

3 - A citricultura estadunidense

Camilla Silva Geraldello

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

GERALDELLO, CS. A citricultura estadunidense. In: *Medidas antidumping e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 85-120. 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/).

3

A CITRICULTURA ESTADUNIDENSE

Neste capítulo, delinaremos a cadeia citrícola da Flórida e mostraremos como foram determinadas as medidas *antidumping* contra o suco de laranja brasileiro, visando compreender aspectos internos que levaram ao contencioso. Procuraremos mostrar a conjuntura doméstica da citricultura na Flórida e como os atores domésticos influenciaram a decisão governamental de aplicar direitos *anti-dumping* sobre a importação brasileira. Tal conjuntura passa pela popularidade do suco de laranja pronto¹ nos Estados Unidos, que supera classes, diferenças culturais, raciais e regionais: em 2009, cerca de três quartos das famílias estadunidenses compravam o produto (Ferdman, 2014).

O suco de laranja concentrado tornou-se uma bebida típica do café da manhã nos Estados Unidos na década de 1950, quando um grupo de cientistas desenvolveu um novo processo de preservação do suco, baseado na desidratação de alimentos, feita durante a Se-

1 Nos Estados Unidos, o consumo do suco feito na hora não é muito comum; o comum é o consumo do suco vendido já pronto (concentrado ou não). Assim, toda vez que nos referirmos a suco de laranja, estaremos falando do suco pronto, e não daquele feito no momento do consumo.

gunda Guerra Mundial.² O suco vendido até então era muito pouco consumido devido ao gosto ruim, porém, com a nova técnica e a propaganda feita pela indústria, o produto tornou-se um sucesso: o consumo *per capita* de suco de laranja passou de menos de 8 quilos por pessoa, em 1950, para mais de 20 quilos, em 1960. A produção de suco concentrado na Flórida também deu um salto: de 226 mil litros, em 1946, passou para mais de 116 milhões, em 1962. A popularidade do suco concentrado cresceu e tornou-se tradição do café da manhã estadunidense pelo menos até os anos 1990, quando o consumo começou a declinar (Ferdman, 2014; Hamilton, 2009).

De acordo com Wexler (2014), no período 2012-2013, a venda de suco de laranja nos Estados Unidos atingiu o menor nível dos últimos quinze anos. Ou seja, desde 1998, apesar do crescimento da população do país, vem ocorrendo uma queda nas vendas de suco de laranja³ e no consumo *per capita*, que se reduziu em 34,3% de 2004 a 2013 (Fava Neves; Trombin; Kalaki, 2014). Ferdman (2014) apresenta dois motivos para isso. O primeiro é uma mudança no comportamento alimentar dos estadunidenses, que deixaram de tomar café da manhã: em 1971, 89% dos adultos estadunidenses faziam essa refeição; a partir de 2002, essa porcentagem caiu para 82% e, em 2009, para 44%, segundo dados da Pesquisa de Opinião Pública Nacional sobre Saúde e Nutrição (National Health and Nutrition Examination Surveys) (International Food Information Council Foundation, 2008). Ainda entre as mudanças no comportamento alimentar, cabe des-

2 Muitos alimentos que consumimos nos dias atuais foram desenvolvidos para a guerra, tais como o feijão enlatado, o leite condensado, o leite em pó etc. O próprio suco de laranja “enlatado” foi desenvolvido pela necessidade de fornecer vitamina C para as tropas no exterior durante a Segunda Guerra Mundial (Hamilton, 2009).

3 Entre abril e maio de 2014 houve mais uma queda de 5,2%, em comparação com o mesmo período de 2013. “Foi o menor volume de vendas desde as quatro semanas encerradas em 31 de agosto de 2013, o que reforça o enfraquecimento da demanda pelo produto. [...] os preços atingiram US\$ 6,31 por galão no mesmo período, alta de 2,4%, enquanto a receita total caiu 3%” (Caem vendas..., 2014).

tacar que os consumidores mais jovens estão mais dispostos a substituir o suco de laranja por uma bebida com menos açúcar e, como veremos, o apelo da indústria sobre a vitamina C do suco, na visão de Ferdman (2014), não se justifica, devido a uma proliferação de comprimidos dessa vitamina.

O segundo motivo para a diminuição das vendas ressaltado pelo autor citado foi o aumento nos preços do produto, o qual poderá se tornar um produto de luxo em decorrência dos altos valores de venda que poderá alcançar. Esse aumento dos preços está relacionado à redução da produção doméstica devido a diversos fatores: doenças nos pomares, intempéries climáticas, valorização da terra, aumento dos custos de produção etc. Até chegar à casa dos estadunidenses, a produção de suco de laranja envolve ampla gama de atores e relações que destoam da imagem simples do pequeno produtor idealizada pelo “marketing do agronegócio nas embalagens de sucos, na mídia e inclusive na Internet” (Fernandes; Welch, 2013, p.4).

A produção começa com os produtores da fruta (organizados em cooperativas, em sua maioria), passa pelas indústrias processadoras e engarrafadoras e chega ao comércio varejista e aos consumidores. Nesse processo ainda atuam viveiristas (produtores de mudas), “fornecedores de maquinário, produtos químicos e biológicos, [...] bancos e agentes financeiros, empresas de marketing e instituições de pesquisa, além do governo [com suas políticas de auxílio ou não à produção do produto]” (Lima, 2011, p.13). Ou seja, uma cadeia com muitos atores que perdem com a queda das vendas do suco. Desse modo, detalharemos a seguir a cadeia produtiva doméstica estadunidense do suco de laranja pronto e como os citricultores vêm tentando superar as dificuldades desde os anos 2000.

Cadeia produtiva

Brasil e Estados Unidos são os maiores produtores mundiais de laranja e de suco de laranja, responsáveis por 96% do suco de laranja produzido no mundo (Fava Neves et al., 2010). Os Estados

Unidos, a partir da década de 1980, tornaram-se o segundo maior produtor mundial de laranja e de suco de laranja, com 28% da produção mundial (id., *ibid.*), porém, mantiveram-se como o maior mercado nacional consumidor do produto, pelos motivos expostos anteriormente, e como “grandes pesquisadores e divulgadores dos benefícios do suco de laranja por todo o mundo, fazendo uma propaganda ‘gratuita’ [do produto brasileiro]” (Leme, 2005, p.2).

“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). Uma indústria que movimenta US\$ 9 bilhões, sendo US\$ 1 bilhão em impostos, e gera cerca de 76 mil empregos, direta ou indiretamente, sendo que 98% das laranjas são colhidas manualmente (id., c2012a; c2012b). Há no estado uma política de incentivo à mão de obra rural, pela qual somente 20% das frutas podem ser colhidas com máquinas. Porém, os citricultores encontram

dificuldades de manter mão de obra para trabalhar no campo. Embora o programa para manter os funcionários preveja remuneração de 12 dólares por hora, mais moradia e benefícios – o que representa mais de 20 dólares por hora – os funcionários continuam achando melhor trabalhar na cidade por US\$ 7,1/hora – preço mínimo da Flórida. (Neto, 2011, p.16)

Mesmo assim, nenhuma outra fruta é produzida no país para fins industriais no mesmo volume que a laranja: 78% das laranjas plantadas vão para processamento e 96%, para a produção de suco (Fava Neves et al., 2010). A citricultura responde por 21,1% das receitas da agricultura na Flórida (Norberg, 2008), sendo que o setor agropecuário do estado é responsável por 3,37% do PIB do país (Brasil, [2010?]).⁴

4 A Flórida possui PIB de US\$ 744 bilhões, o quarto maior dos Estados Unidos, atrás de Califórnia, Texas e Nova York (Brasil, [2010?]).

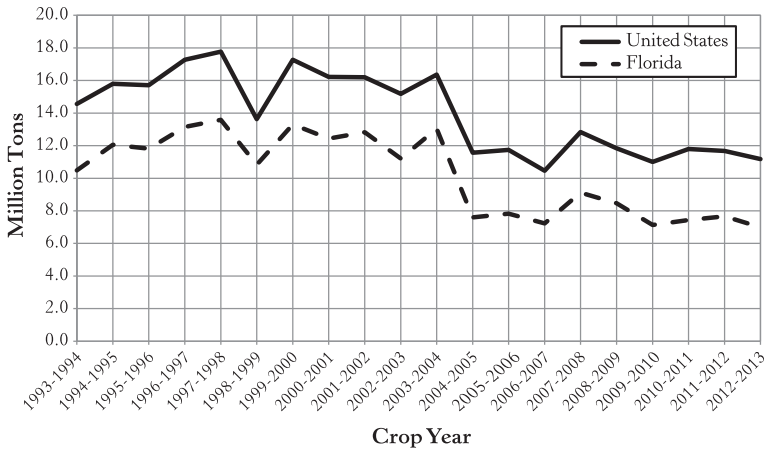


Gráfico 4 – Evolução da produção de cítricos nos Estados Unidos e na Flórida (1993-2013)⁵

Fonte: Florida (2014a).

A laranja, oriunda da Ásia, chegou aos Estados Unidos pelas mãos dos espanhóis ainda no século XVI. Começou a ser cultivada comercialmente somente no século XIX, na Flórida, devido ao seu clima favorável. Na península, o clima subtropical e o solo mostraram-se ideais para o crescimento das sementes que os primeiros colonos plantaram e que têm florescido desde então (Florida Citrus Mutual, c2012a). Dessa forma, a fruta foi produzida em larga escala no estado que, no início do século XX, tornou-se o maior produtor mundial de laranja,⁶ e com as frutas excedentes das safras desenvolveu-se a produção de suco de laranja (Hamilton, 2009).

