



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

A COOPERAÇÃO BRASILEIRO-NORTE-AMERICANA NO SETOR DO ETANOL: OPORTUNIDADES E LIMITES PARA UMA PARCERIA ESTRATÉGICA

Tomaz Espósito Neto¹; Juliano Leite Gatti²

UFGD-FADIR, C. Postal – 533, 79.825-070 Dourados-MS, E-mail: julianogatti@hotmail.com

¹Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais da UFGD. ²PIBIC/CNPq

RESUMO

Os dois Choques do Petróleo (1973 e 1979) colocaram a questão energética como tema de segurança internacional. O alto preço do petróleo, combustível mais consumido do mundo, fez com que diferentes Estados, como o Brasil e os Estados Unidos, se preocupassem em diversificar suas fontes de energia. Assim, o Brasil criou o Programa Nacional do Álcool (Proálcool) em 1975, que incentivou a produção do etanol com base na cana-de-açúcar. Já os Estados Unidos, desde a década de 1970 investe em políticas públicas para a produção de etanol com base no milho. A partir do primeiro governo Lula (2003-2006), diversos acordos foram firmados entre Brasília e Washington no setor do etanol, com o propósito de ser criado um “mercado internacional de biocombustíveis”. O objetivo desse trabalho é fazer uma análise da parceria estratégica dos dois maiores produtores de etanol do planeta, do histórico no setor de cada Estado aos limites e barreiras para o êxito desta cooperação.

Palavras-chave: 1) Cooperação Brasil-Estados Unidos. 2) Etanol. 3) Energia.

INTRODUÇÃO

Ocorridas em 1973 e 1979, as Crises do Petróleo fizeram com que a questão energética se tornasse um tema importante de segurança internacional. A maior parte do petróleo – combustível mais consumido do mundo – estava nas mãos da Organização

dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Esta organização – por motivos, primeiramente, políticos e, posteriormente, culturais – aumentou o preço do barril em mais de 200%, o que gerou uma série de problemas políticos, econômicos e sociais. Assim, a comunidade internacional percebeu que era necessário diversificar as fontes de energia.

Neste cenário, os biocombustíveis aparecem como uma aposta na política externa de diversos países. O Brasil possui uma posição de relevo na área de energias renováveis, pois é um dos pioneiros no setor dos biocombustíveis devido ao Proálcool (Programa Nacional do Álcool). Esse programa, criado no ano de 1975 pelo Decreto nº 76.595, visou a substituição do uso da gasolina pelo álcool, feito a partir da cana-de-açúcar. Por meio de incentivos governamentais, o Proálcool teve um importante papel no desenvolvimento do setor sucroalcooleiro e de etanol no país.

Outro *player* importante no setor de combustíveis renováveis são os Estados Unidos, que utiliza o milho como a base do etanol. Ademais, a partir da década de 90, multiplicaram-se institutos e organizações que trabalham com energia limpa, tais como a *Renewable Fuels Association (RFA)*, e a *Renewable Fuels Standard (RFS)*. Além disso, foram adotadas políticas públicas, como linhas de créditos especiais e pesquisa no setor. Atualmente, os Estados Unidos são os maiores produtores de etanol do mundo. (RFA, 2012).

Isto posto, o objetivo deste artigo é descrever a evolução da produção do etanol no Brasil e nos Estados Unidos. Faz-se, para tanto, uma análise histórica-descritiva dos dois maiores produtores deste biocombustível. Pretende-se, também, apresentar os resultados da cooperação brasileiro-norte-americana no setor, a fim de mostrar os benefícios e obstáculos da parceria do período de 2003 até 2013.

Este trabalho parte da hipótese que os ganhos obtidos superam as perdas. *

Este trabalho é feito pelo método dedutivo-indutivo. Para a elaboração do texto, consultou-se uma bibliografia selecionada, documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores (MRE), declarações e notas oficiais dos órgãos de representação de classe, dados estatísticos oficiais de instituições como a UNICA (União da Indústria de Cana-de-açúcar), MAPA (Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento), MME (Ministério de Minas e Energia), RFA, entre outros.

O marco teórico utilizado é a Escola Francesa de Relações Internacionais, que Duroselle (1967) destaca a ação das “forças profundas” como a explicação dos fenômenos internacionais; ou seja, incluem-se na análise forças materiais, como poder militar e econômico, mas também o intercâmbio econômico, psicologia coletiva, opinião pública, manifestação religiosa, etc. Como bibliografia complementar, usar-se-á o “Jogo de Dois Níveis” de Robert Putnam (1988), que destaca a inter-relação entre a política doméstica e a internacional.

Além da introdução e das considerações finais, o trabalho está estruturado em três partes. A primeira analisa o período do Proálcool até a “diplomacia do etanol” do governo Lula (2003-2010), com foco na evolução dos biocombustíveis no agenda política internacional.

