

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

CAMILLA SILVA GERALDELLO

**Agronegócio, comércio internacional e representação de interesses no Brasil: o caso das grandes indústrias citrícolas paulistas**

Versão revisada

SÃO PAULO

2021

CAMILLA SILVA GERALDELLO

**Agronegócio, comércio internacional e representação de interesses no Brasil: o caso das grandes indústrias citrícolas paulistas**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Wagner Pralon Mancuso

Versão revisada

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Ga Geraldello, Camilla Silva  
Agronegócio, comércio internacional e  
representação de interesses no Brasil: o caso das  
grandes indústrias citrícolas paulistas / Camilla  
Silva Geraldello; orientador Wagner Pralon Mancuso -  
São Paulo, 2021.  
225 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e  
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.  
Departamento de Ciência Política. Área de  
concentração: Ciência Política.

1. GRUPOS DE INTERESSE. 2. POLÍTICA EXTERNA. 3.  
CITRICULTURA. I. Mancuso, Wagner Pralon, orient. II.  
Título.

## ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

### Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

**Nome do (a) aluno (a): Camilla Silva Geraldello**

**Data da defesa: 12/07/2021**

**Nome do Prof. (a) orientador (a): Wagner Pralon Mancuso**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 09/09/2021



---

(Assinatura do (a) orientador (a))

GERALDELLO, Camilla Silva. **Agronegócio, comércio internacional e representação de interesses no Brasil**: o caso das grandes indústrias citrícolas paulistas. Tese (Doutorado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovada em: 12 de julho de 2021.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso (orientador)

Instituição: USP

Julgamento \_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo

Instituição: UFSCAR

Julgamento \_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior

Instituição: UFU

Julgamento \_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Laís Forti Thomaz

Instituição: UFG

Julgamento \_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_

*A todos que me acompanharam nesta jornada*

## AGRADECIMENTOS

Embora esta tese tenha sido desenvolvida individualmente, diversas pessoas me auxiliaram direta ou indiretamente ao longo dos quatro anos de doutorado, as quais agradeço neste espaço. De maneira direta e fundamental, Wagner, meu orientador, foi pessoa chave neste processo: desde o aceite em me orientar após minha aprovação na seleção do DCP até a finalização deste trabalho, passando pelo exemplo de sua atuação como professor, muitas trocas de e-mails e reuniões delimitando os próximos passos da pesquisa.

Neste sentido, agradeço igualmente aos professores que compuseram minha banca de qualificação e defesa, Haroldo, Luiz Fernando e Laís, profissionais que também admiro e me forneceram reflexões para a conclusão deste trabalho. E, claro, agradeço, na figura do Vasne, aos profissionais da secretaria do DCP que me ajudaram nas questões burocráticas durante todo o doutorado.

Já entre as pessoas que me auxiliaram indiretamente, agradeço minha tia Dirce, minha madrinha Maria Aparecida e a Mônica – minhas ‘salvadoras’ ao me acolherem em São Paulo muitas noites. Outra parte importante de meu suporte foram meus pais, Fernando e Rose, e meu irmão (Fer), meu companheiro de vida com quem pude compartilhar lamúrias da pós-graduação. Meus pais sempre vibraram com cada conquista nossa e nos incentivaram a continuar os estudos formais, mesmo quando estávamos em dúvidas acerca de nossas escolhas.

Entre as várias mudanças que aconteceram na vida de minha família nestes quatro anos, a entrada da Gabi e do Del fizeram aumentar minha lista de agradecimentos. Gabi, minha cunhada, que tem sido um porto seguro para meu irmão e Del que tem sido meu companheiro de vida (fitness ou da gordice), de pandemia e de covid. Obrigada meu amor por não apenas se juntar a minha família, mas também por permitir que eu faça parte da sua e viver a madrasternidade com a Clarinha. Obrigada a toda sua família pelo acolhimento.

Agradeço ainda a todos alunos que tive e tenho, pois preparar aulas me auxiliou nas provas do DCP, assim como me proporcionou insights sobre esta tese, e ao Anderson por compreender as limitações que o doutorado me impôs.

Por fim, agradeço à CAPES pela bolsa (código de financiamento 001), que me possibilitou maior dedicação a esta tese, e a todos meus amigos e amigas, cujo contato deixou mais leve esta caminhada. O meu muito obrigada a todas e todos!

*“Por trás de cada resposta percebo que novas questões estão piscando; que mais, muito mais restou a ser explorado e compreendido, e muito pouco, de fato, foi revelado pelo ‘acabamento bem-sucedido’ das explorações passadas. As perguntas mais intrigantes e provocantes emergem, via de regra, após as respostas.”*

*(Zigmunt Bauman)*



## RESUMO

GERALDELLO, Camilla Silva. **Agronegócio, comércio internacional e representação de interesses no Brasil**: o caso das grandes indústrias citrícolas paulistas. 2021. 225f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

O início do século XXI foi marcado pelo boom das commodities no comércio internacional, o que proporcionou oportunidades ao agronegócio brasileiro. Com isto, diversas mudanças ocorreram na estrutura do Estado para que o empresariado, especialmente do agronegócio, pudesse participar da formulação da política externa comercial. Entre os complexos do agronegócio que procuraram participar deste processo por meio de suas associações de representação de interesses destaca-se a agroindústria citrícola, um complexo muito competitivo e voltado para o mercado externo. Nesse sentido, o objetivo desta tese é analisar as estratégias adotadas pelos grupos de interesse das grandes indústrias processadoras do complexo citrícola para influenciar a formulação e a implementação de política externa comercial favorável ao segmento entre 2001 e 2018. Para tanto, avaliou-se o portfólio de investimentos políticos das associações de representação de interesses das grandes indústrias citrícolas paulistas em três ministérios com competências em política externa comercial – MAPA, MDIC e MRE. Deste modo, encontrou-se a utilização de espaços em conselhos consultivos, em secretarias e departamentos, além de audiências ministeriais tanto pelas associações de representação de interesses quanto pelas próprias indústrias. Há, portanto, uma fragmentação nos canais utilizados pelas grandes indústrias citrícolas paulistas no tocante a assuntos de política externa comercial, entretanto, há também uma diversidade de canais formais que acomodam demandas tanto coletivas quanto individuais.

Palavras-chaves: Grupos de interesse. Política externa. Citricultura.

## ABSTRACT

GERALDELLO, Camilla Silva. **Agribusiness, international trade, and representation of interests in Brazil**: the case of large citrus industries in the state of São Paulo. 2021. 225f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

The beginning of the 21st century was marked by the commodities' boom in international trade, which provided opportunities for Brazilian agribusiness. Consequently, several changes took place in the states' structure in order that the business community, especially in agribusiness, could participate in the formulation of foreign trade policy. Among the agribusiness' productive chain that sought to participate in this process through their interest's group, citrus agroindustry stands out, an extremely competitive productive chain focused on the foreign market. In this sense, the objective of this thesis is to analyze the strategies adopted by the interest's groups of the large industries of the citrus productive chain to influence the formulation and implementation of a commercial foreign policy favorable to the segment between 2001 and 2018. For this purpose, the portfolio of political investments was evaluated by associations representing the interests of the large citrus industries in the state of São Paulo in three ministries with competences in commercial foreign policy – MAPA, MDIC and MRE. In this way, these groups took the opportunity to participate in consultative councils, in secretaries and departments, in addition to ministerial hearings both by interests' groups and by the industries themselves. Therefore, there is a fragmentation in the channels used by the large citrus industries in the state of São Paulo regarding to matters of commercial foreign policy, however, there is also a diversity of formal channels that accommodate both collective and individual demands.

Keywords: Interest groups. Foreign policy. Citriculture.

## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

|                                                                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Figura 2.1.</b> Sindicatos e associações por data de fundação.....                                                                                                                          | 35  |
| <b>Figura 3.1.</b> Citrus Belt paulista: regiões produtoras de laranjas e localização das grandes indústrias.....                                                                              | 69  |
| <b>Figura 3.2.</b> Histórico de produção de laranja (em milhões de caixas de 40,8 kg por safra).....                                                                                           | 72  |
| <b>Figura 4.1.</b> Porcentagem de reuniões em que as categorias foram encontradas primariamente.....                                                                                           | 99  |
| <b>Figura 4.2.</b> Porcentagem de unidades de contexto codificadas primariamente nas categorias definidas.....                                                                                 | 100 |
| <b>Figura 4.3.</b> Espaços do MAPA sobre comércio internacional nos quais as organizações de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas participam e buscam exercer influência..... | 118 |
| <b>Figura 5.1.</b> Espaços do MDIC sobre comércio internacional nos quais as organizações de interesse da indústria citrícola paulista participam e buscam exercer influência.....             | 148 |
| <b>Figura 6.1.</b> Assuntos, remetentes e destinatários dos telegramas enviados pelo MRE ao setor citrícola paulista (números absolutos).....                                                  | 157 |
| <b>Figura 6.2.</b> Espaços do MRE sobre comércio internacional nos quais as organizações de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas participam e buscam exercer influência.....  | 181 |
| <br>                                                                                                                                                                                           |     |
| <b>Quadro 1.1.</b> Exemplo de categorização dos dados primários utilizados.....                                                                                                                | 29  |
| <b>Quadro 2.1.</b> Portfólio de investimentos políticos dos grupos de interesse das grandes indústrias da citricultura paulista com o poder Executivo Federal entre 2001 e 2018.....           | 43  |
| <b>Quadro 3.1.</b> Cronologia das grandes indústrias de suco de laranja paulistas.....                                                                                                         | 68  |
| <b>Quadro 5.1.</b> Casos para abertura de consultas e/ou painéis na OMC mencionados no Conselho de Ministros da CAMEX.....                                                                     | 137 |
| <b>Quadro 6.1.</b> Casos abertos pelo Brasil no OSC.....                                                                                                                                       | 163 |
| <b>Quadro 7.1.</b> Portfólio de investimentos políticos dos grupos de interesse das grandes indústrias da citricultura paulista com o poder Executivo Federal entre 2001 e 2018.....           | 186 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|                |                                                                                                       |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABAG           | Associação Brasileira do Agronegócio                                                                  |
| Abecitrus      | Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos                                                    |
| ABEF / UBABEF  | Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos / União Brasileira de Avicultura       |
| ABIA           | Associação Brasileira de Alimentos                                                                    |
| ABIMAPI        | Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias, Pães & Bolos Industrializados |
| ABIPECS        | Associação dos Produtores e Exportadores de Carne Suína                                               |
| ABIPLAST       | Associação Brasileira da Indústria do Plástico                                                        |
| ABIT           | Associação Brasileira das Indústrias Têxteis                                                          |
| ABITIGRO       | Associação Brasileira da Indústria do Trigo                                                           |
| ABPA           | Associação Brasileira de Proteína Animal                                                              |
| Abrassucos     | Associação Brasileira das Indústrias de Sucos Cítricos                                                |
| AEB            | Associação de Comércio Exterior do Brasil                                                             |
| AIJN           | Associação Europeia de Sucos de Frutas                                                                |
| ALCA           | Área de Livre Comércio das Américas                                                                   |
| ANIC           | Associação Nacional das Indústrias Cítricas                                                           |
| APEX-Brasil    | Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos                                         |
| Associtrus     | Associação Paulista dos Citricultores                                                                 |
| BRASEMB        | Embaixada do Brasil em Washington                                                                     |
| WASHINGTON     |                                                                                                       |
| CACEX          | Carteira de Comércio Exterior                                                                         |
| CADE           | Conselho Administrativo de Defesa Econômica                                                           |
| CAMEX          | Câmara de Comércio Exterior                                                                           |
| CANECC         | Campanha Nacional Contra o Cancro Cítrico                                                             |
| CDI            | Conselho de Desenvolvimento Industrial                                                                |
| CEB            | Coalizão Empresarial Brasileira                                                                       |
| CEP            | Conselho Empresarial                                                                                  |
| CEXIM          | Carteira de Exportação e Importação                                                                   |
| CGC            | Coordenação-Geral de Contenciosos do MRE                                                              |
| CINGRA         | Coordenação de Assuntos Internacionais de Agricultura                                                 |
| CitrusBr       | Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos                                                |
| CNA            | Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil                                                      |
| CNC            | Confederação Nacional do Comércio                                                                     |
| CNPA           | Conselho Nacional de Política Agrícola                                                                |
| COMCITRUS      | Comissão Consultiva de Citrus (COMCITRUS),                                                            |
| COMEX          | Comitê Executivo                                                                                      |
| CONAB          | Companhia Nacional de Abastecimento                                                                   |
| Concex         | Conselho Nacional de Comércio Exterior                                                                |
| CONEX          | Conselho Executivo do Setor Privado                                                                   |
| CONSBRAS MIAMI | Consulado Brasileiro em Miami                                                                         |
| CONSECANA      | Conselho dos Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo                     |

|                        |                                                                        |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Consecitrus            | Conselho dos Produtores de Laranja e das Indústrias de Suco de Laranja |
| Contag                 | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura                 |
| CS                     | Câmaras Setoriais                                                      |
| CT                     | Câmaras Temáticas                                                      |
| CTNAI                  | Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais                |
| DAC                    | Departamento de Assuntos Comerciais                                    |
| DASF                   | Departamento de Assuntos Sanitários e Fitossanitários                  |
| DCCom                  | Divisão de Contenciosos Comerciais                                     |
| DDF                    | Divisão/Departamento de Defesa Comercial e Salvaguardas                |
| DEAX                   | Departamento de Estatística e Apoio às Exportações                     |
| DECEX                  | Departamento de Comércio Exterior                                      |
| DELBRASOMC             | Delegação Brasileira na OMC                                            |
| DIC                    | Departamento de Indústria e Comércio                                   |
| DIPROC                 | Divisão de Propaganda e Expansão Comercial                             |
| DPB                    | Divisão/Departamento de Produtos de Base                               |
| DPCom                  | Departamentos de Promoção Comercial                                    |
| DPIA                   | Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio                  |
| ELP (sigla em inglês)  | Processo estendido de litígio                                          |
| ETT (sigla em inglês)  | Taxa de equalização                                                    |
| FAESP                  | Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo             |
| FCOJ (sigla em inglês) | Suco concentrado e congelado                                           |
| FDOC (sigla em inglês) | Departamento de Cítricos da Flórida                                    |
| Funcex                 | Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior                        |
| Fundecitrus            | Fundo de Defesa da Citricultura                                        |
| GATT (sigla em inglês) | Acordo Geral de Tarifas e Comércio                                     |
| GECEX                  | Comitê de Gestão                                                       |
| GT                     | Grupo de Trabalho                                                      |
| ICONE                  | Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais          |
| LAI                    | Lei de Acesso à Informação                                             |
| LEC                    | linha especial de crédito                                              |
| MAPA                   | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento                    |
| MDA                    | Ministério do Desenvolvimento Agrário                                  |
| MDIC                   | Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços                  |
| MEFP                   | Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento                         |
| Mercosul               | Mercado Comum do Sul                                                   |
| MF                     | Ministério da Fazenda                                                  |
| MRE                    | Ministério das Relações Exteriores                                     |
| NFC (sigla em inglês)  | Suco não congelado                                                     |
| OCB                    | Organização das Cooperativas Brasileiras                               |
| OCESP                  | Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo                    |
| OMC                    | Organização Mundial do Comércio                                        |
| ORPLANA                | Organização dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo             |
| OSC                    | Órgão de Solução de Controvérsias                                      |

|                        |                                                                                        |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| PES                    | Pesquisa de Estimativa de Safra                                                        |
| PRIMA                  | Programa de Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento |
| PS / PSI               | Projetos Setoriais / Projetos Setoriais Integrados                                     |
| QDAS (sigla em inglês) | Software de análise de dados qualitativos                                              |
| RIAC                   | Rede Interamericana de Cítricos                                                        |
| SDA                    | Secretaria de Defesa Agropecuária                                                      |
| SEBRAE                 | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas                               |
| SECEX                  | Secretaria de Comércio Exterior                                                        |
| SEPRO                  | Serviços de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil                                  |
| SNA                    | Sociedade Nacional de Agricultura                                                      |
| SNE                    | Secretaria Nacional de Economia                                                        |
| SPA                    | Secretaria de Política Agrícola                                                        |
| SRB                    | Sociedade Rural Brasileira                                                             |
| SRI                    | Secretaria de Relações Internacionais                                                  |
| TEC                    | Tarifa Externa Comum                                                                   |
| TPA                    | <i>Trade Promotion Authority</i>                                                       |
| UE                     | União Europeia                                                                         |
| UNICA                  | União da Indústria de Cana-de-Açúcar do Estado de São Paulo                            |
| USDOC                  | Departamento de Comércio dos Estados Unidos                                            |
| USTR (sigla em inglês) | Representante de Comércio dos Estados Unidos                                           |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....                                                                                              | 13  |
| <b>1.1 Justificativa, problema e hipótese</b> .....                                                                    | 16  |
| <b>1.2 Considerações metodológicas</b> .....                                                                           | 22  |
| <i>1.2.1 Análise de conteúdo e softwares de análise qualitativa</i> .....                                              | 24  |
| <b>1.3 Organização da tese</b> .....                                                                                   | 26  |
| <b>2 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE INTERESSES ORGANIZADOS NO BRASIL EM POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL</b> .....                | 29  |
| <b>2.1 Representação de interesses no Brasil: ação coletiva e atuação política empresarial</b>                         | 31  |
| <b>2.2 Os estudos sobre lobby agroindustrial no Brasil</b> .....                                                       | 41  |
| <i>2.2.1 Grupos de interesse e política externa comercial: necessidade de ação em diversos ministérios</i> .....       | 43  |
| <b>3 O SETOR CITRÍCOLA PAULISTA</b> .....                                                                              | 52  |
| <b>3.1 Surgimento, desenvolvimento e consolidação do setor</b> .....                                                   | 54  |
| <i>3.1.1 Início do século XX até o final da década de 1920</i> .....                                                   | 55  |
| <i>3.1.2 De 1930 ao início da década de 1960</i> .....                                                                 | 55  |
| <i>3.1.3 De 1963 ao final da década de 1980</i> .....                                                                  | 56  |
| <i>3.1.4 Da década de 1990 até 2018</i> .....                                                                          | 60  |
| <b>3.2 O principal conflito no setor e sua tentativa de solução: o preço da caixa da laranja e o Consecitrus</b> ..... | 70  |
| <b>3.3 Organização e defesa de interesses: as associações de representação das indústrias citrícolas</b> .....         | 74  |
| <b>3.4 Considerações acerca da organização das grandes indústrias da citricultura paulista</b> .....                   | 82  |
| <b>4 RELAÇÕES DA CITRICULTURA PAULISTA COM O PODER EXECUTIVO: O MAPA</b> .....                                         | 85  |
| <b>4.1 As Câmaras Setoriais e Temáticas no MAPA</b> .....                                                              | 87  |
| <b>4.2 A CS da Citricultura do MAPA e os conflitos entre interesses organizados</b> .....                              | 93  |
| <i>4.2.1 Análise de conteúdo das Atas da CS da Citricultura do MAPA</i> .....                                          | 95  |
| <b>4.3 Permeabilidade do MAPA a lobbies nas negociações internacionais</b> .....                                       | 104 |
| <i>4.3.1 A internacionalização do agronegócio no MAPA: a SRI e os adidos agrícolas</i> .....                           | 107 |
| <i>4.3.2 A Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais</i> .....                                           | 111 |
| <b>4.4 Considerações acerca dos interesses organizados das grandes indústrias citrícolas paulistas no MAPA</b> .....   | 113 |
| <b>5 RELAÇÕES DA CITRICULTURA PAULISTA COM O PODER EXECUTIVO: O MDIC</b> .....                                         | 116 |

|                                                                                                                                                        |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>5.1 O Ministério da Indústria, as competências sobre a política externa comercial e a participação dos grupos de interesse do empresariado.....</b> | <b>117</b> |
| <i>5.1.1 A Câmara de Comércio Exterior e o setor privado .....</i>                                                                                     | <i>125</i> |
| <i>5.1.2 Análise de conteúdo das Atas do Conselho de Ministros da CAMEX .....</i>                                                                      | <i>130</i> |
| <b>5.2 A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.....</b>                                                                        | <b>138</b> |
| <i>5.2.1 Projeto APEX-Brasil com a CitrusBr.....</i>                                                                                                   | <i>140</i> |
| <b>5.4 Considerações acerca das relações dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas com o MDIC .....</b>                      | <b>144</b> |
| <b>6 RELAÇÕES DA CITRICULTURA PAULISTA COM O PODER EXECUTIVO: O MRE.....</b>                                                                           | <b>147</b> |
| <b>6.1 As repartições do MRE e os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas .....</b>                                            | <b>150</b> |
| <b>6.2 Brasil, os contenciosos na OMC e os grupos de interesse .....</b>                                                                               | <b>158</b> |
| <i>6.2.1 Análise de conteúdo dos telegramas do MRE e o contencioso do suco de laranja na OMC de 2002 .....</i>                                         | <i>162</i> |
| <i>6.2.2 Análise de conteúdo dos telegramas do MRE e o contencioso do suco de laranja na OMC de 2008/9 .....</i>                                       | <i>167</i> |
| <b>6.3 Considerações acerca dos interesses organizados das grandes indústrias citrícolas paulistas no MRE .....</b>                                    | <b>177</b> |
| <b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                                                                     | <b>180</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                                                                                                                | <b>185</b> |
| <b>APÊNDICE A .....</b>                                                                                                                                | <b>209</b> |
| <b>APÊNDICE B.....</b>                                                                                                                                 | <b>214</b> |
| <b>APÊNDICE C .....</b>                                                                                                                                | <b>220</b> |



## 1 INTRODUÇÃO

O conceito de agronegócio (*agribusiness*) foi cunhado em 1957 por John Davis e Ray Goldberg, visando organizar uma visão sistêmica das atividades agrícolas que passavam a envolver não somente as atividades do setor agropecuário (*farming*), mas também o setor de insumos e bens de produção que ofertam produtos e serviços para agricultura (*farm supplies*), e o “processamento e distribuição, agregado situado ‘depois da porteira da fazenda’ que envolveria as atividades na indústria e nos serviços para a conversão e comercialização dos bens de consumo feitos com produtos de origem agropecuária” (LACERDA, 2011, p.188). Ainda de acordo com Lacerda (2011), esse conceito seduziu e mobilizou o patronato rural, levando à reinvenção do complexo agroindustrial brasileiro a partir dos anos 1980.

Esta reinvenção significou mudanças na retórica de legitimação e no padrão de comportamento do patronato rural, processo conhecido como *novo rural brasileiro*, fruto do enfrentamento entre entidades patronais rurais que lutavam para superar a crise da representação do empresariado agrícola, instalada em 1985 (LACERDA, 2009; MENDONÇA, 2005). Isto porque durante a modernização da agricultura brasileira, entre os anos 1960 e 1980, as políticas públicas para o setor agrícola foram caracterizadas por forte intervenção governamental por meio de créditos, subsídios e mecanismos de garantia de preços, contribuindo para a especialização da produção agroindustrial e de sua representação (CHADDAD, 2017; MENDONÇA, 2005).

Desta maneira, entre 1960 e 1980 a representação da agricultura ocorria em dois planos que se sobrepunham<sup>1</sup>: o primeiro alicerçado na estrutura corporativista tradicional e composto por sindicatos, federações e confederações nacionais, como as federações rurais de cada estado e a CNA, “criadas nos anos 30 e reguladas pelo Ministério do Trabalho” (GROS, 2003, p.279), que detinham o monopólio da representação junto ao Estado; e o segundo embasado em uma estrutura extracorporativista, composto por entidades organizadas a partir da segunda metade dos anos 1970 por ramo ou setor e materializadas em associações civis de produtores independentes da regulação do Estado, “com o objetivo de representar e negociar os interesses de cada setor diretamente com as agências regulatórias da política econômica setorial” (GROS, 2003, p.279).

---

<sup>1</sup> Mendonça (2005) nomeia esses dois planos como âmbito formal-legal e âmbito real. Todavia, acreditamos que tais termos não sejam os mais adequados para caracterizar os modos de representação de interesses existentes, pois ambos os planos são formais, legais e reais. Embora compreendamos o significado que a autora atribuiu a cada termo, optamos por termos baseados em Diniz (2002), dialogando assim com a literatura mais utilizada.

Todavia, com as disputas entre as organizações do patronato rural e a busca pela afirmação de um único porta-voz legítimo da agropecuária a partir de 1985<sup>2</sup>, as entidades precisaram “assegurar a permanência ou exclusão de representantes do ‘setor agrário’ junto às agências da sociedade política – ou Estado restrito” (MENDONÇA, 2005, p.92). Há diversos estudos sobre o novo rural brasileiro e as formas de organização da representação de interesses do agronegócio de forma geral e de alguns complexos específicos, como o canavieiro<sup>3</sup>, que abordam tais mudanças e as transformações subsequentes. Poucos, todavia, têm abordado o complexo citrícola, que detém o maior volume de produção de fruta para fins industriais – produção de suco concentrado e congelado (FCOJ, na sigla em inglês) e suco não congelado (NFC, na sigla em inglês) – do país<sup>4</sup>.

Apesar de a laranja ser uma fruta originária da Ásia, a fruta se adaptou às condições favoráveis do território brasileiro ao chegar ao país no século XVI e passou a ser cultivada em pequena escala em diversas regiões do território (Sudeste, Nordeste e Sul, principalmente). Porém, devido às crises econômicas ocorridas em 1920 e 1940, a produção de laranja se fortificou no Estado de São Paulo com a decisão de alguns cafeicultores de mudar de commodity. O consumo da fruta *in natura*, entretanto, não absorvia toda a produção brasileira e em 1959, com a ajuda de pesquisadores estadunidenses, surgiu a primeira indústria de suco concentrado no Brasil, produto já comum aos consumidores dos Estados Unidos. (BORGES; COSTA, 2005/2006; FAVA NEVES et al, 2010; HAMILTON, 2009).

Contudo, a consolidação dessa indústria brasileira ocorreria apenas anos depois, na década de 1970, após uma série de geadas (1977, 1981, 1982, 1983, 1985 e 1989) no estado da Flórida, nos Estados Unidos. Dessa forma, na safra de 1981/82, o Brasil assumiu a liderança mundial do setor, a qual ainda se mantém devido à grande competitividade do país no complexo, fruto das boas condições de clima e solo locais, das mudanças em seu padrão tecnológico, com o uso de técnicas avançadas, e da infraestrutura logística do setor. (FAVA NEVES et al, 2010; GERALDELLO, 2015)

---

<sup>2</sup> Mendonça (2005) cita a disputa entre Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Porém, como será visto no capítulo 3, também ocorreu uma disputa entre as associações extracorporativistas da indústria citrícola na década de 1980.

<sup>3</sup> Ver por exemplo IGLECIAS, 2007; LACERDA, 2011; MENDONÇA, 2005; RISSARDI JR; SHIKIDA; LAGES, 2017; VINHA, 1999.

<sup>4</sup> Embora muitos trabalhos existentes sobre o complexo citrícola façam referência (ou utilizem dados) de alguma das entidades representativas do setor, a maioria possui a preocupação com o aspecto econômico, enfatizando principalmente à questão da determinação do valor da caixa de laranja. Poucos, como RODRIGUES (1995); MARTINELLI JR. (org.) (1987); PAULILLO (2000); PAULILLO et al (2006); e FERNANDES; WELCH (2013), têm focado também aspectos sociais e políticos.

Entretanto, o setor nasceu e se consolidou passando por diversas crises (econômicas e fitossanitárias), enfrentando barreiras de importação de um grande mercado nacional consumidor de suco de laranja (os Estados Unidos) e disputas entre as entidades representativas do complexo citrícola, que cresceram ou morreram com as oscilações do produto. Assim, o setor que ao longo de sua história contou com momentos de intervenção estatal para solucionar os conflitos entre os elos do complexo e que tem seu principal produto agroindustrial (o suco de laranja concentrado e congelado) ancorado no consumo externo, procura superar suas crises e as barreiras não tarifárias impostas pelos Estados Unidos, além de buscar novos mercados devido à queda mundial no consumo do suco.

Nesse sentido, a atual entidade representativa das grandes indústrias processadoras de suco de laranja, a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (CitrusBr), tem desde sua fundação em 2009 adotado uma estratégia defensiva forte sobre seu produto – fornecendo informações ao governo brasileiro para uma investigação na Organização Mundial do Comércio (OMC) acerca das medidas antidumping impostas pelos Estados Unidos aos sucos provenientes do Brasil – e também uma estratégia mais ofensiva, formulando campanhas com diversos parceiros para ampliar o consumo no maior comprador do suco brasileiro em volume (a Europa). Para tanto, a CitrusBr tem utilizado canais próprios de interlocução com o Estado para expor suas demandas ou canais abertos por sua predecessora, a extinta Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos (Abecitrus).

Deste modo, o objetivo desta tese é analisar as estratégias dos grupos de interesse das grandes indústrias processadoras de suco de laranja para influenciar o Estado brasileiro na formulação de políticas de comércio internacional que beneficiem o setor nas primeiras décadas do século XXI. Esta análise foi feita por meio da investigação do relacionamento destas associações com o poder Executivo federal, especificamente com os Ministérios da Agricultura, da Indústria e das Relações Exteriores. Assim, a presente tese parte da seguinte pergunta/problema de pesquisa: *quais são “as estratégias” adotadas pelos grupos de interesse das grandes indústrias processadoras do complexo citrícola para influenciar a formulação e a implementação de políticas de comércio internacional favoráveis ao segmento entre 2001 e 2018?* Conforme será visto ao longo desta tese, os grupos de interesse das grandes indústrias cítricas desejam políticas de comércio internacional que auxiliem a abertura de mercados e diminuam ou cessem barreiras protecionistas contra o suco de laranja, cuja produção é praticamente toda voltada à exportação, atuando assim em diversas frentes. A seguir os argumentos centrais da tese são detalhados.

## 1.1 Justificativa, problema e hipótese

As exportações agrícolas no Brasil sempre constituíram pauta importante em sua economia e, principalmente, nas relações externas do país. Apesar de diversas commodities estarem na pauta exportadora brasileira (como por exemplo, café, açúcar, tabaco, soja, milho, algodão e carnes), nenhuma outra fruta é produzida no país 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%. Da produção desse suco, em torno de 95% são exportados, o que faz com que três em cada cinco copos de suco de laranja consumidos no mundo sejam provenientes do Brasil, logo, a produção desta commodity é fortemente dependente do mercado externo<sup>5</sup>. (CITRUSBR, 2015; FAVA NEVES et al, 2010; FERNANDES; WELCH, 2013).

O Brasil consolidou-se como um grande e competitivo exportador mundial de commodities ao longo dos séculos XIX e XX. Entretanto, no final dos anos 1970 as exportações de produtos industrializados superaram as exportações de commodities, mantendo-se como os primeiros itens da pauta exportadora brasileira até o início do século XXI, quando as exportações agrícolas voltam a ocupar este posto. O PIB do agronegócio saltou de R\$ 904 bilhões em 1994 para R\$ 1,3 trilhão em 2013, acarretando saldos comerciais positivos desde os anos 2000: entre 2000 e 2013 o crescimento do saldo comercial do agronegócio foi de 486%, decorrente do aumento de 230% no volume exportado e de 101% nos preços externos (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2016).

Deste modo, durante as primeiras décadas do século XXI, com a redução da exportação de produtos industrializados (da indústria de transformação), a exportação do agronegócio brasileiro tem auxiliado a balança comercial do país a manter-se positiva ou, ao menos, pouco deficitária (caso de 2014) (BRANDÃO; CONCEIÇÃO, 2019; PIRES; SANTOS, 2013). Todavia, muitas das exportações do agronegócio brasileiro, apesar da vigência dos acordos da OMC, vêm enfrentando diversas barreiras protecionistas tarifárias e não tarifárias, como medidas de direitos antidumping, subsídios a produtores nacionais, exigências ambientais excessivas, entre outras modalidades (BRASIL, 2007). Essas barreiras se acentuaram com a crise financeira de 2008-2009, dada a manutenção do alto preço desses produtos (CESAR, 2013).

---

<sup>5</sup> De acordo com a CitrusBr (2015), apenas 5% do total vendido de suco de laranja fica no Brasil. “A título de comparação é possível verificar que a soja possui 43% de participação no mercado interno; o açúcar 30%; o frango 72%; a carne bovina 80%; o milho 70%; o algodão 55%; a carne suína 83% e o arroz 95%.” (CITRUSBR, 2015, p.17).

Na tentativa de diminuir e acabar com tais barreiras, ao longo do século XXI, o Brasil tem se utilizado do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, sendo o país em desenvolvimento mais ativo neste sistema e o quarto entre todos os membros da organização a utilizá-lo (RAMANZINI JÚNIOR; VIANA, 2012). Essa grande atividade brasileira na OMC surge após o lançamento da Rodada Doha em 2001, quando os países em desenvolvimento e os de menor desenvolvimento relativo se reuniram em diversas coalizões influenciando as negociações da Rodada e quebrando o padrão existente na organização até então. Com isso, a partir de 2001-02 os Estados em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo deixam de ser os mais demandados e tornam-se os que mais demandam nos processos abertos na OMC (RAMANZINI JÚNIOR; VIANA, 2012).

Essa maior atuação se refletiu na abertura pelo Brasil de três painéis relevantes em 2002: em março, o DS 250 sobre um imposto aplicado na Flórida ao suco de laranja brasileiro; e em setembro o DS 266 sobre subsídios europeus a seus produtores de açúcar e o DS 267 sobre subsídios estadunidenses a seus produtores de algodão. Juntos, os três painéis marcam no campo comercial o novo posicionamento assumido pelo Brasil no cenário internacional, reflexo tanto da autonomia pela participação de Fernando Henrique Cardoso (FHC)<sup>6</sup>, quanto da autonomia pela diversificação de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)<sup>7</sup>.

Os três casos, ao denunciarem formas de países desenvolvidos burlarem as regras do regime multilateral de comércio, via barreiras não tarifárias, marcam a nova postura de defesa de reformas institucionais assumida pelo Brasil na política de comércio internacional. Ao mesmo tempo, consolidam uma estrutura de relação entre governo e setor privado e entre os ministérios membros da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), já que não existe um único órgão encarregado da política externa comercial brasileira, sendo suas atribuições distribuídas em vários ministérios.

Abertos no mesmo dia, os casos do algodão e do açúcar representam a resposta brasileira aos programas de subsídios de Estados Unidos e União Europeia, respectivamente a *Farm Bill* e a Política Agrícola Comum, sobre os produtos em questão. Ambos os contenciosos demarcam a contestação brasileira a países com subsídios domésticos que distorcem os preços do mercado internacional de commodities, bem como foram vitórias

---

<sup>6</sup> Significa “a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.283).

<sup>7</sup> Significa “a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.283).

brasileiras importantes. Já o contencioso do suco de laranja em 2002 foi decorrente de um imposto aplicado pela Flórida sobre o produto importado, que além de taxar somente o produto importado, era investido no marketing do produto floridiano. As partes não chegaram a um consenso sobre os painelistas e uma decisão do judiciário estadunidense convergiu com o que era pretendido pelo Brasil, encerrando o caso antes da abertura do painel com a diminuição do imposto (LIMA, 2009). Dessa forma, mesmo sendo o primeiro dos três casos a ser aberto, o contencioso do suco de laranja não avançou dentro da OMC em 2002 e barreiras prejudiciais ao produto brasileiro continuaram a existir, o que levou a um novo pedido de abertura de painel em novembro de 2008.

Em 2008, após a aplicação de medidas antidumping baseadas no método do *zeroing*<sup>8</sup>, que vinham ocorrendo desde 2005, o Brasil decidiu pela abertura do painel na OMC, o qual iniciou em 2009 e terminou em 2011 com a vitória brasileira. Entretanto, os Estados Unidos não apelaram do resultado e cumpriram a responsabilidade de retirar as taxas antidumping ao suco de laranja brasileiro em março de 2012. Apesar de os Estados Unidos afirmarem ao OSC que estudavam uma proposta de modificação do método de calcular as margens de dumping e as taxas nos procedimentos antidumping, uma medida fitossanitária foi imposta poucos meses depois da revogação das taxas condenadas pela OMC contra um pesticida largamente utilizado na citricultura – o *carbendazim*. Portanto, mesmo a contragosto dos citricultores da Flórida, os Estados Unidos cumpriram o acordado no órgão internacional, mas mantiveram a alta tarifa de importação e, até outubro de 2012, a nova barreira fitossanitária (GERALDELLO, 2015).

Todavia, cabe ressaltar que a barreira fitossanitária, na verdade, prejudicaria os produtores estadunidenses, já que a maior parte do suco vendido na Flórida é composta por um *blend* entre o suco brasileiro e o estadunidense. Estimou-se que a falta do suco brasileiro poderia levar “as empresas estadunidenses de suco [a perder] entre US\$ 46 e US\$ 118 milhões em lucros [em 2012], enquanto o governo federal perderia US\$ 50 milhões em impostos” (BOUFFARD, 2012, tradução nossa). Isso por que, embora o *Citrus Belt* estadunidense receba forte auxílio governamental com diversas medidas de fomento, a Flórida sofre constantes perdas de produtividade em decorrência de fatores ambientais, como geadas na década de 1980 e furacões especialmente na década de 2000, e fitossanitários, como a chegada de uma nova doença no estado em 2005 – o *greening* (FAVA NEVES et al, 2010).

---

<sup>8</sup> Método no qual apenas as transações com a ocorrência de dumping são utilizadas para se calcular os valores a serem pagos pelos exportadores. As transações nas quais não ocorre dumping são “zeradas”, logo, sempre haverá direitos antidumping a serem pagos pelos exportadores.

Tanto que em decorrência das geadas dos anos 1980, a Flórida perdeu o posto de maior produtora mundial de laranjas e suco de laranja para o Brasil, que detinha a segunda colocação como exportador de suco desde 1962 (posição alcançada também após geada na Flórida).

Contudo, para que o Brasil conseguisse tal posição no mercado internacional dessa commodity foi necessário superar problemas fitossanitários. Assim, somente após pesquisas para desenvolver variedades mais produtivas e resistentes ao *Citrus tristeza virus* (“tristeza”) ocorre uma potencialização da produção de laranja no estado de São Paulo nos anos 1950, o que possibilita a inauguração em 1959 da primeira fábrica de suco concentrado no país com o auxílio de especialistas estadunidenses (FAVA NEVES et al, 2010; RODRIGUES, 1995). Desta maneira, a indústria de suco de laranja no Brasil nasce devido às condições favoráveis da concorrência mundial e do capital de firmas de exportação de laranja *in natura* e de citricultores que investiram no processamento industrial (RODRIGUES, 1995).

Além disso, diversos fatores, entre os quais a busca por eficiência da indústria citrícola, promoveram um aumento de 45% na produção de laranja brasileira entre 1988 e 2010, enquanto nos Estados Unidos houve uma redução de 9% no mesmo período. Em relação ao suco, também houve aumento na produção brasileira (55%) e queda na estadunidense (11%), sendo a queda na produção mundial de 13%, dos quais 90% por parte da Flórida. (FAVA NEVES et al, 2010). Entretanto, apesar desse aumento na produção de laranjas e de suco no Brasil e da competitividade e consolidação do agronegócio citrícola brasileiro no mercado nacional e internacional nos anos 1980, os Estados Unidos, um dos principais mercados nacionais do suco de laranja, “utilizam três mecanismos para tentar proteger seus produtores nacionais contra o produto brasileiro: pico tarifário alto; processos de defesa comercial; e preferências comerciais a terceiros países, como o México” (GERALDELLO, 2015, p.14).

Esse protecionismo estadunidense criou diversos impasses comerciais, fazendo com que as autoridades brasileiras levassem a questão à OMC em 2002 e 2008, como supracitado. Por seu turno, as indústrias processadoras de suco de laranja brasileiras vêm buscando reagir às demandas protecionistas estadunidenses desde os anos 1990 por meio do aumento da produtividade e eficiência, ampliando o investimento em pomares próprios e instalando plantas processadoras na Flórida. Essas ações foram tomadas em um contexto de crises econômica e fitossanitária no setor citrícola brasileiro, o que gerou um retorno discreto da atuação do Estado, dado que entre o final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990 o Estado deixou de intermediar diretamente os preços e conflitos no setor (BORGES; COSTA, 2005/2006).

Nesse sentido, julgamos fundamental compreender a expressividade da liderança brasileira sobre esse complexo agrícola por meio da quarta dimensão abordada por Chaddad (2017): o nível micro, que engloba a governança e as estratégias dos empreendedores agrícolas. As outras três dimensões apontadas pelo autor são 1) disponibilidade de recursos naturais; 2) investimento público e privado em tecnologia agrícola; e 3) mudanças na política agrícola. Chaddad (2017) chama essas três dimensões de “condições capacitadoras” e acredita que tenham ajudado no proveito do boom das commodities na primeira década do século XXI pelo agronegócio brasileiro. Entretanto, para o autor, e para nós, essas condições são “necessárias, mas não suficientes para [...] [explicar] *como* os agricultores brasileiros superaram diversos desafios para adotar tecnologias, aumentar a produção e conquistar competitividade internacional” (CHADDAD, 2017, p.14, grifos do autor).

Conforme apontado anteriormente, a pergunta central que buscamos responder nesta tese é a seguinte: *quais são “as estratégias” adotadas pelos grupos de interesse das grandes indústrias processadoras do complexo citrícola para influenciar a formulação e a implementação de política externa comercial favorável ao segmento entre 2001 e 2018?* Em outras palavras, de que forma os grupos de interesse das grandes indústrias processadoras de suco de laranja buscaram influenciar o governo brasileiro em âmbito executivo federal para que formulasse e implementasse uma política externa comercial que auxilie a abertura de mercados e diminua ou cesse barreiras protecionistas contra seu produto? O que nos suscita um conjunto de perguntas auxiliares: quais são os canais formais de absorção de demandas de grupos de interesse existentes no Brasil para as temáticas de comércio internacional utilizados pelos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas? Estes grupos citrícolas usam somente os canais formais disponíveis ou buscam criar canais novos? Além disso, considerando-se que existiram duas associações atuantes na representação destas grandes indústrias ao longo do período analisado, mas não ao mesmo tempo, é necessário questionarmos se há ou não continuidade/transição nas ações das entidades.

Apesar de Schneider (2010) acreditar que as relações entre empresariado e governo são fragmentadas no Brasil, isto não significa que o empresariado seja um ator fraco e que se utiliza de mecanismos à margem da formalidade. Neste sentido, nossa *hipótese* é que *os grupos de interesse das grandes indústrias processadoras do agronegócio citrícola paulista são atores fortes, tanto coletiva quanto individualmente, e conseguiram participar e influenciar a formulação e implementação de política externa comercial favorável ao segmento entre 2001 e 2018 ao utilizarem-se dos múltiplos canais formais de absorção de demandas do Estado brasileiro nas diversas arenas do Poder Executivo com atuação nos*



*temas do comércio internacional*. Ou seja, tanto as associações de interesse das grandes indústrias citrícolas quanto as próprias indústrias individualmente exercem o papel de lobista, defendendo os interesses agroindustriais exportadores deste grupo perante o poder público por meio de diversos canais formais, atuando principalmente sobre o poder Executivo em decorrência da característica de suas demandas (voltadas ao comércio exterior) e da centralidade do Executivo nesta temática e conseguem políticas convergentes com seus interesses, indicando a força das ações do setor.

Embora possam existir relações entre os grupos das grandes indústrias citrícolas e o Estado brasileiro por meio de canais informais, focamos nosso estudo nos canais formais de absorção de demandas, dada a multiplicidade de arenas institucionalizadas com chamadas públicas para o relacionamento entre o poder público e civil, novamente contrariando a percepção de Schneider (2010). Logo, em decorrência da existência de diversos canais formais disponíveis, o bom relacionamento com técnicos e políticos no poder Executivo torna-se importante, corroborando uma atuação multifacetada dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas a depender da necessidade. Isto porque existem três tipos de estratégias acerca da atuação dos grupos das grandes indústrias citrícolas visando influenciar a tomada de decisão governamental:

- 1) participação coletiva por meio das associações do setor em espaços multissetoriais, como as Câmaras Setoriais e Temáticas no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), os projetos da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil), Audiências ou outras reuniões nos ministérios;
- 2) participação individual de cada grande indústria sem concertação prévia entre elas, como o Conselho Executivo do Setor Privado (CONEX) da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); e
- 3) participação tanto coletiva, por meio de associações, quanto individual, de cada empresa, caso dos Departamentos de Promoção Comercial (DPCom), de Produtos de Base (DPB) Defesa Comercial e Salvaguardas (DDF) e Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCom) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), e das audiências com ministros ou outros funcionários do MAPA, MDIC e MRE.

Desta maneira, embora exista uma multiplicidade de atores e lógicas de ação coletiva das instituições e mecanismos que representam o agronegócio, entre os grupos de interesse de

exportadores agrícolas há um alinhamento de discursos e ocupação de espaços institucionais relevantes à formulação da política externa comercial agrícola, principalmente no MAPA, no MDIC, e no MRE. Conquanto haja nos ministérios setoriais, como MAPA e MDIC, uma maior abertura para participação da sociedade civil de forma geral e principalmente para lobbies das clientelas destes ministérios, o MRE também tem se aproximado e acolhido as demandas das associações citrícolas. Assim, esta tese procura mostrar que existem grupos de interesse do empresariado agroindustrial que concentram seus esforços de lobby no Poder Executivo, preenchendo uma lacuna nos estudos sobre grupos de interesse no Brasil dada a predominância de estudos sobre lobby no Poder Legislativo.

Para testar nossa hipótese, um conjunto de variáveis apresentam-se como condições suficientes e necessárias: 1) o padrão de associação das grandes indústrias; 2) as demandas, as ações e as formas de influência dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas sobre a política externa comercial brasileira para obter o atendimento dessas demandas pelo governo de acordo com os canais de absorção disponíveis entre 2001 e 2018; 3) arenas nas quais a estratégia dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas sobre comércio internacional ocorrem coletivamente, como na APEX-Brasil e nas Câmaras Setoriais e Temáticas do MAPA; 4) arenas nas quais a estratégia dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas sobre comércio internacional ocorrem individualmente, como no CEP do MRE e no CONEX da CAMEX; e 5) arenas nas quais a estratégia dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas sobre comércio internacional ocorrem tanto coletiva quanto individualmente, como em diversas repartições do MRE e em audiências com ministros e funcionários de ministérios. Neste sentido, faz-se relevante esclarecermos os procedimentos metodológicos seguidos nesta pesquisa.

## **1.2 Considerações metodológicas**

Conforme a seção anterior sugere esta pesquisa foi desenhada como um estudo de caso. Segundo Gerring (2004, p.342, tradução nossa), um estudo de caso é “um estudo intensivo de uma única unidade com o propósito de compreender uma classe maior de unidades (similares). Uma unidade conota um fenômeno espacialmente limitado [...] observado num único ponto no tempo ou ao longo de um período delimitado”. Nossa unidade nesta tese são os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas, por meio dos quais pretende-se atingir uma melhor compreensão da estratégia de ação de grupos de

interesse agroindustriais sobre a formulação de política externa comercial brasileira entre os anos 2001 e 2018<sup>9</sup>.

“A grande vantagem do estudo de caso é que, ao focar em um único caso, este caso pode ser examinado intensamente mesmo quando os recursos de pesquisa à disposição do investigador são relativamente limitados” (LIJPHART, 1971, p.691, tradução nossa). Estudar a influência de grupos de interesse na formulação ou implementação de políticas no Brasil impõe aos cientistas algumas limitações, como o acesso aos dados, a dificuldade em isolar o efeito de um ator na política analisada, e a própria complexidade da decisão política que ocorre via um emaranhado de interações (MANCUSO, 2007a). Logo, o estudo de caso pareceu-nos mais vantajoso.

Entretanto, para tentar minimizar os problemas que o método apresenta<sup>10</sup>, buscamos analisar as relações e mecanismos causais dos fenômenos estudados. Isto porque, “toda explicação é causal. Explicar um fenômeno [...] é citar um fenômeno anterior [...] que o causou” (ELSTER, 2007, p.7, tradução nossa). Elster (2007) acredita que as explicações na ciência política são frutos de mecanismos causais, os quais são padrões que explicam algo. Desta maneira, o *process tracing* emerge como um método viável para atingir esse objetivo metodológico. Segundo Collier (1993, p.115, tradução nossa), no *process tracing* “o pesquisador se engaja em uma análise processual detalhada do desdobramento dos eventos ao longo do tempo”, na qual a descrição e a sequência das trajetórias de mudança e causalidade são partes fundamentais (COLLIER, 2011).

Para Beach e Pedersen (2013) existem três variações de *process tracing*: *theory-test*; *theory-building*; e *explaining outcomes*. O *theory-test* procura testar se as evidências mostram a presença das partes esperadas de um mecanismo causal de acordo com uma teoria existente, o que possibilita inferências sobre o mecanismo. Já o *theory-building* “busca construir uma explicação teórica generalizável a partir de evidências empíricas, inferindo que existe um mecanismo causal mais geral a partir dos fatos de um caso particular” (BEACH; PEDERSEN, 2013, p.3, tradução nossa). Por fim, o *explaining outcomes* “tenta elaborar uma explicação minimamente suficiente de um resultado intrigante em um caso histórico específico”

---

<sup>9</sup> Há uma discussão na literatura de metodologia em Ciências Sociais sobre a possibilidade de um estudo de caso ser apenas o estudo de um evento ou o estudo de mais de um evento. Conforme exposto, utilizamos a definição que acredita que um estudo de caso é o estudo de uma unidade, o que pode significar o estudo de mais de um evento, já que temos três arenas de atuação dos grupos empresariais que compõem nossa unidade.

<sup>10</sup> Os problemas mais comumente apontados são o viés de seleção do caso e a diminuição ou ausência da validade externa. Acerca do viés de seleção, procuramos na seção anterior e ao longo da tese eliminá-lo mostrando a importância estratégica do caso. Já sobre a validade externa, procuramos minimizar este problema por meio do *process tracing* e da análise de conteúdo, como tratado adiante.

(BEACH; PEDERSEN, 2013, p.3, tradução nossa), ou seja, o foco é o caso e não tanto a teoria.

Nessa perspectiva, com os dados e teorias disponíveis a priori, pretende-se realizar o *explaining outcomes* e o *theory-test*, pois procuraremos elaborar uma explicação suficiente para a forma como os grupos das grandes indústrias citrícolas pressionam burocracias diferentes em momentos distintos de configuração nacional e internacional. Buscamos ainda verificar se as literaturas acerca da organização e atuação de grupos de interesse sobre a política externa conseguem explicar o caso brasileiro para a citricultura. Para tanto, verificou-se o estado da arte da literatura sobre grupos de interesse e sobre a formulação da política externa comercial no Brasil; mapeou-se a cadeia produtiva do suco de laranja no Brasil e o processo de formulação e implementação de política externa comercial em órgãos específicos dos três ministérios mais atuantes na área (MAPA, MDIC e MRE); e analisaram-se os canais de participação utilizados pelos grupos das grandes indústrias citrícolas para participar da elaboração de políticas de comércio exterior voltadas ao setor.

Deste modo, foram necessários dados em três dimensões – organização dos grupos citrícolas; político-burocrático (políticas públicas e seu processo de formulação); e canais e agentes. Tais dados foram obtidos por meio da consulta às agendas públicas de funcionários governamentais, atas de reuniões ministeriais, telegramas diplomáticos, documentos de posição das associações (em seus sites ou em suas publicações) e entrevistas a atores que participaram dos processos<sup>11</sup>, a saber, o ex-presidente da Abecitrus, o ex-presidente da CitrusBr e o ex-Diretor Comercial e de Logística da Citrovita e da Citrosuco. A seguir está descrita a forma como estes dados foram trabalhados.