O estado da Flórida, pioneiro no processamento do suco, com sua primeira indústria aberta em 1915 (Hamilton, 2009), já foi

5 A diferença é a produção do Texas, do Arizona e da Califórnia. Tais cadeias não serão detalhadas neste livro, por serem destinadas para consumo *in natura* e devido à preponderância da produção flóridiana no setor.

6 Até 1919-1920, a Califórnia era o maior produtor de laranja norte-americano (United States of America, 1949).

responsável por 90% da produção norte-americana (Souza; Uriarte; Lima, M. J. C., 1970). Todavia, embora a península da Flórida possua clima ameno, com trezentos dias de sol por ano (daí o estado ser conhecido como Sunshine State), solos férteis e vários lagos e rios, sua localização entre o Oceano Atlântico e o Golfo do México faz que seja atingida por tempestades no fim do dia, granizo, ventos, tornados e furacões (State of Florida, 2014), sendo rota dos tornados que se formam na região do Caribe (Garcia Jr., 2006). Como resultado, é o estado mais atingido por trovões e tornados e o que possui a maior precipitação média anual do país.

Esse aspecto geográfico acarretou e continua acarretando prejuízos à agroindústria floridiana. Até a década de 1960, os Estados Unidos eram responsáveis por 50% da produção de laranja, porém, a partir de 1962, a sua citricultura passou a sofrer prejuízos com geadas,⁷ e o país, na década de 1970, tornou-se responsável por 30% da produção mundial de laranja (Souza; Uriarte; Lima, M. J. C., 1970). Isso porque “o agricultor precisa de bastante capital para voltar a produzir depois de uma geada, já que leva até doze anos para uma árvore começar a produzir uma quantidade suficiente de fruta para dar lucro” (Fernandes; Welch, 2013, p.13). Foram as geadas das décadas de 1970 e 1980 que permitiram a ascensão do Brasil ao primeiro lugar na produção mundial de laranjas e de suco de laranja,⁸ por terem causado perdas na safra de até 52 milhões

7 “A agricultura de laranja no estado de São Paulo já tinha uma tradição de produção de fruta para um mercado doméstico de ‘suco fresco’ no Brasil e a geada floridiana de dezembro de 1962 abriu caminho para a entrada dos brasileiros e investimentos norte-americanos. Dezenas de técnicos americanos de diversas empresas e até da USDA (o Ministério da Agricultura dos EUA) atenderam à demanda dos citricultores do Brasil, ambiciosos para construir fábricas de suco concentrado e exportar seu produto para os EUA” (Fernandes; Welch, 2013, p.15-6).

8 A indústria nascente brasileira consolidou-se nesse período de crise da citricultura da Flórida. Um exercício interessante seria questionarmos se a citricul-

de caixas, “diminuição de conteúdo de suco na fruta em razão do congelamento das células e polpa da laranja” e redução na produção das safras subsequentes, devido à morte de milhares de árvores por causa da queda de temperatura (Fava Neves et al., 2010, p.13). Nesse período, os Estados Unidos tornaram-se o maior comprador do produto brasileiro, consumindo 53% das nossas exportações (id., ibid.).

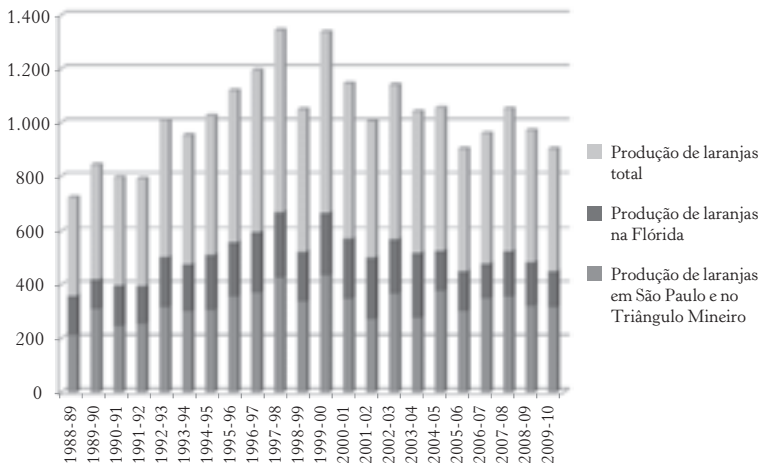


Gráfico 5 – Produção de laranja na Flórida e em São Paulo nos anos de 1989 a 2010*

* Sem dados disponíveis sobre a quantidade de caixas de laranja produzidas nas duas regiões nos anos de 1961 a 1987.

Fonte: baseado em Braga; Silber (1993, p.86) e Fava Neves et al. (2010, p.48-9) (dados selecionados).

tura brasileira teria conseguido superá-la se não tivessem ocorrido essas geadas e o estado tivesse mantido sua produção. Jim Griffiths, fundador e ex-diretor executivo do Citricultores Associados (Citrus Grower Associates), suspeitava que, “se as geadas da Flórida de 1962 e 1980 não tivessem ocorrido, o Brasil ‘poderia não ter descoberto a mina de ouro que tinha’” (Hamilton, 2009, p.111, tradução nossa).

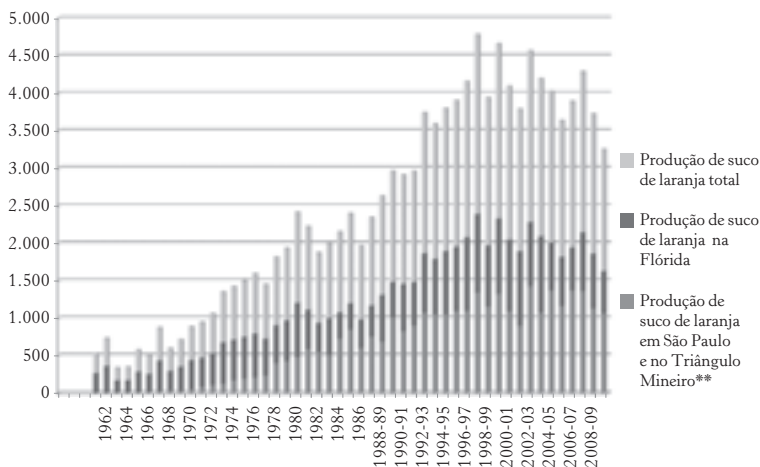


Gráfico 6 – Produção de suco de laranja concentrado congelado na Flórida e em São Paulo nos anos de 1961 a 2010⁹

** Os dados da produção brasileira de 1961 a 1987 são referentes somente ao estado de São Paulo. Os dados a partir de 1988 incluem o Triângulo Mineiro.

Fonte: baseado em Braga; Silber (1993, p.86) e Fava Neves et al. (2010, p.48-9) (dados selecionados).

As últimas safras apresentaram reduções significativas: na safra 2013/2014, foram colhidas 104,7 milhões de caixas de laranja, e a safra 2014/2015 foi a menor dos últimos cinquenta anos, com 96,7 milhões de caixas. Todavia, a estimativa para a safra de 2015/2016 é de nova redução: 93,5 milhões de caixas (Laranja: produção..., 2015). Para tentar se proteger, o Citrus Belt estadunidense migrou gradualmente, nas décadas de 1980 e 1990, 180 quilômetros ao sul e sudoeste do estado, para regiões de temperaturas mais elevadas, onde é menor a ocorrência de geadas. Contudo, essa não foi apenas uma mudança de eixo geográfico, mas também de tecnologia de produção. Os novos pomares formaram-se com tecnologias modernas de irrigação, as quais suprimem o déficit hídrico e oferecem proteção térmica as árvores em caso de geadas de baixa intensidade (Fava Neves et al. 2010, p.13).

⁹ Mais detalhes sobre os dois gráficos podem ser encontrados no Apêndice B.

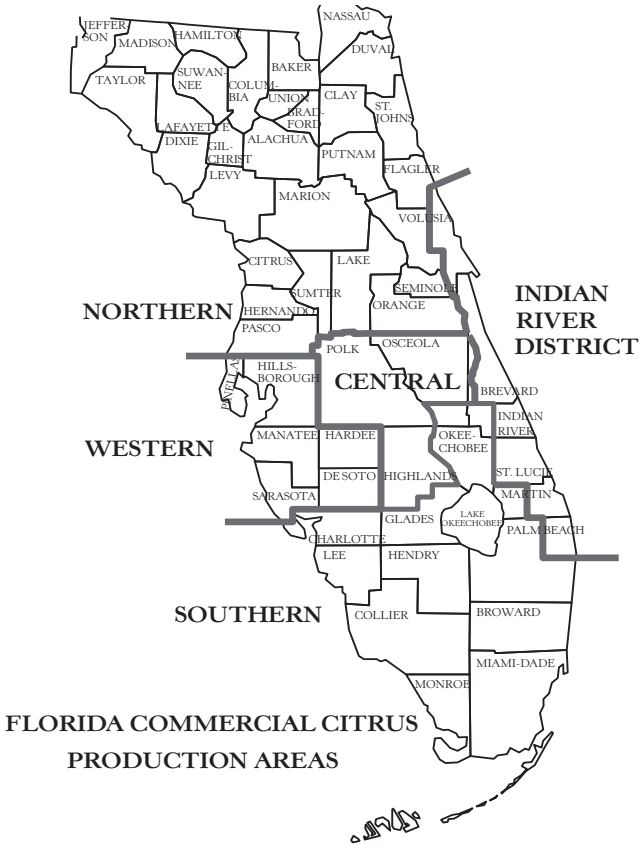


Figura 2 – Área de produção comercial de cítricos da Flórida
 Fonte: Florida (2014a).