A segunda parte discorre sobre o histórico do setor do etanol no governo norte-americano, a fim de abordar a ação dos chefes de Estado, ministros e instituições encarregados sobre o tema de energia e biocombustíveis.

A terceira foca a cooperação do Brasil com os Estados Unidos no setor do etanol de 2003 até 2013, as oportunidades e os limites da cooperação e os possíveis rumos que tomarão esta parceria estratégica na área dos biocombustíveis.

1. POLÍTICAS BRASILEIRAS PARA O ETANOL: DO PROÁLCOOL(1975) À DIPLOMACIA DO ETANOL(2003)

Para compreender o setor energético brasileiro contemporâneo, é necessário abordar o Proálcool. Primeiramente, este programa foi a aposta principal do governo brasileiro no investimento de energias renováveis. Segundo Leandro Consentino (2011), a criação do Proálcool se situou num contexto bem distinto do atual, e o incentivo público à produção de biocombustíveis não foi, em um primeiro momento, uma iniciativa com discurso pela sustentabilidade, mas sim, uma tentativa de diversificação da energia pelo posicionamento geopolítico do petróleo, combustível mais consumido do mundo.

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).

Ademais, esta política pública serviu de inspiração para muitos Estados e autoridades. Aliás, Bill Clinton apontou na TV norte-americana que o Brasil, no setor do etanol, era um exemplo a ser seguido.

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

O Proálcool passou por estágios distintos. Num primeiro momento (1975-1979), o álcool foi misturado a gasolina, num teor de 11% em 1976 e, gradualmente, este seria aumentado, até chegar em 23% em 1978. Além disso, vários incentivos fiscais e de créditos foram concedidos pelo governo, cujo mais importante foi a indexação do preço do litro do álcool em 59% do litro de gasolina. Mais ainda, o Estado investiu em campanhas publicitárias no setor da cana-de-açúcar, as quais impulsionaram a produção de etanol de 600 milhões de litros por ano (1976) para 3,4 bilhões de litros anuais (1979).

Já na segunda fase (1979-1986), o cenário internacional presenciava mais uma crise do petróleo. Então, o governo adotou algumas medidas para que fosse feita a substituição total da gasolina pelo álcool. A primeira iniciativa estatal foi a criação de órgãos diretamente responsáveis pela regulação do mercado de etanol, como o Conselho Nacional do Álcool (CNAL). Outra importante foi a assinatura de acordos com diversas empresas automobilísticas, em operação no país, para a produção de “linhas” movidas 100% a etanol hidratado, o que resultou em investimentos em larga escala e elevou a frota desses veículos de 0.46% do total em 1979 para 26.8% em 1980 e 76% em 1986 (SCHURING, 2008).

A segunda fase do PROÁLCOOL trouxe a implantação das destilarias autônomas. Ou seja, unidades industriais que passariam a se dedicar ao cultivo da cana-de-açúcar, exclusivamente visando à produção de álcool. Entre 1980 e 1987 o Brasil produziu 53.212,6 milhões de litros de álcool anidro e hidratado. A utilização do álcool hidratado carburante, contudo, para ser plenamente viabilizada, exigiu um conjunto de acordos com o setor

automotivo e, de certo modo, com os consumidores. (GOLDEMBERG e MOREIRA, 1990, p.69-72).

De acordo com Nass & Pereira (2007), o Brasil passou por diversas mudanças no setor sucroalcooleiro na década de 1980. Um fato relevante foi a crise econômica, denominada por alguns autores como a “crise da dívida”. Os preços do petróleo caíram bruscamente, o que afetou tanto o lado da oferta como o da demanda do setor do álcool.

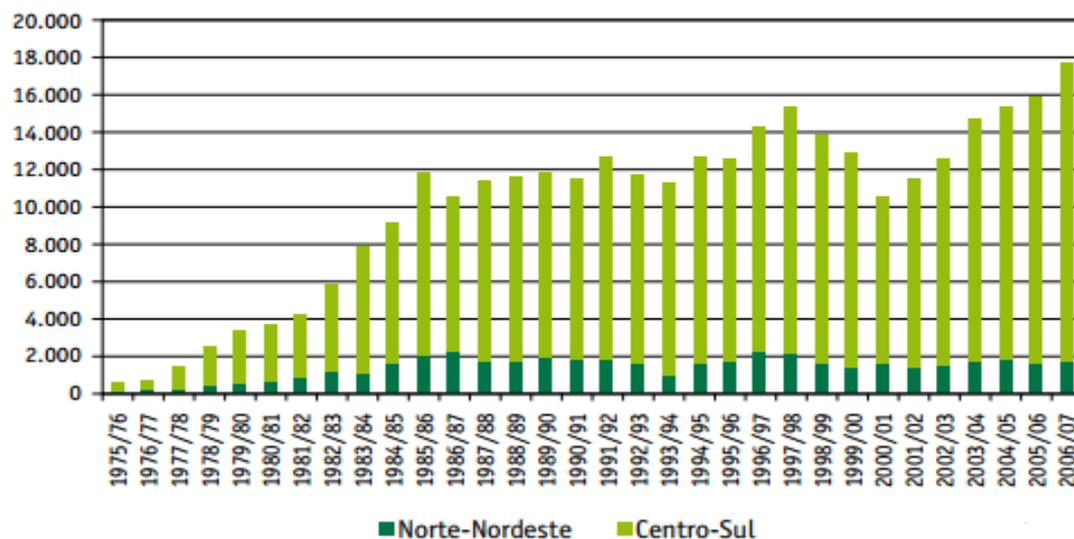
Não há clareza na bibliografia sobre uma “terceira fase” do Proálcool, mas alguns autores, como Cavalcanti(1992) citam que o período pós-1985(1986-1989) teve como principal foco o combate à inflação e vários planos para tentar estabilizar a economia foram formados, porém estes não obtiveram êxito.

