UNICA	74

Quadro 7. Visitas da comunidade acadêmica estrangeira a usinas e à UNICA	75
Quadro 8. Estratégia <i>Grassroot</i> e seu curso de ação	77
Quadro 9. Participações e organizações de cúpulas pela UNICA.....	78
Quadro 10. Organização e condução de visitas de ONGs e jornalistas a usinas e à UNICA	80
Quadro 11. Campanhas de mídia, promoções em postos de combustível e inserções em eventos esportivos.....	81
Quadro 12. Intermediação de Petições on-line e mensagens aos órgãos decisórios	83
Quadro 13. Estratégia de Acesso ao Poder e seu curso de ação.....	85
Quadro 14. Visitas e Reuniões com autoridades políticas	86
Quadro 15. Campanhas de mídia e painéis em órgãos decisórios.....	87
Quadro 16. Confecção e divulgação de notas oficiais / Apelação a mecanismos de solução de controvérsias.....	88
Quadro 17. Iniciativas e políticas apoiadas e divulgadas pela UNICA	89
Quadro 18. Estratégia de Construção de Coalizões e seu curso de ação	90
Quadro 19. ONGs e outras associações de representação de interesse aliados à UNICA	91
Quadro 20. Entes subnacionais, nacionais, supranacionais, partidos e órgãos políticos aliados à UNICA.....	92

TABELAS

Tabela 1 - Destinos das exportações de etanol do Brasil (2008).....	39
Tabela 2. Grupos empresariais sucroalcooleiros no Centro-Sul do Brasil: produção e participação no mercado brasileiro de etanol em 2007.....	40
Tabela 3. Demanda Mundial Potencial Atual de Etanol em bilhões de litros (2007).....	52
Tabela 4. Exportações brasileiras de etanol em m ³	94

ÍNDICE DE SIGLAS

- ABFA – *Advanced Biofuels Association* (Associação de Biocombustíveis Avançados)
- ACFC – *Alabama Clean Fuels Coalition* (Coalizão para Biocombustíveis Limpos do Alabama)
- AFBF – *American Farm Bureau Federation* (Federação das Associações Rurais)
- AIAA – Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo
- ALDE – Aliança de Liberais e Democratas para a Europa
- AMCHAM – *American Chamber* (Câmara Americana de Comércio Brasil-EUA)
- AMI – *American Meat Institute* (Instituto Americano da Carne)
- ANFAVEA – Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores
- ANP – Agência Nacional do Petróleo
- Apex-Brasil – Associação de Promoção de Exportações e Investimentos do Brasil
- BEFSCI – *Bioenergy and Food Security Criteria and Indicators* (Critérios e Indicadores para Bioenergia e Segurança Alimentar)
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BLCAO – *Biofuels Life Cycle Assessment Ordinance* (Ordenação para Certificação de Ciclo de Vida dos Biocombustíveis)
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAFTA – *Central America Free Trade Area* (Área de Livre Comércio da América Central)
- CARD – Centro de Agricultura e Desenvolvimento Rural
- CBI – *Caribbean Basin Initiative* (Iniciativa da Baía Caribenha)
- CEI – *Competitive Enterprise Association* (Associação para a Empresa Competitiva)
- CNAL – Conselho Nacional do Álcool
- CENAL – Comissão Executiva Nacional do Álcool
- CEPAAL – Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool
- CIMA – Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool
- COP – *Conference of the Parties* (Conferência entre as partes)
- CSBP – *Council on Sustainable Biomass Production* (Conselho para Produção Sustentável de Biomassa)
- CTC – Centro de Tecnologia Canavieira
- DNC – Departamento Nacional de Combustíveis

EISA – Energy Independence and Security Act (Lei de Independência e Segurança Energética)

EPA – *Environmental Protection Agency* (Agência de Proteção Ambiental)

ESALQ-USP – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo

EUA – Estados Unidos da América

ETS – *Emission Trading System* (Sistema de Comércio de Emissões)

FAO/ONU – *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)

FAPRI – *Food and Agricultural Policy Research Institute* (Instituto de Pesquisa sobre Política Agrícola e Alimentar)

FENASUCRO – Feira Internacional da Indústria Sucroalcooleira

GAO – *Government Accountability Office* (Escritório Governamental de *Accountability*)

GBEP – *Global Bioenergy Partnership* (Parceria Global pela Bioenergia)

IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILUC – *Indirect Land Use Changes* (Mudanças no uso indireto da terra)

INT – Instituto Nacional de Tecnologia

ISCC – *International Sustainability & Carbon Certification* (Sustentabilidade Internacional e Certificação de Carbono)

IUCN – *International Union for Conservation of Nature* (União Internacional pela Conservação da Natureza)

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MTBE – Metil Tércio Butil Éter

NGCA – *National Corn Growers Association* (Associação Nacional de Plantadores de Milho)

PLANT – *Partners for the Land & Agricultural Needs of Traditional Peoples* (Parceiros pelas Necessidades Agrícolas e Fundiárias dos Povos Tradicionais)

Pró-Alcool – Programa Nacional do Alcool

PSI – Programa Setorial Integrado

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

RFA – *Renewable Fuels Association* (Associação de Produtores de Combustíveis Renováveis)

RFS – *Renewable Fuel Standard* (Padrão de Combustíveis Renováveis)

RTFO – *Renewable Transport Fuel Obligation* (Obrigação de Combustíveis Renováveis para Transporte)

SADC – *South Africa Development Community* (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)

SIAESP – Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo enquanto

SIFAESP – Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de São Paulo

SOPRAL – Sociedade dos Produtores de Açúcar e Alcool de São Paulo

UNICA – União da Indústria da Cana-de-Açúcar

UE – União Européia

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFU – Universidade Federal de Uberlândia

UnB – Universidade de Brasília

UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Secretaria de apoio da Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas)

UNICAMP – Universidade de Campinas

USDA – *United States Department of Agriculture* (Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América)

USP – Universidade de São Paulo

WIREC – *Washington International Renewable energy Conference* (Conferência Internacional para Energias Renováveis de Washington)

WITA – Washington International Trade Association

INTRODUÇÃO

O objetivo central desta dissertação é estudar a atuação e a mobilização dos interesses organizados nacionais no cenário internacional, uma área ainda incipiente de estudos na Ciência Política brasileira. Para tanto, conduziremos um estudo exploratório acerca do processo de internacionalização conduzido pela maior associação representativa do setor sucroalcooleiro: a União da Indústria da Cana de Açúcar (UNICA).

Em primeiro lugar, sabemos que o crescimento econômico observado na primeira década do século XXI, em grande medida advindo dos chamados “países emergentes”, desencadeou uma aceleração da demanda global por energia. Assim, dada a ameaça de escassez dos combustíveis fósseis, alguns países e blocos têm buscado alternativas energéticas renováveis como é o caso dos biocombustíveis em geral e do etanol em especial.

Desde 2006, a UNICA vem empreendendo um importante processo de atuação no exterior com a abertura de escritórios especializados em Washington (2007) e Bruxelas (2008), além da celebração de um convênio com a agência governamental Apex-Brasil (também em 2008). Nesse sentido, acreditamos que estas iniciativas estão ligadas a uma presença crescente da agroindústria canavieira do Brasil no mundo, a qual tem demandado cada vez mais ações de representação e defesa de interesses no plano internacional.

Neste estudo adotaremos uma perspectiva teórica ancorada na literatura acerca da análise dos grupos de interesse, principalmente em suas abordagens de *foreign lobbying*, que compreendem os mecanismos de penetração nos mercados-alvo e de atuação desses grupos nas instituições políticas destes respectivos estados, encarregadas da regulação desta atividade. Ademais, faremos uso, de maneira subsidiária, da literatura que discute os fundamentos e desdobramentos atuais do mercado de etanol de cana no Brasil e no mundo.

Assim, no capítulo inicial, buscaremos revisar a literatura acerca da formação e atuação dos grupos de interesse no âmbito externo, examinando as modernas teorias concernentes ao *lobbying* internacional e estrangeiro, além de seus mecanismos de penetração e atuação em mercados internacionais. Esta revisão permitirá o esboço do quadro teórico-analítico que pretendemos desenvolver em nossa dissertação, por meio do exame dos dados levantados na pesquisa.

Já no capítulo 2, dedicaremos uma seção ao universo de análise sobre o qual nos debruçaremos neste trabalho, qual seja a representação institucional no setor sucroalcooleiro do Brasil. Para tanto, buscaremos traçar antes um breve panorama histórico acerca dos momentos dessa indústria no país, desde o Pró-Álcool até o momento atual. Em seguida, trataremos de reproduzir a evolução da representação institucional do setor, a fim de justificar a escolha do caso da UNICA como o mais indicado para nossa análise e estudá-lo de maneira mais aprofundada.

Esta segunda subseção do capítulo está ligada à compreensão do papel da UNICA enquanto maior organização de representação de interesses no setor sucroalcooleiro a partir de sua formação e liderança no Centro-Sul brasileiro, sendo esta a região responsável pela parcela mais expressiva da produção de cana-de-açúcar – e de seus principais subprodutos, sendo as principais o açúcar e o etanol – no novo crescimento registrado pelo setor pós-desregulamentação, já em meados dos anos 2000. As origens, o desenho institucional e o funcionamento da entidade e seu papel no setor sucroalcooleiro serão objeto de nossa atenção criteriosa nesta parte do trabalho.

Assim, a literatura que examinaremos nesta seção estará mais referenciada em estudos de economia agrícola e administração ligada ao mercado de etanol de cana no Brasil e no mundo, sua organização interna e suas negociações no âmbito internacional - o que nos possibilitará um conhecimento mais acurado acerca desta atividade basilar em nossa pesquisa para então avançar ao próximo capítulo.

Para compor o capítulo 3, trataremos primeiramente do comércio internacional de etanol de cana-de-açúcar, apontando as principais questões que permeiam os mercados europeu e norte-americano, dando ênfase às políticas públicas recentemente aprovadas por estas regiões no âmbito das energias renováveis

Em seguida, buscaremos analisar os dados mais substantivos da pesquisa - tais como os relatórios internos da organização, as entrevistas feitas com altas autoridades do setor, e trabalhos acadêmicos mais aprofundados sobre o tema – a luz da literatura já revisada no capítulo anterior. Nosso método de trabalho para tal empreitada consistiu, na análise de relatórios internos da UNICA, em declarações dos atores do processo como os dirigentes da organização, os responsáveis pelos escritórios no exterior, presidentes de empresas associadas.

Neste capítulo buscaremos o mapeamento e a classificação das iniciativas de *lobbying* conduzidas pela UNICA tanto no que tange à penetração nos mercados-alvo como em sua atuação já no interior deles. Desse modo, a mobilização da literatura sobre

lobbying internacional e sobre a influência dos grupos de interesse sobre a política comercial na arena interna será de grande valia para a compreensão deste fenômeno.

Será por meio desta literatura que pretendemos construir um arcabouço suficiente para explicar as ações da entidade nas regiões estudadas, a fim de fornecer um estudo sistemático sobre a maneira como esta age frente a diferentes perfis de tomadores de decisão, diferentes estruturas institucionais e diferentes tipos de política a que almeja.

O capítulo 4 encerra a dissertação levantando questões para futuros pesquisadores desta área e buscando mapear as implicações teóricas e práticas de nosso estudo e apontar algumas limitações da atual estratégia da UNICA, a fim de que se constitua uma agenda de pesquisa no plano da mobilização dos interesses organizados na arena internacional, ainda tão incipiente na ciência política brasileira.

Capítulo 1. Aspectos conceituais sobre a internacionalização da União da Indústria da Cana de Açúcar (UNICA)

1.1. Introdução à questão de pesquisa e objetivos

Com o fim da Guerra Fria e o advento do que se convencionou chamar de globalização econômico-financeira, novos atores, para além dos estados e das organizações internacionais, incrementaram sua participação no cenário internacional. A relevância destes novos atores revolucionou a análise das relações internacionais por meio da emergência de paradigmas, como, por exemplo, o Neo-Institucionalismo e o Construtivismo, que privilegiavam um foco mais abrangente do que o tradicional Realismo – restrito apenas às ações dos estados.

Alguns importantes estudiosos do paradigma de análise neo-institucionalista das Relações Internacionais - tais como Keohane & Nye (1971) e Bull (1977) - demonstram um papel crescente desses atores não-estatais na configuração político-econômica mundial. Dentre esses atores, destaca-se a emergência de organizações de representação e defesa de interesses que, por meio da internacionalização de suas pautas e de seus discursos, têm buscado influenciar as políticas públicas de outros estados, com vistas à maximização de seus objetivos gerais ou específicos (Grewal, 2008).

Um dos fenômenos recentemente reportados na literatura tem sido a iniciativa de algumas associações de representação e defesa de interesses agrícolas – *farm associations* – em trilharem o mesmo caminho que as associações de negócios – *business associations* – empreenderam na década anterior, rumo à internacionalização de suas demandas e agendas (Skogstad, 2008). Neste sentido, o presente trabalho utiliza o conceito “internacionalização” como um processo de incursão de determinado setor ao exterior com dois objetivos principais.

O primeiro deles seria o de promoção de seu principal produto ou serviço por meio de ações comerciais, de *marketing* e até fomentando estudos técnicos baseados em pesquisas científicas que favoreçam seus interesses. O segundo intento seria o de influenciar o processo de políticas públicas nos potenciais mercados consumidores, com vistas à criação de institutos que favoreçam o surgimento de uma demanda pelo produto ou serviço, a qual não seria criada espontaneamente na ausência de tais ações.

Esta definição está ancorada em estudos fundamentais da literatura que utiliza o conceito de *foreign lobbying* – denominado em nosso trabalho como *lobbying* estrangeiro - os quais buscam explicar as razões pelas quais um estado ou entidade empreendem uma defesa de interesses em nível internacional e de quais mecanismos lançam mão para conseguir seus objetivos. A escolha do caso da União da Indústria da Cana de Açúcar (UNICA) decorre de essa entidade ter iniciado sua incursão no mercado externo em 2006 e já ter obtido resultados práticos e relevantes para o setor que representa.

Nosso objetivo será, assim, analisar como a maior associação representativa em produção absoluta de etanol do setor sucroalcooleiro no Brasil – a UNICA- vem empreendendo sua internacionalização com relação ao etanol¹ por meio de duas importantes iniciativas conjugadas. A primeira delas seria a instalação de escritórios internacionais em Washington (capital dos EUA) e Bruxelas (sede da União Européia), especializados em promoção comercial e representação e defesa de interesses (*advocacy* ou *lobbying*).

A segunda iniciativa estaria ligada à assinatura e renovação de um projeto com a agência do governo brasileiro Apex-Brasil para promoção da imagem do etanol de cana-de-açúcar em outros países, por meio de, em articulação com esses escritórios internacionais, ações de comunicação, fomento e divulgação de estudos técnicos, suporte a delegações estrangeiras interessadas em vir ao Brasil conhecer o processo de produção do biocombustível, participação em foros de discussão relacionados à bioenergia, entre outros mecanismos.

Em suma, neste trabalho analisaremos *como se dá o processo de internacionalização dos interesses organizados da União da Indústria da Cana de Açúcar, ou seja, quais as estratégias e os canais de acesso de que se valem tais interesses em sua atuação externa desde a penetração até a atuação em outras regiões/países.*

Para respondermos a essa questão, balizaremos este trabalho na análise dos seguintes materiais: i) a literatura secundária acerca de grupos de interesse no cenário internacional; ii) a literatura secundária acerca da evolução do setor sucroalcooleiro no Brasil, de sua representação institucional e do mercado de etanol de cana-de-açúcar

¹ É importante notar que, a despeito de a UNICA representar o setor da cana de açúcar como um todo, ou seja, açúcar e etanol, nosso trabalho se debruçará apenas no setor de etanol, uma vez que o açúcar já é uma commodity e, em tese, não deve encontrar barreiras a sua comercialização internacional que justifiquem ações como as empreendidas para com o biocombustível.

brasileiro e mundial; iii) os marcos regulatórios e dispositivos legais do setor sucroalcooleiro no Brasil e nos mercados-chave; iv) documentos e relatórios internos da UNICA e de suas associados; v) artigos acadêmicos e não-acadêmicos sobre o processo de internacionalização da UNICA e do setor sucroalcooleiro; vi) sítios oficiais, setoriais e da imprensa que tratem sobre a evolução do setor e variáveis quantitativas e qualitativas e vii) anuários estatísticos sobre o setor e setores correlatos (como o automotivo), entre outras fontes.

Desse modo, a tarefa deste primeiro capítulo será revisar a bibliografia acerca desses tópicos, situando a contribuição do trabalho em meio ao debate dos paradigmas que reivindicam a tarefa de explicar o comportamento desses atores neste cenário.

1.2. Os grupos de interesse ligados à política comercial na arena internacional: teorias e mecanismos de ação

Antes de tudo, é fundamental esclarecermos a diferença entre as terminologias grupos de interesse, interesses organizados e *lobbying*. Os dois primeiros termos dizem respeito aos atores sociais - sendo os grupos os mais estruturados - que influenciam o processo político para realizar seus objetivos, eximindo-se de participar, contudo, do processo eleitoral e, portanto, não se confundindo com partidos políticos (Pasquino, 1985).

Já o *lobbying* - conhecido no Brasil simplesmente como lobby - é o nome genérico que se dá ao mecanismo de que se valem os atores sociais supracitados para influenciar os legisladores, os burocratas a opinião pública ou quaisquer outros atores que participem da formulação, decisão ou implementação das políticas públicas.

Ademais, de acordo com Bobbio et alli (1992), a atuação dos lobbies descortina-se de duas maneiras: aberta e oculta, com suas respectivas subdivisões internas. Nosso trabalho se concentrará na atuação aberta dos lobbies, sendo a atuação oculta um fenômeno privado que beira a ilicitude - com práticas como ameaças, nepotismo e clientelismo - e, portanto, de difícil mensuração para fins de pesquisa.

Isto posto, um bom ponto de partida indicado para uma revisão sobre o papel dos grupos de interesse e a prática de *lobbying* na esfera externa é o capítulo de Thomas (2004) sobre o *lobbying* internacional e transnacional. O autor divide tais categorias de modo a classificar na primeira toda relação de defesa de interesses que se dá entre

estados e na segunda, aquelas que dizem respeito à relação travada entre as entidades da sociedade civil.

Com base no trabalho deste autor, podemos afirmar que a literatura sobre *lobbying* internacional (entre estados) e *lobbying* transnacional (entre organizações da sociedade civil) se subdivide em relação aos atores que praticam o lobby - fontes – que podem ser organizações de caráter específico ou organizações de caráter geral e aqueles que o recebem - alvos - que poder ser estados e/ou organizações internacionais.

Do ponto de vista dos alvos, alguns autores mostram que os estados seriam hoje mais permeáveis aos interesses transnacionais (Morss, 1991; Keck & Sikkink 1998), a despeito da oposição de alguns teóricos realistas das relações internacionais, para quem o estado continua a ser o único ator relevante no sistema internacional. Para as organizações internacionais, a interdependência econômica calcada nos interesses transnacionais é mais evidente, com grande destaque para as organizações de caráter regional como a Apec e a União Européia².

Já em relação às fontes, Thomas as diferencia entre organizações de caráter geral e de caráter específico. No caso das organizações de caráter geral, o foco está em grandes questões culturais e religiosas e os interesses são mais difusos. Com relação às organizações de caráter específico, o autor enuncia os temas de interesse que da agenda internacional para desenvolver o conceito de organizações de caráter específico por focalizar um desses grandes temas como meio ambiente, direitos humanos ou direitos da mulher.

Apesar da utilidade da nomenclatura “alvos” e “fontes” trazida por esta literatura, observamos uma limitação no que diz respeito à operacionalização do conceito e nos mecanismos de *lobbying*. Os conceitos de *lobbying* internacional e transnacional não nos permitem a visualização de como se comportam os atores e de quais estratégias eles dispõem, na medida em que são mais descritivos que analíticos.

Nesse sentido, uma literatura mais específica que deve ser privilegiada neste trabalho é aquela acerca do lobby estrangeiro – *foreign lobbying* – a qual se debruça sobre a especificidade da defesa de interesses em territórios fora dos limites do estado de origem e analisa as motivações e estratégias de ação nesta arena.

² O próprio livro-texto de Thomas (ibidem) traz na seção 11.4 uma análise que se debruça apenas sobre representação de interesses na União Européia.

Tendo emergido na década de 1980 e valendo-se de estudos focalizados principalmente no caso norte-americano, possuía, em seu início, um forte viés normativo e calcado em conclusões pouco profundas a partir de correlações estatísticas fracas, como podemos observar em Mathias (1981), Koo (1985), Pastor (1987) e Hilman & Ursprung (1988). Estes trabalhos – a despeito de sua parca qualidade metodológica – são os primeiros a mobilizarem o conceito de lobby estrangeiro, razão pela qual acreditamos ser interessante o conhecimento, ainda que resumido, de seu conteúdo.

No primeiro deles, Mathias busca correlacionar a importância do apoio de organizações domésticas de caráter étnico- o chamado nível doméstico - ao sucesso das iniciativas de lobby estrangeiro, mormente àquelas ligadas à política comercial. O autor mostra a ação de lobistas chineses e coreanos nos EUA e conclui que pouco poderiam alcançar sem o apoio massivo de alianças internas.

Apesar das conclusões serem interessantes, o trabalho de Mathias resta prejudicado pelo aspecto quase memorialista com que o autor conduz seu trabalho, sendo ele um Senador dos EUA a descrever o que observava no Parlamento, pouco atento ao rigor científico.

Já no artigo de Koo, o autor apresenta uma correlação positiva entre a efetividade do lobby estrangeiro e a diversidade político-ideológica dos contatos políticos a depender de cada matéria. Infelizmente, as conclusões são incapazes de apontar para uma teoria abrangente devido ao baixo número de observações.

Pastor envereda por um caminho ainda menos científico ao enumerar, de maneira bastante normativa, as características necessárias à efetividade do lobby estrangeiro, a saber: “diplomacia de punhos de renda”, ativismo, visibilidade e contatos. Como se pode observar, as variáveis são pouco operacionalizáveis e de difícil mensuração, tornando o trabalho igualmente difícil de ser replicado.

Por fim, Hilman & Ursprung apresentam o melhor trabalho desta primeira fase de estudos sobre o tema, apresentando uma correlação positiva entre aumento do lobby estrangeiro e aumento do total de exportações. Esta correlação envolveria a barganha por tarifas menores travada no âmbito do Congresso americano, resultando na óbvia relação entre a proporção de esforços de lobby por tarifas menores resultar em um aumento das exportações.

Os autores, contudo, não se atém às formas como esse lobby estrangeiro opera ou que alianças realiza no âmbito do parlamento, empobrecendo, nesse aspecto conceitual, a análise proposta.

Assim, após essa fase embrionária, de caráter mais normativo que, o estudo mais sistemático sobre a prática de lobby estrangeiro aparece em 1990 com o trabalho de Husted (1991) em que o autor desenvolve um modelo que correlaciona o lobby estrangeiro à redução tarifária de determinados produtos usando como referência o mercado norte-americano.

A grande contribuição deste estudo reside, para além de sua tese central, na primeira tentativa de conceituar o lobby estrangeiro cientificamente por meio de suas funções, dividindo-o em sete atividades-chave: i) informação (prospecção e distribuição de dados e indicadores econômicos e sociais); ii) promoção de exportações e investimentos; iii) consultorias políticas (prospecção e análise de políticas públicas nos estados-alvo e desenho de estratégias para alterar tais políticas); iv) representação legal no governo em determinadas instâncias; v) formulação direta de políticas junto aos órgãos deliberativos e vi) outras atividades.

Diante da sistematização proposta por Husted, o conceito de lobby estrangeiro ganha mais substância ao ser replicado em estudos como o de Grossman & Helpman (1992), no qual os autores apontam para um modelo teórico analiticamente sofisticado para provar a existência de influência nas políticas públicas por parte de organismos estrangeiros mediante financiamento de campanhas eleitorais³.

Os trabalhos de Husted e Grossman & Helpman acabaram por influenciar uma nova geração de autores que têm explorado a idéia de lobby estrangeiro em estudos regionais e setoriais. Um bom exemplo dessa tendência é o trabalho de Jobst (2002) que visa analisar o lobby dos países latino-americanos nos Estados Unidos e cujas conclusões apontam para três principais objetivos daqueles neste país: i) políticas favoráveis a seu produto ou serviço, ii) redução de tarifas sobre o mesmo e iii) alterar os gostos do consumidor sobre ele.

³ A tese central desses autores resulta, na verdade, de uma variação da tese de Magee, Brock & Young (1989), que fazem menção a pagamentos *a posteriori*. Nesse caso, seria impossível, contudo, medir de forma satisfatória a verdadeira função do lobby no processo.

A grande evolução nestes trabalhos vem com o estudo de Kim (1999), em que, após analisar as interações entre mais de cinquenta estados⁴, o autor propõe três modelos distintos de explicação para o lobby estrangeiro: o modelo reativo, o modelo de recursos e o modelo normativo. As diferenças que determinam a ocorrência destes três tipos de influência externa estão ligadas às motivações dos países que empreendem tais iniciativas e, portanto, dotam o conceito de um maior grau de sofisticação.

O primeiro modelo, reativo, apresenta a idéia de que determinado país ou organização realiza a atividade de lobby fora de suas fronteiras para responder – ou reagir – a determinadas políticas ou ações do estado-alvo. Contudo, o autor propõe que poderia haver dois tipos de resposta frente a uma determinada ocorrência: uma primeira que seria racional e baseada em uma clara estratégia de ação e uma segunda meramente passivo-reflexiva que levaria a uma reação qualquer.

Uma estratégia de tipo mais reativa demanda a contratação de representantes – enviados da fonte ou nacionais do alvo - por parte do estado/organização lobista, a depender da questão sobre a qual se debruçam⁵. Ademais, o autor demonstra que, a despeito de uma estratégia de antecipação se provar mais eficiente para aprovar determinadas medidas, a maioria dos estados e organizações opta pela estratégia da reação por ser menos custosa e evitar atritos desnecessários.

Dessa forma, o modelo não se limita à ocorrência de um evento, mas observa uma significativa correlação entre a entrada de uma questão na agenda política de um estado ou organização e a quantidade dos esforços envidados pelos promotores do lobbying. Seu foco estaria, assim, atrelado a demandas mais pontuais e de curto prazo.

O segundo modelo proposto por Kim é o chamado modelo de recursos, no qual os atores estarão mais propensos a se lançarem à prática de determinado *lobbying* estrangeiro quanto mais recursos financeiros e/ou informacionais possuírem. O foco deste modelo seria mais voltado a demandas de longo prazo, o que implicaria em uma estratégia de *lobbying* mais perene e institucionalizada ao invés de simplesmente responder a estímulos exógenos.

⁴ Embora o autor se atenha ao *lobbying* conduzido por estados, entendemos que, á exceção do terceiro modelo, sua tipologia pode ser livremente aplicada às organizações, sem prejuízo para o entendimento e a validade da pesquisa.

⁵ O autor diz que lobistas provenientes do estado-alvo são mais utilizados por possibilitarem maior trânsito e melhor conhecimento do ambiente que se deseja influenciar.

Nesse sentido, haveria uma espécie de mecanismo de minimização de danos⁶ quanto ao surgimento de certos itens indesejáveis ao promotor do *lobbying* na agenda política a ser negociada. Em outras palavras, enquanto o *lobbying* feito nos parâmetros do modelo reativo se daria *ex-post* às suas pautas, o *lobbying* engendrado no modelo de recursos se daria *ex-ante*.

Por fim, o autor menciona um terceiro tipo de modelo que pressupõe que a conduta da organização na prática do *lobbying* estrangeiro seja condicionada pelos valores e signos culturais e institucionais da região de origem e sua capacidade de adaptação ao estado-alvo. Nesse sentido, no modelo denominado normativo, as instituições políticas centralizadas envidariam esforços de *lobbying* em nível igualmente centralizado, focando os órgãos executivos, ao passo que as instituições mais descentralizadas e pluralistas mirariam o Congresso, a mídia e a sociedade civil.

Cabe observar que, ao passo que os dois primeiros modelos são bastante úteis para analisar as organizações de todo o tipo, acreditamos que o modelo normativo não seria de grande valia para o tipo de ator que se pretende observar neste trabalho - como as organizações de representação de interesses.

A uma organização como a UNICA, a centralização imposta pelo poder financeiro dos maiores grupos – em detrimento do eventual pluralismo em que podem enveredar, por exemplo, os estados – determina o impedimento de comunicação com a sociedade civil e o Congresso que, na prática, inexistem.

Dessa maneira, os dois modelos de Kim trazem uma contribuição bastante importante para respondermos às motivações implícitas no movimento das organizações de representação e defesa de interesses sobre a arena internacional. Assim, a lacuna que faltaria para preencher seria a de encontrar um estudo para analisar os mecanismos utilizados pelas organizações na literatura sobre o lobby estrangeiro.

