

Introdução

Camilla Silva Geraldello

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

GERALDELLO, CS. Introdução. In: *Medidas antidumping e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 13-22. ISBN 978-85-7983-665-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

INTRODUÇÃO

Desde que assumiu a liderança no cenário internacional, os Estados Unidos da América promovem em seus discursos as ideias kantianas e democráticas de institucionalismo, paz, cooperação e liberalização econômica. Todavia, o país utiliza-se constantemente do protecionismo direto e indireto no segmento agrícola. Quando o assunto é importação de *commodities*,¹ a sua política comercial externa agrícola tende a ser contrária à ideia liberalizante norteadora da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em vez de diminuir barreiras comerciais, termina por criar novas e remodelar antigas barreiras.

Um exemplo recente desse comportamento foram as medidas *antidumping*² e as barreiras fitossanitárias³ impostas ao suco de la-

1 São produtos de baixo valor agregado, ou seja, que não foram processados, apresentando-se muitas vezes como matéria-prima. Podem ser de origem vegetal, animal ou mineral.

2 Medidas de direitos *antidumping* são aquelas que países importadores adotam para compensar o *dumping* na importação de algum produto. O *dumping* ocorre quando um produto é vendido no exterior a preço menor do que no seu país de origem.

3 *Grosso modo*, barreiras fitossanitárias são restrições impostas a importações por meio de critérios sanitários.

ranja brasileiro no mercado estadunidense. Desde 1980, o Brasil é o maior produtor de laranjas e de suco de laranja, em prejuízo da produção dos Estados Unidos,⁴ e este país, que é o maior e mais lucrativo mercado nacional de suco de laranja, teve que se contentar com o segundo lugar na produção. Juntos, Brasil e Estados Unidos respondem por 81% da produção mundial de suco de laranja (Fava Neves et al., 2010). Contudo, o Brasil concentra, sozinho, 85% da participação no mercado mundial. Isso porque o produto brasileiro conta com maior competitividade em sua cadeia produtiva, em relação ao produto estadunidense, graças à tecnologia mais avançada e às condições naturais favoráveis do país (id., ibid.). Calcula-se que, sem as restrições tarifárias, provavelmente haveria uma substituição da produção doméstica estadunidense pela importação do suco de laranja brasileiro (Carvalho da Rosa et al., 2013).

Embora o Citrus Belt⁵ estadunidense receba forte auxílio governamental, por meio de medidas de fomento, como crédito aos produtores, investimento em marketing para o consumo do produto local, programas de controle de doenças, entre outras, a Flórida, principal estado do Citrus Belt,⁶ vem sofrendo constantes perdas de produtividade, em decorrência de geadas e furacões. Foram as geadas ocorridas no estado, na década de 1980, que levaram o Brasil ao primeiro lugar em produtividade mundial. Já na década de 2000, foram os furacões e a chegada de uma nova doença ao estado, o *greening*,⁷ os responsáveis pela diminuição da produção estadunidense, isso tudo em um só ano, 2005 (Fava Neves et al., 2010).

4 A nascente indústria citrícola brasileira consolidou-se no período em questão, quando a citricultura da Flórida sofria uma redução na produção.

5 Ou cinturão citrícola, área produtora de citros.

6 A Flórida é responsável por 70% da produção de laranja no país e foi a pioneira no setor de produção de suco pronto para consumo. Outros estados que também produzem laranja são o Texas, o Arizona e a Califórnia, porém a produção está voltada para o consumo da fruta *in natura* e não para a fabricação de suco.

7 Doença de difícil controle, para a qual ainda hoje não existe um método de tratamento totalmente eficaz. O Brasil optou por erradicar as árvores doentes e aplicar inseticidas e vem conseguindo bons resultados no controle da doença. Já a Flórida optou pela não erradicação das árvores atingidas pela doença e não vem conseguindo controlar a expansão do *greening* (Joaquim, 2013a; 2013b).