### *1.2.1 Análise de conteúdo e softwares de análise qualitativa*

Como os dados primários levantados neste trabalho foram atas das reuniões da Câmara Setorial (CS) da Citricultura do MAPA, atas das reuniões da Camex, correspondência entre a Embaixada do Brasil em Washington e o MRE em Brasília e entre o MRE e as associações e indústrias citrícolas e entrevistas com atores do setor, fez-se necessário sistematizá-los para um melhor desenvolvimento do *process tracing*. Assim, foi escolhido o método da Análise de Conteúdo, por meio do qual pode-se analisar qualitativa e/ou quantitativamente dados

---

<sup>11</sup> No Apêndice C estão os roteiros de cada uma destas entrevistas.

disponíveis, codificando-os e armazenando-os em categorias, permitindo um olhar multifacetado sobre os dados (CAVALCANTI et al, 2017; MATTOS, 2019).

Entre as principais expoentes do método encontra-se Bardin (2016)<sup>12</sup>, que define análise de conteúdo como sendo referente a um “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”. (BARDIN, 2016, p.48). Deste modo, para a realização de uma análise de conteúdo, Bardin (2016) indica três procedimentos: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos resultados e interpretação.

Na etapa de pré-análise (1) deve ser realizada uma leitura do material e estabelecidos objetivos e hipóteses. Logo, para esta tese fez-se a coleta das atas das reuniões da CS do MAPA e da Camex via internet e Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, no período de 17 a 27 de março de 2019 e de 29 de agosto de 2019 a 13 de janeiro de 2020, respectivamente, e a coleta das correspondências do MRE foi realizada nos arquivos do Ministério entre 04 e 07 de novembro de 2019. A leitura ocorreu durante e após a coleta dos materiais, assim como a preparação e a constituição do *corpus* (organização) dos materiais (CAPELLE; MELO; GONÇALVES, 2003).

Já na etapa de exploração do material (2) devem ser estabelecidas as unidades e categorias de análise, que podem ser um tema, palavra ou frase, sendo a etapa mais longa e complexa. Desta maneira, nesta etapa elaborou-se a codificação dos dados. Para tanto, cada grupo de dados primários recebeu codificações de acordo com seu contexto, sendo criados três quadros de regras claras de categorização para os materiais – um para as atas da CS da Citricultura no MAPA, um para as atas da Camex, e um para as correspondências do MRE – nos quais definiram-se as unidades de registro e as unidades de contexto pela reflexão sobre o objetivo central (primário) daquele trecho. O resultado da categorização formou os “livros de códigos”, que se encontram no apêndice A, cujo exemplo é exposto no quadro 1.1.

---

<sup>12</sup> A publicação original da obra ocorreu em 1977, todavia, utilizamos uma versão revisada de 2016. Carlomagno e Rocha (2016) questionam a importância atribuída à autora no Brasil. Acreditamos que, em conjunto com as demais considerações sobre o método, esta citação pode ser utilizada, já que é a mais usada pela literatura.

**Quadro 1.1.** Exemplo de categorização dos dados primários utilizados

| Tema                 | Categorias                       | Descrição das categorias                                                                                       | Subcategorias                       | Unidades de registro                                         | Unidades de contexto                                                                                                                                                           |
|----------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Questões financeiras | Crédito e renegociação de dívida | Discussões sobre renegociação de dívidas e endividamento do setor, solicitação de créditos e de financiamento. | Endividamento do produtor; Crédito. | Termos: dívidas; endividamento; crédito; financiamento; LEC. | “O Sr. Queiroz informa que os citricultores foram excluídos da renegociação das dívidas” (11º Ata da CS Citricultura, p.3)                                                     |
|                      | Preço da caixa e Consecitrus     | Discussões sobre preço da caixa e custos da produção, incluindo discussões sobre Consecitrus.                  | Consecitrus; preço da caixa.        | Termos: preço da caixa; preço mínimo; Consecitrus.           | “- CONSECITRUS O presidente informou que a discussão sobre o CONSECITRUS está em andamento, estando em fase final de elaboração do Estatuto” (31º Ata da CS Citricultura, p.5) |

**Fonte:** elaboração própria com base em Silva, Ribeiro e Carvalho (2015); Oliveira et al (2016)

Para a aplicação desta codificação apresentou-se como um forte aliado o software de análise de dados qualitativos (QDAS, na sigla em inglês) MaxQDA© por promover “uma maior facilidade para a visualização de relações entre conjuntos de dados, [e aumentar] a velocidade de resposta através das análises” (NODARI et al, 2014, p.4). Embora não haja consenso acerca dos efeitos de QDAS na qualidade das pesquisas (NODARI et al, 2014; SOUZA NETO et al, 2019), o recurso foi utilizado dadas as características do material a ser analisado (alto volume e possibilidade de categorização devido à recorrência de temas). Todavia, Souza Neto et al (2019) reconhecem que a literatura aponta benefícios em estratégias de qualidade da pesquisa<sup>13</sup> com o uso deste tipo de recurso – o que também percebemos, principalmente, na etapa de tratamento dos resultados e interpretação (3), onde procurou-se interpretar os dados com base no problema e referencial teórico propostos.

### 1.3 Organização da tese

<sup>13</sup> Os autores trabalharam com sete categorias de estratégias de qualidade das pesquisas qualitativas, a saber: coerência do pesquisador, construção do *corpus* da pesquisa, descrição detalhada da investigação, envolvimento com o campo, validação dos respondentes, validação por pesquisadores, e triangulação. Somente na categoria ‘envolvimento com o campo’ não foi percebido benefício no uso de QDAS, já os prejuízos estão restritos à categoria ‘coerência do pesquisador’ (SOUZA NETO et al, 2019).

Com base na metodologia proposta e visando atingir o objetivo supramencionado, a presente tese está organizada em sete capítulos. O primeiro é esta introdução, que objetivou apresentar o tema, delimitar o problema, explicar a hipótese e apontar a metodologia utilizada. Cabe ainda ressaltar aqui a relevância da pesquisa por esclarecer a força dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas em seu relacionamento com o Estado brasileiro. Desse modo, ao mostrarmos as estratégias utilizadas tanto pelas associações de representação de interesses das indústrias citrícolas quanto pelas grandes indústrias individualmente para participar e influenciar da formulação de política externa comercial favorável ao setor, contribuiremos para o estudo e para o avanço da literatura sobre grupos de interesse no Brasil.

No capítulo 2, intitulado “Abordagens teóricas para interesses organizados no Brasil em política externa comercial”, foi feita uma discussão acerca das abordagens teóricas passíveis de utilização para o estudo de grupos de interesse. Assim, foi discutida a lógica da ação coletiva de associações de interesses organizados e as formas de atuação política de empresários, buscando-se classificar as arenas analisadas nesta pesquisa dentro do portfólio de investimentos políticos empresarial proposto por Schneider (2010). Por fim, foi realizado um levantamento do estado da arte da literatura sobre lobby agroexportador brasileiro e a discussão da literatura sobre a relação entre grupos de interesse e política externa comercial no Brasil.

O capítulo 3, “O setor citrícola paulista”, procurou apresentar o setor citrícola paulista desde seu surgimento no século XX até 2018, destacando o desenvolvimento das grandes indústrias, a concentração industrial e a situação oligopsônica do setor. Neste sentido, foi abordado o conflito entre citricultores e indústrias pela definição do preço da caixa de laranja e a organização das indústrias em associações de representação de interesses.

Já no capítulo 4, “Relações da citricultura paulista com o poder executivo: o MAPA”, analisou-se a relação do Ministério da Agricultura com as associações de representação de interesses das grandes indústrias citrícolas por meio da Câmara Setorial da Citricultura, da Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, da Secretaria de Relações Internacionais, dos adidos agrícolas e das audiências ministeriais. Com exceção dos adidos agrícolas, notou-se que cada canal faz parte de modos diferentes da estratégia dos grupos de interesses das grandes indústrias citrícolas para participar da formulação de política externa comercial favorável ao setor.

Por seu turno, o capítulo 5, “Relações da citricultura paulista com o poder executivo: o MDIC”, discutiu o papel do Ministério da Indústria na formulação de política externa

comercial e relação antiga deste ministério com as grandes indústrias citrícolas paulistas. Com a ida da CAMEX para o MDIC, analisou-se a forma pela qual grupos de interesse acessam a Câmara, procurando posicionamentos sobre a citricultura – os quais não foram encontrados. Por fim, apresentou-se o projeto setorial da APEX-Brasil realizado pela CitrusBr e refletiu-se acerca dos possíveis motivos para a não continuidade da parceria.

No capítulo 6, “Relações da citricultura paulista com o poder executivo: o MRE”, apresentou-se os canais de interlocução entre o Ministério das Relações Exteriores e grupos de interesses organizados, notadamente a partir dos anos 1990. Deste modo, por meio de telegramas emitidos pelo ministério, examinou-se a relação do MRE com grupos de interesses da citricultura em diversas repartições. Procurou-se com esta análise mostrar de que modo as associações das grandes indústrias citrícolas acessaram e expuseram suas demandas ao MRE e traçar o caminho das aberturas de consultas na OMC em 2002 e em 2008.

O capítulo 7, por fim, apresenta as conclusões finais da tese. Assim, nas considerações finais foram retomados o problema de pesquisa e a hipótese aqui descritos, bem como as análises realizadas nos capítulos 4, 5 e 6, para discutir a comprovação ou não da hipótese levantada nesta Introdução à luz dos conceitos teóricos expostos no capítulo 2. Nesta perspectiva, acreditamos que os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas são atores fortes, tanto coletiva quanto individualmente, e conseguiram participar e influenciar a formulação de política externa comercial favorável à abertura de mercados e diminuição de barreiras protecionistas entre 2001 e 2018 por meio de canais formais.



## 2 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE INTERESSES ORGANIZADOS NO BRASIL EM POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL

A pergunta central desta tese é: de que maneira grupos de interesse influenciam a e/ou participam da formulação da política externa comercial no Brasil? Assim, para podermos mostrar as estratégias e canais formais utilizados pelos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas é necessário compreender o que são grupos de interesse e de que modo tais grupos podem se relacionar com o poder público. De acordo com Farhat (2007) e Santos (2007), existem variadas definições de grupos de interesse, que podem ser sintetizadas da seguinte maneira: grupos de interesse são organizações ou associações de atores (indivíduos, empresas ou instituições públicas, por exemplo) que se organizam com base em pelo menos um interesse em comum visando realizar reivindicações ou influenciar ações de outros grupos ou do poder público para resguardar este interesse comum. Interesse, por sua vez, pode ser entendido como um objetivo do grupo de atores (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

Farhat (2007) e Santos (2007) também apontam que pode existir uma distinção entre grupos de interesse e grupos de pressão. Isto porque, para alguns autores, grupos de pressão seriam os grupos de interesse quando estão em ação em prol de seu objetivo. Entretanto, esta diferença é transitória (FARHAT, 2007), pois “*grupos de interesse e grupos de pressão seriam, somente, interesses organizados, em oposição aos não organizados, no âmbito da sociedade, atuem ou não sob essa forma*” (SANTOS, 2007, p.84, grifos do autor). Logo, utilizaremos aqui os termos grupos de interesse e grupos de pressão como sinônimos e nosso foco será a ação de grupos de interesse diante do poder público.

A ação destes grupos organizados para defender seus interesses comuns diante daqueles que tomam uma decisão é o chamado lobby (MANCUSO; GOZETTO, 2018) – e os próximos capítulos mostrarão os locais em que os grupos das grandes indústrias citrícolas buscaram defender seus interesses (abertura de mercados e diminuição de barreiras protecionistas contra o suco de laranja). Embora a prática de defesa de interesses possa ser percebida desde tempos bíblicos<sup>14</sup>, Seligman e Bandeira (2018, p.217) ressaltam que “o lobby passou a fazer parte da política durante a Era Moderna. Mais precisamente, a discussão sobre o lobby começa a tomar forma no período que antecede o aparecimento das primeiras

---

<sup>14</sup> Farhat (2007) relembra a história das cidades Sodoma e Gomorra e a tentativa de Abraão de convencer Deus a não as destruir como o primeiro caso de lobby registrado.

democracias modernas”<sup>15</sup>. Contudo, o estudo acerca desta prática por grupos organizados durante a formulação e execução de políticas públicas remonta ao início do século XX e é chamada de abordagem pluralista. Os primeiros estudos basearam-se na estrutura de poder difusa dos Estados Unidos, na qual “os diferentes interesses sociais [...] podem ser representados por organizações diversas de formação voluntária” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p.22) sem que haja competição e hierarquia entre tais organizações.

Todavia, para o caso brasileiro, com estruturas distintas do modelo estadunidense, utilizou-se frequentemente uma outra abordagem, a corporativista devido à negociação tripartite (Estado, capital e trabalho) iniciada na Era Vargas (1930-45) com a criação de uma estrutura hierárquica de organizações de representação de interesses baseada em sindicatos locais por ramo de atividade, federações estaduais e confederações nacionais (DINIZ, 2002; MANCUSO; GOZETTO, 2018; TROIANO, 2017). Esta abordagem tem sido frequente na análise das diversas dinâmicas existentes dentro de complexos agroindustriais, seja como abordagem principal ou secundária (BELIK, 1992; MANCINI, 2008; NASSAR, 2001; RISSARDI JR; SHIKIDA; LAGES, 2017; RODRIGUES, 1995; SOTO BAQUERO, 1992; TAKAGI, 2000; VINHA, 1999). Deste modo, os grupos de interesse citrícolas têm sido estudados por meio do corporativismo, apesar da ausência de associações dos trabalhadores, principalmente os rurais, nos mecanismos de negociação deste complexo agroindustrial, conforme o capítulo 3 abordará<sup>16</sup>.

Além disso, estes trabalhos, em especial o de Rodrigues (1995), analisam a organização dos citricultores<sup>17</sup>, sem se aprofundar na organização das grandes indústrias citrícolas, entidades extracorporativistas que atuam via lobby, principalmente após a redemocratização brasileira, período que coincidiu com o fim da Guerra Fria e o consequente aumento da interdependência global, o que fez a importância das questões internacionais crescer tanto para as políticas públicas brasileiras quanto para os interesses de setores empresariais. Deste modo, os diferentes ministérios envolvidos na política externa comercial passam a sofrer pressões dessas diversas formas de organização de interesses, notadamente,

---

<sup>15</sup> Os autores citam como exemplos o direito de peticionar governantes presentes na Carta Magna de 1215 e na *Bill of Rights* de 1689, ambas da Inglaterra; na Declaração de Independência de 1776 e na Constituição de 1789, ambas dos Estados Unidos (SELIGMAN; BANDEIRA, 2018).

<sup>16</sup> Schmitter (2010), em revisão de seus argumentos de 1974, pondera que em poucos lugares e por pouco tempo o neocorporativismo foi praticado devido à oposição de interesses empresariais organizados – que repudiaram e se recusaram a entrar em acordos deste tipo em condições normais (sem ameaças de revoluções ou condições de guerra).

<sup>17</sup> Embora Rodrigues (1995) acredite que a Associação Paulista dos Citricultores (Associtrus) represente o neocorporativismo, dada sua concorrência com outras entidades, especialmente nas décadas de 1990 e 2000, não podemos considerá-la como parte do sistema corporativista, mas sim do sistema extracorporativista. Deste modo, não se pode considerar as associações de citricultores como parte do neocorporativismo.

pressões de setores empresariais que incrementaram sua competitividade no comércio internacional, como a agropecuária.

Nesta direção, também é relevante conceituar política externa comercial. Consideramos aqui as ponderações de Rocha (2019) e Bonomo (2016) ao apontarem que existe uma diferença entre política comercial e diplomacia. Enquanto a política comercial é a política pública responsável pela inserção do país no comércio internacional, refletindo o equilíbrio de forças entre governo e sociedade e abarcando “a promoção das exportações, a administração das importações, a tributação e o financiamento das exportações e investimentos, a logística do comércio exterior, entre outros” (BONOMO, 2016, p.45), a diplomacia diz respeito ao relacionamento com outros Estados, cuja responsabilidade recai à política externa e possuindo uma face comercial limitada ao “acesso a mercados externos por meio da negociação de acordos, a solução de controvérsias comerciais, a promoção comercial e a defesa política dos interesses econômicos das empresas brasileiras em outros países” (BONOMO, 2016, p.45). Desta maneira, analisamos nesta tese as estratégias dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas tentando influenciar a intersecção entre estas dimensões de políticas, por isso, o termo política externa comercial.

Conforme será visto no capítulo 3, o suco de laranja foi a agroindústria brasileira mais competitiva entre 1999 e 2014, apesar das desavenças internas ao setor. Assim, para influenciar uma política externa comercial a seu favor, o setor utilizou-se de uma ampla gama de mecanismos, coletiva ou individualmente, nos quais seus atores assumiram o papel de empreendedores políticos. Nesse sentido, o presente capítulo busca explicar as abordagens possíveis e utilizadas nesta tese para analisar a ação política do empresariado agroindustrial brasileiro.

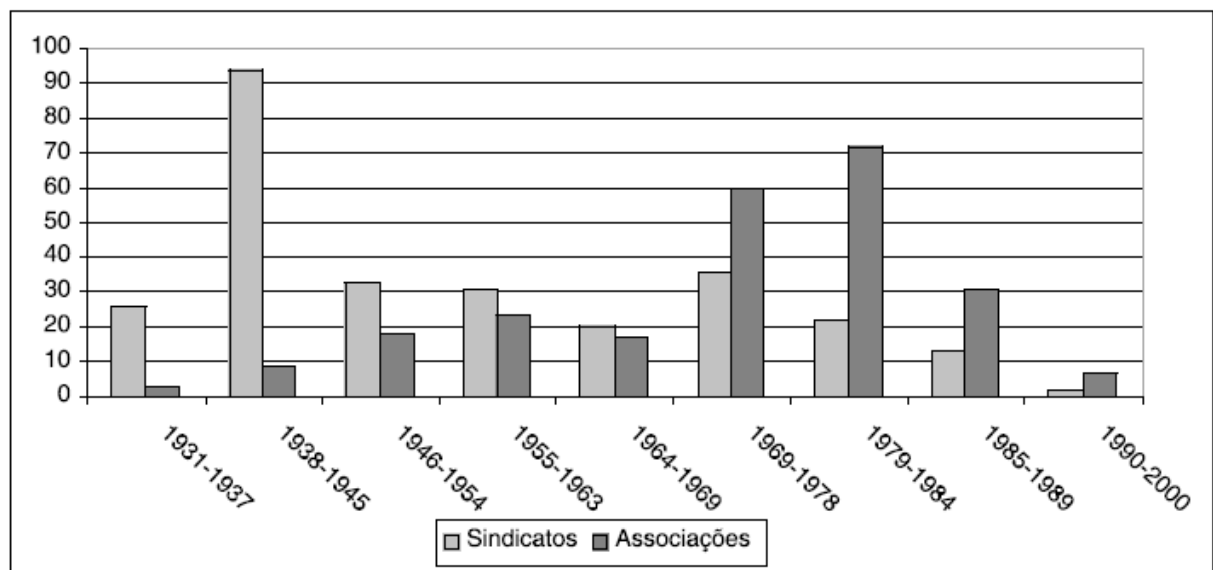
## **2.1 Representação de interesses no Brasil: ação coletiva e atuação política empresarial**

Com a aceleração da globalização e o incentivo à liberalização comercial dos anos 1980 no Brasil, as negociações pluralistas pareciam muito mais atraentes devido à possibilidade do livre embate entre “os diferentes interesses sociais [...] representados por organizações diversas de formação voluntária; [...] que não possuem entre si nenhuma hierarquia” e não dependem do Estado para sua existência, podendo competir entre si (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p.22-3). Deste modo, diferentes organizações de interesses reivindicam a posição de representantes legítimos e buscam participar da tomada de decisão política, defendendo os interesses que representam. Esta reivindicação de espaço e a defesa

dos interesses dos membros de uma organização perante o processo de tomada de decisão do poder público é o que caracteriza o lobby. (MANCUSO; GOZETTO, 2018)

Neste sentido, conforme supramencionado, as estratégias utilizadas pelas organizações de interesses das grandes indústrias citrícolas paulistas acerca da política externa comercial brasileira entre 2001 e 2018 têm sido majoritariamente pautadas por ações de lobby em diferentes arenas de ministérios que lidam com a formulação e a implementação desta política. Apesar das mudanças de associações das grandes indústrias citrícolas, e da competição entre elas, estes interesses se articularam ainda durante a Ditadura Militar, em momento no qual ocorre um gradual afastamento entre os empresários e o governo<sup>18</sup>. Com isso, os empresários passam a incrementar sua representação em associações autônomas, como pode ser visto na figura 2.1: se entre 1931 e 1969, o período de 1955 a 1963 foi o momento com maior surgimento de associações setoriais, com mais de 20 entidades nascendo, somente entre 1969 e 1978 foram criadas 60 associações setoriais e entre 1979 e 1984 surgiram mais de 70 entidades (DINIZ; BOSCHI, 2003).

**Figura 2.1.** Sindicatos e associações por data de fundação



Fonte: Diniz e Boschi (2003).

Deste modo, as associações específicas do setor fazem parte do crescimento de associações extracorporativistas desde 1974, quando a primeira representante das indústrias

<sup>18</sup> Leopoldi (2000) propõe uma divisão em dois momentos da atuação empresarial durante a Ditadura Militar: de 1964 a 1974, período em que a aproximação entre burocracia e empresários ocorria por meio dos anéis burocráticos de Cardoso (1975); e 1974 a 1985, período do relativo afastamento entre o empresariado e o governo e da proliferação de associações setoriais, estaduais ou nacionais, formadas de maneira autônoma (sem a ação estatal) para “contornar a rigidez da estrutura oficial” (MANCUSO, 2007a, p.142).

processadoras de suco de laranja nasce, até 2009 quando nasce a atual representante. Todavia, entre o final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990 não existiria apenas uma associação para representar os interesses das grandes indústrias citrícolas – conforme será visto no capítulo 3, algumas associações concorreram entre si no período. O que na literatura é explicado pela conjuntura internacional e doméstica do período, marcadas, respectivamente, pelos efeitos da globalização e apelos internacionais sobre a liberalização comercial; e pela redemocratização do país e volta da contribuição efetiva do Congresso Nacional na formulação de políticas públicas. De acordo com Gros (2003), nos anos 1980 e 1990

a mobilização política dos empresários foi intensa e incluiu a utilização de todos os meios de participação a seu dispor, desde o incremento da atuação direta na política, como deputados, senadores e ministros, passando pela renovação de lideranças nas entidades corporativas e a intensificação do uso de lobbies, até a criação de novas organizações para a defesa de seus interesses políticos. (GROS, 2003, p.277-8)

Schneider (2010) acrescenta às macrotransformações dos anos 1980 e 1990 (democratização e reforma de mercados) o boom das commodities dos anos 2000 para explicar a participação/envolvimento do empresariado na formulação de políticas na América Latina<sup>19</sup>. Assim, entre o fim da década de 1970 e o início dos anos 1990 o empresariado “soube utilizar-se simultaneamente dos diferentes canais disponíveis, como os órgãos de classe (ou seja, as entidades dos sistemas corporativo e extracorporativo), os ‘anéis burocráticos’ e os contatos pessoais diretos com os tomadores de decisão” (MANCUSO, 2007b, p.134). E mesmo com as macrotransformações dos anos 1980, 1990 e 2000, a continuidade da interação entre empresariado e governo persiste, ocasionando resultados favoráveis ao empresariado – que é um ator provido de força (MANCUSO, 2007a). Isso porque, o empresariado passa a investir em campanhas eleitorais e mantém um fácil acesso ao governo (MANCUSO, 2007b; SCHNEIDER, 2010).

Para Mancuso (2007a, 2007b), o empresariado brasileiro, mesmo com a permanência do sistema corporativista, é um ator forte por sua capacidade em “assumir o papel do ‘empreendedor político’ – ou seja, o ator que decide, por conta própria, assumir o custo necessário para deflagrar e organizar a ação coletiva, com vistas à provisão do benefício desejado por todos” (MANCUSO, 2007b, p.137), sendo as macrotransformações o fator mobilizador para a ação de empresários organizados em entidades corporativistas. Como exemplo, tem-se a criação pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), congregando o empresariado industrial e agropecuário, para

<sup>19</sup> Segundo Schneider (2010), 80% de políticos e líderes da sociedade civil latino-americanos acreditam que o empresariado exerce mais poder que qualquer outro grupo constitucional.

pressionar a atuação do governo brasileiro em processos de negociações internacionais nos quais o país envolveu-se entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (MANCUSO; OLIVEIRA, 2006).

Todavia, o avanço de três negociações internacionais relevantes para o Brasil – a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o acordo entre Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (UE) – e uma maior abertura do governo a diversos membros da CEB nos anos 2000 levaram “setores mais agressivos, com destaque para os exportadores de *commodities* agrícolas, proteína animal, celulose e papel e alimentos, [...] para ações diretas de representação” (LOHBAUER, 2010, p.71), ocasionando também uma mudança na política externa comercial brasileira, como será visto adiante. Assim, em variados momentos o empresariado tem assumido o papel de empreendedor político por meio de associações extracorporativistas, ou até mesmo individualmente<sup>20</sup>.

No caso estudado neste trabalho, é notável que a Abecitrus e a CitrusBr, entidades extracorporativistas de representação das grandes indústrias processadoras cítricas paulistas, bem como seus membros individualmente, tenham atuado como empreendedores políticos utilizando-se de diversos canais de interlocução com o Estado brasileiro em ministérios com atribuições sobre política externa comercial visando a provisão de benefícios coletivos ou individuais para este grupo. Neste sentido, para analisarmos a estratégia adotada pelos grupos de interesse das grandes indústrias processadoras do complexo cítrico para influenciar tomada de decisão acerca da política externa comercial entre 2001 e 2018, faz-se necessário retomarmos a lógica da ação coletiva de Olson (2011)<sup>21</sup> que pode explicar os motivos pelos quais este empresariado optou por ações coletivas com a formação de associações e os motivos pelos quais optou por ações individuais<sup>22</sup>.

Olson (2011) demonstra a racionalidade de indivíduos de qualquer segmento a aderirem a grupos organizados, desenvolvendo uma teoria sobre a formação e a permanência dos grupos de interesse (ou grupos de pressão), formados por indivíduos racionais com

---

<sup>20</sup> Iglecias (2007, p.80) relembra que “as associações setoriais passaram a afirmar-se, cada vez mais, como a representação real em oposição à representação formal das grandes organizações da agropecuária sem que, no entanto, estas deixassem de ter importância em momentos específicos da atuação política”.

<sup>21</sup> A obra foi publicada pela primeira vez em 1965 nos Estados Unidos e em 1999 no Brasil. A versão utilizada é a primeira reimpressão.

<sup>22</sup> A seguinte passagem inspirou esta reflexão: “[u]ma questão fundamental é porque os capitalistas ‘abrem mão’ da autonomia de sua decisão individual e se subordinam a ações coletivas organizadas através de associações de representação de interesses. Se essa abdicação da decisão individual se apresenta como uma opção ou, ao contrário, não há escolha alternativa e forma parte das condições para sua sobrevivência no mercado. Estas questões estão no âmbito da tomada de decisão capitalista [...]” (SOTO BAQUERO, 1992, p.42). Ressalva-se que o foco de Soto Baquero (1992) não foi explicar a ação coletiva de Olson.

interesses em comum visando a obtenção de um benefício coletivo. Mas, além de algum interesse em comum, para que um grupo de pressão seja formado é necessário que existam estímulos (os “incentivos seletivos”) para um indivíduo agir de uma determinada maneira em um grupo, os quais podem ser positivos ou negativos. Estes incentivos seletivos “podem coagir com alguma punição aqueles que não arcarem com os custos da ação grupal que lhes foi alocada, ou podem ser estímulos positivos para aqueles que agirem pelos interesses do grupo” (OLSON, 2011, p.63). Logo, a todo momento, indivíduos racionais dentro de um grupo refletirão sobre se contribuem ou não com o benefício coletivo, realizando um cálculo que “considera: a) o custo marginal de fornecer o benefício coletivo em alguma medida; b) o benefício marginal oriundo do fornecimento do benefício coletivo em alguma medida e c) a quantidade do benefício coletivo já fornecida”. (MANCUSO, 2003, p.63)

Ainda segundo Olson (2011), a ação dos grupos de interesse ocorre por meio do exercício de lobby sobre o governo, visando influenciar a formulação de políticas públicas que contemplem aos interesses comuns dos membros. Contudo, os resultados alcançados por um grupo de interesse por meio de lobby podem beneficiar a todos os integrantes do setor ao qual o grupo pertence, mesmo os que não são membros do grupo que acionou o lobby – estes seriam benefícios difusos. Assim, se a atividade lobística for a única função da associação, ao atingir o interesse desejado o grupo não teria motivos para continuar operando, portanto, a atividade de lobby não pode ser o fim da associação.

Outra característica relevante observada por Olson (2011) é a influência do tamanho dos grupos em suas ações. Grupos pequenos seriam mais organizados e ativos, devido aos custos mais baixos de organização, teriam interações mais frequentes, e não necessitariam recorrer à coerção, pois cada membro ficaria com uma porção substancial do ganho total do benefício coletivo – o que torna mais fácil a realização de ações coletivas. Dada a possibilidade de ganhos substanciais para todos os membros destes grupos, os recursos financeiros são fartos e viabilizam diferentes atividades, como “a contratação de lobistas talentosos e bem-preparados, o patrocínio de sólidos estudos técnicos, a realização de campanhas publicitárias persuasivas, dentre outras” (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p.124). Notadamente, as associações das grandes indústrias citrícolas paulistas são exemplos deste tipo de grupo, conforme os próximos capítulos mostrarão.

Por sua vez, grupos grandes seriam mais desorganizados e inativos, devido aos altos custos de organização, e teriam maiores dificuldades no empreendimento de ações coletivas, por exemplo, pelo fato de ser pequena a porção que cada membro receberá do ganho total do benefício, caso das associações dos citricultores. Além disso, os grupos grandes têm de

enfrentar o problema do *free rider* (ou carona) – membro que não arca com os custos ou prejuízos dos resultados negativos, mas se beneficia dos resultados positivos. (OLSON, 2011). Deste modo, o *free rider* quer usufruir dos benefícios, mas sem colaborar para sua obtenção. Este comportamento também pode ocorrer em grupos pequenos, no entanto, quando o número de membros é reduzido, torna-se mais fácil identificar o carona.

Todavia, um problema nos grupos pequenos é a tendência à *exploração do grande pelo pequeno*. Isso porque, podem existir grandes assimetrias no poder econômico entre os membros de um grupo, o que pode levar os membros com mais recursos a arcarem com um custo maior do que o benefício a ser recebido, enquanto o membro com menores recursos “alcança gratuitamente sua parcela do benefício total gerado pela quantidade do bem coletivo fornecida pelo membro maior, [...] alcança mais do que teria alcançado se fornecesse por si próprio alguma quantidade do bem coletivo” (MANCUSO, 2003, p.65). Conforme será abordado no capítulo 3, este aspecto da teoria pode explicar a afirmação de Garcia (2020) acerca do abandono da Cutrale na Abecitrus em 2005: para o entrevistado, as outras indústrias deixaram a associação por não quererem pagar as anuidades, mas desejarem os benefícios advindos das ações da associação. Olson (2011) chama os grupos em que ocorre a *exploração do grande pelo pequeno* de grupos privilegiados.

Ressalta-se ainda que em grupos grandes o “*ponto ótimo de provimento do benefício coletivo*” (OLSON, 2011, p.47, grifos do autor) será mais difícil de ser atingido quando comparado a grupos pequenos ou grupos com tamanhos e graus de interesses sobre o benefício distintos. Isto se explica porque “em situações fora do contexto de mercado a quantidade de ganho que o benefício coletivo pode proporcionar *não é fixa*” (OLSON, 2011, p.49, grifos do autor). Em alguns momentos, os grupos podem atuar como grupos inclusivos, procurando por mais membros para dividir os custos da ação coletiva, dado que a não participação de um membro não gera perdas para os membros-participantes. O que pode levar à situação de *exploração do grande pelo pequeno* descrita anteriormente. Já em outros momentos, os mesmos grupos podem ser exclusivos, visando a atuação em situações de mercado, nas quais a quantidade do benefício coletivo é fixa, como por exemplo na formação de cartel de preços<sup>23</sup>. Nestas situações de grupos exclusivos é imprescindível que haja a participação de todos os membros, acarretando um incentivo à barganha entre os membros do grupo, que pode ser considerado um grupo intermediário. (OLSON, 2011).

---

<sup>23</sup> Este também poderia ser um aspecto da teoria de Olson a se considerar para a análise da organização das grandes indústrias, dadas as acusações de cartel imputadas a elas. No entanto, estas acusações não são o foco desta tese.



O último tipo de grupo são os latentes cujo tamanho é tão grande que não gera ações coletivas, pois “se um membro ajudar ou não ajudar a prover o benefício coletivo, nenhum outro membro será significativamente afetado e, portanto, nenhum terá razão para reagir” (OLSON, 2011, p.63). Todavia, Olson explica que nomeia o grupo de latente porque existe uma capacidade latente para a ação que dependeria de incentivos seletivos adequados para o grupo como um todo, o que levaria o grupo a se tornar um grupo latente mobilizado. Dada a dificuldade desta mobilização ocorrer, um grupo que realiza ações coletivas permanentemente e com maior eficiência deve ser pequeno – podendo ser um grupo privilegiado ou um grupo intermediário.

Ponderando sobre as implicações políticas da teoria olsoniana, Santos (2007, p.56) acredita que a atuação das associações de representação de interesses fragmenta a ação política, podendo reduzir a eficiência econômica, e que Olson não considerou de maneira adequada “o papel do governo no tocante à atuação dos grupos de interesse”. Isto porque, Olson considerou o governo como um ator passivo e desconsiderou “outras condições e elementos que não os econômicos, capazes de alterar as reações e decisões dos atores envolvidos na ação coletiva” (SANTOS, 2007, p.56). Neste sentido, a lógica da ação coletiva de Olson nos ajuda a explicar como os grupos de interesse se organizam, porém, esta abordagem é deficiente na explicação do relacionamento desses grupos com o poder público brasileiro<sup>24</sup> – um ator que não pode ser considerado passivo.

Logo, torna-se importante a abordagem de Lowi (1964) sobre o impacto das políticas públicas e o impacto esperado destas políticas na sociedade em diferentes estruturas de poder (THOMAZ, 2016). Para Lowi (1964), as políticas públicas constituem “arenas reais de poder [com] suas próprias características de estrutura política, processo político, elites e relações de grupo” (LOWI, 1964, p.989-90, tradução nossa), nas quais os interesses se organizam, seja via cooperação ou via disputa. Lowi (1964) identifica estas arenas da seguinte forma:

- **arena distributiva**, na qual não há conflito, pois, as unidades políticas primárias são individuais, empresas ou corporações, sem interesses comuns. Além disso, os *loci* das decisões estão em algum comitê e/ou agência do Estado e a implementação a cargo de alguma agência da unidade decisória, tornando-a uma arena estável;
- **arena regulatória**, na qual há uma multiplicidade de interesses organizados, representados por diversos grupos, gerando um alto nível de conflito, a formação de

---

<sup>24</sup> Nassar (2001) e Mancini (2008) também percebem essa lacuna, mas encontram soluções diferentes.

coalizões e instabilidade. Nesta arena as decisões primárias são tomadas pelo Congresso e a implementação é delegada a alguma agência; e

- **arena redistributiva**, na qual também há multiplicidade de interesses organizados, representados por associações (de cúpula, de classe ou ideológica), ocasionando conflitos entre estas associações, portanto, há estabilidade. Nesta arena as decisões primárias são tomadas pelo poder Executivo e pelas associações de cúpula e a implementação é delegada a alguma agência centralizada.

Ou seja, “a natureza da ação política determina a identidade e a variedade dos interesses sociais que se mobilizam em torno da decisão, e o grau de intensidade do conflito que eventualmente prevalece entre os interesses envolvidos na decisão” (MANCUSO, 2007a, p.128). Portanto, cada uma das abordagens expostas neste capítulo serve-nos de suporte analítico para compreender a formação de grupos de interesse e seu relacionamento com o poder público brasileiro. Isto porque, a atuação política do empresariado e sua participação no *policy-making* variam ao longo de 3 dimensões interrelacionadas, segundo Schneider (2010):

- 1) **participação** – que pode ocorrer de maneira coletiva e organizada, via associações de representação de interesses com a concordância de seus membros, ou individual e dispersa, quando os empresários individualmente, sem concertação prévia, em nome de suas empresas interagem com o Estado;
- 2) **forma de entrada** – a entrada do empresariado na arena governamental pode ser formal e aberta, que é quando há registro dos contatos realizados (atas, e-mails, telegramas, telefonemas etc.) e publicização tanto dos contatos (agenda pública, imprensa etc.) quanto da possibilidade da ocorrência destes contatos (normas que permitam e regulem os contatos seja via convite do órgão público ou procura do setor), ou informal e opaca, quando não há registro nem publicização dos contatos realizados à margem das possibilidades permitidas (encontros fora da agenda, e-mails e telefonemas não registrados etc.); e
- 3) **canais de participação/influência** – existem diversos canais possíveis, tais como conselhos consultivos ou deliberativos (sejam espaços multissetoriais ou não que reúnam o empresariado), barganha corporativista (para arenas em que a negociação é tripartite – Estado, capital e trabalho), lobby (defesa de interesses em espaços não citados nos canais anteriores), financiamento de campanha e partidário (visando lucros), nomeações no governo (para cargos comissionados) ou corrupção *de facto*.

Deste modo, o empresariado pode não utilizar um único tipo de cada dimensão, variando sua atuação de maneira coletiva e individual, por vias formais e informais em diversos canais, procurando distribuir de forma equilibrada seu portfólio de investimentos políticos em diversas atividades, dependendo das oportunidades de influência percebidas/oferecidas pelo sistema político e dos maiores retornos possíveis. Entretanto, tais oportunidades podem ser dificultadas por características institucionais de longa data do sistema político e/ou podem ser criadas ou fechadas por formuladores de políticas individualmente. (SCHNEIDER, 2010, p.312-3).

Para o caso brasileiro, Schneider (2010) acredita que as relações são caracterizadas por serem fluídas, fragmentadas, individuais e informais, sendo as associações abrangentes fracas<sup>25</sup>, o que é contestado por Mancuso (2007a) que demonstra a força do empresariado industrial no Legislativo. No caso analisado nesta tese, os grupos das grandes indústrias citrícolas possuem um portfólio de investimentos políticos com o poder público amplo e fragmentado, baseado em participações coletivas e individuais, todavia, formais. Isto porque, a despeito da existência de contatos informais, como o relacionamento com ministros ou funcionários influentes ou em cargos estratégicos, existem variados canais formais de relacionamento entre o empresariado e o Estado no Brasil e utilizados pelos grupos citrícolas.

Embora diversos níveis de governo façam parte do portfólio de investimentos políticos dos grupos das grandes indústrias citrícolas, somente as relações formais entre estes grupos e o poder Executivo federal foram trabalhadas nesta pesquisa, devido a dois motivos principais. O primeiro é o fato de o principal produto do setor (o suco de laranja) ser predominantemente voltado às exportações e as associações manterem um relacionamento mais intenso com este poder que com o Legislativo, dado o caráter operacional de suas questões, conforme dois ex-Diretores-Executivos afirmaram em entrevista<sup>26</sup>.

O segundo fato é pela maior parte da legislação de interesse do setor ser oriunda do poder Executivo<sup>27</sup>, pois a legislação de interesse destes grupos está relacionada a acordos internacionais, questões regulatórias e questões sanitárias, tais como negociações comerciais,

---

<sup>25</sup> O exemplo do autor é a Confederação Nacional da Indústria (CNI) que por fora aparenta ter força institucional, mas, na realidade, é fraca devido aos controles estatais internos da organização (SCHNEIDER, 2010).

<sup>26</sup> Ambos os entrevistados destacaram que existe um forte relacionamento com o poder Legislativo, entretanto, afirmaram que o maior tempo das associações que comandaram nos contatos com o Estado brasileiro foi utilizado no relacionamento com o Executivo, pois os problemas enfrentados não eram relativos a projetos de leis.

<sup>27</sup> Na verdade, a maior parte da legislação votada no Legislativo é proveniente do Executivo (MANCUSO, 2011).

reforma dos portos e quantidade de açúcar em bebidas envasadas. Assuntos amplos e que envolvem uma gama de grupos do empresariado, os quais têm utilizado organizações abrangentes, como a CEB e a Frente Parlamentar da Agricultura. Assim, mesmo com a identificação de políticos com a citricultura, os quais possuem grandes pomares citrícolas, não existiu (proposta de) legislação específica sobre o setor que suscitou o envolvimento direto das indústrias ou associações no poder Legislativo federal no período analisado – ocorreram apenas legislações estaduais ou municipais sobre inclusão de suco na merenda escolar.

Deste modo, o portfólio de investimentos políticos das associações das grandes indústrias da citricultura paulista com o poder Executivo Federal, visando a tomada de decisões/ações benéficas ao setor na área de política externa comercial, pode ser resumido em: presença das associações de interesse na Câmara Setorial (CS) da Citricultura no Ministério da Agricultura, no Conselho Empresarial (CEP) do MRE, e liderando o Projeto Setorial do setor na APEX-Brasil; presença das associações de interesse e das grandes empresas citrícolas em diversas repartições do MAPA e MRE; presença de uma das grandes empresas no Conselho Executivo do Setor Privado (CONEX) da CAMEX subordinada ao Ministério da Indústria. O Quadro 2.1 detalha este portfólio com base nos conceitos desenvolvidos anteriormente.

**Quadro 2.1.** Portfólio de investimentos políticos dos grupos de interesse das grandes indústrias da citricultura paulista com o poder Executivo Federal entre 2001 e 2018

| <i>Locus</i> / Dimensão      | Participação          | Forma de entrada                           | Canais de participação/influência |
|------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|
| CS (MAPA)                    | Coletiva              | Formal (via convite)                       | Conselho consultivo               |
| CTNAI (MAPA)                 | Coletiva              | Formal (via convite)                       | Conselho consultivo               |
| CEP (MRE)                    | Coletiva              | Formal (via convite)                       | Conselho consultivo               |
| APEX-Brasil (MDIC)           | Coletiva              | Formal (via edital)                        | Projeto Setorial*                 |
| CONEX (CAMEX-MDIC)           | Individual            | Formal (via convite)                       | Conselho consultivo               |
| Repartições MAPA, MDIC e MRE | Individual e coletiva | Formal (via convite ou iniciativa privada) | Lobby                             |

\* Embora a APEX-Brasil atue com promoção comercial, um dos principais interesses das grandes indústrias citrícolas, a relação foi de fomento ao Projeto Setorial do setor, o que não configura um conselho consultivo, nem lobby, nem nenhuma das outras classificações de Schneider (2010).

**Fonte:** elaboração própria.

Nesta perspectiva, percebe-se que a estratégia dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas utiliza-se de variados espaços formais, principalmente via lobby e participação em conselhos, nos ministérios com atribuições sobre política externa comercial visando influenciar e assegurar a atenção a suas demandas de abertura de mercados e diminuição de barreiras protecionistas contra o suco de laranja. Como será demonstrado nos próximos capítulos, é possível visualizar características das arenas de poder de Lowi (1964) nestes canais formais, dado que, considerando-se as reflexões de Mancuso (2007a), nas arenas em que há conflito de interesses, o exercício de influência é mais complicado (caso da CS do MAPA); já naquelas que não projetam conflitos de interesses, o exercício de influência é facilitado (casos do MDIC e do MRE). Também será visto que a forma de organização dos interesses da indústria citrícola reflete as ideias de Olson, no tocante à organização de grupos pequenos (Abecitrus e CitrusBr), da exploração do grande pelo pequeno (Cutrale sozinha na Abecitrus) e pelo papel de empreendedor político desempenhado tanto pelas associações quanto por duas grandes indústrias (Cutrale e Citrosuco). Antes, porém, é necessário compreender o avanço da literatura sobre lobby no Brasil e a relação entre grupos de interesse e política externa comercial.

## **2.2 Os estudos sobre lobby agroindustrial no Brasil**

De acordo com Mancuso e Gozetto (2018), apesar de nas duas últimas décadas ter aumentado a quantidade de trabalhos sobre lobby no país, o tema continua pouco estudado, ainda mais quando o objeto de estudo são estas relações no Brasil – o que se reduz ainda mais quando o foco é o Executivo Federal<sup>28</sup>. Não obstante a produção sobre grupos de interesses/elites e sua relação com o Estado anterior aos anos 1990, é no final da década de 1990 que Diniz e Boschi (1999) tratam desta relação nesses termos (lobby), e suas principais produções focam na arena legislativa (DINIZ; BOSCHI, 2000; 2003)<sup>29</sup>. Trabalhos relevantes que também abordaram a relação entre grupos de interesse (industriais) e legislativo foram Gozetto (2004), Mancuso (2004, 2007a), Mancuso e Oliveira (2006) e Santos (2011).

A partir dos anos 2000 com o incremento nos estudos sobre lobby no Brasil ressaltamos aqueles que procuraram incluir na análise, de alguma forma, as

---

<sup>28</sup> Santos (2007) fez um levantamento abrangente, o qual aponta para a publicação dos primeiros trabalhos em 1958, entretanto, somente nos anos 1970 há um incremento na quantidade de trabalhos que, principalmente após a redemocratização, continua aumentando.

<sup>29</sup> Uma coletânea de artigos de referência dos autores foi organizada por Szwako, Moura e D'Avila Filho (2016).

macrotransformações internacionais e domésticas e o boom das commodities nos anos 2000, como Iglecias (2007). Para o autor, estas transformações fazem emergir uma nova matriz regulatória, baseada na interação entre governos e empresários, visando a “ampliação da participação do país no comércio mundial de bens agropecuários” (IGLECIAS, 2007, p.76). Ressalta-se assim o trabalho de Bonomo (2006), que analisou o padrão de relacionamento entre a CEB e o governo brasileiro, particularmente o MRE, no processo de formulação da política comercial para três negociações comerciais (ALCA, OMC e acordo Mercosul-UE).

Já a dissertação de Machado (2009) destaca-se por mostrar como a estrutura institucional do MAPA transformou-se entre os anos 1990 e 2000 para possibilitar uma maior participação do ministério na formulação da política externa agrícola. Para Machado (2009), as mudanças no MAPA decorrem da demanda dos atores do agronegócio. Os trabalhos de Lacerda (2009, 2011) e de Pinto (2010) acerca da ideologia, institucionalização e atuação da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) também trazem contribuições importantes acerca dos interesses organizados do agronegócio brasileiro.

Em trabalho seminal, Carvalho (2010, p.416) demonstra como “o fortalecimento econômico e organizacional do agronegócio e os mecanismos de intermediação de interesses entre o setor e os atores burocráticos e diplomáticos contribuíram para que os interesses do setor integrassem a agenda das negociações multilaterais de comércio do Brasil”. Carvalho (2010) ressalta que o agronegócio procurou criar um espaço específico para articular suas demandas, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, independente à CEB e uma instituição com capacidade técnica, o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), para subsidiar as decisões do MAPA e do MRE.

Outro trabalho relevante é o de Habka (2012), que por meio de um estudo de caso sobre o contencioso do algodão, afirma que a “aliança” do setor empresarial com o governo tenha sido a razão principal das vitórias brasileiras nos contenciosos da OMC. Já, Henrique Neto (2013) mapeou as estratégias de lobby da União da Indústria de Cana-de-Açúcar do Estado de São Paulo (UNICA) sobre o governo brasileiro para tornar o etanol uma commodity global. Embora, o foco de Thomaz (2016) tenha sido os grupos de interesse do etanol estadunidense, sua tese também abordou a articulação entre UNICA e MRE acerca do contencioso do etanol entre Brasil e Estados Unidos.

Mattos (2019) buscou e encontrou sintonia entre as agendas de política externa da CNA e do MAPA. Por sua vez, Silva (2019) analisou o sucesso político do lobby do agronegócio no Congresso Nacional por meio dos posicionamentos da Frente Parlamentar da

Agropecuária, enquanto Rocha (2019) analisou a formulação da política externa comercial de Lula utilizando os grupos de interesse (agropecuários e industriais) como parte deste processo.

Neste sentido, apesar de ainda existirem poucos trabalhos que abordam o lobby do agronegócio, Mancuso e Gozetto (2018) encontraram uma quantidade mais reduzida de trabalhos abordando o lobby de forma geral que a quantidade de trabalhos que abordam estudos de casos específicos, todavia, a maioria dos estudos específicos centra-se no setor industrial. Nesse sentido, esta tese vem se somar aos trabalhos específicos por um motivo ressaltado e discutido por diversos autores: o fato de, no Brasil, não existirem normas regulamentadoras do lobby somado ao aspecto negativo do termo, o que torna complexa a coleta de dados e informações que possam ser validados cientificamente. Logo, realizar um estudo de caso possibilita limitar o escopo da coleta de dados e informações e uma compreensão melhor dos mecanismos utilizados pelo setor ou grupo, deixando o trabalho com menos lacunas.

Ao mesmo tempo, esta tese vem contribuir para aprofundar um conhecimento em área pouco explorada – a interação entre poder Executivo Federal e grupos de interesse agrícolas com alta competitividade internacional e interesse na atuação externa do Estado, representados pelas associações de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas. É nessa direção que se faz necessário uma breve discussão acerca da relação de interesses organizados com os formuladores da política externa comercial.

### *2.2.1 Grupos de interesse e política externa comercial: necessidade de ação em diversos ministérios*

De acordo com Milner (1997), a política doméstica e a política externa são inextricavelmente interrelacionadas, dado que o Estado não é um ator unitário, como algumas teorias de Relações Internacionais acreditam<sup>30</sup>, mas é formado por diversos grupos de atores que competem por influência sobre a política, fazendo com que a política doméstica raramente seja feita hierarquicamente. Ou seja, em decorrência da existência de uma gama de interesses dentro do Estado, muitas vezes, competindo entre si para serem alçados a uma política de Estado, o interesse nacional não é coeso. Como já destacado nas seções anteriores, as macrotransformações dos anos 1980 e 1990 pelas quais o Brasil passou acarretaram maior

---

<sup>30</sup> Principalmente as chamadas Teorias Realistas que colocam o Estado como uma “caixa preta” e não consideram as interações domésticas para analisar a atuação do Estado no cenário internacional. Entre os autores que adotam essa perspectiva, destaca-se Waltz (2002) com o modelo da bolha de bilhar, no qual os Estados seriam como as bolas de bilhar, maciças por dentro.

espaço para a procura por participação da sociedade civil, em especial do empresariado, na formulação e implementação de políticas públicas<sup>31</sup>.

Muitos setores percebem as mudanças devido à redemocratização, bem como as possíveis vantagens e desvantagens da reforma de mercados a seus setores. Além disso, durante os anos 1980 e 1990 o Brasil participou de três fóruns internacionais, que compuseram uma estratégia de negociação comercial internacional em três trilhos nos governos FHC e Lula – a OMC, o Mercosul e os acordos extra Mercosul (como a ALCA e os acordos do Mercosul com países fora do bloco) (OLIVEIRA, 2013; THORSTENSEN, 2014). Isto porque, se até o final dos anos 1980 existiam conflitos entre as áreas governamentais responsáveis pela política externa comercial e a liberalização comercial e a assinatura do Mercosul ocorreram sem negociações domésticas, nos anos 1990 a agenda externa torna-se multitemática, exigindo um mecanismo de coordenação inter-áreas.