Para tanto, privilegiaremos o trabalho de Moon (1988) que propõe quatro abordagens utilizadas pelos operadores de lobby estrangeiro, sendo as duas primeiras mais voltadas ao contato com os órgãos decisórios e as duas últimas mais ligadas ao ativismo na sociedade civil:

⁶ Kim evita falar em prevenção, pois não vê essa capacidade no *lobbying* estrangeiro.

- (i) A abordagem de acesso ao poder que impõe à organização de representação de interesses estrangeira a observação de cinco estágios essenciais: i) obtenção de atenção dos *policymaker*; ii) interação não ameaçadora com estes; iii) construção de um canal permanente de acesso a eles; iv) prover informações a estes atores e v) preservar a confiança por meio de interações honestas e constantes. (Graziano, 1994). Dessa forma, os mecanismos estão ligados principalmente à persuasão política direta ou por meio de financiamento de campanhas eleitorais;

- (ii) A abordagem de construção de coalizões: que se liga ao fato de que apenas atores mais fortes são capazes de influenciar o processo político (Wallerstein, 1974 e Evans, 1979), levando as organizações de defesa de interesses estrangeiras a buscarem apoios ou coalizões formais com atores locais como grupos simpáticos a sua causa ou que possuam propósitos convergentes aos seus. Nesse sentido, buscam explorar as clivagens domésticas entre grupos ou atalhos burocráticos que favoreçam suas aspirações.

- (iii) A abordagem tecnocrata: que, de acordo com Odell (1980), está ancorada no domínio, por parte do organismo de representação de interesses estrangeiro, do conhecimento técnico acerca dos detalhes da área envolvida nas negociações das políticas e de seus marcos regulatórios. Ademais, destaca-se a importância de operadores locais capazes de ler os cenários e tendências políticos e econômicos a fim de buscar os negócios mais seguros e rentáveis;

- (iv) A abordagem “grassroot”: ligado a pressões locais sobre as autoridades nos centros de poder, por meio de campanhas ou de eventos que conscientizem e sensibilizem estas autoridades para determinada causa. Seu *modus operandi*, explicitado nos trabalhos de Schlozman & Tierney (1986) está ligado ao *marketing* de massas, operando inclusive com auxílio de pesquisas qualitativas que busquem o ponto central que mobilizaria o alvo - o *hot button* - para empreender campanhas, anúncios, propagandas, etc.

É importante dizer que os quatro tipos de abordagens não esgotam as possibilidades de operação do *lobbying* estrangeiro, mas fornecem um excelente sumário que possibilita classificar as inúmeras ações engendradas pelas associações em quatro grandes grupos que, assim, tornam o trabalho mais claro e passível de análise.

Fica claro neste ponto que o cruzamento desses trabalhos – privilegiando a motivação e ação dos agentes ou “fontes” de *lobbying* - resultaria em um ganho analítico bastante importante para analisar a questão dos interesses privados nacionais no cenário internacional.

Nesse sentido, o modelo que buscaremos construir articula estes trabalhos presentes na literatura de *lobbying* estrangeiro com fins de analisar as iniciativas levadas a cabo pela UNICA nos mercados internacionais e responder nossa questão de pesquisa, qual seja o comportamento da associação no cenário externo com vistas à sua internacionalização para o etanol de cana brasileiro.

1.3. O modelo teórico de análise proposto para o caso da UNICA

Diante dessa revisão bibliográfica, buscaremos compor nosso próprio modelo teórico para analisar a questão proposta. Para tanto, combinaremos os dois modelos de Kim com os quatro distintos mecanismos propostos por Moon considerados mais adequados para a análise: o modelo de recursos – ligado aos mecanismos tecnocráticos e de *grassroot* - e o modelo reativo - que se relaciona com ações de acesso ao poder e de construção de coalizões, conforme o quadro 1 abaixo⁷.

⁷ É importante ressaltar que a correspondência entre os modelos e os mecanismos não devem limitar outras combinações, como por exemplo, o uso esporádico de abordagens de “acesso ao poder” ou “construção de coalizões” para um modelo de recursos ou a utilização de ações “tecnocratas” e de “*grassroot*” para o modelo reativo. O que pretendemos enfatizar aqui são os mecanismos que prevalecem em termos de estratégia para cada modelo.

Quadro 1. Interação entre os modelos de lobbying estrangeiro e os mecanismos de ação

Modelos/Mecanismos	Acesso ao Poder	Tecnocrata	Coalizões	Grasroot
Modelo de Recursos		X		X
Modelo Reativo	X		X	

Fonte: elaboração do autor a partir de Moon (1988) e Kim (1999).

Nesse sentido, propomos que as iniciativas da UNICA no cenário internacional – realizadas por meio dos quatro mecanismos descritos por Moon - constituem um modelo híbrido que contempla ambas as vertentes do trabalho de Kim.

Em uma primeira vertente, a organização promove um trabalho constante de convencimento e conscientização da opinião pública e da sociedade civil - principalmente nos Estados Unidos e na União Européia - e, de outro, ela vem reagindo a determinadas políticas públicas e demandas do setor energético nessas regiões.

Assim, por um lado, é possível observar a aproximação da atuação da UNICA em direção ao modelo voltado a recursos, em que – por meio de sua *expertise* no setor e de seus recursos econômicos – a organização vem monitorando o mercado internacional de biocombustíveis e buscando disseminar uma imagem positiva do etanol de cana-de-açúcar como alternativa às fontes de energia não-renováveis, lançando mão de mecanismos típicos de tecnocracia e *grasroot*.

O principal instrumento para essa atuação tem sido o acordo PSI (Programa Setorial Integrado) celebrado em 25 de fevereiro de 2008 entre a UNICA e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), o qual, segundo consta no texto do próprio acordo, “*compreende a sensibilização e capacitação da oferta de etanol brasileiro, estudos de inteligência comercial e, principalmente, ações de promoção comercial e de imagem.*” (UNICA, 2010).

Ancorada nesse acordo, a UNICA está envolvida na realização e participação de seminários, no lançamento e promoção de eventos e campanhas publicitárias para a divulgação do etanol de cana-de-açúcar e na recepção de delegações estrangeiras em sua sede e visitas destas em usinas de cana. Cabe ressaltar que, incluem-se nestes seminários, desde eventos de grande magnitude com escopo geral – como as COPs (da décima quarta em Poznan até a décima sexta em Cancún) – até eventos específicos do setor como a *Ethanol Summit* e a FENASUCRO (UNICA, 2010).

Por outro lado, é possível visualizar atitudes tipicamente tributárias de um paradigma reativo por parte da UNICA como nos esforços de seus escritórios internacionais para construção/alteração de legislação e de políticas públicas voltadas ao setor sucroenergético. Nesse sentido, ganham importância as estratégias de construção de coalizões e, principalmente, de acesso ao poder em que o *lobbying* assume sua forma mais conhecida de persuadir os parlamentares europeus e norte-americanos.

A opção por privilegiar os mercados norte-americano e europeu está ligada ao fato de que essas são estas as duas regiões que possuem o maior potencial de importação do etanol de cana brasileiro. Esse potencial se dá não só pelo grande mercado consumidor, mas pelas políticas energéticas que vem sendo propostas e debatidas nestes locais, as quais geram oportunidades de mudança na matriz de combustíveis e provocam respostas de diversas entidades, inclusive a UNICA

É interessante notar que os objetivos da UNICA neste processo vão ao encontro da teoria de Jobst (2002), a qual afirma serem três as maiores metas de uma entidade que pratica o lobby fora de suas fronteiras nacionais: redução tarifária, políticas favoráveis e promoção de imagem.

Algumas características do mercado de etanol dos Estados Unidos, com seu imenso tamanho e potencial de expansão, constituem objeto de cuidadosa atenção para os representantes do etanol de cana brasileiro. Em primeiro lugar, o fato da produção de etanol naquele país ser baseada em milho - que além de possuir um balanço energético extremamente baixo⁸, enfrenta a problemática da competição com alimentação⁹ - tem sido motivo de grande preocupação por autoridades internas e de organizações internacionais como a FAO/ONU.

Na União Européia, onde a produção de biocombustíveis é baseada essencialmente no trigo e na beterraba, a proteção do mercado contra o etanol de cana também é igualmente significativa em termos de tarifas e subsídios. O debate normativo está ligado, recentemente, à aprovação da Diretiva Européia em abril de 2009 para a promoção das energias renováveis (2009/28/EC) que prevê: a meta obrigatória de utilização de 10% de energias renováveis na matriz energética de transporte dos países

⁸ Balanço energético é a quantidade de energia renovável que se obtém a cada unidade de energia fóssil desprendida. Enquanto o balanço da cana-de-açúcar é de 8:1, o do milho é de apenas 1,4: 1 e o do trigo e da beterraba 1,8: 1. (EPA, 2011).

⁹ Diretamente na dieta humana e indiretamente na ração animal.

européus até 2020, respeitados determinados critérios de sustentabilidade, os quais dão margem a muitos questionamentos.

Para responder a esse conjunto de institutos, a UNICA decidiu abrir escritórios internacionais de representação nas sedes legislativas dessas regiões – Washington DC e Bruxelas – comandados, em sua grande maioria, por pessoal local dessas próprias regiões.

Assim, com base em seus instrumentos de pesquisa e acompanhamento, a UNICA vem observando resultados bastante expressivos na defesa dos interesses do setor tais como: i) o reconhecimento do etanol de cana brasileiro como um “biocombustível avançado”¹⁰ pela EPA - Environmental Protection Agency (Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos); ii) a revisão no cálculo de intensidade de carbono dos combustíveis renováveis pelo Governo do Estado da Califórnia: o *Low Carbon Fuel Standard* (LCFS)¹¹; iii) a participação na consulta pública feita pela Comissão Européia sobre mudanças indiretas causadas por alterações no uso de terra (Indirect Land Use Changes – ILUC), entre outras.

Dessa forma, entendemos esta estratégia como uma resposta ou reação da entidade para com a política energética tanto nos Estados Unidos como na União Européia, constituindo a chamada vertente reativa de nosso modelo, operando por meio de construção de coalizões com os diversos atores relevantes das sociedades norte-americana e européia em matéria de energia e pela influência direta, ou seja, acesso ao poder por meio da operação de *lobbying* junto ao Congresso Americano e no Parlamento Europeu.

Nesse sentido, acreditamos que a combinação de uma vertente baseada em recursos a outra reativa vem conformando a atuação da UNICA no cenário internacional, com a utilização de determinados mecanismos de *lobbying*. Os próximos capítulos, em especial o capítulo 3, buscarão desenvolver melhor este modelo e mapear tais mecanismos em iniciativas reais da organização, o que nos possibilitará compreender melhor a natureza de seu processo de internacionalização e seus objetivos.

¹⁰ Um “biocombustível avançado” para a EPA é aquele capaz de reduzir em 60% as emissões de gases causadores do efeito estufa, comparado com a gasolina. (EPA, 2011)

¹¹ A natureza federativa dos Estados Unidos permite que cada estado aprove legislação específica acerca de diversos assuntos, entre eles, a política energética. A Califórnia tem se destacado como um dos atores mais engajados e de legislação mais avançada daquele país na questão da sustentabilidade ambiental nos últimos anos.

Contudo, o pleno entendimento da organização em nível internacional pressupõe o conhecimento da evolução do setor sucroalcooleiro no Brasil e a compreensão do universo de análise em que a UNICA se insere, qual seja: a representação institucional deste setor no Centro-Sul do país. Portanto, este será o tema do próximo capítulo que desenvolveremos, referenciado precipuamente em livros e artigos de Economia Agrícola e Administração do setor.

Capítulo 2. O universo de análise: a representação institucional do setor sucroalcooleiro no Brasil.

Atualmente, os principais insumos energéticos no mundo são derivados de combustíveis fósseis e seu consumo aumenta dia a dia, principalmente devido ao crescimento acelerado de grandes economias emergentes como China e Índia. No entanto, os problemas associados a este tipo de combustíveis vão desde a emissão dos “gases estufa” – principais vilões do chamado aquecimento global - até problemas geopolíticos de disponibilidade e/ou oferta imediata devido às turbulências políticas das regiões em que suas reservas se encontram.

Com 85% do petróleo explorado no mundo concentram-se em dez países – a maioria deles bastante instável do ponto de vista geopolítico – e 58% do gás natural do globo pertencem a apenas três países (Rússia, Irã e Catar)¹², somando-se a evidência dos perigos da energia nuclear que resultaram do desastre de Fukushima, o mundo busca cada vez mais conhecimento acerca das fontes renováveis de energia, em especial a biomassa.

Dessa maneira, os biocombustíveis constituem um tema cada vez mais freqüente nos meios político e acadêmico, sendo objeto de estudos e protocolos tanto no âmbito interno quanto no internacional. Esse crescente interesse pela energia renovável está ligado à politização de questões como as mudanças climáticas no Brasil e no mundo, pautando discussões e iniciativas ligadas à “economia verde” ou “economia de baixo carbono” e elevando o consumo mundial de etanol de 40,5 bilhões de litros em 2003 para 81 bilhões de litros em 2009 (Neves et alli, 2010).

No entanto, a ascensão destes insumos não tem ocorrido de maneira pacífica e linear, uma vez que os diversos países que compõe este mercado lançam mão de barreiras tarifárias e não-tarifárias com fins de favorecer os combustíveis fósseis ou sua própria indústria renovável. Com estas medidas, acabam por retardar a disseminação dos biocombustíveis a um custo baixo e preços competitivos, distorcendo seu livre comércio e sua disseminação como alternativa energética.

Mesmo diante desse cenário, o Brasil ocupa uma posição de destaque, tendo liderado a produção de etanol - até 2004, quando foi ultrapassado pelos Estados Unidos da América – e liderando até hoje as exportações do produto, além de ser um interlocutor privilegiado em quaisquer fóruns acerca do assunto.

¹² CNI, 2007.

Assim para compreendermos como o etanol brasileiro alcançou esta posição, cabe-nos observar o modo como o setor sucroalcooleiro se desenvolveu no país e sob quais conformações institucionais, o que buscaremos fazer em seguida, na próxima subseção.

2.1. O setor sucroalcooleiro no Brasil

O etanol de cana-de-açúcar, produzido essencialmente em terras brasileiras¹³, é apontado por especialistas como o mais eficiente e sustentável biocombustível já em fase de comercialização¹⁴. Em um cenário energético mundial de cerca de 80% de fontes não-renováveis de energia, o Brasil já substituiu mais da metade de seu consumo de gasolina por etanol de cana desde que o Programa Nacional do Álcool (Pró-Álcool) foi levado a cabo em 1975, sob o Regime Militar¹⁵. Apesar do papel de grande destaque na economia do país que a cana-de-açúcar ocupa desde seu período colonial, este programa constituiu a primeira iniciativa para o uso de etanol de cana-de-açúcar em larga escala no Brasil como fonte de energia para veículos automotores.

Os antecedentes do Pró-Álcool remontam ao início do século XX quando foram conduzidas as primeiras experiências no âmbito da academia – destaque para as pesquisas pioneiras da Escola de Agronomia de Piracicaba, hoje ESALQ-USP e para o Instituto Nacional de Tecnologia (INT) - e dos engenhos na iniciativa privada.

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, na década de 1930, o Estado passa a assumir um papel preponderante na regulação da atividade econômica como um todo e é nesse contexto que é criado Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) em 1933. Esta instituição regulava a produção do etanol por meio de quotas pré-estabelecidas com vistas à sustentação do mercado açucareiro, mormente o nordestino, que constituía a parcela mais relevante do setor no período.

¹³ O Brasil é o grande pioneiro e mais bem-sucedido produtor de etanol de cana-de-açúcar em larga escala, mas as iniciativas de Colômbia, Venezuela, Moçambique e Ilhas Maurício não são desprezíveis, demonstrando o potencial de disseminação do biocombustível em questão.

¹⁴ Goldemberg, J; Coelho, ST; Nastari, PM; Lucon O (2003)

¹⁵ Dessa forma, o Brasil é hoje o único país do mundo onde o combustível alternativo é o fóssil, sendo o etanol a principal fonte de energia para veículos automotores desde março de 2008 (Chaddad, 2010)

A produção de etanol concentrava-se nas regiões Norte-Nordeste e só teve seu epicentro alterado para o Centro-Sul com o advento do Estatuto da Lavoura Canavieira (1941) que regulava as relações entre as usinas, os fornecedores de cana e os trabalhadores do setor. Suas diretrizes subordinaram a lógica produtiva (fixação e distribuição de quotas) e a instalação de novas plantas (montagem de usinas e clivagem entre seu papel agrícola e industrial) ao Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA).

Com a restrição sobre compra de terras imposta aos paulistas prevista no Estatuto e instituída pelo IAA, coube aos produtores de São Paulo investirem seus recursos na modernização industrial das usinas já existentes, o que, no longo prazo, levaria a uma maior eficiência e a conseqüente liderança do setor (Moraes & Shikida, 2002). Ademais, com a eclosão da Segunda Grande Guerra Mundial, a obrigatoriedade da mistura de etanol anidro à gasolina (aprovada em 1941) e a elevação da indústria sucroalcooleira à condição de “interesse nacional” (aprovada em 1942) fizeram com que a proteção a esta atividade fosse alçada ao mais alto grau com garantias fixas de preço e matéria-prima.

Nesse sentido, o setor sucroalcooleiro das décadas de 1950 e 1960 já se apresentava fortemente regulado e concentrado na região Centro-Sul, sendo a região Norte-Nordeste mantida apenas artificialmente, sob a proteção das quotas do IAA¹⁶. Conforme já pontuamos, a lógica do mercado e regulação do etanol no período estava fortemente dependente do mercado de açúcar, sendo que esta situação apenas se atenuaria com a emergência do Programa Nacional do Alcool.

No que diz respeito a esta iniciativa, há que se ter em mente, em primeiro lugar, que o Pró-Alcool se insere em um contexto bastante diverso do atual, onde a necessidade de substituição dos combustíveis fósseis estava mais associada a questões geoestratégicas que à luta contra degradações ao meio-ambiente causadas pelas mudanças climáticas.

O primeiro choque do petróleo (1973) foi o pivô para que o governo do General Ernesto Geisel - empossado Presidente no ano seguinte – iniciasse, em 14 de novembro de 1975, o programa de substituição em larga escala dos combustíveis veiculares derivados de combustíveis fósseis por etanol de cana-de-açúcar. Esta substituição visava diminuir a dependência do Brasil em relação ao petróleo, frequentemente oriundo de

¹⁶ O setor sucroalcooleiro do Centro-Sul mantém até hoje a liderança, influenciado inclusive por aspectos tributários como as taxas de ICMS mais baixas praticadas por seus estados. O estado de São Paulo pratica a tarifa mais baixa de todas com 12%, enquanto a média deste imposto nos estados nordestinos é de 20% (Rodrigues, 2011).

regiões geopoliticamente instáveis como o Oriente Médio ou o Leste Europeu e, conseqüentemente, buscar sua autossuficiência energética.

Em sua obra seminal acerca do Pró-Álcool, Maria Helena de Castro Santos afirma que:

“A implantação desse programa aconteceu num ambiente complexo vivido pela economia capitalista em meados da década de 1970, no qual o fator crise do petróleo exercia papel preponderante nas decisões da política econômica brasileira, em função dos efeitos macroeconômicos negativos (déficit no balanço de pagamentos, endividamento externo, intensificação do processo inflacionário, aumentos de preços dessa commodity). Assim sendo, planejou-se uma política energética que não sacrificasse o objetivo maior de crescimento acelerado da economia e, de acordo com os princípios gerais estabelecidos no II PND, buscasse tonificar a utilização das fontes nacionais de energia, limitar o máximo possível o consumo interno de petróleo e, também, desenvolver fontes alternativas. Esse último item da política energética incluía o Programa Nacional do Álcool, com a justificativa oficial de que o álcool seria um importante substituto da gasolina automotiva e sua utilização ajudaria a aliviar as pressões sobre a balança comercial e o balanço de pagamentos, por extensão.” (SANTOS, 1993, p.15).

É importante ressaltar que o Pró-Álcool se assentou em dois estágios distintos, sendo o primeiro momento marcado pela mistura de etanol anidro com a gasolina (a partir do início do programa e perdurando por sete anos) e o segundo por meio de esforços na direção de tornar o etanol hidratado um combustível alternativo viável (a partir da triplicação dos preços do petróleo em 1979, com o advento do segundo choque de oferta deste produto).

Inicialmente, em 1976, a mistura obrigatória seria de 11% de etanol, sendo gradualmente aumentada até 23% em 1978¹⁷. Paralelamente a essa legislação, diversos incentivos fiscais e creditícios foram concedidos pelo governo – o mais importante sendo a indexação do preço do litro do álcool em 59% do litro da gasolina - além de importantes investimentos e campanhas de *marketing* no setor sucroalcooleiro, os quais impulsionaram a produção de etanol de 600 milhões de litros por ano (1976) para 3,4 bilhões de litros anuais (1979).

¹⁷ A gasolina no Brasil é misturada, desde 2007, a 25% de etanol anidro, sendo esse percentual determinado pelo MAPA, com aprovação prévia do Cima, segundo legislação de 2001, embora haja pressões para sua redução dado o atual choque de oferta enfrentado pelo Brasil

Já o segundo estágio inicia-se aliando a necessidade de substituir integralmente a gasolina¹⁸ com o advento comercial de veículos automotores movidos exclusivamente a etanol hidratado em 1979. Nesse sentido, com vistas a conduzir este momento do programa ao êxito, o Governo Federal tomou duas importantes medidas.

A primeira delas foi a criação de órgãos diretamente responsáveis pela regulação do mercado de etanol como o Conselho Nacional do Álcool (CNAL) e a Comissão Executiva Nacional do Álcool (CENAL). Já a segunda medida diz respeito à assinatura de acordos com as maiores empresas automobilísticas em operação no país para a produção de “linhas” movidas 100% a etanol hidratado, possibilitando investimentos em larga escala e elevando a frota desses veículos de 0,46% do total em 1979 para 26,8% em 1980 e 76% em 1986 (Schuring, 2008).

Diante dessas iniciativas, a produção salta de 3,4 bilhões por ano (1979) de litros para a surpreendente¹⁹ marca de 12,3 bilhões de litros do biocombustível produzidos por ano (1986), já sob o governo de José Sarney. De acordo com Moreira (2006), tal sucesso só foi possível devido à sinergia entre os produtores de etanol (usineiros), os empresários do setor automotivo e, principalmente, o governo brasileiro com seus vultuosos subsídios sobre o programa.

Nesse sentido, a agroindústria canavieira no Brasil deste período era caracterizada por um forte controle regulatório estatal, produção agrícola e industrial sob a responsabilidade das usinas de porte bastante heterogêneo, reduzido aproveitamento de subprodutos e baixa produtividade compensada por distorção e tabelamento de preços. (Moraes & Shikida, 2002).

No entanto, não tardaria para que os primeiros abalos fossem sentidos nessa composição. De acordo com Nass & Pereira (2007), o Brasil atravessou duas profundas mudanças que seriam determinantes para o declínio desse programa, já em fins da chamada “década perdida” de 1980. De um lado, a grave crise econômica denominada “crise da dívida” que afetaria tanto o lado da oferta (minando os subsídios) como o da demanda (devido à forte dependência de um mercado interno então estagnado).

Outro importante ponto de inflexão foi a abertura política do país depois de duas décadas de ditadura militar, cujo corolário - a Carta Constitucional de 1988 -

¹⁸ O fato de o preço do barril de petróleo triplicar levou o Brasil a comprometer 46% do valor total de suas importações apenas com essa *commodity*.

¹⁹ A meta do governo para 1987 de 10,7 bilhões de litros de etanol foi largamente superada.

privilegiaria políticas redistributivas e regulatórias em detrimento daquelas de caráter distributivo como restritos subsídios financeiros a determinados grupos (Lowi, 1964).

O advento de governos mais liberais na década de 1990, como os dos presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) levou a um afastamento ainda maior do papel do Estado e uma reorganização institucional do setor canavieiro. Alguns órgãos de grande relevo até então, como o Instituto de Açúcar e do Alcool (IAA), foram extintos e deram lugar a mecanismos mais transversais como o Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (Cima)²⁰, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) do Ministério de Minas e Energia.

Ademais, já desde 1991, a política de subsídios e de tabelamento de preços foi sendo paulatinamente erodida, culminando com o fim de tais intervenções e a desregulamentação total do setor de combustíveis no país em 1999. As únicas medidas ainda em vigor com relação à proteção do setor em nossos dias dizem respeito à tributação diferenciada do etanol hidratado e dos veículos movidos por este combustível, a fim de garantir a competitividade do biocombustível²¹.

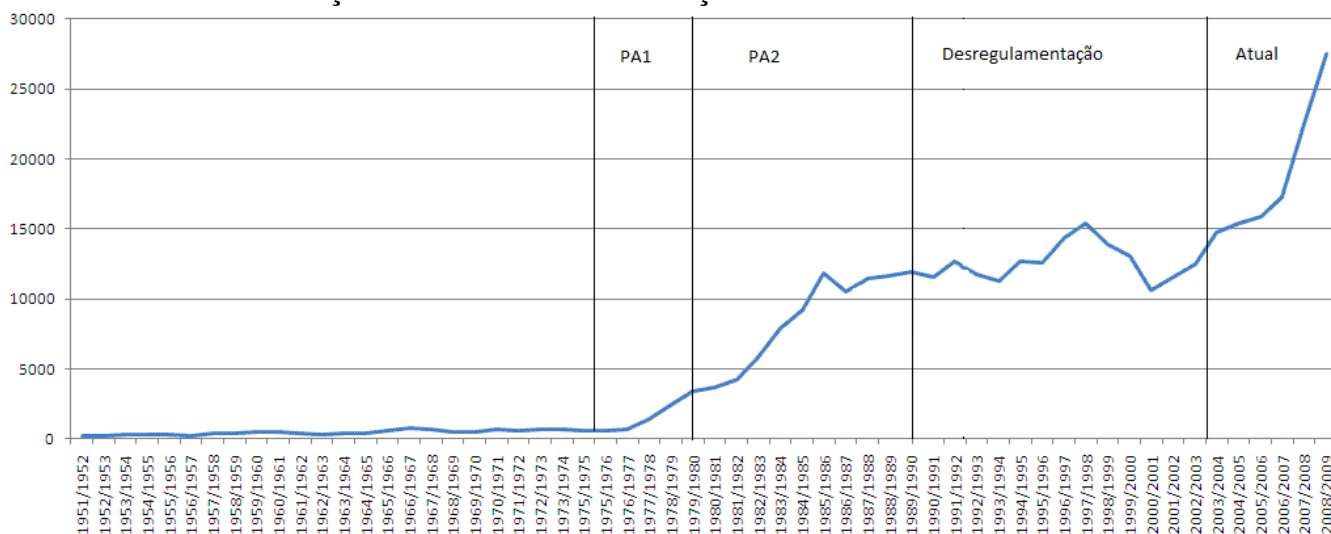
Neste cenário, a produção do etanol de cana-de-açúcar passou por uma séria retração a partir da desregulamentação do setor em 1999, situação que só seria revertida totalmente em 2004/2005 com os índices se equiparando ao período em que a regulação ainda se fazia presente, conforme aponta o gráfico 1.

Cabe observar que a partir de 2006/2007, os níveis de produção de etanol alcançam um patamar jamais visto no país, tributário essencialmente da combinação de um aumento da demanda interna e um incremento – pelo menos até 2010 – sobre as exportações do produto em um ambiente essencialmente desregulamentado.

²⁰ Esta comissão foi submetida primeiramente ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e, a partir de 2000, passou a ser controlada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Além dos dois ministérios supracitados, o Cima é composto pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério das Minas e Energia. Sua função é a de regular a produção de etanol e de açúcar para que a oferta de um produto não impeça a oferta do outro.

²¹ A estrutura tributária em vigor por meio da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE), aprovada em 2001, privilegia o álcool combustível - renovável e menos poluente que a gasolina- em consonância com as externalidades ambientais positivas daquele produto, por meio do mecanismo de subsídios cruzados.

Gráfico 1. Produção de Etanol de cana-de-açúcar no Brasil em bilhões de litros.²²



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados de UNICA 2010 e ALCOPAR 2010

Com base no estudo de Baccarin (2004), podemos afirmar que a região Norte-Nordeste foi a mais afetada pelo processo de desregulamentação do setor, inclusive com queda na produção absoluta da matéria-prima do etanol (cana-de-açúcar) que passou de 72,7 milhões de toneladas na safra 1989/1990 para 60,7 milhões de toneladas na safra de 2001/2002.

Baccarin ainda pontua que a esse declínio da produção norte-nordestina, opõe-se um vigoroso crescimento da região Centro-Sul que hoje concentra 85% da produção de cana-de-açúcar no Brasil, com destaque para os estados de São Paulo, Paraná e toda a região Centro-Oeste. Estes estados serão justamente aqueles que se abrigarão, posteriormente, sob o guarda-chuva da UNICA e conduzirão a retomada do crescimento do setor sucroalcooleiro no Brasil.