Segundo Fava Neves et al. (2010), essa migração acarretou um rendimento industrial (medido por meio da quantidade de caixas necessárias para produzir uma tonelada de suco de laranja congelado a 66° brix) inferior ao que vem sendo atingido, porém com maior produtividade agrícola.¹⁰ O rendimento industrial da Flórida em 2009-2010 foi de 226 caixas, enquanto o do Brasil foi de 257 (id., ibid.). Ou seja, o estado mostrou-se mais atrativo, com eficiência

10 Esse rendimento pode ser chamado de vocação ou atratividade da região.

14% melhor do que a brasileira, pois necessita de menos caixas de laranja para produzir uma tonelada de suco congelado e concentrado, apesar de as duas cadeias produzirem frutas com bastante suco, o que contribui para se manterem como líderes. Assim, a produção flori-diana, que havia caído para 104 milhões de caixas em 1984-1985, voltou ao ápice em 1997-1998, com 244 milhões (id., *ibid.*, p.13).

Apesar da migração, no início dos anos 2000 a produção foi prejudicada por furacões, como o Wilma, que, além da devastação, ajudou a espalhar o cancro cítrico nos pomares,¹¹ e pela chegada de uma nova doença, o *greening*, que atingiu o sul da Flórida em 2005 e acarretou grande prejuízo, como pudemos observar nos gráficos 5 e 6, nas safras posteriores a esse ano.

Devido a essas condições climáticas e geográficas, a safra flo-ridiana ocorre de outubro a abril de cada ano. E embora a sua produtividade média seja 25% maior do que a brasileira,¹² não vem acontecendo renovação das árvores, o que gerou uma queda no número de árvores de 19% nos últimos anos, a qual refletirá na produtividade. Isso decorre da valorização imobiliária que as regiões produtoras vêm experimentando, pois muitos produtores venderam pomares próximos às cidades, nos quais foram construídos condomínios residenciais (Fava Neves et al., 2010).¹³ “A citricultura da Flórida está perdendo sua ligação com a identidade do estado” (Hamilton, 2009, p.118, tradução nossa).

Além da produtividade e atratividade maior da Flórida com relação ao Brasil para a produção de laranja, Fava Neves et al. (2010) citam outros fatores que aumentam a competitividade da citricultura estadunidense internamente:

11 Esse foi o “13º furacão a se formar em 2005 na região do Caribe e no Golfo do México” (Tavares, 2006, p.84), sendo que a produção ainda estava tentando se recuperar dos furacões Charley, Frances, Ivan e Jeanne, os quais ocorreram entre 13 de agosto e 25 de setembro de 2004.

12 “Na última década, a Flórida obteve produtividade média de 2,56 caixas/árvore; o Cinturão Citrícola de São Paulo e o Triângulo Mineiro obtiveram média de 2,06 caixas/árvore nesse mesmo período” (Fava Neves et al., 2010).

13 O setor de aluguéis e *leasing* imobiliário corresponde a 17,7% do PIB do estado (Brasil, [2010?]).

A **proximidade** do parque citrícola e industrial da Flórida em relação ao consumidor americano; o acesso direto do produtor floridiano ao **crédito barato** no mercado financeiro (tornando desnecessária a realização de adiantamentos de pagamento por parte da indústria para o financiamento do capital de giro da safra); a ausência cambial na moeda; a **não incidência de impostos de importação** na produção local (da ordem de US\$ 415 por tonelada de FCOJ); e o resultado de décadas de **investimentos em marketing**, para convencer o consumidor americano de que o suco de laranja “produzido 100% na Flórida” é um produto de melhor qualidade, o que justificaria preços mais elevados. (Fava Neves et al., 2010, p.35; destaques nossos)

Os principais fatores apresentados talvez sejam o crédito barato, a não incidência de impostos de importação (embora haja impostos de produção, como o Florida Box Tax)¹⁴ e o marketing, que apresenta o suco produzido na Flórida como de melhor qualidade, o que atualmente é contestável, pois a maioria dos produtos com esse rótulo possui algum componente brasileiro em sua formulação. É claro que a proximidade do setor com o consumidor e o câmbio devem ser levados em conta. Todavia, qualquer produto exportado terá esse tipo de desvantagem com relação ao mesmo produto nacional, na maioria dos casos.

Até mesmo impostos sobre o produto importado, como o Equalizing Excise Tax (EET), que incide sobre a tonelada de suco congelado, que gerou discórdia entre Brasil e Estados Unidos em 2002, eram utilizados para a propaganda do produto nacional: dois terços do imposto eram destinados à promoção do suco de laranja local, por meio de publicidade e descontos aos produtos estadunidenses (Lima, T., 2009a). Como salientamos no Capítulo 3, devido às ne-

14 Imposto cobrado dos citricultores floridianos sobre as caixas de laranja colhidas, destinado ao marketing do produto da Flórida. Sua origem é um imposto de 1935 cobrado para “pagar parte dos custos de controle de qualidade, pesquisa de mercado e propaganda” (Fernandes; Welch, 2013, p.14).

gociações entre os dois países e à conclusão de um processo judicial doméstico que afetava diretamente o caso, a Flórida alterou sua legislação, “tornando facultativo o pagamento da parcela do imposto destinada ao marketing do produto norte-americano” (Brasil, [2010?], p.3). Na nova legislação, os importadores de produtos cítricos podem se recusar a pagar até dois terços do EET e objetar que o terço restante não seja dirigido a atividades de publicidade, relações públicas ou marketing voltado para o Departamento de Cítricos da Flórida. Podem apenas vincular-se a ações relativas à manutenção e administração desse departamento e à elaboração de pesquisas e estudos. T. Lima (2009a) ainda destaca que os citricultores argumentaram que essa propaganda do departamento fazia aumentar a demanda, a qual a produção estadunidense não conseguia suprir, o que acarretaria um aumento das importações. Some-se o fato de que o suco comercializado nos Estados Unidos é uma mistura do produto nacional com o importado, sendo as engarrafadoras as responsáveis por realizar tal mistura.

Portanto, o segundo lugar da produção estadunidense foi condicionado, ao longo do tempo, por uma série de variáveis (geografia, clima, tecnologia, preço da terra etc.). Entretanto, desde a retomada do setor citrícola nos Estados Unidos, a liderança brasileira no segmento, condicionada pelas mesmas variáveis, porém com maior sucesso e sem correspondência direta com a questão do *dumping* no comércio internacional agrícola, passou a ser tratada como “ameaça” externa.

Assim, a partir de 1980, a premissa estadunidense com relação ao suco de laranja brasileiro passou a ser a de “que qualquer indústria brasileira era culpada de práticas desleais de comércio até que se prove inocente, isso por se considerar intervencionistas as políticas comerciais do Brasil” (Braga; Silber, 1993, p.92, tradução nossa). Em decorrência dessa reação contra o produto brasileiro e para fugir da tarifa de exportação, indústrias brasileiras instalaram-se na Flórida nos anos de 1990. Hart (2004) destaca também que o aumento na produção de laranjas nesse estado e no consumo de suco não congelado, a queda no consumo de suco congelado e as van-

tagens na exportação dos Estados Unidos para a Europa (o maior mercado do produto brasileiro) seriam outros fatores que impulsionaram a entrada das indústrias brasileiras na Flórida.

As processadoras brasileiras na Flórida

A primeira indústria processadora de suco de laranja do Brasil a se instalar na Flórida foi a subsidiária brasileira da Cargil, com a compra da Procter & Gamble Citrus Hill; em seguida foi a vez de a Coinbra (Comércio e Indústrias do Brasil)–Frutesp comprar a Winter Gardens Coop.; depois, a Cutrale comprou duas fábricas da Minute Maid, da Coca-Cola; e, por fim, a Citrosuco adquiriu a fábrica da Alcoma (Hart, 2004). Na década seguinte, “em 2001 a Cargil e a Louis Deyfus adquiriram uma planta adicional e desse modo as quatro empresas passaram a ter um total de oito fábricas” (Tavares, 2006, p.117) nos Estados Unidos. Porém, “em 2004, a Citrosuco e a Cutrale [as duas maiores indústrias brasileiras] compraram o setor citrícola no Brasil da americana Cargil” (Fernandes; Welch, 2013, p.7).

Desse modo, de 2004 a 2012 existiam somente quatro processadoras de suco no Brasil (as 4Cs): três brasileiras, a Suco Cítrico Cutrale Ltda., a Citrosuco Ltda. – Grupo Fisher e a Citrovita Ltda. – Grupo Votorantim; e uma de propriedade do grupo francês Louis Dreyfus Commodities, a Coinbra (Fernandes; Welch, 2013). Todavia, no ano de 2012, houve a fusão entre a Citrosuco e a Citrovita. Ou seja, durante quase dez anos, das empresas que atuavam no Brasil, somente a Citrovita não possuía instalações na Flórida. Atualmente, com essa fusão, todas as empresas que atuam no Brasil, atuam também nesse estado.

Já em 2001-2002, existiam na Flórida doze processadoras atuando em dezoito plantas industriais, das quais oito eram das empresas brasileiras e duas da Tropicana, da PepsiCo, que, além de operar no Brasil, demanda suco da Citrosuco (Hart, 2004). Assim, se nos anos de 1990 as empresas brasileiras com atuação nesse esta-

do controlavam 45 a 50% do processamento do suco de laranja, nos anos 2000 passaram a controlar 74% (Hart, 2004).