Isto leva o governo a criar a CAMEX, em 1995, um foro consultivo e de coordenação interministerial sem atribuições de implementação de políticas, todavia, as reformas pelas quais o órgão passou ao longo de sua existência levaram a mudanças em suas atribuições e a volta dos conflitos interministeriais. Já os diversos atores do setor privado organizaram uma entidade conjunta, a CEB, em 1996, visando influenciar as posições brasileiras, especialmente na ALCA, marcando o incremento da participação do empresariado brasileiro na política externa comercial e acarretando a necessidade de criação de canais de diálogo entre o empresariado, principalmente representado pela CEB, e o governo. (JANK, 2002; VEIGA, 2007)

#### A CEB

significou um ponto de inflexão nos padrões de representação empresarial no Brasil. Não apenas pelo fato de ser uma entidade de cúpula, multissetorial e com abrangência nacional<sup>32</sup>, como também pelo fato de sua ação coletiva estar dirigida a um processo de negociação internacional. Surgia, pela primeira vez na história do país, uma entidade organizada para, sistematicamente, receber e coordenar aportes do setor privado visando a exercer influência direta junto ao governo na área internacional. (MANCUSO; OLIVEIRA, 2006, p.160)

<sup>31</sup> Para o ex-presidente da Abecitrus, essa aproximação entre o empresariado e o governo começou ainda durante o governo militar, na gestão de Marcos Vinícius Pratini de Moraes no Ministério da Indústria e Comércio (1970-74). Contudo, somente alguns empresários tinham acesso ao governo e a relação não era institucionalizada. Para o entrevistado, no entanto, a redemocratização ajudou na imagem internacional do Brasil. Esta discussão será retomada nos próximos capítulos.

<sup>32</sup> Embora liderada pela CNI, faziam parte da CEB, a CNA, bem como diversas associações extracorporativistas, entre as quais a Abecitrus. Uma lista de membros da CEB pode ser encontrada em Oliveira (2013).



Entretanto, ainda que a CEB continue existindo<sup>33</sup>, a partir de 2002 com o avanço das negociações comerciais internacionais em que o Brasil estava envolvido, a CEB perdeu força, dado o desafio destas negociações para alguns setores (LOHBAUER, 2010). Do mesmo modo que a CAMEX sob os auspícios do MDIC, a CEB sob os auspícios da CNI adota uma postura mais defensiva no tocante ao setor industrial, diminuindo sua capacidade de alterar a agenda governamental (BONOMO, 2006), justamente no momento em que as commodities brasileiras tornavam-se mais competitivas e demandadas internacionalmente<sup>34</sup>. Em consequência, os segmentos do agronegócio buscaram uma atuação proativa e menos protecionista do governo no comércio internacional (ALBUQUERQUE; REIS, 2013; RICUPERO, 2013), contrariamente às propostas da CEB dos anos 2000. Assim, muitos segmentos que não se viam mais representados pela CEB passaram a optar por ações específicas e voltadas para suas agendas individuais por meio de suas associações de representação de interesses (LOHBAUER, 2010).

Desta maneira, a partir dos anos 2000 começa a se formar no Brasil “uma nova institucionalidade das relações entre Estado e empresariado” somada a “uma nova concepção de inserção do país nos fóruns de negociação e no comércio internacional” e “à crescente profissionalização do *lobby* do setor do agronegócio, cada vez mais voltado à atuação internacional” (IGLECIAS, 2007, p.86). Um dos marcos desta nova concepção de inserção internacional foi a estratégia brasileira de diminuir o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos via OMC, o que foi perseguido pelo MRE, referendado pela CAMEX e sustentado por grupos de interesse empresariais que desejavam diminuir barreiras protecionistas e expandir mercados, como os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas. Outro marco desta nova concepção de inserção internacional foi a transferência da APEX-Brasil em 2003 para os cuidados do MDIC<sup>35</sup>, órgão também utilizado pelos grupos das grandes indústrias citrícolas paulistas.

Com isto, o então recém-empossado presidente Lula demonstrava que não reverteria a incorporação de elites empresariais nas discussões de política externa e política comercial (CASON; POWER, 2009; SCHNEIDER, 2010). Cason e Power (2009, p.128, tradução

---

<sup>33</sup> Em consulta ao site da CNI em 04 de maio de 2020 foi possível encontrar uma página da coalizão com um formulário para contato. Ver <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/como-participar/coalizao-empresarial-brasileira/>

<sup>34</sup> Silva (2014) destaca que o afastamento entre o empresariado que desejava posições protecionistas nas negociações internacionais e o empresariado que desejava a liberalização evidenciou-se com as negociações para o acordo Mercosul-UE.

<sup>35</sup> No entanto, desde junho de 2016, em meio as mudanças operadas por Michel Temer desde o processo de julgamento de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff até seu completo afastamento, a APEX-Brasil ficou sob os auspícios do MRE.

nossa) citam os ministros do MDIC e do MAPA do primeiro mandato de Lula, Luiz Fernando Furlan e Roberto Rodrigues, respectivamente, como canais de comunicação direta entre interesses exportadores e agrícolas com o governo, pois ambos os ex-ministros usaram sua “influência para mostrar que os dois ministérios tinham assento nas negociações políticas em Brasília e para garantir a inclusão de representantes do setor privado em muitas das principais viagens de Lula ao exterior”. Conquanto o “empoderamento” do MDIC nas temáticas internacionais tenha começado no governo FHC, com a liderança da CAMEX, Lula manteve o processo de descentralização e a conseqüente diminuição do insulamento burocrático do MRE na formulação da política externa e comercial. Todavia, conforme destacado anteriormente, esse processo remonta à democratização do país, consolidando-se e fortificando-se ao longo dos governos FHC e Lula.

Há diversas formas (e nenhum consenso) para nomear esse fenômeno de descentralização da política externa sob o MRE, entre as quais desencapsulamento, descentralização, democratização, horizontalização, mudança de poder, diversificação de interesses (FARIAS; RAMANZINI JÚNIOR, 2015)<sup>36</sup>. Em decorrência da complexidade desse processo, Cason e Power (2009) o explicam em três níveis de análise: 1) sistêmico (mudanças no sistema internacional); 2) nacional (organização do Estado e grupos de interesse domésticos); e 3) individual (líderes e *policymakers*). As oscilações no cenário internacional sempre se refletiram de alguma forma na condução da política externa brasileira, todavia, a partir dos anos 1980 com as mudanças no campo ideológico a intensidade aumentou<sup>37</sup>. Assim, os governantes brasileiros precisaram e precisam calcular seus movimentos em toda uma gama de políticas (industrial, comercial e macroeconômica) dando atenção especial às repercussões internacionais.

Logo, Cason e Power (2009) acreditam que se tornou importante engajar a comunidade internacional na nova estratégia de desenvolvimento do Brasil, focada na integração regional na América do Sul, e demonstrar o envolvimento do país com o resto do mundo, como por exemplo a liderança brasileira na OMC (apoiada pelo agronegócio nacional) contra o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos – o que FHC e Lula procuraram fazer. Entre o empresariado do agronegócio, os grupos das grandes indústrias

<sup>36</sup> Entre os autores que lidaram com o tema nessa perspectiva estão Anastasia, Mendonça e Almeida, (2012), Cason e Power (2009), Oliveira e Milani (2012), e Farias e Ramanzini Júnior (2015).

<sup>37</sup> Podemos citar como exemplos a ascensão de Ronald Reagan e Margaret Thatcher nos Estados Unidos e Reino Unido, respectivamente, no início dos anos 1980 que leva diversos países e instituições a adotar uma agenda comercial liberalizante e que no Brasil significaria o fim do apoio à industrialização por substituição de importações e a adotar reformas significativas de livre mercado; e o fim da Guerra Fria e a mudança na balança de poder internacional no final dos anos 1980, que possibilitou a criação da OMC em 1995. (CASON; POWER, 2009).

citrícolas perceberam este movimento como indo ao encontro de seus interesses (abertura de mercados e diminuição de barreiras tarifárias) e buscaram transmitir suas preferências aos tomadores de decisão brasileiros, como os capítulos seguintes mostrarão.

Isto pois, as mudanças no nível sistêmico no final dos anos 1980 fomentaram transformações no nível nacional, que sofria alterações com a volta do multipartidarismo e da democracia, levando à pluralização de atores na elaboração da política externa. Desde o início do século XX, o MRE mantinha um grau de autonomia e de insulamento burocrático elevados, que se retraiu após a redemocratização com uma série de medidas destinadas a aumentar o diálogo com a sociedade civil de forma geral (CASON; POWER, 2009). Nesta perspectiva, a partir dos anos 1990 o MRE compartilhou seu poder com outras burocracias do Estado brasileiro, notadamente na CAMEX, e com o setor privado sobre as negociações comerciais, em especial as questões relativas à OMC, possibilitando as ações de lobby dos grupos citrícolas.

No entanto, apesar do compartilhamento das decisões de política externa comercial entre MRE e outros atores do governo, o processo manteve-se concentrado no Executivo, sem um incremento na participação do Legislativo (CARVALHO, 2003; CINTRA, 2005). Tal concentração no Executivo viria a ser reforçada por Farias (2007) ao demonstrar por meio da participação brasileira no GATT que a centralidade do MRE no processo decisório da política externa não era natural antes da redemocratização. Segundo Marques (2008), as elites do setor privado apoiavam fortemente a separação das negociações comerciais da diplomacia tradicional e preferiam que a política comercial fosse tratada pelo MDIC, mais próximo de grupos de interesses, não pelo MRE. Assim, o Itamaraty viveria um paradoxo por, de um lado, possuir capacidade e reconhecimento para atuar em negociações internacionais e, de outro, não ter competência técnica e de implementação doméstica dos acordos negociados internacionalmente (FARIAS, 2007).

Desta maneira, a pluralização e compartilhamento de poder do MRE no tocante às questões comerciais pode ser vista como uma forma do ministério tentar centralizar os assuntos de política externa sob os auspícios de diplomatas profissionais até mesmo em outros ministérios<sup>38</sup>, já que existem “competências relativas à política externa distribuídas por toda a estrutura do Poder Executivo federal e não apenas no [MRE]” (SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010, p.27). Ou ainda, esta pluralização pode ser vista como uma maneira de se proteger dos

---

<sup>38</sup> Segundo Figueira (2009) e Silva, Spécie e Vitale (2010), entre 1988 e 2007 o número de diplomatas alocados em outros ministérios era quase 10 vezes maior que o número de funcionários de outros ministérios alocados no MRE.

lobbies setoriais, os quais deveriam ficar restritos à CAMEX e aos ministérios setoriais (MACHADO, 2009; DIVERIO; NETTO, 2015).

Entretanto, mesmo com a CAMEX, o MRE possui papel de destaque na definição da política externa comercial e peso maior na definição das posições brasileiras nas negociações internacionais (MENDONÇA; RAMANZINI JR., 2016). Tal papel e peso ficaram evidentes durante o governo Lula, no qual a política comercial esteve

submetida aos princípios determinados pela política externa. As diferenças entre o então ministro da Agricultura Roberto Rodrigues e o ministro Luiz Fernando Furlan, em relação aos caminhos a serem seguidos nas negociações da ALCA foram confrontadas com as posições do ministro Celso Amorim do MRE. O presidente Lula foi claro e explícito. A última palavra em política comercial seria dada a partir de então pelo MRE. A partir deste momento a [...] CAMEX [...] recebeu um duro golpe na eficiência de sua operacionalidade. (LOHBAUER, 2010, p.76)<sup>39</sup>

Ao mesmo tempo, ao longo da década de 2000, o padrão de inserção internacional do Brasil passou a apontar para lados contrários ao que desejavam os grupos empresariais do agronegócio (MENDONÇA; RAMANZINI JR., 2016)<sup>40</sup>. Exemplo deste fato e da tentativa de centralização da política comercial e proteção do MRE aos lobbies setoriais foi o desenvolvimento de um processo estendido de litígio (ELP, na sigla em inglês) para a abertura de contenciosos na OMC. O ELP é “um sistema informal [...] de avaliação criteriosa de cada caso potencial antes que este seja formalmente iniciado, [...] combinado com uma ação legal-diplomática bem definida tanto na fase anterior à análise jurídica do caso quanto na etapa posterior à sua conclusão” (BONOMO, 2014, p.5).

Esse ELP tem auxiliado o MRE a “‘filtrar’, em termos jurídicos, econômicos e políticos, as demandas do setor privado e assegurar alta taxa de vitória e cumprimento com as decisões da OMC nos contenciosos iniciados pelo Brasil” (BONOMO, 2014, p.5). Conforme será discutido no capítulo 6, com a utilização de um ELP a necessidade de o setor prejudicado fornecer provas e estudos comprovando a necessidade da contestação fez com que somente segmentos altamente organizados e/ou dispostos a investir grandes somas de recursos financeiros passassem a solicitar painéis na OMC ao governo brasileiro – caso das grandes indústrias citrícolas paulistas que utilizaram este mecanismo duas vezes, procurando manter mercados.

---

<sup>39</sup> Veiga (2007) também apontou que a visão política é que definiria a estratégia de negociação brasileira no comércio internacional em oposição à visão econômica-pragmática.

<sup>40</sup> Para Lohbauer (2010, p.76), foi a “intensa atuação cada vez mais profissional das entidades representativas aliadas a uma conjuntura extremamente favorável ao consumo mundial de *commodities* que evitou um crescimento medíocre das exportações” e não as políticas estatais.

Por fim, sobre o nível individual, Cason e Power (2009) acreditam que a formulação de política externa brasileira foi marcada durante os governos FHC e Lula pela diplomacia presidencial. Antes desses dois governantes, os presidentes viajavam pouco e deixavam as negociações a cargo do MRE, participando de cúpulas ou viagens com resultado previamente negociados por diplomatas de carreira. Esse perfil de estadista também foi facilitado pelos vínculos construídos pelos dois ex-presidentes em suas carreiras políticas prévias a seus mandatos e de seus próprios perfis pessoais, que percebiam a política externa e a participação da sociedade civil, incluindo o empresariado, como uma política relevante. Portanto, para Cason e Power (2009, p.129, tradução nossa), “a presidencialização [da política externa] promoveu a pluralização”<sup>41</sup>.

Contudo, Farias e Ramanzini Júnior (2015) levantam cinco pontos importantes e ao mesmo tempo problemáticos acerca da discussão sobre a pluralização da política externa brasileira: 1) precisão conceitual do termo “participação”; 2) (a falta de) parâmetros de comparação; 3) base empírica (frágil); 4) (limitação no) uso de fontes; e 5) (o entendimento do) papel das forças sistêmicas. Isso porque apesar do argumento da descentralização ser sustentado em estudos empíricos de negociações internacionais específicas<sup>42</sup>, bem como nas mudanças do sistema internacional e pela literatura de análise da política externa<sup>43</sup>, não há base empírica para uma comparação adequada entre o processo de tomada de decisão em política externa no Brasil após 1990 e o período anterior, no qual não havia uma forte coordenação interministerial para a formulação das posições brasileiras em negociações comerciais multilaterais.

Torna-se, portanto, crucial definir o que se compreende por participação: 1) a mera presença física em reuniões consultivas ou deliberativas; e/ou 2) a influência na definição da política em discussão, sem a necessária presença física de representantes (FARIAS; RAMANZINI JR, 2015). Assim como é crucial definir o que se entende por influência: que ocorre quando há o direcionamento da “atenção dos formuladores de políticas para alguns problemas, excluindo outros” (THOMAS, 2004, p.121) por grupos de interesse e a consequente convergência entre as demandas do grupo interessado e o resultado político alcançado (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

<sup>41</sup> Embora, a pluralização dos atores na formulação da política externa seja um processo mais secular, que já estava em andamento antes dos governos de FHC e Lula, os autores destacam que esse processo foi mais intenso e consolidado com Lula.

<sup>42</sup> Como abordado no início desta seção sobre os estudos acerca do lobby no Brasil.

<sup>43</sup> Parte desse campo teórico, vem propondo mais fortemente a partir dos anos 1980 que há uma melhora nas relações internacionais de países democráticos, nos quais o Estado está aberto para ouvir as preferências da sociedade, de dentro do poder Executivo e do Legislativo. Entre estes autores encontra-se Moravisk (1993), Putnam (2010) e a já citada Milner (1997).

Neste sentido, para que se possa verificar se houve aumento na participação e na influência de atores do empresariado na formulação de política externa comercial, corroborando com o argumento da pluralização da política externa brasileira, é necessário considerar que

Se o Itamaraty tiver as mesmas preferências que as outras instituições que participam do processo de tomada de decisão, não podemos concluir que essa correlação implique em um processo de isolamento ou horizontalização. Além disso, para cada questão e estágio diferente de uma negociação internacional, diversos padrões de interação ocorrem no processo de tomada de decisão nacional, com níveis variáveis de participação e influência. (FARIAS; RAMANZINI JR, 2015, p.12, tradução nossa)

Silva e Spohr (2016) exemplificam a convergência de preferências entre os atores na formulação de política externa ao analisarem os atos e tratados internacionais assinados pelo poder Executivo e ratificados pelo poder Legislativo. Os autores percebem que 97% na Câmara e 99,2% no Senado dos atos, leis ou tratados internacionais assinados pelo poder Executivo foram ratificados pelo poder Legislativo sem empecilhos (as porcentagens restantes são de tratados retirados, alterados ou não votados). Um dos possíveis significados é a existência prévia de aceitação pelos parlamentares ao teor do tratado internacional antes de sua assinatura. Do mesmo modo, não podemos falar de influência dos grupos de interesse empresariais ou, no nosso caso, citrícolas, se os grupos de interesse organizados apresentam as mesmas preferências das burocracias que tomam as decisões. Todavia, podemos verificar as posições e relações existentes antes, durante e após a tomada de decisão e sua implementação entre os *policymakers* e os grupos de interesse (MANCUSO, 2011); e com isto, verificar se há uma relação causal entre as ações dos atores governamentais e empresariais.

Além disso, dada a constituição das associações de representação de interesses citrícolas remontar ao período ditatorial é possível verificarmos se existia acesso para participação e/ou influência destes grupos nas decisões tomadas no campo da política externa comercial e em quais ministérios, contornando o problema relacionado à falta de parâmetros de comparação com o período anterior à redemocratização. Infelizmente, os problemas relacionados à base empírica frágil e a limitação no uso de fontes ainda são difíceis de serem superados em decorrência da baixa quantidade de estudos sobre aspectos políticos da citricultura e da não regulação do lobby no Brasil, como supramencionado.

Portanto, teoricamente, nossa análise busca reconstruir o portfólio de investimentos políticos dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas para as temáticas

da política externa comercial, notadamente relacionadas à diminuição de barreiras protecionistas, abertura de novos mercados e promoção comercial, considerando o ambiente internacional (nível/forças sistêmico/as) e nacional (organização do Estado). Como as atribuições da política externa comercial estão divididas em vários órgãos, apesar de uma certa predominância do MRE nos anos Lula, analisar se a aplicação deste portfólio em ministérios com atribuições em política externa comercial (MAPA, MDIC e o próprio MRE) traduz-se em participação e influência destes grupos na tomada de decisão nos possibilitará verificar a influência e participação das grandes indústrias citrícolas na formulação e na implementação da política externa comercial.

Tal discussão é relevante pois, o aumento do tamanho do Estado brasileiro, com dezenas de ministérios, e do número de atores organizados na sociedade, como será visto para o complexo citrícola, gerou um número absoluto de atores na política atual maior que em outros períodos (FARIAS; RAMANZINI JR, 2015). Assim, como será visto nesta tese, os grupos de interesse participam do processo político colaborando com órgãos consultivos do governo e dos parlamentares, informando-lhes o caminho desejado às políticas públicas de seu interesse. Suas formas de agir, como abordado anteriormente, envolvem mobilizar informações sobre as políticas governamentais e suas mudanças; familiarizar-se com a administração de políticas estabelecidas; e buscar influenciar o processo decisório. Nesta perspectiva, nos próximos capítulos serão detalhados os *loci* de ação da citricultura no poder Executivo Federal, bem como o próprio setor, e analisadas tais ações com base no referencial teórico descrito neste capítulo.

### 3 O SETOR CITRÍCOLA PAULISTA

Dado que o objetivo desta tese é analisar a estratégia dos grupos de interesse das grandes indústrias processadoras de suco de laranja para influenciar o Estado brasileiro na formulação de políticas de comércio internacional que beneficiem o setor entre 2001 e 2018, faz-se necessário conhecer a constituição e organização do setor. Desta maneira, embora não seja uma fruta originária do Brasil<sup>44</sup>, a partir do século XVI a laranja é introduzida no país, adaptando-se muito bem às condições climáticas de suas diversas regiões. Todavia, mesmo o cultivo da fruta sendo feito em todos os estados brasileiros, na década de 1920 surgiu um núcleo citrícola carioca que além de abastecer as “cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, [iniciaria] as exportações de laranjas para a Argentina, Inglaterra e alguns outros países europeus” (FAVA NEVES et al, 2010, p.12).

Como será visto adiante, a partir desse momento, esse núcleo citrícola voltado inicialmente para a venda no mercado interno e externo da fruta *in natura* seguiu o caminho geográfico do café indo para o Vale do Paraíba em 1940, para a região de Limeira e Araraquara em 1950, até chegar ao Norte e Nordeste do estado de São Paulo e ao Triângulo Mineiro, formando o *Citrus Belt* brasileiro, responsável por produzir 82,36% da laranja brasileira<sup>45</sup> (BOECHAT, 2013; FAVA NEVES et al, 2010; MAIA, 1992; OLIVEIRA; GASQUES, 2019; RODRIGUES, 1995). O que ocasionou, a partir de 1960, o surgimento de indústrias de suco de laranja concentrado e congelado “e outros produtos secundários, voltados para o mercado externo” (BOECHAT, 2015, p.79).

Atualmente, esse *Citrus Belt* engloba 350 cidades paulistas e mineiras, onde estão localizadas “12 mil fazendas que cultivam frutas cítricas” e ocupam em torno de 450 mil hectares, gerando “cerca de 200 mil empregos diretos e indiretos e [...] um PIB de US\$ 6,5 bilhões de dólares em todos os elos da sua cadeia produtiva” (FAVA NEVES; TROMBIN, 2017, p.11). PIB esse que em 2018 representou 1,7% do PIB agropecuário brasileiro e gerou uma participação de 0,9% nas exportações totais e de 2,48% nas exportações de produtos manufaturados<sup>46</sup> do Brasil (BRASIL, 2019a; 2019b). Embora os números não sejam exorbitantes, segundo Silva et al (2018), entre 1999 e 2014, o suco de laranja foi o setor

<sup>44</sup> A laranja é uma fruta originária das regiões da Indochina e sul da China no continente asiático, sendo introduzida no continente americano com as Grandes Navegações dos séculos XV e XVI (PASSOS, 1990).

<sup>45</sup> O estado de São Paulo produz 76,61% das laranjas do país e o estado de Minas Gerais, 5,45%. Na sequência, destaca-se a produção do Paraná (4,99%), Bahia (3,81%), Sergipe (2,41%), Rio Grande do Sul (2,04%), e Pará (1,64%) (OLIVEIRA; GASQUES, 2019).

<sup>46</sup> Porcentagens referentes a somatória do suco de laranja concentrado e congelado (0,37% das exportações totais e 1,02% das exportações de produtos manufaturados) e do suco de laranja não congelado (0,53% das exportações totais e 1,46% das exportações de produtos manufaturados) (BRASIL, 2019b).



agropecuário mais competitivo do país ao apresentar maior vantagem comparativa em decorrência de seu volume de exportação ser em média 131.376,85 vezes superior a seu volume de importações<sup>47</sup>. Isso porque, o *Citrus Belt* brasileiro destaca-se por sua produção e comercialização de suco de laranja globalmente: entre as safras de 2012/13 a 2016/17<sup>48</sup>, o Brasil foi o responsável pela produção de 34% das laranjas e 56% do suco de laranja do mundo (FAVA NEVES; TROMBIN, 2017).

Para que o Brasil conseguisse alcançar e manter tal posição no mercado internacional dessa commodity foi (e ainda é) necessário superar problemas patológicos, como será detalhado adiante, acarretando o uso de alta tecnologia (antes, dentro e após as porteiras) e no desenvolvimento de infraestrutura logística para o setor (com o uso de caminhões-tanque refrigerados e de terminais portuários e navios próprios). Por outro lado, as condições naturais do país (climáticas e geográficas) possibilitam a produção durante todo o ano, o que, em conjunto com custos de produção mais baixos (em comparação aos concorrentes), promoveram o aumento no número de pomares com a diminuição da área plantada e a reconhecida qualidade do produto, consolidando, de seus anos iniciais até hoje, uma maior competitividade em sua cadeia produtiva em relação ao produto estadunidense – seu principal concorrente (CHADDAD, 2017; FAVA NEVES et al, 2010).

Também contribuiu para a posição de liderança brasileira global o portfólio de investimentos políticos do setor, que, desde sua consolidação nos anos 1970, tem utilizado os diversos canais disponíveis para apresentar suas demandas ao governo. Tal relacionamento tem auxiliado especialmente as grandes indústrias citrícolas em conseguir manter mercados abertos e diminuir barreiras protecionistas, oriundas, muitas vezes, devido às quebras de safra na Flórida<sup>49</sup>. Quebras de safra estas que, conforme será abordado neste capítulo, levaram ao surgimento e à organização da indústria de suco de laranja no Brasil (CHADDAD, 2017; RODRIGUES, 1995). Deste modo, o complexo citrícola brasileiro é marcado pela separação nítida entre propriedade industrial e propriedade fundiária e por ser, desde o início, uma atividade de alto risco, já que antes mesmo do surgimento das indústrias processadoras o preço era influenciado pela cotação internacional e pela oferta e procura doméstica (RODRIGUES, 1995).

<sup>47</sup> Silva et al (2018) analisaram a Taxa de Cobertura das Importações (TC), o Comércio Intraindústria (CII) e a Concentração Setorial das Exportações (ICS) da Soja e derivados; Suco de laranja; Fumo; Frango; Carne bovina; Carne suína; Açúcar; Café; e Madeira. O suco de laranja apresenta destaque quanto à “taxa de cobertura das importações (TC) [que] indica quantas vezes o volume das exportações do setor i está cobrindo seu volume de importação” (SILVA ET AL, 2018, p.393-4).

<sup>48</sup> O ano safra da laranja vai de julho do ano corrente a junho do ano seguinte.

<sup>49</sup> O estado da Flórida nos Estados Unidos é o principal produtor de laranjas e suco de laranja no país, constituindo-se no *Citrus Belt* estadunidense.

Portanto, o complexo citrícola brasileiro além de relevância internacional possui diversas nuances em seu funcionamento: a volatilidade dos preços da caixa de laranja tem expulsado um número expressivo de citricultores ao mesmo tempo em que a produção de laranja atinge níveis recordes. Em razão disso, uma disputa tem sido travada dentro da cadeia, mobilizando até mesmo os tomadores de decisão política. Todavia, os diferentes atores citrícolas desejam manter elevadas as vendas do suco de laranja no exterior e mais uma vez os tomadores de decisão política são mobilizados pelo setor.

Nesta perspectiva, o presente capítulo aponta as nuances intrassetoriais existentes e mostra como os atores citrícolas têm procurado superar suas divergências: geralmente, pelo uso de suas associações de representação de interesses, as quais são exemplos dos grupos privilegiados descritos por Olson (2011). Para tanto, o capítulo descreve os eventos e causalidades ao longo do tempo na organização da cadeia citrícola, especialmente das grandes indústrias, e testa a teoria de Olson (2011). Assim, primeiramente é apresentado um histórico sobre o setor com foco na constituição das indústrias e das crises enfrentadas. Na sequência, é feito um resumo acerca do conflito mais marcante do complexo, o preço da caixa de laranja, e por fim, é mostrado o desenvolvimento e atuação das associações de representação de interesses das grandes indústrias da citricultura brasileira.

### **3.1 Surgimento, desenvolvimento e consolidação do setor**

O processo de consolidação da citricultura brasileira foi marcado por um movimento geográfico (de leste a oeste), de crises econômicas e fitossanitárias e de concentração (fundiária e de capital) (BORGES; COSTA, 2005/2006; RODRIGUES, 1995). Desde o início do cultivo da laranja ao surgimento da indústria processadora em São Paulo, os citricultores tiveram que buscar recursos privados e investir em tecnologia para alcançar a atual proeminência no mercado mundial. Borges e Costa (2005/2006, p. 102) propõem uma periodização de quatro momentos para a citricultura paulista<sup>50</sup>: “1) do início do século XX até o final da década de 20 desse século; 2) a partir da década de 30 até o início da década de 60; 3) de 1963 ao final dos anos 80; 4) da década de 90 até o momento presente”, as quais serão detalhadas a seguir enfatizando os aspectos ressaltados anteriormente.

---

<sup>50</sup> Paulillo, Almeida e Mello (2009, p.11) não consideram o momento de formação dos pomares e da venda da fruta *in natura*, focando no processo de constituição da rede política da agroindústria citrícola brasileira, a qual ocorreu em 3 fases: “1) a regulação estatal e a constituição de um complexo agroindustrial localizado no estado de São Paulo (anos 60 e 70); 2) a constituição de uma rede política contratual e mais coesa (anos 80) e 3) o estabelecimento da crise organizacional pautada no rompimento do contrato-padrão (a partir de 1991)”. Não nos parece que essas classificações sejam excludentes ou contraditórias.

### 3.1.1 Início do século XX até o final da década de 1920

Esse período foi marcado pela origem dos pomares, por condições favoráveis e pelo apoio do governo estadual. Ainda no século XIX o Brasil começa a exportar a fruta *in natura* proveniente da região de Itaboraí, no Rio de Janeiro, para os países da Bacia do Prata. Contudo, barreiras comerciais foram impostas por esses países, o que foi solucionado em 1909 pelo Estado brasileiro. Assim, as produções tanto do Rio de Janeiro quanto da região de Limeira, em São Paulo, foram beneficiadas. (BORGES; COSTA, 2005/2006)

Além das exportações, a demanda interna também aumentou e “a citricultura cresceu no interior de São Paulo, utilizando as estruturas produtiva, financeira e comercial e a oferta de mão-de-obra, provenientes da cafeicultura” (BORGES; COSTA, 2005/2006, p.103). O que possibilitou a exportação para a Europa em 1926 e levou o governo estadual paulista a criar o Serviço de Citricultura (1927) e as Estações Experimentais de Limeira<sup>51</sup> e Sorocaba (1928). (BORGES; COSTA, 2005/2006)

### 3.1.2 De 1930 ao início da década de 1960

De forma geral, o período é marcado pela dinamicidade da venda da fruta *in natura* doméstica e internacionalmente (Estados Unidos, Espanha e Bélgica), com a adoção de novas técnicas para o transporte da fruta, como “caixas especiais, [...] barcos com câmaras frigoríficas e cuidados especiais nos portos” (BORGES; COSTA, 2005/2006, p.105). Gerando um crescimento da atividade, mesmo com a crise de 1929. Contudo, entre 1940 e 1950 ocorrem crises econômicas, fruto da 2ª Guerra Mundial, e fitossanitária, devido à contaminação das árvores com a “tristeza”<sup>52</sup>, e a tentativa do governo paulista de estabelecimento de preço mínimo para a caixa da fruta para superar esses problemas.

Borges e Costa (2007) e Paulillo (2006) destacam que em 1945 foi inaugurada a primeira fábrica de suco não concentrado, apesar de até 1957 o Rio de Janeiro ainda ser o

---

<sup>51</sup> “Atualmente Centro APTA Citros Sylvio Moreira, situado em Cordeirópolis-SP” (BORGES; COSTA, 2005/2006, p.104).

<sup>52</sup> Doença viral que causa a desnutrição da planta infectada, dizimando-a rapidamente e que está “presente nas principais regiões produtoras de citros do mundo [sendo] primeiro observada na África do Sul, foi introduzida no Brasil em 1937” (BARBOSA; RODRIGUES, 2014), atacando fortemente os pomares brasileiros até 1950. “A ‘tristeza’ foi uma doença [...] destruiu 63% dos pés em produção e cerca de 78% dos pés novos, matando 12 milhões de árvores” (VIEIRA, 2006, p.277). Somente após pesquisas para desenvolver variedades mais produtivas e resistentes à tristeza, realizadas pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), Instituto Agrônomo (IA) e Instituto Biológico, ocorre uma potencialização da produção de laranja no estado de São Paulo nos anos 1950. (BORGES; COSTA, 2005/2006; FAVA NEVES et al, 2010; RODRIGUES, 1995).

maior produtor nacional de laranjas. A mudança de qual seria o principal estado produtor de laranjas no Brasil ocorreu após Carl Fischer (fundador do futuro Grupo Fischer, proprietário da Citrosuco Paulista S/A), José Cutrale Junior (fundador da futura Sucocitricos Cutrale Ltda.) e Edmond Van Parys iniciarem o cultivo da fruta ao longo da década de 1950 no interior de São Paulo. Com a laranja sendo a cultura que apresentava maior receita por hectare em 1959, a geada da Flórida de 1962, o aumento na demanda por alimentos enlatados e superados os problemas fitossanitários, firmas que exportavam laranja *in natura* e citricultores brasileiros investiram no processamento da fruta no Brasil. O que possibilitou a inauguração em 1962<sup>53</sup> da primeira fábrica de suco concentrado no país, a Companhia Mineira de Conservas (em Bebedouro), com o auxílio de especialistas estadunidenses (BORGES; COSTA, 2005/2006, 2007; PAULILLO, 2006; RODRIGUES, 1995). Na sequência outras indústrias processadoras seriam criadas ao longo dos anos 1960, levando ao período de formação e consolidação dessa agroindústria.

### 3.1.3 De 1963 ao final da década de 1980

A década de 1960 marca o momento de formação com capital próprio do setor (nacional e estrangeiro), mas com incentivos fiscais e creditícios do Estado. Isso porque após o início das atividades da Companhia Mineira de Conservas, seriam inauguradas em 1963, a Sucos Naturais S/A (Suconasa S/A) da Toddy do Brasil (em Araraquara)<sup>54</sup>; em 1964, a Citrosuco Paulista (Citrosuco) do grupo Eckes em sociedade com Carl Fischer (em Matão), e a Citrobrasil de Edmond Van Parys (em Bebedouro). Outras indústrias processadoras surgiram na década de 1960 e as primeiras fusões e aquisições aconteceram: a Suconasa S/A foi comprada por José Cutrale, tornando-se Sucocitros Cutrale (Cutrale); e o grupo Sanderson adquiriu 50% das ações da Companhia Mineira de Conservas. (BORGES; COSTA, 2007; MAIA, 1992; PAULILLO, 2006; RODRIGUES, 1995)

Já a década de 1970 foi um momento de aumento na produção de laranjas e de suco e na exportação do suco, ao mesmo tempo, foi um momento de crises econômica e fitossanitária, as quais ocasionaram mudanças na forma de representação de produtores e

<sup>53</sup> Conforme apontado por Borges e Costa (2007), há divergências sobre as datas de instalação e início da produção de muitas empresas processadoras. Acerca da primeira fábrica de suco de laranja concentrado no Brasil, Chaddad (2017) e Fava Neves et al (2010) apontam que em 1959 foi a instalação da fábrica. Já Borges e Costa (2007) assinalam 1962 como ano de instalação. Maia (1992), Paulillo (2006) e Rodrigues (1995) apontam 1962 como o ano de criação e funcionamento. Desse modo, será utilizada a data de maior incidência.

<sup>54</sup> De acordo com Maia (1992, p.40), a Suconasa S/A traz um novo conceito aliado à tecnologia de que a “finalidade da laranja é ser matéria-prima de um produto industrial, o suco concentrado congelado”.

processadoras com a criação de associações de caráter privado específicas para o setor. Nesse sentido, os anos 1970 foram uma década fundamental para a conformação do complexo, tanto em suas relações intra (concentração decorrente de fusões e aquisições entre as indústrias e conflitos entre indústrias e citricultores) quanto extrassetoriais (relações com o poder público federal e estadual). (BORGES; COSTA, 2007; MAIA, 1992; PAULILLO, 2006)

Todavia, de acordo com Rodrigues (1995), o choque do petróleo de 1973 arrastou a citricultura para uma crise econômica entre 1974 e 1976. Com a queda na exportação do suco, as indústrias iniciam um processo de centralização de capital, que marcaria sua relação com os citricultores, e em poucos anos levaria à formação dos grandes grupos citrícolas, pois Cutrale e Citrosuco eram as empresas com maiores recursos para enfrentar a crise econômica. Isso porque, antes da crise, em 1970, a “Citrosuco e a Cutrale já [controlavam] mais de 60% da capacidade de processamento cítrico nacional” (PAULILLO, 2006, p.75)<sup>55</sup>.

Como estratégia para enfrentar a crise de 1974, Cutrale e outras indústrias<sup>56</sup> elaboram um documento requerendo que as cotas máximas de exportação de cada indústria estabelecidas pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX) seguissem uma nova política de preços, capaz de “remunerar tanto a indústria quanto os próprios citricultores” (CARVALHO, 2015, p.80). O documento foi entregue em julho de 1974 aos ministros que compunham o Conselho da CACEX (CARVALHO, 2015). A Citrosuco, que não assinou o documento, preferiu praticar dumping ao vender a tonelada de suco abaixo do exigido pela CACEX, sendo proibida pelo governo brasileiro de exportar.

A ação da Citrosuco gerou um excedente de fruta nos pomares, agravando a crise para o setor, favorecendo a atuação de destaque da Cutrale e a falência de uma indústria relevante (a Sanderson S.A.). Na tentativa de atenuar a crise, o governo brasileiro cria em março de 1975 o Comitê de Exportação de Sucos Cítricos dentro da CACEX, encarregado de definir um preço mínimo para a caixa da laranja e uma cota máxima de exportação, do qual participavam representantes do Ministério da Agricultura (MAPA), da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo (FAESP), citricultores e industriais. Com o Comitê na CACEX e um oferecimento de incentivos fiscais e creditícios para exportação e replantio, o Estado incrementou sua intervenção no setor em relação à década anterior. (BORGES; COSTA, 2007; MAIA, 1992; PAULILLO, 2006)

---

<sup>55</sup> Segundo Rodrigues (1995), Cutrale e Citrosuco, que tinham cada uma 6 extratoras de suco de laranja na década de 1960, contavam com 84 e 70 extratoras, respectivamente, em 1974/75, enquanto as outras indústrias tinham entre 20 e 30 extratoras cada. A década de 1970 também marca a aproximação entre as duas empresas.

<sup>56</sup> Avante, Citrobrasil, Sucorrico, Citral e Tropisuco.

Por sua vez, em 1975, o governo paulista assume a gestão da Sanderson, que passa a se chamar Frutesp S.A. Em 1979, a Frutesp é vendida para a Cooperativa dos Cafeicultores e Citricultores de São Paulo (COOPERCITRUS), o que alteraria a correlação de forças entre citricultores e indústrias (pelo menos durante a existência da Frutesp-COOPERCITRUS), devido à Cooperativa cobrar somente os custos operacionais dos cooperados<sup>57</sup>. Porém, a instabilidade se manteve e muitos pomares foram vendidos para indústrias processadoras que conseguiram se manter no período, entre as quais a Cutrale. O processo de fusões e aquisições também continuou e em 1977 a Cutrale e a Citrosuco assumiram o controle de três indústrias menores e a Citrosuco comprou uma quarta indústria por meio de uma holding<sup>58</sup>. (BORGES; COSTA, 2007; PAULILLO, 2006).

Simultaneamente aos processos de fusões e aquisições e surgimento de novas indústrias processadoras e a crise econômica, um problema fitossanitário avançava desde os anos 1960, o cancro cítrico<sup>59</sup>. Desde a década de 1950, o governo paulista procurou soluções, demarcando áreas próprias (permitidas) e impróprias (não permitidas) para pomares de laranja – o que ajudou na concentração da produção e na mudança geográfica do estabelecimento dos pomares (em direção ao norte paulista). Apesar dessa medida, a doença continuava espalhando-se e alcançava outros estados, então, na tentativa de conter os focos da doença, o governo federal lança a “Campanha Nacional Contra o Cancro Cítrico” (CANECC), em dezembro de 1974. (MAIA, 1992; RODRIGUES, 1995).

Na CANECC participaram o governo federal, via representante do MAPA, representantes das secretarias de agriculturas estaduais, bem como “[u]m representante dos produtores citrícolas” (BRASIL, 1974). Dessa forma, o Estado estimula a formação de uma associação que reunisse citricultores e indústrias, a qual deveria servir para a participação na CANECC e nas reuniões da CACEX. Entretanto, em junho de 1974, os citricultores reunidos na Estação Experimental de Limeira já tinham fundado a Associação Paulista de Citricultores (Associtrus) para o combate do cancro cítrico (RODRIGUES, 1995). Apesar do estímulo governamental para que se formasse uma única associação, em dezembro de 1974 é fundada a Associação Brasileira da Indústria de Suco Cítricos (Abrassucos), marcando o início do papel

---

<sup>57</sup> A fórmula de cálculo da caixa de laranja adotado pela Frutesp não descontava a margem de lucro, assim, o valor pago pela caixa de laranja aos fornecedores da Frutesp era em média 85 centavos de dólares superior, além da distribuição de 50% dos lucros da indústria (ALMEIDA; PAULILLO, 2006; CARVALHO, 2015).

<sup>58</sup> Essa holding recebeu o nome de Sucorrico (MAIA, 1992).

<sup>59</sup> Doença bacteriana considerada uma praga quarentenária de alerta máximo em decorrência de seu potencial destrutivo e de sua rápida disseminação. O primeiro registro dessa doença no estado de São Paulo é de 1957, em Presidente Prudente. Desde então, espalhou-se para o resto do estado e para os estados de Paraná, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. (REIS, 2008).

de empreendedor político das associações das grandes indústrias e do uso dos canais formais de relacionamento entre estas indústrias e o poder público via associações.

Por fim, na década de 1980 a citricultura brasileira alcança o quase monopólio global na produção de suco de laranja e uma nova forma de contrato de compra da laranja (o “contrato-padrão”)<sup>60</sup> é utilizada sem a participação ou mediação do Estado federal. De acordo com Maia (1992), da safra de 1970/71 até a safra de 1989/90 houve um aumento de 2.079% na exportação do suco, que passou de 44 mil toneladas no início de 1970 e para 959 mil toneladas no final de 1980. Isso foi possível devido ao incremento no número de máquinas extratoras de suco das indústrias paulistas, que em 1970 eram 76 e em 1980 eram 510 (FAVA NEVES et al, 2010). Também houve melhora na tecnologia empregada com a inovação no transporte do suco realizada pela Cargill, seguida pelas outras indústrias de grande porte<sup>61</sup>, e na inovação da planta industrial com a substituição das “convencionais caldeiras a óleo por caldeiras movidas a bagaço de cana-de-açúcar” (PAULILLO, 2006, p.91).

O quase monopólio global brasileiro foi possibilitado pela sequência de geadas que afetaram a produção da Flórida – 1981, 1983, 1985 e 1989. Com a produção estadunidense prejudicada, o suco de laranja concentrado congelado brasileiro ganhou espaço no mercado internacional e o país transformou-se no maior produtor de laranjas e suco de laranja do mundo. Assim, apesar da situação econômica do Brasil na década de 1980, o setor citrícola cresceu e manteve sua dinamicidade e mesmo nível de investimentos, fomentando sua autorregulação. O que se refletiu no surgimento de novas indústrias e nos processos de fusões e aquisições, liderados pela Citrosuco, pela Cutrale e pela Louis Dreyfus *Company*. (BORGES; COSTA, 2007; MAIA, 1992; PAULILLO, 2006)

Todavia, com a crise econômica brasileira da década de 1980, o oferecimento de créditos a juros negativos pelo governo federal se encerra em 1983, momento em que o MAPA cria a Comissão Consultiva de Citrus (COMCITRUS), objetivando coordenar a política citrícola (MAIA, 1992). Entretanto, a COMCITRUS não obtivera resultados e o poder público reduz sua atuação às “áreas fiscal (incentivos fiscais, facilidades para exportação etc.), de comércio (barreiras tarifária e não-tarifária), de pesquisa e de informação ao produtor” (PAULILLO, 2006, p.84).

---

<sup>60</sup> Ou contrato de participação (MAIA, 1992; RODRIGUES, 1998), atrelava “o preço da caixa da laranja à média anual do preço de mercado registrado pela Bolsa de Valores de Nova Iorque. Assim, os produtores poderiam participar das oscilações dos preços decorrentes das geadas da Flórida” (BORGES; COSTA, 2005/2006, p. 112). Este assunto será retomado na seção 3.2 deste capítulo.

<sup>61</sup> A Cargill decide substituir os “tradicionalis tambores de aço por caminhões-tanque e navios de carga a granel” (MAIA, 1992, p.50), gerando uma economia de “mais de US\$ 300 por tonelada de suco de laranja congelado transportado” (CARGILL, 2015).

Deste modo, com a indústria “se autofinanciando com adiantamentos por contrato de câmbio; tomando dinheiro no mercado financeiro internacional e internalizando dólares sem a venda de suco estabelecida” (PAULILLO, 2006, p.82), os citricultores passam “a reivindicar o pagamento das caixas de laranja (40,8 kg) com valores corrigidos ao dólar, daí a necessidade de um contrato-padrão, que foi estabelecido em 1986” (PAULILLO, 2006, p.82). Nesse sentido, o papel e atuação das associações de representação de interesses setoriais se fortaleceram nos anos 1980 com negociações constantes entre as associações dos citricultores e as associações da indústria, demonstrando o “amadurecimento do ambiente institucional citrícola” (PAULILLO, 2006, p.84).

### *3.1.4 Da década de 1990 até 2018*

A década de 1990 é principalmente marcada pela reestruturação do setor, devido mais uma vez a crises econômica e fitossanitária, o que leva à concentração e redução do número de indústrias, ao investimento das indústrias em pomares próprios, à queda na qualidade das frutas e ao aumento no conflito entre processadoras e citricultores sobre o preço da caixa de laranja decorrente do fim do contrato-padrão e da falta de consenso para estabelecimento de novo mecanismo. Tais consequências se estendem para as décadas iniciais do século XXI, somado ao retorno discreto da atuação do Estado em níveis federal e estadual: com a criação das Câmaras Setoriais da Citricultura na SAA-SP (em 1997) e no MAPA (em 2004).

Segundo Borges e Costa (2005/2006, p.113), no início dos anos 1990 “o mercado internacional de suco apontava para uma tendência de depressão” em decorrência da queda no preço da caixa de laranja, pois a queda na produção de laranjas esperada pela Flórida devido à geada de 1989 não ocorreu. Assim, houve uma oferta maior de laranja e de suco, gerando uma desvalorização no preço internacional do produto, que perdurou de 1992 a 2004, decorrente dos constantes excedentes das safras brasileiras e estadunidenses (BORGES; COSTA, 2005/2006; FAVA NEVES et al, 2010).

Soma-se a isso a mudança no contrato-padrão na safra 1989/90, que tornou obrigatória a venda da totalidade das frutas à indústria com quem o citricultor assinou o contrato. A partir desse momento o contrato-padrão continuaria a ser utilizado (formalmente até 1995), mas cada vez mais modificado ou abandonado por alguns, consolidando a assimetria entre citricultores e indústrias e a diminuição da atuação das associações dos citricultores. Com as mudanças no contrato-padrão ou seu abandono, os citricultores tiveram que se responsabilizar pelos tratos culturais, colheita, transporte e frete, acarretando aumento de custos e redução da



qualidade, principalmente para pomares de porte pequeno. As indústrias, por seu turno, investiram em pomares próprios. (BORGES; COSTA, 2005/2006; CARVALHO, 2015; MAIA, 1992)

Entretanto, a queda na qualidade das frutas auxiliou no ressurgimento do cancro cítrico e de outras doenças<sup>62</sup>. A Associação Brasileira dos Exportadores de Citrus (Abecitrus), sucessora da Abrassucos, ensaiou, em 1996, a criação de um programa de erradicação do cancro cítrico em parceria com o governo estadual e o Fundo de Defesa da Citricultura (Fundecitrus), porém, o programa não se efetivou e os focos da doença cresceram. Somente em 1999 o MAPA liberaria recursos para a erradicação das árvores infectadas e a legislação alterou-se no tocante à produção de mudas, visando melhorar a defesa sanitária das plantas. Já em 2004 o *greening*<sup>63</sup> apareceu pela primeira vez nos pomares paulistas. (BORGES; COSTA, 2005/2006; PAULILLO, 2006)

Com relação à concentração industrial no período, entre as diversas indústrias processadoras que entraram em operação merecem destaque a Citrovita, do grupo Votorantim, e a Cambuhy Citrus, do grupo Moreira Salles, ambas com atividades iniciadas em 1992. Ao mesmo tempo, os processos de compras e fusões continuam, e em 1993 a Louis Dreyfus *Company* adquiriu a Frutesp-Coopercitrus e em 1998 a Citrovita compra a Cambuhy Citrus, transformando-se na 3ª maior indústria do segmento. Desta forma, em 1995, Cutrale e Citrosuco “representam 52% do total da capacidade instalada industrial de citros” (PAULILLO, 2006, p.103) e 50,5% da concentração industrial do setor.

Em 2001, Cutrale e Citrosuco passam a deter 70,2% da capacidade de produção do setor, que juntas com Citrovita, Cargill e Coinbra (Louis Dreyfus *Company*)<sup>64</sup> formavam o 5C’s. Com a venda dos ativos citrícolas da Cargill para a Citrosuco e a Cutrale em 2004, as grandes indústrias se transformam nas 4C’s, utilizando desde 1994 a Abecitrus para representar seus interesses tanto perante o Estado brasileiro quanto nacional e internacionalmente. (BORGES; COSTA, 2007; FERNANDES; WELCH, 2013; RODRIGUES, 1995; PAULILLO et al, 2006). Assim, conforme será abordado adiante e nos

---

<sup>62</sup> Como a *Clorose Variiegada de Citros* (CVC), conhecida como “amarelinho”, uma doença bacteriana que prejudica o transporte de água e nutrientes da raiz as folhas, causando prejuízos aos frutos e à produção do pomar (FUNDECITRUS, 2019a); e a morte súbita dos citros (MSC), doença que mata repentinamente a planta. Quando isso não ocorre, os frutos podem ser consumidos, porém são menores. Identificada pela primeira vez em 2001, sua causa é ainda desconhecida, suspeita-se que seja uma variedade do vírus da tristeza. (FUNDECITRUS, 2019b)

<sup>63</sup> Uma doença de difícil controle, que ainda não possui um método de tratamento 100% eficaz e é tratada de forma diferente no Brasil (via nutrição dos pomares e retirada das árvores doentes) e nos Estados Unidos (somente via nutrição dos pomares).

<sup>64</sup> O grupo francês *Louis Dreyfus Company* reuniu a Frutesp e a Frutropic na Coinbra-Frutesp (ou apenas Coinbra) (CARVALHO, 2015; FAVA NEVES; JANK, 2006; PAULILLO; VIEIRA; ALMEIDA, 2006).

próximos capítulos, a atuação da Abecitrus como empreendedor político visou o atendimento das demandas das 5 e 4C's<sup>65</sup> em diversas arenas por meio de diferentes canais formais de interlocução entre empresariado e governo, apesar da concorrência entre as grandes indústrias processadoras de laranja paulistas reunidas na associação – em uma exemplificação da ação coletiva de grupos privilegiados proposta por Olson (2011).

Esta concorrência entre as indústrias se refletiu na busca por instalações na Flórida, o que ocasionaria reduzir custos para as vendas do suco nos Estados Unidos. Logo, no início dos anos 1990 a subsidiária brasileira da Cargill compra a *Procter & Gamble Citrus Hill*. Em 1993 a Coimbra-Frutesp compra a *Winter Gardens Coop.*; em 1996 a Cutrale comprou duas fábricas da *Minute Maid*, da Coca-Cola<sup>66</sup>; e em 1997 a Citrosuco comprou a fábrica da *Alcoma* (HART, 2004; TAVARES, 2006). “Ou seja, [entre as maiores] empresas que atuavam no Brasil somente a Citrovida não possuía instalações na Flórida” (GERALDELLO, 2015, p.75). É necessário ressaltar que as aquisições de instalações e pomares na Flórida continuou ao longo dos anos 2000 e “se nos anos 1990 as empresas brasileiras com atuação na Flórida controlavam de 45 a 50% do processamento, nos anos 2000 elas passaram a controlar 74% do processamento de suco de laranja” (GERALDELLO, 2015, p.75).