Nesse sentido, o saldo para o setor apresenta-se bastante promissor em nossos dias, contando hoje com 432 unidades industriais²³ (sendo 248 unidades mistas, 168 destilarias produtoras somente de etanol e 16 usinas produtoras somente de açúcar), que movimentam recursos da ordem de R\$51 bilhões, gerando 4,5 milhões de empregos diretos e indiretos no ano passado e reduziram 45 milhões de toneladas de gás carbônico desde 2003. (Neves et alli, 2010).

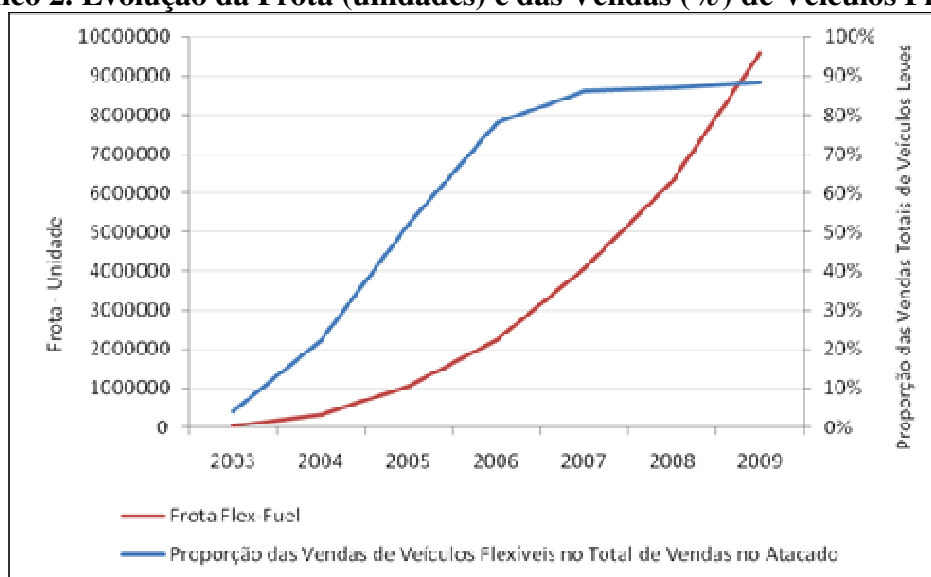
²² PA1= 1ª fase do Pró-Álcool, PA2= 2ª fase do Pró-Álcool, Desregulamentação = fase de liberalização do mercado, Atual = fase do advento dos carros *flexfuel* e internacionalização.

²³ Deste total de usinas, mais da metade estão no Centro-Sul e na órbita de atuação da UNICA, ainda que nem todas estejam a ela associadas.

Deve-se ter em mente que o fator mais importante para esse novo *boom* do setor sucroenergético, em um ambiente de desregulamentação da atividade, foi o advento da comercialização e a disseminação dos automóveis com tecnologia *flex-fuel* a partir de 2003. O sucesso destes veículos - que permitem o abastecimento tanto com etanol hidratado como com gasolina E25, a critério do proprietário - pode ser comprovado por dados da ANFAVEA (Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores) que aponta, em seu Anuário Estatístico de 2009, um salto na venda desses veículos de 3,5% da frota nova nacional (2003) para 88% (2009) ²⁴, conforme aponta o gráfico 2.

Com esse impulso – aliado às iniciativas de cogeração de eletricidade por meio do bagaço da cana e o surgimento de novas tecnologias como bioplásticos – o setor sucroalcooleiro do país volta a ser fundamental no agronegócio brasileiro e no cenário energético mundial²⁵.

Gráfico 2. Evolução da Frota (unidades) e das Vendas (%) de Veículos Flexíveis



Fonte: Losekan e Vilella (2011) a partir dos dados da ANFAVEA e do IBGE

Além dos veículos *flex-fuel*, as exportações do etanol produzido no Brasil aumentaram significativamente a partir da safra de 2006/2007. Na realidade, o

²⁴ O grande impulso dos veículos bicombustíveis *flex-fuel* deveu-se à decisão do Governo Federal tomada em 2001 de tratá-los, do ponto de vista tributário, de maneira análoga aos veículos movidos 100% a etanol, ou seja, com um imposto incidente de 14% ao invés dos 16% sobre veículos movidos a combustíveis fósseis (Rodrigues, 2011).

²⁵ No entanto, há que se observar certo arrefecimento na instalação de novas plantas no setor sucroalcooleiro do Brasil que passou de 30 em 2008 para 10 em 2010 e, provavelmente apenas 5 em 2011.

crescimento do volume de etanol brasileiro exportado de 2001 a 2008 foi de 16 vezes, passando de modestos 13% do comércio mundial para respeitáveis 62% deste intercâmbio (Neves et alli, 2010).

Como podemos observar na tabela 1, os Estados Unidos (somado ao CBI) e a Europa constituem os maiores consumidores do etanol de cana produzido no Brasil, seguidos pelo Japão, pela Coreia do Sul, Nigéria, Índia, Canadá, Gana, Angola, Emirados Árabes Unidos e Equador.

Tabela 1 - Destinos das exportações de etanol do Brasil (2008)

Países ou regiões	Exportações em mil litros
Estados Unidos da América (+CBI)	2.874.103
União Européia	1.427.291
Japão	260.541
Coreia do Sul	184.710
Nigéria	96.766
Índia	65.726
Canadá	37.467
Gana	19.602
Angola	9.813
Emirados Árabes Unidos	5.224
Equador	4.018
Outros países	138.732
Total	5.123.993

Fonte: Secex- MDIC, 2009.

As razões para a demanda externa e o modo como o Brasil tem penetrado nesses países serão explicadas mais adiante neste trabalho, mais precisamente no capítulo 3. Cabe, neste momento, averiguarmos a estrutura do setor sucroalcooleiro no Centro-Sul do país e a evolução de sua representação institucional.

Para compreender melhor a estrutura de mercado deste setor no Centro-Sul do Brasil, um documento fundamental é o relatório da ONG Solidaridad produzido por Schuring (2008) intitulado “Cana de Açúcar e Etanol no Brasil – uma revisão bibliográfica”. Neste relatório, podemos observar que a origem dos grandes grupos sucroalcooleiros em operação remonta a dois importantes atores deste setor: empresas

familiares ligadas à cana-de-açúcar (principalmente, os grupos Ometto e Biagi) e as cooperativas de açúcar e álcool (com destaque para a COPERSUCAR).

Com a entrada do capital estrangeiro associado a estes dois atores, o setor sofre um processo de concentração em alguns poucos e poderosos conglomerados, resultando em uma profusão de aquisições e fusões, marcadamente nos últimos anos. A tabela 2 ilustra o cenário em 2007 e capta de maneira bastante precisa o mercado do setor e a participação de cada empresa em termos absolutos e relativos, além de localizar os grupos geograficamente a partir das usinas que eles comandam.

Como resultado deste processo, o setor sucroalcooleiro no Centro-Sul do Brasil apresenta uma estrutura oligopolista em que apenas 14 grupos foram responsáveis por mais de 50% da produção de etanol no Brasil em 2007.

Tabela 2. Grupos empresariais sucroalcooleiros no Centro-Sul do Brasil: produção e participação no mercado brasileiro de etanol em 2007.

Grupos ou Pools	UF	Unidades	Volume de etanol produzido em bilhões de litros	Participação (share) no mercado de etanol (%)
COPERSUCAR	SP, PR e MG	28 (Ex: Balbo, Ipiranga, Pedra Industrial, São Martinho, Virgolino Oliveira e Zillor)	2,7 bi	17%
SCA (Corretora)	SP, GO, MG e PR	37 (Ex: COSAN, Guarani, Petribu, Alberina)	2,6 bi	16,35%
Crystalsev	SP	9 (SantaelisaVale e Moema)	1,15 bi	7,15%
Bioagência	SP, PR e MG	16 (Ex: Carlos Lyra e Viralcool)	1 bi	6,80%
CPA Trading	PR e MG	14 (Sta Terezinha e Vale do Ivaí)	0,65 bi	4,20%
Total em Pools		104	8,2 bi	51,50%
Usinas independentes		145	7,8 bi	48,50%
Total		249	16 bi	100%

Fonte: Dolnikoff (2008)

Dessa forma, ganha cada vez mais relevância no quadro atual o processo de institucionalização da representação e defesa de interesses sob associações de produtores em determinados estados. A constituição dessas associações regionais conseguiu dar voz e unidade às reivindicações dos grupos e usinas do setor para que estes pudessem pleitear suas demandas tanto em nível nacional como em nível internacional. Nesse sentido, nos deteremos na região Centro-Sul e buscaremos reconstituir brevemente, nas próximas linhas, a constituição da maior e mais importante

organização de representação de interesses do setor no país: a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA).

2.2. A representação institucional no setor sucroalcooleiro do Centro-Sul brasileiro: o caso da UNICA

De acordo com Nassar (2001), a representação do setor sucroalcooleiro no Centro-Sul se inicia, em meados do século XX, com a criação da Associação dos Usineiros do Estado de São Paulo. Esta associação englobava quase que a totalidade dos produtores de açúcar e álcool da região e, em sintonia com a Cooperativa dos Produtores de Cana do Estado de São Paulo (COPERSUCAR) detinha o monopólio da comercialização e das atividades de *lobbying* perante o estado, à época sob um regime autoritário.

O esgarçamento deste modelo centralizado, decorrente em grande medida da busca por diversificação comercial por parte dos usineiros em fins da década de 1980, levou à pulverização da representação em sindicatos patronais regionais e/ou específicos. Diante disso, a COPERSUCAR redefine seu papel - abdicando de seu papel de representação comercial na década de 1990 até tornar-se uma empresa privada em nossos dias²⁶ – levando à desvinculação da associação e dando origem a um novo rearranjo da representação dos usineiros na região.

Na esteira de tais acontecimentos, os produtores criaram, em 1990, uma nova associação para representação de seus interesses, que seria o embrião da UNICA: a Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (AIAA). Tal associação foi construída sobre os sindicatos para onde os produtores migraram, cabendo àquela o papel de execução de ações políticas e institucionais de grande escopo e a estes a prestação de serviços mais imediatos aos empresários do setor.

Apesar do surgimento de algumas dissidências num primeiro momento, representadas pela formação da Sociedade dos Produtores de Açúcar e Álcool de São Paulo (SOPRAL), a AIAA expandiu-se sobremaneira chegando a representar 70% dos produtores de cana-de-açúcar do estado de São Paulo, tendo como associada inclusive a própria COPERSUCAR.

²⁶ Desde 2008, a COPERSUCAR tornou-se uma empresa de capital aberto, muito distante de seu antigo papel de regulação comercial. (COPERSUCAR, 2010)

Contudo, as tensões continuaram a permear o setor, opondo os produtores mais eficientes do Centro-Sul – a favor da completa liberalização do setor – aos produtores de menor eficiência da região – que lutavam pela manutenção dos programas e subsídios estatais em consonância com os produtores do Norte-Nordeste.

Assim, a extinção da AIAA e a subsequente criação da UNICA, em 1997, representaram a vitória dos primeiros sobre os últimos, marcando o início do processo de desregulamentação do setor e a união da quase totalidade de seus elementos com cento e vinte e uma das cento e trinta e três usinas existentes no estado de São Paulo.

Contudo, a despeito de uma pretensa unificação do setor, Moraes (2000) mostra que o processo de desregulamentação do setor sucroalcooleiro reacendeu as divergências no interior da associação opondo novamente o grupo pró-protetionismo – advogados de uma atuação da associação pressionando o estado apenas em momentos de necessidade – ao grupo pró-liberalização – que acreditavam na responsabilidade da associação como mera prestadora de serviços para um setor já eficiente e, portanto, em alguma medida, mais autônomo quanto ao estado.

Ainda segundo o autor, o ápice desta divergência ocorre quando cerca de trinta e cinco usinas paulistas – em sua maioria, advindas da antiga SOPRAL - se desvinculam da UNICA e se juntam a produtores dos estados do Paraná, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Goiás para criar a Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool- a CEPAAL.

Com isso, a representação de interesses do setor sucroalcooleiro no Centro Sul cinde-se em duas grandes organizações com diferentes visões quanto à desregulamentação que o estado vinha promovendo: a UNICA com uma proposta mais radical e a CEPAAL com uma proposta mais moderada.

O desfecho desta batalha se dá quando o governo brasileiro decide, em 1999, por uma desregulamentação radical do setor, fazendo com que a UNICA prevaleça sobre a CEPAAL, incorporando seus membros e reassumindo o monopólio da representação dos interesses do setor para Centro-Sul até os dias atuais.

Mello e Paulillo (2005) apontam os seguintes fatores responsáveis por este resultado pró-liberalização: i) a posse de recursos de maiores recursos de poder nas mãos da UNICA, por esta representar a parcela mais eficiente do setor; ii) o poder de

representação da UNICA, concedido pelo governo federal, no âmbito do Cima²⁷; iii) a heterogeneidade de interesses no interior da CEPAAL como fator desagregador nas propostas desta associação.

Deste modo, a UNICA consolida-se como a maior organização representativa do setor de açúcar e etanol do Brasil na atualidade, contando com 122 companhias associadas, que juntas produzem mais de 60% do etanol e mais de 60% do açúcar no país (UNICA, 2011), sendo a associação das usinas a ela condicionada a uma contribuição mensal de 0.68% do valor de sua moagem total de cana.

Seus objetivos estatutários²⁸ pressupõem um amplo escopo de atuação centrado na representação dos interesses dos associados em questões que vão desde o amparo no âmbito jurídico e elaboração de estudos técnicos sobre o setor até a promoção de seminários e feiras e a defesa comercial do produto. Ademais, reuniões semanais e comunicação constante com os associados buscam aproximar a entidade de seus representados, tornando-os atores bastante ativos em suas atividades.

Além dos objetivos previstos no Estatuto, outra importante fonte de informação são as prioridades e estratégias divulgadas pela organização, as quais, atualmente, parecem ter se voltado mais ao setor de energia – etanol e bioeletricidade – com um recorrente discurso de sustentabilidade embasado em pesquisas de balanço energético e no impacto na diminuição do ritmo das mudanças climáticas, conforme observamos no quadro 2 abaixo:

²⁷ Este arranjo pode ser observado por meio da lente do neocorporatismo, a qual nos remete a um “arranjo institucional que liga os interesses organizados às estruturas de decisão do estado” (BELIK, 1992) que, embora não seja o foco de nosso trabalho, constitui excelente tema para análises futuras.

²⁸ São objetivos constantes do Estatuto da UNICA: **I.** “representar as associadas na defesa e preservação dos interesses gerais e comuns destas, como integrantes da categoria econômica da agroindústria canavieira, perante órgãos e entidades governamentais federais, estaduais e municipais, da administração direta ou indireta, e empresas públicas, de economia mista e privadas, ficando investida dos poderes para o exercício desta representação.”; **II.** “colaborar e atuar na proposição de políticas de interesse da categoria econômica das associadas e na postulação das medidas adequadas à efetivação destas políticas perante autoridades administrativas e legislativas.”; **III.** “assessorar as associadas sobre assuntos técnicos, econômicos e financeiros, relacionados com as atividades agroindustriais canavieiras”; **IV.** “realizar estudos, análises técnicas, emitir pareceres e desenvolver projetos do interesse das associadas”; **V.** “manter serviço de assessoria e assistência jurídica para as associadas, mediante contratação de profissionais legalmente habilitados”; **VI.** “realizar campanhas promocionais ou de esclarecimento público sobre assuntos relevantes para as atividades de categoria econômica das associadas”; **VII.** “organizar e promover feiras, exposições e demais eventos pertinentes ao interesse das associadas” (Nassar, 2001).

Quadro 2. Prioridades e Estratégias atuais da UNICA (UNICA, 2010)

Estratégias	Prioridades
<ul style="list-style-type: none"> • Dar suporte às melhores práticas do agronegócio de cana-de-açúcar em um ambiente competitivo de livre mercado; • Promover a expansão global da produção e do consumo de etanol, além de seu comércio sem barreiras pelos mercados internacionais; • Aperfeiçoar continuamente a sustentabilidade socioambiental da cadeia produtiva da cana-de-açúcar; • Liderar negociações para reduzir e/ou eliminar as barreiras distorcivas do comércio de açúcar e etanol; • Promover a geração de bioeletricidade como uma alternativa confiável à energia fóssil; • Encorajar pesquisas de novas tecnologias de etanol, incluindo biorrefinarias; <ul style="list-style-type: none"> • Tornar-se uma referência global de informações e análises críveis sobre o setor de cana-de-açúcar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar o etanol como uma commodity global no setor de combustíveis; • Promover a demanda do etanol como um combustível veicular limpo e expandir seu uso em outros setores; • Fomentar a produção em larga escala da bioeletricidade para o mercado brasileiro. • Auxiliar as empresas associadas a se tornar modelos de sustentabilidade sócio-ambiental; • Divulgar dados científicos críveis relacionados aos avanços competitivos da cana-de-açúcar e do etanol.

Fonte: UNICA, 2011

Assim, resta-nos compreender a estrutura que rege o funcionamento da entidade e a lógica interna de poder inerente a ela. Nesse sentido, faz-se mister ter em mente que a estrutura organizacional interna da UNICA compreende uma Assembléia Geral, um Conselho Deliberativo e um Conselho Fiscal como órgãos políticos de tomada de decisão, além de algumas instâncias técnico-executivas²⁹.

Na Assembléia Geral têm assento os representantes eleitos pelos seus pares no interior da própria unidade, a partir de um mecanismo proporcional de alocação de votos em cadeiras. Cada cem mil toneladas de cana moída na safra anterior dão direito a um voto adicional para a Assembléia, sendo que o associado que não atingir esta quota tem direito a apenas um voto. Suas atribuições estão ligadas à composição do Conselho Deliberativo, à fiscalização deste, a aprovação de seu orçamento e a eventuais reformas no Estatuto da entidade, sendo suas reuniões realizadas anualmente.

Já no caso do Conselho Deliberativo, os vinte e cinco representantes são eleitos a partir da Assembléia Geral por votos unitários e suas funções, para as quais se reúnem semanalmente, estão ligadas à elaboração e aprovação do orçamento anual da

²⁹ Atualmente as instâncias são uma Diretoria Executiva, quatro Departamentos Especializados (Planejamento e Economia, Comunicação, Sindical e Jurídico) e oito Comitês temáticos (Gestão e Política, Planejamento Estratégico e Acompanhamento, Logística e Infra-Estrutura, Meio Ambiente, Tecnologia e P&D, Transição, Comunicação e Assuntos Internacionais).

associação, a penalização e o controle de despesas dos membros e o relacionamento com o estado e os grupos externos.

A composição desse Conselho – que exerce o comando *de fato* da entidade – está atualmente concentrada nas mãos dos dois membros mais poderosos da UNICA: Grupo COPERSUCAR (14% do mercado de etanol) e Grupo COSAN³⁰ (8% do mercado de etanol). Juntos, ambos detêm onze das vinte e cinco cadeiras nesta comissão (sete para a COPERSUCAR e quatro para a COSAN) sendo as outras treze distribuídas individualmente para grupos menores no mercado brasileiro.³¹ Os seis membros do Conselho Fiscal acabam sendo eleitos, refletindo a composição do Conselho Deliberativo. Assim, três deles pertencem aos grandes sócios COPERSUCAR e COSAN (dois para a primeira e um para a segunda), enquanto os outros três membros de conglomerados menores ocupam cada um as outras três vagas (UNICA, 2010)³².

De posse do conhecimento acerca das origens, dos objetivos e da estrutura organizacional da UNICA, é fundamental compreender como ela se tornou a maior organização de defesa de interesses do setor e como se dá o seu funcionamento diante da cadeia produtiva sucroalcooleira.

Ainda de acordo com Nassar (op.cit.), a linha de atuação da UNICA para alcançar estes objetivos não contempla a comercialização do produto, a qual permanece a cargo das próprias unidades produtoras. Suas ações concentram-se: i) na resolução de problemas operacionais – como os trabalhistas e ambientais – de suas associadas, por meio dos sindicatos patronais que as constituem e que hoje ela administra; ii) *lobbying*

³⁰ A Cosan teve sua fundação em 1936, com a construção da Usina Costa Pinto, em Piracicaba (SP). A partir da década de 80 iniciou-se um processo de expansão baseado principalmente em aquisição de empresas do setor.

Recentemente, com a aquisição dos ativos de distribuição de combustíveis e produção e distribuição de lubrificantes da Esso no Brasil tornou-se a primeira empresa verticalizada do setor.

Possui 23 unidades produtoras, sendo 21 em São Paulo, uma na cidade de Jataí (GO) e outra em Caarapó (MS), além de quatro refinarias e dois terminais portuários, sendo desde 2005 é uma empresa de capital aberto.

O lucro da empresa saltou de 2 bilhões de reais em 2004 para mais de 16 bilhões de reais em 2010; Em 2011, a COSAN deu um importante passo rumo a sua internacionalização associando-se à Shell na constituição da empresa Raízen, especializada em etanol de cana e derivados com valor de mercado estimado em torno de US\$ 12 bilhões, cerca de 40 mil funcionários, uma rede de 4,5 mil postos (COSAN, 2011).

³¹ Os outros grupos, representados hoje em uma cadeira cada, são: Pioneiros Bioenergia, Colombo, Equipar, Viralcool, Louis Dreyfuss Commodities, USJ, Guarani, ETH Bioenergia, Cerradinho e Moema. A 25ª cadeira é ocupada pelo ex-presidente da UNICA, Eduardo Pereira de Carvalho, que ainda exerce grande influência sobre os rumos do setor sucroalcooleiro no Brasil. (UNICA, 2011)

³² Nesta gestão, os grupos menores são: Paraíso Bioenergia, Della Colleta e Adecoagro. (UNICA, 2011)

junto ao estado brasileiro em questões tributárias e legislativas e junto a estados estrangeiros e organizações internacionais com fins de defesa comercial; iii) desenvolvimento de mecanismos de auto-regulação dos mercados de etanol e de açúcar e iv) comunicação entre os seus membros acerca das estatísticas e das pesquisas de ponta no setor.

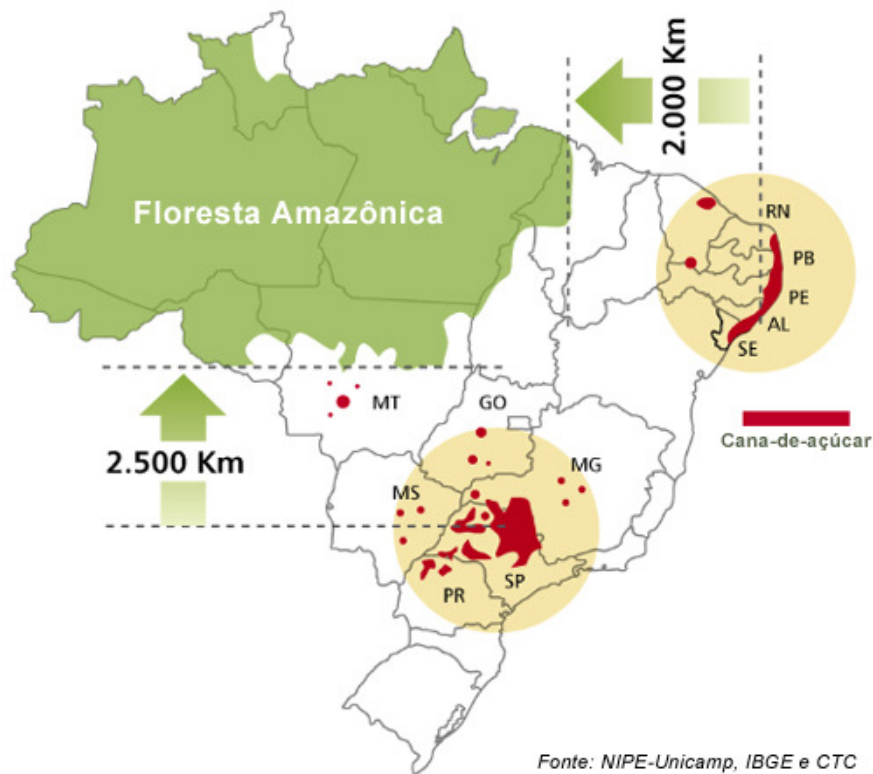
Com relação aos problemas de ordem ambiental, a UNICA se concentra em duas frentes: i) a resolução dos problemas de fato oriundos do cultivo de cana e da produção de etanol em larga escala e ii) a contrapropaganda quanto à propagação de alguns mitos acerca dessa cadeia produtiva.

De acordo com o relatório Schuring (2008), os reais impactos ambientais estão ligados à: conversão de habitats naturais para o cultivo de cana, em especial o Cerrado; manipulação genética com vistas ao incremento da produtividade; degradação do solo pela monocultura; poluição da água por meio do uso de fertilizantes e do ar pela prática de queimadas.

Já com relação aos denominados “mitos sobre o etanol”, dizem respeito principalmente à disseminação da ocorrência de um *trade-off* entre biocombustíveis e alimentos devido à escassa disponibilidade de terras. Apesar de este problema ser uma ameaça real em países com uma pequena área agricultável, este não é o caso da produção brasileira de etanol, a qual ocupa apenas 3,5% das terras aráveis do Brasil. (UNICA, 2011).

Na mesma linha de propagação de informações contra os biocombustíveis, existe a acusação de que a produção destes se dá sobre o bioma amazônico. Com base em estudos da UNICAMP, do CTC e do IBGE, a UNICA elaborou um mapa da produção de etanol no Brasil, destacando sua distância com relação à Amazônia, que podemos observar na Figura 1.

Figura 1. Mapa da produção sucroalcooleira no Brasil



Fonte: NIPE-UNICAMP, IBGE e CTC apud UNICA (2010)

Ademais, como sua antecessora AIAA, a UNICA organiza e leva a cabo as ações políticas e institucionais dos sindicatos do setor – o SIAESP e o SIFAESP³³ –, embora centralize em si toda ordem de negociações trabalhistas. Esta vertente constitui um quadro de suma importância no contexto da sustentabilidade social, cujos esforços estão ligados à diminuição do trabalho escravo – estimado, em cerca de 20 a 45 mil trabalhadores do setor³⁴ em 2007- do trabalho infantil e dos efeitos nocivos da sazonalidade e informalidade que acomete estes trabalhadores³⁵.

³³ O SIAESP é o Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de São Paulo enquanto que o SIFAESP é o Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool no Estado de São Paulo. A UNICA hoje é responsável pela direção dos dois sindicatos que se tornaram meros braços da entidade, sendo o presidente de ambos o presidente da UNICA. Portanto, quaisquer ações dessas entidades patronais são, em nossos dias, ações engendradas e/ou aprovadas pela UNICA

³⁴ Estes dados são de Schuring (2008), mas podem estar superestimados uma vez que sua fonte é o cadastro do MST (Movimento dos Sem Terra), historicamente ligado ao combate da agroindústria canavieira no Brasil.

³⁵ Um importante projeto com relação a esta problemática é o RenovAção, fruto de entendimentos da UNICA com suas associadas e desenvolvido com patrocínio das instituições Solidaridad, John Deere, Grupo Case e Syngenta e apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O objetivo do projeto é qualificar ou requalificar 3500 trabalhadores do setor (2.000) e de outros setores (1.500) da cadeia de produção de etanol anualmente.

No que tange ao desenvolvimento de mecanismos de auto-regulação dos mercados de etanol e de açúcar, a necessidade ficou patente diante das crises de oferta do produto na safra de 2010 e, mais acentuadamente, na entressafra de 2011. Diante de problemas climáticos com uma colheita de cana aquém do esperado e da pressão dos altos preços do açúcar no mercado internacional, volta à baila a discussão acerca da necessidade de estoques reguladores financiados ou subsidiados pelo estado e mesmo da ampliação da participação da Petrobrás³⁶ no mercado de etanol. (MPOG, 2011)³⁷

Com relação aos estudos e pesquisas com posterior comunicação para os membros e a prática de *lobbying*, há que se observar tais processos em duas esferas distintas. Em nível nacional, a UNICA influencia, lidera ou participa da grande maioria das iniciativas do setor sucroalcooleiro. O principal foco atualmente tem sido o estabelecimento de regras para suas associadas com vistas a equacionar as questões ligadas à certificação do etanol tais como o Protocolo Paulista do Etanol Verde de 2008 e a Iniciativa Brasileira de 2006.

O primeiro busca, por meio da liderança do governo do estado de São Paulo e da UNICA, promover as boas práticas no setor com vistas a constituir futuramente uma certificação própria. Como boas práticas, deve-se entender: i) a eliminação da queimada de cana e de subprodutos na maioria das lavouras em marcos temporais antecipados, ii) proteção das matas ciliares pertencentes às lavouras canavieiras, iii) implementação de um programa técnico de conservação do solo, iv) implementação de um programa técnico de conservação da água, incluindo um plano de reuso, v) implementação de práticas contra desperdício, vi) adoção de medidas para minimizar a poluição do ar e vii) adoção de medidas de capacitação dos trabalhadores. (ETANOL VERDE, 2010).