Na década de 1990, houve escassez de álcool carburante no Brasil. O Brasil começou a importar álcool para abastecer a demanda dos mais de 4 milhões de combustíveis à álcool no país. Em 1994, quando entra em vigor a lei de proteção ambiental que obriga a mistura de 22% de álcool à gasolina, o déficit chega a um bilhão de litros. Em 1995, fala-se na ideia de reativar o Proálcool, mas barreiras como a crise econômica no setor impediram de este voltar a ser incrementado (SERÔDIO, 1995).

Em 2003, com a vigência do Protocolo de Kyoto¹, o governo procurou consolidar cada vez mais a imagem do Brasil como fornecedor de energia limpa (HAGE, 2007). Com a entrada de Lula na Presidência da República, é nítida em seus discursos sua atenção para com biocombustíveis.

¹ Uma série de tratados internacionais com o compromissos rígidos para a redução da emissão dos gases que agravam o efeito estufa, considerados, de acordo com a maioria das investigações científicas, como causa do aquecimento global.

**Figura 1. Evolução da produção brasileira de álcool
- 1975/76 a 2006/07**

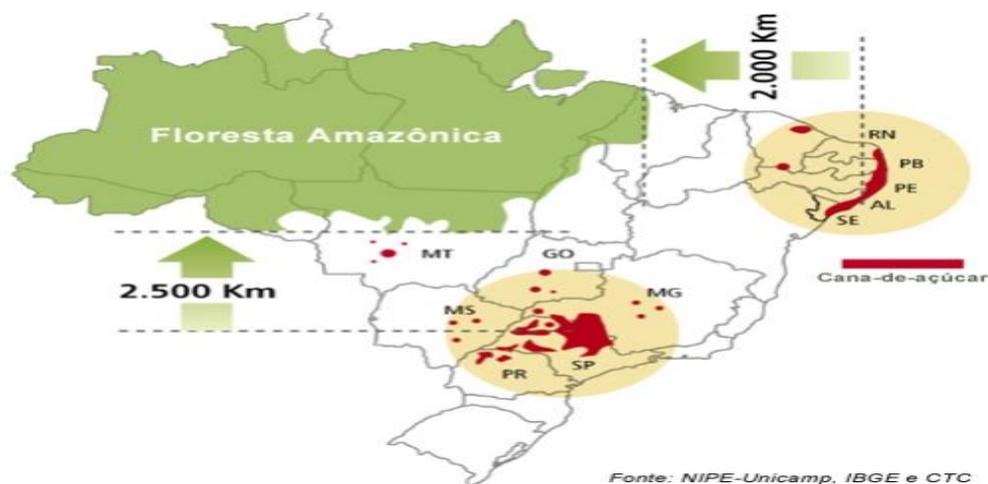


Fonte: UNICA

Assim, em 2007, o Brasil iniciou a chamada “Diplomacia do Etanol”. Os principais objetivos eram difundir o etanol brasileiro no mercado internacional e criar um mercado global de biocombustíveis. O Presidente Lula participou de diversos encontros com outras autoridades para tratar da temática de biocombustíveis. Neste momento, o mundo estava prestes a conhecer o etanol brasileiro. Esta iniciativa ficou conhecida como a “Diplomacia do Etanol”.

Como resultantes da “diplomacia do etanol”, podem ser citados acordos com a União Europeia, África do Sul, Ásia Ocidental e o mais relevante foi com os Estados Unidos da América. A partir do encontro com Bush em 2007, várias políticas foram tomadas para uma melhor cooperação entre Brasília e Washington.

Atualmente, o Brasil possui aproximadamente 400 usinas produtoras de etanol e a maior concentração da produção é no centro-sul do país. O setor sucroalcooleiro gera quase 4.500.000 de empregos diretos e representa 2% do PIB Nacional e 8% do PIB Agrícola (Embrapa, 2012).