No Brasil, a concentração industrial e poder das 5C's levou à ação parlamentar na tentativa de auxiliar os citricultores e lhes proporcionar uma alternativa a esta situação. Em 1991 o deputado federal Nelson Marquezelli (PTB)<sup>67</sup> propôs o projeto nº 1051/91 que tornava obrigatória a inclusão do suco de laranja no cardápio da merenda escolar das escolas, quartéis e programas sociais, devido às “graves deficiências nutricionais de grande parte da população” (BRAMATTI; ALONSO, 1995). Porém, o projeto “era impositivo: determinava que só receberiam verbas da União para programas alimentares os Estados e municípios que incluíssem o suco na merenda. (BRAMATTI; ALONSO, 1995)<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> 5C's: Cargill, Citrosuco, Citrovida, Cutrale e Coimbra (Louis Dreyfus Company); 4C's: Citrosuco, Citrovida, Cutrale e Coimbra (Louis Dreyfus Company). Atualmente, a Louis Dreyfus Company não usa mais o nome Coimbra.

<sup>66</sup> Carvalho (2015, p.93) ressalta que em “2008 a Cutrale comprou na Europa uma nova processadora, fábrica Lara, na região sul de Portugal”.

<sup>67</sup> O deputado é citricultor e foi entre 1983 e 1985 presidente da Associtrus (RODRIGUES, 1995).

<sup>68</sup> Outros projetos de lei nessa direção foram propostos na Assembleia Legislativa de São Paulo. Ainda em 1991 os à época deputados estaduais Antônio Palocci (PT), Junji Abe (PDS), Luiz Azevedo (PT) e Jayme Gimenez (PMDB) propuseram o projeto nº 1034/91, apoiado pela FAESP, que tornava obrigatória a inclusão do suco de laranja no cardápio da merenda escolar das escolas do estado de São Paulo (RODRIGUES, 1995). Por sua vez, em 1995, o ex-deputado estadual José Baccarin (PT) propôs o projeto nº 0489/95 que obrigava a inclusão de laranja in natura ou em forma de suco na merenda escolar. Entretanto, ambos os projetos não entraram em vigência: o projeto de lei nº 1034/91 foi arquivado em 2011 e o projeto de lei nº 0489/05 foi rejeitado. Já em 1999, os “deputados estaduais paulistas Jose Zico Prado e Hamilton Pereira, do Partido dos Trabalhadores, apresentam um Projeto de Lei [...] que dispõe [sobre a] obrigatoriedade de as empresas de suco de laranja adquirirem dos produtores agrícolas [80%] da matéria-prima utilizada no processamento citrícola” (PAULILLO,

Além destes projetos, ainda completam o cenário do retorno discreto da atuação do Estado em níveis federal e estadual, no final do século XX e início do século XXI, a criação das Câmaras Setoriais (CS) da Citricultura na SAA-SP (em 1997) e no MAPA (em 2004), visando articular um diálogo entre citricultores e indústrias. Mas, mesmo com os “preços do suco concentrado de laranja no mercado internacional [atingindo] patamares elevadíssimos” (PAULILLO, 2006, p.105), devido à chegada do *greening* aos pomares da Flórida em 2005, e com investigações sobre a possível existência de um cartel das indústrias paulistas, o diálogo não aconteceu e os conflitos mantiveram-se. Cabe ainda destacar que em 2002 o governo brasileiro fez um pedido de consultas aos Estados Unidos na OMC sobre um imposto da Flórida aplicado às importações de suco brasileiro, objetivando melhorar a exportação do produto em uma ação de empreendedor político da Abecitrus, como o capítulo 6 retrata.

Deste modo, o cenário delineado no início dos anos 2000 parece ter-se acentuado ao longo da década e dos anos 2010: mais concentração industrial e indústrias com grandes pomares próprios, aumento no conflito entre processadoras e citricultores (os quais após esperar muitos anos para a conclusão de disputas e não receber indenizações compatíveis, e perder outras disputas na justiça brasileira, acionaram a justiça britânica<sup>69</sup>), crise financeira-econômica internacional, queda no consumo nos principais mercados (Estados Unidos e Europa), atuação mais direta do Estado federal (ação na OMC e divulgação do suco brasileiro em eventos internacionais) em conjunto com a sucessora da Abecitrus, a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (CitrusBr) (CHADDAD, 2017; FAVA NEVES; TROMBIN, 2017; NETTO, 2019; POR VALOR, 2019).

Também foi fato marcante da década de 2010 o relançamento da proposta de um novo modelo de contrato, o qual seria estabelecido pelo Conselho dos Produtores de Laranja e das Indústrias de Suco de Laranja (Consecitrus), cujas conversas iniciaram-se em 1998. O Consecitrus deveria servir como uma central de decisões políticas do setor e para regular os preços das caixas comercializadas entre produtores e indústrias, inspirado no modelo do

---

2006, p.104). Após um longo trâmite, este projeto de lei (nº 0816/1999) teve o veto do governador confirmado pela Assembleia em junho de 2015. Ainda em 1999, o deputado estadual Geraldo Vinholi (à época no PDT) apresentou o projeto de lei nº 0677/1999 “dispondo sobre a obrigatoriedade do suco de laranja no cardápio da merenda escolar. Isso representaria um adicional de consumo equivalente de 25 milhões de caixas (40,8 kg), cerca da metade do excedente de laranja do ano-safra 1999/2000” (PAULILLO, 2006, p.105). Contudo, apesar de ter recebido veto do relator, o projeto foi aprovado com a retirada do termo “obrigatório” e do prazo de 60 dias para o poder executivo regulamentar “as formas de aquisição da laranja” (SÃO PAULO, 1999; 2001).

<sup>69</sup> Segundo o presidente da Associtrus, “[r]esolvemos acionar os tribunais internacionais porque a Justiça no Brasil é muito lenta. Tem um grupo de produtores que entrou com uma ação em 2005 e o processo ainda está na primeira instância até hoje” (NARCIZO, 2019). Conforme será abordado, uma investigação de formação de cartel das grandes indústrias citrícolas tramitou por quase 20 anos e quando foi encerrada, considerou apenas um ano de cartel (1998) para o pagamento da indenização.

Conselho dos Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo (CONSECANA). Entretanto, em 2005 três das 4C's abandonam a Abecitrus, deixando a Cutrale sozinha na associação e nas discussões da CS no MAPA. No ano seguinte, a Abecitrus deixa a CS-MAPA e as conversas sobre o Consecitrus ficam mais difíceis. O assunto só seria retomado pelas indústrias após a aprovação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) acerca da fusão entre a Citrovita e a Citrosuco, em maio de 2010, pois o Consecitrus foi condição imposta para a fusão.

A empresa resultante da fusão entre duas das 4C's manteve o nome Citrosuco, nasceu com 25% do mercado mundial de suco e entre 40% e 45% da laranja processada no Brasil (PACHECO, 2010). Logo, as 4C's transformaram-se em 3C's (Citrosuco, Cutrale e Louis Dreyffus *Company*). Dessa forma, o processo de concentração industrial do setor que se iniciou com a crise dos anos 1970, avançou ao longo dos anos 1990 e 2000 e as grandes indústrias citrícolas aumentaram sua participação no mercado de suco, controlando mais de 90% da produção de um produto final sem diferenciação, o que tem gerado barreiras à entrada de novas empresas e possibilitado a concentração e fortalecimento das grandes indústrias.<sup>70</sup>

Em decorrência desse processo de concentração industrial, cujo quadro 3.1 compila o movimento das grandes indústrias, alterou-se o perfil da produção paulista de citros: 90% dos pomares tornaram-se de laranja, criou-se um “corredor citrícola” e houve um aumento no tamanho dos estabelecimentos produtores, diminuindo os custos operacionais (RODRIGUES, 1995). Segundo Fava Neves et al (2010), 21% das árvores do *Citrus Belt* brasileiro estão com 11 mil produtores de pequeno porte, que representam 87% dos citricultores; já os 1.496 produtores de médio porte (11% dos citricultores) estão com 32% das árvores, e somente 120 produtores, que representam 2%, têm pomares de grande porte, possuindo 47% das árvores. Na figura 3.1 é apresentada a distribuição geográfica dos pomares e das indústrias das 3C's.

---

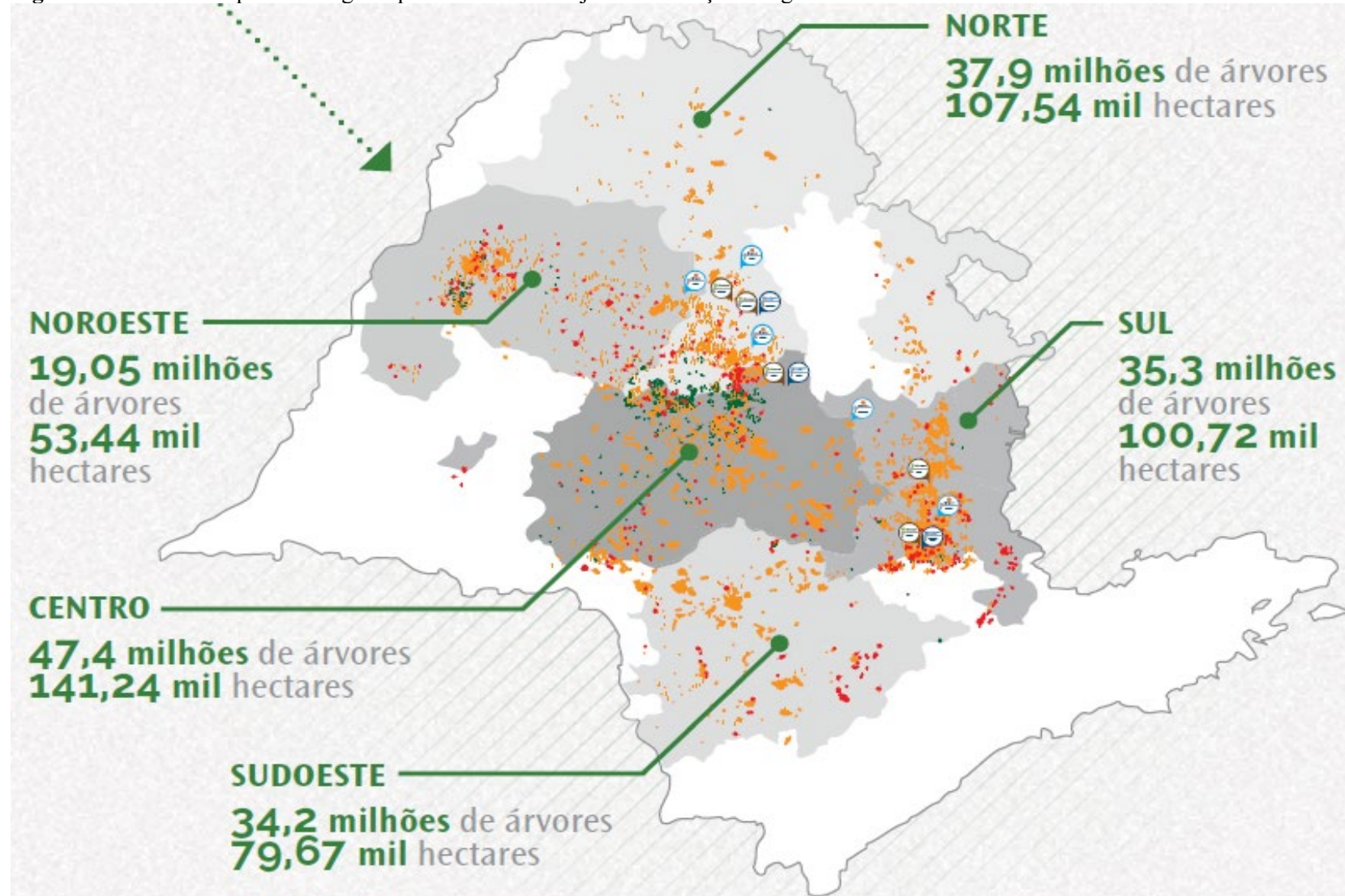
<sup>70</sup> Todavia, principalmente depois de 2005, pequenas indústrias têm ressurgido visando vender suco não congelado ao mercado brasileiro e internacional. As 3C's também vendem este tipo de suco e continuam dominando o mercado.

**Quadro 3.1.** Cronologia das grandes indústrias de suco de laranja paulistas

| Ano       | Indústria                                       | Acontecimento                                       |
|-----------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 1959-1962 | Companhia Mineira de Conservas                  | Instalação                                          |
| 1963      | Suconasa S/A                                    | Instalação                                          |
| 1964      | Citrosuco                                       | Instalação                                          |
| 1967      | Cutrale                                         | Compra totalidade da Suconasa S/A                   |
|           | Sanderson                                       | Compra 49% da Companhia Mineira de Conservas        |
| 1970      | Sanderson                                       | Compra totalidade da Companhia Mineira de Conservas |
| 1975      | Frutesp S.A                                     | Compra totalidade da Sanderson S.A                  |
| 1976      | Cargill                                         | Compra totalidade da Citrobrasil                    |
| 1977      | Sucorrico ( <i>holding</i> Cutrale e Citrosuco) | Citrosuco                                           |
|           |                                                 | Compra totalidade da Avante S.A                     |
|           |                                                 | Compra totalidade da Sucorrico                      |
|           |                                                 | Compra totalidade da Citral                         |
| 1979      | COOPERCITRUS                                    | Compra totalidade da Tropic                         |
| 1983      | Cutrale                                         | Compra totalidade da Frutesp                        |
|           |                                                 | Compra totalidade da Citrogiana                     |
| 1984      | Cutrale                                         | Compra algumas ações da Citrovale S/A               |
| 1985      | Cutrale                                         | Compra algumas ações da Bascitros                   |
| 1985      | Cutrale                                         | Compra algumas ações da Branco Peres Citrus S/A     |
| 1988      | Louis Dreyfus <i>Company</i>                    | Compra totalidade da Frutesp                        |
| 1990      | Cutrale                                         | Compra totalidade da Citrovale                      |
| 1992      | Citrovita                                       | Instalação                                          |
|           | Cambuhy                                         | Instalação                                          |
| 1993      | Louis Dreyfus <i>Company</i>                    | Compra totalidade da Frutesp-COOPERCITRUS           |
| 1998      | Citrovita                                       | Compra totalidade da Frutesp                        |
|           |                                                 | Compra totalidade da Cambuhy                        |
| 1998/99   | Cutrale                                         | Compra totalidade da Montecitrus                    |
| 2004      | Citrosuco e Cutrale                             | Passa a administrar a Branco Peres                  |
|           | Citrovita                                       | Compram todos os ativos citrícolas da Cargill       |
| 2010      | Citrosuco                                       | Compra totalidade da Sucorrico S.A.                 |
|           |                                                 | Fusão Citrosuco + Citrovita                         |

**Fonte:** elaboração própria com base em Borges e Costa (2007), CitrusBr (2015), Rodrigues (1995), Paulillo(2006).

Figura 3.1. *Citrus Belt* paulista: regiões produtoras de laranjas e localização das grandes indústrias



\*Os círculos azul claro, azul escuro e marrom representam, respectivamente, instalações industriais da Cutrale, da Louis Dreyfus e da Citrosuco.

Fonte: CitrusBr, 2016[?]

Com essa nova configuração industrial, os prognósticos dos citricultores tornam-se piores, pois “com o mercado mundial de suco em queda, as duas empresas poderão ser quase autossuficientes na produção de frutas, e vão comprar laranjas de produtores apenas para complementar” (PACHECO, 2010). Para o presidente da Associtrus, a compra das laranjas pelas grandes indústrias ocorre há décadas por meio de cartel denunciado ao CADE entre 1995 e 1999<sup>71</sup>. Investigação que se encerrou somente em fevereiro de 2018 com o reconhecimento das indústrias citrícolas da “participação nas condutas investigadas, se comprometeram a cessar a prática, a colaborar com as investigações e a pagar R\$ 301 milhões ao Fundo de Direitos Difusos” (ZOCCHIO, 2018). Com isso, o processo de cartel foi arquivado.

Ressalta-se que durante o período de investigação do CADE o setor industrial passou por uma nova configuração com o encerramento das atividades da Abecitrus em 2008 e a criação da CitrusBr em 2009, a qual entraria na CS do MAPA em 2010 e manteria canais formais de diálogo com o MRE. Conforme será visto adiante, ambas as associações industriais nasceram profissionalizadas, sendo fundamentais para a organização do setor e para busca ou manutenção de mercados, atuando como empreendedoras políticas ao tomar a frente de ações que têm potencial para beneficiar toda a citricultura. É nesse contexto que se inserem as disputas acerca do Consecitrus, cuja implementação passa a ser liderada a partir de 2010 pelas grandes indústrias, chegando até à não inclusão da Associtrus no primeiro estatuto (FRANCO, 2012).

Ao mesmo tempo em que ocorriam essas mudanças e disputas no Brasil, mundialmente, a citricultura entrava em uma crise, devido à crise financeira internacional de 2008, que juntamente com “novas bebidas mais baratas no mercado mundial [...] diminuiram o interesse do consumidor americano e europeu pelo suco de laranja” (FAVA NEVES et al, 2010, p.76). Isso porque, pouco antes, com a chegada do *greening* à Flórida e sua dispersão no estado em decorrência de diversos furacões na região entre 2004 e 2005, as safras estadunidenses diminuiram, deixando o produto mais caro no país. Logo, se entre 2005 e 2007 o suco atingiu preços internacionais elevados, beneficiando o setor no Brasil, em 2008 a exportação brasileira de suco de laranja caiu 15,4% (FAVA NEVES et al, 2010).

É nesse momento que novas ações do poder público para auxiliar o setor ocorreram na OMC com o pedido de consultas à aplicação de direitos antidumping ao suco brasileiro pelos

---

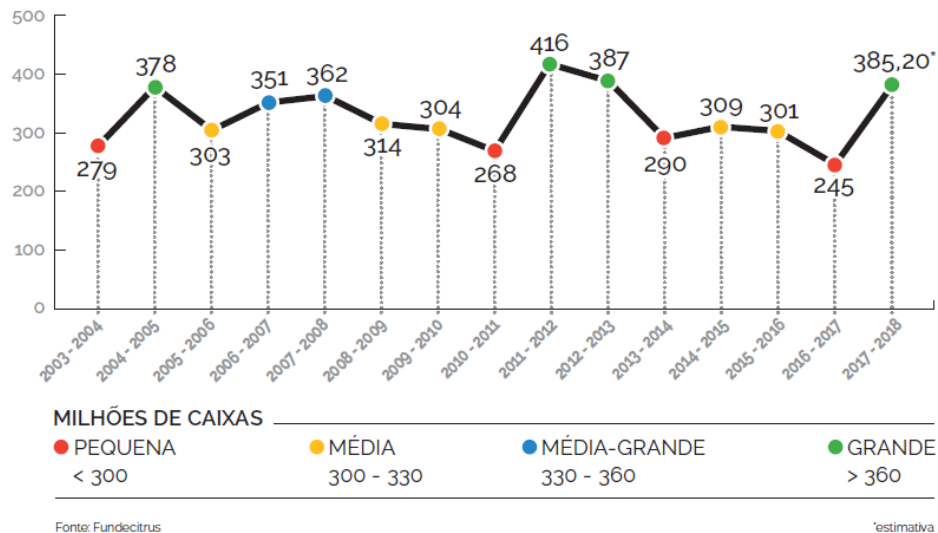
<sup>71</sup> Em entrevista, Viegas afirmou que “em 1995, a indústria do setor assinou um contrato de cartel, dividindo os produtores de laranjas para cada empresa. O documento [...] foi entregue à Secretaria de Direito Econômico (SDE) [...] e serviu de base para a ‘Operação Fanta’”, uma operação da Polícia Federal realizada em 2006 às sedes das indústrias acusadas (FROUFE, 2010).

Estados Unidos em 2008, o qual se transforma em painel em 2009. Todavia, mesmo com a vitória brasileira, o setor ainda enfrenta dificuldades: internacionalmente, a queda do consumo, que entre 2003 e 2016 caiu 18% (FAVA NEVES, TROMBIN, 2017), e a busca por novos mercados consumidores, notadamente países emergentes (NETTO, 2019); e domesticamente, a verticalização da produção, que gerou a “expulsão” de pequenos citricultores, e o oligopsônio industrial no qual as 3C’s controlam todo o setor.

Com relação ao problema internacional, a CitrusBr tem adotado algumas estratégias, que serão detalhadas ao longo da tese, mas que, em linhas gerais, englobam a parceria com pesquisadores para difundir os benefícios e combater mitos acerca do consumo de suco de laranja (que para muitos não seria saudável por conter açúcar); as diversas propagandas nos principais mercados consumidores europeus; e a tentativa de aumentar as vendas para a China (NETTO, 2019). Para tanto, a CitrusBr reuniu-se com os ministros da Agricultura e da Indústria, bem como buscou a APEX-Brasil e o MRE para auxiliar na promoção comercial do suco de laranja.

Já sobre os problemas nacionais, conforme procurou-se mostrar acerca da consolidação do setor no Brasil, a citricultura viveu uma expansão, apesar de crises pontuais entre 1988 e 2010. Período em que a produção de laranja no país aumentou 45%, enquanto em seu maior concorrente, os Estados Unidos, houve uma redução de 9%. Em relação ao suco, também houve aumento na produção brasileira (55%) e queda na estadunidense (11%). (FAVA NEVES et al, 2010). No período após 2010 essa dinâmica continua ocorrendo e a produção da Flórida que foi de 210,71 milhões de caixas de laranja em 2008/2009 passou para 92,2 milhões de caixas em 2017/2018 (UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 2018). Enquanto o Brasil vem registrando safras mais produtivas no período: todas acima de 240 milhões de caixas, conforme figura 3.2.



**Figura 3.2.** Histórico de produção de laranja (em milhões de caixas de 40,8 kg por safra)

**Fonte:** FAVA NEVES; TROMBIN (2017, p. 28).

Assim, a produção de laranja brasileira vem sendo maior que a demanda da indústria processadora de suco, como destacam Mendonça de Barros et al (2016) e Fava Neves e Trombin (2017). Isso porque as supersafras em 2012 e 2013 geraram os maiores estoques de suco já registrados, os quais demoraram três anos para serem diluídos (FAVA NEVES; TROMBIN, 2017). Para Fava Neves e Trombin (2017), caso ocorressem duas grandes safras na sequência, como esperava-se para 2017/2018 e 2018/2019, o setor seria fortemente impactado pois a demanda da indústria não absorveria esta produção de laranja. No entanto, enquanto a safra de 2017/2018 foi acima da expectativa apontada na figura 3.2, encerrando-se em 398,35 milhões de caixas colhidas, a safra de 2018/2019 foi pequena com 285,98 milhões de caixas colhidas (SAFRA DE..., 2019). Além disso, as exportações para os Estados Unidos caíram devido à recuperação da safra 2018/2019 na Flórida (UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 2019).

Todavia, cabe ressaltar que os prejuízos em relação às grandes safras brasileiras têm sido distribuídos ao longo da cadeia produtiva, pressionando citricultores menos eficientes a migrarem de cultura (BORGES; COSTA, 2005; FAVA NEVES et al, 2010). O que, conforme apontado por Boechat (2015), pode ser atribuído à falta de eficiência destes citricultores. Rodrigues (1995, p.70) já alertava acerca do discurso sobre “eficiência” colocado aos citricultores: as “indústrias não têm interferido diretamente na produção, mas têm estabelecido controle e diferenciação dos citricultores por meio de sua política de compras”, a qual oferece valores da caixa de laranja maiores para pomares próximos à instalação da indústria e com qualidade maior e oferece valores menores para pomares distantes, pequenos e com qualidade de fruta ruim. Nessa perspectiva, principalmente desde o fim do contrato-

padrão, o conflito entre indústrias e citricultores têm ficado restrito à determinação do preço da caixa de laranja, o qual será exposto na seção a seguir.

### **3.2 O principal conflito no setor e sua tentativa de solução: o preço da caixa da laranja e o Consecitrus**

Diversos autores que estudam a citricultura paulista apontam a forte integração vertical do complexo, que ocorre quando uma mesma empresa domina processos com tecnologias diferentes (como produção, processamento, distribuição, venda) tanto para frente (a jusante), quando produtores formam *pools*<sup>72</sup> e processam suas laranjas, quanto para trás (a montante), quando as indústrias processadoras formam seus pomares (AZEVEDO, 1997; BELIK; PAULILLO; VIAN, 2012; BOECHAT, 2015; BORGES; COSTA, 2007; CARVALHO, 2015; CASTILHO, 2006; DRAGONE, 2003; FAVA NEVES, 1995; FAVA NEVES; JANK, 2006; FERNANDES; WELCH, 2013; MANCINI, 2008; PAULILLO; ALMEIDA; MELLO, 2008; RODRIGUES, 1998; SOUZA FILHO, 2012; VIEIRA, 2003). Entretanto, a integração a montante tem sido mais frequente a partir dos anos 1980, incrementado o poder de barganha, o poder econômico e a assimetria de informações a favor das indústrias.

O que tem refletido (e é reflexo) no preço da caixa da laranja e ocasionado um embate entre as entidades representativas dos citricultores e das indústrias, bem como entre os próprios citricultores e as indústrias. Segundo Carvalho (2015), ao analisar os contratos firmados entre as safras de 1978/79 e 2011/12 é possível verificar mudanças, como “a inclusão, a não inclusão ou a exclusão de algumas cláusulas no desenho contratual, ao invés de melhorarem as relações entre as partes, aumentaram o número de ações oportunistas pelos agentes, inclusive culminando em diversas disputas judiciais”. (CARVALHO, 2015, p.204).

Entre as safras de 1978/79 a 1985/86 foi estabelecido o primeiro modelo de contrato formal, o “contrato a preço fixo”, que, como o nome sugere, estabelecia um preço fixo para a caixa de laranja definido com a intermediação da CACEX em moeda nacional sem sofrer influência do preço do suco (CARVALHO, 2015; MAIA, 1992). Os “citricultores questionavam os valores, tendo como argumento o fato de que só a indústria se favorecia com as elevações momentâneas da cotação do suco no mercado internacional, geralmente causadas

---

<sup>72</sup> “‘Pool’ são associações de produtores que se unem para adquirir maior poder de negociação no mercado. Na citricultura paulista não são comumente encontradas” (DRAGONE, 2003, p.51). Um exemplo é o *pool* de citricultores Montecitrus que em 1993 constituiu uma *joint-venture* com a Cambuhy Citrus por meio “do arrendamento de parte da capacidade instalada da empresa (*toll processing*)” (CARVALHO, 2015, p.85).

pela ocorrência de geadas na Flórida” (MAIA, 1992, p.05). Por outro lado, a indústria processadora se responsabilizava pela pulverização, colheita e transporte e não havia um padrão de qualidade da fruta definido, garantindo baixa assimetria de informações (CARVALHO, 2015).

Já entre as safras de 1986/87 a 1994/95, conforme apontado na seção 3.1, o preço da caixa de laranja foi estabelecido pelo contrato-padrão/contrato de participação por meio do qual o preço da caixa de laranja tornou-se variável ao ser atrelado à cotação internacional do suco. Dado que a moeda utilizada era o dólar médio, os citricultores passaram a acompanhar mais as oscilações do preço do suco no mercado internacional, gerando maior transparência na determinação do preço da caixa de laranja e possibilitando relações mais paritárias entre industriais e citricultores (MAIA, 1992)<sup>73</sup>. Entretanto, para Carvalho (2015), a assimetria na divisão de riscos e incertezas transacionais tornou-se alta, sendo os citricultores os responsáveis por arcar integralmente com os riscos e incertezas do processo de plantação. Além da indústria passar para o citricultor a responsabilidade pela pulverização e estabelecer um grau Brix<sup>74</sup> para garantir a sanidade e qualidade das frutas (CARVALHO, 2015).

Com o fim do contrato-padrão, a indústria aproveitou a fase de desregulação do setor, repassou “os encargos de fretes e custos da colheita para os produtores” (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007, p.13) e adicionou uma exigência de carência de pesticidas à qualidade da laranja (CARVALHO, 2015). Os contratos incorporaram diversos adendos, elevando o risco de quebra de contrato por parte da indústria, a qual ampliou “suas estratégias de negociação de matérias-primas e seu poder de barganha, além do que, criou elevadas discrepâncias na adoção do preço da caixa de laranja, [ora] utilizando preços fixos, [ora] uma fórmula simples de cálculo do preço da caixa” (CARVALHO, 2015, p.213). Desse modo, entre as safras de 1995/96 a 2011/12 a venda da laranja foi estabelecida pelos “contratos específicos ou idiossincráticos” (CARVALHO, 2015).

Por meio do novo tipo de contrato, a indústria pode negociar diretamente com cada citricultor, atendendo uma demanda antiga de parte dos produtores que não queria a representação das associações existentes, e permitindo que a indústria estabelecesse suas próprias cláusulas contratuais (CARVALHO, 2015; PAULILLO, 2006). Assim, os contratos específicos possibilitaram e facilitaram o processo de concentração e verticalização industrial

---

<sup>73</sup> Maia (1992, p.150) calcula que “o setor citrícola poderia ter um ganho adicional de US\$439 milhões de dólares se o ‘Contrato de Participação’ estivesse adotado no período de 1980/81 a 1986/87”.

<sup>74</sup> O grau Brix “é a medida total de sólidos solúveis, que se constituem de açúcares, no suco da fruta” (TAVARES, 2006, p.76) e tornou-se “fator determinante no estabelecimento de vocação de uma região citrícola” (FAVA NEVES et al, 2010, p.34).

dos anos 1990 e a drástica redução no número de citricultores: estima-se que durante a década de 1990 mais de 2.500 citricultores deixaram ou reduziram sua atuação na atividade (RODRIGUES, 1998) e que entre 1985 e 2009 o número de citricultores que abandonaram a cultura foi de 9.212 (BOECHAT, 2015). Todavia, para Viegas (2009, p.2), os números podem ser maiores, pois “[s]ó no Estado de São Paulo, desde a década de 90, mais de 20 mil citricultores foram obrigados a abandonar o setor [...]”.

Desse modo, com os contratos sendo negociados individualmente e as supersafras do final da década de 1990, muitos citricultores entre 1997 e 1999 se submeteram a contratos “extremamente desfavoráveis, inclusive com acordos bilaterais com preços abaixo dos praticados uma década antes” (CARVALHO, 2015, p.220). Assim, para Fava Neves e Jank (2006) foram os produtores “sem contrato” que abandonaram a atividade na safra 1999/2000. Essas diversas dinâmicas ocorrendo ao mesmo tempo “ampliaram ainda mais poder de barganha sobre o preço da caixa de laranja da indústria” (CARVALHO, 2015, p.220), acarretando a denúncia de cartel contra as indústrias que teriam se unido e rompido os contratos com os citricultores sem colher as laranjas e que levaria à Operação Fanta em 2006 (FAVA NEVES; JANK, 2006).

Percebe-se assim que os contratos realizados entre 1995 e 2012 foram orientados pelo poder de barganha, o que tornou mais lucrativo para os citricultores à venda *in natura* do que a venda à indústria: em 2011, a indústria pagou entre R\$ 7,00 e R\$ 8,00 a caixa, valor insuficiente para cobrir os custos de produção que giravam em torno de R\$ 11,00 (O JORNAL, 2011). Embora os valores pagos pela indústria aos citricultores pela caixa de laranja tenha subido a partir de julho de 2014 e esteja oscilando entre 16 e 26 reais desde maio de 2016, o valor pago para a venda *in natura* foi superior em 92,3% dos meses entre janeiro de 2014 a maio de 2019, chegando até a 43,91 reais (UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURAL, 2019). Contudo, o mercado *in natura* é limitado e sofre com a alta perecibilidade da laranja (CARVALHO, 2015).

Assim, na tentativa de auxiliar a produção de laranjas, foi incluído pela primeira vez no Plano Agrícola e Pecuário 2011/2012 do MAPA uma linha especial de crédito (LEC) para a citricultura, que disponibilizou R\$ 300 milhões para auxiliar a indústria e as cooperativas na estocagem do suco (AGUIAR; RIBEIRO; TORRES, 2011). Esperava-se que com a chamada “LEC da Laranja” houvesse uma redução na flutuação dos preços do produto, permitindo uma melhor remuneração aos citricultores (AGUIAR; RIBEIRO; TORRES, 2011). Todavia, do total disponibilizado, R\$ 245 milhões foram destinados às indústrias em decorrência da supersafra de 2011/12 (INDÚSTRIAS TOMARAM..., 2011). Logo, na tentativa de alterar

esse cenário, os citricultores, além de lembrar dos tempos áureos do contrato-padrão, perseguiram a implantação de novo tipo de contrato.

Conforme exposto anteriormente, em 1998 ocorrem as primeiras conversas para formar o Consecitrus, porém, somente após a fusão da Citrosuco com a Citrovita o assunto recebe real atenção da indústria, já que foi a condição imposta para aprovação da fusão pelo CADE. Nesta perspectiva, o Consecitrus poderia “[...] criar um ambiente de ganhos compartilhados como na época do CACEX, definindo regras claras e transparentes para que haja novamente prosperidade e crescimento na citricultura paulista e mineira” (CARVALHO, 2015, p.195). Assim, o Consecitrus serviria para diminuir a volatilidade dos preços da caixa de laranja.

Para a viabilização do mecanismo de estabelecimento de preços, as indústrias deveriam informar seus custos médios reais de produção industrial, logística, distribuição internacional e de venda, os quais deveriam ser deduzidos do preço de venda internacional, trazendo transparência ao setor (FAVA NEVES et al, 2010). Embora a divulgação dos custos de 2009 tenha ocorrido, o Consecitrus tornou-se realidade apenas em abril de 2012 e João Sampaio Filho, ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e secretário da SAA-SP entre 2007 e 2011, foi escolhido como diretor executivo do Conselho (“exercendo” de 2012 a junho/2014). Pelo breve currículo aqui exposto, compreende-se por que Sampaio Filho possuía livre trânsito no setor privado e no setor público, sendo benquisto tanto pelos citricultores quanto pelas indústrias de suco por suas tentativas de mediação entre as associações enquanto secretário da SAA-SP (O JORNAL, 2012; ESTADÃO, 2010).

Todavia, antes do órgão entrar em funcionamento, entre as safras de 2012/13 e 2015/16, tentou-se criar um modelo contratual por meio do Consecitrus, sem a estrutura e estatuto do conselho definidos e aprovados pelos diversos atores citrícolas (CARVALHO, 2015). Logo, na safra 2012/13 a indústria propôs um novo contrato padrão “não discutido e não legitimado pelas partes interessadas, [...] unilateralmente escrito e constituído apenas pelas empresas processadoras (compradora). O acordo felizmente não prosperou” (CARVALHO, 2015, p.237-8). Mesmo assim, indústrias e citricultores, por meio de suas associações, continuaram se reunindo e discutindo o mecanismo a ser implementado.

O funcionamento do Consecitrus somente foi autorizado com ressalvas em fevereiro de 2014, momento em que foram estabelecidas cinco etapas, sendo a primeira a afiliação das entidades, que foi superada com algumas divergências no tocante à representatividade das associações de citricultores. Ao final, segundo determinação do CADE, faziam parte do Consecitrus, a CitrusBr, com 50% dos votos (9 cadeiras) por ser a única representante das

indústrias, a Associtrus, a Faesp e a SRB, as quais detinham juntas os outros 50% e uma garantia de representação igualitária (3 cadeiras para cada entidade dos produtores) (CADE APROVA..., 2014). Contudo, a etapa de elaboração de um novo estatuto, dado que somente CitrusBr e SRB participaram da elaboração do estatuto de 2012, manteve o cenário de distância entre produtores e industriais, impedindo o funcionamento do Conselho. Restou ao CADE reprovar a criação do Conselho em setembro de 2017. (BRASIL, 2014; ESTADÃO, 2017; ISTOÉ, 2017).

Sem o Consecitrus, no sistema atual, o preço da caixa da laranja no mercado interno continua sendo definido pelas indústrias, com base em cotações internacionais do suco. Dessa maneira, essa antiga divergência acerca do preço da caixa de laranja sempre dividiu o apoio governamental, bloqueando ações em benefício do setor como um todo. Isso porque a participação do Estado tem se restringido ao papel de mediador dos conflitos entre indústrias e produtores, sendo marcado por um relativo afastamento entre o setor e o Estado (CHADDAD, 2017; RODRIGUES, 1995). Isso refletiu em uma diminuição do financiamento em pesquisa e assistência técnica pelo Estado, na consequente ampliação da atuação do setor privado e na diminuição de pesquisas com efeitos de longo prazo (BORGES; COSTA, 2005; 2005/2006).

Entretanto, para Carvalho (2015), o próprio Estado brasileiro teve interesse em capitalizar e resguardar os interesses das indústrias citrícolas devido à importância da exportação do suco de laranja e a competitividade e eficiência econômica do produto, em detrimento dos “pequenos e médios citricultores, tidos como ineficientes” (CARVALHO, 2015, p. 20). O autor destaca ainda o vínculo das indústrias com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Já Mancini (2008) e Nassar (2001) destacam como as indústrias, por meio de suas associações, têm atuado de maneira próxima ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Assim, visando fortalecer suas demandas, as indústrias citrícolas têm permitido que as associações de representação de seus interesses tenham um papel relevante na busca de soluções para os problemas enfrentados. Deste modo, na seção seguinte serão detalhadas tais associações.

### **3.3 Organização e defesa de interesses: as associações de representação das indústrias citrícolas**

Conforme apontado no capítulo 2, na década de 1960 e intensificando-se na década de 1970, devido à crise econômica, surge uma nova dinâmica agrícola no Brasil levando à

constituição de complexos agroindustriais e ao surgimento e consolidação das organizações por produto. Isso porque, ocorria um deslocamento da dinâmica capitalista na agricultura, com o desenvolvimento agrícola tornando-se dependente da agroindústria para comandar a direção, formas e ritmo do agronegócio. Nesse sentido, o modelo de organização da citricultura a partir dos anos 1970 foi fruto da adaptação do setor a esse novo momento e das crises econômica e fitossanitária de 1974-76 na citricultura.

Até 1974 “os citricultores estavam vinculados à [...] FAESP, entidade que representava todos os agricultores. Como a FAESP não conseguia atender os agricultores de acordo com suas especificidades, perdeu espaço, permitindo o crescimento de outras associações” (BORGES; COSTA, 2005/2006, p.111). Deste modo, em junho de 1974 é fundada a Associtrus para representar os citricultores, mas apesar do estímulo estatal para que existisse uma única associação congregando todos os interesses citrícolas, a associação conjunta não prospera devido às diferenças entre os grupos: enquanto o grupo dos citricultores é heterogêneo em seus interesses e com número elevado de membros; o grupo das indústrias é homogêneo em seus interesses, tem número reduzido de membros e conseguiu a concentração de mercado (PAULILLO, 2006). Esta caracterização representa a lógica da ação coletiva descrita por Olson (2011) para grupos latentes, os citricultores, e privilegiados, as indústrias – que mesmo concorrentes, conseguem harmonizar seus interesses comuns devido a seu número reduzido.

Neste sentido, em dezembro de 1974, 14 indústrias processadoras criam a Associação Brasileira das Indústrias de Sucos Cítricos (**Abrassucos**), que se tornou a única forma de participar da CACEX, órgão governamental que determinava o valor da caixa de laranja, apaziguando os conflitos entre citricultores e indústria, e as cotas de exportação de suco de laranja, acomodando as disputas das indústrias em relação as suas posições no mercado externo (MAIA, 1992; PAULILLO, 2006; RODRIGUES, 1995). Maia (1992, p.102) ressalta que a Abrassucos, além de atuar na determinação do preço da caixa de laranja, atuou “nas convenções trabalhistas com colhedores de frutas, bem como junto aos órgãos nacionais e internacionais, no sentido de reduzir barreiras tarifárias e não tarifárias em relação ao suco”.

Internacionalmente, a Abrassucos coordenou a Rede Interamericana de Cítricos (RIAC), da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, que é “um fórum internacional para o setor citrícola, particularmente quanto à transferência de tecnologia, e de intercâmbio de informações econômicas e mercadológicas” (MAIA, 1992,

p.102)<sup>75</sup>. Maia (1992) também destaca o banco de dados sobre a citricultura organizado e disponibilizado pela associação<sup>76</sup> e sua profissionalização. Embora seus presidentes-executivos fossem diretamente ligados à alguma indústria-membro<sup>77</sup>, vários foram profissionais com experiência administrativa e gerencial, como Hans G. Krauss, Ademerval Garcia e José Carlos Gonçalves (MAIA, 1992).

Desta maneira, no tocante à atuação pela qual a Abrassucos se tornou mais conhecida, sua participação no Comitê de Exportação de Sucos de Cítricos na CACEX entre 1974 e 1985, a associação se tornou favorável à interferência governamental no setor por estar próxima ao governo. Porém, um grupo de indústrias lideradas pela Citrosuco<sup>78</sup> acreditava que era necessária uma maior autonomia do setor, ainda mais com as possibilidades do fim do regime militar. Assim, em 1984, as indústrias que discordavam da posição da Abrassucos formam a Associação Nacional das Indústrias Cítricas (ANIC), a qual adotou posição contrária ao regime de cotas de exportação estabelecido pela CACEX e defendeu um modelo menos dependente do Estado para a compra e venda da laranja – o contrato-padrão que flexibilizou as relações no setor. (BELIK; PAULILLO; VIAN, 2012; MAIA, 1992; PAULILLO, 2006; RODRIGUES, 1995; 1998).

Além do contrato-padrão, a ANIC investiu no “contato permanente com vários órgãos nacionais e internacionais no sentido de reduzir impostos ou qualquer tipo de restrições que possam prejudicar as exportações brasileiras de suco de laranja” (MAIA, 1992, p.105). Entretanto, a fragmentação da representação das grandes indústrias processadoras continuaria e em 1988 a Cutrale e suas empresas filiadas saem da Abrassucos e fundam a Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos (Abecitrus), “uma associação com vocação mais comercial” (RODRIGUES, 1998, p.20). Com a nova associação, a Cutrale busca objetivos não implementados na Abrassucos pela resistência de alguns associados, tendo como “preocupação central [...] remover barreiras, sejam elas tarifárias ou não, e abrir novos mercados para o suco de laranja” (MAIA, 1992, p.107).

Para tanto, a associação participou de reuniões referentes ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) (MAIA, 1992), como a “visita do presidente da [...] ABECITRUS a Nova Iorque, na Rodada Uruguai, em 1991, com o objetivo de sensibilizar os atores americanos relevantes na definição da oferta tarifária em suco de laranja concentrado que o país iria

<sup>75</sup> O Brasil coordenou a RIAC de 1991 a 1994, quando foi eleito um cubano para a coordenação que permanece até hoje (RIAC, 2016-2019).

<sup>76</sup> Embora Lohbauer (2020) tenha afirmado em entrevista para esta tese que antes da CitrusBr não existiam dados confiáveis sobre o setor.

<sup>77</sup> Como por exemplo Mario Branco Peres da Branco Peres Citrus S.A (MAIA, 1992).

<sup>78</sup> Além da Citrosuco estavam Cargill, Bascitros Agroindustrial e Citropectina.



apresentar em Genebra” (FARIAS, 2007, p.56-7), e ficou atenta às negociações do acordo de livre-comércio entre Estados Unidos, Canadá e México (NAFTA). Isso porque, no momento em que a indústria processadora de suco de laranja brasileira assumiu a liderança na produção global, em 1982, o complexo citrícola estadunidense recuperou-se, levando os Estados Unidos a adotarem diversas medidas para protegê-lo.

Entre as medidas protecionistas estadunidenses contra o produto brasileiro figuraram tarifas *ad valorem* de até 44,5%; direitos compensatórios<sup>79</sup>, impostos de 1982 até 1º de janeiro de 2000; e direitos antidumping, impostos a partir de 1987 até 2010 (GERALDELLO, 2015). Segundo Fonseca e Hidalgo (2006, p.14, grifos nossos), o “governo americano abriu um processo em 04/06/1986, decidido preliminarmente em 23/10/1986 e definitivamente julgado em 12/05/1998, resultando em uma imposição de um **direito definitivo antidumping** de 0% a 2,52% sobre as importações do produto brasileiro”. Desse modo, as medidas antidumping se tornaram os maiores empecilhos à exportação das grandes indústrias brasileiras para os Estados Unidos, acarretando contestações jurídicas pelas empresas paulistas e pelo governo brasileiro e instalação de indústrias brasileiras na Flórida (CARVALHO DA ROSA et al, 2013).

Nesta direção, os capítulos seguintes apontam como a Abecitrus atuou nos primeiros anos do século XXI em conjunto com o governo para reduzir estas medidas protecionistas, utilizando-se para tanto de uma diversificada estratégia de defesa de interesses por meio de canais formais de interlocução com o Estado brasileiro. Ao mesmo tempo, algumas indústrias se instalaram na Flórida a partir dos anos 1990, visando superar as barreiras protecionistas, aproveitar o desenvolvimento das pesquisas fitossanitárias nas universidades estadunidenses e a redução de burocracia, pois “no Brasil são necessários dezenove documentos para que o produto chegue ao porto, enquanto nos EUA apenas um”<sup>80</sup>. Maia (1992, p.107) destaca que a Abecitrus também atuou “junto ao Congresso para aprovação do projeto de privatização do sistema portuário brasileiro”, devido ao alto custo de embarque dos produtos.

Percebe-se assim que, no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, ao mesmo tempo em que aumentavam as barreiras contra o suco de laranja brasileiro nos Estados Unidos, o processo de surgimento de novas indústrias e fusões e aquisições de indústrias ocorria no

---

<sup>79</sup> Direitos compensatórios são utilizados “com o objetivo de compensar qualquer privilégio ou subsídio aplicado, direta ou indiretamente, sobre a fabricação, produção ou exportação de qualquer mercadoria. Nenhum membro da OMC poderá cobrar qualquer direito compensatório sobre a importação de qualquer produto do território de outro, a menos que determine que o efeito do subsídio cause ou ameace causar prejuízo material a uma indústria doméstica estabelecida ou atrase fisicamente o estabelecimento de uma indústria doméstica” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2020).

<sup>80</sup> TEL. Nº 01431 de 24 de agosto de 1999.

Brasil, e a representação da indústria encontrava-se dividida em três associações, mostrando o conflito pela hegemonia do setor (PAULILLO, 2006). No entanto, havia uma disputa maior entre duas associações, a ANIC, cujas (quatro) indústrias associadas eram responsáveis por 40% das exportações de suco, e a Abecitrus, cujos membros (indústrias ligadas à Cutrale) respondiam por 39% das exportações. A Abrassucos, embora reunisse o maior número de membros e fosse a mais antiga, respondia pela menor quantidade exportada. (MAIA, 1992, p.107-8)<sup>81</sup>

Todavia, em 1994 com a queda do preço do suco no mercado internacional, os problemas fitossanitários e o acirramento nos conflitos entre citricultores e indústrias, cujo ápice é a ação dos citricultores contra as indústrias no CADE, as indústrias passam a buscar não apenas seus interesses específicos, mas a defesa do complexo de uma forma mais genérica, acarretando a reunificação do setor<sup>82</sup> (RODRIGUES, 1998). Assim, o setor industrial adquire uma “comunhão de objetivos” e elenca a Abecitrus como sua única representante, devido a sua viabilização pelas grandes indústrias que conseguiram definir uma pauta de interesses comuns – especialmente em torno do custo Brasil (RODRIGUES, 1998) – corroborando Olson (2011).

Nesta perspectiva, a Abecitrus estabeleceu uma estrutura interna na qual as grandes indústrias não poderiam tomar decisões sozinhas, sendo o consenso sua base de sustentação e deixando as questões concorrenciais intra-indústrias fora da associação (NASSAR, 2001). Essa estrutura consistia em uma assembleia geral para a tomada de decisões políticas de periodicidade semestral na qual metade dos votos eram unitários por empresa-associada e metade dos votos era distribuído proporcionalmente a cada empresa-associada “em função de seu volume processado de matéria prima na safra 1992/93” (NASSAR, 2001, p.172). Mas, também ocorriam “reuniões mensais com representantes de cada empresa [...] [em] caráter estratégico e [...] coordenadas pelo diretor-presidente. [...] [onde eram] discutidos temas políticos e institucionais” (NASSAR, 2001, p.173), acomodando os interesses de cada associado.

Por meio dessa estrutura, a Abecitrus definiu sua estratégia de atuação baseada em duas frentes. A primeira era focada no relacionamento com o Estado, na qual a associação

<sup>81</sup> Neste período, somente a Frutesp não estava ligada a nenhuma associação de representação de interesses da indústria citrícola porque era de propriedade da Coopercitrus.

<sup>82</sup> Em consulta ao site da Receita Federal em 10 de janeiro de 2020 ([http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva\\_Solicitacao.asp](http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp)), no CNPJ da Abrassucos (nº 46.390.464/0001-52) consta a baixa para encerramento de atividades desde 31 de julho de 1996. Já no CNPJ da ANIC (nº 55.114.409/0001-20) consta a baixa por inaptidão em decorrência da Lei nº 11.941/2009, art.54, que deu baixa aos CNPJ considerados inaptos até a data de sua publicação.

envolvia-se em discussões acerca de assuntos específicos (como regulação, fiscalização setorial, tributação e modernização de portos), sem, contudo, trabalhar pela eleição de parlamentares (NASSAR, 2001). Garcia (2020) afirma que a associação não financiava campanhas políticas, todavia, convidava políticos para irem ao Fundecitrus ouvir as demandas das indústrias e dos citricultores, os quais podem ter contribuído com campanhas eleitorais.

Outro aspecto da relação com o Estado foi a proximidade com o MRE para “participar [...] de rodadas de negociação e feiras internacionais”, visando manter e ampliar mercados (NASSAR, 2001, p.173). Tal eixo de ação levou a Abecitrus a ser reconhecida como uma das associações do agronegócio mais agressivas para a abertura de mercados, pois todas as negociações comerciais em que o Brasil estava envolvido eram prioridade em sua agenda e “a associação busca participar de comissões, fóruns e coalizões articuladas dentro e fora do governo para defender sua agenda” (MANCINI, 2008, p.160). Segundo Garcia (2020), a característica da Abecitrus que ocasionou este reconhecimento foi a coerência da associação ao demandar sempre o mesmo: abertura de mercados.

A segunda frente da associação era focada na cadeia citrícola, prestando serviços técnicos (tanto estatísticos quanto fitossanitários) através do Fundo de Defesa da Citricultura (Fundecitrus) e promovendo o complexo por meio de campanhas “para elevação do consumo de suco de laranja no mercado e ações sociais voltadas a erradicação do trabalho infantil” (NASSAR, 2001, p.174)<sup>83</sup>. Desta maneira, haja vista esses eixos de atuação, a Abecitrus possuía níveis de eficiência e de provisão de bens coletivos altos para seus membros (NASSAR, 2001). Contudo, a partir de 2004 inicia-se um processo que terminaria em 2006 com a Cutrale ficando isolada na associação, devido ao aumento da concentração industrial (com o fim das atividades citrícolas da Cargill no Brasil) e das divergências entre as indústrias. Sem motivos expostos na mídia, em 2004, a Citrovita e, em 2005, a Montecitrus, a Citrosuco e a Coimbra-Frutesp (Louis Dreyfus *Company*) abandonam a Abecitrus (LOPES, 2006).