Ainda de acordo com Schuring (op. cit.), com relação à Iniciativa Brasileira para Verificação de Atividades Agrárias, o programa busca a adequação às iniciativas de certificação já existentes, inclusive as independentes. Nesse sentido, busca-se estabelecer critérios gerais mínimos para regularizar as diversas lavouras no país tais como cana, soja, algodão.

Na esfera internacional, a qual constitui o foco precípua deste estudo, a UNICA empreende atualmente um importante processo com vistas a conquistar mais

³⁶ Tal operação se daria por meio da Petrobrás Biocombustível, que é uma subsidiária da Petrobrás S/A criada em 2008 pelo Governo Federal com o objetivo de desenvolver projetos de produção e gestão de etanol e biodiesel (PETROBRÁS, 2011)

³⁷ Esta discussão será retomada no Capítulo 4 quando falarmos do eventual esgotamento do modelo de internacionalização da UNICA.

visibilidade e mercado para o etanol brasileiro. Para analisar esse processo, buscaremos, no próximo capítulo, realizar dois objetivos: descrever e analisar os principais aspectos do mercado mundial de etanol e desenvolver, por meio dos dados obtidos durante a pesquisa, o modelo proposto no primeiro capítulo para explicar a atuação da UNICA.

Capítulo 3. A internacionalização da UNICA em um modelo híbrido reativo/de recursos

A associação dos grupos sucroalcooleiros sob a égide da UNICA permitiu uma articulação mais efetiva das demandas do setor em nível nacional. Neste sentido, diante da consolidação da entidade internamente, os conselheiros decidiram apostar no processo de internacionalização da entidade a partir de 2006 e, para tanto, alçaram ao cargo de Presidente da UNICA o economista Marcos Sawaya Jank³⁸, que assumiu em 2007, para um mandato de sete anos passível de recondução.

A partir de sua gestão, a entidade abriu dois escritórios internacionais – especializados em promoção comercial e representação e defesa de interesses – junto a dois mercados-chave para o etanol de cana: um nos Estados Unidos da América (em 2007) e outro na União Européia (em 2008)³⁹. Além disso, no mesmo ano de 2008, a UNICA firmou um acordo de cooperação com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) com fins de promoção do etanol de cana-de-açúcar no exterior como uma energia limpa e renovável que poderia substituir os combustíveis fósseis danosos ao meio-ambiente, iniciando assim, seu processo de internacionalização.

Esse processo não deve ser pensado como uma simples incursão de uma empresa ao exterior. Conforme já apontamos, é importante ter em mente que a produção mundial de etanol não é uniforme com relação às matérias-primas e ao uso de terras para seu cultivo. Balat & Balat (2009) conduziram um importante estudo sobre essa temática envolvendo cinco estados/regiões do globo: Brasil, Estados Unidos, China, Canadá e União Européia.

Neste estudo, os autores apontam que 98% do etanol produzido nos EUA é baseado no milho⁴⁰, enquanto que China e Canadá dividem sua produção em 70% de etanol de milho e 30% de trigo. Já na União Européia a produção possui uma base mais

³⁸ A trajetória do professor Jank sempre esteve atrelada à questão do agronegócio. No período imediatamente anterior à sua eleição na UNICA, foi Presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), um importante *think tank* sobre a questão, estruturado por ele e pelo atual Presidente André Nassar.

³⁹ O projeto para um terceiro escritório internacional já existe, sendo sua instalação prevista para 2011 em algum país do leste asiático. No longo prazo – e a depender da conjuntura internacional – a UNICA idealiza outros dois escritórios: na América do Sul e na África. (UNICA, 2010)

⁴⁰ Os 2% restantes são produzidos a partir de uma nova modalidade de etanol a partir do sorgo

diversificado sendo 48% do etanol proveniente do trigo, 29% da beterraba e 23% do milho, ao contrário do Brasil onde todo o etanol produzido com fins comerciais vem da cana-de-açúcar.⁴¹

Outro dado digno de nota nesta pesquisa é que enquanto os programas canadense, chinês e europeu de etanol utilizam por volta de 0,6% das terras aráveis de cada região, o programa estadunidense utiliza 3,8% das terras aráveis de seu país para tal fim e o brasileiro mais de 5%.

Contudo, ao contrário do que possa parecer, essa quantidade maior de terra não se traduz em ineficiência quanto ao custo de produção deste biocombustível. De acordo com Cabrini & Maistro (2007), o etanol brasileiro, quando comparado com seus concorrentes asiático, americano e europeu possui o menor custo de produção dentre os quatro analisados: U\$0,17/ litro frente a U\$0,30/litro, U\$0,32/litro e U\$0,56/litro respectivamente. A produtividade do etanol de cana de açúcar também é maior que aquele feito a partir de outras culturas, sendo de 6.800 l/ha frente a 5.500 l/ha da beterraba e 3.100 l/ha do milho.

Diante destas vantagens competitivas, o Brasil tornou-se um ator fundamental no mercado internacional de etanol. Dessa forma, a internacionalização, promovida pela UNICA principalmente a partir de 2006, impactou profundamente a estrutura produtiva interna da agroindústria canavieira no Brasil. Os dados apresentados na FENASUCRO (2010) dão conta de um aumento de 8,3% na produção de cana-de-açúcar - de 515,3 milhões para 558 milhões de toneladas de cana-de-açúcar -, além da instalação de mais de 100 usinas no Centro-Sul brasileiro nos últimos cinco anos.

Nesse sentido, antes de analisarmos como a UNICA tem aproveitado o *boom* dos biocombustíveis – mais precisamente do etanol - devemos observar como se apresenta o mercado internacional deste produto nos mercados mais importantes e as iniciativas nacionais e supranacionais que engendraram tal comportamento. Tal é a razão para dedicarmos a próxima seção a um breve panorama acerca do mercado internacional de etanol no período referido.

⁴¹ Algumas experiências estão sendo conduzidas pela EMBRAPA para a produção a partir do sorgo nas entressafras da cana, mas ainda em caráter bastante experimental.

3.1 O mercado internacional de etanol

Para analisar a dimensão deste produto, deve-se ter em mente que países de diferentes economias, regiões e populações participam hoje ativamente deste mercado que teve, em 2008, uma produção mundial da ordem de 81 bilhões de litros (BNDES, CGEE 2010).

Ressalta-se que Brasil e Estados Unidos detém, juntos, 90% desta produção, cabendo a maior parte a estes últimos (25 bilhões e 35 bilhões de litros, respectivamente), seguidos de longe pela União Européia, a China e a Índia com apenas 3% da produção mundial cada (aproximadamente dois bilhões de litros), conforme podemos observar no gráfico 3.

Ademais, o relatório BNDES/CGEE (2010) identifica uma alta demanda potencial mundial de etanol, estimada em cerca de 46 bilhões de litros, subdivididos na Tabela 3 da seguinte forma:

Tabela 3. Demanda Mundial Potencial Atual de Etanol em bilhões de litros (2007)

País ou bloco	Demanda Potencial (em bilhões de litros)
EUA	28,4
EU	7,4
China	4,8
Austrália	2,1
Japão	1,8
Índia	1,07
Tailândia	1,0
Filipinas	0,35

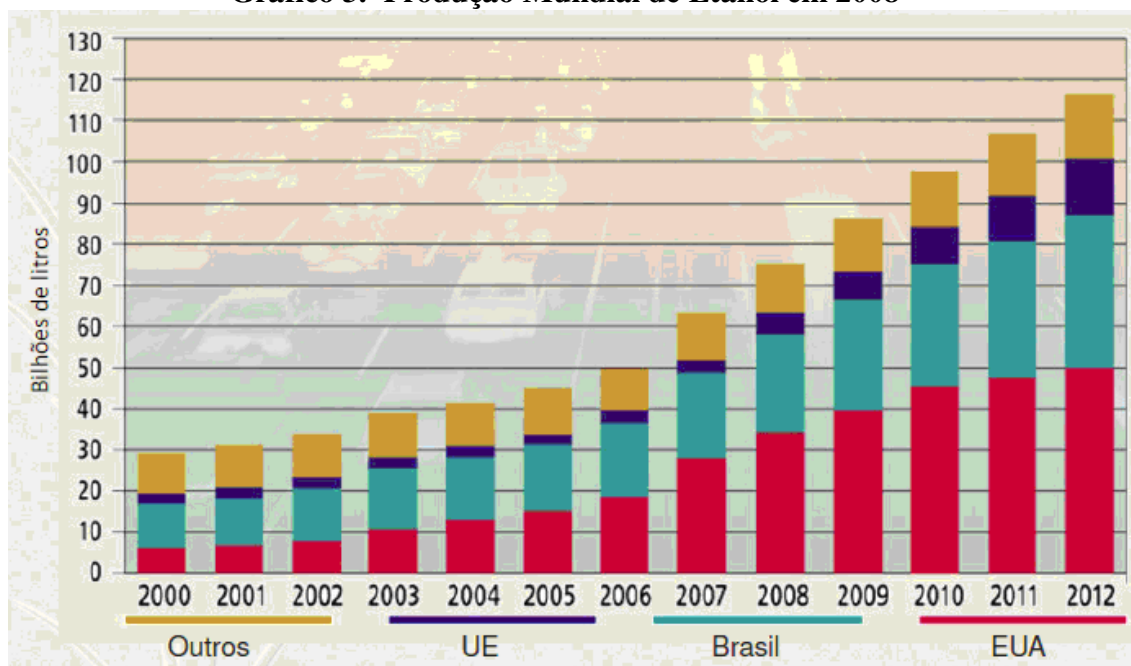
Fonte: EIA/DOE, Comissão Européia, F.O. Lichts, COPERSUCAR e UNICA (2007) apud BNDES/ CGEE (2010)

Já no que diz respeito às trocas internacionais de etanol, o Brasil ocupa a liderança isolada com impressionantes 96% do fluxo no planeta. Os outros países supracitados – com a exceção da China que detém a fatia restante de 4% - participam deste mercado na condição de grandes importadores, com destaque para os Estados

Unidos, a União Européia e o Japão, responsáveis, respectivamente, pela compra de 36%, 26% e 12%, do etanol produzido no mundo. (Neves et alli, 2010).

Cabe ressaltar que 75% das exportações de etanol brasileiro estão direcionadas para os Estados Unidos (inclusive o que entra via CBI) e a para a União Européia, o que, somado ao fato de constituírem mais de dois terços da demanda potencial mundial⁴², fazem destes dois mercados o principal foco externos dos produtores brasileiros e, conseqüentemente, do processo de internacionalização da UNICA.

Gráfico 3. Produção Mundial de Etanol em 2008⁴³



Fonte: UNICA, 2011, elaborado com base em dados da Fapri, Acti, FO Litch, UNICA e Topler.

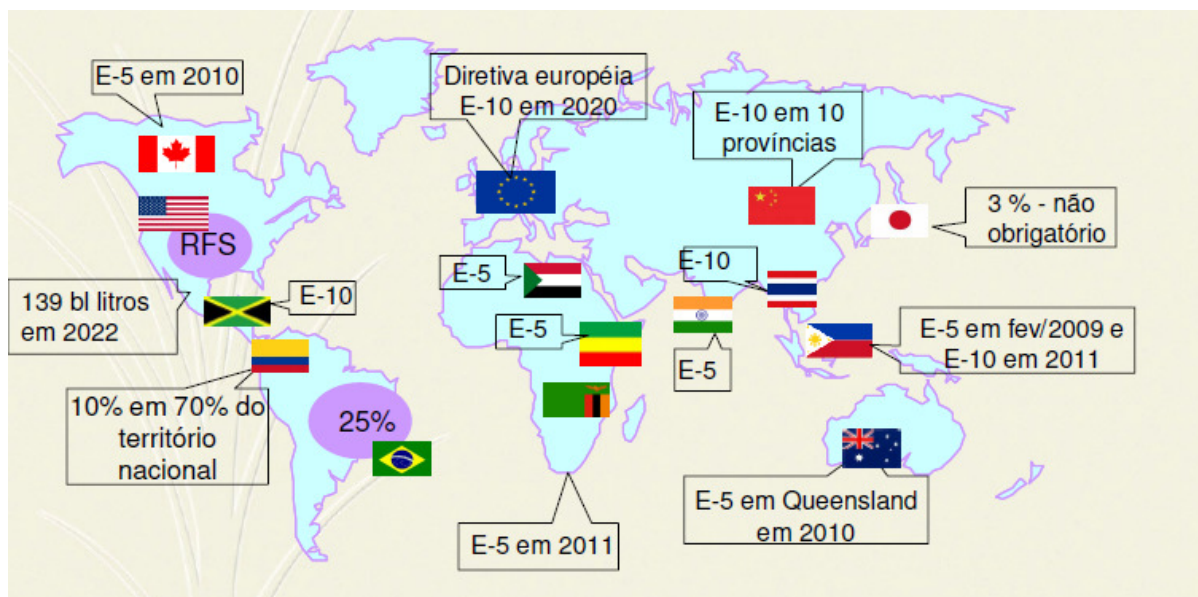
Como podemos notar no gráfico 3, a produção de etanol tem sido crescente nos últimos anos em decorrência do aumento da demanda dos grandes países/blocos por alternativas renováveis de energia, mormente após a ratificação do Protocolo de Kyoto para diminuição de emissão de gases estufa em 2005. No entanto, é importante ressaltar que cada país avançou de maneiras distintas e cada qual com sua velocidade na implantação de um programa de biocombustíveis em sua matriz energética.

⁴² Ver Tabela 3.

⁴³ Os anos de 2009 a 2012 são projeções, uma vez que as safras não haviam sido contabilizadas quando da elaboração do gráfico.

A figura 2, disponível em diversas publicações da UNICA, ilustra os diversos programas de biocombustíveis que utilizam o etanol⁴⁴ ao redor do mundo. O destaque em termos de abrangência e quantidade, para além do próprio Brasil, fica com os programas norte-americano e europeu, os quais examinaremos com mais detalhes nas próximas subseções.

Figura 2. Mandatos de mistura e políticas públicas para o uso de etanol em 2008



Fonte: JOLLY, Lindsay (2008) apud UNICA (2011)

Ao observar este panorama, nota-se que a maioria dos programas ainda está em caráter bastante experimental ou na forma de metas a serem atingidas. Este fato evidencia a necessidade, no curto e no médio prazo, de grande parte desses países buscarem esse combustível fora de suas fronteiras nacionais. Contudo, tal profusão de mandatos de uso de etanol ainda não se refletiu em um incremento significativo das exportações do produto, as quais se situam ainda em um patamar de cerca de 10% da produção mundial.

Esta distorção ocorre pelo fato de que a maioria dos países que utiliza ou pretende utilizar o etanol como combustível internamente, o faz por meio de uma indústria altamente protegida e subsidiada pelo governo central, buscando evitar a

⁴⁴ Faz-se mister ressaltar que o etanol é utilizado nestes países em sua versão anidro, ou seja, acrescido à gasolina como oxigenante. Assim, no termo *E_n*, *n* indica a porcentagem de etanol adicionado à gasolina naquele país ou região. O Brasil é o único a utilizar etanol hidratado 100% em seus automóveis, além dos 25% misturados à gasolina.

entrada de etanol de outros países em sua matriz energética. O grau de proteção aos produtores foi medido em uma pesquisa do Instituto Internacional para Desenvolvimento Sustentável da OCDE intitulada *Global Subsidies Initiative* (2005) e apontou os seguintes índices de subsídios tomando por base a legislação e os recursos: Japão (58%), União Européia (34%), Canadá (22%), México (21%), EUA (17%) e Brasil (3%).

Dessa forma, estima-se que o total gasto em subsídios para o setor sucroalcooleiro pelos governos desses países e blocos gira em torno de US\$11 bilhões a cada ano, sendo que os Estados Unidos⁴⁵, isoladamente, respondem por mais da metade dessa cifra (Global Initiative, 2010).

Essa proteção nos mercados nacionais tem ocorrido de diversas maneiras tais como: i) altas tarifas para o etanol importado; ii) altos subsídios para os produtores de etanol locais; iii) campanhas de mídia contra os produtos concorrentes baseados em estudos de credibilidade duvidosa, constituindo verdadeiras barreiras ao comércio, iv) proliferação de critérios de sustentabilidade bastante diversos, dificultando ou, no limite, impedindo a adequação para o comércio.

Para compreender melhor o que significa a participação de cada grande mercado nacional neste cenário e como cada um deles opera sua proteção, cabe-nos descrevê-los e examiná-los separadamente. Os principais mercados – tanto do ponto de vista do comércio mundial de etanol em si como do destino das exportações brasileiras – são os Estados Unidos e a União Européia, o que levará com que a análise sobre eles seja mais detida, sem prejuízos para descrições menores dos mercados japonês, chinês, indiano, ou africano.

3.1.1. O mercado de etanol nos Estados Unidos da América

Os Estados Unidos são hoje o maior produtor mundial de etanol e, devido a sua gigantesca frota de veículos automotores⁴⁶, ocupam a posição de maior mercado consumidor do planeta. Ademais, conforme já apontamos, são o país onde a demanda

⁴⁵ Estima-se que o aporte de subsídios neste país tenha sido de 45 bilhões dólares desde seu início em 1980, o que faz o custo anual destes somarem mais de 6 bilhões de dólares por ano.

⁴⁶ De acordo com dados da EIA (2009), os Estados Unidos possuíam mais de 230 milhões de veículos e um consumo de 583 bilhões de litros de gasolina em 2007.

potencial é maior que a soma das demandas potenciais dos próximos seis países imediatamente abaixo deles.

Dessa forma, cabe questionar as razões que levaram aquele país a ocupar este papel de destaque no mercado internacional de etanol, começando desde os fundamentos até as recentes políticas e incentivos voltados para as energias renováveis em geral e para combustível em questão.

A primeira legislação nesse sentido remonta à Lei do Ar Limpo⁴⁷, a qual por meio de uma emenda aprovada em 1990 tornou obrigatório o uso de oxigenantes na gasolina durante o inverno e nas cidades altamente poluídas de acordo com o padrão federal (NAAQS), abrindo as portas para o uso do etanol. O primeiro oxigenante utilizado na indústria norte-americana, contudo, não era o etanol, mas sim o MTBE⁴⁸ que por anos a fio foi adicionado à gasolina daquele país, chegando a picos de demanda de 295 mil barris por dia em 1999 (FIGUEIRA, 2005).

No entanto, a preferência pelo MTBE arrefeceu tão logo se descobriam seus efeitos deletérios para a saúde (potencialmente cancerígenos) e para o meio-ambiente, em especial aos lençóis freáticos. Por meio de vazamento dos tanques e oleodutos ou por sua evaporação, o componente chegou a contaminar a cidade de Santa Mônica (Califórnia) a ponto de interromper 50% de seu abastecimento de água, tornando, a partir desse episódio, sua situação comercial bastante delicada.

Assim, baseado em experiências internacionais, o substituto para o MTBE passou a ser o etanol em 27 estados daquele país onde o antigo oxigenante foi proibido totalmente ou parcialmente, inclusive em grandes estados como Nova Iorque e Califórnia⁴⁹. Tal substituição impulsionaria as vendas de etanol de 2,5 bilhões de galões em 2002 para 4,8 bilhões em 2006.

⁴⁷ A Lei do Ar Limpo – ou *Clean Air Act (CAA)* – constitui uma série de atos normativos que vem sendo aprovados no Congresso Americano desde 1955. Duas grandes reformas foram feitas em 1963 e 1977 antes da extensa reformulação supracitada ocorrida em 1990.

⁴⁸ A sigla diz respeito ao Metil Tércio Butil Éter, que, outrora constituía o oxigenador preferencial para a gasolina, mas vem sendo paulatinamente banido em diversos estados daquele país, por ser causador de poluição de aquíferos subterrâneos

⁴⁹ Rodrigues (2011) aponta as datas de cada estado e a abrangência da proibição. Os banimentos totais se deram em Colorado (2002), Califórnia (2003), Michigan (2003), Conecticute (2004), Nova Iorque (2004), Minnessota (2005) e Vermont (2007). Há ainda os banimentos parciais, ou seja, restringindo o MTBE a níveis mínimos em Iowa (2000), Nebraska (2000), Dakota do Sul (2001), Washington (2004), Kansas (2004), Illinois (2004), Indiana (2004), Wiscosin (2004), Arizona (2005), Ohio (2005), Missouri (2005), Kentucky (2006), Montana (2006), Maine (2007), Novo Hampshire (2007), Rhode Isalnd (2007), Carolina do Norte (2008) e Novo Jérsei (2009).

O próximo componente legislativo relacionado ao etanol naquele país foram os atos que versavam precipuamente sobre energia. A despeito da Lei de Impostos da Energia (*Energy Tax Act*) subsidiar a produção de etanol nos EUA desde 1978, a questão das energias renováveis ganha contornos mais dramáticos apenas em 2005, apontando para um descompasso cada vez maior entre produção e consumo de energia e levando à aprovação da Lei de Política Energética⁵⁰.

Esta lei contemplava a criação de metas e subsídios para o programa de combustíveis renováveis e criou um dispositivo fundamental para a introdução de biocombustíveis na matriz energética norte-americana: o *Renewable Fuel Standard* (RFS)⁵¹. Tal dispositivo prevê a introdução de combustíveis renováveis à gasolina, desde que autorizado pela Agência de Proteção Ambiental Americana (*EPA*), sem, contudo, indexá-los ao consumo de combustíveis fósseis.

Como veremos adiante, a legislação a partir do RFS tem sido um grande foco de atuação das iniciativas da UNICA nos Estados Unidos da América, buscando aumentar gradativamente a quantidade de biocombustíveis misturados aos fósseis - que inicialmente era prevista em 7,5 bilhões de galões até 2012 - e banir o MTBE totalmente e no país inteiro até o fim de 2014.

O próximo ato normativo de grande impacto no que se refere à política energética dos EUA foi a Lei de Independência e Segurança Energética⁵² de 2007, a qual em, em realidade, constitui uma emenda bastante extensa da Lei de Política Energética de 2005 focada na diversificação de fontes - privilegiando as renováveis - em busca de uma maior autonomia do país com relação a seu consumo energético.

Nesse sentido, a grande mudança trazida por essa lei diz respeito a um significativo incremento no mandato de mistura do RFS⁵³, incluindo mudanças tais como: i) abrangência dos veículos a diesel, somada aos já contemplados movidos à gasolina; ii) estabelecimento de novas categorias de combustíveis renováveis; iii) o

⁵⁰ No original, *Energy Policy Act*)

⁵¹ Traduzindo ao português, seria algo como Padrão para Combustíveis Renováveis. Optamos por não traduzir o RFS por se tratar de um instituto reconhecido internacionalmente por sua sigla, sendo utilizado dessa forma inclusive em trabalhos acadêmicos e publicações do setor.

⁵² No original, *Energy and Independence Security Act (EISA)*, também conhecido como *Energy Bill*.

⁵³ Por seu impacto, esta legislação por vezes recebe a alcunha de RFS2

aumento em si do mandato de mistura para 36 bilhões de galões (136 bilhões de litros) até 2022. (EPA, 2011).

Outra importante contribuição dessa legislação é a previsão de diminuição paulatina das tecnologias que obtém etanol exclusivamente a partir do milho, fixando determinadas metas⁵⁴ de produção de etanol com base nos denominados “biocombustíveis avançados⁵⁵”. Para tanto, na esteira da mesma legislação, o governo norte-americano comprometeu-se a subvencionar a produção destes últimos com um aporte de 500 milhões de dólares até 2015, além de mais 100 milhões para pesquisa e produção de biocombustíveis ainda mais eficientes do ponto de vista das emissões.

Por fim, já na administração democrata de Barack Obama, no contexto da recuperação da crise de 2008, a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento (ARRA) ⁵⁶ de 2009 prevê mais de 21 bilhões de dólares em incentivos fiscais para o setor de energia, com destaque para energias renováveis e eficiência energética.

Ademais, no que tange especificamente aos biocombustíveis advindos da biomassa, esta lei garantiu uma autorização de gastos de até 800 milhões de dólares para sua pesquisa e desenvolvimento até o fim de 2010, sob responsabilidade do Departamento de Energia daquele país. (Rodrigues. 2011).

Toda esta inovação legislativa concernente aos combustíveis renováveis resultou em um consumo bastante elevado de etanol nos EUA – 34 bilhões de litros de acordo com RFA (2008) – e, como já antecipamos, uma demanda potencial bastante significativa. Assim, poder-se-ia esperar que o etanol de cana brasileiro gozasse de uma grande oportunidade para adentrar a esse mercado, o que, no entanto, restou falso devido ao alto grau de proteção conquistado pelos produtores de etanol norte-americano.

O protecionismo ao etanol de milho produzido nos EUA vem sendo praticado tanto do lado da oferta (subsídios) como do lado da demanda (tarifas). No que diz

⁵⁴ Dos 136 bilhões de litros de etanol a serem produzidos até 2022, apenas 57 milhões poderão ser derivados do milho.

⁵⁵ O “biocombustível avançado”, previsto aqui pela EPA, diz respeito ao “combustível renovável, outro que não derivado do amido do milho, que tem em seu ciclo de vida de gases de efeito estufa pelo menos 50% menos do que o ciclo de vida básico de emissões de gases de efeito estufa [dos fósseis]” (EISA, título II, subtítulo A, seção 201).

⁵⁶ Sigla para “American Recovery and Reinvestimen Act”

respeito aos subsídios, os produtores norte-americanos recebem U\$0,45 por galão de etanol produzido, para que o custo ao consumidor na bomba seja barateado.

Já com relação à importação, os EUA protegem seu mercado interno praticando uma tarifa de U\$0,54 o galão para o etanol brasileiro de cana – aproximadamente U\$0,14 por litro – mais 2,5% *ad valorem*.⁵⁷ Estes subsídios custaram, em 2010, mais de 6 bilhões de dólares aos cofres públicos dos EUA, razão pela qual, em um período de recessão econômica como o atual, têm sofrido grandes pressões para sua extinção.

Enquanto ainda vigora o protecionismo, uma alternativa encontrada para penetrar no mercado norte-americano sem a pesada tarifa supramencionada, tem sido a triangulação comercial via CBI, ou seja, a entrada do etanol brasileiro indiretamente via os países do Caribe.

Este processo se dá por meio de um acordo celebrado entre os Estados Unidos e os países do CAFTA/CBI⁵⁸ em que até 7% do consumo total do ano anterior pode entrar no mercado norte-americano advindo de países do CBI. Para tanto, a exigência dos EUA é que esse etanol seja produzido ou processado, pelo menos em parte, nos países pertencentes ao bloco.

Dessa forma, o Brasil consegue fazer com que seu etanol adentre ao mercado dos Estados Unidos da seguinte forma: i) o Brasil exporta etanol hidratado para os países da CBI; ii) os países da CBI desidratam e o enviam para os EUA que o utilizam dessa forma, sendo misturado à gasolina; iii) o etanol brasileiro entra no mercado norte-americano sem o ônus das barreiras que já mencionamos. (BNDES/CGEE, 2010).

Apesar de constituir uma forma interessante de exportação de etanol brasileiro sem o custo de barreiras, a triangulação via CBI esbarra em problemas de custo devido aos limites pré-fixados de exportação – constituindo verdadeiras quotas – e a questão do transporte indireto que encerra maiores custos com frete, seguro e demais custos.

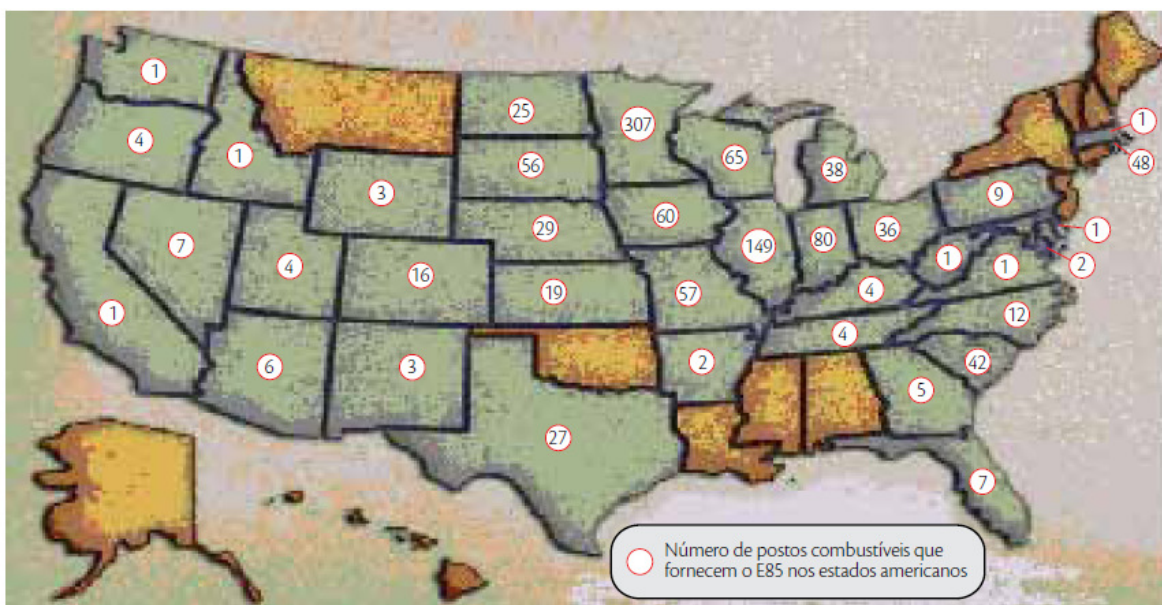
⁵⁷ Em recente decisão do início deste ano de 2011, o Senado norte-americano aprovou emenda para eliminar subsídios ao álcool no país e a tarifa ao produto importado. Foram 73 votos a favor e 27 contra o fim do incentivo, que constitui um importante passo para a liberalização do mercado de etanol nos EUA. Contudo, a emenda ainda será incluída em uma lei maior de desenvolvimento econômico que ainda precisa ser votada no Senado e tem expectativas mistas de aprovação, sendo que essa lei geral teria de ser aprovada também pela Câmara dos Representantes daquele país.