Segundo dados da FAO, a produção de etanol quase quadruplicou entre 2000 e 2008. O etanol brasileiro está presente em todos os continentes do planeta. O valor e os volumes das exportações oscilam, no entanto, de acordo com o cenário econômico e político nacional e internacional.

2. A POLÍTICA PARA O ETANOL NORTE-AMERICANA: DA DEPENDÊNCIA DO PETRÓLEO À PARCERIA ESTRATÉGICA COM O BRASIL

Em meados do século XX, o petróleo se tornou a principal fonte de energia dos Estados Unidos. Segundo os dados da EIA, na década de 80 os Estados Unidos era o maior consumidor e o terceiro maior produtor de petróleo do mundo. No começo da década os Estados Unidos investiram em políticas públicas e procuraram fontes alternativas de combustíveis, incentivando assim a produção de etanol para o suprimento interno de energia.

De acordo com Neil Giovanni Paiva Mendes (2011), os estímulos à produção de etanol foram reforçados na década de 80. O Congresso norte-americano aprovou diversos incentivos públicos, como o *Omnibus Reconciliation Tax Act*, que determinava a aplicação de tarifa secundária sobre as importações de etanol no valor de US\$0,54 por galão. Também foi aprovado o *Energy Security Act*² de 1980. Com essas e outras políticas de apoio, em 1985 os Estados Unidos atingiram a marca de 595 milhões de galões anuais.

² O Energy Security Act de 1980 foi assinado pelo Presidente Jimmy Carter, chefe de Estado norte-americano.

Em 1992, o Congresso aprovou o *Energy Policy Act*, que estendeu benefícios fiscais para a compra de veículos movidos a etanol. A fabricação dos veículos *flex fuel* foi um fator de extrema importância para a política do etanol, o que fez em 1995 o patamar de produção norte-americana deste biocombustível ser de 1,5 bilhão por ano.

Durante o Governo de George W. Bush (2001-2009), as políticas de apoio ao setor de etanol foram reforçadas. Em 2004, o Congresso aprovou o American Jobs Creation Act, que prorrogava até 2010 o crédito fiscal de US\$ 0,51 por galão concedido às refinarias que adicionam 10% de etanol à gasolina. Em 2005, o Energy Policy Act (EPAAct) introduziu estímulos adicionais à produção e ao consumo de etanol. Cite-se, por exemplo, a criação do Renewable Fuel Standard (RFS), cujo objetivo é incrementar o volume de combustíveis renováveis (etanol e biodiesel) misturados à gasolina vendida nos Estados Unidos (Paiva Mendes, 2011, p.72).

De todas as vantagens para o setor, o EPAAct de 2005 criou créditos fiscais para a compra de veículos *flex fuel*, o que possibilitou o aumento da produção e instalação de postos de venda de combustíveis alternativos. Ampliou também o número de produtores beneficiários dos créditos fiscais. Com o EPAAct de 2005, a definição de pequeno produtor de etanol passou a incluir usinas com capacidade anual de até 60 milhões de galões (PAIVA, 2011).

Em dezembro de 2007, Bush assinou o *Energy Independence and Security Act (EISAct of 2007)*. Este programa ampliou a área de produção e o consumo de combustíveis renováveis e alternativos. Um dos objetivos principais do EISAct of 2007 era reduzir em até 50% das emissões de gases do efeito estufa.

Em 2009, o Governo Obama continuou com a política de incentivos para o setor do etanol. No primeiro semestre de 2009, adotou medidas para acelerar a pesquisa e o desenvolvimento dos biocombustíveis avançados. Foram mais de 600 milhões de dólares de recursos investidos e mais de US\$110 milhões foram alocados para projetos de pesquisa básica em áreas estratégicas do programa biomassa do Departamento de Energia.

Portanto, desde 1978 o governo norte-americano investe em políticas públicas para os biocombustíveis, sendo o etanol uma de suas principais apostas e temas na agenda da política exterior. Assim, segundo os dados da *Renewable Fuels Association*, os Estados Unidos contam com mais de 180 usinas de etanol em operação, localizadas em 26 estados que produzem aproximadamente 13 milhões de galões de etanol por ano.

Isso faz com que os Estados Unidos sejam, atualmente, os maiores produtores de etanol do planeta, sendo responsáveis – junto com o Brasil – de 90% de todo o etanol feito no mundo.

3. A COOPERAÇÃO ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS NO SETOR DOS BIOCOMBUSTÍVEIS: DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE A COOPERAÇÃO NA ÁREA DOS BIOCOMBUSTÍVEIS AOS LIMITES E RISCOS DA PARCERIA.

O histórico das relações bilaterais entre Brasília e Washington foi um fator importante para o início da parceria no setor do etanol destes dois países (PECEQUILLO, 2011).