Entre as possíveis razões para o isolamento da Cutrale na Abecitrus podem ser citadas: as possibilidades de aumento na exportação do suco brasileiro para os Estados Unidos em

---

<sup>83</sup> Muitas empresas já foram acusadas de empregar mão de obra infantil nos pomares, em decorrência da alta quantidade de trabalhadores rurais necessária para a colheita, mesmo com a mecanização (ARAÚJO, 1998; NASSAR, 2001). Além da possibilidade de pagar menores salários a menores de idade, as crianças e adolescentes são mais leves e ágeis, conseguindo subir nas árvores, ganhando a preferência dos citricultores no momento da contratação da mão-de-obra (CIPOLA, 2000). Na busca por melhorar a opinião internacional sobre o suco de laranja, o setor citrícola vem adotando medidas para coibir o trabalho infantil e trabalho escravo desde a segunda metade da década de 1990, com a Abecitrus na liderança, seguida pelo Fundecitrus e pela Associtrus (AMARO; VICENTE; BAPTISTELLA 2001; FUNDO QUER..., 1999; GALVÃO FILHO, 2008). De acordo com o Fundecitrus (2020a), o trabalho infantil foi erradicado da citricultura.

decorrência da queda na produção floridiana causada por furacões e pelo *greening*, que levou às indústrias brasileiras a disputarem essa demanda extra; a disputa pela hegemonia do setor, pois, apesar da associação ter sido pautada no consenso, a Cutrale era a maior indústria cítrica brasileira, havia fundado a associação e adquirido parte dos ativos da Cargill; e o acirramento do conflito entre indústrias e citricultores com a investigação no CADE e as buscas da Operação Fanta (LOPES, 2008, 2006; ASSOCITRUS, 2014).

Neste sentido, alguns autores (PAULILLO; VIEIRA; ALMEIDA, 2006; PAULILLO; ALMEIDA; MELLO, 2008) consideram que o esvaziamento da Abecitrus seria semelhante às dissidências ocorridas nos anos 1980 dentro da Abrassucos: o esforço de esconder o funcionamento do cartel de preços que as empresas operavam e o aumento da concentração industrial do setor. Porém, no momento em que foram feitas acusações de cartelização entre os anos 1990 e 2000, as indústrias mantiveram somente a Abecitrus, e a existência do cartel entre 1999 e 2006 foi admitida ao CADE em 2016 (BRASIL, 2018).

Além disso, quando as divergências e interesses concorrenciais cresceram nos anos 2000, não foi fundada outra associação imediatamente: após o abandono da Abecitrus pela Cutrale, a associação foi mantida até 2008, quando a empresa decide encerrar as atividades da associação (AGÊNCIA ESTADO, 2008)<sup>84</sup>. Mas já em meados de 2009 as 4C's anunciam a formação de nova entidade representativa, a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (**CitrusBr**). Ou seja, durante a maior fase de concentração industrial, que ocorreu em 2010 com a fusão entre Citrovita e Citrosuco, somente uma única associação representativa dos interesses das grandes indústrias processadoras existia e a desconfiança entre as 3C's começou a diminuir<sup>85</sup>.

Garcia (2020) explicou o abandono da Abecitrus por meio de um motivo financeiro que vai ao encontro da lógica da ação coletiva: os custos em participar da associação seriam mais altos que os benefícios esperados pelos membros<sup>86</sup>. Deste modo, parece-nos que o abandono da Abecitrus pode ser considerado como um problema na ação coletiva devido às grandes indústrias processadoras colocarem seus interesses específicos acima dos interesses comuns em uma conjuntura na qual a forma de coordenar os interesses comuns estava sendo contestada e investigada (a cartelização). O que exemplifica esta percepção são os pedidos

<sup>84</sup> Mais uma vez, em consulta ao site da Receita Federal em 10 de janeiro de 2020 ([http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva\\_Solicitacao.asp](http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp)), o CNPJ da entidade (nº 59.838.896/0001-25) consta a baixa para encerramento de atividades desde 06 de junho de 2018.

<sup>85</sup> De acordo com Lohbauer (2020), durante o primeiro ano da CitrusBr as reuniões do conselho executivo da associação foram realizadas com os diretores jurídicos das 4C's e não com diretores executivos das empresas, devido às desconfianças entre as empresas pela existência do processo do CADE.

<sup>86</sup> Nas palavras de Garcia (2020), “ninguém queria pagar a conta”.

feitos individualmente ao MRE para que contestasse os Estados Unidos na OMC em 2008, pois ao olharmos para os documentos do MRE, não consta pedido da Abecitrus, mas sim pedido da Cutrale e da Citrosuco para que o governo brasileiro verificasse a aplicação das medidas estadunidenses, conforme o capítulo 6 analisará:

É no meio desse processo relevante tanto para a citricultura quanto para a trajetória do Brasil na OMC que a CitrusBr é criada (em maio de 2009). Nesse sentido, a CitrusBr tem como principal objetivo

defender os interesses coletivos dos exportadores de cítricos em escala nacional e internacional, monitorando questões de comércio internacional; lutando pela eliminação de barreiras comerciais; atuando na defesa de interesses institucionais; apoiando estudos técnicos para encontrar soluções e alternativas para os problemas do setor; interagindo com outras entidades do agronegócio; promovendo o consumo de suco e principalmente promovendo a imagem do setor por meio da divulgação de informações claras e transparentes. (CITRUSBR, 2020)<sup>87</sup>

Para proteger os interesses das grandes indústrias processadoras de suco no âmbito nacional, a CitrusBr solicitou participação na Câmara Setorial do MAPA no final de 2009, tornando-se membro efetivo. Com isso, procurou apoiar e encontrar soluções para os problemas do setor e interagir com outras entidades por meio da produção de estatísticas sobre consumo e previsão de safra e de estudos para a viabilização da criação do Consecitrus. Entretanto, a assimetria de informações e de poder entre indústrias e citricultores foi mantida.

Já para defender os interesses das 4C's (hoje 3C's) no âmbito internacional, a CitrusBr assumiu o papel de interlocutora da Cutrale e da Citrosuco com o MRE no processo aberto na OMC e tem realizado campanhas de promoção do suco, visando manter e ampliar mercados consumidores, juntamente com seus parceiros<sup>88</sup>. Entre as primeiras experiências nessa direção, a CitrusBr lançou em parceria com a APEX-Brasil em 2010 o Projeto APEX-Brasil (ou "*Be Orange*") para promoção das exportações do setor citrícola. Por dois anos, a APEX-Brasil e a CitrusBr destinaram recursos para serem aplicados no projeto, devido à queda no consumo de suco de laranja nos principais mercados consumidores, como o europeu, conforme o capítulo 5 mostrará.

---

<sup>87</sup> Este objetivo constou no site da CitrusBr de 2012 a abril de 2021, quando o texto da página de apresentação da associação se alterou para "Nós trabalhamos para levar ao público informações de qualidade sobre a produção citrícola. Explicando como o nosso suco de laranja contribui para a saúde das pessoas, ajuda a proteger o meio ambiente e gera empregos e renda nas cidades onde está presente. Aqui mostramos como é possível produzir de forma eficiente, gerando riqueza e ao mesmo tempo fazendo a nossa parte para ajudar a construir um mundo melhor." (CITRUSBR, 2021)

<sup>88</sup> Os outros parceiros institucionais da CitrusBr, também atualizados no site em abril de 2021, são a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje), a Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura (Coalizão Brasil), a *European Fruit Juice Association* (AIJN), a *International Federation of Fruit Juice Producers* (IFU), e o Instituto Pensar Agropecuária (IPA) (CITRUSBR, 2021).

Todavia, a queda de consumo continuou e entre 2003 e 2016 houve uma diminuição de 18,5% no consumo (de 2,4 milhões de toneladas de FCOJ para 1,9 milhão de toneladas) (FAVA NEVES, TROMBIN, 2017)<sup>89</sup>. Nesse sentido, visando atingir as mudanças de hábitos de alimentação, como “pular” o café da manhã e/ou procurar bebidas com menor teor de açúcares (HAMILTON, 2009), motivadas pela ideia de que o consumo de sucos não seria saudável devido ao açúcar, a CitrusBr lançou em 2016 nova campanha, a “*Fruit Juice Matters*”, em conjunto com a *European Fruit Juice Association* (AIJN), que entrou em operação em 2017 com foco no consumidor europeu (FAVA NEVES; TROMBIN, 2017).

Além do foco no consumidor, a campanha também focou em “compartilhar evidências científicas com profissionais da saúde” e montou “um painel com especialistas de diferentes áreas [...] [para] servir como uma plataforma de apoio científico” (FAVA NEVES; TROMBIN, 2017, p.38-9). Fava Neves e Trombin (2017) creditam a esse diferencial da campanha a melhoria nas menções positivas e retração nas menções negativas ao suco na imprensa europeia entre janeiro e agosto de 2017. Esses projetos mostram que os exportadores brasileiros passaram, com o surgimento da CitrusBr, a adotar novos mecanismos para manter seus mercados.

Nesta perspectiva, a CitrusBr tem investido em marketing nos mercados consumidores como forma de atender as demandas de seus membros, mas sem abandonar a relação com o governo brasileiro. Isto porque, Abecitrus e CitrusBr buscaram o objetivo de abrir mercados e diminuir barreiras protecionistas em ações conjuntas com o Estado brasileiro, incentivando a participação do país em negociações e eventos internacionais, e solicitando e auxiliando em contenciosos na OMC.

### **3.4 Considerações acerca da organização das grandes indústrias da citricultura paulista**

Ao longo deste capítulo procurou-se apresentar os mecanismos causais do desenvolvimento e da formação das disputas e assimetrias de poder na citricultura e demonstrar a lógica de ação coletiva das grandes indústrias citrícolas paulistas, que buscam ocupar espaços institucionais relevantes na formulação de políticas públicas. Deste modo, o capítulo mostrou que as hoje grandes indústrias citrícolas (3C's) surgem na década de 1960 e na década seguinte conseguem sobressair-se entre as dezenas de indústrias processadoras existentes no interior de São Paulo. É ainda durante os anos 1970 que nasce a primeira

---

<sup>89</sup> Outro problema apontado por Fava Neves e Trombin (2017) é a concentração nas redes de supermercados.

associação de representação de interesses destas indústrias, a Abrassucos, visando o relacionamento com o governo para superar as crises econômica e fitossanitária do período.

Todavia, nos anos 1980, com o aumento na concentração industrial e a consolidação da citricultura paulista como líder da citricultura mundial, as divergências entre as indústrias acarretam a criação de duas associações, a ANIC e a Abecitrus, com o objetivo de seguir caminhos diferentes da Abrassucos. Assim, se nos anos 1970 o agrupamento das indústrias em uma associação de representação de interesses foi possível devido à percepção de que a negociação com o governo na CACEX era o melhor caminho para a garantia de preços aceitáveis da caixa de laranja, nos anos 1980 esta percepção muda, pois para algumas indústrias, como a Citrosuco, a negociação na CACEX não gerava o melhor resultado. Ou seja, o benefício coletivo promovido pela associação deixou de ser do interesse alguns membros, ocasionando suas saídas da organização.

Nos anos 1990 o cenário se alteraria novamente: surgem novos problemas fitossanitários, acirram-se os conflitos dentro do setor, aumenta a preponderância da produção das 5C's nas exportações, e o Brasil abre seu mercado e envolve-se em diversas negociações internacionais de comércio, abrindo espaços para os grupos de interesse organizados apresentarem suas demandas e informações setoriais. Logo, as grandes indústrias encontram um interesse comum a ser perseguido conjuntamente – o aumento nas exportações via abertura de mercados e diminuição de barreiras protecionistas – e a Abecitrus torna-se a única representante dos interesses exportadores da indústria citrícola paulista.

Além do interesse comum sobre as exportações, a Abecitrus também reuniria as grandes indústrias para outro interesse comum, o estabelecimento do preço da caixa de laranja em valores considerados lucrativos para as indústrias. Para tanto, foi adotado um cartel de preços no qual, segundo Olson (2011), o benefício coletivo é fixo. Contudo, com a investigação do cartel em andamento, somente uma indústria (a Cutrale) mantém-se na Abecitrus, o que para Garcia (2020) pode ser considerada a situação da exploração do grande pelo pequeno descrita por Olson (2011). Assim, em pouco tempo as grandes indústrias reuniram-se em outra associação, a CitrusBr, e sem a presença de indústrias pequenas, que poderiam ser consideradas *free riders* nas associações anteriores.

Desta maneira, ao realizar o *theory-test* do *process tracing* percebemos que as associações de representação de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas proveram benefícios a suas associadas ligados ao relacionamento dentro e fora do setor, sendo o último marcado pela busca do mercado externo. Neste sentido, estas associações e seus membros procuraram exercer influência nos diversos órgãos ligados à política externa comercial. Isso

porque o setor é predominantemente voltado ao mercado externo, dado que entre 60 e 70% da produção de laranja no *Citrus Belt* brasileiro é para a produção de suco (CARVALHO, 2015). Logo, a política de comércio internacional brasileira é determinante ao setor.

Os principais órgãos demandados pelas grandes indústrias citrícolas encontram-se localizados no MAPA, MDIC e MRE. Embora a participação dos atores citrícolas na formulação e implementação de políticas seja mais natural nos ministérios setoriais (MAPA e MDIC), o MRE também pode acolher e vocalizar as demandas de associações patronais em algumas ocasiões. Porém, como será visto no capítulo 6, essa vocalização apenas ocorre caso as demandas tenham um forte embasamento jurídico, evitando-se constrangimentos no cenário internacional. Nesta perspectiva, os capítulos seguintes demonstram as estratégias que os grupos analisados aqui utilizaram para buscar abertura de mercados e diminuição de barreiras protecionistas.



#### 4 RELAÇÕES DA CITRICULTURA PAULISTA COM O PODER EXECUTIVO: O MAPA

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)<sup>90</sup> possui diversos canais de interlocução com o setor privado que ao procurar estes canais, frequentemente, consegue ter suas demandas atendidas. Isto porque, a relação do empresariado do agronegócio com o Ministério da Agricultura remonta à própria criação do ministério<sup>91</sup> (MENDONÇA, 1997; LACERDA, 2009). Segundo Lopes (1992, p.23), “muito do que houve no passado foi feito dentro de um acordo do Estado com grupos de interesse [...] [do] complexo agroindustrial”, como por exemplo as políticas de crédito e preço mínimo executadas para setores com grupos de interesse influentes nos governos (MUELLER, 2010). Crédito rural subsidiado e controle de preços, juntamente com investimentos em pesquisa agrícola, tornaram-se os pilares da modernização agrícola adotada pela Ditadura Militar em 1964 (CHADDAD, 2017). Durante a Ditadura Militar, dado que a economia brasileira era fechada e poucas *commodities* eram competitivas internacionalmente, o objetivo da política agrícola ainda era a segurança alimentar, mantendo o foco doméstico das políticas agrícolas (CHADDAD, 2017).

Destaca-se que eram aplicadas taxas de exportação a *commodities* primárias, desincentivando a exportação de produtos *in natura* e incentivando a exportação de produtos processados, o que prejudicou principalmente os exportadores de grãos e beneficiou as indústrias processadoras, como as citrícolas, que conseguiram grandes volumes de financiamento, fomentando a verticalização dos setores (BELIK, 1998; LOPES, 1992). Dado que, com as limitações impostas ao Congresso durante a Ditadura Militar, o Poder Executivo possuía um forte poder discricionário na formulação de políticas, levando os grupos de interesse, especialmente agroindustriais, a disputarem formal e informalmente nesta arena os

---

<sup>90</sup> O nome do Ministério da Agricultura se alterou algumas vezes, então, optamos por utilizar a sigla adotada dos anos 1990 em diante – MAPA.

<sup>91</sup> Em 1901 no 1º Congresso Nacional da Agricultura, organizado pela SNA os interesses organizados do agronegócio solicitavam uma pasta para a agricultura, cujo funcionamento foi efetivado apenas em 1909 por meio do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Embora a criação tenha ocorrido em 1906, a falta de interesse dos cafeicultores paulistas por não necessitavam das políticas federais retardou sua efetivação. A demanda havia surgido pois a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, criada em 1860, tinha sido extinta em 1892 e as questões da agricultura foram incorporadas ao Ministério da Indústria, Aviação e Obras Públicas, sendo relegadas a um segundo plano. (IGLECIAS, 2007; LACERDA, 2009; MENDONÇA, 1997; SILVA; ROMANO, 2019). Somente em 1930 as questões agrícolas são separadas em um ministério específico, responsável por uma área técnica e uma área de formulação de políticas macrosetoriais, a qual permaneceu por muito tempo sob o comando dos ministérios econômicos (MUELLER, 2010).

benefícios das políticas públicas a serem adotadas por meio de suas organizações de representação de interesses (LOPES, 1992).

Desta forma, Belik (1998) caracteriza o processo de modernização do agronegócio e o desenvolvimento da agroindústria brasileira como um processo de “mão dupla”, ao envolver o Estado, que elabora as políticas e tem o controle do processo, e os grupos de interesses organizados, que pressionam o governo para conseguir programas e recursos para seu desenvolvimento. Conforme abordado nos capítulos anteriores, é neste período ditatorial que o setor citrícola, incluindo suas associações de representação de interesses, surge, consolida-se e alcança proeminência internacional contando com auxílio e intervenção estatal. Entretanto, a partir dos anos 1980 há uma redução no oferecimento de crédito pelo governo e uma diminuição no papel do Estado dentro do complexo citrícola.

Esta redução no oferecimento de crédito agrícola foi um fenômeno generalizado no agronegócio, pois a crise econômica brasileira dos anos 1980 e as reformas dos anos 1990 forçaram a revisão da política agrícola do país, gerando desregulamentação e liberalização dos mercados de *commodities* agrícolas e uma mudança radical na relação Estado-grupos de interesse em decorrência da redemocratização e do espaço aberto para a participação congressual na determinação de políticas agrícolas (BELIK, 1998; CHADDAD, 2017). Além destes aspectos, entre 1985 e 1995, há um “crescimento do poder das empresas transnacionais na produção e no comércio de produtos agroalimentares” (BELIK, 1998, p.22) e uma internacionalização nos padrões de consumo, ocasionando a necessidade de regulações globais.

Isto levou muitos complexos agroindustriais, como o citrícola, a buscar a autorregulação (por meio do contrato padrão), o comércio internacional e a transformação de seus produtos, por meio de uma produção cada vez mais eficiente com alta produtividade devido ao emprego de tecnologias avançadas (BELIK, 1998; CHADDAD, 2017). Ao mesmo tempo, Estados Unidos e União Europeia passavam por crises em suas políticas agrícolas, fomentando disputas entre ambos e mostrando a necessidade da discussão do assunto multilateralmente – o que ocorreria entre 1985 e 1994 durante a Rodada Uruguai da OMC (FELIPE, 2006). Logo, os complexos agroindustriais que responderam mais adequadamente a estes contextos passaram a demandar participação na elaboração das políticas agrícolas domésticas e internacionais, buscando espaços dentro do MAPA, que acomoda estes interesses nas Câmaras Setoriais e Temáticas.

Neste contexto, durante os anos 1990 e 2000, a proximidade entre os atores públicos e privados continuou tanto por meio de uma rede abrangente de política agrícola, da qual fazem

parte a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Bancada Ruralista no Congresso, quanto por meio de redes de políticas subsetoriais ou temáticas, formadas pelas associações de representação de interesses dos elos das cadeias agrícolas. Por seu turno, o MAPA abriu canais para que essa interação ocorra, como as Câmaras Setoriais e Temáticas, além de procurar melhorar sua capacidade no tocante às negociações internacionais agrícolas – tema de extrema relevância para o agronegócio do século XXI e para a citricultura.

Assim, o MAPA contaria com um “exército extraordinário” em prol do agronegócio composto pelo governo, sendo o Ministério da Agricultura a instância competente, pelo Congresso e pelas associações de representação de interesses (LACERDA, 2009). Neste sentido, o presente capítulo analisa os espaços disponíveis no MAPA para a participação dos interesses organizados da citricultura de forma ampla – a coordenação do setor na Câmara Setorial – e nas negociações internacionais – na Câmara Temática e na Secretaria de Relações Internacionais – para verificar e elaborar uma explicação sobre a estratégia adotada pelos grupos de interesse das grandes indústrias cítricas sobre a política externa comercial brasileira no Ministério da Agricultura.

#### **4.1 As Câmaras Setoriais e Temáticas no MAPA**

As Câmaras Setoriais (CS) em âmbito nacional surgem no final dos anos 1980, em meio à crise fiscal doméstica e à nova reconfiguração do cenário internacional que demandavam uma redefinição do papel do Estado, a integração do Brasil nessa nova ordem global e alterações na articulação entre Estado e sociedade (STADUTO et al, 2007). Em maio de 1988 o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)<sup>92</sup> foi reorganizado e em julho de 1989 efetivou-se a criação das Câmaras Setoriais, visando a constituição de uma câmara tripartite entre governo, indústrias e trabalhadores para discutir a política industrial do país<sup>93</sup>. Entretanto, apenas em março de 1991 a participação dos trabalhadores foi incluída e as CS passaram a funcionar totalmente, buscando “promover acordos [e] caminhos para superar a crise do setor industrial” (TAKAGI, 2000, p.10). Assim, se nos anos 1980 as CS do setor industrial atuaram muito mais no combate à inflação que sobre as políticas para o setor, nos

---

<sup>92</sup> O órgão foi criado em abril de 1964 pelo presidente Castelo Branco para promover e regular as atividades industriais do país com o nome de Comissão de Desenvolvimento Industrial. Todavia, durante a Ditadura Militar (1964-85) a CDI serviu mais como uma “correia de transmissão para decisões tomadas por outras agências, mais poderosas, de formulação da política econômica, no âmbito ora do Ministério do Planejamento, ora do Ministério da Fazenda” que como instância máxima na definição da política industrial. (ABRANCHES, 2009)

<sup>93</sup> A primeira CS criada foi no setor automotivo. Ver Arbix (1995).

anos 1990 as CS foram propostas para auxiliar o gerenciamento de preços (STADUTO et al, 2007).

É em meio a esse contexto que são criadas as CS no Ministério da Agricultura por meio da Lei Agrícola<sup>94</sup> (RISSARDI JR.; SHIKIDA; LAGES, 2017; STADUTO et al, 2007; TAKAGI, 2000). Segundo Takagi (2000), a Lei Agrícola era vista como uma necessidade por membros do Ministério da Agricultura e de lideranças do agronegócio, devido à “crise do modelo de Estado interventor [nos anos 1980] e das políticas agrícolas até então implementadas, que estavam extremamente debilitadas” (TAKAGI, 2000, p.15). Isto levou ao aumento da pressão de diversas associações nacionais de produtores para participar das decisões nacionais de política agrícola. Ou seja, a nova política agrícola deveria incluir as lideranças do agronegócio nas decisões e o Estado deveria diminuir seu papel.

Desse modo, o modelo liberal implementado no começo dos anos 1990, com seus cortes orçamentários, ia em direção ao desejado pelo setor, sendo complementado pela criação do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e das Câmaras Setoriais<sup>95</sup>, institucionalizando a “participação dos grupos de pressão nos fóruns de discussão e decisão das políticas agrícolas” (TAKAGI, 2000, p.15). Tanto o CNPA quanto as CS serviriam como espaço de divisão de responsabilidades entre governo e setor privado, tendo “de um lado o [setor] público com objetivo de tornar suas políticas legítimas e do outro, o [setor] privado, que busca constantemente um ambiente institucional favorável às suas atividades” (STADUTO et al, 2007, p.12). Para Anderson (1999), as CS promoveriam o acesso de grupos mais organizados em detrimento de grupos menos organizados ao Estado.

Nesse primeiro momento, para além das CS por produtos, que totalizaram 35 até 1995, foram criadas variadas Câmaras Temáticas (CT) que se sobrepunham umas às outras, banalizando o uso das CS, o que, juntamente com os reveses sofridos pela Lei Agrícola, acarretou o término das reuniões da CNPA em 1993 e no fim das reuniões das CS em 1995, as quais foram desativadas. Entre os reveses descritos por Takagi (2000) encontram-se problemas semelhantes à CDI da Ditadura Militar – a concentração da definição da política agrícola pelos órgãos governamentais sem as contribuições das associações de representação de interesses, entre as quais a CNA, a SRB, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)<sup>96</sup>, transformando a CNPA e as CS em instâncias ratificadoras das políticas previamente

<sup>94</sup> Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991.

<sup>95</sup> Resoluções n. 1, de 21 de março de 1991 e n. 2, de 08 abril de 1991, respectivamente.

<sup>96</sup> Presente somente em algumas CS.

definidas pelo governo. Por seu turno, o governo alegava que as reuniões das CS tinham um caráter reivindicativo para os grupos de interesse, que não assumiam o papel de parceiros ao não se comprometerem e exigirem recursos e ação governamentais. Cabe destacar ainda, o argumento de Anderson retomado por Gonçalves et al (2009) de que “desde o início, as funções das [CS] não foram bem definidas, o que sempre deixou margem para a mudança de rumo de suas ações sempre que atendesse aos interesses majoritários”.

Fator relevante para compreender o esvaziamento e fim das CS nos anos 1990 é a retração na atuação do Estado, que deixa seu “papel de tabelar preços, gerenciar a produção, regular e monopolizar as atividades comerciais” (MOURA; BRISOLA, 2010, p.6-7), em oposição ao aumento do papel do empresariado do agronegócio, que passa a financiar, comercializar e estocar os produtos, conforme mencionado anteriormente (e no capítulo 3 para o caso citrícola). Tal papel do setor privado foi possível em decorrência: 1) dos recordes ano a ano que desde os anos 1990 a produção agrícola alcançou, com maior intensidade a partir de 2000; 2) da aderência dos preços agrícolas ao câmbio flutuante a partir de 2002, ocasionando uma elevação dos preços; e 3) das liberalizações do mercado agrícola brasileiro realizadas em 1988 e 1989 favorecidas por negociações internacionais em andamento – a criação do Mercosul e a Rodada Uruguai, com a consequente criação da OMC (MACHADO, 2009). Contudo, o setor agrícola ainda enfrentava dificuldades domésticas para continuar se expandindo.

Desta forma, ainda em setembro de 1996 é ensaiada uma retomada nas ações do poder público para o agronegócio com o Programa de Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (PRIMA) e sua visão de cadeias agroprodutivas, que deveria ser efetivada pelo CNPA, e em setembro de 1998 por meio da criação do Conselho do Agronegócio (Consagro) (SILVA; ROMANO, 2019). O Consagro deveria ser um espaço de articulação e negociação entre o governo e o setor privado, visando a implementação das diretrizes e estratégias do agronegócio a partir das recomendações do Fórum Nacional da Agricultura (LESSINGER, 2003; MARCUSSO, 2018; SILVA; ROMANO, 2019). Porém, o Consagro não convocou reuniões após julho de 1999.

Com o aumento da produtividade e da competitividade no mercado externo do agronegócio brasileiro no início do século XXI, em 2003 ocorre a retomada do papel do Estado como promotor de ações diretas e indiretas para o agronegócio. Assim, a agricultura volta a figurar entre as prioridades do Estado brasileiro e são estabelecidas duas metas principais: “a geração de empregos, sobretudo com o estímulo à agricultura familiar, e a produção de excedentes exportáveis, com a conquista da fronteira agrícola, agregação de

valor e com aumento da capacidade de negociação do Brasil nas relações bi e multilaterais” (RODRIGUES INSTALA..., 2003). Para alcançar a segunda meta, a interlocução com grupos de interesse foi facilitada com a nomeação de Roberto Rodrigues<sup>97</sup> para o MAPA em janeiro de 2003.

Já em fevereiro de 2003, Rodrigues anunciou a reativação do Consagro, visando unir setor público e privado na elaboração da política agrícola. Juntamente com esse anúncio, Rodrigues assegurou que as propostas apresentadas no Consagro seriam discutidas previamente em CS específicas (CONSELHO DO..., 2003). Poucos meses depois, Rodrigues também anunciou a recriação do CNPA, com três eixos centrais de atuação: políticas públicas, organização privada e negociações internacionais (MAPA RECRIARÁ..., 2003). Lacerda (2009) ressalta que estes três eixos eram os mesmos preconizados pela ABAG, associação que Rodrigues presidiu entre 1999 e 2002. Logo, as CS e CT se constituiriam em um espaço coletivo e nacional para consultar e dar voz aos diversos setores do agronegócio brasileiro.

Assim, as Câmaras Setoriais e Temáticas têm como intuito formar a base “para a identificação de oportunidades ao desenvolvimento das cadeias produtivas, definindo ações prioritárias de interesse para o agronegócio brasileiro e seu relacionamento com os mercados interno e externo” (VILELA; ARAÚJO, 2006, p.7). Para a instalação de uma CS ou CT, o MAPA identifica setores ou temas com importância socioeconômica e então “convida instituições e órgãos de governo a indicar um representante titular naquela Câmara. As instituições devem ser de caráter nacional e representativas do setor ou tema em questão” (BRASIL, 2009a, p.15), o que corrobora a participação dos diferentes elos das cadeias produtivas<sup>98</sup>. Com isso, o Estado garante informações de “qualidade e atualizadas sobre o desenvolvimento das diferentes cadeias produtivas” (STADUTO ET AL, 2007, p.12).

A maior parte das CS que existem hoje foram criadas entre 2003 e 2006, período de nascimento de 24 das 30 CS que constam no site do MAPA (em junho/2020)<sup>99</sup>. Enquanto as

---

<sup>97</sup> Rodrigues, além de agrônomo e produtor de soja, cana, laranja e pecuária de corte, esteve desde os anos 1980 em diversos cargos de associações de representação de interesses do agronegócio, entre as quais Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo (OCESP), Organização dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo (ORPLANA), Organização das Cooperativas Americanas, Aliança Mundial de Cooperativas, Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, SNA, OCB e SRB (MENDONÇA, 2005).

<sup>98</sup> Tais como “insumos, produtores, indústrias, distribuidores, consumidores, além de organizações que apoiam as operações da cadeia produtiva, como instituições de pesquisa, [...], dentre outros” (MOURA; BRISOLA, 2010, p.9)

<sup>99</sup> As CS são Açúcar e Alcool; Algodão; Animais de Estimação; Arroz; Aves e Suínos; Borracha Natural; Cacau; Cachaça; Caprinos e Ovinos; Carne Bovina; Citricultura; Culturas de Inverno; Equideocultura; Erva-Mate; Feijão; Fibras Naturais; Flores e Plantas Ornamentais; Florestas Plantadas; Fruticultura; Hortaliças; Leite e Derivados; Mandioca; Mel e Produtos das Abelhas; Milho e Sorgo; Oleaginosas e Biodiesel; Palma de Óleo; Produção e Indústria de Pescados; Soja; Tabaco; e Viticultura, Vinhos e Derivados. Disponível em

CS expandiram-se, as CT variaram entre 5 e 6 Câmaras ao longo dos anos<sup>100</sup>. Esta baixa quantidade de CT e grande quantidade de CS pode ser explicada por outro aspecto levantado por Staduto et al (2007, p.13): como as CS valorizam o agronegócio, passa-se “a ideia de que suas ações podem elevar a reputação de seus setores, [...] já que, as ações propostas pelas [CS] tendem a ser executadas”.

Todavia, apesar do modelo proposto em 2003 contemplar todos os elos da cadeia representada na CS, muitas vezes as associações de representação dos trabalhadores rurais não foram incluídas<sup>101</sup>. Além disso, mesmo com a interlocução do governo, as CS refletem os problemas de cada complexo agroindustrial, como apontado por Guanziroli, Basco e Ortega (2007), que ao analisarem as CS do MAPA entre 2002 e 2006 elaboram uma tipologia para classificá-las:

- **Câmaras Reivindicativas:** nas quais não se efetua análise dos entraves das cadeias nem se produzem propostas estratégicas. Limitam-se a exigir do Estado uma série de reivindicações;
- **Câmaras Proativas:** possuem conhecimento dos entraves das cadeias e fazem propostas de estruturação e de longo prazo para o setor;
- **Câmaras Inativas:** são as que têm mais presença governamental e que funcionam pouco ou estão em fase de extinção. (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007, p.7, grifos no original)

O caso da CS da Citricultura, conforme será discutido na seção seguinte, pode ser caracterizado como uma câmara proativa, em decorrência dos diversos estudos realizados para ampliar o conhecimento sobre o setor e das propostas, como uma Agenda Estratégica de cinco anos para o setor. No entanto, isto não significa que as reivindicações ao Estado não aconteçam: muitas vezes os representantes dos citricultores agem desta forma, direcionando seus pedidos tanto para o governo quanto para as grandes indústrias. Já pelo lado das grandes indústrias, as reivindicações ao Estado não ocorrem na CS, mas sim em audiências com o ministro.

---

<<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-setoriais-1/camaras-setoriais>>. Acesso em 16 junho de 2020.

<sup>100</sup> Hoje existem as CT da Agricultura Orgânica; da Agricultura Sustentável e Irrigação; de Crédito, Seguro e Comercialização; de Infraestrutura e Logística; de Insumos Agropecuários; e relativa ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Insumos Agropecuários do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), criada temporariamente em março de 2016, mas que se mantém ativa até junho 2020. Em 2006 existiam as CT de Infraestrutura e Logística do Agronegócio; de Insumos Agropecuários; de Agricultura Competitiva e Sustentável; de Financiamento e Seguro do Agronegócio; de Negociações Agrícolas Internacionais; e de Ciências Agrárias (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007). Ou seja, entre as 6 CT de hoje, 2 foram criadas até 2006 e outras 2 tiveram modificações em seus nomes. Segundo Marcusso (2018), 3 CT já foram extintas, entre as quais se inclui a CT de Negociações Agrícolas Internacionais, que será abordada no item 4.3.

<sup>101</sup> Marcusso (2018) analisou seis CS (Cacau; Caprinos e Ovinos; Carne Bovina; Citricultura; Fruticultura; e Viticultura, Vinhos e Derivados) e encontrou somente uma representação de trabalhadores presente, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tomé-Açu (PA) membro da CS do Cacau.

Guanziroli, Basco e Ortega (2007) também categorizaram as CS segundo o grau de articulação das cadeias agroindustriais representadas e se tal articulação (ou sua falta) refletisse no funcionamento das CS. Existiriam assim cinco formas de organização das cadeias agroindustriais representadas nas CS do MAPA. No **primeiro** tipo, *Casos de Produção Integrada que se autorregula*, as cadeias agroindustriais contam “com mecanismos internos de regulação de tipo contratual que visam diminuir custos de transação na produção e na comercialização” (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007, p.9). Algumas possuem acordos muito formais (cadeias do Fumo e do Frango), outras possuem acordos um pouco menos formais (cadeias da Viticultura e de Flores e Plantas Ornamentais).

Já o **segundo** tipo são os *Casos de Commodities que possuem instâncias para regular o mercado*. Isso ocorre quando os próprios atores da cadeia criaram “instâncias regulatórias próprias (instituições) de forma a diminuir assimetrias de informação e custos de transação” (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007, p.10). O exemplo mais antigo é da cadeia do Açúcar e Álcool que foi seguido pela cadeia da Cachaça. No **terceiro** tipo, tanto o mercado nacional quanto o internacional é que regulam os preços dos produtos, são os *Casos de Commodities que se regulam pelo mercado*, representadas pelas cadeias do Trigo; de Oleaginosas e Biodiesel; de Borracha Natural; e do Cacau.

Como **quarto** tipo estão os *Casos de Commodities que têm problemas de regulação*. Essas cadeias agroindustriais “não conseguiram ainda se autorregular, nem através da criação de instituições próprias nem tampouco pelo mercado” (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007, p.12), logo, o Estado torna-se responsável pela regulação. As cadeias do Milho; do Arroz; e da Citricultura apresentam tais problemas. Por fim, no **quinto** tipo estão os *Casos de difícil regulação*, como as cadeias de Hortaliças e a de Orgânicos e da Agricultura Orgânica por tratar-se de setores altamente heterogêneos, com mais de 75 espécies na mesma cadeia.

Nessa perspectiva, as CS desenvolveram-se de maneiras diferentes e muitas vezes de acordo com a organização pré-existente no complexo agroindustrial em questão. Pois, embora a CS procure resolver os problemas setoriais, buscando, “[f]ormalmente, [...] uma equânime participação de todos os que atuam em determinado segmento produtivo” (HABKA, 2012, p.74), comumente a CS acaba mantendo os problemas já existentes no setor. Caso da CS da Citricultura que, apesar de ser uma câmara proativa, é permeada pelo conflito entre citricultores e indústrias processadoras, o qual impede a regulação do setor. Entretanto, o conflito intrassetorial não impede as grandes indústrias citrícolas de utilizarem a CS como parte de sua estratégia para influenciar a formulação e implementação da política externa



comercial brasileira, o que ocorre por meio da proposição de políticas públicas para o complexo e da discussão sobre mercados externos, conforme a seção seguinte discute.

#### **4.2 A CS da Citricultura do MAPA e os conflitos entre interesses organizados**

A instalação da CS da Citricultura do MAPA ocorre em 16 de julho de 2004 em Bebedouro-SP<sup>102</sup> na tentativa de valorização do setor (VILELA; ARAÚJO, 2006). Segundo Borges e Costa (2005) e Paulillo (2006), a CS do MAPA foi fruto da reivindicação da Associtrus, que se reorganizara em setembro de 2003 com sede novamente em Bebedouro-SP, visando pressionar a reorganização política e econômica do setor. A indicação do presidente da Associtrus, Flávio de Carvalho Pinto Viegas, para a presidência da CS pode ser um indicativo desse argumento. Como Secretário Executivo da CS foi escolhido um pesquisador do Centro APTA Citros Sylvio Moreira, Marcos Antônio Machado, assim, Viegas representava o setor privado e Machado o setor público na direção da Câmara. Entre órgãos públicos (como outros ministérios, Embrapa, BNDES, universidades) e entidades privadas (como SRB, FAESP), mais 29 entidades ainda compunham a CS da Citricultura (VILELA; ARAÚJO, 2006). Contudo, somente 22 entidades, sendo 15 privadas e 7 públicas participaram das 10 reuniões da CS entre 2004 e 2005 (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007)<sup>103</sup>.

Desde sua formação, a CS da citricultura procurou discutir a “formulação e execução de políticas específicas para o setor, que considerem a cadeia como um todo, além do acordo entre produtor e a indústria de sucos para definição de contrato que dê garantias de preços para a laranja” (VILELA; ARAÚJO, 2006, p.265). Neste sentido, a criação da CS pode ser vista como uma tentativa de reação dos citricultores ao acirramento do conflito acerca do preço da caixa de laranja ocorrido nos anos 1990 com o fim do contrato padrão. Com as diversas perdas e queda na renda dos citricultores, a procura por um novo contrato para o preço da caixa de laranja leva, em 2005, à ideia de criação do Consecitrus (ASSOCITRUS, 2014).

Logo, a CS do MAPA passa a apoiar a concretização do Consecitrus, o que teria contribuído para a saída da Abecitrus da CS da Citricultura em 2005 (ASSOCITRUS, 2014;

<sup>102</sup> Oficialmente criada pela Portaria n.516 de 22 de dezembro de 2005 (VILELA; ARAÚJO, 2006).

<sup>103</sup> A partir de 2008, com a reformulação do Consagro, somente 25 membros efetivos passam a ser permitidos nas CS e membros ausentes em 3 reuniões consecutivas tornaram-se passíveis de exclusão. Outras alterações foram “a possibilidade de a presidência ser assumida por membros do governo” e a definição de mandato de dois anos com possibilidade recondução por igual período (REFORMULAÇÃO DAS..., 2008).

GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007). Embora esta especulação tenha fundamento, é importante lembrar que entre os anos 2004 e 2005 a Abecitrus é esvaziada, restando somente a Cutrale na entidade. Desta maneira, mesmo a Abecitrus tendo permanecido até 2008 na situação de exploração do grande pelo pequeno, a associação aceita este papel na condução de seu objetivo no tocante ao mercado externo, mas não na condução da resolução das disputas intrassetoriais que demandam concertação entre todos os interessados.

A CS dedicou-se, então, a resolver questões de impostos, importação e classificação, sem discutir o principal problema do complexo – a redistribuição da renda no interior da cadeia (GUANZIROLI; BASCO; ORTEGA, 2007, p.13). Mas isto até novembro de 2009, quando as grandes indústrias decidem solicitar sua reinclusão na CS por meio de sua nova entidade de representação, a CitrusBr. Para tanto, exigem que a presidência da CS não fosse mais ocupada pelo presidente da Associtrus (VIEGAS, 2010). Viegas “na esperança de que problemas como falta de informação, transparência, concorrência e excessiva concentração e verticalização do setor industrial [fossem] resolvidos, de modo que se possa avançar na governança do setor”<sup>104</sup> passa a presidência da Câmara a um representante do MAPA.

Outro fator conjuntural do setor citrícola relevante para a instalação da Câmara no MAPA foi a chegada de nova doença aos pomares em 2004 – o *greening*, a doença mais destrutiva dos citros e a maior ameaça à citricultura mundial (FUNDECITRUS, 2019). Isso porque se as plantas infectadas forem novas “não chegam a produzir e as adultas em produção sofrem uma grande queda prematura de frutos e definham ao longo do tempo” (FUNDECITRUS, 2019). Além disso, plantas infectadas podem servir de alimento para insetos vetores que infectarão plantas saudáveis, por isso, no Brasil é obrigatória a eliminação das árvores infectadas, dado que ainda hoje não existe cura para essa doença (FUNDECITRUS, 2019). Com a chegada do *greening* nos Estados Unidos<sup>105</sup> entre 2004 e 2005, a citricultura entra em uma crise global, o que também reestimula a Associtrus a demandar ações estatais.

Ao analisar o setor citrícola no capítulo 3 percebemos que os problemas fitossanitários foram e continuam sendo fortes vetores para mobilizar a organização dos citricultores em associações representativas e para aproximar setor privado e público na definição de políticas públicas. Desse modo, quando os problemas fitossanitários aparecem, os atores do complexo citrícola buscam apoio e soluções em conjunto com o Estado, mas quando estes problemas são solucionados ou tornam-se estáveis, há um distanciamento entre setor público e privado,

<sup>104</sup> Ata da 19ª Reunião Ordinária da Câmara Setorial da Citricultura, 18 de novembro de 2009.

<sup>105</sup> O *greening* afeta a citricultura do Brasil, Argentina, Paraguai, México, Estados Unidos e quase todos os países da América Central e Caribe (FUNDECITRUS, 2019).

geralmente liderado pelo ator com maiores recursos de poder neste segmento – as grandes indústrias processadoras.

Embora o governo federal tenha procurado regular o setor (especialmente em 1970 e 2000), dialogando com as associações de representação de interesses, o Estado não tem conseguido superar às assimetrias entre citricultores e indústrias processadoras (VILELA; ARAÚJO, 2006), mesmo dentro da CS, onde as grandes indústrias possuem somente uma entidade representativa e os citricultores várias. Assim, a assimetria entre citricultores e grandes indústrias processadoras e as questões normativas têm sido fontes de conflito constantes na CS, ao mesmo tempo em que a CitrusBr tem incrementado sua participação na governança do complexo, encabeçando as estimativas de safra anuais e muitas vezes liderado o setor<sup>106</sup> (MARCUSO, 2018).

Para Marcusso (2018), embora na CS da Citricultura do MAPA haja uma clareza muito forte de seus objetivos, da divulgação e operacionalização dos mecanismos de funcionamento da Câmara e da efetividade das ações pelas lideranças, há uma necessidade de melhora nos seguintes quesitos: acesso às informações e dados; definição de funções e responsabilidades, participação e representatividade dos membros; coerência na interação dos membros com os objetivos da CS; accountability, subsidiariedade e autonomia da Câmara.

Nesse sentido, apesar do foco da CS não ser o comércio internacional, mas as políticas domésticas, muitas normas e padrões discutidos nas reuniões da Câmara auxiliam na produção e nos controles fitossanitários exigidos internacionalmente. Portanto, mesmo que não primordialmente voltada ao objetivo de ampliação de mercados e diminuição de protecionismos, a CS da Citricultura do MAPA pode ser considerada parte da estratégia formal dos grupos das grandes indústrias citrícolas sobre a formulação e implementação de política externa comercial brasileira, como a análise das atas das reuniões ordinárias, exposta na sequência, mostraram.

#### *4.2.1 Análise de conteúdo das Atas da CS da Citricultura do MAPA*

A atuação e participação política do empresariado citrícola na CS do MAPA é realizada formalmente em reuniões abertas, em um espaço que pode ser considerado como um conselho consultivo e deliberativo sobre ações para o setor. Para verificar se e de que maneira

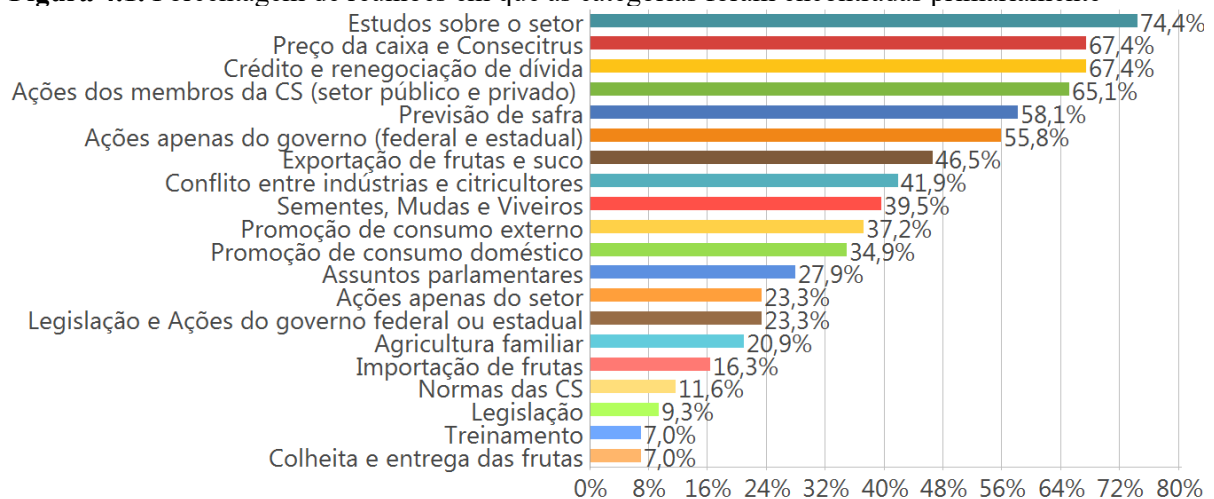
---

<sup>106</sup> Como por exemplo a saída de Viegas da presidência da CS e a indicação do presidente do Fundecitrus para a presidência da CS em 2015 (feita pela CitrusBr). Cabe destacar que o Fundecitrus foi presidido entre 1994 e 2004 pelo presidente da Abecitrus e ainda é visto pela Associtrus como uma entidade pró-indústrias.

a CS fez parte da estratégia dos grupos das grandes indústrias citrícolas paulistas para a consecução de política externa comercial favorável a seus interesses, realizou-se análise de conteúdo das Atas da CS da Citricultura, obtidas por meio da LAI, abarcando o período de 29 de outubro de 2007 a 16 de outubro de 2018. Apesar da indisponibilidade das Atas de 2004 a 2006, a presente análise não sofreu prejuízos, pois entre 2004 e 2005 ocorreram 10 reuniões da CS, as quais foram analisadas por Guanziroli, Basco e Ortega (2007)<sup>107</sup>. Por fim, recorreu-se também aos Boletins Informativos da Associtrus para compreensão do período com ausência de Atas.

Deste modo, após a pesquisa bibliográfica sobre o setor, sobre as CS do MAPA e sobre a CS da Citricultura, foi feita a leitura das Atas, e foram criadas categorias de análise, conforme os critérios estabelecidos no “livro de códigos” do apêndice A e seguindo a metodologia proposta no capítulo 1. Cada unidade de contexto foi classificada em apenas uma categoria de acordo com o tema primário da unidade (os temas secundários foram considerados na avaliação sobre discussões e resultados da CS). Assim, o apêndice B apresenta as frequências de temas e categorias primários discutidos nas reuniões, cujos resultados são resumidamente apresentados nas figuras 4.1 e 4.2 a seguir.

**Figura 4.1.** Porcentagem de reuniões em que as categorias foram encontradas primariamente



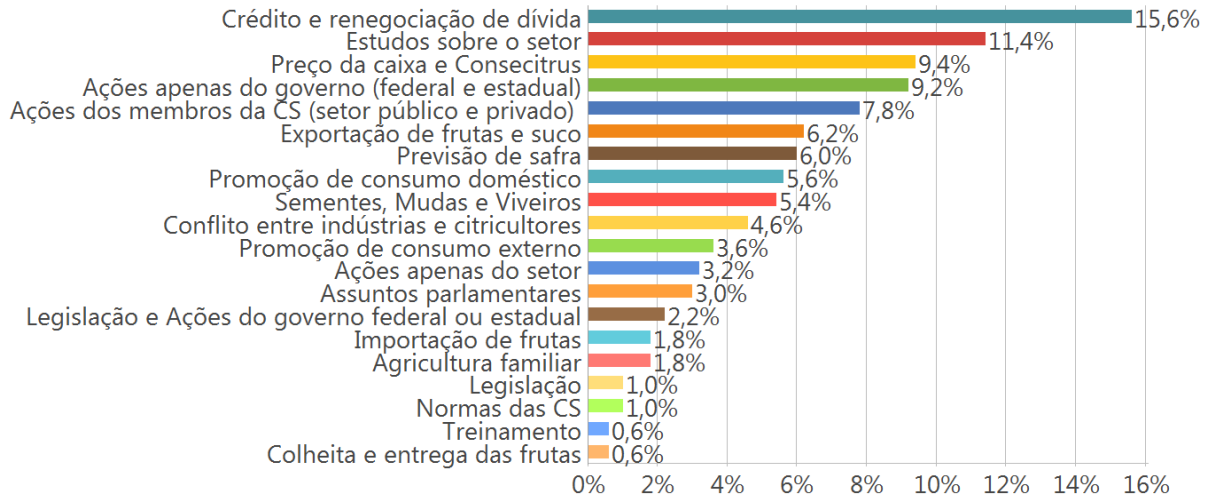
**Fonte:** elaboração própria por meio dos dados das Atas da Citricultura.

Ressalta-se que em uma mesma reunião foram discutidos assuntos diferentes dentro de um mesmo tema. Por exemplo, na 16ª Reunião o tema “Assuntos Parlamentares” foi levantado em momentos distintos – uma vez para informar que o à época Senador Eduardo Suplicy iria requerer audiência pública no Parlamento para tratar dos problemas da

<sup>107</sup> De acordo com estes autores, eram projetadas duas reuniões da CS da Citricultura para 2006, entretanto, a Ata da 11ª Reunião ocorreu em 29 de outubro de 2007, ou seja, é provável que as reuniões previstas para 2006 não tenham ocorrido.

citricultura, e outra vez para abordar o Código Florestal em revisão pelo Congresso, sendo contabilizado uma vez na figura 4.1 e duas vezes na figura 4.2.

**Figura 4.2.** Porcentagem de unidades de contexto codificadas primariamente nas categorias definidas



**Fonte:** elaboração própria por meio dos dados das Atas da Citricultura.

A partir das figuras 4.1 e 4.2 nota-se que os assuntos menos frequentes geralmente foram tratados uma única vez por reunião, enquanto os temas mais frequentes foram tratados em múltiplos aspectos e extensamente debatidos. Há uma mudança na ordem das categorias, todavia, esta mudança ocorre de maneira sutil com alguns assuntos sobressaindo-se a outros, caso das categorias “Crédito e renegociação de dívida” e “Estudos sobre o setor” – enquanto a segunda foi codificada em mais documentos, a primeira foi codificada mais vezes.