⁵⁸ Os países do CBI que gozam deste benefício tributário são Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Montserrat, Antilhas Holandesas, Nicarágua, Panamá, St. Kitts e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e as Grenadines, Trinidad e Tobago. (USTR, 2010)

Existe ainda uma barreira logística para o maior consumo de etanol⁵⁹ nos Estados Unidos que está ligada à disponibilidade de postos de abastecimento equipados com bombas próprias para este combustível, os quais somam de acordo com RFA (2009) apenas 1.938 em todo país.

A Figura 3 apresenta a rede de postos em que o etanol é fornecido, demonstrando que alguns estados norte-americanos ainda possuem uma infra-estrutura bastante deficiente para o produto e outros (doze) não detêm sequer um único posto com bombas de etanol para abastecimento em seu território.

Figura 3. Rede de postos de combustível que fornecem etanol nos EUA.



Fonte: American Coalition for Ethanol apud BNDES/CGEE (2009)

A despeito de todas as dificuldades que mencionamos, existem aspectos bastante promissores com relação ao etanol nos EUA e, como veremos, a UNICA continua apostando fortemente no mercado daquele país como um importante destino para o etanol brasileiro. De acordo com o relatório World Agricultural Outlook (FAPRI, 2009), as importações dos EUA chegaram a 2 bilhões de litros anuais e, até 2018, o déficit entre consumo e produção naquele país deve alcançar os 8 bilhões de litros.

Ademais, 23 estados-membros nos EUA já possuem políticas locais para os mandatos de etanol, para além das já descritas nesta seção. O destaque nesta matéria fica com a Califórnia, atual consumidora de 70 bilhões de litros de gasolina, em que o

⁵⁹ Nesse caso, uma barreira que afeta tanto o etanol brasileiro, como o próprio etanol norte-americano.

LCFS⁶⁰ – programa estadual para combustível de baixo carbono – busca cumprir uma meta de redução de 10% do nível de carbono até 2020.

O programa californiano, iniciado em 2007, inspira atualmente, além de países, outros estados a adotarem metas regionais, destacando as legislações já em tramitação nos seguintes estados: Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Pennsylvania, Rhode Island, e Vermont. (CARB, 2011).

Dessa forma, os Estados Unidos hoje constituem a maior aposta para a UNICA em termos de mercado consumidor, mormente em um momento em que as barreiras tarifárias e não-tarifárias apontadas aqui parecem estar cada vez mais próximas de um fim, como observaremos mais adiante.

3.1.2. O mercado de etanol na União Européia

Os 27 países europeus reunidos sob a União Européia também participam de maneira significativa do mercado internacional de etanol, constituindo o segundo maior mercado do produto e a segunda maior demanda potencial, conforme pudemos observar na Tabela 3. Tais posições estão intimamente ligadas a uma série de políticas públicas desenvolvidas com relação aos combustíveis renováveis tanto no âmbito nacional dos estados como no supranacional nos últimos anos.

De acordo com o relatório BNDES/CGEE (2010), estas políticas de adoção de biocombustíveis em larga escala na Europa remontam ao início da década de 1990, com a respectiva implementação da Política Agrícola Comum (CAP) e da Política Energética Européia.

No que tange à política energética do bloco, Ladu (2009) identifica quatro importantes estágios para melhor compreendê-la: i) a abertura do mercado em si; ii) a adoção do sistema de negociação das emissões (ETS – *Emission Trading System*), na categoria mudanças climáticas; iii) os planos de ação da Eficiência Energética para assegurar a eficiência do sistema energético europeu; iv) a formulação da legislação específica de Energias Renováveis, incluindo as diretrizes dos biocombustíveis.

⁶⁰ No original, Low Carbon Fuel Standard que, traduzido ao português seria algo como Padrão para Combustíveis de Baixo Carbono. Pela mesma razão apontada para o RFS, optamos por manter esta sigla no original.

Na esteira do quarto estágio, em maio de 2003, foi publicada a Diretiva 2003/30/CE que visava promover a substituição dos combustíveis fósseis por biocombustíveis⁶¹ em 20% até o ano de 2020, não especificando quaisquer mandatos de mistura e deixando a cargo de cada país o estabelecimento de metas nacionais.

O valor de referência para tais metas – fixado inicialmente em 2% de biocombustíveis misturado aos fósseis na matriz energética europeia até 2005 e posteriormente não cumprido⁶² - foi elevado para 5,75% até 2011 (Neves et alii, 2010). A despeito da impossibilidade de atingir a meta, em 2005 foi estabelecido um Plano de Ação para a Biomassa que previa um aumento da energia derivada da agricultura, silvicultura e resíduos sólidos.

Ademais, a Política Agrícola Comum daquele bloco recebeu um capítulo denominado Programa de Remuneração de Culturas Energéticas que fornecem quarenta e cinco euros por hectare cultivado com lavouras destinadas a produção de energia⁶³. Por fim, o Conselho Europeu, em 2007, propôs uma meta ainda mais ousada: 10% de renováveis no setor de transportes em todos os Estados-membros até 2020.

Esta previsão acabaria por ser adotada em 2009, quando se aprovou uma nova Diretiva para Energia Renovável⁶⁴ que previa uma participação de 20% de energia renovável na matriz europeia e 10% na matriz de transportes até 2020, além de metas de redução de gases e critérios de certificação sustentáveis⁶⁵.

Para se adequar a tais diretrizes, os 27 Estados-membros devem adotar políticas nacionais de adoção de biocombustíveis e outros tipos de energia renovável⁶⁶, sendo que, de acordo com o artigo 17.7, a Comissão apresentará um relatório acerca dessas iniciativas ao Conselho e ao Parlamento do bloco de dois em dois anos (Ladu, 2009).

Nesse sentido, cabe examinarmos como cada um dos principais países tem se comportado frente a tais diretrizes comuns, não pretendendo esgotar o tema – por sua

⁶¹ Biocombustíveis nessa diretiva estavam listados como sendo os seguintes produtos: etanol, biodiesel, biogás, biometanol, bioéter dimetílico, bio-ETBE, bio-MTBE, biohidrogênio e óleo vegetal puro.

⁶² O índice ficou aquém do estabelecido, alcançando-se apenas 1,4%.

⁶³ De acordo com dados do Relatório BNDES/CGEE, 500 mil hectares receberam esse subsídio em 2005.

⁶⁴ Renewable Energy Directive (RED) é a alcunha pela qual é conhecida a Diretriz 2009/28/EC.

⁶⁵ As metas e os critérios estão dispostos no artigo 17 da Diretiva. Enquanto as metas de redução são de 35% até 2013, 50% até 2015 e 60% até 2018, os critérios estão ligados a impedimentos de produção dos biocombustíveis em biomas biodiversos, com alto teor de carbono e pantanais. (Comissão da UE, 2011).

⁶⁶ A escolha entre os diferentes tipos de combustíveis renováveis fica a critério de cada país.

extensão e por não ser este o escopo de nosso trabalho – mas sintetizá-lo de forma a observar os principais atores em ação.

Cabe ressaltar que, até 2006, a grande maioria dos países se ateve a praticar medidas de isenção tributária. A partir de 2007, os principais Estados passaram então a aprovar metas para os mandatos de mistura nas seguintes proporções: Alemanha (6,25% em 2010), França (7% em 2010), Reino Unido (3,5% em 2010, 4% em 2011 e 5% em 2014), Espanha (5,83% em 2010) e Itália (5,75% em 2010).

Com fins de cumprir estas metas, a produção de etanol no bloco aumentou significativamente nos últimos anos, passando de 528 milhões de litros em 2004 para 2,8 bilhões de litros em 2008 (EBIO, 2009). No entanto, para atender a meta do bloco apenas com etanol, seria necessário produzir 12 bilhões de litros, o que implicaria necessariamente no aumento da importação que já alcança 1,2 bilhão de litros (BNDES/CGEE, 2010).⁶⁷

Novamente, deparamo-nos com uma grande oportunidade para o etanol de cana brasileiro. No entanto, os entraves para a entrada do etanol brasileiro neste promissor mercado europeu ficam por conta, como no caso dos Estados Unidos, de barreiras tarifárias e não-tarifárias. As primeiras estão ligadas a uma tarifa de 0,192 € / litro para o etanol desnaturado, enquanto que as últimas – mais difíceis de serem combatidas – dizem respeito a alguns obscuros critérios de certificação para a sustentabilidade do combustível.

Os critérios de sustentabilidade prevêem a diminuição de emissões de gás carbônico e critérios sociais e ambientais de proteção, tais como a proibição do cultivo de lavouras destinadas à produção de biocombustíveis em áreas com grande biodiversidade ou alto estoque de carbono (as “*no-go areas*”) e a exigência de avançada legislação trabalhista para os empregados diretos das lavouras e indiretos da cadeia de biocombustíveis (Ladu, 2009). Contudo, a transformação disso em metas objetivas permanece bastante aquém do desejável para incentivar o comércio internacional de etanol com os países do bloco⁶⁸.

Ademais, ao contrário de países como o Brasil e os EUA, o principal combustível fóssil na Europa é o diesel e não a gasolina, o que impõe um novo

⁶⁷ Ainda que levássemos em conta o aumento da produção ao máximo da capacidade instalada, apenas somar-se-iam 4,1 bilhões litros, o que ainda demandaria a importação.

⁶⁸ Essa discussão será mais bem desenvolvida no último capítulo da dissertação.

contendor - também renovável e produzido em larga escala no Brasil - a ser desafiado pelo etanol de cana: o biodiesel.

A despeito desses fatores, a União Européia ainda resta sendo uma excelente oportunidade para o etanol de cana brasileiro e, por isso, tem merecido grande atenção da UNICA em seu processo de internacionalização, como poderemos observar mais adiante.

3.1.3. O mercado de etanol em outros estados e regiões

Depois de examinar cuidadosamente os mercados norte-americano e europeu, devemos analisar, de maneira mais breve, alguns outros mercados menores do biocombustível tais como Japão, China, América do Sul, Sudeste Asiático (Tailândia e Índia), Austrália e África. Para tanto, descreveremos sucintamente cada um desses mercados, analisando seus principais institutos e reflexos na produção e comércio mundiais do etanol, amparados novamente pelos estudos do relatório BNDES/CGEE (2010), da UNICA (2010), de Neves et alli (2010), entre outros.

Japão

Em primeiro lugar, abordaremos o caso do Japão que, influenciado pelo Protocolo de Quioto e sua meta de redução de emissão de gases, iniciou seu programa de biocombustíveis em maio de 2003 prevendo crescer 3% de etanol anidro à gasolina a partir de 2004. Nesse sentido, iniciou-se uma bem-sucedida fase de experiência em Osaka e na ilha de Hokkaido para, em 2005, expandir o programa para todo o país e buscar uma meta de 10% em 2012.

Dessa forma, o consumo de etanol aumentou significativamente chegando a importar, em 2008, cerca de 149 milhões de litros (FAPRI,2009). Contudo, essa cifra ainda é pequena em um país que, por sua diminuta extensão e disponibilidade de terra agriculturável, deve recorrer majoritariamente⁶⁹ à importação para suprir os 6 bilhões de litros necessários às suas metas de energias renováveis. Por essa razão, o governo japonês tem, paulatinamente, liberalizado o mercado de etanol naquele país, diminuindo

⁶⁹ A despeito de a maioria do etanol consumido naquele país ser importado, o Japão produz hoje 115 milhões de litros de etanol sintético oriundo da fermentação de arroz e está engajado em desenvolver tecnologias para obter etanol de segunda geração a partir da hidrólise (Neves et alli , 2010).

as tarifas incidentes sobre o etanol brasileiro de 23,8% para 20,3% (2007), para 16,9% (2008), 13,4% (2009) e 10% (2010).

China

Com relação à China, cabe ressaltar que este país constitui o terceiro maior produtor de etanol do mundo com 1,9 bilhão de litros produzidos em 2008. Esta produção, baseada principalmente no milho, se insere em um contexto de busca do governo chinês por diversificar sua matriz energética por deter atualmente detém apenas 2% das reservas internacionais de petróleo, mas ocupar o segundo lugar no consumo desta *commodity*.

Diante disso, o governo desse país decretou em 2005 a Lei de Energias Renováveis estabelecendo a participação de 7% desse tipo de energia na matriz energética chinesa até 2020. Para tanto, no contexto do décimo Plano Quinquenal Chinês, dez províncias⁷⁰ tem buscado implantar um programa de E10 -10% de etanol adicionado à gasolina – em sua matriz energética, demandando um consumo de 3,8 bilhões de litros e importações da ordem de 300 milhões de litros em 2018⁷¹ (FAPRI, 2009).

América (exclusive o Brasil e os EUA)

No continente americano, temos algumas iniciativas dignas de nota em alguns países tais como Canadá, Colômbia, Paraguai, Argentina, Jamaica e Bolívia.

O Paraguai possui uma mistura de etanol semelhante à do Brasil, variando regionalmente de 18% a 24% e busca incrementar ainda mais o uso de etanol em seu território adotando a tecnologia bicomcombustível em seus veículos e dobrando a área plantada de 50 mil hectares para 100 mil hectares, o que ampliaria a produção de 228 milhões de litros para 300 milhões de litros de etanol. (MIC, 2011).

Já o programa colombiano, as medidas em caráter experimental estão ligadas a:

- i) legislação que obriga adição de 10% de etanol á gasolina (E10) nas cidades com

⁷⁰ As principais províncias são Heilongjian, Jilin, Liaoning e Henan,

⁷¹ É importante ressaltar aqui o crescimento chinês, mormente no setor automotivo. De acordo com dados do relatório BNDES/CGEE (2010) a China aumentou sua produção de veículos de 1,8 milhão em 1999 para 8,8 milhões em 2007.

população superior a 500 mil habitantes; ii) isenção de impostos no etanol dos combustíveis oxigenados e na importação de maquinário para operação de destilarias e iii) estruturação de preços para a gasolina oxigenada com fins de assegurar a estabilidade do preço do etanol.

No que diz respeito à Argentina e ao Canadá, existem ainda programas bastante embrionários, sendo responsáveis por uma meta de adição de 5% de etanol à gasolina até 2010, enquanto Bolívia e Jamaica buscam uma meta de 10% de etanol em todo seu território.

Sudeste Asiático (Índia e Tailândia) e Austrália

Iniciando este conjunto pelo mercado indiano, cabe destacar a similaridade quanto à matéria-prima com o Brasil. O etanol indiano é produzido a partir da cana-de-açúcar, ainda que o processo de fabricação na Índia seja a partir do melaço do açúcar e não cana propriamente dita.⁷² Contudo, as propriedades onde é feito o cultivo de cana se estendem por todo o país, com produtividade bastante baixa em termos de hectare plantado por litro de etanol produzido.

O programa indiano de fomento ao uso de etanol teve seu início em 2003, voltado exclusivamente para o setor de transportes e dividido em três fases. A primeira fase, iniciada a partir de janeiro do mesmo ano, previa a adoção de E5 em nove estados e quatro territórios até que, em dezembro, fosse adotado pelo país como um todo na fase dois do plano. Por fim, a fase 3 previa a adoção de E10 até 2005 em todo o país. Contudo, o cronograma do plano sofreu atrasos, prejudicando tais metas.

Para atingir seus objetivos, o governo indiano subsidiou a venda de etanol ao consumidor final por meio de isenções tributárias, resultando em uma produção média de 1,78 bilhão de litros no quinquênio 2001-2005. O volume é suficiente para abastecer a Índia com E5, mas o plano de adicionar 10% de etanol à gasolina em todo o país depende essencialmente de importações do Brasil, com a qual o governo daquele país vem assinando memorandos inclusive de transferência de tecnologia para a fabricação de etanol diretamente a partir da cana. (BNDES/CGEE 2010).

No que se refere ao mercado tailandês, existem esforços governamentais para o aumento do consumo de etanol em duas frentes, desde 2002: i) por um lado, a adição

⁷² A exceção fica por conta do estado de Maharashtra que produz etanol nos mesmos que o Brasil.

não-obrigatória de 10% de etanol à gasolina e ii) a isenção de impostos ao etanol misturado. Com essas medidas, a produção, baseada em mandioca e cana-de-açúcar, alcançou em 2008 a marca de 340 milhões de litros (F.O. Licht, 2009).

Já com relação à Austrália, o fomento ao uso de etanol reside em três principais medidas: i) legislação permitindo o uso de E10 em todo o território; ii) isenção de impostos sobre quaisquer biocombustíveis até 2011 e iii) legislação mandatória obrigando as companhias energéticas a produzir 10% de seus produtos com recursos renováveis. Diante da adoção dessas diretrizes, a produção de etanol em 2008 alcançou a cifra de 100 milhões de litros de etanol, que pode ser ampliada em mais de vinte vezes, de acordo com um consumo anual de gasolina em 20 bilhões de litros (F.O. Licht, 2009).

África

Por fim, cabe examinarmos o mercado africano de biocombustíveis, o qual constitui uma grande promessa para o futuro do cultivo de etanol no planeta. A localização geográfica privilegiada (próxima da Europa), o clima tropical favorável e a oferta de mão-de-obra barata e abundante constituem um grande conjunto de vantagens competitivas presentes nos países africanos, em especial no bloco da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).⁷³

No entanto, há que se vencer o problema da assimetria no interior do próprio bloco, na medida em que os países que compõe a SADC estão em diferentes estágios no que diz respeito à produção de etanol, a qual é realizada a partir da cana-de-açúcar e do sorgo.

Enquanto Malawi, Zâmbia, Tanzânia e Zimbábue têm realizado altos investimentos em irrigação e agricultura, elevando significativamente sua produtividade, outros estados como Angola, República Democrática do Congo, Madagascar e Moçambique mobilizam parques investimentos no setor, acarretando um parque industrial precário para a produção de etanol.

Ainda assim, a produção de etanol na África tem aumentado significativamente nos últimos anos devido a acordos com o Brasil e a União Européia e o fomento à

⁷³ SADC é a sigla em inglês para Southern Africa Development Community, bloco composto por África do sul, Botsuana, Suazilândia, Lesoto, Namíbia, Angola, República Democrática do Congo, Madagascar, Moçambique, Zimbábue, Zâmbia, Malawi, Tanzânia e Ilhas Maurício.

introdução do etanol na gasolina por meio de mandatos de mistura em países como Sudão (5%), Etiópia (5%), África do Sul (10%), Zimbábue (10%), Angola (10%) e Malawi (12%)⁷⁴.

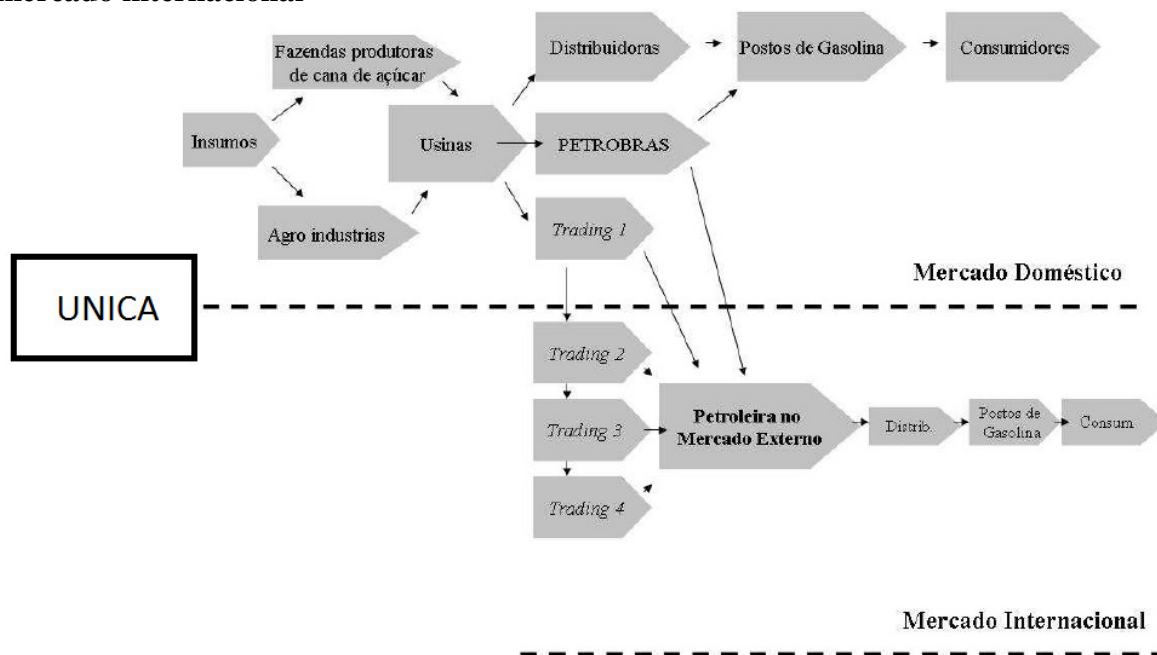
Dessa forma, tendo observado o mercado internacional do etanol, podemos dar o próximo passo e analisar a atuação da UNICA, tomando como ferramenta o modelo híbrido que desenvolvemos no início deste trabalho.

3.2 A atuação da UNICA no mercado internacional de etanol

Diante desse panorama acerca do mercado internacional de etanol, cabe analisar o objeto essencial deste trabalho, ou seja, compreender o papel da UNICA em seu processo de internacionalização, observando quais as estratégias e os canais de acesso de que se vale em sua atuação externa desde a penetração até a atuação em outras regiões/países, principalmente os Estados Unidos da América e a União Européia.

Em primeiro lugar, é fundamental compreender o modo como o etanol brasileiro de cana adentra os mercados dos Estados Unidos e da União Européia, observando o posicionamento da UNICA no diagrama da cadeia internacional de produção, exportação e distribuição de etanol conforme a Figura 4.

Figura 4. Cadeia de produção de etanol: do mercado doméstico brasileiro ao mercado internacional



Fonte: Pozas (2010) adaptado pelo autor.

⁷⁴ Dados da UNICA (2009) e BNDES/CGEE (2010)

O diagrama acima ilustra o caminho que o etanol produzido no Brasil percorre desde os produtores até os consumidores finais no mercado nacional e internacional⁷⁵: o etanol sai das usinas sucroalcooleiras e alcança o mercado externo por meio da PETROBRÁS e de *tradings* que o comercializam no exterior diretamente para outras petroleiras ou por meio de outras *tradings* até chegar às distribuidoras, postos de abastecimento e, enfim, aos consumidores finais.

O papel da UNICA a ser analisado por este trabalho está precisamente na intersecção entre o mercado doméstico e o mercado internacional, concentrado nas seguintes atividades: i) fornecer informações objetivas e verificáveis sobre o programa de etanol brasileiro, seu potencial de mercado, sua contribuição para o cenário energético mundial e sua sustentabilidade; ii) estabelecer o diálogo acerca desses temas com as partes interessadas; iii) buscar, pelo acompanhamento dos marcos regulatórios, o fim das barreiras tarifárias e técnicas ao etanol brasileiro; iv) promover comercialmente o produto junto à opinião pública e a sociedade civil.

Nesse sentido, propomos a observação de tal fenômeno com base no modelo que denominamos Modelo Híbrido Reativo/de Recursos, fundado na literatura de lobby estrangeiro. Para ilustrar sua aplicação, utilizaremos os documentos e publicações da UNICA, tanto os de divulgação interna para seus associados como aqueles elaborados para a imprensa, além de literatura secundária acerca do assunto

É importante ressaltar que este modelo proposto não busca explicar analiticamente a influência da UNICA nas eventuais conquistas de mercado do etanol de cana brasileiro ou do aumento de lucro das empresas a ele associadas. Como Mancuso (2007) já evidenciou em seu trabalho, demonstrar a influência e afirmar que determinado resultado pode ser explicado por ela é ainda uma tarefa bastante difícil de ser levada a cabo de maneira efetiva na Ciência Política. Nesse sentido, o autor recorre ao conceito de sucesso para demonstrar as conquistas do lobby da indústria no Congresso Nacional brasileiro, resultando numa boa opção para estudos semelhantes.

Nosso presente estudo, sendo apenas descritivo e exploratório, não tem pretensões de verificar o sucesso e ainda menos a influência da UNICA nos mercados internacionais. Os dados revelam apenas qual foi o comportamento da associação em

⁷⁵ Devemos ter em mente que o processo de internacionalização da UNICA complementa - e não concorre com - sua atuação dentro das fronteiras nacionais. Dessa forma, deve-se pensar em todas as ações da entidade nestes termos, ou seja, contribuindo com a expansão do setor sucroalcooleiro em escala internacional, sem, com isso, necessariamente prejudicar o mercado interno.

sua atuação no exterior e identificam uma combinação de dois padrões de iniciativas distintas para cumprir integralmente seu processo de internacionalização.

O primeiro grupo de ações, ora denominado vertente de recursos, lança mão de uma estratégia tecnocrata e outra de *grassroot lobbying*. Nestas estratégias o foco recai sobre os especialistas em energia e sobre a opinião pública em geral dos mercados internacionais chave para o setor, buscando alterar gostos, crenças e impressões em favor do etanol de cana brasileiro.

A atuação nessa vertente é calcada na preempção, ou seja, na antecipação das questões antes que elas se tornem foco de disputa e conflito políticos. Como exemplos dessas iniciativas estão todo o tipo de conferências sobre o setor (acadêmicas e não acadêmicas), campanhas de mídia, visitas para conhecer o setor no Brasil (exclusive a de autoridades políticas), publicação e divulgação de estudos, relatórios, entre outras.

O segundo grupo de ações, chamado aqui de vertente reativa, atua de forma a responder ou reagir a determinadas políticas públicas que impactem o setor sucroalcooleiro no cenário internacional. Suas estratégias de trabalho são precisamente o acesso ao poder para a persuasão quanto à causa do etanol brasileiro e a construção de coalizões que auxiliem tal empreitada.

Nesse sentido, a vertente reativa está ancorada em reuniões com autoridades políticas, visitas destas para conhecerem melhor o setor sucroalcooleiro no Brasil, iniciativas e campanhas conjuntas com ONGs e associações de representação de interesses estrangeiros e o *lobbying* propriamente dito nos limites dos órgãos decisórios

Conforme já pontuamos, o presente modelo é tributário essencialmente dos dois modelos propostos por Kim (1999) e das quatro abordagens de Moon (1988) para o lobby estrangeiro. Dessa forma, o quadro 3 guarda grande semelhança com o quadro 1, mas não se confunde com aquele por apresentar as variáveis na forma de partes de um todo mais coerente que o mero entrecruzamento de teorias apartadas.

Quadro 3. Modelo Híbrido Reativo/de Recursos na análise do comportamento da UNICA no cenário internacional.

Modelo Híbrido Reativo/de Recursos	Estratégia de Acesso ao Poder	Estratégia Tecocrata	Estratégia de Construção de Coalizões	Estratégia de <i>Grasroot</i>
Vertente de Recursos		X		X
Vertente Reativa	X		X	

Fonte: elaboração do próprio autor

A articulação dessas teorias propõe uma contribuição que acreditamos ser de grande importância para a descrição de iniciativas semelhantes a da UNICA, ou seja, processos de internacionalização de interesses organizados nacionais com fins de representação, defesa e promoção comercial. Nesse sentido, cabe examinarmos cada uma das vertentes – com suas respectivas estratégias - que compõe o modelo com base nos dados auferidos durante a pesquisa sobre a atuação da UNICA em território internacional.

3.2.1 Vertente de recursos

A vertente de recursos do modelo busca reunir os esforços de natureza preemptiva para, futuramente, auferir suas demandas no plano internacional. Sua eficácia está ligada à posse de recursos financeiros e informacionais, que permitem à entidade executar determinadas ações que dividimos em duas modalidades, segundo o quadro teórico proposto nesta pesquisa: a tecnocrata e a *grassroot lobbying*.