Esta parte apresenta os três tópicos principais da parceria estratégica entre Brasil e Estados Unidos no setor do etanol: o Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis entre o Brasil e os Estados Unidos, a internacionalização do Etanol em ambos os países e algumas barreiras e críticas apontadas por pesquisadores do tema.

3.1 O Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis

No início da década de 2000, o Brasil era o maior produtor e líder de etanol do mundo. Os diversos incentivos estatais anteriormente citados, somados ao fato da posição geopolítica instável do petróleo, o país se tornou líder no setor. No mesmo período, os Estados Unidos também evoluíam cada dia mais na produção do etanol à base de milho. Atualmente, Brasília e Washington os responsáveis por aproximadamente 90% de todo o etanol produzido no ano de 2012.

Conforme apresentado anteriormente, a segurança energética, o histórico da produção de etanol no Brasil, o início da circulação dos veículos *flex fuel*, o lobby da ÚNICA e a política internacional da RFA, e o peso da ideia de desenvolvimento sustentável na agenda global fez com que a atenção dos chefes de Estado do Brasil e dos Estados Unidos fosse voltada para o setor dos biocombustíveis.

Assim, os biocombustíveis entraram na agenda da política externa do governo Lula (2003-2008), e o principal evento que marcou o início dessa aposta estratégica foi

a vinda do Presidente Bush ao Brasil no dia 09 de março de 2007, para assinar o Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis.

No discurso de Lula, é notável a vontade de publicizar ao mundo um produto feito “em casa” que pode ser exemplo ao restante das nações, inclusive para os Estados centrais. Parte da fala do presidente mostra explicitamente sua empolgação para com a assinatura do Memorando:

O Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis assinado hoje é, sem dúvida, a nossa resposta ao grande desafio energético do século XXI. **O mundo está observando, com muita atenção, o evento de hoje. Estamos lançando uma parceria para o futuro, um empreendimento amplo e renovado que transcende o plano bilateral e cria oportunidades em escala mundial. A parceria que vamos inaugurar é ambiciosa e voltada para todos os aspectos ligados à incorporação definitiva do etanol na matriz energética de nossos países.** Foi com grande satisfação que soube da determinação do Presidente Bush de valorizar os biocombustíveis dentro da matriz energética dos Estados Unidos.(...) Hoje, a sociedade toda colhe o fruto desse esforço, e outros países querem compartilhar a experiência brasileira na produção de biocombustíveis. O Memorando é importante passo nessa direção, mas não é apenas uma parceria econômica entre Brasil e Estados Unidos. A estreita associação e cooperação entre os dois líderes da produção de etanol possibilitará a democratização do acesso à energia. **O uso crescente de biocombustíveis será uma contribuição inestimável para a geração de renda, inclusão social e redução da pobreza em muitos países pobres do mundo.** Queremos ver as biomassas gerarem desenvolvimento sustentável, sobretudo na América do Sul, na América Central, no Caribe e na África. O Brasil e os Estados Unidos devem formar alianças com terceiros países para diversificar globalmente a produção de biocombustíveis. Para isso é preciso criar as bases para um mercado mundial de biocombustíveis. Temos uma responsabilidade e um desafio muito especial. (BRASIL, 2007, grifo dos autores)

No mesmo discurso, Lula falou sobre a produção dos veículos *flex fuel* no país, com foco em que além de ser um combustível mais barato, o consumidor tinha a oportunidade de escolher qual combustível usar em seu veículo, o que aquecia o mercado dos combustíveis e dava ao cidadão a oportunidade de escolher qual combusto usar.

Para além de assuntos como o meio ambiente e segurança energética, em seu discurso na assinatura do Memorando Lula citou a área social na qual o fomento da indústria do etanol nos dois países seria responsável:

Além do bem que faremos à Humanidade, com a introdução dos biocombustíveis, nós estaremos permitindo que pela primeira vez a gente possa utilizar os combustíveis como uma fonte de distribuição de renda e geração de empregos sem precedentes na história da Humanidade (BRASIL, 2007).

Além disso, o Memorando trazia como principais objetivos a cooperação bilateral técnico-agrícola no setor, o investimento em pesquisa e extensão, maiores diálogos com empresas privadas e estatais norte-americanas e brasileiras, e promover um diálogo com terceiros países e acordos multilaterais.

Contudo, além da assinatura do Memorando, Lula estava crente que este era apenas o início de mais um laço com os Estados Unidos da América e que o etanol brasileiro tinha que ser mostrado e servir de exemplo para os países dependentes do petróleo e de fontes de energia não catalogadas dentro do conceito de energia verde.