Cabe destacar que as três categorias que aparecem em mais documentos (gráfico 4.1) são as mesmas que foram codificadas mais vezes (gráfico 4.2), mas em ordem alternada, a saber “Crédito e renegociação de dívida”, “Preço da caixa e Consecitrus” (ambas pertencentes ao tema “Questões financeiras”) e “Estudos sobre o setor” (pertencente ao tema “Dados e informações sobre o setor”). Do mesmo modo, há ligeiras alternâncias na ordem das categorias “Ações dos membros da CS (setor público e privado)”, “Previsão de safra”, “Ações apenas do governo (federal e estadual)”, “Exportação de frutas e suco”, “Conflito entre indústrias e citricultores”, “Sementes, Mudas e Viveiros”, “Promoção de consumo externo”, “Promoção de consumo doméstico”, “Assuntos parlamentares” e “Ações apenas do setor” entre as figuras 4.1 e 4.2, enquanto as categorias restantes encontram-se nas mesmas posições.

É em decorrência das frequências altas dos temas “Dados e informações sobre o setor”, composto pelas categorias “Estudos sobre o setor” e “Previsão de safra”, e “Questões financeiras”, composto pelas categorias “Crédito e renegociação de dívida” e “Preço da caixa e Consecitrus”, codificados em 39 e 35 Atas, respectivamente, que consideramos a CS da

Citricultura uma câmara proativa na classificação de Guanziroli, Basco e Ortega (2007) citada na seção anterior. Pois, isto significa que na CS existem discussões de estudos sobre o setor (nacional e internacionalmente) e a tentativa de elaborar propostas para o longo prazo.

Os dados e informações sobre o setor são ferramentas fundamentais para os objetivos das grandes indústrias voltados ao mercado externo, assim, na percepção de Lohbauer (2020), a CitrusBr iniciou a consolidação do cálculo brasileiro sobre a previsão de safra. Corroborando esta percepção o fato de nas reuniões anteriores à entrada da CitrusBr na CS a estimativa de safra ser tratada uma única vez por meio da proposta de que a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) realizasse o levantamento. Após a entrada da associação, o assunto é retomado, entretanto, as grandes indústrias não fornecem os dados de seus pomares à CONAB por discordarem da metodologia governamental – que não transformava o suco não concentrado em suco concentrado, gerando números não compatíveis com a realidade (LOHBAUER, 2020).

Em contrapartida, a CitrusBr passa a realizar sua própria estimativa de safra, mas sem compartilhar seus dados com a CONAB. O órgão governamental fica sem recursos para realizar a estimativa, abrindo o caminho para o Fundecitrus fazer o levantamento no estado de São Paulo, cujo resultado é divulgado desde 2015 anualmente com o nome de Pesquisa de Estimativa de Safra (PES). Para a CitrusBr, a PES é importante para que as grandes indústrias possam traçar suas estratégias de mercado e a associação traçar suas ações de abertura de mercados e diminuição de barreiras protecionistas.

Ao mesmo tempo, a CitrusBr também investiu na produção de estudos sobre o setor, visando publicizar os dados da citricultura, o que auxiliou diversas reuniões da CS e, para Lohbauer (2020), refletiu na descontinuidade das negociações sobre o Consecitrus. Novamente, até a inclusão da CitrusBr na CS não há referências ao Consecitrus nas Atas<sup>108</sup>, embora existisse a discussão sobre a inserção da laranja na política de garantias de preço mínimo. Assim, o Consecitrus consta nas Atas entre 2010 e 2015, mas principalmente como informes das negociações que ocorriam fora da CS, estimuladas e lideradas pela CitrusBr<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Em entrevista ao Informativo Associtrus (2008, p.7), Roberto Rodrigues afirmou que tentou intermediar as relações entre indústrias e citricultores “por delegação da Câmara Setorial da Citricultura, que eu mesmo criei. Conversei com todas as indústrias e a única que se negou a dialogar foi a Citrosuco. As demais tinham muita boa vontade em criar um modelo semelhante ao Consecana mas, infelizmente, quando a Citrosuco se negou sequer a conversar, o processo perdeu consistência, porque tinha de haver unidade do setor industrial.”

<sup>109</sup> A associação contratou consultoria especializada para elaborar o modelo do Conselho, a MB Associados/MB Agro publicou dois livros frutos da avaliação para a criação do Consecitrus (ver Barros, 2013 e Mendonça de Barros et al, 2016) e um de seus sócios-fundadores participou de algumas reuniões da CS para apresentar o modelo. O Pensa e a Markestrat também têm desenvolvido estudos para o setor em diversos temas, como previsão de safras e Consecitrus, e um de seus coordenadores/criadores também esteve presente em algumas reuniões da CS.

Deste modo, antes da negativa do CADE em 2017 sobre o funcionamento do Conselho, o Consecitrus não era mais mencionado na CS.

Por seu turno, conquanto as discussões acerca de concessão de crédito ou renegociação de dívidas tenham sido constantes, a CitrusBr não se envolveu, já que os debates foram sobre indenização por erradicação de árvores doentes; custeio para citricultores sem contratos com as indústrias; endividamento dos citricultores; necessidade de linhas de crédito devido à dificuldade no acesso ao crédito. Porém, poucos avanços ocorreram nesta área, como a criação de uma linha especial de crédito (LEC) para preço de referência da caixa de laranja, que terminou por financiar estoques de suco, e uma proposta de renegociação das dívidas apresentada no MAPA pelo deputado Mendes Thame (PSDB-SP).

Um dos motivos para a necessidade de créditos e renegociação de dívidas foram “Questões fitossanitárias”, tema também frequentemente discutido, composto pelas categorias “Ações apenas do governo (federal e estadual)”, “Ações apenas do setor”, “Ações dos membros da CS (setor público e privado)” e “Sementes, Mudas e Viveiros”. Com o aumento da incidência de *greening*, a discussão sobre erradicação e manejo de árvores doentes tornou-se presente e suscitou a proposta de elaboração de um Plano Nacional Contra o *Greening* entre 2016 e 2017. Novamente, este tema não ocasionou um envolvimento da CitrusBr nos debates, apesar da necessidade de combate à doença em todo estado de São Paulo, o que pode ser reflexo da integração vertical das grandes indústrias citrícolas.

Já o principal tema para CitrusBr, apesar de estar presente em 58,14% das reuniões, o comércio exterior não foi abordado sob a perspectiva da indústria, mas sob a perspectiva dos citricultores. Isto porque das 31 unidades de contexto codificadas na categoria “Exportação de suco e frutas”, 19 vezes a discussão foi acerca da exportação de frutas *in natura* e das 12 referências ligadas à exportação de suco, 6 foram relatos sobre os problemas com os Estados Unidos (contencioso na OMC, antidumping e *carbendazim*), 2 sobre a exigência de certificações mais específicas (como de respeito às leis internacionais de trabalho durante a colheita) e 1 sobre panorama das exportações de suco. Ou seja, três quartos das unidades de contexto relacionadas à exportação de suco foram informativas e não expuseram demandas da CitrusBr.

Contudo, como era de se supor, na categoria “Promoção de consumo externo” a maior parte das 18 unidades de contexto tratam da promoção do suco, mas também contemplam em sua maioria informações de ações realizadas pela CitrusBr. Também como esperado, na categoria “Importação de frutas” as 9 unidades de contexto codificadas tratam da importação de frutas. Mesmo quando a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) do MAPA esteve

presente nas reuniões, em poucos momentos foram levantadas demandas do setor, como por exemplo sobre modificações na Tarifa Externa Comum (TEC) para importação e exportação de frutas cítricas. Nesta direção, talvez a CS não seja um espaço relevante para os grupos das grandes indústrias citrícolas paulistas vocalizarem suas demandas sobre comércio exterior.

Por fim, merece destaque o tema “Trabalhadores”, composto pelas categorias “Legislação” e “Treinamento”, discutido poucas vezes e em poucas reuniões (somente sete) sem apresentar avanços. Em reuniões em 2010 e 2015 o tema foi tratado sob a ótica da legislação trabalhista rural, percebida como problemática e elaborada sem a consulta aos produtores rurais, assim, sugeriu-se a criação de Grupo de Trabalho (GT) para avaliá-la e verificar seus impactos na colheita. Também foi levantada a questão da qualificação dos trabalhadores rurais na colheita e no trato de frutas *in natura* em reuniões de 2011, 2012 e 2015. Porém, em nenhuma das Atas foi tratado sobre uma renda mínima a colhedores de laranja, demanda identificada por Vilela e Araújo (2006).

Ou seja, embora a criação da CS visasse reunir todos os elos da cadeia produtiva, conforme apontado anteriormente, os trabalhadores rurais não estão representados na Câmara, logo as discussões acerca deste tema são voltadas para as demandas dos produtores e das indústrias. Para a CitrusBr, representante das grandes indústrias citrícolas, o tema da legislação trabalhista é relevante devido à necessidade de melhora na imagem do trabalho rural brasileiro, percebido na Europa como análogo ao trabalho escravo. Entretanto, não ocorreram ações efetivas acerca desta questão na CS.

Notou-se, assim, que a partir da entrada da CitrusBr na Câmara, os temas que afetam negativamente a cadeia de forma ampla (por exemplo as questões fitossanitárias dos pomares, questões financeiras e questões trabalhistas) não suscitaram discussões de membros com posições extremamente divergentes. Nesses temas, ocorre, em grande medida, troca de informações e reafirmação de posições. Todavia, nos temas em que há assimetria no domínio de informações<sup>110</sup> (por exemplo nas estimativas de previsão de safra que afetam o estabelecimento do preço da caixa de laranja e a formação do Consecitrus) há divergências marcantes entre a posição da Associtrus e da CitrusBr<sup>111</sup>.

Portanto, a análise da frequência de temas mostrou que a CS da Citricultura do MAPA não faz parte da estratégia direta dos grupos das grandes indústrias citrícolas para atuar sobre

---

<sup>110</sup> Conforme discutido acerca do complexo como um todo por Paulillo (2006), as indústrias são as detentoras das informações mais precisas sobre safra e produção por possuírem grandes pomares próprios.

<sup>111</sup> São exemplos as discussões entre as duas associações acerca do consumo de suco de laranja no mundo (que para a CitrusBr está em queda, já para a Associtrus não) e as estimativas de safra e estoque de suco (a CitrusBr utiliza metodologia própria e a Associtrus dados do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos – USDA, que contabilizam de modo diferente a previsão de safra e os estoques de suco).



a formulação e implementação de política externa comercial favorável a suas demandas, pois a CS é utilizada como um espaço consultivo entre os atores do setor, não como um espaço deliberativo de ações. Porém, a CS viabiliza direcionamentos dentro do complexo citrícola que podem auxiliar as grandes indústrias no mercado externo.

De acordo com o ex-Diretor Executivo da CitrusBr, a agenda da CS da Citricultura do MAPA é muito difusa: enquanto os atores do complexo citrícola do estado de São Paulo e do Paraná têm demandas semelhantes sobre questões industriais, sanitárias e voltadas para o comércio externo (tanto sobre exportação quanto importação), os atores do complexo citrícola da região Nordeste, principalmente dos estados de Sergipe e Bahia, têm demandas voltadas ao pequeno produtor e a produção para o mercado interno<sup>112</sup>. Nas palavras de Lohbauer (2020), “todo tipo de tema vinha para mesa, não era só do Consecitrus, tem tema sanitário, tema comercial” – o que se confirmou na análise das Atas.

Entretanto, os termos “pequeno produtor/pequenos produtores” e “pequeno citricultor/pequenos citricultores” foram encontrados associados a demandas em sete reuniões para retratar as dificuldades enfrentados por estes citricultores<sup>113</sup>. E somente em fevereiro de 2017 foi estabelecido um GT liderado por Geraldo Almeida, representante da Câmara Setorial da Citricultura da Bahia, sobre estas demandas, contudo, não há menções aos avanços deste GT e em junho de 2018 Almeida deixa a CS. Ou seja, pode ser que a percepção acerca de demandas do pequeno produtor tenha sido maior devido aos embates entre citricultores de forma geral e as indústrias (como a categoria “Conflito entre citricultores e indústrias” indica). Este conflito, porém, não gerou ações concretas para o pequeno citricultor.

Neste sentido, cabe ainda ressaltar que se a Associtrus foi peça fundamental para a criação da CS no MAPA, em outubro de 2018 a associação foi excluída da Câmara por possuir três faltas consecutivas (nas reuniões de março, junho e outubro de 2018). Entretanto, desde a reformulação das normas das CS em 2008, diversos membros se ausentaram em mais de duas ou três reuniões consecutivas e antes da concretização de suas exclusões, esses membros foram notificados sobre tal possibilidade e a decisão tomada em reuniões posteriores<sup>114</sup> – o que não ocorreu com a Associtrus. Nessa perspectiva, embora para a CitrusBr a CS não tenha grande relevância dada sua abrangência nacional, como exposto por

---

<sup>112</sup> Martínez (2000) chama essas posições de “Discurso Empresarial”, no qual predomina a visão de eficiência produtiva e competitividade que caracteriza plantações voltadas à exportação e que prefere as políticas neoliberais com diminuição da ação estatal, e “Discurso Ruralista”, defendido por agricultores que acreditam na intervenção estatal para garantir seus negócios.

<sup>113</sup> Reuniões nas quais foram levantados problemas relacionados a doenças, financiamento de safra, promoção comercial, leilões de compra de frutas, representação na CS e um GT.

<sup>114</sup> Entre os casos temos: CEAGESP em 2011; ABCVS, SEAB/PR, SINDAG e SEAGRI/SE em 2012.

Lohbauer (2020), a CitrusBr ao prover uma das principais demandas da CS (dados e informações sobre o setor) assume uma liderança informal, já que nenhum membro da CitrusBr presidiu a CS, mantendo a estrutura existente no complexo.

Exemplo desta liderança foi o protagonismo da CitrusBr na proposta de elaboração da Agenda Estratégica 2016-2020, visando dar continuidade à Agenda Estratégica 2010-2015. A Agenda Estratégica 2010-2015 foi lançada em 2011 após reuniões do GT formado em novembro de 2009, seguido de contribuições e aprovação do plenário da CS. Desse modo, a Agenda Estratégica 2010-2015 definiu um conjunto de propostas divididas em eixos temáticos<sup>115</sup>, com itens e diretrizes, visando três objetivos: “1) Estabelecer um plano de trabalho para a Cadeia para os próximos 5 anos; 2) Facilitar e organizar a ação conjunta das Câmaras nos assuntos de interesse comum, e 3) Fortalecer as Câmaras como ferramentas de construção de Políticas Públicas e Privadas para o Agronegócio” (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2011).

O GT para a Agenda Estratégica de 2010-2015 foi formado pela coordenação das CS do MAPA e contava com a CitrusBr recém-chegada a CS, ainda com status de convidada, entre seus membros. Já o GT formado em 2015 para a atualização da Agenda Estratégica para 2016-2020, organizado pelos próprios membros da CS, contava com a CitrusBr como responsável pela coordenação das atividades. A CitrusBr, juntamente com a COCAMAR, cooperativa do Paraná, foram as únicas instituições que estiveram presentes nos dois GT da Agenda Estratégica, corroborando a impressão de Lohbauer (2020) acerca da proximidade das pautas da citricultura paulista e paranaense, e com a alegação de Marcusso (2018) da liderança exercida pela CitrusBr na CS.

Ainda nessa direção, merecem destaque duas passagens que mostram o caminho e papel assumido pela associação das grandes indústrias na CS. Em agosto de 2015, quando o representante da CitrusBr “propôs trabalhar a agenda de forma diferente da utópica que tem sido adotada até o momento: com dois tópicos principais (Nacional e Regional)”<sup>116</sup>, e na reunião seguinte, em outubro de 2015, quando o representante da CitrusBr “sugeriu reduzir a nova agenda a temas técnicos e estruturais, afetos ao MAPA [...] para que os recursos dos quais se dispõe possam ser utilizados da melhor forma possível”<sup>117</sup>. A proposta de trabalho em um eixo nacional e outro regional pode ser vista como interessante, dadas as diferenças

---

<sup>115</sup> Foram estabelecidos 12 eixos, a saber: estatística; pesquisa, desenvolvimento e inovação; assistência técnica; defesa agrícola; marketing e promoção; gestão da qualidade; crédito; seguro rural; governança da cadeia; legislação; comercialização; frutas frescas (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2011).

<sup>116</sup> Ata da 44ª Reunião Ordinária da Câmara Setorial da Citricultura, 04 de agosto de 2015.

<sup>117</sup> Ata da 45ª Reunião Ordinária da Câmara Setorial da Citricultura, 22 de outubro de 2015.

nas características da citricultura no Brasil, todavia, reforça a sensação de conflito entre pequenos citricultores (ineficientes e/ou com baixa produtividade) e indústrias (eficientes e com grande produtividade).

Não obstante, a sugestão de reduzir a agenda a temas técnicos e estruturais pode ser visto como uma forma de alocar melhor os recursos e esforços da CS e, ao mesmo tempo, reforçar o conflito do setor ao se retirar um espaço de interlocução entre os atores. É claro que se poderia argumentar que a CS não serviu como um espaço de discussão para a solução do conflito central à citricultura – o valor da caixa de laranja –, contudo, não se pode negar que a CS nasceu com esse intuito, visando à regulação governamental. Por fim, a Agenda Estratégica ainda foi discutida mais uma vez em fevereiro de 2016, mas nas reuniões seguintes até o final de 2018 este assunto não constou na pauta.

Contudo, o fato de a CS não ser utilizada diretamente para a estratégia dos grupos das grandes indústrias citrícolas para influenciar a formulação e implementação de política externa comercial favorável a suas demandas não pareceu ser um problema à CitrusBr. Isto pois o Diretor-Executivo da CitrusBr, Ibiapaba Netto, conseguiu encontros com a ministra Kátia Abreu (2015-16) durante período em que o próprio presidente da CS da Citricultura, Marco Antonio dos Santos (representante da CNA), não conseguia. O diretor da CitrusBr também afirmou que “[o]s indicadores [de aumento de consumo europeu] são bons, graças ao trabalho desenvolvido pelo setor produtivo, principalmente, e apoio do governo, em especial do Itamaraty e SRI/Mapa”<sup>118</sup>.

De acordo com ex-presidente da CitrusBr,

[...] Na câmara você tem uma mistura de temas, você tem uma visão de negócio muito diferente. A gente ia para lá, mas não resolvia nada na Câmara Federal, no ministério. [...] Agregou na citricultura muito pouco, porque a concentração do negócio em todos os sentidos (em poucas indústrias e em poucos produtores e no Estado São Paulo) é um problema paulista. É uma questão paulista. O porto é aqui, o suco sai todo por aqui. Sai cerca de 99% do suco por aqui. [...] Então, é um negócio paulista. A Câmara não tinha muita função. Com os Ministérios a gente tinha relações abertas e intensas [...] (LOHBAUER, 2020).

Estes registros corroboram o demonstrado até aqui acerca da CS da Citricultura não ser canal primordial para os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas acessarem o MAPA no tocante às questões do comércio internacional. Neste sentido, tanto a análise das Atas quanto as entrevistas com atores do setor indicaram a necessidade de verificar os outros canais que os interesses organizados das grandes indústrias citrícolas paulistas podem buscar

<sup>118</sup> Ata da 53ª Reunião Ordinária da Câmara Setorial da Citricultura, 13 de março de 2018.

para participar e influenciar o MAPA nas decisões sobre comércio internacional – visando tanto as negociações internacionais quanto a abertura de mercados e diminuição de protecionismos.

### **4.3 Permeabilidade do MAPA a lobbies nas negociações internacionais**

Apesar da mudança de postura do governo brasileiro em relação à agricultura nos anos 1960, que levou à modernização do agronegócio, a estrutura organizacional do Ministério da Agricultura criado em 1930 permaneceu inalterada por 50 anos (MACHADO, 2009). Ou seja, mesmo com as reformas de 1964 na política agrícola, o objetivo maior da agricultura ainda era promover a segurança alimentar da população urbana (BELIK, 1998; CHADDAD, 2017). Deste modo, o foco tanto do MAPA quanto da política agrícola até os anos 1980 estava no mercado interno, já que poucos produtos eram destinados à exportação e o Brasil adotava postura protecionista nas negociações internacionais (BELIK, 1998; MACHADO, 2009; GARCIA, 2020).

Todavia, em 1971 há uma pequena alteração e dentre as atribuições da Secretaria Geral do ministério foi constituída a Coordenação de Assuntos Internacionais de Agricultura (CINGRA), que em 1979 foi coordenada pelo diplomata José Botafogo Gonçalves e extinta em 1990 em meio às reformas operadas pelo governo Collor (SILVA; ROMANO, 2019). Mas, em julho de 1992, ocorre nova reestruturação no Ministério, por meio da qual é incluída uma atribuição de assessoramento internacional ao gabinete do ministro. Esta seria o início de uma série de mudanças realizadas ao longo dos anos 1990 e 2000 na estrutura do MAPA visando lidar com as macrotransformações dos anos 1980, 1990 e 2000 e o aumento da demanda por atuação externa do Ministério pelos grupos de interesse do agronegócio. Assim, ao mesmo tempo em que as associações setoriais de representação de interesse se modernizaram e adaptaram-se ao novo contexto, também se articularam entre si (formando a CEB) e com o governo para a promoção de políticas externas comerciais dos produtos agrícolas (MACHADO, 2009; LOHBAUER, 2010).

Neste sentido, a estrutura do MAPA passa por nova modificação em 1996, como parte do PRIMA, na qual são alteradas as atribuições da Secretaria de Política Agrícola (SPA) e a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), que começam a acompanhar e implementar políticas e acordos internacionais (MACHADO, 2009; SILVA; ROMANO, 2019). Basicamente, a SPA e a SDA começaram a acompanhar as negociações citadas no capítulo 2 – as negociações agrícolas da OMC (especialmente o Acordo sobre Medidas Sanitárias e

Fitossanitárias), as negociações regionais (ALCA e Mercosul) e as negociações bilaterais (MACHADO, 2009). Além destas mudanças, a partir de 1998 o gabinete do ministro não se restringiria mais ao assessoramento internacional, mas também coordenaria e promoveria o “desenvolvimento de atividades, no âmbito internacional, nas áreas de cooperação, assistência técnica e financiamentos externos, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores, e outros órgãos da administração pública” (BRASIL, 1998)<sup>119</sup>.

Pouco tempo depois, em 2000<sup>120</sup>, novas atribuições sobre relações internacionais são acrescentadas à atuação do MAPA, além das já mencionadas. A SPA deveria “participar de negociações sobre os temas de política comercial externa que envolvam produtos do setor agropecuário e de seus insumos” (BRASIL, 2000) e a Secretaria de Produção e Comercialização deveria desenvolver ações e programas para promoção e comercialização de produtos agropecuários internacionalmente, participando de eventos internacionais. Isto porque o então ministro da agricultura, Marcus Vinícius Pratini de Moraes (1999-2003), adotou como um dos eixos prioritários de ação do MAPA o comércio exterior, visando continuar os trabalhos que desenvolveu na Fundação Nacional de Comércio Exterior (FUNCEX) e na Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) (SILVA, 2018).

Já em 2003, com nova mudança no comando do ministério e alteração na estrutura, as atribuições da SPA de participação em negociações internacionais expandem-se com a criação do Departamento de Políticas e Acordos Comerciais Agrícolas, cujas competências consistiam em “elaborar propostas e participar da negociação de acordos comerciais, [...] acompanhar a implementação de acordos comerciais e analisar as políticas agrícolas dos principais países produtores e exportadores de produtos agropecuários” (MACHADO, 2009, p.79). Ou seja, o MAPA deixava de ser um ministério que atuava exclusivamente no cenário doméstico, passando a atuar na formulação de política externa agrícola, fruto da expansão do agronegócio na pauta exportadora brasileira.

Desta maneira, em 2005<sup>121</sup>, visando “adequar a sua estrutura organizacional aos novos desafios impostos ao Agronegócio brasileiro”, foi criada a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI), marcando a evolução institucional do MAPA na área internacional (MACHADO, 2009, p.79). Ao mesmo tempo em que competências as

---

<sup>119</sup> Decreto nº 2.681, de 21 de julho de 1998. O decreto também concede atribuição internacional ao Departamento de Pesca e Aquicultura, da Secretaria de Desenvolvimento Rural.

<sup>120</sup> Decreto nº 3.527, de 28 de junho de 2000. A Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo também ganhou atribuições internacionais, tornando-se responsável por implementar as “decisões de organismos internacionais e de acordos com governos estrangeiros relativas aos assuntos de sua competência” (BRASIL, 2000).

<sup>121</sup> Decreto nº 5.351 de 21 de janeiro de 2005. Além da SRI, as Secretarias já citadas, a Assessoria de Assuntos Internacionais do Gabinete do Ministro e outros 18 Departamentos do Ministério também fizeram referências a atribuições internacionais.

preexistentes foram realocadas para a SRI, a Secretaria também recebeu atribuições novas, tornando-se “o ponto focal da comunicação de rotina entre MAPA e Itamaraty” (SILVA; ROMANO, 2019, p.354).

Lacerda (2009) e Machado (2009) acreditam que as mudanças institucionais do MAPA no tocante a competências internacionais ocorreram em decorrência das demandas de pressões de grupos de interesse sobre o Ministério dado que, desde a Rodada Uruguai, os empresários do agronegócio desejavam a implementação de uma agenda de liberalização. Como visto no capítulo 3, a Abecitrus era reconhecida entre as organizações do agronegócio por ser extremamente atuante em todas as discussões sobre negociações internacionais agrícolas, “porque o Brasil não tinha consumo de suco de laranja [...]. Então a Abecitrus tinha como [...] principal função [...] relações com o governo e relações com governos estrangeiros, na direção de abertura de mercados internacionais” (GARCIA, 2020). O que coincidiria com a agenda agrícola da Rodada Doha lançada em 2001, baseada na “eliminação dos subsídios à exportação, redução do apoio doméstico e ampliação do acesso a mercados” (FELIPE, 2006, p.78).

Roberto Rodrigues, ministro da Agricultura entre 2003 e 2006, compartilhava desta visão, e manteve, do mesmo modo que diversos funcionários do Ministério, contato constante com grupos de interesses organizados<sup>122</sup>. Diversos autores (LACERDA, 2009; MUELLER, 2010; SILVA; ROMANO, 2018) concordam acerca da relevância do mandato ministerial de Rodrigues para a aproximação entre grupos de interesse e governo. Rodrigues teria sido o responsável por ampliar e consolidar a abertura do MAPA iniciada com a redemocratização ao propor três frentes de ações visando potencializar a sustentabilidade do agronegócio: políticas públicas, ordenação das cadeias produtivas e negociações internacionais (LACERDA, 2009).

Para tanto, a Pasta contaria com um “*exército extraordinário*” constituído: 1) pelo Governo enquanto “*bloco monolítico*”; 2) pelo MAPA enquanto instância de competência; 3) pelo Parlamento onde senadores e deputados “*de todos os partidos*” estariam dispostos a “*cerrar fileiras na defesa do Agronegócio*” e no combate à fome e; 4) pelas associações de classe. Mobilização que daria origem ao que viria a se constituir numa “*grande marca*” do Governo [...] (LACERDA, 2009, p.290).

A interação entre os grupos de interesse e o MAPA não era apenas parte da viabilização das estratégias a serem implementadas pelo ministério, mas demanda destes

---

<sup>122</sup> O ex-presidente da Abecitrus lembrou que tanto Roberto Rodrigues quanto Luis Fernando Furlan fizeram parte do Comitê Empresarial Permanente do MRE durante as negociações da Rodada Uruguai da OMC como representantes do setor privado. No capítulo 6 este ponto será aprofundado.

grupos. Embora muitos grupos de interesses estivessem conseguindo participar da elaboração de políticas domésticas para seus setores, por meio das Câmaras Setoriais como discutido anteriormente, tais grupos solicitavam, desde os anos 1990, participação na elaboração de políticas voltadas ao comércio exterior. Para o agronegócio, incluindo a citricultura, não bastava o acompanhamento das negociações bi e multilaterais pela SPA, era necessário que o governo também ajudasse a promover os produtos brasileiros no exterior – o que foi atendido com a criação da SRI, como a fala de Netto citada na seção anterior mostra. Assim, faz-se relevante compreender o papel e as relações da SRI com os grupos de interesses.

#### *4.3.1 A internacionalização do agronegócio no MAPA: a SRI e os adidos agrícolas*

Para muitos, até a criação da SRI, “os produtos brasileiros eram ‘comprados’ pelos interessados e não ‘vendidos’ pelo Brasil” (MACHADO, 2009; GARCIA, 2020). Na tentativa de sanar essa dificuldade, o Departamento de Assuntos Comerciais (DAC)<sup>123</sup> da SRI torna-se responsável por elaborar e identificar temas, acompanhar, monitorar, analisar e atuar em negociações multilaterais, regionais e/ou bilaterais, como as da OMC e as do Mercosul. Importante ressaltar que os Decretos que estabeleceram a estrutura do MAPA citavam nominalmente as negociações da OMC e do Mercosul como parte das atribuições do DAC até setembro de 2016<sup>124</sup>, quando somente o Mercosul passa a ser citado. Mas esta sutil mudança pode não ter tido impacto na participação do Ministério nas negociações comerciais agrícolas.

Antes da SRI existir, no entanto, “técnicos do MAPA, [...] acompanharam as negociações da Rodada Uruguai e tinham profundo conhecimento a respeito da dinâmica negociadora e do impacto dos resultados das negociações no setor agrícola doméstico” (MACHADO, 2009, p.83). Assim, estes técnicos do MAPA juntamente com o setor privado iniciaram a delegação brasileira em Genebra durante a Rodada Uruguai (1985-1994) e a Rodada Doha (2001-até o presente). Como exemplo, o ex-presidente da Abecitrus afirmou que vários representantes de associações de interesse, inclusive ele e Roberto Rodrigues, passaram muito tempo em Genebra durante a Rodada Uruguai para subsidiar as posições tomadas pelo governo brasileiro (GARCIA, 2020). O que nos faz lembrar a afirmação de

---

<sup>123</sup> Em 2015 o DAC dá lugar ao Departamento de Acesso a Mercados e Competitividade (BRASIL, 2015). Em 2019, a própria SRI foi renomeada para Secretaria de Comércio e Relações Internacionais (SCRI) e o DAC torna-se Departamento de Comércio e Negociações Comerciais (BRASIL, 2019). Por fim, em 2020 há nova alteração no DAC para Departamento de Negociações e Análises Comerciais (BRASIL, 2020).

<sup>124</sup> Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016.

Mancini (2008) sobre a Abecitrus ser reconhecida por várias dessas associações que estavam em Genebra como uma das maiores defensoras da abertura de mercados internacionais.

Já na Rodada Doha, Machado (2009) constatou a existência de um grupo formado por representantes do MAPA, do MRE, do MDA e do setor privado para elaborar propostas técnicas (previamente sugeridas pelo MAPA) para a agricultura. Isto porque com o DAC, a equipe do MAPA que lidava com as negociações internacionais foi ampliada, ganhando visibilidade e ajudando o Ministério a incrementar sua participação nestas negociações – que envolvem alta tecnicidade e especificidade temática. Além disso, de 2005 a 2016 e depois de 2019 em diante, o DAC foi o responsável por elaborar estudos técnicos sobre a atuação brasileira em contenciosos internacionais do agronegócio (BRASIL, 2005; 2010; 2015; 2016; 2019; 2020).

Outro departamento da SRI em que os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas mantiveram contato com os técnicos foi o Departamento de Assuntos Sanitários e Fitossanitários (DASF)<sup>125</sup>. O DASF era responsável por elaborar estudos técnicos sobre a atuação brasileira em contenciosos internacionais sobre sanidade e fitossanidade (entre 2005 e 2016), além de acompanhar, monitorar e analisar padrões sanitários e fitossanitários de parceiros comerciais do Brasil e a implementação dos acordos firmados internacionalmente, bem como elabora propostas de regulação para negociações internacionais (BRASIL, 2005; 2015; 2019; 2020). A estratégia do MAPA para as questões sanitárias e fitossanitárias tem sido atuar nos Comitês sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e sobre Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC, no Codex Alimentarius e em negociações bilaterais (BRASIL, 2005; 2015; 2019; 2020; MACHADO, 2009).

Como exemplo da relação deste departamento com a citricultura, tem-se a proposta do representante da SRI na CS da Citricultura de buscar alterações na legislação estadunidense sobre o *carbendazim* por meio de negociações bilaterais entre os países caso o setor privado desejasse<sup>126</sup>. Neste caso, apesar da mobilização de diversas arenas governamentais (MAPA, MDIC e MRE) e da CitrusBr (cujo presidente foi representar as grandes indústrias na agência dos Estados Unidos, *Food and Drugs Administration*), não houve a retirada da proibição da exportação dos sucos com resíduos do agrotóxico. Segundo Lohbauer (2020), o resultado foi que os estadunidenses tomaram o suco mais caro “durante oito meses. O suco brasileiro não

---

<sup>125</sup> Em 2008, o DASF tornou-se Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias (BRASIL, 2008a). Em 2015 o DASF deu lugar ao Departamento de Negociações Não Tarifárias (BRASIL, 2015). Por fim em 2019, o departamento tornou-se Departamento de Temas Técnicos, Sanitários e Fitossanitários (BRASIL, 2019).

<sup>126</sup> Ata da 31ª Reunião Ordinária da Câmara Setorial da Citricultura, 15 de março de 2012.



entrou naquele país, a gente teve que desviar navio para a Europa, vender a preço de banana, o suco que já estava embarcado.”

Por fim, conquanto as questões sanitárias e fitossanitárias tenham impacto “no comércio e na abertura de novos mercados para os produtos agropecuários brasileiros” (MACHADO, 2009, p.87), o Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio (DPIA)<sup>127</sup> é quem atua na busca de novos mercados. Para tanto, o DPIA tem como atribuição elaborar, articular, subsidiar e promover ações de promoção da imagem e do agronegócio brasileiro internacionalmente, participando, por exemplo, de feiras e eventos internacionais. Além disso, o departamento também oferece apoio aos setores interessados em exportar por meio da difusão de informações e da formulação de políticas públicas que fomentem a qualidade e competitividade do agronegócio. (BRASIL, 2005; 2015; 2019; 2020). Entre as diversas ações de promoção comercial promovidas pela SRI, está a participação no GT Estímulo ao Consumo da CS da Citricultura<sup>128</sup>.

Além da criação da SRI, em 2005 foi proposta a criação do cargo de adido agrícola, pois “[h]avia a percepção entre os servidores da necessidade de maior atenção aos assuntos agrícolas em determinados postos no exterior, nos quais o volume de comércio ou o potencial para a abertura de novos mercados eram significativos” (MACHADO, 2009, p.88). Mas esta era, na verdade, uma demanda antiga: embora Vargas tenha nomeado dois adidos agrícolas, que atuaram em conferências intergovernamentais entre 1940 e 1944, em 1947 foi proposto e rejeitado um projeto de lei para formalizar o cargo. Nos anos 1960, apesar da existência de discussões intergovernamentais sobre a criação do cargo de adido agrícola, com o início da Ditadura Militar o tema perde espaço, sendo retomado somente nos anos 1970 com a proposição de projetos de lei (nº 87/1975, nº 89/1977 e nº 283/1978) no Senado – todos rejeitados.

Nos anos 1990 aumentam as sugestões de deputados federais ao Poder Executivo para que o cargo seja criado e figurando entre proponentes de indicações neste sentido encontra-se Nelson Marquezelli (INC 98 de 1992 e INC 76 de 2003), um citricultor e defensor da citricultura. Além dos congressistas, o próprio setor privado via necessidade na institucionalização do cargo, Roberto Rodrigues defendia a criação do cargo desde os anos 1980 e o ministro da Indústria, representante da agroindústria, apoia o pleito do MAPA. Contudo, somente após três anos de discussões entre MAPA e MRE é que foi efetivada a

---

<sup>127</sup> Em 2019 o DPIA tornou-se Departamento de Promoção Internacional (BRASIL, 2019) e em 2020 teve seu nome alterado para Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (BRASIL, 2020).

<sup>128</sup> Ata da 16ª Reunião Ordinária da Câmara Setorial da Citricultura, 11 de março de 2009.

criação do cargo de adido agrícola, cuja indicação é realizada pelo MAPA considerando a percepção do (BRASIL, 2008b; 2016; 2019). Isto porque, o adido agrícola integra a missão diplomática a que for designado, subordinando-se administrativamente ao Embaixador chefe da missão e tecnicamente à SRI-MAPA (BRASIL, 2008b).

Até 2016, somente 8 missões diplomáticas (Washington, Bruxelas, Genebra, Moscou, Buenos Aires, Pequim, Tóquio e Pretória) receberam um adido cada. Fruto da visão da ministra Kátia Abreu (2015-16), que considerava a área internacional estratégica, a partir de 2016, o limite total de adidos agrícolas passou para 25, cada missão diplomática pode receber mais de um adido, desde que a quantidade total de adidos agrícolas seja respeitada, e as missões que contarão com os adidos agrícolas não estão mais especificadas na legislação (BRASIL, 2008b; 2016; 2019; SILVA; ROMANO, 2019). Neste sentido, apesar da relutância do MRE no tocante à criação do cargo de adido agrícola, com os crescentes resultados positivos do agronegócio no comércio internacional e a defesa pelo setor privado da criação do cargo, o Itamaraty aceitou o novo cargo com a divisão das competências entre os dois ministérios (MAPA e MRE)<sup>129</sup>.

Tal relutância explica-se, pois, durante a Ditadura Militar (1964-1985) até o final da Rodada Uruguaí em 1994, o MRE teria ganho autonomia e centralizado as agendas, sendo o único responsável pelas negociações internacionais de interesse do agronegócio dadas as características de seus quadros (formação técnica para atuar em negociações internacionais), porém, faltava-lhe o conhecimento específico sobre as questões do agronegócio (CHEIBUB, 1985; GARCIA, 2020; SILVA; ROMANO, 2019). Assim, o Itamaraty buscou auxílio em outros ministérios, mantendo-se como a burocracia central, e do setor privado, que forneceu “os estudos técnicos, os estudos comparativos, as informações para subsidiar a performance do diplomata brasileiro” (GARCIA, 2020). Logo, como apontado por Silva, Spécie e Vitale (2010), o MRE realocou seus diplomatas em cargos fora do Itamaraty, além de aceitar funcionários de outros ministérios em suas missões diplomáticas, para manter o papel central de negociador e formulador da política externa brasileira.

No entanto, ainda existiria uma certa “dificuldade de diálogo entre setor privado e Itamaraty em oposição à relação entre aquele e o MAPA” (LACERDA, 2009, p.190), pois o MRE preferiria deixar as pressões setoriais com os ministérios setoriais e somente buscar o setor privado quando necessitasse (HABKA, 2012; MACHADO, 2009). O capítulo 6 analisa

---

<sup>129</sup> De acordo com Silva (2018) e Silva e Romano (2019), esta relutância não é restrita apenas ao MRE. No MRE a maior parte dos diplomatas eram contrários, devido à lógica burocrática e *modus operandi* do ministério. Entre os favoráveis encontram-se Samuel Pinheiro Guimarães (algumas vezes reticente) e Maria Nazareth Farani Azevêdo. (SILVA, 2018; SILVA; ROMANO, 2019)

esta relação, mas cabe ressaltar que não foram encontrados telegramas nos quais os adidos agrícolas lotados na Embaixada Brasileira em Washington participaram de encontros realizados com a Abecitrus ou a CitrusBr, o que pode indicar que os adidos agrícolas não sejam parte relevante da estratégia de participar da política externa comercial brasileira dos grupos das grandes indústrias citrícolas.

Por outro lado, como já mencionado, as negociações comerciais internacionais, foram parte relevante da estratégia de atuação dos grupos das grandes indústrias citrícolas, principalmente da Abecitrus, na tentativa de influenciar a política externa comercial brasileira. Devido à amplitude das políticas agrícolas discutidas na Rodada Uruguai e na Rodada Doha, bem como na Alca e no Mercosul, que ultrapassava os aspectos diplomáticos e envolvia a necessidade de uma relação próxima do Estado com o agronegócio para avançarem, Roberto Rodrigues afirma que “sem agricultura não há avanço na rodada de Doha” (LACERDA, 2009, p.174). Deste modo, a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais foi um dos canais formais de interlocução entre MAPA e setor privado no tocante às negociações da Rodada Doha e contou com a participação da Abecitrus.

#### *4.3.2 A Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais*

Conforme abordado anteriormente, juntamente com as Câmaras Setoriais foram criadas Câmaras Temáticas para discutir assuntos de interesse de várias cadeias produtivas. Desta maneira, a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais (CTNAI) foi estabelecida em julho de 2003 e encerrada em agosto de 2016. Era composta por representantes de diversas secretarias do MAPA, representantes dos ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento Agrário, da Indústria, do Meio Ambiente, dos Transportes, das Relações Exteriores, da Saúde e da Casa Civil, representantes da Câmara, do Senado e da Embrapa, bem como representantes da CNA, SRB, ABAG, CONTAG, OCB, CNI, diversas associações extracorporativistas, como a Abecitrus, e instituições de pesquisa, como o ICONE (BRASIL, 2003).

Segundo Iglecias (2007) e Carvalho (2010), a CTNAI foi o principal canal de relacionamento e interlocução entre governo e complexos do agronegócio, dentro da qual eram discutidas e articuladas as propostas que seriam apresentadas pelo MAPA para as negociações internacionais. Ambos os autores ressaltam que a CTNAI refletia as posições do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais liderado pela CNA, mas organizado em conjunto com a OCB e a ABAG, em 1999, para articular as demandas do

agronegócio independentemente da CEB – embora as propostas do Fórum tenham integrado a posição da Coalizão para a Conferência da OMC de Seattle, em 1999, e de Doha, em 2001<sup>130</sup>.

Assim, o Fórum era o espaço de discussão e articulação dos interesses organizados dentro do agronegócio, por meio de reuniões com cada complexo agrícola<sup>131</sup>. Entre 2003 e 2007 a CNA fez reuniões regulares com representantes de 40 a 50 grupos do agronegócio para elaborar o posicionamento da entidade frente à Rodada Doha e convidou representantes do MAPA e do MRE para explicarem a situação da negociação e esclarecerem dúvidas. Já a CTNAI era o espaço dentro do Ministério da Agricultura para a “vocalização das demandas dos vários setores do agronegócio e de interlocução do setor junto ao MAPA” (CARVALHO, 2010, p.418). Nesse sentido, nas reuniões da CTNAI foi debatida a postura oficial do setor privado para a Conferência da OMC de 2005. (CARVALHO, 2010; DIVERIO; NETTO, 2015; MANCINI, 2008).

Entretanto, embora a CTNAI tivesse relevância entre 2003 e 2005, a partir de 2006, mas principalmente em 2008, a postura adotada pelo Brasil nas negociações de liberalização agrícola na OMC deixa de refletir a totalidade das ambições do agronegócio brasileiro (CARVALHO, 2010). Isto porque, os objetivos de política externa, estabelecidos pelo MRE, sobrepõem-se aos objetivos dos setores agrícola ou industrial. Soma-se a esta preponderância do Itamaraty, o travamento da Rodada Doha e o conseqüente congelamento das negociações de liberalização agrícola, acarretando a diminuição da importância da CTNAI – apesar da insatisfação do Fórum com a posição negociadora brasileira em 2008 ter levado à atenuação desta posição, ocasionando queda na credibilidade diplomática brasileira com os países do G-20 comercial (CARVALHO, 2010)<sup>132</sup>.

Logo, a CTNAI paralisa suas atividades em 2008, sendo reativada somente em 2014, após a retomada das negociações de Doha em 2013, na Conferência de Bali (MAPA PROMOVE..., 2014). Na nova composição da CTNAI, entre as mais de 30 entidades representadas, a CitrusBr estava presente juntamente com o CNA, MDIC e MRE. Todavia, mesmo com o avanço das negociações agrícolas na Conferência da OMC de 2015<sup>133</sup>, a

---

<sup>130</sup> Carvalho (2003, p.372) acredita que o espaço da CEB era insuficiente para o agronegócio, pois as diferenças entre a postura liberalizante da agricultura e a postura protecionista da indústria “dificultavam a expressão, junto ao governo, da posição da agricultura”. Portanto, o Fórum reforçaria a posição do agronegócio perante o MAPA.

<sup>131</sup> Em documento da ABAG encaminhado aos candidatos à presidência de 2006, a entidade afirma que o Fórum deveria ser o canal legítimo de interlocução entre governo e agronegócio no tocante às negociações internacionais (LACERDA, 2009).

<sup>132</sup> Carvalho (2010) explica que o agronegócio queria que o Brasil se reaproximasse do Grupo de Cairns, já que no G-20 existiam países que demandavam um protecionismo a seus produtores. Ao final da reunião da OMC de 2008, a diplomacia brasileira não se aproximou do Grupo de Cairns, mas afastou-se do G-20.

<sup>133</sup> Esta Conferência da OMC culminou na assinatura do Pacote de Nairóbi que incluiu um avanço nas questões sobre a liberalização agrícola conforme desejado pelos países em desenvolvimento: a eliminação de subsídios

CTNAI não conseguiu apresentar a desenvoltura dos anos 2004 a 2008 e foi encerrada em 2016.

Deste modo, ao longo dos anos 2000 e 2010 o contato entre MAPA e MRE intensifica-se e o Ministério da Agricultura, em contato com o setor privado, fica responsável por reunir os grupos do agronegócio e as informações e propostas para as negociações agrícolas internacionais. Para tanto, o MAPA criou e reestabeleceu canais institucionais de relacionamento e interlocução entre governo e elos dos complexos do agronegócio, por meio da SRI, os adidos agrícolas e das Câmaras Temáticas, dos quais os grupos das grandes indústrias da citricultura participaram e participam. Nesta perspectiva, tanto a SRI quanto a CTNAI foram canais formais utilizados para a estratégia dos grupos de interesse das indústrias citrícolas paulistas vocalizarem suas demandas acerca da política externa comercial, visando a abertura de mercados. Por outro lado, não pudemos verificar a utilização dos adidos agrícolas como um canal para a estratégia mencionada.

#### **4.4 Considerações acerca dos interesses organizados das grandes indústrias citrícolas paulistas no MAPA**

Desde sua criação, o MAPA relacionou-se com interesses organizados, muitas vezes acomodando-os em sua estrutura de diversas maneiras. Nos anos 2000, visando adequar e modernizar a estrutura do ministério para atender a demanda do agronegócio de maior participação no comércio internacional, criaram-se novas estruturas para este relacionamento ao mesmo tempo em que se reativaram outras, como as Câmaras Setoriais e Temáticas. Na CS da Citricultura, além do governo participam quase todos os elos do complexo – indústrias, viveiristas, entidades de pesquisa, citricultores, cooperativas.

Apesar da possibilidade de espaço de debates sobre as questões de comércio exterior, os grupos das grandes indústrias citrícolas utilizaram a CS como um canal de coordenação setorial sobre questões que afetam diretamente a produção da laranja – o que levou a CitrusBr a ser percebida como uma das lideranças da Câmara por Marcusso (2018). Logo, a CS discutiu primordialmente problemas fitossanitários, o endividamento e financiamento do citricultor, o preço da caixa de laranja e o Consecitrus. Quando as questões de comércio

---

remanescentes às exportações agrícolas dos países desenvolvidos e novas regras para crédito à exportação baseadas nas resoluções do contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos (BRASIL, 2016b; CAMARGO NETO, 2016). Embora o acordo de Nairóbi tenha sido considerado histórico, dado que a eliminação dos subsídios à exportação era demandada pelos países em desenvolvimento desde a Rodada Uruguai, outros pilares das negociações agrícolas, como os subsídios domésticos e o acesso a mercados, não avançaram (BRASIL, 2016b; CAMARGO NETO, 2016).

internacional foram discutidas, ou o foco recaiu sobre venda de frutas *in natura* ou eram informes de ações tomadas pela CitrusBr – o que indica a diferença no poder de barganha das grandes indústrias citrícolas paulistas.

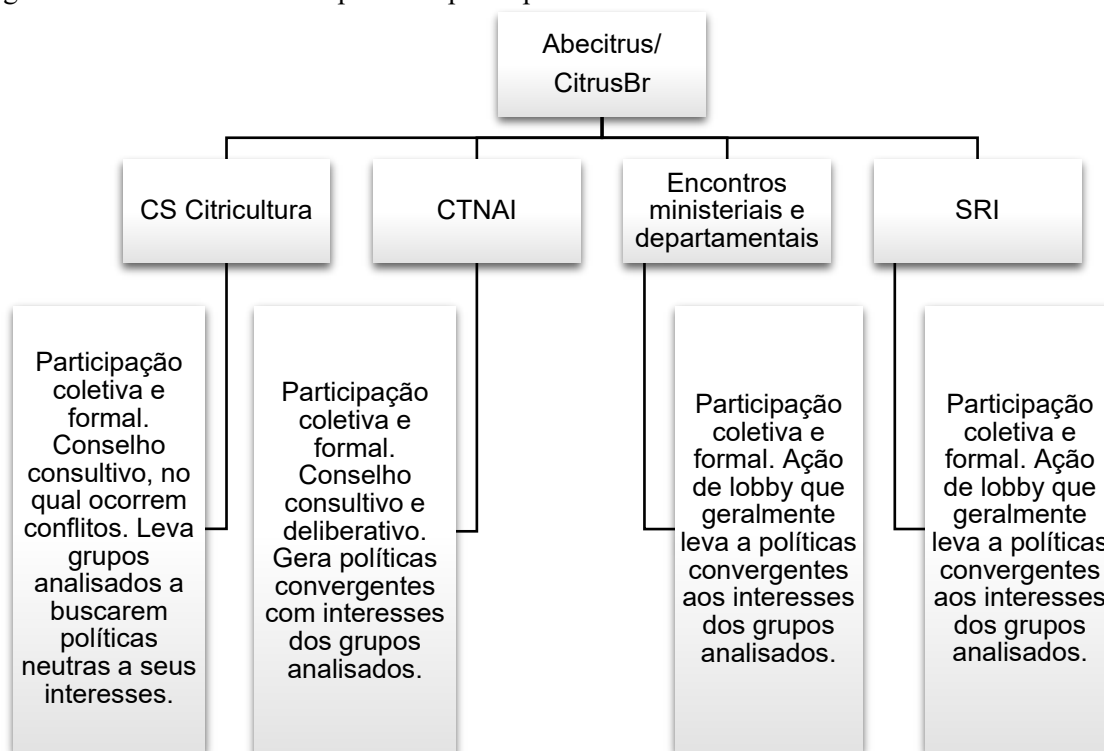
Por outro lado, embora os membros da CS da Citricultura possuam conhecimento dos entraves do complexo, a falta de regulação do setor (preço da caixa de laranja) não permite que a CS avance em temas importantes, como a proposta de uma Agenda Estratégica 2016-2020. Desse modo, não ocorreram avanços em políticas derivadas das discussões na CS, nem mesmo no tema “Comércio Exterior”, cuja principal interessada é a CitrusBr. Entretanto, a possibilidade dos grupos de representação dos interesses das grandes indústrias citrícolas manterem um relacionamento com outras instâncias do MAPA no tocante à política externa comercial brasileira, pode explicar a pouca utilização da CS da Citricultura como um canal formal relevante.

Isto porque, à SRI foi delegada toda a competência internacional do MAPA, tornando-se responsável pelos aspectos mais cotidianos da (e necessários à) exportação do suco de laranja – promoção comercial, questões fitossanitárias e negociações internacionais. Contudo, em relação aos adidos agrícolas, além da defesa de deputado ligado fortemente à citricultura pela criação do cargo, não foram encontradas menções de contato. Por seu turno, a CTNAI, ainda no âmbito das Câmaras de interlocução entre poder público e privado, congregou diversas associações de representação de interesses do agronegócio, contribuindo para a formação da posição brasileira na Rodada Doha entre 2005 e 2008, principalmente, período em que a Abecitrus fazia parte da Câmara. Na reativação da CTNAI em 2014, a CitrusBr também estava presente. O que pode indicar uma preferência dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas em debater o tema do comércio exterior com grupos de interesses semelhantes.