O Brasil atualmente é responsável por 26% da produção mundial de laranja e por 53% da produção mundial de suco de laranja, além de exportar 85% do suco consumido no mundo. Ou seja, três em cada cinco copos de suco de laranja consumidos no mundo são provenientes do nosso país. Em nenhum outro setor sua liderança mundial é tão grande quanto na citricultura. Nenhuma outra fruta é produzida aqui para fins industriais no mesmo volume que a laranja: em São Paulo, 70% das laranjas são destinadas à produção do suco concentrado e, em Minas Gerais, 86%. Essa posição vem sendo mantida graças à grande competitividade do país no setor, às boas condições de clima e solo locais, bem como às técnicas avançadas e à infraestrutura logística e estratégica do setor (Fava Neves et al., 2010).

“Mas não há em lugar algum, na terra ou no céu, uma ‘fruta de ouro’ com tanta importância quanto a laranja tem na Flórida, onde a plantação e o processamento de cítricos movimentam uma indústria bilionária de dólares” (Florida Citrus Mutual, c2012a, tradução nossa). A indústria citrícola na Flórida movimenta US\$ 9 bilhões, sendo US\$ 1 bilhão em impostos, e gera cerca de 76 mil empregos, de maneira direta ou indireta, pois 98% das laranjas são colhidas manualmente (id., c2012a; c2012b).

Dessa forma, frente aos problemas sanitários e ambientais, à liderança brasileira, ao destaque que a citricultura tem na Flórida e à presença marcante do suco de laranja na alimentação estadunidense, esse estado vem tentando manter a viabilidade da sua produção. Para tanto, visando proteger seus produtores, os quais arcaram com custos mais elevados na produção da *commodity* em questão, desde que o Brasil ascendeu à liderança nesse setor os Estados Unidos utilizam três mecanismos contra o produto brasileiro:⁸ pico tarifá-

8 O “suco de laranja brasileiro, talvez, juntamente com o açúcar e o algodão, [seja] um dos produtos agrícolas mais visados pelas barreiras comerciais [estadunidenses]”, sendo os setores citrícola e açucareiro os “mais penalizados pelas políticas comerciais adotadas pelos Estados Unidos, devido principalmente à competitividade brasileira” (Carvalho da Rosa et al., 2013, p.51, 53-4).

rio alto; processos de defesa comercial; e preferências comerciais a terceiros países, como o México (Brasil, 2007).⁹

Esse protecionismo estadunidense criou diversos impasses comerciais, obrigando as autoridades brasileiras a levarem a questão para a OMC em 2002 e em 2008-2009. Em 2002, o problema foi um imposto aplicado pela Flórida ao produto importado, que, além de taxar somente os importados, era investido no marketing do produto floridiano.¹⁰ As partes não chegaram a um consenso sobre os painelistas, e uma decisão de um juiz dos Estados Unidos foi na direção daquilo que era pretendido pelo Brasil: a diminuição do imposto, encerrando o caso antes da abertura do painel (Lima, 2009a).

Já em 2008, após consultas, o Brasil decidiu pela abertura do painel na OMC, o qual iniciou-se em 2009 e terminou em 2011, com a vitória brasileira, como em outras ocasiões.¹¹ O problema, nesse período, foi que os Estados Unidos aplicaram medidas *anti-dumping* baseadas no método do *zeroing*¹² contra o produto brasileiro desde 2005, em decorrência de petição liderada pela Florida Citrus Mutual (uma associação de citricultores). Esse painel, um dos últimos sobre o *zeroing*, já vinha sendo condenado na OMC, e os Estados Unidos eram o último país que ainda o utilizavam. Isso

9 Gostaríamos de esclarecer que “preferências comerciais a terceiros países” não são mecanismo protecionista *per se*, porém, dada a utilização desse mecanismo como modo de diminuir a importação do produto brasileiro, ele acaba sendo percebido como um mecanismo de defesa.

10 O governo do estado da Flórida realiza, em parceria com os citricultores, campanhas publicitárias para estimular o consumo do suco de laranja produzido no país, como veremos no Capítulo 3.