3.2 A diplomacia do etanol e os avanços da cooperação brasileiro-norte-americana

O memorando citado acima foi um dos passos da “Diplomacia do etanol” do governo Lula. Depois deste, pode-se encontrar no departamento de Atos Internacionais diversos acordos de cooperação na área. A nível regional, foi formalizado o Memorando de Entendimento do MERCOSUL para criar uma integração maior na cooperação energética; no âmbito global, foram inúmeras as viagens para países da África e da União Europeia, sendo que a pauta principal das conferências era o etanol brasileiro.

Essa atuação, na esfera nacional, partiu de vários atores como o próprio Itamaraty e órgãos como o MME, o MAPA, a ANFIVEA e a UNICA. Uma das principais iniciativas, que alavancou a venda de etanol nos postos brasileiros, foi a comercialização dos veículos *flex fuel*. O primeiro veículo *flex fuel* a ser comercializado no Brasil foi o Gol 1.6 Total Flex em março de 2003. A partir de então, as vendas alavancaram e dados atuais mostram a relevância deste tipo de veículo no mercado nacional.

Produção	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Veículos Flex				49.264	332.507	857.899	1.391.636	1.933.902	2.243.648	1.660.705
Veículos à Gasolina	1.471.166	1.615.498	1.576.418	1.561.285	1.682.167	1.334.189	977.134	769.913	633.966	235.290
Veículos a Etanol	10.106	19.032	56.594	34.919	51.012	51.476	775	3	0	0
Veículos a Diesel	209.968	182.586	158.518	182.323	251.541	287.276	241.489	267.000	338.362	152.348
Total	1.691.240	1.817.116	1.791.530	1.827.791	2.317.227	2.530.840	2.611.034	2.970.818	3.215.976	2.048.343

Fonte: ANFAVEA

Elaboração: UDOP

Unidades Units/Unidades		JAN JAN/ENE	FEV FEB/FEB	MAR MAR/MAR	ABR APR/ABR	MAI MAY/MAY	JUN JUN/JUN	JUL JUL/JUL	AGO AUG/AGO	SET SEP/SET	OUT OCT/OCT	NOV NOV/NOV	DEZ DEC/DIC	ANO YEAR/AÑO
2012	Gasolina / Gasoline / Gasolina	24.554	21.040	26.765	23.947	25.007	23.218	23.876	27.034	20.789	20.689	18.277	18.717	273.913
	Elétrico / Electric / Eléctrico *	9	16	7	3	13	23	5	3	2	2	18	16	117
	Flex fuel	211.422	202.970	243.878	209.603	233.619	301.201	309.415	358.307	240.344	286.885	261.382	303.848	3.162.874
	Diesel / Diesel / Diesel	16.676	11.810	13.137	11.023	15.639	16.169	17.928	20.136	16.559	19.451	17.399	21.284	197.211
2013	Gasolina / Gasoline / Gasolina	16.470	12.088	12.900	16.832	15.520	14.782							88.592
	Elétrico / Electric / Eléctrico *	45	22	53	50	12	29							211
	Flex fuel	262.500	196.780	238.798	281.017	266.921	269.444							1.515.460
	Diesel / Diesel / Diesel	18.172	13.840	16.837	19.086	18.487	18.832							105.254

Participação em % Share / Participación		JAN JAN/ENE	FEV FEB/FEB	MAR MAR/MAR	ABR APR/ABR	MAI MAY/MAY	JUN JUN/JUN	JUL JUL/JUL	AGO AUG/AGO	SET SEP/SET	OUT OCT/OCT	NOV NOV/NOV	DEZ DEC/DIC	ANO YEAR/AÑO
2012	Gasolina / Gasoline / Gasolina	9,7	8,9	9,4	9,8	9,1	6,8	6,8	6,7	7,5	6,3	6,2	5,4	7,5
	Elétrico / Electric / Eléctrico *	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Flex fuel	83,7	86,1	85,9	85,7	85,2	88,4	88,1	88,4	86,5	87,7	88,0	88,4	87,0
	Diesel / Diesel / Diesel	6,6	5,0	4,6	4,5	5,7	4,7	5,1	5,0	6,0	5,9	5,9	6,2	5,4
2013	Gasolina / Gasoline / Gasolina	5,5	5,4	4,8	5,3	5,2	4,9							5,2
	Elétrico / Electric / Eléctrico *	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0							0,0
	Flex fuel	88,3	88,3	88,9	88,7	88,7	88,9							88,6
	Diesel / Diesel / Diesel	6,1	6,2	6,3	6,0	6,1	6,2							6,2

Fonte/Source/Fuente: Renavam/Denatran.

(*) Inclui as versões elétrica/fonte externa, elétrica/fonte interna e híbrido (combustível líquido/elétrico).

Os dados acima mostram, respectivamente, o aumento da venda dos veículos *flex fuel* no mercado brasileiro e o Licenciamento total de automóveis e comerciais leves por combustível da Anfaeva.