Ainda cabe destacar que outros canais formais são possíveis, como os encontros com os ministros, exemplificados pelos encontros do atual Diretor-executivo da CitrusBr, Ibiapaba Netto, com à época ministra Kátia Abreu quando o presidente da CS, ligada diretamente ao gabinete da ministra, não conseguia atendimento. Infelizmente, os dados das agendas públicas estavam disponíveis somente entre 2017 e 2018, período em que não se encontrou reuniões entre o ministro, Blairo Maggi, e a CitrusBr. No entanto, encontraram-se quatro audiências em 2018 (nos meses de março, abril e junho, sendo duas em março) com funcionários da SRI e com o Secretário Executivo do ministério para discutir promoção comercial e barreiras não tarifárias.

Desta maneira, a figura 4.2 procura ilustrar os espaços do MAPA utilizados pelos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas com base nos conceitos desenvolvidos no capítulo 2.

**Figura 4.3.** Espaços do MAPA sobre comércio internacional nos quais as organizações de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas participam e buscam exercer influência



**Fonte:** elaboração própria

Nesta perspectiva, o presente capítulo descreveu os mecanismos causais no estabelecimento dos canais formais utilizados pelos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas para participar e buscar influenciar a formulação e implementação de política externa comercial no MAPA, os quais são múltiplos, envolvendo apenas suas associações: Abecitrus e CitrusBr, no caso da CTNAI, e somente a CitrusBr, no caso da relação com a SRI e de encontros com os ministros/as. Já a CS da Citricultura, por contar com atores com objetivos distintos da CitrusBr, não engendra ações das associações das grandes indústrias citrícolas paulistas no tocante à política externa comercial.

## **5 RELAÇÕES DA CITRICULTURA PAULISTA COM O PODER EXECUTIVO: O MDIC**

Se no MAPA existe uma arena na qual os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas têm participação aberta e coletiva, as Câmaras Setoriais e Temáticas, possibilitando discutir as ações e situação do setor e as negociações comerciais internacionais, no MDIC há o Conselho Executivo do Setor Privado (CONEX) da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), cuja participação das grandes indústrias citrícolas não foi coletiva. Neste sentido, este capítulo mostra os mecanismos causais para o estabelecimento de espaços que os grupos das grandes indústrias citrícolas paulistas utilizaram para demandar seus interesses ao MDIC: em primeiro lugar, elaboração de propostas de política externa comercial, via CAMEX, e, em segundo lugar, uma atuação voltada à abertura de mercados por meio de promoção comercial via APEX-Brasil. Entretanto, se a APEX-Brasil representou um locus importante para a promoção comercial do suco de laranja brasileiro, nas Atas do Conselho de Ministros da CAMEX não foram encontradas discussões sobre os entraves às exportações das grandes indústrias citrícolas paulistas, conquanto encontraram-se demandas de outros setores agropecuários.

Apesar da proximidade das grandes indústrias citrícolas paulistas com a CAMEX, decorrente da relação das associações de interesse e/ou dos executivos destas indústrias com membros da Câmara, suas demandas acerca das barreiras protecionistas de países importadores concentraram-se sobre o MRE, como será visto no capítulo 6. Isto pode ter ocorrido pois, conforme será abordado adiante, “as políticas comerciais [brasileiras] estiveram [...] estritamente subordinadas a objetivos de política externa” (VEIGA, 2007, p.96) durante o governo Lula. Para Veiga (2007), mesmo com as macrotransformações dos anos 1980 e 1990 no Brasil, a política externa autonomista/desenvolvimentista do período de industrialização por substituição de importações manteve-se durante os anos 1990 e 2000 – o que deve ser considerado ao se analisar a política comercial brasileira e sua relação com grupos de interesse.

Desta forma, o presente capítulo retoma brevemente as primeiras aproximações das grandes indústrias citrícolas paulistas com o órgão encarregado de formular a política externa comercial brasileira na Ditadura Militar, a CACEX, devido à existência de um espaço formal e aberto para a participação dos atores citrícolas na formulação de política externa comercial, o Comitê de Exportação de Sucos Cítricos. Além disso, neste período também existiu um indivíduo que transitou entre a diretoria da CACEX e a diretoria de uma das 3C's, Benedito



Fonseca Moreira. Na sequência são apresentadas as disputas interministeriais acerca da competência de política externa comercial nos anos 1990 e 2000 e a relação com o empresariado (principalmente, paulista) para passar-se à análise das reuniões interministeriais da CAMEX e das demandas de grupos de interesse levadas à Câmara. Por fim, é feita a análise dos projetos setoriais da APEX-Brasil, especialmente do projeto de promoção internacional do suco de laranja brasileiro. Com estas reflexões, espera-se elaborar uma explicação suficiente para os canais formais que conformam a estratégia dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas sobre a política externa comercial brasileira no MDIC.

### **5.1 O Ministério da Indústria, as competências sobre a política externa comercial e a participação dos grupos de interesse do empresariado**

O surgimento de um ministério específico que agregasse os interesses industriais ocorreu apenas em 1960, sob o nome de Ministério da Indústria e do Comércio (BRASIL, 1930, 1960)<sup>134</sup>. Entre as competências do Ministério da Indústria e do Comércio constavam “fomentar, orientar, proteger, regulamentar e fiscalizar [...] a expansão do comércio interno e externo” (BRASIL, 1961), sendo a Secretaria do Comércio responsável por executar a política de comércio exterior. Todavia, desde 1953 as atribuições acerca do comércio exterior estavam a cargo da Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil, subordinada ao Ministério da Fazenda (MF), mas que contava com equipe multiministerial (BRASIL, 1957). A CACEX possuía como competências “emitir licenças de exportação e importação, fiscalizar preços, pesos e medidas, classificações” (VAZQUEZ, 2007, p.13), bem como financiar a exportação e importação e comprar produtos exportáveis e/ou importáveis, garantindo o equilíbrio de preços (BRASIL, 1957).

Com a Ditadura Militar, as competências do Ministério da Indústria e do Comércio mantiveram-se iguais às estabelecidas no início dos anos 1960, mas diversas modificações ocorreram na política de comércio exterior. Ainda em 1964 houve uma tentativa malsucedida de se criar um órgão para estabelecer as diretrizes da política comercial, já que a CACEX detinha apenas funções operacionais (FERNANDES, 2010; RAMOS, 2008). Assim, foi

---

<sup>134</sup> As primeiras atribuições referentes à modernização da produção agrícola e industrial e ao fomento da industrialização, incluindo subvenção uma entidade privada, a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, remontam ao ano de 1860 com a criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, cujas modificações em 1891 originaram o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, que em 1906 se transformaria no Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. (GABLER, 2012)

criada a Comissão de Comércio Exterior (CCE) que, por não ser hierarquicamente superior a seus membros<sup>135</sup>, não conseguiu impor-se (RAMOS, 2008). Visando superar este problema, em 1966, foi criado o Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex), como uma “instância interministerial de coordenação da política comercial [...] responsável pela formulação das diretrizes da política comercial” (FERNANDES, 2010, p.58). Tinham assento no Concex os ministros da área econômica, das Relações Exteriores<sup>136</sup>, da Agricultura, o diretor da CACEX, bem como três representantes do setor privado, sendo um da CNA, um da CNI e um da Confederação Nacional do Comércio (CNC) (BRASIL, 1966; RAMOS, 2008).

Concomitantemente à participação no Concex, a CACEX tornou-se sua secretaria geral e o órgão federal responsável pelas funções executivas do comércio exterior, detendo poder normativo e de ingerência nas diretrizes da política comercial. Segundo Benedito Fonseca Moreira (RAMOS, 2008, p.234), que foi diretor da CACEX entre 1968 e 1983, e membro do Concex entre 1968 e 1990, muitas vezes as “reuniões nem se realizavam pessoalmente, faziam-se até por telefone, explicava-se para os ministros, fazia-se o voto e eles assinavam embaixo. Então ficou muito operacional, [...]. As coisas se decidiam com rapidez”. Além disso, em 1967 a agência passou a realizar o exame de similaridade de produtos importados<sup>137</sup>, o que a fortificou. Desta maneira, ao adquirir responsabilidades de outros órgãos, ampliando sua esfera de atuação, a CACEX foi reconhecida como “a instituição por excelência e síntese da política comercial brasileira” (FERNANDES, 2010, p.59).

Para Fernandes (2010), a existência da CACEX corroborou o estabelecimento de um aparato institucional protecionista ao fomentar a industrialização por substituição de importações, modelo que também definiu a posição da diplomacia brasileira nos fóruns multilaterais de comércio – uma posição defensiva e que procurava limitar as negociações das Rodadas do GATT à redução tarifária<sup>138</sup>. Isto porque, durante as décadas de 1960 e 1970, a política comercial esteve subordinada à política industrial (FERNANDES, 2010). Ao mesmo tempo, a CACEX era uma burocracia de segundo escalão, cujo acesso formal e informal de

---

<sup>135</sup> A CCE era presidida pelo ministro da Indústria e do Comércio e contava com o diretor da CACEX e o Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Econômicos do MRE, entre outros membros (RAMOS, 2008).

<sup>136</sup> Pelo decreto que instituiu o Concex, o Conselho seria presidido pelo ministro da Indústria e do Comércio, sendo substituído em sua ausência pelo ministro das Relações Exteriores (BRASIL, 1966). Isto porque, enquanto a CACEX era responsável pela regulamentação doméstica do regime de importações, “o Ministério das Relações Exteriores (MRE) [era] encarregado da implementação das determinações do Concex no âmbito externo” (CASTELAN, 2011, p.596). Castelan (2011) ressalta que tanto CACEX quanto MRE detinham autonomia em suas ações, no entanto, Farias (2007) aponta que o MRE deveria seguir as diretrizes estabelecidas pela CACEX.

<sup>137</sup> Esta era uma atribuição do Conselho de Política Aduaneira (CPA), criado em 1957, mas que poderia ser delegada a outro órgão – o que se efetivou em 1967 (SOUZA, 2009).

<sup>138</sup> O MRE participava com cautela das negociações do GATT, dado que muitas políticas domésticas brasileiras não consideravam os compromissos internacionais assumidos pelo país ao serem formuladas. (FARIAS, 2007)

grupos de interesse ao governo era facilitado, transformando-a na principal articuladora e agregadora de interesses do setor privado no poder público ao intermediar ambos os interesses. O que acarretou políticas distributivas ou de clientela, já que os benefícios implementados pela CACEX “beneficiavam setores específicos e eram custeados por toda a sociedade” (FERNANDES, 2010, p.59).

Neste sentido, foram estabelecidos Comitês de Exportação setoriais de vários produtos, dentro dos quais ocorria a discussão entre a CACEX e o setor privado sobre os temas de interesse do empresariado, acarretando a formulação de políticas específicas sem a participação de outras burocracias (FERNANDES, 2011). Os Comitês também arbitravam conflitos de interesses privados, caso do Comitê de Exportação de Sucos Cítricos. Como abordado no capítulo 3, as diferentes saídas para superar o choque do petróleo de 1973 encontradas pelas indústrias citrícolas ocasionaram o aprofundamento da crise no setor em 1974 com diversas falências e prejuízos para industriais e citricultores. Logo, em março de 1975 foi estabelecido o Comitê de Exportação de Sucos Cítricos da CACEX, cujo principal objetivo era definir um preço mínimo para a caixa da laranja e cotas máximas de exportação (CARVALHO, 2015).

A CACEX por meio do Comitê também concedia “subsídios para o financiamento e custeio da produção de laranja, créditos aos pomares e subsídios à implantação de plantas industriais” (FERNANDES, 2011, p.12) e estabelecia cotas de exportação. Com isso, houve um agrupamento do setor em torno do órgão, que, decorrente da oligopolização do setor, procurava administrar três conflitos: 1) citricultores *X* indústrias; 2) indústrias grandes *X* indústrias pequenas; e 3) Citrosuco *X* Cutrale (RODRIGUES, 1995; PAULILLO, 2006). Estes conflitos alcançaram a CACEX em decorrência do setorialismo e da facilidade de acesso dos grupos de interesse citrícolas ao órgão. De acordo com Ademerval Garcia, ex-presidente da Abecitrus:

[...] toda a economia brasileira era, pelo menos naquilo que se referia a comércio interno-externo, muito controlada pelo governo. O governo controlava preço, o governo controlava importação-exportação, o governo controlava mão de obra, o governo se metia em tudo. E para isso o setor privado tinha que criar acessos para poder viver, não tinha como você viver se você não soubesse com quem falar e como falar naquele ambiente. E as negociações eram negociações duras [...] (GARCIA, 2020)

Ou seja, durante a Ditadura Militar, a estratégia dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas para obter uma política externa comercial favorável a suas demandas exportadoras envolvia utilizar os canais formais de relacionamento disponíveis,

como o Comitê de Exportação da CACEX, mas também criá-los. A própria contratação de Garcia como presidente da Abrassucos (e depois da Abecitrus) pode ser percebida como parte desta estratégia: Garcia havia trabalhado em outras associações de representação de interesses que necessitavam importar insumos, dependendo da autorização da CACEX para tanto. Com isto, Garcia detinha conhecimento do funcionamento do órgão e bom relacionamento com os funcionários da CACEX (GARCIA, 2020).

Já um exemplo da criação de canal de relacionamento entre as grandes indústrias citrícolas paulistas com a CACEX (e dos anéis burocráticos) foi o ex-diretor da CACEX, Benedito Fonseca Moreira, tornar-se diretor da Citrosuco ao sair da direção do órgão público, atuando entre 1983 e 1987 no setor citrícola ao mesmo tempo em que ainda atuava como membro do Concex (VELOSO, 2009)<sup>139</sup>. Farias (2007) relembra que Moreira, enquanto diretor da CACEX, foi defensor da redefinição do poder decisório do MRE, MF e CACEX acerca do controle da política comercial, promoção comercial e diplomacia comercial – com um papel menor do MRE – e assessorou exportadores brasileiros em missões comerciais. Na defesa da redefinição de atribuições de política comercial, Moreira contava com o apoio do empresariado que criticava a duplicidade, ineficiência e falta de coordenação dos órgãos públicos e que preferia ter a CACEX como uma aliada para conseguir incentivos e benefícios (FARIAS, 2007).

Assim, embora Fernandes (2011) considere a CACEX uma arena distributiva na tipologia de Lowi, por ser um “balcão de interesses” do setor privado<sup>140</sup>, os Comitês de Exportação podem ser considerados arenas regulatórias. Isto porque, as decisões dos Comitês “acabavam por se tornar praticamente políticas setoriais de comércio exterior” (FERNANDES, 2011, p.14). O estabelecimento do contrato padrão para venda da caixa de laranja às indústrias em 1978 dentro do Comitê de Exportação de Sucos Cítricos pode ser citado como exemplo do papel da CACEX como arena regulatória e como maior momento de atuação direta dos grupos das grandes indústrias citrícolas paulistas na formulação da política externa comercial favorável ao setor.

Por outro lado, se ao longo dos anos 1970, os diversos mecanismos da CACEX auxiliaram no estímulo à industrialização e às exportações industriais e agrícolas, o cenário se alteraria nos anos 1980. Além da crise econômica pela qual o país passava, as discussões da Rodada Tóquio do GATT (1973-79) sugeriam o fim dos incentivos governamentais às

---

<sup>139</sup> Moreira também foi secretário-geral da CCE entre 1964 e 1966, membro da CPA, diretor da Funcex, vice-presidente da AEB e da Associação Brasileira de Alimentos (Abia), membro do conselho da FIESP, e entre outras posições públicas e privadas, presidente da Petrobras em 1992 (VELOSO, 2009).

<sup>140</sup> “Não era raro o órgão modificar regulamentos após a reclamações do setor privado.” (FARIAS, 2007, p.148)

exportações, o que acarretou maiores poderes no controle administrativo das importações pela CACEX e o aumento no uso de barreiras tarifárias e não-tarifárias (FERNANDES, 2010; RAMOS, 2008). Entretanto, a partir de 1988 o governo Sarney decidiu vincular novamente a política industrial à política externa comercial, ocasionando a diminuição do papel da CACEX (RAMOS, 2008).

Modificação maior ainda, porém, viria nos anos 1990 com as reformas de Collor: tanto a CACEX quanto o MIC foram extintos, sendo suas competências incorporadas ao recém-criado Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP)<sup>141</sup> (BRASIL, 1990). Deste modo, as atribuições da CACEX e do Conselho de Política Aduaneira (CPA) foram alocadas no Departamento de Comércio Exterior (DECEX)<sup>142</sup> e as atribuições do MIC no Departamento de Indústria e Comércio (DIC), ambos subordinados à Secretaria Nacional de Economia (SNE) do MEFP (CASTELAN, 2010). Segundo Fernandes (2010, p.62), com a extinção da CACEX, Collor objetivava romper com a mentalidade protecionista da política comercial brasileira vigente e adequando o país à “nova realidade da economia globalizada e competitiva”.

Para tanto, reduziu-se a equipe da extinta CACEX e adotou-se uma alta rotatividade entre seus membros (qualificados e defensores do desenvolvimentismo) dentro dos cargos do DECEX (FERNANDES, 2010). Também foram diminuídos os recursos do órgão, o qual deixou de ter capacidade de tomar decisões autônomas. Com isto, os grupos de interesse protecionistas que detinham fácil acesso à CACEX não teriam mais o órgão que vocalizava suas demandas, eliminando as influências destes grupos sobre a formulação da política externa comercial. Esta medida foi bem recebida pelos grupos de interesse das grandes indústrias paulistas, que viam o protecionismo brasileiro como um empecilho para seus objetivos de abertura de mercados. Nas palavras de Garcia (2020), “[...] o Brasil sempre foi um país muito fechado. E o fato de você não importar nada, tira sua importância completamente dos fóruns internacionais. Quem quer conversar com quem só quer vender, não quer comprar?”.

Logo, com a centralização em um único ministério de toda a formulação e execução da política econômica, inclusive a de comércio exterior, a liberalização comercial seria facilitada. Entretanto, a reforma de 1990 não criou instituições que substituíssem o órgão extinto, nem foi clara acerca das competências do MEFP e do MRE no tocante às negociações

---

<sup>141</sup> Além do MIC, foram incorporados ao MEFP o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento.

<sup>142</sup> Transformando-se em Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC) e Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT), respectivamente (FERNANDES, 2010).

comerciais internacionais, e, bem como a equipe da CACEX, muitos diplomatas eram contrários à condução da abertura comercial seguida por Collor. Assim, se entre 1960 e 1980, CACEX e MRE detinham autonomia em suas ações no tocante ao comércio exterior, guiados por ideais desenvolvimentistas, a partir dos anos 1990 a estrutura organizada por Collor gerou um sistema hierarquizado e com baixo grau de autonomia – também não adequado à nova orientação econômica do país. (CASTELAN, 2010; FARIAS, 2007; FERNANDES, 2010; RAMOS, 2008)

É neste contexto que o MRE institucionaliza espaços para os grupos de interesses exporem suas demandas acerca das negociações internacionais que o país participava, pois mesmo com o impeachment de Collor e a recriação do Ministério da Indústria, sob o nome de Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, a institucionalidade da política externa comercial não retornou ao modelo anterior, restando um “arcabouço institucional complexo, pulverizado, com sobreposição e partilha de competências” (FERNANDES, 2010, p.73). Ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo coube a incumbência pelo comércio exterior por meio da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)<sup>143</sup>, substituta do DECEX, responsável por “formular, implementar e administrar a política de comércio exterior brasileira” (NASSIF, 2009). Ao mesmo tempo, porém, ao MRE cabia a participação nas negociações internacionais comerciais e ao Ministério da Fazenda cabia a fiscalização e controle do comércio exterior (BRASIL, 1992).

Fruto desta distribuição de competências, em pouco tempo, diversos conflitos entre os ministérios surgiram – principalmente, com a nova agenda de negociações comerciais internacionais abrangendo temas de regulação econômica doméstica e não apenas reduções ou preferências tarifárias (FERNANDES, 2010). Além disso, como abordado no capítulo 4, outros ministérios, como o MAPA, procuraram participar e obter competências sobre estas negociações. Deste modo, enquanto a percepção de Garcia (2020) foi de que existiu uma liderança do MRE, que era “a única área do governo que tinha competência técnica, não específica, mas que falava línguas”, para Ramos (2008) e Fernandes (2010), entre 1990 e 1995 houve um hiato institucional na condução coordenada da política externa comercial do Brasil. Este problema seria solucionado somente com a criação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) em fevereiro de 1995 por Fernando Henrique Cardoso (FHC), vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República (FERNANDES, 2010; RAMOS, 2008).

---

<sup>143</sup> Dividida em Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial, Departamento Técnico de Tarifas e Departamento de Planejamento e Política Comercial (BRASIL, 1992).

Todavia, conquanto a CAMEX tenha congregado entre seis e oito ministros de 1995 a 2018, as disputas interministeriais continuaram a ocorrer devido, novamente, à sobreposição de competências. Como exemplo ressalta-se a convergência de atribuições entre CAMEX e Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, quando repartições do Ministério da Indústria<sup>144</sup> tornaram-se responsáveis pela implementação das decisões tomadas no âmbito da CAMEX. Além disso, a Câmara não conseguiu adquirir a mesma preponderância da CACEX em seu relacionamento com o setor privado, que teve de se adaptar e encontrou novas formas de pressionar o poder público por suas demandas de política externa comercial, tanto no Ministério da Indústria quanto no MRE e até em outros ministérios, como o MAPA, conforme abordado no capítulo 4. Porém, a CAMEX não foi abandonada como órgão de expressão de demandas empresariais, seja individual ou coletivamente, como será visto adiante.

Para Fernandes (2010), a criação da CAMEX foi a opção encontrada após resistências, especialmente do MRE e do MF, em ceder suas competências, recursos e pessoal sobre política externa comercial a um ministério específico sobre o tema. Tal ideia reapareceu em variados momentos devido à falta de articulação entre os ministérios-membros da CAMEX, gerando reclamações do empresariado: houve “casos, constatados pelo governo, que uma orientação foi dada de forma distinta para uma mesma entidade em consultas feitas em diferentes ministérios” (FRANÇA, 1997). Para contornar esta ideia o governo procura reforçar a CAMEX, criando outros órgãos para auxiliar a política externa comercial, entre as quais a Agência de Promoção à Exportação (APEX), entidade que figurou na estratégia dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas visando participar da definição de política externa comercial.

Segundo Fernandes (2010), este fortalecimento da CAMEX fazia parte de um projeto, coordenado pelo Secretário Executivo da CAMEX, José Roberto Mendonça de Barros<sup>145</sup>, para se criar um Ministério da Produção que agregasse a CAMEX e todas as competências em termos de comércio exterior. Embora este Ministério da Produção não tenha sido criado, em janeiro de 1999, com o apoio do empresariado, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo transformou-se em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), o

---

<sup>144</sup> Em dezembro de 1995 foram instituídos como subdivisões da SECEX os Departamentos de Operações de Comércio Exterior (DECEX); de Negociações Internacionais (DEINT); de Defesa Comercial (DECOM); e de Políticas de Comércio Exterior, que em 2001 se tornaria Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLAN) (BRASIL, 2001b). A partir de fevereiro de 2010, o DEPLAN foi substituído pelo Departamento de Estatística e Apoio à Exportação (DEAEX) e foi criado o Departamento de Normas e Competitividade no Comércio Exterior (DENOC), o qual teve o nome alterado para Departamento de Competitividade no Comércio Exterior em 2013 (BRASIL, 2010; 2013).

<sup>145</sup> Fundador da MB Associados, empresa de consultoria econômica e política, contratada para estruturar o Consecitrus em 2011.

qual “teria como missão formular políticas industriais e de exportação” (FERNANDES, 2010, p.86). No entanto, em poucos meses, com a ida do ministro da Casa Civil para o MDIC, a CAMEX ficaria subordinada ao MDIC (FERNANDES, 2010; RAMOS, 2008). Juntamente com a mudança de ministro, o nome do ministério altera-se para Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (continuando a ser utilizada a sigla MDIC) (BRASIL, 1999).

Por meio destas modificações, cria-se novamente a expectativa da construção de um ministério assertivo nas questões de política externa comercial, visando a reestruturação produtiva, a expansão das exportações e o fim das informações desencontradas – o empresariado saberia a qual ministério se dirigir para levar suas demandas exportadoras. Todavia, na prática, a mudança somente alterou o status institucional da CAMEX, deixando-a em uma situação ambígua, pois “ao mesmo tempo em que é um órgão colegiado interministerial, sua secretaria-executiva encontra-se no organograma de um ministério setorial” (FERNANDES, 2010, p.87). O MDIC teria ainda que respeitar as competências do MF e do MRE, gerando diversos conflitos.

No entanto, entre 1999 e 2000 o Secretário Executivo da CAMEX, o diplomata José Botafogo Gonçalves, baseou as ações da Câmara na separação entre MDIC e CAMEX, o que não combinou com a orientação do MDIC sob o comando de Alcides Lopes Tápias (1999-2001). Com a saída de Botafogo Gonçalves e a entrada de Roberto Giannetti da Fonseca, o processo de tornar a CAMEX mais uma agência do MDIC que um órgão interministerial avançou, o que deixou estas instâncias sob o comando de representantes do empresariado paulista<sup>146</sup>. Esta dinâmica seria reforçada nos governos Lula, com a nomeação de Luiz Fernando Furlan (2003-2007) e posteriormente de Miguel Jorge (2007-2010) para o comando do MDIC<sup>147</sup>. Logo, tanto a convergência de competências entre CAMEX e MDIC, quanto a ambiguidade institucional da CAMEX, potencializada com os despachos dos ministros diretamente com o presidente da República sobre assuntos da alçada da Câmara, seriam cada vez mais reforçadas com os departamentos da SECEX recebendo cada vez mais atribuições operacionais das resoluções da CAMEX. (FERNANDES, 2010; RAMOS, 2008).

Contudo, a formulação da política externa comercial e sua agenda na CAMEX, principalmente no tocante às negociações comerciais, era liderada pelo MRE que apresentava

---

<sup>146</sup> Antes de assumirem seus cargos públicos, Tápias era presidente do Grupo Camargo Corrêa e Giannetti da Fonseca vice-presidente da Funcex, com passagens pela FIESP. (FERNANDES, 2010)

<sup>147</sup> Furlan era presidente do conselho de administração do Grupo Sadia, além de ter ocupado cargos na FIESP, e Jorge era vice-presidente de Assuntos Corporativos do Banco Santander, além de ter ocupado o mesmo cargo nas indústrias Autolatina e Volkswagen.



as propostas e solicitava aprovação imediata devido aos fóruns internacionais – o que geralmente era aceite (EPSTEYN, 2009). Nesta direção, o MRE foi contrário à proposta da Secretaria Executiva da CAMEX de criar um “Grupo Técnico Interministerial de assessoramento permanente ao Conselho de Ministros da CAMEX para acompanhamento [...] das negociações internacionais”<sup>148</sup>. Isto é, o MRE não permitiu o avanço da CAMEX sob sua prerrogativa de condução das negociações internacionais e a existência da CAMEX como órgão coordenador e formulador da política externa comercial não se efetivou (FERNANDES, 2010; VEIGA, 2007).

Esta forma de ação do MRE teria sido reforçada com a negativa do presidente Lula à tentativa, buscada por Furlan e Rodrigues, de incluir as negociações internacionais entre as atribuições da CAMEX (EPSTEYN, 2009). Assim, com o crescente interesse de grupos industriais e agropecuários pelas negociações da Rodada Doha, os ministros do MDIC e do MAPA provenientes dos setores privados, Furlan e Rodrigues, respectivamente, ambos com atuações prévias ao governo convergentes com os interesses da Abecitrus, procuraram incrementar a participação de seus ministérios na formulação da posição brasileira nos fóruns internacionais buscando congregiar o empresariado por vias coletivas ou individualizadas, bem como aproximar o setor privado da CAMEX com o estabelecimento do CONEX.

Neste sentido, os grupos de interesse das grandes indústrias buscaram os ministros do MDIC coletivamente e o CONEX da CAMEX de forma individualizada como parte de sua estratégia de participar da formulação da política externa comercial brasileira. Portanto, cabe abordar mais em detalhes a CAMEX, sua estrutura e sua relação com o setor privado, especialmente os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas.

### *5.1.1 A Câmara de Comércio Exterior e o setor privado*

Conforme apontado na seção anterior, a CAMEX é criada com o objetivo de formular e coordenar as ações interministeriais da política externa comercial brasileira, não devendo assumir as competências já existentes e estabelecidas entre os ministérios com atuação nesta área, nem possuir atribuições operacionais, pois a execução se mantivera com os ministérios – que poderiam não seguir o acordado na Câmara. Logo, durante o primeiro governo FHC, dada

---

<sup>148</sup> Ata da 59ª Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, 28 de agosto de 2008. Apesar de o Itamaraty ter se posicionado favoravelmente em reuniões ordinárias do Conselho de Ministros da CAMEX ao Projeto de Lei nº 189/2003, acerca de maior participação do Congresso nas negociações comerciais, bem como à necessidade de discutir com o Congresso um modelo de acordo de promoção de investimentos.

a ausência de capacidade para que a CAMEX impusesse suas decisões, “o que se tratava na Câmara [...] era quase zero. Não havia política comercial ativa neste momento, apenas propostas de readequação do modelo institucional vigente” (FERNANDES, 2010, p.81).

Somente a partir da gestão de Giannetti da Fonseca na secretaria-executiva da CAMEX (2000-2002) ocorreria a orientação da agenda da CAMEX para as políticas de defesa comercial e de promoção às exportações, fruto da convergência entre a Câmara com a agenda do MDIC – baseada nas demandas do empresariado, como as grandes indústrias citrícolas paulistas. Contudo, na visão de Tápias e Giannetti, a CAMEX deveria ir além da definição de diretrizes para o comércio exterior, o que se concretizou em fevereiro de 2001 quando a Câmara passou a tomar decisões obrigatórias por meio de *resoluções*, as quais devem ser originárias do consenso entre seus ministros-membros (FERNANDES, 2010).

Assim, expandiu-se a competência da CAMEX e criou-se o Comitê Executivo (COMEX), posteriormente denominado Comitê de Gestão (GECEX)<sup>149</sup>, responsável por pré-discutir os assuntos a serem apreciados no Conselho de Ministros da Câmara, garantindo a maioria dos votos e evitando o constrangimento de discordâncias no Conselho de Ministros. Neste momento também a CAMEX se torna responsável por deliberar acerca dos impostos de importação e exportação e das ações de defesa comercial – o que fica claro na leitura de suas Atas, como será visto na seção seguinte. Já em outubro de 2001 a CAMEX perde o papel de formuladora de políticas, mas, em junho de 2003, no início do governo Lula, este papel voltaria ao órgão (BRASIL, 2001c; FERNANDES, 2010; RAMOS, 2008).

Ou seja, em 1995 a CAMEX deveria formular e coordenar as políticas relativas ao comércio exterior, sendo acrescentada a função de tomar decisões em fevereiro de 2001, mas perdendo esta capacidade em outubro do mesmo ano a partir de quando a Câmara deveria adotar, coordenar e implementar as políticas relativas ao comércio exterior (BRASIL, 1995, 2001a, 2001c). Em 2003, com a volta do papel de formuladora de políticas, a CAMEX inicia um processo de consolidação de sua existência, fruto do fortalecimento do GECEX e das funções e decisões da Câmara (FERNANDES, 2010; RAMOS, 2008).

Por outro lado, a atuação da Câmara reduziu-se de um nível mais político para um nível mais técnico, ao especializar-se na operacionalização cotidiana da política comercial de curto prazo, sem orientar a formulação de uma política externa comercial de longo prazo (FERNANDES, 2010). O GECEX não conseguiu estabelecer discussões políticas, focando

---

<sup>149</sup> Em outubro de 2001 o COMEX passa a se chamar Comitê de Gestão e sua presidência altera-se do secretário-executivo da Camex para o presidente da CAMEX (ministro do MDIC) (BRASIL, 2001c).

nas questões técnicas, que eram (e ainda são) levadas ao Conselho de Ministros e uma “agenda repleta de assuntos técnicos afasta os ministros que passam a enviar representantes” (FERNANDES, 2010, p.115). Criou-se assim um círculo vicioso, pois com a ausência dos ministros no Conselho há menos possibilidade de discussões sobre políticas de longo prazo. Tanto que, a partir de 2008, as reuniões do Conselho de Ministros poderiam ocorrer com a presença dos secretários-executivos de cada ministério-membro, sem a necessidade dos ministros (BRASIL, 2008). Com o desinteresse dos ministros, o setor privado buscou outros espaços nos quais estas políticas eram formuladas, como os grupos das grandes indústrias fizeram ao procurar os ministros do MDIC e do MAPA e diversas instâncias do MRE.

Todavia, no esteio da retomada do papel de formuladora de políticas de 2003, a CAMEX ganhou um novo órgão, o Conselho Executivo do Setor Privado (CONEX)<sup>150</sup>. Este Conselho seria composto por 20 representantes do setor privado com o objetivo de elaborar estudos e propostas “para aperfeiçoamento da política de comércio exterior” (BRASIL, 2003a). Fernandes (2010) apurou que entre 2003 e 2009 ocorreram somente 10 reuniões do CONEX, enquanto do GECEX e do Conselho de ministros ocorreram 47 reuniões no mesmo período, o que poderia ser explicado pela periodicidade estabelecida no Regimento da CAMEX. De acordo com o Regimento, o Conselho de Ministros deveria reunir-se ao menos uma vez no mês, sempre após uma reunião do GECEX, e o CONEX deveria reunir-se ao menos uma vez a cada trimestre (BRASIL, 2005a).

Uma segunda explicação para o baixo número de reuniões do CONEX poderia ser a demora na nomeação de seus membros, pois, embora criado em 2003, somente em novembro de 2005 ocorreu a posse dos escolhidos. Entretanto, mesmo se considerarmos os anos de 2006, 2007, 2008 e 2009 o número de 10 reuniões é menor que a periodicidade exigida e indicativo de que o CONEX não se consolidou como um interlocutor entre a CAMEX e o setor privado, apesar de contar com indivíduos com atuação reconhecida pelo empresariado<sup>151</sup>. Corrobora esta percepção a demora nas nomeações posteriores, dado que,

---

<sup>150</sup> Destaca-se que a CAMEX conta ao longo de sua existência com outros Conselhos, como o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) criado em 2004. Todavia, optamos por apenas abordar questões com interface com nosso objeto de estudo (a atuação dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas).

<sup>151</sup> Entre os quais se incluem: Alexandre Corrêa Abreu, Aldemir Bendine, Álvaro Weiss, André Clark Juliano, Antonio Carlos Botelho Megale, Armando Monteiro Neto, Carlos Fadigas, Cledorvino Bellini, Fernando Pimentel, Frederico Fleury Curado, Heitor Klein, Hermelindo Ruete de Oliveira, João Martins da Silva Júnior, José Aroldo Gallassini, José Carlos Pinheiro Neto, Josué Christiano Gomes da Silva, Laércio Cosentino, Luiz Moan Yabiku Júnior, Marcelo Odebrecht, Marcos Gouvêa de Souza, Marcos Jank, Marcus Vinícius Pratini de Moraes, Martus Antônio Rodrigues Tavares, Maurício Elisio Martins Loureiro, Paulo Roberto Godoy Pereira, Pedro de Camargo Neto, Pedro Faria, Pedro Pullen Parente, Rafael Cervone Netto, Richard Klien, Roberto

embora os mandatos sejam de dois anos, somente cinco Resoluções foram publicadas com vistas à composição do CONEX entre novembro de 2005 e dezembro de 2018 (BRASIL, 2005c, 2008, 2010, 2015, 2017)<sup>152</sup>.

Por fim, acerca do CONEX é importante destacar a presença de Mário Bavaresco Junior como membro do Conselho entre novembro de 2005 e maio de 2008, época em que ocupava o cargo de presidente da Citrovita. Recorda-se que entre 2004 e 2005 acirraram-se as desavenças entre as grandes indústrias citrícolas, culminando na saída da Citrovita e da Citrosuco da Abecitrus, bem como intensificaram-se as investigações sobre a prática de cartel pelas 5C's. Embora, a maior parte dos membros do CONEX fossem representantes de empresas e não de associações, já estava em especulação a fusão entre Citrovita e Citrosuco devido ao casamento entre Ricardo Ermírio de Moraes, um dos herdeiros da Citrovita, com Bianca Fischer, uma das herdeiras da Citrosuco (CAPRA, 2020; RIBEIRO, 2010). A fusão entre as empresas ocorreu em 2010 e Bavaresco passou a Diretor-Geral da nova empresa, ocupando hoje a posição de CEO da Citrosuco (CITROSUCO E..., 2010[?]; CITROSUCO MARCA..., 2019). Assim, a presença de Bavaresco no CONEX pode ser interpretada como parte dos interesses concorrenciais entre as grandes indústrias, cujos resultados desta presença poderiam gerar benefícios coletivos para o setor em termos de comércio exterior.

Ao mesmo tempo em que o setor privado, representado por grandes empresários, detinha um espaço de interlocução com a CAMEX, em 2005 a agricultura familiar também passa a ser representada na Câmara com a inclusão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no Conselho de Ministros, visando às negociações comerciais internacionais (BRASIL, 2005b; 2016b). Desta forma, o Brasil adotou “uma postura mais complexa sobre as negociações agrícolas ao incluir junto à sua demanda ofensiva quanto aos produtos do agronegócio, uma postura preservacionista da agricultura familiar” (FERNANDES, 2010, p.137). Nesta perspectiva, a CAMEX ao congregar diversos órgãos auxiliou na definição de posições e no acompanhamento das ações destes órgãos no tocante às negociações comerciais internacionais, embora, a atuação da Câmara como coordenadora das políticas externas comerciais tenha se perdido com o tempo (RAMOS, 2008).

Isto porque, segundo Benedito Fonseca Moreira, a Secretaria Executiva e a presidência do Conselho da CAMEX dependem “da personalidade de quem o preside. Depende da personalidade da pessoa e depende daquilo que o Presidente da República delega.

---

Giannetti da Fonseca, Roberto Rodrigues, Roger Agnelli, Robson Braga de Andrade, e Wilen Mantelli. (BRASIL, 2005c, 2008, 2010, 2015, 2017)

<sup>152</sup> Ressalta-se que desde a primeira nomeação foram necessárias ao menos duas reuniões da CAMEX para o consenso entre os nomes indicados e que ocorria o relato da reunião do CONEX ao Conselho de Ministros.

Se você criar qualquer coisa e o Presidente da República disser que naquele assunto o lobby forte é esse aqui, funciona...” (RAMOS, 2008, p.235). De acordo com Santos (2017), as resoluções e decisões finais da CAMEX resultam dos pleitos dos ministérios que a compõem e da posição do partido dos ministros na coalizão do governo: ministros de partidos próximos ao presidente têm maiores chances de êxitos de seus pleitos na CAMEX.

Entre 2001 e 2010, o autor encontrou 292 propostas discutidas no Conselho de Ministros da CAMEX, sendo 232 provenientes do MDIC, 28 do MAPA, 10 do MF, 7 do MDA, 5 do Ministério da Saúde e 2 do MRE (SANTOS, 2017). Conquanto a taxa de êxito<sup>153</sup> do MDIC tenha alcançado 96,98%, quatro aspectos merecem destaque: a Secretaria da CAMEX estava alocada no referido ministério; diversas propostas do MDIC são revisões obrigatórias da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul – a cargo do MDIC; a SECEX do MDIC é a responsável por elaborar pareceres às demandas de grupos de interesse; as propostas eram discutidas previamente no GECEX (SANTOS, 2017). Ou seja, apesar dos conflitos interministeriais, a maior parte das propostas discutidas no Conselho de Ministros da CAMEX foram iniciativas do MDIC, o qual possui prerrogativas sobre as questões técnicas do comércio exterior e que recebe, via SECEX/MDIC ou Grupo de Trabalho/CAMEX, as demandas de grupos de interesse buscando ações governamentais nesta seara, como aplicação, revisão ou retirada de medidas antidumping de produtos importados<sup>154</sup>.

Entretanto, não se encontrou nenhuma discussão no Conselho de Ministros acerca das demandas das grandes indústrias citrícolas nominalmente – nem a solicitação de consultas à OMC frente às violações das medidas impostas pelos Estados Unidos, nem atualizações sobre o andamento do painel aberto na OMC contra o protecionismo estadunidense. Isto porque, conforme supracitado, desde a migração da Casa Civil para o MDIC, a CAMEX tem atuado mais em questões administrativas e operacionais (antidumping, dumping, salvaguardas, impostos etc.) que em termos de planejamento (estratégia de comércio exterior). Assim, conquanto um ex-assessor da CAMEX tenha afirmado a Ramos (2008) que há um equilíbrio nos temas discutidos nas reuniões da Câmara, vemos que a variedade não é tão grande, como já o autor apontou no tocante às Resoluções. Nesse sentido, adiante encontra-se a análise das Atas das Reuniões do Conselho de Ministros da CAMEX entre 2001 e 2018.

---

<sup>153</sup> Santos (2017) considerou as propostas aprovadas ou aplicadas como êxitos e as propostas rejeitadas ou adiadas como fracassos.

<sup>154</sup> Segundo Santos (2017, p.62), “em nenhum momento propostas desse tipo chegaram ao Conselho sem terem sido abordadas por técnicos ministeriais. Portanto, os ministros votam a favor ou contra o parecer técnico dos órgãos do ministério. [...]. Quase sempre coube à SECEX/MDIC elaborar o parecer e, dificilmente, os ministros rejeitaram o estudo técnico no Conselho.”

### 5.1.2 Análise de conteúdo das Atas do Conselho de Ministros da CAMEX

Ao analisar as Resoluções da CAMEX entre 2001 e 2008, Ramos (2008) apurou que 55,6% destas Resoluções eram referentes à TEC do Mercosul, 31,7% a ações de defesa comercial, 4,2% sobre financiamento às exportações e 1,1% acerca de medidas de coordenação e operacionalização das ações de comércio exterior. Ramos (2008) não encontrou a divulgação de uma estratégia de longo prazo para a política comercial brasileira – corroborando a percepção de a atuação da CAMEX ter se tornado operacional. Por seu turno, Santos (2017) obteve a informação de funcionários da CAMEX de que existiria um agrupamento da pauta das reuniões do Conselho de Ministros em três grupos de assuntos: 1) financiamento de exportações, abrangendo os programas de financiamento às exportações governamentais; 2) negociações internacionais, envolvendo negociações de novos acordos e diretrizes para acordos/fóruns que o Brasil já é parte; e 3) ajustes tarifários e defesa comercial, como medidas antidumping e de salvaguardas. A inclusão destes temas depende da agenda elaborada/discutida pelo GECEX.

Percebe-se que as Resoluções analisadas por Ramos (2008) refletem a divisão trabalhada por Santos (2017). Neste sentido, utilizamos os grupos apontados por Santos (2017) para a classificação temática das Atas do Conselho de Ministros da CAMEX obtidas via LAI, cobrindo o período de 22 de março de 2001 a 29 de outubro de 2014 e de 27 de julho de 2017 a 11 de dezembro de 2018. Apesar do intervalo de mais de 2 anos sem atas disponíveis, somente 5 reuniões do Conselho de Ministros ocorreram no período<sup>155</sup>. Ou seja, durante o período conturbado após as eleições de 2014 e impeachment de Dilma o colegiado de nível ministerial reuniu-se poucas vezes<sup>156</sup>. Para nosso objetivo estas ausências não são significativas dado que as principais questões sobre a exportação de suco de laranja que deveriam ser discutidas na CAMEX ocorreram em 2002 e 2008/09 e um representante de indústria citrícola esteve no CONEX entre 2005 e 2008.

Do mesmo modo que feito com as Atas da CS da Citricultura do MAPA, cada unidade de contexto foi classificada apenas uma única vez, entretanto, para proporcionar aprofundamento na análise das Atas da CAMEX, incluíram-se subcategorias nos temas sugeridos por Santos (2017), como Alca, Mercosul, OMC, conforme os critérios estabelecidos no “livro de códigos” do apêndice A e seguindo a metodologia proposta no capítulo 1. Assim,

---

<sup>155</sup> A reunião de 29 de outubro de 2014 é a 106ª e a reunião de 27 de julho de 2017 é a 112ª.

<sup>156</sup> O que não significa que as resoluções e a própria Camex pararam. O GECEX continuou reunindo-se e tomando as decisões a cargo da Camex.

nas figuras 2 e 3 e no quadro 2 do apêndice B encontram-se a frequência de temas, categorias e subcategorias primárias discutidas em cada reunião da CAMEX. A partir dos dados, percebe-se que os assuntos discutidos no maior número de reuniões foram “Financiamento às exportações” e “Mercosul” em 83,33% das reuniões ordinárias da CAMEX; seguido por formação ou relatos de “Grupos Técnicos e de Trabalho”, assunto presente em 76,85% das reuniões.

Já menções ao “GATT/OMC” foram feitas em 68,52% das reuniões, enquanto aplicação de “Direitos antidumping” foram discutidas em 65,74% das reuniões da CAMEX. Por fim, merecem destaque entre os assuntos frequentes a “Relação com o setor privado” e “Diagnóstico e estratégias comerciais”, discutidos em 61,11% das reuniões ordinárias, e alíquotas de “Importação”, discutidas em 59,26% das reuniões da CAMEX. Logo, as discussões que ocorrem em mais reuniões do Conselho de Ministros da CAMEX envolveram o debate sobre programas de financiamento às exportações e a empresas brasileiras com negócios no exterior, ajustes na TEC do Mercosul, negociações da OMC e criação ou resultados de grupos de trabalho (formados tanto por um único ministério quanto interministeriais). Entre os assuntos menos frequentes está a “Promoção comercial”.

Por outro lado, os assuntos com mais unidades de contexto codificadas, ou seja, discutidos mais de uma vez por reunião, foram “Financiamento às exportações” (17% das unidades codificadas), “Direitos antidumping” (12,98%), “Relação com o setor privado” (11,89%), “Mercosul” (11,26%), “Grupos Técnicos e de Trabalho” (9,7%), “GATT/OMC” (7,9%), “Importação” (5,4%) e “Diagnóstico e estratégias comerciais” (5,4%). Percebe-se, assim, que há um núcleo de assuntos abordados constantemente pelo Conselho de Ministros da CAMEX: programas de financiamento às exportações, acordos comerciais, TEC do Mercosul, aplicação de direitos antidumping, e relação com o setor privado – geralmente solicitando retirada ou aplicação de barreiras protecionistas à importação.

Todavia, apesar da categoria “Diagnóstico e estratégias comerciais” ser frequente, ressalta-se que as estratégias anotadas nas Atas são falas de algum dos ministros ou seus representantes ponderando sobre as opções para ação – no Mercosul ou na OMC – não ensejando ações de longo prazo. Isto poderia ser explicado pelas ponderações codificadas na categoria “Diagnóstico e estratégias comerciais” serem do escopo do ministério que as apresentou ou da própria secretaria da CAMEX, visando direcionar medidas a serem tomadas. Como exemplo, tem-se ponderações do MDIC em 2005 acerca da evolução dos preços de produtos siderúrgicos mundialmente e da possibilidade de incremento de importações no Brasil, o que levaria o MDIC e a CAMEX a adotar medidas protecionistas.

Neste sentido, cabe notar a preponderância das discussões relativas à aplicação de medidas antidumping e ao financiamento a partir da Ata 50º (de 1º de março de 2007): até a Ata 49º (novembro de 2006) o assunto “Direitos antidumping” foi codificado 26 vezes, o que representa 11,5% do total; do mesmo modo, o assunto “Financiamento às exportações” foi codificado 53 vezes, representando 17,9% do total. Também é visível a diferença das Atas a partir de 2017, quando os registros se tornaram apenas da pauta e do encaminhamento da questão, sem apresentar qualquer discussão que tenha ocorrido. Dados que corroboram a percepção de a CAMEX ter se transformado em um fórum técnico-operacional de aplicação de mecanismos de defesa comercial às importações e financiamento às exportações, ao invés do órgão responsável pela formulação da política externa comercial brasileira.

Isto pode ter afastado os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas do órgão já que seus interesses são voltados à abertura de mercados e diminuição de barreiras protecionistas. Pois, por fixar os direitos antidumping às importações brasileiras, a Secretaria da CAMEX passou a receber recursos contra estas medidas de empresas e associações de interesse setoriais<sup>157</sup>. Este contato pode ter facilitado consultas da CAMEX a empresas e associações de interesse setoriais referentes a outras questões, como por exemplo ações na OMC (Rodada Doha e abertura de contenciosos), negociações da ALCA e negociações de acordos entre Mercosul e terceiros países (como México) ou blocos (como União Europeia). Neste sentido, quatro associações de representação de interesse destacam-se pela recorrência de citações, todavia, por motivos diferentes – mas nenhuma das grandes indústrias citrícolas.

Enquanto o nome da Associação Brasileira da Indústria do Plástico (ABIPLAST) foi citado 6 vezes nas Atas analisadas, todas relacionaram-se com pedido de suspensão de medidas antidumping aplicadas a produtos importados (ver Apêndice C). Já a Associação Brasileira da Indústria do Trigo (ABITIGRO) e a Associação Brasileira das Indústrias Têxteis (ABIT) foram citadas 7 e 5 vezes, respectivamente, devido a pedidos de modificação da TEC. A ABIT também teve pleito nominado acerca das tarifas a serem negociadas em acordo com o Conselho de Cooperação do Golfo – solicitando que não fossem menores que as tarifas da TEC. Por fim, a Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frangos (ABEF), que em janeiro de 2010 tornou-se União Brasileira de Avicultura (UBABEF), foi citada 5 vezes para que a CAMEX tratasse dos problemas enfrentados pelos exportadores brasileiros na Europa e Indonésia via consultas na OMC ou negociação de aumento de quotas.

---

<sup>157</sup> Houve uma discussão sobre se o Conselho de Ministros da Camex seria o locus adequado para a revisão dos recursos sobre estas medidas.



Assim, acerca das consultas e contenciosos na OMC, apenas a ABEF/UBABEF<sup>158</sup> e a Associação dos Produtores e Exportadores de Carne Suína (ABIPECS) foram citadas formal e nominalmente nas Atas das reuniões ordinárias da CAMEX como solicitantes deste tipo de ação. Contudo, discussões sobre consultas ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC e a apresentação das posições dos setores privados sobre estas possibilidades ocorreram em diversos momentos. O primeiro registro nas Atas analisadas refere-se a 06 de junho de 2002, quando durante a 16ª reunião ordinária do Conselho de Ministro da CAMEX aventou-se a “conveniência de apresentação de pedidos de consultas no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, sobre subsídios concedidos pelos EUA aos produtores nacionais” de soja, açúcar e algodão. Porém, embora os “casos da soja e açúcar [tenham sido] considerados mais importantes pelo peso de tais produtos para o comércio exterior brasileiro”, o algodão era o mais prejudicado.<sup>159</sup>

Outros aspectos discutidos nesta reunião foram possíveis apoios de terceiras partes (Argentina para a soja e Austrália para o açúcar), a probabilidade de repercussão positiva dentro dos EUA dos questionamentos, a necessidade da vitória e a limitação de recursos governamentais<sup>160</sup>. “No caso da soja e do açúcar, trata-se de setores com grande poder econômico, que podem suportar as despesas de um longo processo na OMC. Já o setor de algodão não teria a mesma disponibilidade de recursos”<sup>161</sup>. Tanto que na reunião seguinte, em 26 de junho de 2002, foi relatada uma reunião interministerial acerca das viabilidades de um contencioso sobre a soja contra os EUA e um contencioso contra a União Europeia sobre o açúcar e somente a discussão acerca de aumento da alíquota de importação do algodão.