As indústrias processadoras brasileiras e estadunidenses vendem o suco processado às indústrias engarrafadoras estadunidenses e europeias. De acordo com Tavares (2006), a PepsiCo Inc., a Coca-Cola Inc. e a Citrus World Inc. engarrafavam 60% do suco nos Estados Unidos e, considerando-se suas marcas próprias (Tropicana, Minute Maid e Florida's Natural, respectivamente), as três controlavam 80% do mercado do país. A Cutrale, após comprar as fábricas da Coca-Cola, continuou vendendo o seu produto, a própria Coca-Cola,¹⁵ e a Citrusuco possui contrato com a PepsiCo para vender suco nos países da América do Sul (Tavares, 2006; Fernandes; Welch, 2013). Vemos, dessa forma, que o processo de industrialização e comercialização do suco de laranja tornou-se cada vez mais oligopolístico.¹⁶

15 “A Coca-Cola queria orientações sobre como reduzir o alto custo das fábricas do suco Minute Maid. Morris [um ex-consultor financeiro da Coca-Cola] descobriu que as plantas de processamento têm um retorno de 7-8% sobre o investimento. ‘Por que a Coca colocaria dinheiro em algo que faz 8% quando poderia investir em algo que rende 25%?’, perguntou-se Morris. O ‘algo’ rendendo 25% foi o objetivo da marca Minute Maid. A solução para a Coca-Cola, na opinião de Morris, foi a terceirização do processamento a uma empresa cujo retorno de 8% valeria a pena. A Cutrale, que fornecia suco de laranja brasileiro processado à Minute Maid era uma escolha óbvia. Na falta de um objetivo de marca e o lucro correspondente que faz o rótulo rentável, a Cutrale tinha boas razões para aceitar a oferta” (Hamilton, 2009, p.112, tradução nossa).

16 Tanto é assim que no Brasil houve a Operação Fanta, da Polícia Federal e da Secretaria de Direito Econômico, para investigar o cartel. Um dos depoentes nessa investigação, Dino Tofini (ex-empresário do setor de suco de laranja), da extinta CTM Citrus, afirma que “o cartel atuava tanto no mercado interno como no externo. A venda do suco lá fora era só para quem o cartel quisesse. Eles faturam horrores na Bolsa Mercantil de Nova York porque o cartel tem todas as informações. Quando o preço cai, eles retiram 800 mil toneladas de suco do mercado e os preços voltam a subir” (Operação Fanta..., 2010). A reportagem também afirma que “o Ministério Público de SP enviou documento ao Departamento de Justiça americano para que os EUA também investiguem as empresas que exportam suco para lá” (id., ibid.)

O que já foi investigado pelo governo estadunidense sobre as indústrias brasileiras de suco de laranja instaladas na Flórida foram as violações às normas

Hoje a Coca-Cola conta com 26 instalações na Flórida e anunciou em 2013 um “investimento de US\$ 2 bilhões para apoiar o plantio [de 25 mil acres] de novos pomares de laranja em parceria com a Cutrale Citrus Juices e Peace River Citrus [devendo trazer] em 25 anos [...] mais de 4.100 empregos diretos e indiretos para o estado” (Associação Brasileira de Citricultores, 2013, p.1). Também em parceria com a Cutrale, a Coca-Cola “compra quase um terço da safra de laranja da Flórida, apoiando mais de 400 produtores locais” (Associação Brasileira de Citricultores, 2013, p.1) e, juntas, destinaram, em 2010, US\$ 1,5 milhão à Fundação sobre Pesquisa e Desenvolvimento de Citros (Citrus Research and Development Foundation) da University of Florida para a pesquisa sobre o *greening*, doença que vem diminuindo a produção de laranjas tanto na Flórida quanto em São Paulo, como veremos adiante. Assim, além de processar 50% das laranjas da Flórida (Hamilton, 2009), as indústrias brasileiras nesse estado também possuem seus próprios pomares, o que desestimula o pequeno e médio produtor a plantar (ocorre o mesmo no Brasil), contribuindo para aumentar a lista de problemas do setor.

A Florida's Natural e a Tropicana apareciam no imaginário dos estadunidenses como os últimos bastiões da indústria processadora da Flórida contra a dominação brasileira: o suco não concentrado (“not from concentrate” – NFC) da Tropicana significava para a população “não Cutrale” (“not from Cutrale” – NFC) ou “não Citrosuco” (“not from Citrosuco” – NFC) (Hamilton, 2009), pois a Tropicana ainda realiza o processamento nos Estados Unidos. Ambas as marcas representariam sucos “não provindos de nenhuma companhia brasileira” (“not from any other Brazilian-owned company”). Contudo, quando as indústrias brasileiras passaram a exportar suco não congelado para esse país nos anos 2000, como destacamos no Capítulo 2, a Tropicana, além de manter suas pro-

de segurança do trabalho pela Cutrale. Desde 1997, “a empresa já foi autuada por 42 violações ‘graves’ e sete violações repetidas pela Agência de Segurança e Saúde Ocupacional dos EUA, pagando US\$ 122.765 em acordos” (Kiernan; Jelmayer, 2014). No mesmo período, no Brasil, foram abertas 286 investigações trabalhistas da Cutrale.

cessadoras, passou a comprar o suco brasileiro da Citrosuco e, de acordo com notícias da mídia local, manteve conversas sobre um possível empréstimo para a construção de uma fábrica da Citrovita na Flórida, comprometendo-se a comprar o suco dessa possível fábrica (Hamilton, 2009).¹⁷ Isso também ocorreu com a Florida's Natural, que, para manter a competitividade frente a produtores mais rentáveis de suco não congelado, também importa suco brasileiro, não podendo ostentar seu rótulo de 100% Flórida (Hamilton, 2009). Até mesmo as essências utilizadas para a fabricação desse suco podem conter laranjas brasileiras.¹⁸

Apesar desse quadro de predomínio das processadoras brasileiras na Flórida e da superação das dificuldades sanitárias da citricultura brasileira, produtor e produção na Flórida ainda não foram suplantados pelas indústrias brasileiras. O setor citricultor estadunidense se mantém mobilizado e organizado, entre outros motivos, para fazer valer seus interesses junto ao seu governo contra essa liderança brasileira, tratada como “ameaça” externa. Na seção seguinte faremos a análise dessa organização e mobilização.

A coalizão pela proteção do setor

Uma característica latente da sociedade estadunidense são as diversas organizações em grupos de indivíduos ou empresas em prol de benefícios comuns e seletivos (restritos aos membros do grupo), os quais contemplam aspectos econômicos (impostos ou subsídios) e políticos (leis). Devido à organização político-burocrática do país,

17 “O diretor da Tropicana confessou que a empresa ‘está comprando suco não concentrado brasileiro’, mas alegou que a quantidade é ‘pequena’, tornando-se nada mais do que um ‘hobby’” (Hamilton, 2009, p.144, tradução nossa).

18 “As laranjas são cultivadas em todo o mundo e temos alguns dos componentes que dão sabor ao suco brasileiro. Você verá barris de petróleo prensado a frio do Brasil em todos os estacionamentos das empresas de essências. Então, manter a rastreabilidade de onde vem cada sabor é um grande desafio” (id., *ibid.*, p.163, tradução nossa).

essas organizações conseguem influenciar (ou ao menos fazer-se ouvir) as decisões referentes ao setor do qual fazem parte. São os chamados grupos de interesse ou pressão, conforme discutido no Capítulo 1. Aqui conheceremos o lado empírico dessa discussão e como o grupo de interesse citrícola vai ao encontro da questão da ação coletiva.

Existem na Flórida várias organizações de citricultores e centros de pesquisa (que também existem em outros estados da Federação) voltados à melhoria da produção, desde o controle de doenças ao aumento da eficiência produtiva, como pode ser visto na Tabela 5. Embora algumas organizações, como a Florida's Natural, sejam “controladas por funcionários de alto nível que têm domínio das informações [e] os próprios produtores não têm poder de decisão”, os produtores acreditam que uma cooperativa fortemente profissionalizada é a melhor opção para “evitar uma dependência total nos processadores brasileiros” (Fernandes; Welch, 2013, p.18).

Tabela 5 – Associações de citricultores floridianos

Associação	O que é
Florida Citrus Mutual	Organização comercial privada fundada em 1948 que representa os citricultores da Flórida e atua nas áreas de Comunicação; Economia e Informações de Mercado; Relações com o Citricultor e Relações com o Legislativo.
Gulf Citrus Growers Association	Sua área engloba cinco regiões do sudeste da Flórida: Charlotte, Collier, Glades, Hendry e Lee Counties.
Indian River Citrus League	Criada em 1931 por citricultores que produziam em uma faixa na costa leste da Flórida chamada de Indian River.
Peace River Valley Citrus Growers Association	Foi a primeira proposta de associação, visando representar os citricultores das regiões de De Soto, Hardee, Manatee e Sarasota. Também é responsável por informar sobre os impactos da indústria e dos serviços como um canal de informações relevantes.
Highlands County Citrus Growers Association	Foi a primeira associação a proteger e aumentar a viabilidade e lucratividade comercial dos citricos produzidos na Highlands County. A associação parece aumentar a agricultura e o marketing de todos os citricultores dentro da região.

Continua

Tabela 5 – Associações de citricultores floridianos

Associação	O que é
Florida Fruit and Vegetable Association (FFVA)	Entre suas atividades está a administração do FFVA Mutual Insurance Co., um fundo de previdência dos agricultores.
Florida Gift Fruit Shippers Association Inc.	Líder mundial em transporte e distribuição de produtos perecíveis, o que traz alta qualidade, maior eficiência e menor custo para os membros desse serviço.
Florida State Horticultural Society (FSHS)	Fundada em 1888, é uma das mais antigas associações da agricultura dos Estados Unidos, sendo modelo para muitas que surgem ao redor do mundo. Todo ano publica o <i>Annual Meeting</i> .
Florida Citrus Packers	Reconhecida como a porta-voz oficial da indústria citrícola da Flórida. É uma associação sem fins lucrativos, fundada em 1960, que opera uma taxa sobre o embarque dos membros. A participação na organização é voluntária. Os embarques dos membros da companhia representam aproximadamente 90% do volume de todo embarque de cítricos na Flórida. Suas ações visam resolver os problemas dos membros.
Florida's Natural Growers – Citrus World Inc.	Cooperativa organizada em 1933 por produtores que tinham interesse em trazer os melhores produtos cítricos para o mercado. Conta hoje com mais de mil membros de treze associações de produtores.
Juice Products Association	Associação comercial que representa a indústria de produtores de frutas e suco. Entre os membros estão processadores, embaladores, extratores, corretores e comerciantes de frutas, fornecedores da indústria e laboratórios de análise de alimentos, incluindo as empresas envolvidas no comércio de suco concentrado congelado da Flórida, da Califórnia e do Texas.