11 Entre elas, os contenciosos das patentes (Oliveira; Moreno, 2007) e do algodão (Lima, 2009b).

12 O *zeroing* é uma forma de calcular o *dumping* para a qual apenas as transações nas quais o preço do produto é mais baixo do que o seu valor normal são utilizadas no cálculo, ficando de fora as transações nas quais o preço do produto é mais alto do que o seu valor no mercado interno do exportador. Ou seja, as transações nas quais não ocorre *dumping* não são levadas em consideração, são nulas. Logo, ao excluir parte das transações, como no caso em questão, haverá o aparecimento positivo de *dumping*. Todos os casos de utilização dessa prática que chegaram à OMC foram condenados (Saggi; Wu, 2013).

porque, como veremos, o método não realiza uma comparação justa entre o preço no mercado doméstico do exportador e do importador, favorecendo e alcançando porcentagens mais altas de *dumping* positivo, principalmente quando há aumento na demanda interna do mercado importador (Saggi; Wu, 2013). Em 2005, esse país produziu safras de laranja menores, devido aos furacões dos anos anteriores e ao *greening*, o que fez sua demanda pelo suco de laranja brasileiro aumentar. Todavia, o maior penalizado com a utilização do método é o consumidor final, que terá à disposição um produto mais caro. Logo, “o principal efeito dos direitos *antidumping* nesse caso não era a proteção aos produtores de suco de laranja estadunidenses, mas altos preços para os consumidores” (id., *ibid.*, p.406, tradução nossa).

Ainda em 2008, formava-se no Brasil uma nova associação dos exportadores de cítricos, a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (CitrusBR), que congregou as principais indústrias exportadoras de cítricos: Citrusuco, Citrovita, Cutrale e Louis Dreyfus Commodities. Nasceu altamente profissionalizada, pois os membros da diretoria e da presidência contratados para atuar nela são pessoas com capacidade técnica especializada.

Assim, podemos destacar três aspectos importantes: 1^o) a aplicação de medidas *antidumping* pelo método do *zeroing* passou a ocorrer quando a citricultura estadunidense começou a enfrentar problemas sanitários e ambientais, o que prejudicou a produção, e quando solicitada pela Florida Citrus Mutual, em período de safras reduzidas; 2^o) o pedido de abertura do painel na OMC pelo Brasil ocorreu quando estourou a crise da bolha imobiliária nos Estados Unidos, a qual afetou o mundo todo; 3^o) o pedido brasileiro foi feito no momento em que houve um fortalecimento do seu setor citrícola exportador, com a criação da CitrusBr.

Nessa vitória brasileira, pela primeira vez os Estados Unidos não apelaram contra o resultado final e retiraram as taxas *anti-dumping* do suco de laranja brasileiro em março de 2012. Todavia, apesar de terem enviado comunicados ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, afirmando que estudavam uma propos-

ta de modificação do método de cálculo das margens de *dumping* e das taxas de liquidação nos procedimentos *antidumping* (World Trade Organization, 211c), uma medida fitossanitária foi imposta pouco antes do prazo final, em janeiro de 2012, contra um pesticida largamente utilizado na citricultura em geral, o carbendazim,¹³ inclusive na brasileira.

Em 14 de março de 2012, a Comissão de Comércio Internacional dos EUA (United States International Trade Commission – USITC) revogou as taxas *antidumping* impostas aos produtos brasileiros, pois considerou as acusações de *dumping* improcedentes e não danosas aos produtores estadunidenses. Portanto, mesmo a contragosto dos citricultores da Flórida, o país cumpriu o acordo no órgão internacional. Isso indica que cadeias produtivas sem articulação com setores industriais importantes, como no caso da citricultura, não possuem a mesma capacidade de conduzir esse país a defender posturas protecionistas no mercado agrícola global, levando ao esgotamento da utilização do *zeroing*. Entretanto, o governo estadunidense manteve a alta tarifa de importação e aplicou uma medida fitossanitária, o que pode demonstrar disposição para a aplicação de novas formas de protecionismo, embora este não tenha sido o objetivo no caso em questão.