Cabe ressaltar que esta vertente do modelo privilegia os interlocutores da sociedade civil em detrimento dos atores estatais, buscando influenciar diretamente a opinião pública e o consumo do produto ao invés de focalizar as políticas públicas que impactam a atividade. Nesse sentido, ambas as estratégias respondem a uma lógica mais voltada ao longo prazo no que diz respeito à consolidação do processo de internacionalização da entidade, contado para isso com aporte de recursos do PSI Apex-Brasil-UNICA.

Conforme já pontuamos, este acordo foi celebrado em 25 de fevereiro de 2008 e previu um orçamento inicial de 16 milhões de reais, acrescidos de mais 10 milhões na renovação do mesmo em 10 de setembro de 2010, a serem utilizados para “*a sensibilização e capacitação da oferta de etanol brasileiro, estudos de inteligência comercial e, principalmente, ações de promoção comercial e de imagem.*”

Cabe assim, esmiuçarmos cada uma das duas estratégias e seus diferentes cursos de ação baseados nos dados colhidos, determinando o cerne do modelo proposto para a internacionalização da entidade.

Estratégia Tecocrata

A estratégia tecnocrata está ancorada no domínio, por parte da UNICA, do conhecimento técnico acerca dos detalhes da área envolvida nas negociações das políticas e de seus marcos regulatórios nos mercados referidos. (Oddel, 1980). A *expertise* da organização para este tipo de ações deve estar vinculada à capacidade de leitura dos cenários e tendências políticos e econômicos e análise destes nos estudos em voga com fins de alcançar um melhor monitoramento das questões relacionadas.

Assim, o financiamento e a divulgação de estudos e conferências acadêmicos acerca do etanol de cana brasileiro, bem como a recepção de pesquisadores e estudantes em usinas e na própria sede da UNICA compõem o curso de ação desta estratégia tecnocrata, conforme o quadro 4.

Quadro 4. Estratégia Tecocrata e seu curso de ação

Tipo de estratégia	Curso de ação
<u>Estratégia Tecocrata</u>	<ul style="list-style-type: none">• Conferências• Relatórios, Estudos e Iniciativas no ambiente acadêmico• Visitas da comunidade acadêmica estrangeiras a usinas e à ÚNICA

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA (2011)

Para compreendermos plenamente essa estratégia em questão, faz-se necessário lançar luz sobre cada um de seus itens e, com base em dados da própria entidade, trazer dados concretos acerca de seu funcionamento. Nesse sentido, o curso de ação será lido com base em exemplos significativos das iniciativas levadas a cabo pela UNICA desde o início de sua internacionalização até a atualidade.

O primeiro item denominado “Conferências” diz respeito à participação, apoio e divulgação, por parte da UNICA, de congressos ou reuniões acadêmicas que, de alguma forma, guardem relação com o tema dos combustíveis renováveis em geral e uma visão positiva acerca do etanol de cana brasileiro, tal como expresso no quadro 5.

Quadro 5. Conferências com participação, realização e divulgação da UNICA

Conferências
<ul style="list-style-type: none">• Participação na Conferência “Biocombustíveis na América” – Flórida-EUA (01/2008);• Realização da Reunião entre <i>Wilson Center</i>, UNICA e Apex-Brasil para discussão dos impactos do Memorando de Entendimentos sobre Biocombustíveis Brasil-EUA – Washington DC-EUA (03/2008);• Participação no “Seminário Internacional sobre Comércio e Mudanças Climáticas” – Dinamarca (06/2008);• Participação na COP-14 em Poznan – Polônia (12/2008);• Participação na COP-15 em Copenhagen – Dinamarca (11/2009);• Participação em workshop sobre sustentabilidade organizado pelo BID (02/2010);• Participação na Semana de Energia Sustentável organizada pela Comissão Européia – Bruxelas (03/2010);• Participação em reunião do Conselho de Experts do CARB sobre o LCFS em Sacramento (CA) – (04/2010);• Painel sobre Sustentabilidade da Biomassa no 32º Simpósio em Biotecnologia para Combustíveis e Químicos da Sociedade de Microbiologia Industrial (04/2010);• Participação no Subcomitê para Certificação da BSI⁷⁶ em Bruxelas (04/2010);• Participação no Segundo Simpósio Latino-Americano organizado pela Universidade de Colônia sobre os avanços ambientais e sociais no setor sucroalcooleiro do Brasil – Alemanha (05/2010);• Divulgação do Painel organizado pelo <i>Wilson Center</i> com pesquisadores da Universidade de Minnessota onde o tema recorrente foi o fim da tarifa sobre o

⁷⁶ Iniciativa de certificação desenvolvida por *stakeholders* no âmbito da União Européia.

etanol brasileiro – Washington DC-EUA (07/2010);

- Divulgação do encontro organizado pelo *Wilson Center* e pelo Conselho internacional de Política Agrícola e Alimentar com representante do Congresso dos EUA e da Universidade de Stanford - Washington DC-EUA (09/2010);
- Participação e palestra sobre o etanol de cana brasileiro na Conferência Anual da Escola de Administração da Universidade de Chicago. – EUA – (11/2010);
- Participação na COP -16 em Cancun (12/2010).

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

O segundo item da estratégia tecnocrata diz respeito à confecção de importantes relatórios e documentos acadêmicos sobre o etanol de cana brasileiro no cenário internacional⁷⁷, quer sejam elaborados pela UNICA ou apenas tendo seu conteúdo divulgado pela organização, para promover internacionalmente os benefícios do produto.

Assim sendo, serão descritos exemplos de tal estratégia no quadro 6, em que podemos observar a colaboração de entidades governamentais, universitárias de ensino e pesquisa e *think tanks* especializados na questão energética, em especial com relação a energias renováveis de biomassa.

Quadro 6. Relatórios elaborados ou divulgados pela UNICA

Relatórios

- Co-elaboração, em parceria com o *Wilson Center*, do Relatório “Brasil-EUA – Cooperação em biocombustíveis: um ano depois” (03/2008);
- Divulgação de relatório sobre boas práticas do setor sucroalcooleiro na União Européia. (05/2008);
- Elaboração e divulgação do documento “*Miths and facts*”, o qual busca esclarecer aspectos da produção e da sustentabilidade do etanol de cana brasileiro nos EUA e na UE (06/2008);
- Divulgação do relatório da Câmara de Comércio dos EUA “Blue print for securing american energy future” que recomenda a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias para o etanol de cana brasileiro (09/2008);

⁷⁷ Com isto não se pretende diminuir a excelente produção acadêmica nacional a respeito do etanol, mas restringir o escopo às publicações que chegam mais facilmente às mãos dos atores internacionais.

- Divulgação do relatório elaborado pela *Brookings Institution* “*Rethinking US-Latin American Relations*” que recomenda a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias para o etanol de cana brasileiro e dos subsídios para o etanol de milho norte-americano. (11/2008);
- Divulgação de relatório elaborado pelo Instituto *Baker* de Políticas Públicas da Universidade de *Rice* (Texas-EUA) que recomenda a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias para o etanol de cana brasileiro e dos subsídios para o etanol de milho norte-americano. (01/2010);
- Divulgação da certificação de uma nova série de bombas de abastecimento para etanol E25 nos postos dos EUA pelo Laboratório *Underwriters* (03/2010);
- Divulgação do estudo “Custos e benefícios para Contribuintes, consumidores e produtores sobre as Políticas dos EUA para o Etanol” elaborado por Bruce Babcock do CARD (Centro de Agricultura e Desenvolvimento Rural) da Universidade de Iowa que recomenda a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias para o etanol de cana brasileiro (07/2010);
- Divulgação do estudo “Impactos diretos da expansão da cana-de-açúcar no Brasil” elaborado pela Universidade de Stanford sobre efeitos positivos para mitigar efeitos do aquecimento global (04/2011).

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

Por fim, o terceiro e último item desta estratégia são as visitas de acadêmicos, pesquisadores e estudantes a usinas sucroalcooleiras no Brasil e à própria sede da UNICA para apreender e discutir aspectos técnicos, políticos, econômicos e sociais acerca do etanol de cana brasileiro, como podemos observar no quadro 7.

Quadro 7. Visitas da comunidade acadêmica estrangeira a usinas e à UNICA

Visitas da comunidade acadêmica estrangeira

- Visita à UNICA de acadêmicos da Universidade da Flórida – EUA (06/2008);
- Visita de cientistas do Departamento de Energia dos EUA a usinas do Centro-Sul brasileiro (06/2008);
- Visita de professores da Universidade de *Berkeley* – EUA à sede da UNICA em São Paulo (07/2008);

- Intercâmbio entre pesquisadores para o lançamento da Rede de Educação Superior e de Pesquisa entre Brasil e EUA sobre biocombustíveis com coordenação da UnB e USDA e participação de outras renomadas instituições dos dois países⁷⁸ (03/2009);
- Visita de estudantes do Instituto de Tecnologia da *Georgia Tech* (EUA) à sede da UNICA em São Paulo (04/2010).

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

Dessa forma, a estratégia tecnocrata busca cumprir a diretriz do PSI supracitado com a “*divulgação de conhecimento científico acerca do etanol que contraponha eventuais campanhas negativas quanto ao uso da terra ou a competição com o cultivo de alimentos*”⁷⁹. A pressão e a sensibilização da opinião pública de maneira mais ampla, igualmente previstas no PSI, estão ligadas à estratégia seguinte.

Estratégia “Grassroot”

A segunda estratégia dessa vertente de recursos do modelo está vinculada ao que denominamos, em inglês, *grassroot lobbying*⁸⁰. Tal modalidade está ligada a pressões locais sobre a opinião pública e autoridades, por meio de campanhas ou de eventos que as conscientizem e sensibilizem estas autoridades para determinada causa.

Conforme já pontuamos, os trabalhos de Schlozman & Tierney (1986) explicitam sua lógica de funcionamento, operando inclusive com auxílio de pesquisas qualitativas que busquem o ponto central que mobilizaria o alvo - o *hot button* – para empreender campanhas, anúncios, propagandas, etc.

Estas iniciativas estão vinculadas à promoção comercial do etanol de cana brasileiro no exterior, compreendendo as seguintes normativas do PSI UNICA – Apex-Brasil: *i) organização de visitas de autoridades públicas e membros da mídia internacionais ao Brasil para conhecerem a cadeia produtiva do setor sucroalcooleiro; ii) promoção de materiais publicitários como vídeos institucionais, anúncios em jornais*

⁷⁸ Do lado brasileiro, participam USP, UFRJ, UFU, UFAL e EMBRAPA. Já do lado norte-americano as instituições são Universidade de Iowa, Universidade de Illinois e Universidade de Pensylvania.

⁷⁹ UNICA, 2009

⁸⁰ Como tal expressão dificilmente encontraria um similar próximo em português, optamos por mantê-la no original.

e revistas, panfletos, anuários; iii) campanhas massivas de publicidade, inclusive junto a postos de abastecimento e em grandes eventos ligados ao setor de combustível e correlatos nos Estados Unidos e na Europa.

Nossa subdivisão mais pormenorizada encontra-se no quadro 8, sendo que para ilustrá-la de maneira fidedigna, vamos, a exemplo do que fizemos com a estratégia tecnocrata, ilustrar com exemplos paradigmáticos de cada um dos itens o que eles significam no curso de ação da estratégia de *grassroot lobbying*.

Quadro 8. Estratégia *Grassroot* e seu curso de ação

Tipo de estratégia	Curso de ação
<u>Estratégia <i>Grassroot</i></u>	<ul style="list-style-type: none"> • Participação/Organização de Cúpulas • Visitas de ONGs à Usinas/UNICA • Visitas de jornalistas à Usinas/UNICA • Campanhas de mídia de massa • Promoções junto a Postos de Abastecimento • Promoções junto a eventos esportivos • Intermediação de Petições on-line e mensagens aos órgãos decisórios

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA (2011)

O primeiro item dessa estratégia é bastante semelhante ao primeiro item “Conferências” da estratégia tecnocrata. A diferença fundamental entre ambos é que enquanto aquele se ancora em reuniões de cunho estritamente acadêmico, a segunda estratégia aqui proposta – denominada “Participação/Organização de Cúpulas” - está ligada a eventos empresariais ou de organizações da sociedade civil com a finalidade de divulgação das energias renováveis e do etanol de cana, como os listados no quadro 9⁸¹.

⁸¹ A participação da UNICA em cúpulas não se restringe aos eventos listados no quadro 7, sendo estes apenas os mais significativos em termos de visibilidade e recursos. Para se ter idéia da dimensão dessa participação, os relatórios anuais de atividades da entidade mostram que a UNICA participou de 60 cúpulas em 2009 (UNICA, 2009) e outras 46 em 2010 (UNICA, 2010).

Quadro 9. Participações e organizações de cúpulas pela UNICA

Participações e organizações de cúpulas

- Participação de painel na Décima Terceira Conferência da RFA sobre o “Mercado Internacional de Biocombustíveis” – EUA – (02/2008);
- Organização e patrocínio da Conferência Internacional para Energias Renováveis de Washington –WIREC – EUA – (03/2008);
- Participação em conferências e stands do Congresso Mundial do Mercado de Biocombustíveis – Bruxelas – (03/2008);
- Participação em painel do Congresso Anual da Federação Nacional dos Sindicatos de Agricultores da França sobre a “Diversidade Agrícola ao redor do mundo” – (04/2008);
- Participação na Conferência Anual da Associação Americana de Economia Agrícola – EUA - (07/2008);
- Participação com estande na Feira do Mercado Mundial de Biocombustíveis – Bruxelas (03/2009);
- Participação no Congresso sobre Biomassa do Departamento de Energia dos EUA - 2009 – (03/2009);
- Participação no Fórum do Meio Ambiente de Aspen – Colorado (EUA) – (03/2009);
- Participação e patrocínio da primeira edição do churrasco *Brazil in the Hill* promovido pela Coalizão Industrial Brasileira nos EUA (09/2009);
- Participação na Feira *Bright Green* em Copenhagen – Dinamarca – (12/2009);
- Participação em Workshop organizado pela OCDE em Viena – Áustria (01/2010);
- Participação em Workshop sobre o Padrão de Combustível de Baixo Carbono organizado pelo Califórnia Air Resources Board (CARB) – EUA – (01/2010);
- Participação em Workshop sobre “Desafios de implementação dos Critérios de Sustentabilidade dos Biocombustíveis” organizado pelo Inter-American Development Bank e as Nações Unidas - (01/2010);
- Participação na Conferência sobre Tecnologia de Energias Renováveis (RETECH) – EUA – (02/2010);
- Participação em evento organizado pela Apex-Brasil, MRE e Câmara de

Comércio Brasil-Eslovênia sobre Empreendedorismo e Investimento estrangeiro para promover o etanol brasileiro – Eslovênia - (02/2010);

- Participação na Conferência Anual da RFA – EUA - (02/2010);
- Participação em workshop organizado pela IUCN e Shell sobre a harmonização de critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis – Bruxelas - (02/2010);
- Participação no Congresso sobre Biomassa do Departamento de Energia dos EUA – 2010 – (03/2010);
- Participação na Conferência Européia de Biocombustíveis – França (03/2010);
- Participação no Simpósio de Energia Alternativa com uma palestra sobre “Biocombustíveis e carros flex nos mercados-chave: desafios, barreiras e perspectivas para o setor” – Bruxelas - (03/2010);
- Participação de seminário sobre oportunidades e desafios para a bioenergia nos países desenvolvidos organizado pela Partners For Euro-African Green Energy – Bruxelas (03/2010);
- Painel sobre o Futuro dos Biocombustíveis na Conferência Global do Milken Institute (04/2010);
- Participação da Segunda Conferência do Bioethanol Europeu e-Bio – Bruxelas - (04/2010);
- Participação na Conferência sobre combustíveis e veículos alternativos – Las Vegas – EUA – (05/2010);
- Participação na Conferência Mundial sobre Bioenergia – Suécia – (05/2010);
- Participação na Bio Convenção Internacional organizada pela BRBiotech – Chicago – EUA (05/2010);
- Participação e organização do *Trade in the Americas* em parceria com a Washington International Trade Association (WITA) - Washington – (06/2010);
- Participação e organização do Fórum Brasil-UE para superação de barreiras técnicas em São Paulo – (06/2010);
- Participação na Semana Verde da União Européia – Bruxelas – (06/2010);
- Participação no Congresso Mundial de Biotecnologia industrial e Bioprocessamento da Organização Industrial de Biotecnologia (BIO) – EUA – (06/2010);
- Participação com um estande na UNFCC – Bonn, Alemanha – (06/2010);

- Participação no Fórum Energia e Meio Ambiente – Bruxelas – (06/2010);
- Participação na Conferência pela Parceria Europa-América Latina organizada pela ONG *Friends os Europe* – (06/2010);
- Participação na Conferência Internacional para a Cooperação entre Europa e América Latina no âmbito dos biocombustíveis organizada pela BioTop – Bruxelas – (07/2010);
- Participação na Conferência do Hall da Fama dos Biocombustíveis – Berlim, Alemanha – (09/2010);
- Participação e patrocínio da segunda edição do churrasco *Brazil in the Hill* promovido pela Coalizão Industrial Brasileira nos EUA (09/2010);
- Participação da Cúpula de Energia de Washington – EUA – (09/2010);
- Participação na Conferência Mundial do Etanol F.O. Lichts com palestra sobre oportunidades econômicas e ambientais do etanol brasileiro – Suíça– (11/2010);
- Participação em um evento da Friends of Europe sobre as oportunidades e desafios para uma revolução energética – Bruxelas – (11/2010);
- Participação em evento da F.O. Lichts com palestra sobre exportações do etanol brasileiro – Texas (EUA)– (12/2010);
- Participação da Conferência Nacional do Etanol – Arizona (EUA) – (02/2011);
- Participação com estande na Feira do Mercado Mundial de Biocombustíveis – Roterdã (03/2011);

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

O segundo e o terceiro itens da estratégia de *grassroot* estão ligados a organização e condução de visitas de organizações não governamentais e jornalistas estrangeiros tanto a usinas sucroalcooleiras como à própria sede da UNICA para conhecerem de perto o setor e avaliar como se dá a produção do etanol brasileiro. Como ambas constituem o mesmo tipo de ação – apenas direcionadas a públicos diferentes – estarão dispostas juntas no quadro 10.

Quadro 10. Organização e condução de visitas de ONGs e jornalistas a usinas e à UNICA

Organização e condução de visitas de ONGs e jornalistas às usinas e à UNICA

- Organização e condução da visita da organização não governamental inglesa

OXFAM à usina paulista EQIPAV (04/2008);

- Organização e condução da visita de jornalistas de periódicos ingleses (*The Guardian*, *The Times*), espanhóis (*La Vanguardia*, *El Mundo*), norte-americanos (*World Energy Alberta Oil Magazine*), mexicanos (*El mundo del petróleo*) e suecos (*Automotor Och Sport*, *Grena Blister* e *Vi Bilague*) à usina SantelisaVale e à sede da UNICA (06/2008);
- Organização e condução de um grupo de imersão para jornalistas estrangeiros dos seguintes periódicos especializados para o setor sucroalcooleiro no Brasil: *ICIS Chemical Bussiness* (EUA) *OPIS (Oil Prices and Information Service)* (EUA), *Eurasia Group* (EUA), *Domesctic fuel.com* (EUA), *European Energy Review* (Holanda), *Energie e Developpement Durable* (França), *Le Auto.com* (França), *Le Mans Racing* (França), *World in Red*, o anuário da Ferrari (Itália), *Auto Bild* (Espanha), *InfoPower* (Espanha), *Infoenviro* (Espanha), *Bioenergy international* (Suécia) e *Die Presse* (Áustria) – (11/2009);
- Organização e condução da visita de jornalistas da agência mundial de notícias *Reuters*, e dos periódicos *Le Monde* (França), *Le Figaro* (França), *Suddeistche Zetting* (Alemanha), *Farm Futures* (EUA) e *Li Xingren* (China) à UNICA e a Usina Santa Adélia - (05/2011).

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

O quarto, o quinto e o sexto itens da estratégia compreendem campanhas de mídia, promoções em postos de gasolina e em eventos de grande porte ligados aos esportes mais populares. Estas iniciativas visam conscientizar a população de forma massificada acerca dos benefícios do etanol brasileiro e das distorções de mercado – subsídios e tarifas – que afetam sua comercialização no mercado internacional a um preço competitivo e mais vantajoso para com o consumidor final. Dessa forma, reunimos as mais importantes ações dessa modalidade no quadro 11 a seguir e nas figuras 5 e 6.

Quadro 11. Campanhas de mídia, promoções em postos de combustível e inserções em eventos esportivos.

Campanhas de mídia, promoções em postos e inserções em eventos esportivos

- Campanha publicitária com anúncio no *European Voice* - periódico do mesmo grupo da popular revista *The Economist*, com alcance em toda Europa - e em

três jornais, rádios e sítios da internet nos EUA (07/2008);

- Inserção no Rally Dakar fornecendo etanol brasileiro ao piloto representante do Brasil na competição (12/2009);
- Exposição dos benefícios do etanol brasileiro no DC Auto Show – EUA – (02/2010);
- Inserção na American Le Mans Series fornecendo etanol brasileiro para os competidores (03/2010);
- Campanha publicitária Sweeter Alternative em diversas mídias europeias e norte-americanas, inclusive com sítio próprio na internet: <http://sweeteralternative.com/> (iniciada em 04/2010)
- Evento promocional com venda de combustível E85 em posto de gasolina no Alabama (EUA) a U\$0,85 o galão, na véspera da corrida da Fórmula Indy (04/2010);
- Evento promocional no Grande Prêmio de Long Beach (CA) de Fórmula Indy – EUA – (04/2010);
- Evento promocional com venda de combustível E85 em posto de gasolina em Indianápolis (Indiana – EUA) a U\$0,85 o galão no dia da 99ª edição da prova das 500 milhas de Indianápolis da Fórmula Indy (05/2010);
- Inserções de 30 segundos no horário nobre da TV norte-americana com pilotos da Fórmula Indy enaltecendo o etanol de cana brasileiro (05/2010);
- Evento promocional em Washington com instalação de telão reunindo 20 mil pessoas para assistir aos jogos da Copa do Mundo de futebol, inserindo promoção do etanol de cana brasileiro (06/2010);
- Campanha publicitária com promoção nos EUA ligada à Copa do Mundo premiando o norte-americano por acertar o autor do 54º gol da competição em alusão ao valor da tarifa cobrada pelos EUA ao etanol brasileiro (06/2010);
- Campanha publicitária com promoção nos EUA ligada à Etapa da Califórnia da Fórmula Indy para promover o etanol brasileiro (08/2010);
- Evento promocional com venda de combustível E85 em posto de gasolina em Miami (Flórida- EUA) a U\$0,85 o galão, na véspera da última corrida da temporada de Fórmula Indy (09/2010);
- Lançamento de vídeo na internet “Imagine a future with sugarcane” (06/2011).

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

Figura 5 e 6. Inserções comerciais da UNICA em veículos de mídia norte-americanos e europeus.



Fonte: sweeteralternative.com (2011).

O último item desta estratégia – aqui denominado “Intermediação de Petições on-line e mensagens aos órgãos decisórios” – elenca aos esforços da UNICA para confeccionar notas e recolher assinaturas e mensagens na sociedade civil para pressionar os órgãos decisórios dos Estados Unidos e da União Européia a pôr fim ao protecionismo de seus mercados com relação ao etanol de cana brasileiro. O quadro 12 traz exemplos significativos de tais iniciativas.

Quadro 12. Intermediação de Petições on-line e mensagens aos órgãos decisórios

Intermediação de Petições on-line e mensagens aos órgãos decisórios

- Intermediação de 25 mil mensagens de cidadão dos EUA ao Congresso norte-americano pedindo o fim da tarifa ao etanol brasileiro (02/2011);
- Confeccção e divulgação de petição virtual assinada por mais de 9 mil pessoas nos EUA pedindo o fim da tarifa ao etanol brasileiro (04/2011).

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

Dessa forma, estes sete itens supracitados compõem a estratégia de *grassroot lobbying* que, ao lado da estratégia tecnocrata descrita anteriormente, constituem a vertente de recursos no modelo proposto. Como já observamos, a vertente de recursos se atém precipuamente a uma lógica de moldar as crenças e gostos da opinião pública especializada e da sociedade civil, antecipando-se ao debate político.

A despeito de uma ação preventiva ser mais eficiente no longo prazo, para debater com as forças políticas constituídas com fins de alterar a legislação vigente, a

vertente de recursos queda inerte e faz-se necessário o uso de estratégias típicas da vertente reativa do modelo, como veremos em seguida.

3.2.2 Vertente reativa

Na vertente reativa do modelo em tela, a questão central é a lógica de responder, *a posteriori*, às políticas públicas voltadas para o setor, engendradas pelos órgãos de poder dos estados ou regiões cujo mercado é importante para a UNICA. Para tanto, conforme já pontuamos, faz-se necessária a contratação de representantes – preferencialmente cidadãos locais dos mercados-alvo - por parte do estado/organização lobista, a depender da questão sobre a qual se debruçam

Nesse sentido, o mecanismo utilizado pela UNICA para conduzir esta vertente foi a abertura de escritórios especializados em Washington (EUA) e Bruxelas (UE). Tais escritórios seguem o modelo recomendado por Graziano (1994): i) uma representação técnica e especializada na matéria de interesse do grupo; ii) uma proximidade dos centros de decisão e iii) um staff de apoio com profundo conhecimento dos meandros do sistema político e do mercado em questão.

Por essas razões, o escritório norte-americano foi comandado pelo experiente executivo e lobista Joel Velasco⁸² (2007-2011) e, após sua saída em março último, por outros dois lobistas e executivos estadunidenses David Thomas e Letícia Philips⁸³, enquanto que o europeu teve a frente Emmanuel Desplechin⁸⁴ (2008-2011) e hoje, após sua saída, Lola Uña Cárdenas⁸⁵. Como veremos a seguir, estes executivos desenvolveram as ações de cunho reativo dos escritórios com base em dois tipos de estratégia: o acesso ao poder e a construção de coalizões.

⁸² Velasco é filho de brasileiros nascido nos EUA com fortes ligações com o Partido Democrata daquele país, tendo sido inclusive secretário pessoal do ex-Vice-Presidente Al Gore. Ademais, possui bom trânsito no mercado tendo sido vice-presidente da Stonebridge International antes de entrar na UNICA e tendo voltado ao mercado depois de sua saída, ocupando cargo de destaque na Amyris S/A.

⁸³ Ambos são lobistas de carreira, sendo a última ex-diretora-adjunta do Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos

⁸⁴ Desplechin é formado na Universidade de Bordeaux (França) em Ciência Política e na Universidade de Madrid (Espanha) em Direito. Ademais, já possuía grande familiaridade com o tema do etanol por ter sido Secretário geral durante muitos anos da Associação Industrial do Etanol na Europa.

⁸⁵ Cárdenas é espanhola de nascimento e chegou a UNICA depois de ocupar o mesmo cargo de Representante-Chefe para UE em outra associação de representação de interesses: a Associação Européia de Logística de Veículos, além de atuar em empresas como Scania e Gavin Anderson.

Estratégia de Acesso ao Poder

Podemos afirmar que a estratégia de acesso ao poder se estrutura em torno de cinco etapas, elencadas por Graziano (*op. cit.*) em seu trabalho acerca do *lobbying* legalmente estabelecido: i) obtenção de atenção dos *policymaker*; ii) interação não ameaçadora com estes; iii) construção de um canal permanente de acesso a eles; iv) prover informações a estes atores e v) preservar a confiança por meio de interações honestas e constantes.

Dessa forma, cabe à entidade, segundo publicação da própria UNICA, percorrer o seguinte caminho: *identificar os responsáveis por determinadas políticas em sua formulação e decisão, tomar conhecimento da trajetória institucional da mesma e seu calendário, mapear os atores do processo e manter com eles diálogo constante sobre a matéria e buscar influenciá-los em favor de sua causa* (UNICA, 2010).

No caso da UNICA, levado a cabo por seus escritórios especializados, o curso de ação desta estratégia arvora-se em reuniões com autoridades, visitas destas a usinas e à sede da UNICA, campanhas publicitárias e painéis junto aos órgãos decisórios, notas oficiais e até apelação judicial, conforme estabelecido no quadro 13.

Quadro 13. Estratégia de Acesso ao Poder e seu curso de ação

Tipo de estratégia	Curso de ação
<u>Estratégia de Acesso ao Poder</u>	<ul style="list-style-type: none">• Reuniões com autoridades• Visitas de autoridades governamentais a usinas e à UNICA• Campanhas de mídia junto a partidos políticos e parlamentares• Painéis nos órgãos decisórios• Confecção e veiculação de notas oficiais• Apelação judicial quanto a determinadas ações• Lobbying e pressão junto a autoridades governamentais por decisões e acordos favoráveis

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA (2011)

O primeiro e o segundo itens dessa estratégia dizem respeito a reuniões com autoridades políticas dos referidos países ou regiões e visitas destas ao setor sucroalcooleiro do Brasil ou à sede da UNICA, com fins de identificar a agenda política do estado ou região, estabelecer canais de acesso e buscar convergências nas políticas cujo conteúdo esteja ligado ao etanol e sua utilização, conforme listamos no quadro 14⁸⁶ a seguir.