Nos Estados Unidos, não foi diferente. Laís Thomaz (2012) fala sobre o lobby de grupos de interesse no governo norte-americano. Ela explica que

Os grupos de interesse fazem *lobby*, isto é, doam dinheiro para as campanhas dos candidatos nas eleições e, ao mesmo tempo, contratam profissionais para influenciar as decisões dos políticos. Dessa forma a atuação desses grupos funciona na medida em que eles convencem os funcionários governamentais de que suas propostas têm como ideal colher benefícios recíprocos, como cooperação na gestão das políticas existentes,

informações sobre o que está acontecendo no seu campo, avaliação das consequências das políticas em causa etc.(THOMAZ, 2012)

Além disso, Laís também afirma que, na esfera interno, foram dados diversos tipos de subsídios a produtores agrícolas norte-americanos, como o Veetc (Volumetric Ethanol Excise Tax Credit), que de 2005 a 2011 foram destinados aproximadamente US\$27,7 bilhões para esse crédito aos misturadores de etanol.

3.3 Limites e barreiras para a cooperação e a exportação de etanol do Brasil para os Estados Unidos

Nesta terceira parte, é analisado um quadro de exportações de etanol do Brasil para os Estados Unidos, disponível no site da UNICA (www.unicadata.com.br) e também falar-se-á de algumas críticas e barreiras no setor.

Apesar do livre comércio defendido pela UNICA, um dos principais limites para a cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos no setor do etanol são as barreiras tarifárias colocadas em ambos os países. O protecionismo agrícola norte-americano tem enorme influência no mercado internacional quando se fala em exportação de commodities e outros produtos agrícolas.

Outra crítica vem de pesquisadores de gestão ambiental e biologia, que afirmam que a produção de etanol polui o meio ambiente devido ao seu processo (a moagem da cana, utilização do bagaço, etc). Pecequilo (2011), responde a essa crítica utilizando o argumento que nenhum combustível é 100% limpo, e que entre o petróleo e o etanol, é biologicamente menos poluente a segunda opção, sendo, de qualquer maneira, mais vantajosa sua produção.

O gráfico abaixo, disponibilizado no site da UNICA, aponta os números das exportações de etanol do Brasil para os Estados Unidos de 2006(um ano antes da assinatura do Memorando), até 2010(último ano do Governo Lula). Observa-se que, após um ano da assinatura do memorando, as exportações mais que dobraram, devido a incentivos fiscais e outros acordos entre órgãos brasileiros e norte-americanos. No ano seguinte (2009), vê-se que caiu bruscamente o número das exportações, sendo o principal motivo a crise econômica de 2008.

Tabela 1. Volume exportado mensalmente (em mil litros).

Mês	2006	2007	2008	2009	2010
Janeiro	29.163	106.851	12.488	40.258	50.244
Fevereiro	46.917	72.460	74.325	4.780	20.719
Março	107.107	25.808	34.681	5.250	3.017
Abril	68.345	88.596	65.408	3.750	23
Mai	27.113	112.574	167.367	10.150	93
Junho	101.505	47.050	143.379	8.409	44.851
Julho	408.176	164.853	247.146	12.785	29.805
Agosto	341.879	126.089	222.643	57.089	50.689
Setembro	176.663	59.714	311.174	18.252	5.346
Outubro	276.291	30.271	85.586	41.988	19.728
Novembro	82.023	10.848	103.978	27.674	6.088
Dezembro	84.033	4.578	51.250	39.804	79.333
Total	1.749.215	849.692	1.519.426	270.190	309.935

Tabela 2. Valor das exportações (em mil US\$ FOB).

Mês	2006	2007	2008	2009	2010
Janeiro	11.457	51.510	4.654	20.936	35.237
Fevereiro	14.290	33.714	34.136	2.045	13.862
Março	42.830	13.658	15.454	2.738	1.184
Abril	34.192	43.076	35.082	1.802	21
Mai	10.364	50.336	84.292	4.456	79
Junho	49.526	19.856	76.163	3.401	25.071
Julho	217.958	66.883	122.795	5.787	14.532
Agosto	182.410	46.914	113.387	23.689	26.288
Setembro	92.908	24.610	154.543	7.987	2.775
Outubro	142.588	12.476	39.695	23.190	11.699
Novembro	42.115	4.375	50.558	15.841	2.731
Dezembro	41.725	1.663	26.104	23.449	52.513
Total	882.365	369.071	756.862	135.322	185.992

Fonte: Elaborada pela UNICA a partir de dados da Secretaria de Comércio Exterior-SECEX, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil e os Estados Unidos são, na atualidade, os maiores produtores de etanol do planeta. Juntos, no governo Lula, estes firmaram diversas parcerias no setor com o intuito de diminuir as barreiras tarifárias e facilitar a exportação e importação de etanol e o compartilhamento de tecnologia.

Houve avanços, como investimentos no setor e a eliminação de algumas barreiras. A crise econômica de 2008 foi um fator que afundou a tentativa de criar um mercado internacional de biocombustíveis.