Fonte: Ultimate Citrus (2014).

Dentre essas organizações, a Florida Citrus Mutual é a principal representante dos citricultores e aquela que se destacou no nosso estudo de caso, por ter sido o empreendedor político da coalizão contra o produto brasileiro. Essa empresa se dedica a ajudar os citricultores da Flórida a produzir e comercializar suas colheitas com lucro, sempre pensando no melhor modo de atender aos interesses dos produtores, seja no Congresso ou no campo. De acordo com seu site, ela está “cuidando para alcançar o melhor para os produto-

res todos os dias, seja nos corredores do Congresso ou nos bosques do cinturão citrícola da Flórida” (Florida Citrus Mutual, c2012c, tradução nossa).

Segundo a própria associação, nas últimas três temporadas, ela tem sido fundamental para a obtenção de quase US\$ 1 bilhão em ajuda para medidas preventivas de controle de doenças e para amenizar os efeitos dos altos custos de produção dos citricultores da Flórida (Ribeiro, 2014), além do sucesso na conquista de financiamento de pesquisa e de proteção aos citricultores contra ameaças internacionais (Florida Citrus Mutual, c2012c), notadamente as brasileiras.¹⁹ “[A Florida Citrus Mutual] também tem obtido sucesso em convencer a Comissão de Comércio Internacional de que os brasileiros têm despejado nos Estados Unidos suco de laranja com valor menor do que o justo” (id., *ibid.*, c2012d, tradução nossa) e em conservar a alta tarifa de importação, mantida por W. Bush nas eleições de 2004, mesmo com uma rodada de negociações liberalizantes da OMC em curso, como veremos no Capítulo 4 (Hamilton, 2009).

A associação atua nas áreas de Comunicação, Economia e Informações de Mercado, Relações com o Citricultor e Relações com o Legislativo. Desenvolve atividades como a publicação de relatórios sobre tendências de preços e rendimentos de frutas; assistência aos citricultores em relação a questões sobre a produção, trabalho, regulamentação, pragas e doenças, bem como quaisquer outros desafios relacionados ao seu negócio; educação de políticos relativamente à importância da tarifa sobre as importações brasileiras e de monitores de *dumping* por processadores estrangeiros; monitoramento de órgãos estaduais e federais; relacionamento forte com legisladores e altos funcionários, em âmbito estadual e federal, para garantir que os produtores tenham voz forte em Washington. Tarefas essenciais de uma organização de comércio com mais de 8 mil membros (Florida Citrus Mutual, c2012c).

¹⁹ Conforme ressaltado no Capítulo 1, o grupo de pressão não deve ter como único fim o *lobby* para ser bem-sucedido e conseguir mais membros.

Isso possibilita a demanda por proteções diversas dos órgãos governamentais estadunidenses à citricultura da Flórida, que, como vimos, enfrenta dificuldades desde a década de 1960, passando por momentos bons e ruins. Entre os ganhos do setor citricultor relacionados a suas demandas e interesses, podemos citar a recente conquista na Farm Bill,²⁰ aprovada em 2014, da destinação de US\$ 125 milhões ao combate ao *greening* ao longo de cinco anos, resultado de “lobby bem-feito” para Michael Sparks, diretor da organização (Ribeiro, 2014); e as atividades desenvolvidas pelo Departamento dos Cítricos da Flórida. Essa regulação estatal ajuda o setor a garantir seu funcionamento, pois, como afirma a família Story, “a competição do Brasil poderia acabar com a agricultura e a indústria de laranja da Flórida, se não fossem medidas protecionistas na política agrícola dos EUA” (Fernandes; Welch, 2013, p.17-8).

Florida Department of Citrus (FDOC)

O FDOC foi criado em 1935 e sua missão é desenvolver o mercado da indústria cítrica da Flórida, visando aumentar o bem-estar econômico dos citricultores, da indústria cítrica e do próprio estado (Norberg, 2008). O departamento está dividido no Florida Juice, para a população em geral, e no Departamento de Pesquisa Econômica sobre Cítricos da Flórida (Florida Department of Citrus Economic Research), que atende aos produtores. Em âmbito federal, existe ainda o Comitê Administrativo de Cítricos (Citrus Administrative Committee), administrado pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (United States Department of Agriculture – USDA), “que estabelece tamanhos mínimos e graus de conservação para os cítricos da Flórida” (United States of America, 2014a, tradução nossa).

Esse departamento cuida e regula todos os aspectos da cadeia da indústria cítrica na Flórida: pesquisa, produção, adubação, padrões de vencimento, colheita, licenciamento, transporte, rotulagem, embalagem e processamento, incluindo marketing interno

20 É a lei que rege as políticas agrícolas, reformulada a cada cinco anos.

e externo (Canadá, Europa e Ásia) (Florida, [201-]a). Ele é gerido por uma comissão, a Florida Citrus Commission, que conta com nove membros e é composta por citricultores, processadores²¹ e embaladores indicados pelo governador do estado (Florida, [201-]a), mas que representam as instituições que cuidam dos interesses dos citricultores. A comissão supervisiona e orienta as atividades do FDOC, definindo o valor anual do imposto especial sobre o consumo, bem como os padrões de qualidade para todos os citros cultivados, embalados ou processados na Flórida.

Para financiar suas atividades, o departamento cobra um imposto dos citricultores sobre cada caixa de cítricos movimentada através dos canais comerciais, os quais são incentivados e mantidos pelo próprio imposto. Como explicitado anteriormente, o FDOC cobrava uma taxa dos produtos importados para manter uma de suas principais atividades: o marketing.

Juntamente com a indústria citrícola, o departamento incentiva os consumidores a comer e beber os cítricos da Flórida todos os dias, por meio de comunicados ressaltando os benefícios para a saúde e a nutrição do produto, incentivando os consumidores a incluir o suco de laranja em suas vidas diariamente (Florida, 2009). Para tanto, são elaborados anualmente planos de marketing integrados, projetados para manter a demanda por cítricos da Flórida, procurando agregar valor ao suco de laranja do estado. Os comerciais para a televisão são pautados em cinco eixos que frisam não somente as qualidades do suco, mas do suco produzido na Flórida:

- 1) “**Milagre**” – ênfase no poder todo natural do suco de laranja floridiano, que responde por 25% da dose diária de frutas recomendada nos Estados Unidos.
- 2) “**Bebida de poder original**” – ênfase nos benefícios naturais de imunidade do suco de laranja floridiano.

21 Desde 2011, existem dois representantes de processadoras: um da Coca-Cola, James S. Horrisberger, cujo mandato irá até 31 de maio de 2018, e um da Tropicana, que no seu mandato, iniciado em junho de 2015, é representado por Aedan Dowling (Florida, [201-]b).

- 3) “**Descubra**” – ênfase nos nutrientes do suco de laranja floridiano, através de pistas visuais inseridas no comercial.
- 4) “**Cada gota**” – ênfase na combinação única de nutrientes em apenas uma gota de suco de laranja floridiano.
- 5) “**Uma vez por dia**” – ênfase no poder e na simplicidade de apenas um copo de suco de laranja do estado da Flórida (Florida, 2009).

O público alvo desses comerciais são as pessoas com mais de 35 anos que se preocupam mais com a saúde e pensam em suas escolhas. Na safra 2011-2012, foram investidos mais de US\$ 10 milhões em “vídeos e propagandas através da Internet voltados ao condicionamento físico das mulheres” (Lima Neto, 2012). O plano ainda tem como meta colocar o produto em restaurantes, escolas e grandes supermercados (Florida, 2009). Para tanto, possui uma linha de propaganda voltada ao público escolar, que fornece informações sobre o suco e receitas para os professores e responsáveis pela merenda infantil, além da propaganda propriamente dita direcionada aos alunos. Essa propaganda é feita por meio de vídeos sobre citricultores e produção de suco e pela personagem Captain Citrus, que, baseado em atividades para professores do ensino fundamental e nas histórias em quadrinhos, ensina aos alunos, por meio de atividades que reforçam matemática, estudos sociais, linguagem e artes plásticas, a importância de uma alimentação saudável e de um estilo de vida ativo, para os quais o consumo regular de suco de laranja 100% Flórida é parte fundamental (Florida, 2014b).

O Captain Citrus foi criado originalmente em 2011 pelo FDOC e reformulado pela Marvel Entertainment em setembro de 2014 por cerca de US\$ 1 milhão. A Marvel produzirá três histórias em quadrinhos digitais, um trailer animado e um concurso (Doran, 2014).²² Uma das histórias será impressa e distribuída gratuitamente.