Quadro 14. Visitas e Reuniões com autoridades políticas

Visitas e Reuniões com autoridades

- Reunião de representantes da UNICA com o subsecretário de energia dos EUA Jeffrey Kupples na sede da Câmara de Comércio Brasil - Estados Unidos (AMCHAM) – (06/2008);
- Reunião com a Congressista norte-americana do Partido Democrata do Estado do Missouri Rachel Storch (11/2008);
- Visita de uma comitiva de 40 representantes de 15 países por ocasião da Conferência Internacional de Biocombustíveis (11/2008);
- Reunião do Presidente da UNICA com o Secretário de Agricultura dos EUA (antigo Governador do Estado de Iowa⁸⁷) Thomas Vilsack, com o Presidente da Comissão de Agricultura da Câmara dos Representantes Collin Pettersen e com o líder da oposição e vice-presidente da Comissão por independência energética e contra o aquecimento global James Sensbrenner (03/2009);
- Visita de cinco cônsules de países da União Européia (República Tcheca, Alemanha, Bélgica e Hungria) à Usina São João em Araras-SP (04/2009);
- Visita do Governador de Minnessota Tim Paulenty à sede da UNICA (12/2009);
- Reunião sobre os entraves para cumprir a Diretiva de 20% renováveis em 2020 com o eurodeputado relator da Diretiva Claude Turmes (02/2010);
- Visita do Chefe da Comissão de Comércio Internacional do Parlamento Europeu Vital Moreira à usina de Batatais-SP (04/2010);
- Visita do Diretor Geral da Organização Mundial do Comércio Pascal Lamy à

⁸⁶ Novamente cabe notar que essa lista não esgota as mais de 160 visitas de autoridades políticas à UNICA no período, mas cita os casos mais significativos

⁸⁷ Tal fato é digno de nota por ser Iowa justamente o Estado que mais produz etanol (de milho) nos Estados Unidos da América.

usina São Martinho-SP (04/2010);

- Reunião com o Governador da Califórnia Arnold Schwarzeneger em Los Angeles (04/2010);
- Visita do Príncipe Phillip da Bélgica à sede da UNICA (05/2010);
- Visita de assessores das lideranças da Câmara e do Senado dos EUA a uma usina sucroalcooleira em Leme (SP) e à sede da UNICA (08/2010);
- Visita de representantes do governo da Dinamarca à sede da UNICA (03/2011);
- Visita do Presidente da Comissão de Economia, Infra-estrutura, Transporte e Tecnologia da Assembléia Legislativa da Baviera – Alemanha (05/2011);

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

O terceiro e o quarto tópicos desta estratégia estão ligados à veiculação de informações nos órgãos decisórios via campanhas publicitárias em mídias especializadas e painéis com informações sobre o etanol de cana com o objetivo de esclarecer os atores políticos e influenciá-los em favor do produto, como apresentado no quadro 15.

Quadro 15. Campanhas de mídia e painéis em órgãos decisórios

Campanhas de mídia e painéis em órgãos decisórios

- Publicação de campanha publicitária no jornal “The Hill” da Convenção do Partido Democrata – Colorado (EUA) – (08/2008);
- Painel “Produção e utilização de biocombustíveis em países em desenvolvimento no Parlamento Europeu – Bruxelas – (10/2008);
- Evento organizado no âmbito do Parlamento Europeu no contexto da Missão Brasil-União Européia para debater o etanol de cana como alternativa para as metas de renováveis no bloco (11/2010).

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

O quinto e o sexto itens desta estratégia aproximam a UNICA das estruturas dos órgãos decisórios ao fazer da entidade um ator capaz de influenciar o processo via confecção e divulgação de notas oficiais de desagravo ou protesto a determinadas

políticas e até mesmo via mobilização – ou ameaça de mobilização – de mecanismos judiciais ou multilaterais de solução de controvérsias, conforme podemos observar no quadro 16.

Quadro 16. Confeção e divulgação de notas oficiais / Apelação a mecanismos de solução de controvérsias

Confeção e divulgação de notas oficiais / Apelação a mecanismos de solução de controvérsias

- Confeção e divulgação de nota oficial intitulada “Risco de distorções adicionais ao mercado de etanol” criticando a Lei Agrícola aprovada nos EUA – (05/2008);
- Confeção e divulgação de nota oficial enviada no período de consulta pública do Parlamento Europeu alegando tentativa da UE de legislar fora de sua jurisdição com relação ao uso da terra no âmbito da Convenção Européia sobre Biodiversidade Biológica (02/2010);
- Confeção e submissão de comentários à consulta pública proposta pela EPA sobre o RFS e sua implementação em 2011 (08/2010);
- Confeção e divulgação de documento criticando a postura da União Européia quanto a seus subsídios ao etanol próprio em Fórum União Européia – América Latina – Bruxelas (04/2010);
- Defesa judicial via Amicus Curiae junto ao Tribunal Federal pelo direito da Califórnia em aplicar o LCFS contra o argumento de empresas petrolíferas sobre tal normativa ferir a Constituição dos EUA e suas regras de comércio (05/2010);
- Assinatura de iniciativa trilateral pelos biocombustíveis entre Brasil, África e União Européia (07/2010);
- Confeção e divulgação de nota ameaçando apelação à Organização Mundial do Comércio contra tarifas e subsídios que distorcem o comércio do etanol brasileiro (12/2010);

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

Por fim, a sétima e última modalidade dessa estratégia está ligada à prática efetiva do *lobbying*, ou seja, da persuasão e pressão sobre os parlamentares e *policymakers* no âmbito dos órgãos decisórios dos países e regiões ora analisados. Por meio dos relatórios internos da UNICA, sabe-se que esta atividade tem sido contratada desde 2009 por escritórios especializados nesta atividade, os quais promovem constantes encontros entre os representantes da organização e os parlamentares norte-americanos e europeus.

Como os exemplos concretos desse tipo de ação não podem ser captados de forma integral, cabe-nos apenas listar as iniciativas que foram apoiadas e divulgadas pela UNICA no período ora estudado, observando-se o quadro 17

Quadro 17. Iniciativas e políticas apoiadas e divulgadas pela UNICA

Iniciativas e políticas apoiadas e divulgadas pela UNICA

- Declaração pública do Secretário de Agricultura dos EUA Ed Schefer defendendo o fim gradual das tarifas sobre o etanol brasileiro - (08/2008);
- Declaração pública do Senador dos EUA Richard Lugar propondo um “Pacto Energético do Hemisfério Ocidental” – (03/2009);
- Lançamento de projeto de lei pedindo o fim da tarifa contra o etanol brasileiro por parte de seis senadores no Congresso Americano: os democratas Dianne Feinstein (Califórnia), Jeff Bengannan (Novo México) e Maria Centwell (Washington) e os republicanos Judd Cregg (Novo Hampshire) Susan Collins (Maine) e Mel Martinez (Flórida) – (03/2009);
- Reconhecimento do etanol de cana brasileiro como biocombustível avançado pela EPA – EUA – (05/2009);
- Reconhecimento do etanol brasileiro como grande redutor de emissões de gases estufa pelo Estado da Califórnia – EUA – (07/2009);
- Declaração do Subsecretário de Política Energética dos EUA David Sandalow elogiando a sustentabilidade e eficiência do etanol brasileiro no Comitê de Energia e Serviços Públicos do Senado Americano (08/2009);
- Sinalização da Câmara de Comércio dos EUA pelo fim dos subsídios ao etanol norte-americano (03/2011);
- Ampliação do Memorando de Entendimentos Brasil-EUA sobre biocombustíveis (2007) e assinatura de um acordo intitulado “Diálogo

Estratégico sobre Energia” entre os dois países por ocasião da visita do Presidente Barack Obama ao Brasil (03/2011);

- Registro de sustentabilidade para 43 usinas brasileiras pelo CARB para que estas possam exportar etanol diretamente aos EUA (03/2011);
- Decisão do Senado dos EUA por 73 votos a favor e 27 contra pelo fim dos subsídios e tarifas que distorcem o comércio do etanol brasileiro (06/2011);
- Acordo entre o Partido Democrata (representado pela congressista californiana Dianne Feinstein e pelo congressista de Minnessota Amy Klobusbar) e o Partido Republicano (representado pelo congressista John Tune de Dakota do Sul) pelo fim dos subsídios e tarifas que distorcem o comércio do etanol brasileiro (07/2011).
- Declaração do Presidente dos EUA Barack Obama de que etanol brasileiro de cana é mais eficiente que o americano e é o caminho a ser seguido por aquele país (07/2011)

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

Estratégia de Construção de Coalizões

A última estratégia a ser verificada funciona em consonância com a estratégia anterior de acesso ao poder, na medida em que subsidia suas ferramentas com base em alianças da UNICA com grupos nacionais do estado ou região em que atuam ou transnacionais. De acordo com Moon, esta estratégia está relacionada com a maior capacidade de influência das organizações quando aliadas a outras, mormente aquelas ligadas de forma mais significativa à estrutura que se deseja modificar. Estes grupos podem ser de naturezas diversas, por isso sendo aqui subdivididos conforme o quadro 18.

Quadro 18. Estratégia de Construção de Coalizões e seu curso de ação

Tipo de estratégia	Curso de ação
<u>Estratégia de Construção de Coalizões</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Acordos e iniciativas aliado a ONGs e outras associações de representação de interesse • Acordos e iniciativas aliado a entes estatais, subnacionais e

supranacionais;

- Acordos e iniciativas aliado a partidos e órgãos políticos

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA (2011)

O primeiro grupo de aliados com o qual a UNICA mantém coalizões no plano internacional são organizações não-governamentais e associações de representação de interesse ligadas, de alguma forma, à causa das energias renováveis e dos biocombustíveis. O quadro 19 abaixo reproduz as alianças mais significativas da UNICA nesse tocante

Quadro 19. ONGs e outras associações de representação de interesse aliados à UNICA

ONGs e outras associações de representação de interesse aliados à UNICA

- Action Aid USA;
- Advanced Biofuels Association (ABFA);
- Alabama Clean Fuels Coalition (ACFC);
- American Jewish World Service;
- American Coalition for Ethanol;
- American Meat Institute (AMI);
- Centre for Health Policy and Innovation;
- Columban Center for Advocacy and Outreach;
- Clean Air Task Force;
- Competitive Enterprise Association (CEI);
- Environmental Working Group;
- Family Farm Defenders;
- Food Democracy Now!;
- Friends of the Earth;
- Global Hunger Foundation;
- Grassroots International;
- Inter American Dialogue;
- Maryknoll Office for Global Concerns;

- National Catholic Rural Life Conference;
- National Cattlemen’s Beef Association;
- National Chicken Council;
- National Council of Chain Restaurants;
- National Corn Growers Association (NGCA);
- Natural Resources Defense Council;
- National Turkey Federation;
- Oakland Institute;
- Oblates of Mary Immaculate, Justice Peace/Integrity of Creation Office;
- Oxfam America;
- Partners for the Land & Agricultural Needs of Traditional Peoples (PLANT);
- Renewable Fuels Association (RFA);
- School Sisters of Notre Dame Cooperative Investment Fund;
- Sisters of Notre Dame de Namur Justice and Peace Office;
- Sisters of St. Francis of Philadelphia;
- Taxpayers for Common Sense Action;
- The Second Chance Federation;
- Union of Concerned Scientists;
- U.S. Chamber of Commerce

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

O segundo e o terceiro grupos de aliados dizem respeito a organismos oficiais: aos entes subnacionais, governamentais, supranacionais, os partidos políticos e os órgãos políticos que se aliam a UNICA para influenciar seus pares a favor do etanol brasileiro por meio de acordos, campanhas e pressão política conforme podemos observar no quadro 20.

Quadro 20. Entes subnacionais, nacionais, supranacionais, partidos e órgãos políticos aliados à UNICA

Entes subnacionais, nacionais, supranacionais, partidos e órgãos políticos aliados à UNICA
<ul style="list-style-type: none"> • Estado da Carolina do Sul oferece acordo de cooperação científica e educacional

na área de biocombustíveis;

- Coalizão de Governadores dos EUA pelo aumento da mistura de E10 para E13;
- Governo da Suécia apóia a UNICA para implantar o etanol brasileiro na Europa;
- American Farm Bureau Federation (AFBF), Congressional Budget Office e Government Accountability Office (GAO) defendem o fim das tarifas e subsídios que distorcem o livre comércio de etanol.
- Partido Europeu ALDE (Aliança de Liberais e Democratas para a Europa) defendem o etanol brasileiro no Parlamento Europeu.

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da UNICA

A composição das duas vertentes em suas quatro estratégias estabelece assim a descrição da internacionalização da UNICA pelo Modelo Híbrido Reativo/de Recursos. Por meio deste processo, a entidade executou importantes ações no plano internacional rumo à internacionalização com fins de defender comercialmente o etanol de cana brasileiro, representar e divulgar o conhecimento científico produzido sobre ele e aumentar suas exportações nos referidos mercados.

No entanto, a partir de meados de 2010, a atuação da UNICA no mercado internacional começa a ser ameaçada por dois obstáculos bastante significativos: o antigo problema da certificação que impede a commoditização do produto e o choque interno de oferta que afeta sobremaneira a capacidade de apresentar o etanol como uma fonte segura para substituir o petróleo.

Verificar estas duas questões traçando cenários sobre o futuro desta estratégia e, com base neles e no trabalho como um todo, traçar as considerações finais sobre o processo de internacionalização da UNICA, serão os objetivos do próximo capítulo.

Capítulo 4. Considerações finais: desafios futuros para o setor sucroalcooleiro e uma nova agenda de pesquisa

Este último capítulo tem como objetivo discutir, à luz do cenário atual, se a estratégia adotada pela UNICA desde 2006 para se internacionalizar e promover o etanol em mercados estrangeiros está se esgotando ou apenas atravessa um hiato frente às dificuldades atuais atravessadas pelo setor.

O vigor do setor sucroalcooleiro no Brasil coincidiu com o auge da internacionalização da entidade ora estudada. Por meio do modelo proposto, pudemos observar como a UNICA articulou duas grandes estratégias para exercer influência tanto na opinião pública como nas autoridades políticas dos países cujo mercado seria chave para o etanol de cana brasileiro, a saber: Estados Unidos e União Européia.

Como pudemos perceber pelos dados expostos no trabalho, a grande concentração de ações da UNICA está voltada para os Estados Unidos, país em que mais se avançou desde o início deste processo. Em segundo lugar, aparecem os países da União Européia, em bloco ou isoladamente, em que as medidas de incentivo ao uso de etanol é crescente, mas ainda esbarra em um problema que veremos a seguir: a proliferação das certificações sócio-ambientais no próprio interior do bloco e fora dele.

A despeito da pujança do setor sucroalcooleiro de 2008 a 2010, em parte gerada pelo incremento das exportações do produto, os anos de 2010 e 2011 trouxeram grande preocupação aos produtores em geral e à própria UNICA sobre a continuação daquele ritmo de crescimento. Ao examinarmos a Tabela 4, constatamos que o percentual de etanol exportado vem diminuindo significativamente desde o início de 2010⁸⁸, não apresentando qualquer reação nos meses iniciais de 2011.

Tabela 4. Exportações brasileiras de etanol em m³

Mês	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Janeiro	121.520	159.730	337.800	220.437	191.301	152.858	95.148
Fevereiro	120.180	145.120	207.750	364.588	118.491	104.336	144.835
Março	229.000	188.140	224.300	278.834	156.954	68.007	83.682
Abril	248.110	144.260	283.910	288.456	250.055	34.946	32.514

⁸⁸ A diminuição pode ser observada desde 2009. Contudo, ao tomar os dados gerais da tabela cuidadosamente, podemos notar que o ano de 2008 foi excepcionalmente positivo, sendo 2009 um ano próximo dos anos de 2006 e 2007.

Maio	159.020	101.030	278.730	391.504	308.909	93.537	40.714
Junho	268.090	166.280	214.200	424.134	420.425	211.954	-
Julho	269.770	563.290	410.260	602.630	487.306	234.396	-
Agosto	199.290	479.690	439.080	623.312	347.685	242.339	-
Setembro	266.350	361.210	336.610	594.666	370.784	184.893	-
Outubro	285.510	544.800	328.420	481.666	326.421	212.801	-
Novembro	219.300	291.660	228.670	506.219	193.701	119.811	-
Dezembro	205.800	283.660	242.790	348.047	124.288	240.285	-
Total/ Ano	2.591.600	3.428.860	3.532.520	5.123.993	3.296.320	1.900.163	396.892

Fonte Secex - MDIC, 2011

Como já antecipamos no final do capítulo anterior, as maiores dificuldades hoje ligadas ao desempenho do setor sucroalcooleiro brasileiro no cenário internacional dizem respeito a: i) problemas relacionados à assimetria de critérios nas diferentes iniciativas de certificação do produto que impedem sua commoditização e ii) choques de oferta no mercado interno brasileiro que aumentam a desconfiança dos outros estados e regiões quanto à disponibilidade futura do etanol e seu potencial para substituir o petróleo como fonte de energia.

4.1 Certificações de Sustentabilidade

O panorama atual dos biocombustíveis no cenário internacional é permeado por uma série de iniciativas de certificação nacionais, regionais, internacionais e *multistakeholder*⁸⁹ com diferentes critérios de sustentabilidade para os insumos. Essa profusão de iniciativas de certificação, ilustrada pela Figura 7, resta contraproducente ao cumprimento de seus objetivos originais de exigência de um padrão para produção e comercialização desses combustíveis.

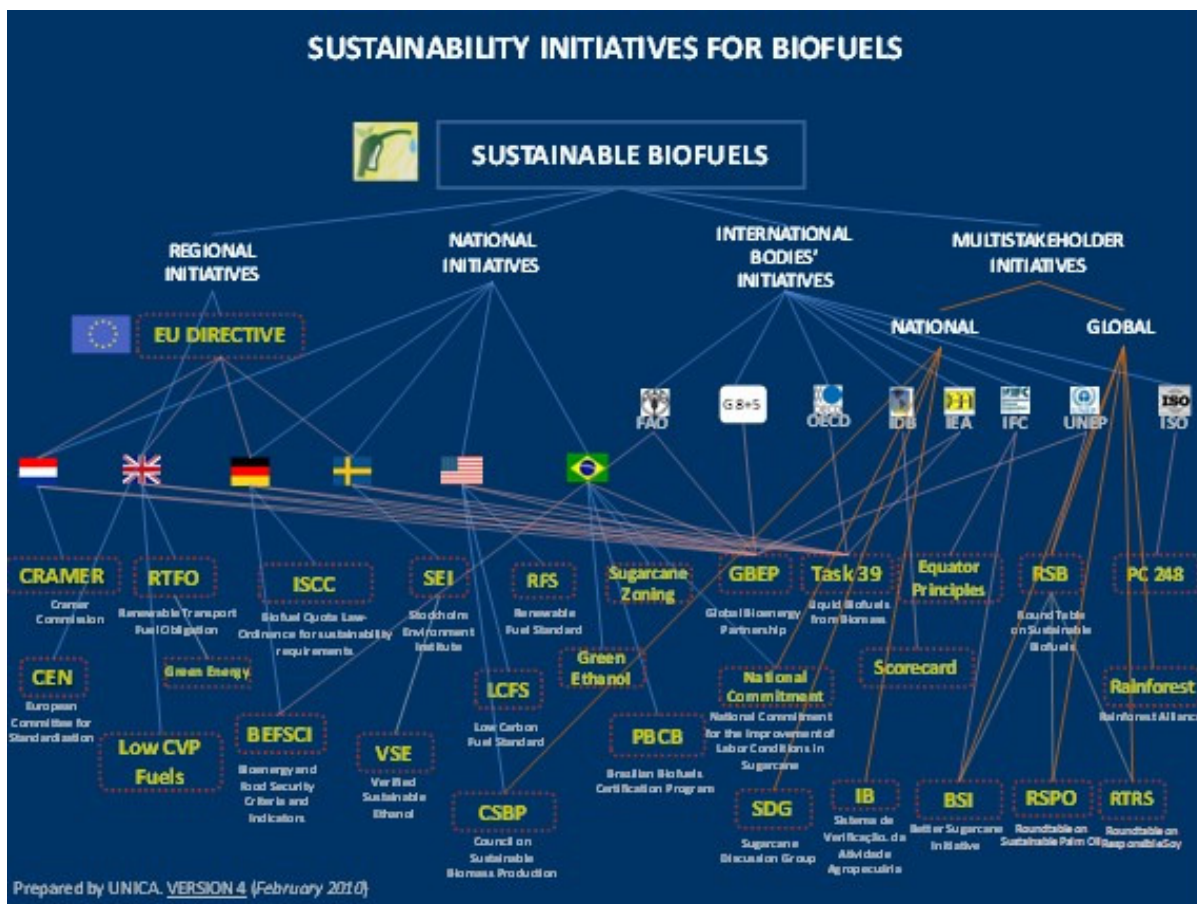
Em primeiro lugar, devemos ter em mente que existem dois tipos de certificações: as obrigatórias e as voluntárias, sendo estas últimas subdivididas por seu processo de elaboração entre: i) as bilaterais, estabelecidas de parte a parte ou bussiness-to-bussiness

⁸⁹ Nomenclatura referente a iniciativas levadas a cabo por mais diversas partes interessadas, em níveis diferentes de atuação.

e ii) as *multistakeholders*, definidas com base em discussão com diversas partes interessadas.

Nesse sentido, seria interessante observarmos algumas iniciativas de certificação, para além dos supracitados RFS, LCFS, Etanol Verde e a Diretiva Européia, examinando suas normativas, critérios de sustentabilidade e metas a eles adjacentes.

Figura 7. Iniciativas de Sustentabilidade para Biocombustíveis.



Fonte: Desplechin, 2010

Como exemplo das certificações obrigatórias, podemos citar a suíça BLCAO (*Biofuels Life Cycle Assessment Ordinance*), a holandesa Cramer Criteria (*Testing Framework for Sustainable Biomass*) e a inglesa RTFO (*Renewable Transport Fuel Obligation*).

Já no campo das certificações voluntárias, as iniciativas mais importantes seriam a BSI (*Better Sugarcane Initiative*), a CSBP (*Council on Sustainable Biomass Production*), a GBEP (*Global Bioenergy Partnership*) e a ISCC (*International Sustainability & Carbon Certification*).

Apesar deste grande número de iniciativas, as partes que constituem estes sistemas são sempre similares no que diz respeito a serem constituídas por um acordo para o estabelecimento de critérios de sustentabilidade e um sistema de monitoramento para as metas pré-determinadas. Analisemos cada um desses casos com o auxílio da pesquisa BEFSCI/FAO, 2010

A RTFO – ou a “Obrigação de Combustíveis Renováveis para Transporte” – constitui um importante sistema de certificação de biocombustíveis engendrado pelo governo do Reino Unido em 2008. Este sistema tem como objetivo a redução de emissões de carbono na matriz de transportes⁹⁰ por meio da utilização de 5% de biocombustíveis.

Os biocombustíveis a serem utilizados para atingir esta meta devem cumprir sete critérios de sustentabilidade em sua produção, denominadas *RTFO-standards*, a saber: i) conservação de estoques de carbono; ii) conservação da biodiversidade; iii) conservação do solo; iv) manejo sustentável da água; v) manutenção da qualidade do ar; vi) respeito aos direitos trabalhistas e vii) respeito aos direitos de propriedade fundiária.

Já a BLCAO, encetado pelo governo suíço em 2009, estabelece os seguintes critérios para o cultivo de lavouras usadas para produção de biocombustíveis: i) proteção a florestas tropicais; ii) *compliance* com as organizações de defesa do meio-ambiente; iii) boas práticas agrícolas, evitando o uso de fertilizantes e agrotóxicos; iv) manejo sustentável da água e v) redução de emissão de gases estufa.

No caso da Cramer Criteria, ainda em fase de implementação pelo governo da Holanda, os critérios a serem observados para a produção de biocombustíveis seriam: i) balanço positivo de emissões de gases estufa; ii) *no-go areas* vinculadas ao solo e à vegetação; iii) não competição com lavouras para alimentação e para necessidades locais das comunidades do entorno tais como medicamentos, materiais de construção ou lenha; iv) não afetar a biodiversidade e, se possível, fortalecê-la; v) manter ou melhorar a qualidade do solo, do ar e da água; vi) contribuir para a prosperidade das comunidades locais e vii) respeitar o bem-estar social dos trabalhadores.

Já no campo das certificações voluntárias, a CSBP, iniciada em 2010 por múltiplos *stakeholders* – em sua maioria associações industriais e ONGs – convencionou seus critérios para produção de biocombustíveis em: i) planejamento e manejo dos recursos integrados; ii) utilização sustentável do solo e da água; iii)

⁹⁰ Responsável por 25% das emissões totais de CO₂ no país.

preservação da biodiversidade; iv) combate à aceleração das mudanças climáticas; v) respeito ao bem-estar, legalidade e transparência na relação com os trabalhadores e vi) contínuo aperfeiçoamento das técnicas.

A GBEP, por sua vez, agrega um grande contingente de estados (55, sendo 23 parceiros e 22 observadores) e organizações internacionais (21, sendo 13 parceiras e 8 observadoras). Com relação aos critérios para biocombustíveis, estão divididos em três grandes grupos: i) os econômicos, que compreendem desenvolvimento tecnológico, competitividade e desenvolvimento de infra-estrutura e logística; ii) os sociais, compostos por condições trabalhistas, acesso das populações locais aos recursos naturais e garantia de qualidade de vida e iii) os ambientais, enumerados em preservação da biodiversidade, manejo sustentável dos recursos naturais e regras de mudança do uso da terra.

No caso da ISCC, outra iniciativa *multistakeholder*, dessa vez ligada a associações agrícolas, comerciais e ONGs, os critérios de sustentabilidade para biocombustíveis aprovados em 2008 dividem-se em: i) proteção à biodiversidade; ii) manejo sustentável dos recursos naturais; iii) condições adequadas de trabalho nas lavouras incluindo acesso à educação; iv) proteção aos direitos humanos e aos direitos de propriedade das comunidades locais; v) respeito à legislação do país de origem e aos tratados internacionais que guardem relação com essa produção e vi) constante melhoria técnica.

Por fim, temos a BSI - Better Sugarcane Initiative – agregando mais de 100 *stakeholders* entre investidores, *traders*, associações de produtores, indústrias e organizações não-governamentais (ONGs) – que tem sido objeto de estudo da UNICA por estabelecer cinco princípios gerais mais razoáveis para a produção de biocombustíveis: i) cumprimento da legislação vigente; ii) respeito aos direitos humanos e condições de trabalho; iii) controle de eficiência na produção com relação aos processos e insumos; iv) proteção ativa da biodiversidade; v) compromisso de melhora técnica constante.

O atual desafio da UNICA nesta questão tem sido o de aperfeiçoar a BSI para torná-la o mais objetiva possível para o cumprimento de seus critérios, principalmente por meio de uma participação ativa em seus três grupos de trabalho⁹¹ que, desde 2008,

⁹¹ Os três grupos de trabalho em operação na BSI são: i) Produção (responsável pela relação entre o cultivo de lavouras para biocombustíveis e a preservação do meio ambiente; ii) Beneficiamento de cana

trabalham nesse sentido por meio de auditorias e pesquisas sobre o setor no Brasil e em outros mercados de relevo. (Bonsucro, 2011).

A observação dessa proliferação de iniciativas de certificação para os biocombustíveis, denominada por Marcos Nappo como “*a babel das certificações*”⁹² nos permite concluir que, a despeito da repetição de alguns critérios como a proteção à sustentabilidade, é impossível a um determinado produto cumprir todos os critérios, por vezes obscuros ou vagos, previstos nestas normativas. Ademais, tal assimetria nas certificações tem constituído uma espécie de barreira técnica à entrada do etanol de cana brasileiro nos mercados internacionais, por vezes constituídas com o auxílio de grupos de interesse contrários ao etanol de cana.

Nesse sentido, acreditamos que o recrudescimento dessas exigências pode estar afetando as exportações do etanol brasileiro nos últimos anos de modo a provocar um refluxo na entrada do biocombustível nos mercados internacionais. Ademais, as estratégias da UNICA no que se refere à internacionalização podem estar sendo prejudicadas por este fenômeno.

Trata-se, portanto, de uma questão a ser investigada, possivelmente em um próximo trabalho que desenvolveremos, carecendo de mais dados e um conhecimento mais amplo acerca das outras iniciativas não listadas neste estudo. Contudo, acreditamos que o esgotamento do modelo de internacionalização descrito neste trabalho não é um fato isolado e está ligado a outra variável igualmente significativa: o choque de oferta que o etanol tem sofrido no mercado interno do Brasil.