Diante do exposto, faz-se necessário responder a algumas questões, entre elas: Por que a citricultura da Flórida é protegida por meio do uso de métodos condenados pelo regime internacional de comércio (o *zeroing*)? Como um setor com pequena participação na economia nacional dos Estados Unidos conseguiu superar as preferências de livre comércio das indústrias de exportação de alto valor agregado, se, para a economia estadunidense e seus consumidores, seria mais interessante que o produto brasileiro ingressasse sem taxas extras? Por que esse país está disposto a aplicar diversas formas de protecionismo para proteger sua citricultura? Estaria bus-

13 Essa substância, proibida nos Estados Unidos, é utilizada por todos os produtores brasileiros. Entretanto, os níveis do produto que foram encontrados no suco brasileiro estavam dentro dos padrões internacionais.

cando transformar as regras do comércio internacional, realizando protecionismo e ao mesmo tempo tentando obedecer à legislação internacional pró-liberalização do comércio internacional? Ou são medidas tomadas devido à importância da política doméstica do estado da Flórida?

Nossa hipótese foi que os Estados Unidos, devido à sua organização político-burocrática doméstica (agências e suas estruturas e organização da sociedade civil), podem agir de modo contrário ao expresso no regime internacional do comércio, visando atender suas demandas internas, seja de seus cidadãos ou de suas empresas nacionais, para protegê-los quando esses grupos nacionais possuem grande influência ou poder político. Todavia, o grau de participação na economia nacional dos setores demandantes internos afeta a maneira como ocorre a ação no âmbito internacional: setores que articulam cadeias complexas nacionais têm uma defesa mais ferrenha, enquanto setores que não o fazem possuem uma defesa mais “branda”, menos confrontacionista. O caso da laranja destaca-se porque não articula uma cadeia complexa nacional, porém a defesa é ferrenha, mostrando que suas ações de *lobby*¹⁴ são tão eficientes quanto as de cadeias complexas.

Procuramos demonstrar nossa hipótese por meio da análise do contencioso do suco de laranja, no qual, como exposto, os Estados Unidos adotaram ações contra supostas práticas desleais brasileiras de maneira incorreta. O caso revela que se, por um lado, a submissão dos interesses do segmento citricultor estadunidense ao painel da OMC, sem recorrer da decisão, demonstra que o conjunto da cadeia produtiva da laranja não articula cadeias complexas e relevantes na economia nacional estadunidense e, devido ao esgotamento do uso do *zeroing*, ceder apresenta-se como a opção menos custosa em âmbito internacional, por outro lado, a utilização de métodos sabidamente condenados pela OMC demonstra a relevância do setor citricultor da Flórida na dinâmica do sistema federativo dos

14 Ação de exercer pressão, de tentar influenciar decisões políticas, praticada por grupos de interesse.

Estados Unidos, haja vista a força e o respaldo que tem tanto no Congresso Nacional quanto nas estruturas do Executivo responsáveis pela política comercial agrícola. Como veremos neste livro, isso decorre, em grande parte, do papel decisivo dos votos da Flórida nas eleições (congressuais e presidenciais) e do apoio financeiro dos produtores a essas campanhas eleitorais (Langevin, 2006).

Nesse sentido, a compreensão do fato de os Estados Unidos aplicarem direitos *antidumping* ao suco de laranja brasileiro empregando método contrário às regras da OMC certamente está atrelada ao entendimento de como ocorre a influência e a pressão dos citricultores do estado da Flórida na arena doméstica do país. Isso porque “essas indústrias da Flórida tem muito a perder se os Estados Unidos e o Brasil chegarem mais próximo de um comércio livre de *commodities* agrícolas” (Langevin, 2006). De acordo com Carvalho da Rosa et al. (2013), se existisse um acordo entre os dois países para retirar todas as barreiras ao suco de laranja brasileiro no mercado estadunidense, haveria um aumento de 21,56% no comércio desse produto entre eles (pelo menos entre 1998 e 2008), o que enfraqueceria a produção doméstica estadunidense e, dependendo do caso, praticamente a eliminaria.