22 Essa não foi a primeira vez em que uma grande indústria de entretenimento participou de propaganda do suco 100% Flórida. Entre 1970-1987, a Disney apoiou a Comissão de Cítricos da Flórida (Florida Citrus Commission) com o Orange Bird, em troca de patrocínio para um de seus parques. A mascote havia caído no esquecimento quando o contrato de patrocínio terminou, mas

te para um milhão de crianças em todo o país, juntamente com um guia do professor. De acordo com o diretor executivo do FDOC, com o desenho feito pela Marvel Entertainment, “o Capitão Citrus agora é um ativo que pode ser usado em todo o mundo” (Florida, 2014b, tradução nossa).²³

Foi criado também em 2015 o Dia Nacional do Suco de Laranja (National Orange Juice Day), que se comemora em 4 de maio. O objetivo mais uma vez é incentivar o consumo do suco por meio da ênfase em seus benefícios. Aconteceram eventos em Atlanta, Boston, Tampa e Chicago marcados por “degustação de suco, shows com artistas de rua e doações, além de sorteios de brindes. Para atrair os visitantes, várias ações foram feitas no Twitter, Facebook e Instagram” (FDOC cria..., 2015).

A cada três meses, o FDOC divulga o impacto dessa publicidade sobre os consumidores. Segundo Bouffard (2004), o valor gasto com publicidade pelo FDOC só é menor do que o valor destinado à pesquisa de doenças dos cítricos. Para o controle de doenças, em especial o *greening*, que, como veremos, entre outros fatores, fez diminuir a produção citrícola da Flórida a partir de 2005, o FDOC conta com a ajuda do Centro de Pesquisa e Educação sobre Cítricos (Citrus Research and Education Center – CREC) do Instituto de Ciências Agrícolas e Alimentícias (Institute of Food and Agricultural Sciences – IFAS) da University of Florida (UF), um centro de

em 2004 voltou a ter sucesso no parque da Disney em Tóquio, o que fez a empresa voltar a utilizá-la formalmente a partir de 2012 (Bevil, 2012). Também já haviam apostado na parceria com a Fox Studio, utilizando o filme *Era do gelo* “para cativar as crianças e apostar no futuro” (Lima Neto, 2012, p.24).

23 Infelizmente, o Departamento dos Cítricos da Flórida não autorizou a reprodução das imagens da personagem. Destacamos que na primeira versão ela era uma laranja com braços e pernas, vestida com uma capa, e na segunda versão é um homem, ou melhor, um super-homem com formas bem definidas que faz parte da liga “Os Vingadores” da qual também fazem parte o Homem de Ferro, o Incrível Hulk, Thor e o Capitão América. A notável mudança no aspecto físico da personagem reflete também um dos apelos da campanha: uma forma redonda não passaria a imagem de saudável, já um super-herói com músculos, sim. O personagem criado pela Marvel e suas histórias podem ser vistos em: <<http://www.floridacitrus.org/captain-citrus/>>.

pesquisa que se concentra totalmente em apenas uma *commodity*: os citros. O CREC descobre e oferece soluções inovadoras, que capacitam os citricultores a adotar uma conduta empresarial responsável e lucrativa (Citrus Research and Education Center, 2012). Os seus pesquisadores desenvolveram a tecnologia atual para fazer suco de laranja concentrado congelado (id., *ibid.*).

Silva e Benvença (2005) relatam que, em visita ao CREC, em agosto de 2005, o professor emérito da University of Florida, Harold W. Browning,

fez questão de mencionar que os pesquisadores trabalham em função dos interesses dos produtores e da indústria de processamento, parceiros no suporte financeiro desde a origem do centro em 1917. A mensagem do diretor foi: “Nós entendemos que, para prosperar, precisamos nos adaptar. É o que estamos fazendo”. (p.25)²⁴

O financiamento dessas pesquisas, oriundo de impostos por caixa de laranja cobrados dos produtores, é gerido pela Fundação de Desenvolvimento de Pesquisas sobre Cítricos (Citrus Research Development Foundation – CRDF), a qual, a partir de 2008, financiou US\$ 80 milhões em projetos, 114 deles exclusivamente sobre o *greening* (Joaquim, 2013a). Desde 1995, o Departamento de Comércio (FDOC) já investiu US\$ 15 milhões de impostos em colheita mecânica²⁵ e em pesquisa e desenvolvimento (Roka et al., 2009).

24 Os autores fazem parte de um grupo brasileiro de pesquisa em citros, o Grupo Técnico de Assistência e Consultoria em Citrus (GTACC), que está constantemente em contato com pesquisadores da University of Florida e de outras instituições estadunidenses, bem como com produtores, trocando experiências sobre o setor por meio de seminários, visitas e conferências. Tais experiências são expostas na revista: *Ciência e Prática*. Bebedouro: GTACC, 2000.

25 Entretanto, “apesar de representar o ‘sonho de consumo’ dos citricultores da Flórida, a colheita mecânica nunca conseguiu atingir mais do que 10% da área colhida de citros do estado. São muitos problemas a serem resolvidos [tais como] custo das máquinas, manutenção e viabilidade econômica do processo, [...] detalhes do manejo” (Lima Neto, 2012, p.24).

O Departamento de Agricultura (USDA) também tem procurado auxiliar por meio do grupo Coordenação Multiagências HLB (Multi-Agency Coordination – MAC), que reúne o Serviço de Inspeção Sanitária Animal e Vegetal do Departamento da Agricultura (USDA's Animal and Plant Health Inspection Service – Aphis), o Serviço de Pesquisa Agrícola (Agricultural Research Service – ARS) e o Instituto Nacional de Agricultura e Alimentos (National Institute of Food and Agriculture – NIFA), além dos departamentos da Agricultura da Flórida e do próprio Departamento de Citros do estado. O órgão federal investiu US\$ 1 milhão para apoiar projetos de pesquisa em busca de soluções práticas, de curto prazo, para a doença (United States of America, 2014b).

Em 2009, “o governo federal e o estadual, juntos, destinaram 16 milhões de dólares para a pesquisa sobre *greening* e cancro cítrico” e, em 2010, “o investimento complementar será de 10 milhões de dólares para a continuidade dos projetos já em andamento e mais 2,5 milhões de dólares para novas pesquisas” (Stamato, 2010). Em 2014, foram liberados pelo governo dos Estados Unidos US\$ 130 milhões para pesquisa (Após viagem..., 2014). Entretanto, não há um programa oficial de medidas contra o *greening*, fator decisivo para a não superação da crise em que a citricultura floridiana entrou com a chegada da doença, causando a intensificação dos problemas do setor.

A crise da citricultura nos anos 2000

O início da década de 2000 foi novamente um momento ruim na citricultura da Flórida. Os produtores enfrentaram dificuldades com os custos de produção (entre eles, os de mão de obra e a falta dela), a valorização da terra como investimento imobiliário (a citricultura estava e continua sendo substituída pelo desenvolvimento imobiliário nas áreas próximas à costa) e a disseminação do cancro cítrico e do *greening* (Silva; Benvenga, 2005). O cancro cítrico é menos devastador, e os citricultores estadunidenses têm conseguido controlá-lo graças a uma lei de erradicação, a qual permitiu

eliminar um terço das plantas. Já o *greening*, desde a sua chegada à Flórida, tem se espalhado rapidamente, dado que a prática adotada pelos produtores têm sido o uso de nutrientes e de inseticidas, os quais não possuem muita eficiência nas plantas já infectadas. O método que tem apresentado melhores resultados até o momento é aquele utilizado nos pomares brasileiros: aplicações de nutrientes, junto com a erradicação das árvores infectadas, o que não é feito na Flórida, devido à não aceitação, por parte dos citricultores, de uma nova lei de erradicação. Logo, como não há ações coletivas no combate à doença, cada árvore infectada contamina as demais, e pomares inteiros estão em risco nos Estados Unidos (Stamato, 2010; Joaquim, 2013a; 2013b; Tozatti, 2014).

Segundo Matt Salois, economista-chefe do Departamento de Cítricos da Flórida, “é a questão mais devastadora que a indústria enfrenta atualmente e já enfrentou” [...]. “Perdemos mais árvores em um ano do que realmente estão sendo plantadas.” A população de árvores de laranja dos Estados Unidos caiu quase 25% desde 2003, segundo o Departamento de Agricultura do país. (Ferdman, 2014, tradução nossa)

Além da morte de árvores, que ocorre até dois anos e meio após a infecção, a doença “torna o fruto amargo e provoca a sua queda antes que ele amadureça” (Associação Brasileira de Citricultores, 2014, p.5). Mesmo as frutas que amadurecem são menos produtivas. Consequentemente, a importação de suco aumentou. Hoje, nos 32 condados da Flórida onde a fruta é cultivada, 80% dos pomares “estão contaminados pela bactéria causadora do *greening* [...] como consequência, na atual safra, pelo menos 30% dos frutos – o dobro em comparação ao ano passado – caíram” (Após viagem..., 2014). Estima-se como prejuízos a perda de 6.600 postos de trabalho, de US\$ 1,3 bilhão em receita e de US\$ 3,6 bilhões em atividades econômicas em geral (Joaquim, 2012), o que leva muitos a crer que a citricultura entrou “num ciclo de decadência que pode não ter volta” (Após viagem..., 2014).

Paralelamente, o número de viveiros na Flórida diminuiu drasticamente nos anos anteriores à crise na citricultura, devido à “menor procura por mudas pelo setor produtivo, baixa remuneração obtida pelos viveiristas, além da falta de mão de obra” (Zanetti; Graf, 2005), o que refletiu em sua produtividade, levando a uma produção inferior a 200 milhões de caixas de laranja/ano em 2006 (Garcia Jr., 2006).²⁶ Delineava-se um quadro de risco do setor.

Se for vista pelo lado racional, é uma situação muito definida. Atualmente, o risco de se investir em citricultura na Flórida é muito grande. Seja pelos atuais quadros econômicos do país e do mundo, seja pela demanda de suco, pelo aumento significativo dos custos dentro da atividade ou pelo panorama de doenças que assola a cultura, a citricultura não se mostra como um investimento promissor a curto prazo. (Steger, 2008, p.8)

Acrescente-se, como lembrado por Tozatti (2014), que na Flórida não existem culturas alternativas para ocupar o espaço da citricultura, como acontece com a cana-de-açúcar no Brasil. Logo, até o “dinheiro oriundo da citricultura, que previamente seria destinado à publicidade, necessita ser realocado para as pesquisas do complexo *greening*” (Joaquim, 2008, p.16).