4.2 Choque de oferta

O fenômeno ora em tela, denominado choque de oferta, constitui um caso bastante preocupante para o setor sucroalcooleiro no Brasil, reacendendo temores da volta de regulação do mercado de açúcar e etanol no país e questionando as possibilidades de o etanol ter força para suprir o mercado internacional quando mal abastece o mercado interno.

(responsável pelas questões relativas à certificação de produtos e subprodutos oriundos do etanol) e iii) Comunitário (responsável pelas questões de sustentabilidade social)

⁹² Nappo utiliza esta expressão para abordar o problema em seu artigo pioneiro “Certificação socioambiental: benefício ou obstáculo?” (UNICA, 2008).

Como já observamos, o crescimento da produção de etanol na primeira década do século XXI foi bastante significativo, com uma média de 10,3% entre 2000 e 2008. Contudo, a partir de 2009 o crescimento do setor caiu a 3% e as exportações, como já verificamos, iniciaram uma trajetória descendente até hoje não interrompida, evidenciando uma grave crise no setor. (SECEX, 2011)

As razões para esta retração na oferta ainda não estão claras, mas muitos fatores podem ser apontados para explicar o fenômeno como: i) a reorganização do setor, principalmente após a crise econômica de 2008; ii) a falta de incentivos de produção frente ao aumento médio do custo de produção de 40% na produção do etanol de cana e à perda de competitividade com relação à gasolina, cujos preços se estabilizaram em 2005; iii) a utilização da estrutura do setor para produzir açúcar, cujo financeiro se tornou mais atrativo para os produtores. (Jank, 2011)

A reorganização do setor diz respeito a aquisições e fusões citadas no decorrer deste trabalho em que os grupos estrangeiros ampliaram sua participação no setor sucroalcooleiro do Brasil para mais de 22% em 2010 (UNICA, 2010). Essa concentração do capital do setor nas mãos desses grupos estrangeiros sediados em países centrais foi determinante para que, frente à grande recessão de 2008, os investimentos em produtividade no setor para os anos subsequentes minguassem, resultando em contração da oferta.

Outra hipótese está ligada aos aumentos de custo para a produção de etanol e a perda de competitividade frente à gasolina. Assim, os incentivos para produzir etanol estariam subordinados a resultados excelentes na lavoura, o que se observou até 2009, mas não se estendeu ao ano seguinte. Com a quebra da safra de 2010 pelas intempéries climáticas que atingiram o país e o aumento de preços do etanol nas bombas pela perda de produção de mais de 5 bilhões de litros, o consumo do mesmo se retrai, criando um círculo vicioso de grandes proporções.

Por fim, existe a possibilidade de que os produtores – capazes, em sua grande maioria, de alterar a produção de suas usinas de um produto para outro – trocaram a fabricação de etanol pela de açúcar, sendo este último mais rentável no mercado internacional. Essa possibilidade é refutada pelos produtores com a justificativa de que apenas 6% da cana produzida no país é beneficiada em usinas capazes de permitir tal permuta, buscando afastar o risco de taxaço das exportações do produto.

A persistência deste cenário em 2011, em plena safra da cana, tem levado o governo a cogitar medidas drásticas como: i) implantar estoques estatais de etanol; ii)

diminuir a quantidade adicionada à gasolina; iii) abertura de linhas de crédito para financiar a produção e, até mesmo, iv) importar etanol de outros países em período de escassez no Brasil.

Estas medidas, de cunho marcadamente estatizante, tem gerado dúvidas acerca de um retorno a um setor fortemente regulado, como no Pró-Álcool. Tal retorno pode reacender as questões que permearam a formação da UNICA⁹³, opondo produtores em escala regional e até mesmo no interior da associação e afetando sobremaneira a governança já consolidada de um setor.

Ainda é cedo para uma conclusão definitiva acerca da questão, mas já podemos avaliar que – a maneira do problema das certificações – este choque de oferta tem afetado a capacidade exportadora do setor sucroalcooleiro, também reduzindo uma parte do benefício gerado pelos esforços da UNICA em sua internacionalização.

Com base em todo o trabalho desenvolvido e nos fatores limitantes que acabamos de expor, é necessário que retomemos alguns pontos para tirar as conclusões acerca do processo estudado e seus efeitos. Esta será nossa tarefa nas próximas linhas que encerram essa dissertação.

4.3 Conclusões

O percurso desta dissertação buscou demonstrar a trajetória da UNICA em seu processo de internacionalização desde o seu início até os nossos dias, em que parece estar havendo certo refluxo desta iniciativa devido a problemas tanto de natureza interna quanto externa.

Com a consolidação da representação institucional do setor e o triunfo da desregulamentação do mercado, o Conselho da UNICA – capitaneado pelos grandes grupos sucroalcooleiros do país – decide empreender a internacionalização da entidade a partir de 2006, alçando para Presidente o professor Marcos Jank. Neste sentido, o presente trabalho utiliza o conceito “internacionalização” como um processo de incursão de determinado setor ao exterior com dois objetivos principais.

O primeiro deles seria o de promoção de seu principal produto ou serviço por meio de ações comerciais, de *marketing* e até fomentando estudos técnicos baseados em pesquisas científicas que favoreçam seus interesses. O segundo intento seria o de influenciar o processo de políticas públicas nos potenciais mercados consumidores, com

⁹³ Para mais detalhes, ver Capítulo 2.

vistas à criação de institutos que favoreçam o surgimento de uma demanda pelo produto ou serviço, a qual não seria criada espontaneamente na ausência de tais ações.

Assim, aproveitando os cenários favoráveis quanto às energias renováveis estabelecidos em grandes mercados consumidores de energia como os Estados Unidos da América e a União Européia, a UNICA estabelece uma estratégia para levar a cabo esta iniciativa.

Nesse sentido, retomando brevemente o Modelo Híbrido Reativo/De Recursos, podemos afirmar que a articulação entre as teorias de lobby estrangeiro propostas por Kim e Moon, resultaram em excelente instrumento para avaliar este processo. O modelo, dessa forma, estrutura-se na condução de duas frentes distintas de ações.

Por um lado, por meio de uma ação a que denominamos *vertente de recursos*, foram levadas a cabo estratégias de tipo tecnocrata e de *grassroot lobbying*. Tais estratégias têm por objetivo atingir a opinião pública e alterar suas crenças negativas – verdadeiras ou não – sobre o etanol de cana brasileiro. O instrumento por excelência desta ação é o financiamento do PSI UNICA–Apex-Brasil que tem garantido a realização e divulgação de: i) conferências acadêmicas, ii) relatórios acadêmicos, iii) visitas acadêmicas, iv) cúpulas empresariais e promocionais, iv) visitas de jornalistas e ONGs, v) iniciativas promocionais e campanhas de mídia e vi) intermediação de petições e mensagens a órgãos decisórios.

De outra monta, por meio de uma vertente denominada *reativa*, a UNICA, por meio de estratégias de acesso ao poder e de construção de coalizões, buscou responder a uma série de políticas públicas estabelecidas nestes países sobre energias renováveis. Os maiores alvos neste caso eram as práticas protecionistas de subsídios e tarifas que dificultam o livre comércio do etanol brasileiro no mercado internacional.

Nesse caso, os instrumentos para implementar essas ações são os escritórios internacionais especializados abertos pela UNICA em Washington D.C. e em Bruxelas e suas equipes, em grande maioria, nativas dos EUA e da União Européia respectivamente. Por meio deles, a associação realizou: i) reuniões com autoridades políticas. ii) vistas destas autoridades a usinas e a sua sede, iii) confecção e divulgação de notas oficiais, iv) aliança com ONGs e associações de interesses, v) aliança com entes subnacionais, nacionais e supranacionais, vi) aliança com partidos políticos e vii) lobbying direto ou por meio de empresas especializadas nas instâncias decisórias.

Diante dessa combinação de estratégias, podemos compreender o comportamento da UNICA no cenário internacional. Longe de ser um ator errático neste

cenário, a associação vem desenvolvendo uma grande quantidade de ações de impacto bastante significativo na sociedade e nas instituições políticas dos mercados-chave para o etanol de cana brasileiro.

Apesar de não estarmos analisando o sucesso ou a influência da UNICA, atendo-nos à descrição de suas estratégias, a classificação do etanol brasileiro como “biocombustível avançado” pela EPA e a sinalização cada vez mais forte sobre a queda nas tarifas e subsídios norte-americanos e europeus evidenciam uma clara mudança no tratamento ao insumo brasileiro.

Esse processo, contudo, tem sofrido sérias limitações nos últimos dois anos. Acreditamos que estas limitações estejam ligadas a fatores externos e internos, sendo os mais pronunciados a profusão de certificações surgidas no cenário internacional e o choque de oferta sobre o produto.

A questão das certificações de sustentabilidade – levadas a cabo por organismos oficiais ou por um grupo de *stakeholders* ligados ao etanol - acaba por ligar a ação legítima de defesa do meio-ambiente e dos direitos trabalhistas a interesses opostos ao etanol, produzindo um quadro onde a diversidade exagerada e a obscuridade dos critérios a serem observados inviabilizam a entrada do produto nos países, constituindo verdadeiras barreiras técnicas ao produto.

Estas barreiras – se tomadas junto às barreiras tarifárias já citadas – fazem com que o mercado internacional de etanol esteja entre os de maior grau de protecionismo do mundo, inviabilizando o plano de muitos – inclusive da UNICA – de buscar torná-lo uma *commodity* perante a Organização Mundial do Comércio e, assim, possibilitar uma maior penetração global do produto.

Um segundo fator limitante ao sucesso da estratégia de internacionalização da UNICA tem sido o choque de oferta que vem afetando o setor sucroalcooleiro desde a quebra de safra de 2010 e prosseguindo até mesmo na safra deste ano.

As causas acerca deste choque ainda não estão claras, mas os efeitos deletérios já podem ser antevistos: i) na queda acentuada do volume das exportações de etanol; ii) na crescente incerteza dos países centrais quanto ao etanol ser capaz de fato de substituir o petróleo como combustível global e iii) na provável volta da regulação estatal no mercado brasileiro, gerando distorções no comércio das quais o Brasil até então acusava os outros países.

Por essas razões, acreditamos que os esforços da UNICA em direção à internacionalização têm sofrido reveses que, a despeito de declarações em contrário de

seus condutores, podem colocar em risco grande parte das conquistas já auferidas até agora. Como esse fenômeno deve evoluir e quais as reais conseqüências deste processo, é uma tarefa que legamos aos próximos pesquisadores que busquem enveredar nesse canavial de dados e arranjos teóricos.

Referências

ADAMS, P. “Is there new century of corporatism?” in 43rd Annual International Studies Association Convention. New Orleans. 2002.

ALCOPAR - Associação de Produtores de Bioenergia do Estado do Paraná.
<http://www.alcopar.org.br/> Último acesso em 02/01/2011

ANFAVEA – Associação Nacional dos fabricantes de Veículos Automotores. Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira. São Paulo. 2009

ARAGÃO, M. Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

BACCARIN, J.G. A Desregulamentação e a Dupla Concentração Sucroalcooleira. São Paulo. UNESP. 2004. Disponível em <http://www.fcav.unesp.br/baccarin/> Último acesso em 05/06/2010.

BACHRACH, P. & BARATZ, M. Two Faces of Power in American Public Science Review vol. 56, nº 4, Dec., 1962, p. 947-95

BALAT,H. & BALAT,M. Recent trends in global production and utilization of bio-ethanol fuel. Campus-Elsevier. Trabzon, 2009

BALDWIN, R. Congressional trade votes: From NAFTA approval to Fast-Track defeat. IIE. Washington. 1986 (2000).

BAUER, R., POOL, I. DEXTER, L. American business and public policy: the politics of foreign trade. Chicago. Aldine Atherton. 1972

BEFSCI/FAO Bioenergy and Food Security Project/ Food and Agriculture Organization (Projeto Bioenergia e Segurança Alimentar da Organização para Alimentação e Agricultura).

Disponível em <http://www.fao.org/bioenergy/foodsecurity/befs/en/> Último acesso em 07/07/2011.

BECKER, G. A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence in Quarterly Journal of Economics, vol. 98, nº3, August 1983, p. 371-400.

BNDES/CGEE - Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social - Etanol de Cana-de-açúcar – Energia para o Desenvolvimento Sustentável. 2009.

BNDES/CGEE - Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social - Etanol de Cana-de-açúcar – Energia para o Desenvolvimento Sustentável. 2010

BOBBIO, N, MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. (Orgs). Dicionário de Política. Brasília: Ed UnB, 1992.

BROWNE, W. Groups, Interests and U.S. Public Policy. Washington. GUP, 1998

BULL, H. A sociedade anárquica. Brasília: Editora da UnB, 2002[1977].

CABRINI, F.; MAISTRO, C. M. Mercado Internacional de Álcool: Os Recentes Programas de Uso do Produto como Combustível. Revista: Agroanalysis. ed. 2007.

CARB – Californian Environmental Protection Agency (Agência Californiana de Proteção Ambiental). <http://www.arb.ca.gov/homepage.htm> Último acesso em 02/02/2011.

CHADDAD, F. UNICA: Challenges to Deliver Sustainability in the Brazilian Sugarcane Industry. International Food and Agribusiness Management Review, v. 13, n. 3, p. 173-192. 2010

CINTRA, R. Agendas, atores e lobbies na tomada de decisão em política externa comercial: o caso da siderurgia (Brasil e Estados Unidos). Tese de doutoramento. UnB 2007

CNI. Confederação Nacional da Indústria. Matriz Energética: cenários, oportunidades e desafios. Brasília. CNI. 2007.

COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA – documentos e publicações
http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_en.htm
Último acesso em 07/03/2011

COPERSUCAR – Grupo COPERSUCAR. - documentos e publicações
<http://www.copersucar.com.br/>
Último acesso em 26/03/2011

COSAN – Grupo COSAN - documentos e publicações
http://www.cosan.com.br/cosan2009/web/default_pti.asp?idioma=0&conta=45
Último acesso em 20/05/2011.

DESPLECHIN, E. Certificação do etanol: a visão da indústria brasileira de cana-de-açúcar. Sugar Industry. 2010. Disponível em <http://www.unica.com.br/opiniaio/show.asp?msgCode={3CBA204B-8951-446B-8168-EB58391CD6E3}>

DOLNIKOFF, F. Contratos de etanol carburante e a racionalidade econômica da relação entre usinas e distribuidoras de combustível no Brasil. Dissertação de Mestrado na Universidade de São Paulo. 2008.

DUTT, P. & MITRA, D. Endogenous trade policy through majority voting: an empirical investigation. Journal of International Economics, v.58, n.1.2002.

EPA – *Environmental Protection Agency* (Agência de Proteção Ambiental). documentos e publicações <http://www.epa.gov/> Último acesso em 26/03/2011.

EVANS, P. Is Trade Policy democratic? And should it be? In BAYNE, N. & WOOLCOK, S. The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in International Economic Relations. Ashgate Publishing. 2003.

ETANOL VERDE Protocolo Etanol Verde. 2010.
Disponível em <http://www.etanolverde.com.br/> Último acesso 03/05/2011.

FAPRI – Food and Agricultural Policy Research Institute. (Instituto de Pesquisa sobre política agrária e alimentar) - World Agricultural Outlook 2009. Disponível em <http://www.fapri.iastate.edu/outlook/2009> Último acesso em 03/03/2010.

FENASUCRO – Feira Internacional da Indústria Sucroalcooleira. Anuário 2010 disponível em <http://www.fenasucroeagrocana.com.br/sobre-a-feira/ficha-tecnica/> Último acesso 25/06/2010.

FIGUEIRA, S. Os programas de álcool como combustível nos EUA, no Japão e na UE e as possibilidades de exportação do Brasil. Tese de doutoramento na Universidade de São Paulo. 2005.

GAWANDE, K & HOEKMAN, B. Lobbying and Agriculture Trade policy in United States. International Organization, n.60, Summer. 2006.

GOLDSTEIN, J. The political economy of trade: institutions of protection. The American Political Science Review. V.80. n.1. mar. 1986.

GOLDEMBERG, J; COELHO, ST; NASTARI, PM; LUCON, O. "Ethanol learning curve- the Brazilian experience", Biomass and Bioenergy, Vol 26/3 pp 301-304. 2003.

GRAZIANO, L. *Lobbying*, Troca e Definição de Interesses – Reflexões sobre o caso americano. Dados – Revista de Ciências Sociais. Vol 37, nº 2, p.317-340, 1994.

GREWAL , B. Neoliberalism and discourse: case studies of knowledge policies in the Asia-Pacific Auckland University of Technology. V1 2008. Disponível em <http://aut.researchgateway.ac.nz/bitstream/10292/407/4/GrewalB.pdf> Último acesso em 27/04/2011.

GROSSMAN, G. & HELPMAN, E. Protection for Sale. American Economic Review, 84, 833-50. 1994.

HILLMAN, A. & URSPRUNG, H. Domestic politics, foreign interests and international trade policy. American Economic Review, n.78. 729-45. 1988

HUSTED, S. Foreign Lobbying: a theoretical analysis. Eastern Economic Journal V XVII, n. 1. 1991

JANK, M. Etanol – novo ciclo de crescimento. In Correio Braziliense. 27/04/2011. Disponível em www.unica.com.br Seção “Palavra do Presidente”. Último acesso em 07/07/2011.

JOBST, A. Foreign Lobbying in the US – A Latin American Perspective. 2002.

JORDAN, G. The Process of Government and the Governmental Process. Political Studies, vol. 48, 2000, p. 788-801.

KAROL, D. Does Constituency size affect elected officials trade policy preferences? Annual meetings of the Midwest Political Science Association at Princeton. 2003

KECK, M. AND SIKKINK, K. Activists beyond borders: advocacy networks in international politics. Ithaca: Cornell University Press. 1998

KEE, H., OLARREAGA, M., SILVA, P. Market access for sale: Latin American lobbying for US tariff preferences. University of Illinois. 2003.

KEOHANE, R & Nye, J. Power and Interdependence. Boston, Little Brown. 1971.

KEY, V. O. Politics, Parties & Pressure Groups. New York: Thomas Y. Crowell Co., 5th ed. 1964, 738 p.

KINGDON, J.W. Agendas, alternatives and public policies. 2 Ed. New York: HarperCollins College. 2003.

KIM, B-J. Explaining the country patterns of Foreign Lobbying: issues, capabilities and norms – Tese de Doutorado no Massachusetts Institute of Technology. 1999.

KOO, Y. East asian lobbies in Washington: comparative strategies. The Wilson Center, n. 21. 1985

LADU, L. Análise Política, Econômica e Ambiental da Nova Política Energética Européia: um enfoque sobre a indústria brasileira de bioetanol. UFBA. Salvador. 2009.

LATHAM, El. The Group Basis of Politics: A Study in Basing-Point Legislation. New York: Octagon Books, 1965, 244 p.

LIJPHART, A. Consociational Democracy. *World Politics*, Vol. 21, nº. 2. (Jan., 1969), p.207-225.

LINDBLOM, C. Politics and Markets, New York. Basic Books 1977.

_____; Dahl, R. Politics, Economics and Welfare. Chicago. Chicago University Press. 1976

LOSEKANN, L. & VILELLA, T. Frota brasileira de veículos leves: difusão dos flexíveis e do GNV. 2010. Disponível em <http://infopetro.wordpress.com/2010/04/19/frota-brasileira-de-veiculos-leves-difusao-dos-flexiveis-e-do-gnv/> Último acesso em 27/07/2011.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. *World Politics*. Vol.16. nº 4. 1964

LUKES, S. Power: a radical view. Londres. Macmillian Press. 1992.

MADISON, J. O Federalista nº 10. In JEFFERSON, Thomas et alli. Escritos Políticos. Col. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 2ª Ed., 1979, p. 95-100.

MAGEE, BROCK and YOUNG. Black hole tariffs and Endogeneous policy theory. Cambridge Press. 1989.

MANCUSO, W. P. & OLIVEIRA, A. J. Abertura econômica: empresariado e política: os planos doméstico e internacional. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 69, São Paulo, 2006.

MATHIAS, C. Ethnic groups and foreign policy. *Foreign Affairs*, 59. 978-79. 1981.

MCGRATH, C. *Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels*, University of Ulster. 2002.

MELLO, F. & PAULILLO, L.F. O Avanço da desregulamentação e as transformações institucionais na rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista in *Revista da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural* nº 12. 2005.

MESQUITA, B. *Principles of international politics. People's Power, preferences and perceptions*. Washington D.C. CQ Press. 2000.

MIC – Ministerio de la Industria y Comercio (Ministério da Indústria e Comércio). Paraguai. <http://www.mic.gov.py> Último acesso em 06/03/2011.

MILNER, H. & YOFFIE, D. Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands. *International organization*, n. 43, v. 2. Spring. 1989.

MME. Ministério de Minas e Energia. *Energia Renovável: o Brasil e o mundo*
Disponível em:
<http://www.mme.gov.br/download.do?attachmentId=9180&download>
Último acesso 28/02/2011.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Clipping sobre o avanço da PETROBRÁS no setor sucroalcooleiro. 2011. Disponível em <https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastrros/noticias/2011/6/22/gover-no-quer-que-petrobras-construa-usinas-de-alcool> Último acesso em 03/07/2011.

MORAES, M. A. F. D. *A desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil*. Americana. Caminho Editorial, 2000.

MORAES, M. & SHIKIDA, P. (Orgs) Agroindústria canavieira no Brasil: evolução, desenvolvimento e desafios. São Paulo. Ed. Atlas. 2002

MOREIRA, J.R. Brazil's experience with bioenergy. In P.Hazell and R.K. Pachauri (ed.) Bioenergy and Agriculture: Promises and Challenges. Focus 14. Int. Food Policy Research Inst., Washington, DC 2006.

MORSS, E. The new global players: how they compete and collaborate. World Development, Vol. 19. nº 1, 1991.

MOON, C. Complex interdependence and transnational lobbying: South Korea in the United States. International Studies Quarterly. Vol. 32. N. 1. 67-89. 1988.

NAPPO, M. Certificação socioambiental: benefício ou obstáculo? Revista de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas.. 2008. Disponível em <http://www.unica.com.br/opiniao/show.asp?msgCode={9951BA72-B6DA-4AAB-8D53-26171A8A39C9}> Último acesso em 08/03/2011.

NASS, L. L.; PEREIRA, P. Biofuels in Brazil: An Overview. In Crop Science Review Vol. 47, 2007

NASSAR, A. M. Eficiência das associações de interesse privado no agronegócio brasileiro. São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

NEVES, M. et alli . A estratégia para a cana no Brasil. Ed. Atlas. São Paulo. 2010.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - *Global Subsidies Initiative*. 2005.

Disponível em <http://www.globalsubsidies.org/en/research/biofuel-subsidies-selected-oecd-countries> Último acesso em 02/03/2011.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - *Global Subsidies Initiative*. 2010.

Disponível em <http://www.globalsubsidies.org/en/research/biofuel-subsidies-selected-oecd-countries> Último acesso em 02/03/2011.

ODELL, J. Latin American trade negotiations with US. International organization 34. Cambridge Press. 1980.

OLIVEIRA, A. & ONUKI, J. Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: a atuação na arena legislativa. In Papéis Legislativos NECON/OPSA n.8. dez. 2007.

OLSON, M. A Lógica da Ação Coletiva. São Paulo: Edusp, 1999.

_____. A Theory of the Incentives Facing Political Organizations – Neocorporatism and the Hegemonic State. International Political Science Review, Vol. 7, nº 1, April 198p. 165-189.

PASTOR, R. U.S. Foreign Economic Policy: the dynamics of the debate. United Nations Economic Commission for Latin American and Caribbean. LC/MEX/R. 52. Janeiro de 1987.

PAIXÃO, A. & SANTOS, M.H.C. O álcool combustível e a pecuária de corte - fragmentação e porosidade no estado burocrático-autoritário. X Encontro Anual da ANPOCS. Grupo de Políticas Públicas. 1986.

PETROBRÁS – PETRÓLEO DO BRASIL S/A – Publicações no sítio da internet. Disponível em http://www.br.com.br/wps/portal!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hLf0N_P293QwP3YE9nAyNTD5egIEcnQwNnE_2CbEdFAK3jRug!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT= Último acesso 23/06/2011.

POZAS, M. A internacionalização do setor de etanol brasileiro: um estudo multi-casos. UFRGS. Porto Alegre. 2010.

REIS, B.. Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 38, nº 3, 1995, p. 417-457.

REIS, F.. Estado, Economia, Ética, Interesses: para a Construção Democrática no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Rio de Janeiro: IPEA, nº 1, jun. 1989, p. 33-56.

RODRIGUES, A. Etanol: Aspectos Jurídicos, Econômicos e Internacionais. Ed. Synergia. São Paulo, 2011

ROGOWSKI, R. Trade and variety of democratic institutions International Organization. N.41. 1987

SAES, M. A racionalidade econômica da regulamentação no mercado brasileiro de café. São Paulo, 1995. 166p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

SANTOS, L. Regulamentação das atividades de *lobby* e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo das políticas públicas. Universidade de Brasília. 2007

SANTOS, M & Vidal, F. Situação do Setor Sucroalcooleiro no Nordeste: Estruturação da Cadeia Produtiva, Produção e Mercado. 2006

SANTOS, M. H. C. Política e Políticas de uma energia Alternativa: o caso do Proálcool. São Paulo-SP, Editora Campus, 1993.

SCHATTSCHEIDER, E. Politics, pressure and the tariff. A study of free private enterprise in pressure politics, as shown in the 1929-1930 revision of the Tariff. New York. Prentice-Hall. 1935.

_____ The Semisovereign People: a Realist view of Democracy in America. Wadsworth/Thomson Learning, 1975, 143 p.

SCHLOZMAN, K & TIERNEY J. Organized Interests and American Democracy. New York: HarperCollins. 1986.

SCHMITTER, P. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, Vol. 36, nº.1, *The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World.*, Jan., 1974, p.85-131.

SEAWRIGHT, J. e Collier, D. Glossary. In H. E. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. 2004.

SECEX – Secretaria do Comércio Exterior – Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior.

Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>
Último acesso em 10/4/2011.

SCHURING – Sugarcane and ethanol in Brazil – A literature review. *Solidaridad*. 2008.

SILVA, N. A política Energética da União Européia in *O setor de energia num futuro sustentável*. 2007.

SKOCPOL T. “Bringing the state back in: strategies of analysis in current research”. In: Evans, P.; Ruesschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.

SKOGSTAD, G. *Internationalization and Canadian agriculture: policy and governing paradigms*. University of Toronto. Toronto, Canadá. 2008

SOTO B.F. Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do corporatismo tradicional ao neocorporatismo. *Texto para Discussão*. UNICAMP/IE, n.14, p.1-48, jan. 1993

THOMAS, C. (ed.) *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport Praeger, 2004.

UNICA - União da Indústria da Cana de Açúcar – Sítio oficial, publicações, notícias e documentos internos. 2011.

UNICA – União da Indústria da Cana de Açúcar – Relatório de Atividades do ano de 2010. Disponível em <http://www.unica.com.br/multimedia/publicacao/> Último acesso em 05/06/2011.

UNICA – União da Indústria da Cana de Açúcar – Relatório de Atividades do ano de 2009. Disponível em <http://www.unica.com.br/multimedia/publicacao/> Último acesso em 05/06/2011.

USTR – United States Trade Representative (Representação Comercial dos Estados Unidos da América) Disponível em <http://www.ustr.gov/trade-topics/trade-development/preference-programs/caribbean-basin-initiative-cbi> -Último acesso em 26/06/2011

VIANA, A. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. Campinas: Unicamp, Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. Caderno de Pesquisa nº 5, 1988, 44 p.

WILLIAMSON, P. Varieties of Corporatism: A Conceptual Discussion. New York: Cambridge University Press, 1985.

WALLERSTEIN, I. The modern world system: Capitalist agriculture and the origins of the European World Economy in the Sixteenth Century. NY. Academic Press. 1974

WILSON, Frank L. Review: Interest Groups and Politics in Western Europe: The Neo-Corporatist Approach. Comparative Politics, Vol. 16, nº. 1. (Oct., 1983), p. 105-123.

Entrevistas exploratórias

1. Sr. Marcos Sawaya Jank, 18/08/2010

Presidente da UNICA no período. (2007- atualidade)

Ex-Presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), o Dr. Jank é professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), Livre Docente e Engenheiro Agrônomo pela ESALQ, Doutor pela FEA e Mestre em Políticas Agrícolas em Montpellier (França). Trabalhou na Divisão de Integração, Comércio e Assuntos Hemisféricos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Washington (DC) e foi professor visitante nas Universidades de Georgetown, Missouri-Columbia e outras

2. Sr. Eduardo Leão de Sousa

Diretor Administrativo da UNICA no período (2007- atualidade)

De 2003 e 2007, foi Economista-Sênior e Coordenador Regional dos Programas em Agricultura e Meio Ambiente do Banco Mundial. Durante o período entre 1999 e 2002, foi Coordenador-Geral de Produtos Agrícolas e Agroindustriais do Ministério da Fazenda, onde era responsável pelo acompanhamento de políticas agrícola e agroindustrial