Começaremos, no Capítulo 1, “Discussão teórica”, fazendo uma breve revisão sobre a teoria da influência dos atores domésticos nas negociações internacionais e a da ação coletiva, pois acreditamos que tais teorias poderiam nos auxiliar a compreender nosso estudo de caso. Tanto o protecionismo estadunidense quanto a disputa na OMC entre Brasil e Estados Unidos devem ser analisados como reflexos das demandas de grupos internos de cada país. Do lado estadunidense, temos os citricultores floridianos, que exigem de seu governo, em âmbito estadual e federal, que sobretaxe o produto importado, seja via impostos domésticos ou medidas *antidumping*, e que auxilie em campanhas para incrementar o consumo do produto produzido localmente; e o governo estadunidense, o qual, seguindo os princípios sobre os quais foi estabelecida a Federação, procura atender a tais demandas e arca com os custos internacionais decorrentes dessa ajuda.

No Capítulo 2, “*Antidumping* na OMC”, analisaremos as regras do regime internacional de comércio para casos de *antidumping* estabelecidas por esse órgão e abordaremos os casos ocorridos a partir de 1995 em que medidas *antidumping* foram por ele contestadas, dando maior atenção aos momentos em que houve a contestação da utilização do método *zeroing*, e aos casos envolvendo os Estados Unidos. Passaremos então à análise do contencioso do suco de laranja dentro do regime internacional de comércio; o modo como a metodologia utilizada por esse país estava em desacordo com o regime internacional de comércio; e os desdobramentos do caso: a eliminação das medidas *antidumping*, a aplicação da barreira fitossanitária e os seus reflexos na importação do suco de laranja, passando brevemente por uma análise do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (AMSF) da OMC.

No Capítulo 3, “A citricultura estadunidense”, trataremos da cadeia citrícola da Flórida; da organização da coalizão dos produtores para proteção do setor; das ações do Departamento de Cítricos da Flórida (Florida Department of Citrus) – marketing, pesquisa, financiamento; da crise que o setor enfrentou nos anos 2000; da maneira como são determinadas as medidas *antidumping* pelos órgãos competentes: Administração de Comércio Internacional (International Trade Administrative), Departamento de Comércio dos EUA (United States Department of Commerce), Comissão de Comércio Internacional dos EUA (United States International Trade Commission). Desse modo, delinearemos o setor e as iniciativas do governo para auxiliá-lo.

Ainda em relação ao âmbito doméstico estadunidense, no Capítulo 4, “Interação entre citricultura, Congresso e eleições”, buscaremos compreender como ocorreu o processo na política doméstica estadunidense para a proteção do setor, mostrando a dinâmica eleitoral e o peso da Flórida nas eleições, devido a seus votos e ao financiamento de campanhas, e a interação entre o setor, o Congresso e as eleições, revelando o quanto as organizações citrícolas investem em *lobby* e apoio a candidatos, direta ou indiretamente. Com isso, será possível entender como as instituições políticas absorvem as

demandas internas e como a lógica do *lobby* atua nesse processo e na política estadunidense. Por fim, apontaremos algumas perspectivas para o setor e faremos nossas considerações finais.

A pesquisa que deu origem a este livro procurou demonstrar que casos de *antidumping* e de barreiras fitossanitárias não são apenas medidas aplicadas automaticamente pelos órgãos competentes estadunidenses, de acordo com as regras estabelecidas internacionalmente, mas podem envolver cálculos políticos domésticos, levando à sua aplicação sem real necessidade, o que nos ajuda a compreender o motivo do descumprimento de normas do regime internacional de comércio pelos Estados Unidos, os quais moldaram os padrões do regime, testando nossa hipótese de que esse país agora busca transformar o sistema que ele mesmo criou utilizando-se das normas do sistema, mas de maneira distorcida.