Também em 2005, a citricultura mundial enfrentou uma crise de desvalorização cambial e, com a diminuição da produção nos Estados Unidos também na segunda safra consecutiva, “os estoques de passagem e o abastecimento do mercado americano [foram comprometidos], exigindo importações crescentes para o atendimento doméstico” (Neves, 2006, p.24).

Dessa maneira, procurando manter seu mercado, em dezembro de 2004 e janeiro e fevereiro de 2005, a Florida Citrus Mutual, a A. Duda & Sons Inc. (Citrus Belle), a Citrus World Inc., o Peace River

26 A produção da Flórida antes dos furacões era, em média (2001-2005), de 220 milhões de caixas de laranja/ano (Zanetti; Graf, 2005). Já a de 2006 foi de 130 milhões de caixas (Garcia Jr., 2006). Hoje, a safra ainda gira em torno de 100 milhões de caixas.

Citrus Products Inc. e a Southern Garden Citrus Processing Corporation (Southern Gardens) solicitaram ao USDOC que aplicasse “direitos *antidumping* para compensar os preços injustos oferecidos pelos processadores brasileiros de suco de laranja concentrado e congelado e de suco não concentrado” (Florida Citrus Mutual, c2012d, tradução nossa). A coalizão de citricultores alegava que o produto brasileiro era importado a um valor menor do que aquele pelo qual era vendido em seu mercado, causando prejuízos às indústrias estadunidenses. Isso porque nos Estados Unidos as indústrias domésticas podem pedir ao Departamento de Comércio e à United States International Trade Commission (USITC) que apliquem medidas *antidumping* mediante investigações que comprovem *dumping* por parte de empresas estrangeiras que prejudiquem as nacionais (Florida Citrus Mutual, c2012d), como veremos a seguir.

Por fim, em agosto de 2005, o USDOC aceitou a queixa da Florida Citrus Mutual de que a indústria brasileira estava praticando *dumping*, por vender o produto brasileiro nos Estados Unidos a “valores inferiores ao custo de produção praticado pelas processadoras brasileiras na safra 2003/04” (Neves, 2006, p.24). Segundo a Florida Citrus Mutual:

O processo *antidumping* não somente corrigiu uma injustiça, mas também ajudou a trazer a estabilidade de volta para um mercado que estava enfrentando preços baixos crônicos e perdas dos produtores. Graças, em parte, às medidas, a situação se inverteu e temos sido capazes de nos concentrar mais no *greening* e em outros desafios. (Florida Citrus Mutual, c2012d, tradução nossa)

Ou seja, as medidas *antidumping* foram solicitadas no momento em que havia retração na produção da Flórida, levando a um aumento na importação brasileira, devido à demanda interna dos Estados Unidos pelo suco (Saggi; Wu, 2013). Mesmo assim, elas não foram eficazes para conter a entrada do produto. Como T. Lima (2011) ressalta, “crises agrícolas são frequentes e na ausência da intervenção estatal os produtores provavelmente se auto-

destruiriam [...] ou seriam postos para fora do mercado caso não recebessem apoio para modernizar sua produção e se tornarem competitivos” (p.13).

Portanto, nos últimos anos, o foco da proteção da Florida Citrus Mutual aos seus membros voltou-se severamente para as questões atinentes ao comércio internacional agrícola. Entre elas, destacam-se medidas *antidumping* contra os produtores brasileiros, as quais permitem a realização do protecionismo e a obediência estadunidense à legislação internacional pró-liberalização do comércio internacional, como demonstramos no capítulo anterior. Veremos a seguir como as associações de suco de laranja conseguem obter proteção contra as importações, analisando como as medidas *antidumping* foram determinadas.

A determinação das medidas *antidumping*

Para que uma medida *antidumping* seja imposta a um produto importado nos Estados Unidos, é necessário, primeiramente, que uma indústria doméstica ou uma associação realize investigações prévias sobre a existência do *dumping*, arcando com os custos dela. Diante da comprovação do *dumping*, essa indústria doméstica solicita aos órgãos governamentais que apliquem medidas *antidumping* à empresa estrangeira que prejudica as nacionais (United States of America, [201-]a). O processo de investigação pelo governo estadunidense envolve duas questões: 1) se houve a prática de comércio desleal (*unfair trade*); 2) se a indústria nacional teve prejuízo, sendo que apenas um é suficiente para abrir a investigação (Zarnic, 2002).

Desde 1979, os órgãos responsáveis por acolher as solicitações e investigar essas duas questões são o USDOC, que determina a existência ou não de *dumping*, e a USITC, que determina a existência ou não de dano (Irwin, 2005). O primeiro tem responsabilidades nas áreas de comércio, desenvolvimento econômico, tecnologia, empreendedorismo e desenvolvimento de negócios, gestão ambiental

e pesquisa e análise estatísticas. Possui uma agência especializada em comércio internacional, a Administração de Comércio Internacional (International Trade Administrative – ITA), que trabalha para incrementar os negócios globais e auxiliar organizações estadunidenses a competir dentro e fora do país (United States of America, [201-]b). A ITA atua em quatro eixos: serviço de comércio exterior; manufaturas e serviços; acesso a mercados e *compliance*; e administração de importação (U.S. and Foreign Commercial Service; Manufacturing and Services; Market Access and Compliance; e Import Administration), responsável por desenvolver e aplicar políticas e programas contra práticas de comércio desleais (id., *ibid.*).

Já a USITC é uma agência independente, com ampla responsabilidade de investigação em questões de comércio, que verifica os efeitos das importações objeto de *dumping* e subsídios em indústrias nacionais, bem como as salvaguarda globais. Também julga casos envolvendo importações que infringem direitos de propriedade intelectual e serve, portanto, como recurso federal, sendo recolhidos e analisados os dados de comércio e informações relacionados com a política de comércio. Tais informações e análises são fornecidas para o presidente, para o United States Trade Representative (USTR) e o Congresso, facilitando o desenvolvimento da política comercial dos Estados Unidos. A maioria das informações e análises da USITC ficam disponíveis ao público, para possibilitar a compreensão de questões de comércio internacional (United States of America, [201-]a).

É por meio da agência International Trade Administration do USDOC que as empresas apresentam suas demandas sobre prejuízos relacionados a importações e solicitam que o governo investigue as práticas dos parceiros comerciais dos Estados Unidos. Em seu site é possível encontrar dicas sobre como preparar uma petição. No entanto, o próprio site alerta que, para uma petição ser bem-sucedida, é preciso que a empresa dispenda tempo e recursos substanciais para recolher e apresentar as informações necessárias, de modo que o USDOC determine se os critérios legais para a abertura de uma

investigação formal foram atendidos adequadamente (United States of America, [201-]b). Assim, percebemos que, embora a Lei de Tarifas Smoot-Hawley de 1930 (Smoot-Hawley Tariff Act of 1930) permita que qualquer indústria nacional pequena ou uma coalizão de várias empresas de grande porte possam apresentar uma petição, a indústria nacional afetada deve ser bem organizada e ter recursos disponíveis para arcar com os custos iniciais do processo.

Quando o USDOC aprova a petição da indústria, publica um aviso sobre o início do processo no Federal Register (FR). Após analisar as vendas e os custos do período de investigação, para verificar se o *dumping* ocorreu e concluir que ele ocorreu, estabelece a margem de *dumping* (United States of America, [201-]a). Em seguida, a USITC determina se a indústria nacional foi materialmente ferida ou ameaçada de dano material por causa das importações sob investigação. Para tanto, ela considera todos os fatores econômicos relevantes, incluindo a saída da indústria nacional, as vendas, a participação no mercado, o emprego e os lucros (id., ibid.) Caso os dois órgãos cheguem a determinações finais afirmativas sobre as questões de que cada um se encarrega, o USDOC emite uma ordem de direito *antidumping* para compensar o *dumping*, ou uma ordem de direito de compensação para compensar o subsídio (id., ibid.). Todavia, somente esse departamento tem autoridade para iniciar ou não a investigação.

Zarnic (2002) destaca:

Deve-se considerar que a discricção da agência é suprema. Não existe método para definir a causa de dano material, e muitas vezes não fica claro se é por causa da existência de *dumping* ou de outros fatores. A prática comum é que os casos não são explicados devido à análise econômica. Normalmente, as decisões do USITC são feitas utilizando tabelas e gráficos para confirmar lucros e diminuição do emprego, mas raramente há causalidade entre esses dados e o aumento das importações. Parece que não existe um esforço considerável para separar os efeitos prejudiciais das importações objeto de *dumping* de outras causas. (Zarnic, 2002, p.11, tradução nossa)

Assim, o *dumping* é calculado em cinco momentos: 1) ao ser detectado nas “investigações iniciais”; o cálculo é feito por comparação de média por média ou de transação por transação; o *dumping* instituído constitui apenas uma estimativa da responsabilidade futura (Bown; Prusa, 2011); 2) nas “revisões administrativas ou periódicas”; é feita a comparação por média de transação (“transaction-to-average”); 3) nas novas revisões (“new shipper reviews”); também é feita a comparação por média de transação; 4) nas “changed-circumstance reviews”; as margens de *dumping* são calculadas nos estágios iniciais do caso; e 5) nas “sunset reviews”; também são calculadas nos estágios iniciais do caso (Owenby, entre 2005 e 2012). Nas revisões, em que são analisadas a manutenção ou a modificação do direito vigente, ocorre o pagamento efetivo do *dumping*. Elas “são realizadas por solicitação da indústria norte-americana ou do(s) exportador(es) brasileiro(s) afetado(s)” (Brasil, 2007, p.14).