Devido a problemas internos, houve uma queda na produção de etanol em 2011. Isso e levou o Brasil (maior produtor de etanol mundial no início da década de 2000) a importar etanol dos Estados Unidos, maior produtor mundial da atualidade. Giorgio Romano (2012) aponta que este foi um dos maiores fracassos da política brasileira, porque a diplomacia do etanol era um programa nacional e, em pouco tempo, os Estados Unidos ultrapassaram os números de produção e exportação do Brasil.

É neste contexto que entra o jogo de Dois Níveis de Putnam, que são as ações internas dos governantes que determinarão temas na agenda da política exterior dos

Estados. As forças profundas – economia nacional e falta de incentivo fiscal – foram os fatores principais para o declínio do Brasil no setor do etanol.

Porém, é importante ressaltar a relevância da diplomacia do etanol e citar programas como o Proálcool para entender a matriz energética brasileira. Com esses investimentos, o Brasil conseguiu ser o maior exportador de etanol do planeta e o segundo maior produtor. Já a diplomacia do etanol permitiu com que países da Ásia e África conhecessem o etanol brasileiro e diversificassem suas fontes de energia.

Enfim, apesar das crises que presenciou o Proálcool e a diplomacia do etanol, sua relevância para a economia nacional e internacional é notável, visto que este é responsável por diversificar a energia, gerar empregos e contribuir para o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Agência Embrapa de informação tecnológica. Mercado de cana-de-açúcar. Disponível em www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/cana-de-acucar Acesso em 28 de março de 2013 às 14 horas

BRASIL, Carta da Anfavea. Gráfico de licenciamento total de automóveis e comerciais leves por combustível. Disponível em <<http://www.anfavea.com.br/cartas/carta326.pdf>> Acesso em 04 de agosto de 2014 às 13 horas.

BRASIL, Udop. Gráficos de histórico de produção e vendas internas de veículos. Disponível em http://www.udop.com.br/download/estatistica/vendas_producao_automoveis/comparativo_prod_vend_veiculos.pdf> Acesso em 01 de agosto de 2014 às 15 horas.

BRASIL, Biodiesel. Proálcool- Programa Brasileiro de Álcool. Disponível em <<http://www.biodieselbr.com/proalcool/pro-alcool/programa-etanol.htm>> Acesso em 25 de julho de 2014 às 18 horas.

BRASIL, G-1 SP Globo. Bill Clinton elogia uso do etanol no Brasil durante conferência em SP. Disponível em <<http://g1.globo.com/sao-paulo/respirar/noticia/2011/06/bill-clinton-elogia-uso-do-etanol-no-brasil-durante-conferencia-em-sp.html>> Acesso em 13 de junho de 2014 às 12 horas.

BRASIL, BIOSEV. Setor Sucroalcooleiro. Disponível em <www.ri.biosev.com> Acesso em 03 de maio de 2013, às 14 horas.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Estatísticas de comércio exterior- DEPLA. Disponível em <www.mdic.gov.br>. Acesso em 06 de maio de 2013 às 13 horas.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. Acesso à informação. Disponível em <www.mme.gov.br>. Acesso em 09 de maio de 2013, às 13 horas.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Atos Internacionais. Disponível em <www.itamaraty.gov.br>. Acesso em 04 de maio de 2013, às 15 horas.

CARVALHO, Simone Pereira; CARRIJO, E.L.O. A produção de álcool: do Proálcool ao contexto atual. Apresentado no XVI Congresso da SOBER em Londrina-PR nos dias 22 a 25 de Julho de 2007.

CONSENTINO, Leandro. Interesses organizados na cena internacional: o lobby do etanol, 2012.

HAGE, J. A. A. A Política Externa Brasileira e o Etanol: Um Exercício de Planejamento Estratégico. Carta Internacional (USP), v. 6, p. 146-158, 2011.

MEDEIROS, M. A.; FRÓIO, L. R. Actors, interests and strategies of Brazilian foreign policy on biofuels. 2012.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Política Externa Brasileira. Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Renata Fernandes de. PROÁLCOOL: fonte alternativa de energia. 2004.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. 2006.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Novos estudos. - CEBRAP [online]. 2010, n.87 [cited 2013-05-10], pp. 35-58.

SCHUTTE, G. R. Avaliação crítica da diplomacia do etanol. In: 1º Seminário Nacional de Pós Graduação em Relações Internacionais, 2012, Brasília. Governança e Instituições Internacionais, 2012.

SILVA, Pedro L. B.; PINTO, L. F. S. Além da autossuficiência: o Brasil como protagonista no setor energético. 2012.

THOMAZ, L.F. A influência do lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos Estados Unidos (2002-2011). 1. Ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. V.1.208p.

VIGEVANI, T. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. 2007.