O USDOC utiliza dois a cinco programas de computador para calcular essas margens. Muitos dos procedimentos de cálculo que emprega não são universais e o método usado depende do caso em questão (Owenby, entre 2005 e 2012). Todos os métodos incluem um tipo de *zeroing*: o *zeroing* modelo (“model zeroing”), utilizado nas “investigações originais” e “sunset reviews”, no qual o produto é subdividido em modelos baseados em diferenças nas características físicas, nas preferências dos consumidores e na utilização final, sendo feita uma comparação média comparada a média comparada (“weighted-average-to-weighted-average method”²⁷ – W-W) para

27 “O USDOC calcula o montante de *dumping* mediante a dedução do preço médio ponderado nos Estados Unidos e do preço médio ponderado no mercado de comparação, em produtos idênticos ou o mais semelhantes possível. Em seguida, para derivar uma única margem média ponderada global de *dumping*, soma os montantes de *dumping* apenas para os modelos estadunidenses nos quais não foi positiva a margem de *dumping* e divide pelo valor total ex-fábrica de todos os modelos estadunidenses. Embora o USDOC afirme que as vendas de *dumping* ‘negativas’ são atribuíveis ao calcular o valor total de ex-fábrica de todos os modelos, inclui somente os valores positivos de *dumping* quando soma o montante de *dumping* global para o produto” (Owenby, entre 2005 e 2012, p.4, tradução nossa).

cada modelo, em vez de para o produto como um todo; ou o *zeroing* simples (“simple zeroing”), utilizado nas “revisões administrativas”, novas revisões e “sunset reviews”, no qual a margem de *dumping* é calculada sem o uso de modelos por média comparada por transação (“weighted-average-to-transaction method” – W-T) ou transação por transação (“transaction-to-transaction” – T-T)²⁸ (Owenby, entre 2005 e 2012; Prusa; Vermulst, 2008; Saggi; Wu, 2013).

Nas palavras de Owenby (entre 2005 e 2012), “o *zeroing* é um elemento integral que sempre faz parte dos programas de cálculo das margens de *dumping*” (p.6, tradução nossa), mas poderia ser eliminado em poucos minutos (Prusa; Rubini, 2013), removendo-se as linhas “where emargin GT 0” e “where umargin GT 0” da programação dos softwares (p.19).²⁹ Todavia,

a estrutura dos programas de computador *antidumping* do USDOC é proposital e crítica. A maneira e a ordem na qual os procedimentos e cálculos são executados estão intrinsecamente ligadas às leis e políticas *antidumping* dos Estados Unidos. O USDOC não pode alterar aleatoriamente a estrutura dos componentes chave dos procedimentos de cálculo dos programas de computador padrão sem

28 “O USDOC compara os preços médios ponderados do mercado de comparação ex-fábrica para determinado período de tempo (normalmente mensal) para os preços na saída da fábrica de vendas individuais nos Estados Unidos. Os preços no mercado são comparados pelo mês, modelo e, quando aplicável, pela média do nível do comércio. O USDOC calcula a quantidade de *dumping* para cada venda nos Estados Unidos deduzindo do preço interno o preço médio ponderado mensal do mercado, em comparação com produtos idênticos ou o mais semelhantes possível vendidos em um mês. Para derivar uma única margem média ponderada global de *dumping*, o USDOC soma o *dumping* apenas para as vendas nas quais ele não foi positivo e divide o resultado pelo valor total de saída da fábrica de todas as vendas nos Estados Unidos” (Owenby, entre 2005 e 2012, p.4-5).

29 Valerie Owenby foi perita na OMC no caso DS322 (ver Tabela 3 no Apêndice A) e é programadora de computadores sobre *antidumping*. A autora faz uma descrição detalhada da programação dos softwares utilizados pelo USDOC para a determinação das margens de *dumping*. Ver Owenby (entre 2005 e 2012).

arriscar violar suas leis ou alterar suas políticas. (Owenby, entre 2005 e 2012, p.3, tradução nossa)

Desse modo, a forte oposição à reformulação dos métodos do USDOC torna difícil não usar o *zeroing* (Bown; Prusa, 2011). Mesmo com a modificação ocorrida em 2011, ainda há brechas para utilizar o método, como vimos. De acordo com Prusa e Vermulst (2012), entre os cerca de duzentos casos de direitos *antidumping* inflados pelo *zeroing* que existem nos Estados Unidos, cerca de vinte têm margens suficientemente baixas para justificar uma disputa na OMC.

No caso do suco de laranja brasileiro, após o USDOC aceitar a petição da Florida Citrus Mutual, o departamento iniciou as investigações, enviando um questionário às empresas brasileiras Cutrale, Citrosuco, Louis Dreyfus Commodities, Cargill Citrus e Montecitrus.³⁰ O objetivo foi analisar os custos de produção do suco de laranja no Brasil, as vendas no mercado interno e no mercado estadunidense (Lohbauer, 2011). A conclusão foi que “importações de suco de laranja brasileiro estão sendo vendidas ou podem ser vendidas abaixo do valor justo” (United States of America, 2005a, p.7.233, tradução nossa), pois as informações recebidas das empresas brasileiras eram compatíveis com as informações obtidas junto às empresas estadunidenses. Em seguida, o USDOC notificou a USITC sobre suas conclusões.

A USITC considerou que havia uma razoável indicação de que as importações de suco de laranja brasileiro causavam prejuízos materiais às indústrias estadunidenses (United States of America, 2005a). Uma determinação negativa dessa comissão resultaria no encerramento das investigações.

30 A Citrovita (Grupo Votorantim) foi excluída dessa investigação porque, na ocasião, possuía um processo de *dumping* em andamento. Seu processo foi encerrado no final de 2005, o que a liberou de nova investigação (Lohbauer, 2011).

Embora tanto o Departamento e o ITC devam aplicar a mesma definição legal sobre o produto similar (seção 771 (10) da Lei [Tari-fária de 1930]), eles fazem isso para diferentes fins e nos termos de uma autoridade separada e distinta. Além disso, a determinação do departamento está sujeita a limitações de tempo e de informações. Isso pode resultar em diferentes definições de produto similar, mas essas diferenças não tornam a decisão de qualquer agência contrária à lei. (United States of America, 2005a, p.7.234, tradução nossa)

As margens de *dumping* encontradas pelo USDOC em agosto de 2005 foram de 24% a 60% nas vendas realizadas no período de outubro de 2003 a setembro de 2004 (Lohbauer, 2011). Posteriormente, quando os dados enviados pelas empresas brasileiras foram analisados, esses percentuais foram revisados, ficando em 19% para a Cutrale e 14% para a Citrosuco (United States of America, 2005b). Em fevereiro de 2006, a USITC ratificou e aprovou essa decisão do Departamento de Comércio (Neves, 2006).

Na primeira revisão do processo, em 2007 (abrangendo o período entre agosto de 2005 e fevereiro de 2007), as margens ficaram em 0,51% para a Sucocítrico Cutrale e 3% para a Citrosuco, segundo Lohbauer (2011). De acordo com o autor, já na segunda revisão, em 2008, abrangendo o período de março de 2007 a fevereiro de 2008, as margens ficaram em 2% para a Sucocítrico Cutrale e em zero para a Citrosuco; na quinta e última revisão, as taxas oscilaram entre zero e 8%. O mecanismo do USDOC para determinar tais taxas *antidumping* foi a comparação de cada venda, ou seja, de cada transação concretizada no mercado estadunidense (United States of America, 2005b), realizando o *simple zeroing*, como confirmado no painel da OMC (World Trade Organization, 2011a).

Com a decisão da Organização Mundial de Comércio, contrária às práticas estadunidenses, o USITC revogou “a ordem de direitos *antidumping* sobre determinado suco de laranja brasileiro, pois não seria passível continuar ou reincidir o prejuízo dentro de um prazo razoavelmente previsível” (United States of America, 2012b, tradução nossa). Logo, o Departamento de Alfândega e Proteção

de Fronteiras (United States Customs and Border Protection – USCBP) concordou com a determinação. No mesmo período, foi imposta a proibição de importação de suco produzido com laranjas tratadas com o carbendazim, o que, além de prejudicar os exportadores brasileiros, prejudicou os citricultores estadunidenses, como discutimos no capítulo anterior.

Vemos, portanto, que a determinação das medidas *antidumping* sobre o suco de laranja brasileiro somente foi possível devido à organização e articulação da citricultura na Flórida, pois, como destacamos anteriormente, é a indústria afetada que deve fornecer dados suficientes aos órgãos estadunidenses para que iniciem uma investigação. Caso o setor não fosse bem articulado, seria difícil conseguir as provas necessárias para as investigações regulares do USDOC do suco de laranja brasileiro.

Todavia, mesmo com a boa articulação dessa estrutura de recebimento de demandas setoriais pelo governo estadunidense, ela acabou perdendo a disputa na OMC, por um lado, por causa da metodologia empregada e, por outro, pela incapacidade do setor de articular cadeias produtivas nacionais que fizessem o governo dos Estados Unidos defender suas demandas com maior afinco (não recorrer da decisão demonstra tal fato). Por que proteger o setor, que tem pequena participação na economia nacional do país, até o esgotamento da medida escolhida? Como também já afirmamos, acreditamos que a decisão de proteger um setor nos Estados Unidos via *antidumping* gira sobretudo em torno de questões políticas, e não econômicas. Para verificarmos tal hipótese e um dos pontos principais sobre a articulação de grupos de interesse, o *lobby* e a influência do setor no cenário político, passaremos no capítulo seguinte à análise da relação entre a citricultura da Flórida, o Congresso estadunidense e as eleições.