Na 18ª reunião ordinária do Conselho de Ministros da CAMEX, em 13 de agosto de 2002, no entanto, decidiu-se pela abertura de consultas na OMC contra a União Europeia (subsídios à exportação de açúcar) e os Estados Unidos (distorções de subsídios na *Farm Bill* e do mercado de algodão). No mês seguinte, as consultas foram abertas, posteriormente os contenciosos iniciados e todo o desenrolar do contencioso do algodão contra os EUA foi tema

---

<sup>158</sup> Ressalta-se que entre 2006 e abril de 2009 a ABEF/UBABEF tinha como diretor executivo Christian Lohbauer, que deixou a entidade para assumir a presidência da CitrusBr após ter sido selecionado por um *headhunter*. Deste modo, a entidade citrícola nascia presidida por indivíduo com experiência no trato de negociações e contenciosos internacionais (CROPLIFE BRASIL, 2019; LOHABAUER, 2020).

<sup>159</sup> Ata da 16ª Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, 06 de junho de 2002.

<sup>160</sup> Estes dois últimos aspectos serão retomados no capítulo 6, pois fazem parte do processo estendido de litígio seguido pelo MRE.

<sup>161</sup> Ata da 16ª Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, 06 de junho de 2002. Foge do escopo desta tese, entretanto, uma pergunta interessante a se fazer é se o painel sobre o algodão seria o menos provável pela indisponibilidade de recursos do setor, por que o caso do algodão é que foi adiante? Os prejuízos ao setor deixaram o contencioso com melhores possibilidades de vitória?

recorrente nas reuniões da CAMEX. O mesmo não ocorreu com o contencioso do açúcar contra a União Europeia, aberto no mesmo dia – e com o contencioso do suco de laranja, aberto meses antes.

Isto porque, dos 32 casos abertos pelo Brasil na OMC entre 1995 e 2018, listados no capítulo 6, somente 10 foram mencionados nas reuniões ordinárias do Conselho de Ministros da CAMEX, conforme se verifica no quadro 5.1. Também foram mencionados dois casos que não chegaram à OMC e um caso que chegou à organização em 2019. Do mesmo modo, dos 17 casos em que o Brasil foi o Estado demandado, apenas 3 foram mencionados nas reuniões ordinárias do Conselho de Ministros da CAMEX: pneus reformados (DS332 aberto pela União Europeia em 2005); resinas PET (DS355 aberto pela Argentina em 2006-07); e regimes tributários (DS472 aberto pela União Europeia em 2013/14).

Frente a estes achados, é possível ver o Conselho de Ministros da CAMEX deixando de atuar na formulação de política externa comercial, dado que os contenciosos comerciais podem envolver mais áreas e questões que o problema original, tornando-se mecanismos de barganhas e pressões diplomáticas, econômicas e políticas – possibilidade apontada nas reuniões daquele Conselho. Além de somente um terço dos casos demandados pelo Brasil na OMC ter sido mencionado, somente metade destes ensejou algum tipo de ponderações entre os ministros. A maioria das menções eram atualizações sobre andamento ou exposição da possibilidade de contestação.

**Quadro 5.1.** Casos para abertura de consultas e/ou painéis na OMC mencionados no Conselho de Ministros da CAMEX

| Produto | Estado demandado | Nº da ata CAMEX (ano)                                                                                                                             | Menção devido a                        | Caso na OMC (ano de início) |
|---------|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------|
| Açúcar  | União Europeia   | 16 e 17 (2002)                                                                                                                                    | Possibilidade de consultas à OMC       | DS266 (2002)                |
|         |                  | 21 (2002)                                                                                                                                         | Realização de consultas                |                             |
|         | China            | 117 e 118 (2018)                                                                                                                                  | Possibilidade de consultas à OMC       | DS568 (2018)                |
| Algodão | Estados Unidos   | 16, 18 e 19 (2002)                                                                                                                                | Possibilidade de consultas à OMC       | DS267 (2002)                |
|         |                  | 21 (2002)                                                                                                                                         | Realização de consultas                |                             |
|         |                  | 36 (2005)                                                                                                                                         | Informe sobre condenação estadunidense |                             |
|         |                  | 38 (2005); 47 (2006); 53 (2007); 58 (2008); 64, 67, 68 e 69 (2009); 71, 72, 73, 74 e 77 (2010); 88 e 89 (2012); 93, 94, 98 e 99 (2013); 101 e 106 | Atualizações sobre o contencioso       |                             |

|                                    |                |                        |                                              |                           |
|------------------------------------|----------------|------------------------|----------------------------------------------|---------------------------|
|                                    |                | (2014)                 |                                              |                           |
| Aviação                            | Canadá         | 26 (2003)              | Informe sobre condenação brasileira          | DS222 (2001)              |
|                                    |                | 34 (2004) e 37 (2005)  | Atualizações sobre o contencioso             |                           |
| Carne bovina                       | Indonésia      | 104 e 105 (2014)       | Solicitação de contencioso pela ABIEC        | DS506 (2016)              |
| Carne de frango                    | União Europeia | 19 (2002) e 116 (2018) | Possibilidade de consultas à OMC             | DS269 (2002)              |
|                                    |                | 26 (2003)              | Painel aberto                                |                           |
|                                    |                | 49 (2006)              | Informe sobre resultado (quotas)             |                           |
|                                    |                | 57 (2008)              | Solicitação de regulação das cotas pela ABEF |                           |
|                                    |                | 58 (2008) e 74 (2010)  | Solicitação de contencioso pela ABEF/UBABEF  |                           |
|                                    | África do Sul  | 89 (2012)              | Consultas acontecendo                        | DS439 (2012)              |
|                                    |                | 88 (2012)              | Possibilidade de consultas à OMC             |                           |
|                                    | Indonésia      | 99 (2013) e 100 (2014) | Possibilidade de consultas à OMC             | DS484 (2014)              |
|                                    |                | 104 e 105 (2014)       | Realização de consultas                      |                           |
|                                    | Emenda Byrd    | Estados Unidos         | 33 e 34 (2004)                               | Autorização para retaliar |
| Medicamentos genéricos em trânsito | União Europeia | 66 (2009)              | Possibilidade de consultas à OMC             | DS409 (2010)              |
| Açúcar                             | Índia          | 119 (2018)             | Possibilidade de consultas à OMC             | DS579 (2019)              |
| Soja                               | Estados Unidos | 16, 17, 18 e 19 (2002) | Possibilidade de consultas à OMC             | Não chegou à OMC          |
| Suínos                             | África do Sul  | 88 (2012)              | Possibilidade de consultas informais         | Não chegou à OMC          |
|                                    |                | 89 (2012)              | Realização de consultas informais            |                           |

**Fonte:** elaboração própria com base em Atas da CAMEX e World Trade Organization (2021).

Deste modo, embora as grandes indústrias citrícolas paulistas tenham conseguido um assento no CONEX, suas demandas de contenciosos na OMC em 2002 e 2008/09 não chegaram à discussão nas reuniões ordinárias do Conselho de Ministros da CAMEX. Entre os motivos para isto podem estar a especificidade do caso de 2002, que não ensejaria mudanças na política agrícola dos Estados Unidos, já que o problema era um imposto aplicado apenas ao suco de laranja; e a própria estrutura da CAMEX que, conforme abordado anteriormente, conta com as reuniões do GECEX. Segundo Santos (2017), nas reuniões do GECEX os secretários de cada pasta apresentam e debatem os assuntos seguindo as orientações prévias

do Conselho de Ministros, permitindo que os ministros aprovem *ad referendum* posteriormente as decisões.

Este tipo de aprovação pode ter ocorrido em reunião extraordinária para os contenciosos do suco de laranja, pois a decisão de abrir consultas/painéis na OMC é de competência do Conselho de Ministros da CAMEX. Diplomata da Divisão de Contenciosos Comerciais do MRE entrevistado destacou que a decisão de ingressar na OMC é sempre colegiada: “a CAMEX autoriza o Brasil a abrir consultas. Depois que as consultas estão abertas, o processo volta para [o MRE] [...]. A CAMEX toma a decisão política de iniciar o contencioso, mas toda a condução do caso é feita aqui pela Divisão” (COLARES, 2019). Infelizmente, esta autorização colegiada não foi encontrada nos arquivos da CAMEX e, assim, não é possível confirmar se existe orientação prévia ao GECEX para consultas à OMC ou se as reuniões extraordinárias são na verdade constantes.

Todavia, não parece haver orientação prévia ao GECEX sobre contestações na OMC, dado que entre os contenciosos mencionados nas reuniões ordinárias existiam casos envolvendo medidas antidumping contra produtos brasileiros. Além disso, como o contencioso de 2008/09 tocava na metodologia de determinação de medidas antidumping estadunidenses, a solução poderia avançar para a exportação de outros produtos brasileiros aos Estados Unidos, podendo ser um caso a auxiliar na formulação da política externa comercial brasileira. Nem mesmo o avanço na jurisprudência da OMC que o caso ocasionou ou o ineditismo da não apelação dos Estados Unidos ao resultado do contencioso foram mencionados nas reuniões ordinárias do Conselho de Ministros da CAMEX.

De acordo com a hipótese de Arbix (2008, p.666, 699), a Camex não seria “a única instância deliberativa, nem mesmo a primordial” na seleção de casos brasileiros para disputas na OMC que corresponderia “à pauta comercial e ao impacto nas negociações internacionais do país, acompanhando a pauta de exportação e os principais parceiros comerciais do Brasil”. Para o autor, apesar das atribuições institucionais da CAMEX, a seleção de casos seria “esfumada e desnordeada” com a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) do MRE possuindo um papel mais destacado que o institucionalmente conferido na seleção dos casos (ARBIX, 2008, p.669), conforme será visto no capítulo 6. Isto porque, nos anos 2000 a política externa comercial brasileira esteve subordinada à agenda da política externa a cargo do MRE, o qual via no contencioso do algodão uma oportunidade para criticar a *Farm Bill* estadunidense<sup>162</sup>. Assim,

---

<sup>162</sup> Como o ministro das Relações Exteriores entre 2003 e 2010, Celso Amorim, apontou em entrevista a Santos (2016, p.357): “[o]s contenciosos, eu não me lembro bem do contencioso do suco de laranja. O do algodão que é

[...] embora considerações políticas normalmente impactem o cálculo, é raro que a decisão do governo seja de não perseguir um caso que nós achamos [diplomatas da Divisão de Contenciosos Comerciais] que é justificado [...]. Acontece de não perseguir o caso, se nós entendermos que a solução por outras vias é mais eficaz (COLARES, 2019).

Neste sentido, embora a CAMEX apresente-se como um lócus relevante e de atuação frequente para muitos setores, como trigo, aves e têxteis, para as grandes indústrias citrícolas paulistas não desempenha o mesmo papel. Conquanto no final dos anos 1990 a Abecitrus tenha enviado proposta de medida provisória à CAMEX acerca do registro do trabalhador rural, buscando a simplificação da contratação de pessoal<sup>163</sup>, o ex-presidente da CitrusBr afirmou em entrevista não lembrar de “precisar da CAMEX para nada” acerca do contencioso na OMC.

Com os Ministérios a gente tinha relações abertas e intensas [...] A gente nunca teve dificuldade para falar com os ministérios, pelo contrário. [...] no MDIC a gente falava muito com um cara que chamava Roberto Dantas, não sei se ele está lá ainda, era uma parte mais estatística-econômica. É isso que me lembro, agora a gente falava muito com o ministro de plantão. A gente ia direto nele até porque, na época, era o ministro Jorge, Miguel Jorge. Depois que saiu o Miguel Jorge foi [...] o Pimentel [...]. Com o Pimentel a gente já despachou bem menos, a gente lidava com o segundo escalão. Estou tentando lembrar se tem outra pessoa. Mas era [...] [o] Departamento Econômico-Estatístico. (LOHBAUER, 2020).

Procuramos levantar estes encontros com os ministros, e novamente a LAI foi utilizada, entretanto, o Ministério da Economia forneceu somente a Agenda do MDIC entre 2015-2018 alegando que os dados anteriores a 2015 são inexistentes, pois a agenda pública só veio a ser regulamentada em dezembro de 2017<sup>164</sup>. Assim, de acordo com a Agenda do MDIC 2015-2018, a empresa Natural One, do empresário Ricardo Ermírio de Moraes<sup>165</sup>, solicitou audiência com o ministro da Indústria para tratar da regulamentação de sucos para exportação. Tal audiência foi marcada em setembro de 2018 e contou com as presenças de Ricardo Ermírio de Moraes (Presidente do Conselho da Natural One), Rafael Oliveira (CEO Natural One), Clauber de Andrade e Silva Lorena de Souza (Gerente da Citrosuco), Ibiapaba Netto (CitrusBr), Igor Nogueira Calvet (Secretário de Desenvolvimento e Competitividade

---

o mais importante nessa época – o suco de laranja foi uma questão anti-dumping, uma coisa menos, assim, relevante -, mas o do algodão que ia no cerne dos subsídios, etc.”.

<sup>163</sup> A proposta também foi enviada ao ministro do Trabalho e ao deputado Michel Temer, à época presidente da Câmara dos Deputados (ABECITRUS, [dez/1998-abr/1999]). Ressalta-se que esta proposta vai ao encontro das discussões sobre o tema realizadas na CS do MAPA, abordada no capítulo 4.

<sup>164</sup> Resolução do Comitê de Ética da Presidência da República n. 11, de 11 de dezembro de 2017.

<sup>165</sup> Ricardo Ermírio de Moraes já foi presidente da Citrosuco (RIBEIRO, 2010) e hoje possui fábrica de suco de laranjas pronto para consumo voltada ao mercado brasileiro, a Natural One.

Industrial do MDIC), João Luis Rossi (Assessor Especial do MDIC), Abrão Neto (Secretário de Comércio Exterior do MDIC) e Marcos Jorge (Ministro da Indústria entre 2018 e 2019).

Desta maneira, a relação entre os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas e a CAMEX, visando à formulação e implementação de política externa comercial favorável ao setor, pode ser reduzida à participação de Bavaresco na configuração inicial do CONEX, enquanto a relação com o MDIC pode ser caracterizada, ao mesmo tempo, como coletiva e individual, mas organizada, com canais formais, abertos e permeada por lobby ao considerarem-se os “despachos com o ministro de plantão” citados por Lohbauer. Porém, o mesmo não se pode dizer da relação dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas com a APEX-Brasil, o que será abordado na seção seguinte.

## **5.2 A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos**

Muitas das diversas associações de representação de interesses que encaminharam suas demandas ao MDIC ou diretamente à CAMEX, sendo mencionadas nas Atas do Conselho de Ministros da CAMEX, também buscaram promover suas exportações com a ajuda da Agência de Promoção de Exportações (APEX), criada em novembro de 1997, em uma das tentativas de reforçar a CAMEX, conforme citado anteriormente. Apesar de, neste momento inicial, estar alocada no Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a CAMEX é que deveria indicar o Gerente Especial de Promoção Comercial (responsável pela APEX), o qual seria o Secretário-Executivo do Comitê Diretor de Promoção Comercial, composto pelo Presidente do Conselho Deliberativo Nacional do SEBRAE, um representante do MRE, um representante do MDIC, um representante da Casa Civil e três representantes do setor privado (indicados pela CAMEX). (BRASIL, 1997)

Contudo, até 2003 a APEX era vista como um órgão de atuação tímida na promoção das exportações internacionalmente, envolvendo-se mais com a capacitação do exportador. O ministro do MDIC Luiz Fernando Furlan via a Agência desta forma e propôs uma reformulação no papel da APEX, a qual deveria atuar primordialmente no cenário internacional, abrindo os mercados, e não com a capacitação no ambiente doméstico (RAMOS, 2008). Assim, os produtos brasileiros seriam vendidos e não apenas comprados<sup>166</sup>. Desta maneira, em maio de 2003 a APEX foi transformada em Serviço Social Autônomo,

---

<sup>166</sup> Para Ademerval Garcia, ex-Abecitrus, e Pratini de Moraes, ex-ministro da Agricultura, os produtos brasileiros eram simplesmente comprados e não vendidos no comércio exterior. Por meio desta frase ambos criticam a falta de ações de promoção dos produtos brasileiros no mercado internacional. (GARCIA, 2020; RAMOS, 2008)

passando a ser denominada Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-Brasil) (BRASIL, 2003b)<sup>167</sup>.

Segundo Furlan em entrevista concedida a Ramos (2008, p.203), “nós passamos a levar as empresas, que levavam produtos, que chegavam antes, que faziam mesas de negociação”. Um ex-assessor especial da CAMEX também apontou esta mudança: “[a]ntes da criação da APEX, por exemplo, o Brasil participava de seis feiras anuais. Eram feiras de caráter multissetorial, não eram feiras muito profissionais. Atualmente o Brasil está participando de quatrocentas feiras por ano, feiras setoriais e especializadas” (RAMOS, 2008, p.212)<sup>168</sup>. Assim, se em 1997 a APEX deveria apenas apoiar a implementação da política de promoção comercial das exportações brasileiras, em 2003, além das mudanças na estrutura da Agência, a APEX-Brasil passou a promover as exportações brasileiras seguindo as “políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial, de serviços e tecnológica”<sup>169</sup> (BRASIL, 2003b).

Neste sentido, a APEX-Brasil tem desenvolvido os Projetos Setoriais Integrados (PSI), ou somente Projetos Setoriais (PS) a partir de 2011, em parceria com associações de representação de interesse de até 80 segmentos (APEX-BRASIL, 2011a, 2012). Os Projetos Setoriais da agência têm como objetivo “facilitar o acesso das empresas brasileiras aos principais mercados internacionais; prospectar oportunidades de negócios de exportação; e melhorar a percepção internacional sobre as empresas, produtos e serviços brasileiros” (APEX-BRASIL, 2021). Para tanto, podem ser realizadas missões empresariais, rodadas de negócios e participação em feiras internacionais, bem como ações específicas para a promoção da imagem de cada setor/produto brasileiro – a qual desde 2007 tem ocorrido por meio da criação de marcas setoriais (APEX-BRASIL, 2021; CAPELLARO, 2013).

De acordo com o Manual de Procedimentos de Convênios de 2011 da APEX-Brasil, os PS devem ser propostos à agência pelas entidades que congreguem empresas associadas de um único setor da atividade econômica, todavia, a “participação de uma empresa nesses projetos independe de vinculação formal à entidade proponente, bastando que pertença ao

---

<sup>167</sup> Entre o final de 2007 e início de 2008 o nome altera-se para Agência de Promoção de Exportações e Investimentos, mantendo-se a sigla APEX-Brasil.

<sup>168</sup> A nova Agência tinha como órgãos um Conselho Deliberativo, composto por “(1) MDIC; (2) MRE; (3) CAMEX; (4) BNDES; (5) Confederação Nacional da Indústria – CNI; (6) AEB; e (7) Sebrae” (RAMOS, 2008, p.158); um Conselho Fiscal; e uma Diretoria Executiva.

<sup>169</sup> As políticas nacionais de desenvolvimento foram compiladas nas “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (PITCE) lançadas entre o final de 2003 e início de 2004. Estas políticas, no entanto, sofreram do mesmo problema da CAMEX – ter atribuições distribuídas em diversos ministérios (RAMOS, 2008).

setor contemplado” (APEX-BRASIL, 2011b). Para encaminhar uma proposta, a associação de representação de interesses proponente deve contactar a APEX-Brasil para receber instruções e acesso ao sistema de gestão compartilhada dos projetos, informando no momento do envio da proposta os dados do proponente, como histórico, abrangência e representatividade, estrutura organizacional e capacidade financeira e técnica (APEX-BRASIL, 2011b).

Já para a proposta, o manual elenca a necessidade dos seguintes dados: público-alvo; foco estratégico; objetivo geral; mercado-alvo; resultados esperados com a indicação dos benefícios, metas e prazos; premissas; governança; e plano de ações, cronograma e orçamento, que deverá contar com uma contrapartida financeira da entidade executora (APEX-BRASIL, 2011b). O manual ainda aborda os aspectos técnicos de execução e financiamento do projeto e menciona que as propostas são analisadas pelo corpo técnico da APEX-Brasil. Por sua vez, o Regulamento de Convênios delimita o período de até 24 meses para vigência do PS (APEX-BRASIL, 2011c).

Percebemos assim que as instruções são detalhadas, no entanto, o manual não se encontra disponível no site da APEX-Brasil, sendo necessário para os interessados contactar a agência, o que pode levar a um contato maior durante a elaboração da proposta e até mesmo a prevalência das entidades que já têm convênios vigentes – os quais muitas vezes são renovados. Entre PS antigos, citamos como exemplo o *Brazilian Chicken, Brazilian Pork, Brazilian Egg e Brazilian Breeders*, em parceria com a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), o qual remonta a pelo menos 2008 quando a ABEF, UBABEF e ABIPECS ainda não tinham se unificado e tinham PS separados (APEX-BRASIL, 2010); e o *Brazilian Biscuits, Pasta, Breads & Cakes*, fruto de uma parceria de 15 anos com a Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias, Pães & Bolos Industrializados (ABIMAPI) (ABIMAPI, 2021). No entanto, alguns projetos e setores não renovam a proposta quando o período de vigência do convênio está próximo do fim, caso da CitrusBr, conforme será detalhado a seguir.

### 5.2.1 Projeto APEX-Brasil com a CitrusBr

Visando seu objetivo de abertura de mercados, a CitrusBr utilizou a promoção comercial via APEX-Brasil como parte de sua estratégia de influenciar a política externa comercial brasileira a favor de seus interesses. Para tanto, em maio de 2010, a CitrusBr firmou convênio com a APEX-Brasil para o estabelecimento de um Projeto Setorial para a promoção comercial de sucos cítricos com o objetivo de “aumentar o volume exportado de



suco cítrico concentrado e não concentrado” (APEX-BRASIL, 2012), no valor global de R\$3.017.372,00 para os 2 anos de vigência do PS. A CitrusBr deveria aportar R\$1.069.394,00 (35% do valor global) como contrapartida, porém, os relatórios de prestação de contas da APEX-Brasil indicam que R\$1.577.978,00 foram repassados à execução do PS em 2010, R\$872.994,00 em 2011 e R\$370.000,00 em 2012, totalizando R\$2.820.972,00 (APEX-BRASIL, 2012, 2013)<sup>170</sup>.

Já o site da CitrusBr traz duas notícias apontando valores diferentes: uma de 3,5 milhões de reais e outra de 2 milhões de reais, sendo em ambas mencionado que 60% do valor era proveniente da APEX-Brasil (CITRUSBR, 2011a, 2011b). Infelizmente, tanto o site da CitrusBr quanto os relatórios de prestação de contas da APEX-Brasil são escassos na apresentação de dados sobre os PS para uma análise mais acurada destes valores: o site da CitrusBr traz somente notícias e nos relatórios da APEX-Brasil não há explicações dos valores apresentados (não fica claro nos relatórios se o valor acumulado inclui as contrapartidas). Todavia, o site da CitrusBr possui informações detalhadas sobre o PS, que foi pautado em ações em duas diferentes frentes: ações institucionais e ações de marketing.

No tocante às **Ações Institucionais**, o objetivo é “divulgar informações do setor para clientes no exterior e formadores de opinião pública, que até então pouco sabem sobre a indústria brasileira de suco de laranja”, por meio de catálogos e participação em eventos internacionais, como o *World Juice* de 2011 e o *Financial Times Sustainable Agriculture Summit* em 2012. Neste item também foram tratados assuntos que “possam agregar valor ao suco de laranja brasileiro, como os estudos de pegadas de carbono e uso da água”, visando comprovar o compromisso do setor com o meio ambiente e revelar “algumas práticas inovadoras que as indústrias citrícolas têm utilizado para alcançar a sustentabilidade” (CITRUSBR, 2020a). Lohbauer (2020) lembrou que, no âmbito do PS, a CitrusBr convidou jornalistas estrangeiros “para visitar os pomares para acabar com [...] acusação de trabalho escravo”.

Por seu turno, as **Ações de marketing** foram voltadas para a questão do consumo em declínio nos principais mercados, cujo projeto-piloto focou-se no Reino Unido por meio do “desenvolvimento de uma plataforma de comunicação chamada ‘*I Feel Orange*’, integrada às

---

<sup>170</sup> Há uma divergência nos valores apresentados nos relatórios, pois no relatório referente a 2011 consta R\$872.994,00 como valor efetivado no ano e R\$1.577.978,00 como valor efetivado antes de 2011. Já o relatório referente a 2012 aponta R\$370.000,00 como valor efetivado no ano e apenas R\$1.947.978,00 como valor efetivado até 2011, todavia, o valor efetivado antes de 2012 deveria ser R\$2.449.978,00 (soma dos dados do relatório sobre 2011). Nesse sentido, o valor que apontamos como efetivado é o da soma do valor acumulado até 2010 e os valores que efetivados em 2011 e 2012, segundo os relatórios de prestação de contas da APEX-Brasil disponíveis.

redes sociais, que tem como objetivo renovar a imagem do suco de laranja, tornando-o atrativo para as novas gerações e associando-o a criatividade, inspiração e saúde” (CitrusBr, 2020b). Apesar de não mencionar uma marca ou a origem do produto, o “*I Feel Orange*” (ou “*Be Orange*”) pode ser considerado uma marca, isto porque, conforme apontado por Capellaro (2013), diversos PS da APEX-Brasil desenvolveram marcas identificadas com seus setores sem que percebessem – como o copo com líquido laranja do “*I Feel Orange*”.

Várias ações foram desenvolvidas no âmbito desta campanha, visando o aumento do consumo de suco de laranja, tais como vídeos, contas em redes sociais, o jogo “Master of Juices”, além de textos em blogs e suplementos em revistas. Mas para “realizar um projeto-piloto e maximizar a verba, todas essas ações [foram] focadas em um único mercado, o Reino Unido, ou mais especificamente Londres” (CITRUSBR, 2020c), tanto devido à importância da Europa para a indústria brasileira de suco (destino de 70% das exportações), quanto à realização das Olimpíadas em Londres em 2012 (CITRUSBR, 2011c). Deste modo, essa ação vai ao encontro de antigo problema do setor, haja vista o consumo *in natura* ou do suco concentrado ser reflexo da renda dos consumidores: aqueles com renda maior consomem mais sucos concentrados, enquanto aqueles com renda menor consomem mais a fruta *in natura*. Isto explica o grande consumo nos Estados Unidos, onde quase 80% do consumo é de suco 100% concentrado, e as poucas possibilidades de ampliação do mercado consumidor, apesar do crescimento dos países asiáticos (FAVA NEVES, 2010; LOHBAUER, 2011).

Embora o convênio com a APEX-Brasil terminasse em maio de 2012, a distribuição de 30 mil caixinhas de suco e um folheto explicando a sustentabilidade do produto durante a Rio+20 (13 a 22 de junho de 2012) também foi caracterizada pela CitrusBr como parte das ações do PS com a Agência. Segundo o presidente da associação à época, Christian Lohbauer, “foi uma oportunidade para contar a nossa história e mostrar que esse é um setor conectado com as principais demandas do mundo” (CITRUSBR, 2012). Neste sentido, a CitrusBr também firmou parceria com a Tetra Pak, que produziu embalagens com matéria prima proveniente de material reciclável para o evento, e com a SAA-SP (CITRUSBR, 2012).

Ainda em 2012, a campanha “*I feel Orange*” concorreu e ganhou o Prêmio APEX-Brasil 2012, na categoria Ação Inovadora de Promoção Comercial (AÇÕES DE..., 2012). Contudo, apesar do sucesso durante os anos de 2011 e 2012, das diversas menções à assinatura de novo convênio e ideias para o futuro da campanha<sup>171</sup>, a renovação para mais 2

---

<sup>171</sup> “Para a renovação do convênio com a APEX-Brasil, esperamos novas ações do projeto, tanto in-door quanto out-door, porém mantendo a sua identidade inicial.” (CITRUSBR, 2020c). “A ideia é que no futuro, a campanha tenha desdobramentos com ações no exterior e, possivelmente, até patrocínios. ‘Vamos estudar todas as

anos do PS não ocorreu. Alguns fatores podem ter contribuído para esta não renovação: os problemas enfrentados na venda do suco no primeiro semestre de 2012, quando os Estados Unidos proibiram a importação de suco concentrado e congelado brasileiro devido à presença de agrotóxico sem registro no país (o *carbendazim*) – o que levou a perspectiva de reação igual em outros mercados; e a percepção de que era necessário compreender profundamente a queda no consumo de suco de laranja nos principais mercados, demandando pesquisas em cada mercado e parcerias internacionais.

Aí começou um trabalho novo, que existe até hoje, de promoção para o aumento de consumo de suco. Foi também esse trabalho com a APEX. Depois as empresas colocaram bastante dinheiro junto com as engarrafadoras europeias. Começou um trabalho que ficou muito bom e está tendo resultado só agora de aumento de consumo de suco na Europa. Isso a gente começou lá atrás. Um trabalho bem intenso, bem profundo, bem feito, bem interessante. [...] eles pegaram 3 mercados principais, fizeram propaganda, fizeram relações públicas, colocaram médicos para falar do suco, um monte de coisa bem-feita. E hoje já se colhe um pouquinho o resultado disso. O aumento bem fininho do consumo na Europa. (LOHBAUER, 2020)

Mesmo sem o PS com a APEX-Brasil, a CitrusBr continuou participando de feiras internacionais e participando de missões lideradas pela agência. Além disso, conforme supracitado e abordado no capítulo 3, a associação fez parceria internacional para lançamento de nova campanha de marketing com a Associação Europeia de Sucos de Frutas (AIJN, na sigla em inglês), a *Juice Fruit Matters*, com a mesma intenção do projeto setorial com a APEX-Brasil: promover o consumo do suco, sem divulgar a marca de algum produto específico.

Deste modo, podemos considerar que o PS de promoção de suco de laranja foi realmente um projeto-piloto para a campanha final da CitrusBr, baseada somente na promoção do suco e não de uma das indústrias-membro da associação. Como a participação nos projetos setoriais da APEX-Brasil deve ocorrer por meio de associações, isto pode ter facilitado a aproximação entre as 3C's da indústria citrícola que, até o primeiro ano de existência da CitrusBr, mantinham desconfianças entre si (LOHBAUER, 2020). Portanto, de um modo não esperado, a APEX-Brasil, como um locus de participação coletiva e organizada, com entrada formal e aberta, pode ter auxiliado na consolidação da associação de representação de interesses das grandes indústrias citrícolas paulistas.

---

possibilidades. Queremos que essa campanha seja nossa contribuição para o mercado e que outros parceiros abracem essa causa” (CITRUSBR, 2011d). “Em 2012, vamos tentar fazer um trabalho de relações públicas que expandirá a campanha para França, Alemanha, Espanha e Itália” (2011e).

#### 5.4 Considerações acerca das relações dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas com o MDIC

Este capítulo procurou mostrar alguns dos principais *loci* de atuação de grupos de interesse no MDIC voltados ao comércio exterior: a Câmara de Comércio Exterior, as audiências com os ministros do MDIC e a Agência de Promoção às Exportações. Todavia, no tocante aos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas, embora o MDIC fosse o ministério no qual esteve alocado o principal mecanismo de formulação de política externa comercial na maior parte do período de 2000 a 2018, a CAMEX, as grandes indústrias citrícolas paulistas e seus grupos de interesse buscaram o ministério em poucos momentos rastreáveis nas questões de política externa comercial.

Isto pois, as disputas travadas em organismo multilateral pelo governo brasileiro para o setor não foram percebidas na CAMEX como estratégicas – seja porque a própria Câmara não avança em agendas de longo prazo, seja porque o MRE, responsável por representar o Brasil na OMC, não elencou os contenciosos do suco de laranja como importantes. Entretanto, o setor não ficou alheio à possibilidade de participar da elaboração de propostas à CAMEX e um executivo de uma das grandes indústrias (Mário Bavaresco Jr. da Citrosuco) conseguiu um assento no Conselho Consultivo do Setor Privado, órgão de assessoramento à CAMEX. Deste modo, a relação dos grupos de interesse citrícola com a CAMEX ocorreu por meio de um conselho consultivo com acesso aberto e formal, feito de forma individual.

Contudo, foi revelado pelo ex-presidente da CitrusBr que ocorriam encontros com o ministro do MDIC segundo as necessidades do setor e do ministério, variando de acordo com o ministro. Neste sentido, encontrou-se na Agenda do MDIC uma audiência entre o ministro Marcos Jorge e representantes das indústrias citrícolas paulistas, visando a regulamentação de sucos para exportação – é provável que a discussão não tenha sido acerca da regulamentação dos sucos concentrado e congelado (FCOJ) e não congelado (NFC), mas sim sobre sucos prontos engarrafados pelas grandes ou pequenas indústrias com suas próprias marcas, visando uma nova etapa da cadeia produtiva<sup>172</sup>. Logo, existe a possibilidade de as indústrias individualmente, ou as associações, buscarem estes encontros, de forma dispersa ou organizada, mas com a intenção de apresentar suas demandas (individuais ou setoriais).

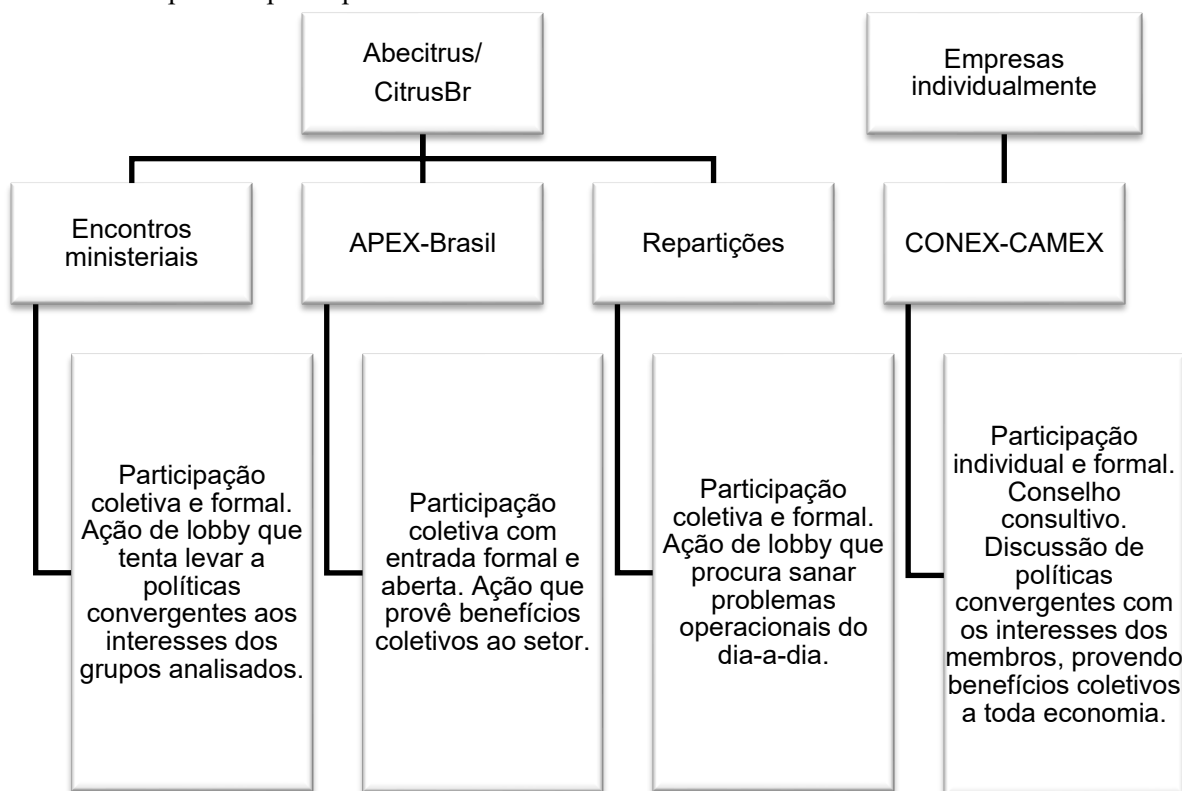
---

<sup>172</sup> Enquanto os citricultores reclamam da concentração nas grandes indústrias, as grandes indústrias reclamam da concentração dos engarrafadores e distribuidores (grandes redes de supermercados), conforme apontado em entrevista por um ex-diretor da Citrovita e da Citrosuco (CAPRA, 2020).

Além do contato com os ministros também ocorreram contatos com membros de Secretarias e Departamentos específicos, como o Departamento de Estatística e Apoio às Exportações (DEAX), já que as necessidades da agroindústria do suco de laranja relacionadas ao MDIC giravam em torno de questões operacionais sobre a exportação. Estes canais podem ser formais e abertos, se ocorrerem via sistemas informatizados ou encontro em agenda pública, ou informais e opacos, se fora da agenda pública, estando disponíveis tanto para as indústrias quanto para as associações.

Por fim, em relação à APEX-Brasil, tem-se uma relação na qual a participação deve ser coletiva e organizada, embora as empresas do setor possam beneficiar-se do Projeto Setorial mesmo sem fazer parte da associação. A entrada é formal e aberta (às associações), conforme apontado no Manual de Procedimentos e Convênios da Agência. Conquanto necessite das associações e exista demandas do setor sendo atendidas, provavelmente não pode ser considerado uma arena de lobby, pois ocorre o envio e avaliação de propostas, dependendo da aprovação para a efetivação das demandas. Assim, a figura 5.1 procura ilustrar os espaços do MDIC utilizados pelos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas com base nos conceitos desenvolvidos no capítulo 2.

**Figura 5.1.** Espaços do MDIC sobre comércio internacional nos quais as organizações de interesse da indústria citrícola paulista participam e buscam exercer influência



Fonte: elaboração própria

Nesta perspectiva, os mecanismos causais encontrados no presente capítulo nos mostraram que existem múltiplos canais no MDIC para a participação de grupos de interesse na formulação e implementação de política externa comercial e os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas utilizam-se de vários destes canais, tanto individual quanto coletivamente. O canal em que a formulação e execução da ação esteve a cargo da associação de representação de interesses (Projeto Setorial na APEX-Brasil a cargo da CitrusBr) obteve a concretização da demanda de abertura de mercados via promoção comercial. Porém, o principal espaço para formular a política externa comercial (CAMEX) não discutiu demandas do setor citrícola, embora um representante do setor participasse do CONEX, mas ainda assim a demanda de diminuição de barreiras protecionistas foi atendida – via MRE, conforme será visto no capítulo 6.

## 6 RELAÇÕES DA CITRICULTURA PAULISTA COM O PODER EXECUTIVO: O MRE

Conquanto muito se tenha escrito acerca da permeabilidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE) à sociedade civil, conforme apontado no capítulo 2, é possível encontrar algumas tentativas de o ministério aproximar-se de grupos de interesse visando obter informações qualificadas para sua atuação. Os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas, por exemplo, têm procurado e obtido canais de relacionamento com o Itamaraty desde a Rodada Uruguai, momento em que as negociações comerciais internacionais se intensificam e se expandem as necessidades de ambos os lados em trabalhar em conjunto. Isto em decorrência do incremento das atribuições do MRE sobre política externa comercial e do crescimento no comércio mundial de alimentos, impondo a negociação de regulações internacionais, conforme apontado no capítulo 4.

Embora o MRE fosse encarregado tanto de questões políticas e diplomáticas, quanto de questões comerciais desde sua criação, é após a 2ª Guerra Mundial que o ministério passaria a ser encarregado da formulação e execução da política econômica internacional do país, devido à tendência para dar solução internacional aos problemas econômicos do período<sup>173</sup> (GABLER, 2013; ROMERO, 2019). Na prática, todavia, o papel do MRE era reduzido nesta seara em decorrência da atuação da Carteira de Exportação e Importação (CEXIM)<sup>174</sup> que muitas vezes negociava diretamente com os diplomatas estrangeiros. Assim, em 1950 é proposta e ratificada a criação de uma Comissão Consultiva de Acordos Comerciais, a qual deveria embasar a posição brasileira nas negociações internacionais por meio do diálogo entre setor público e privado e entre ministérios.

Desta maneira, as classes produtoras, exportadoras e importadoras, por meio de suas associações abrangentes e associações setoriais, deveriam ser convidadas a expor suas percepções sobre a negociação em discussão. Com isto, o MRE visava recolocar-se como ator central das negociações e abrir um espaço para as entidades de classe exporem suas demandas ao ministério, na tentativa de obter informações qualificadas sobre o assunto negociado e

---

<sup>173</sup> É neste momento em que a Divisão Econômica e Comercial se expande, tornando o MRE responsável por compilar informações sobre o comércio internacional, o desenvolvimento econômico dos outros países e os produtos alimentícios e matérias-primas brasileiros (importados e exportados, produzidos e consumidos); analisar o intercâmbio econômico do Brasil com os demais países, sugerindo medidas de proteção; e reunir os elementos necessários para a negociação e a conclusão de acordos comerciais pelo Brasil (ROMERO, 2019).

<sup>174</sup> Criada em 1941 com o status de diretoria do Banco do Brasil afim de “estimular e amparar a exportação de produtos nacionais e assegurar condições favoráveis à importação de produtos estrangeiros”, sendo substituída pela CACEX em 1953 (CARTEIRA DE..., 2009).

diminuir as reclamações da opinião pública contra si mesmo<sup>175</sup>. (ROMERO, 2019). Pouco tempo depois, em 1959, a Comissão Consultiva foi substituída pela Comissão de Coordenação da Política Econômica Exterior, outro órgão interministerial sediado no MRE, e o Itamaraty passou a contar com o Grupo Interno de Coordenação da Execução da Política Econômica Exterior e o Secretário Técnico de Análise e Planejamento da Política Econômica Exterior, o qual poderia convidar entidades de classe a reuniões sobre temas de seus interesses (BRASIL, 1959; CASTRO, 2009)<sup>176</sup>.

Todavia, somente em 1961 se efetivaria a operacionalização da aproximação entre MRE e setor privado por meio da Comissão Nacional para os Assuntos da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, a qual contava com representantes da CNI, da CNA e da CNC além de diversos órgãos econômico-financeiros da administração federal, estabelecendo um espaço de interlocução entre ministérios e setor privado. Neste mesmo ano foram alterados os Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil no Exterior para Serviços de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil (SEPRO)<sup>177</sup>, o que acarretou a criação de uma Divisão de Propaganda e Expansão Comercial (DIPROC) no MRE. Isto porque, desde o início do século XX existia uma discussão entre os diplomatas acerca da necessidade de reestruturar o ministério principalmente no tocante à parte de política externa comercial. Desta forma, as mudanças no final dos anos 1950 e início dos anos 1960 buscaram manter as competências do MRE sobre a diplomacia e uma aproximação com o setor privado e outros ministérios. (CASTRO, 2009; ROMERO, 2019)

No decorrer da Ditadura Militar, mesmo com as disputas entre as competências de cada ministério, a interlocução ministerial sobre política externa comercial brasileira continuou ocorrendo e novos órgãos foram criados, conforme abordado no capítulo 5. Assim, procurando manter sua prerrogativa de representar o Estado brasileiro internacionalmente, o MRE teve de adequar sua estrutura e criou em 1968 uma “Secretaria-Geral Adjunta” voltada à promoção comercial que contava com um espaço de discussão interministerial e com o setor

---

<sup>175</sup> Na exposição de motivos da justificativa da Comissão Consultiva de Acordos Comerciais, o diplomata Cyro de Freitas-Valle aponta que o mecanismo de conclusão de acordos comerciais tinha o MRE como face visível (responsável pelas formalidades contratuais), mas a formulação da posição brasileira e a negociação ficavam a cargo de outras instâncias que geralmente não consideravam grupos domésticos. Logo, tanto os grupos domésticos não privilegiados quanto a imprensa culpavam o MRE pelos resultados dos acordos.

<sup>176</sup> Embora revogados somente em 2019, estes órgãos criados em 1959 constaram na estrutura do MRE até setembro de 1961 (BRASIL, 1959; CASTRO, 2009).

<sup>177</sup> Os SEPROs eram “chefiados pelos Ministros para Assuntos Econômicos, lotados nas Missões Diplomáticas” (CASTRO, 2009, p.490) e contavam com um assessor indicado pelo MDIC e um assessor indicado de comum acordo pela CNI, CRB/CNA e CNC. Assim, o ano de 1961 é marco na conversão do MRE como ator fundamental na promoção das manufaturas brasileiras no exterior – função reservada ao MTIC desde 1931 (BRASIL, 1931, 1944; CAMARGO, 2018; SILVA, 2005).



privado, a Comissão Coordenadora da Promoção Comercial (CASTRO, 2009). Desta maneira, a incipiente relação entre MRE e empresariado manteve-se por meio de consultas ao setor privado “sobre as possibilidades de exportação de serviços por empresas brasileiras, além do posicionamento dessas entidades sobre a negociação de serviços no GATT” (FARIAS, 2007, p.61). Porém, estas consultas ou tiveram caráter informativo para ambas as partes ou serviam para ratificar as decisões tomadas pelos diplomatas (FARIAS, 2007).

Assim, somente a partir da Rodada Uruguai (1985-1994) setores do empresariado passaram a acompanhar as negociações comerciais internacionais que o Brasil participava de maneira mais próxima ao MRE. Segundo o ex-presidente da Abecitrus, essa aproximação ocorreu por intermédio do embaixador Luiz Felipe Lampreia<sup>178</sup>, especialmente durante sua passagem como chefe da delegação brasileira no GATT no período de finalização da Rodada Uruguai.

O Lampreia deu uma abertura muito grande, foi a primeira vez que os empresários começaram a participar de negociações internacionais. A gente não sentava na mesa, porque isso era privativo deles, mas eles não iam para discussão sem falar com a gente antes. [...]

[...] a gente trabalhava muito junto. Havia o Itamaraty congregando a gente e havia nós como congregados (eu, o [Luis Fernando] Furlan, o Pedro Camargo, o Roberto [Rodrigues]) uma porção de gente, que se unia para fazer essa coisa funcionar. E a gente viveu uma boa parte do tempo em Genebra nesse período, o tempo da Rodada Uruguai [...]

Então essa foi a grande mudança da presença brasileira nos organismos internacionais. E foi assim que os setores privados tiveram acesso aos organismos internacionais, até então não tinha. (GARCIA, 2020)

Ou seja, conforme apontado no capítulo 2, a aproximação entre MRE e setor privado se tornou mais intensa após a redemocratização, ao longo dos anos 1990 e 2000, e em decorrência das negociações comerciais internacionais que o Brasil se envolveu, principalmente na OMC. O MRE passou a dialogar com o empresariado para formular e apresentar as posições brasileiras nestas negociações. Deste modo, a seguir são apresentados órgãos do MRE com os quais as grandes indústrias citrícolas paulistas relacionaram-se, utilizando-os como parte de sua estratégia para obter uma política externa comercial favorável à abertura de mercados e diminuição de barreiras protecionistas, visando delinear os mecanismos causais necessários para explicar como os grupos das grandes indústrias citrícolas pressionaram o MRE. Para tanto, na sequência são analisados dois momentos nos quais a política externa comercial ocorreu devido à aproximação entre os grupos as grandes

---

<sup>178</sup> Foi secretário-geral das Relações Exteriores entre 1992 e 1993, chefe da delegação brasileira na Rodada Uruguai do GATT (entre 1993 e 1994) e ministro das Relações Exteriores entre 1995 e 2001 (LAMARÃO; LOPES, 2009).

indústrias citrícolas paulistas e o MRE – os contenciosos do suco de laranja que o Brasil abriu contra os Estados Unidos na OMC.

### **6.1 As repartições do MRE e os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas**

Em meados do século XX o MRE percebia que seu papel como negociador de acordos comerciais e formulador da política externa comercial brasileira era esvaziado por outros órgãos, como a CEXIM e a CACEX, o que seria prejudicial para as “classes interessadas” do empresariado que na maior parte das vezes não seriam ouvidas antes da tomada de decisão – e a culpa da assinatura de acordos prejudiciais ao empresariado recairia sobre o Itamaraty (ROMERO, 2019). Assim, o MRE buscou criar espaços para ouvir o setor privado, mas a maior abertura para a aproximação ocorreu já no período da redemocratização do país, principalmente nos governos FHC e Lula. Entre estes espaços, o ex-presidente da Abecitrus, Ademerval Garcia, destacou que utilizava o Comitê Empresarial Permanente (CEP), criado em dezembro de 1992 para “assegurar a consonância entre a atuação do Itamaraty e os interesses empresariais” no tocante ao comércio internacional (XXVII REUNIÃO..., 1997).

O CEP realizou 41 reuniões até pelo menos abril de 2003, das quais participaram representantes do empresariado (por meio de associações ou individualmente) e ministros da CAMEX, sendo presidido pelo ministro das Relações Exteriores (CARVALHO, 2001; OLIVEIRA; PFEIFER, 2006; XXVII REUNIÃO..., 1997). Mesmo não tendo sido um órgão decisório ou deliberativo, o CEP tornou-se uma instância de diálogo relevante entre empresariado e diplomacia, servindo como um espaço de exposição de demandas de setores específicos do empresariado (CARVALHO, 2001; OLIVEIRA; PFEIFER, 2006) – como as grandes indústrias citrícolas paulistas, conforme apontado pelo ex-presidente da Abecitrus em entrevista para esta tese.

O Lampreia criou [...] [o] Conselho Empresarial das Relações Exteriores, do qual eu fazia parte, fazia parte o pessoal da Unica, o pessoal da indústria do café, o pessoal da soja, todo o pessoal do agroexportador, o pessoal da carne. [...] era gente como o Luiz Fernando Furlan da Sadia, o Roberto Rodrigues, eu e mais uma porção de gente de toda a indústria exportadora e também alguns importadores que eram cruciais para eles. E esse Conselho foi criado para orientar a política exterior comercial do Brasil. [...]

[O Lampreia] que começou a chamar a gente e falar 'olha, eu tenho uma discussão com o diplomata europeu para discutir tarifa, o que vocês querem? E o que vocês não querem? Onde é que está o risco de provocar essa conversa'. Bom, mas para essa conversa a gente precisa de um estudo ou de uma avaliação jurídica de primeiríssima linha de gente que circula por esse

mercado. Quem que vai pagar isso? A gente fornecia isso, falava 'a gente vai contratar o escritório e vocês vão orientar o escritório para tirar o melhor proveito disso'. (GARCIA, 2020)

Desta maneira, pouco antes e durante o governo FHC é realizada uma aproximação entre o MRE e o empresariado, da qual as grandes indústrias citrícolas paulistas participam, sendo percebida pelo ex-presidente da Abecitrus como fruto da ação do ministro Lampreia. Por seu turno, Celso Lafer ao assumir o ministério das Relações Exteriores em janeiro de 2001 afirmou que “aprofundaria a interação entre o Itamaraty e o Legislativo, os partidos políticos, a mídia, os Governos estaduais, os sindicatos, os empresários, as universidades, a área acadêmica e as organizações não-governamentais” (CASTRO, 2009, p.236). Neste sentido, destaca-se a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC)<sup>179</sup>, criada em outubro de 2001 e chefiada pelo embaixador Roberto Azevêdo, que viria a se tornar diretor-geral da OMC entre setembro de 2013 e agosto de 2020 – “o principal diplomata da área comercial do país desde a criação da [OMC]” (BONOMO, 2014, p.4). Igualmente, no governo Lula o MRE manteve a relevância de ouvir os interesses da sociedade e defender o sistema multilateral de comércio baseado na OMC, consolidando a CGC.

Fruto desta aproximação com o setor privado, para iniciar consultas e contenciosos na OMC, a CGC geralmente atua sob provocação: “o setor interessado, o setor que entender que os direitos do Brasil estão sendo violados com relação aos produtos que eles exportam em qualquer mercado, [...] procuram [a CGC/DCCom], ligam aqui na divisão, a gente recebe os representantes do setor” (COLARES, 2019), que podem ser desde uma única indústria a uma associação de interesses setorial. Então a CGC procura compreender o grau de maturidade das informações do setor, como por exemplo a existência de pesquisas e consultas a advogados, para prosseguir com uma análise técnica da procedência do caso: se realmente as reclamações relatadas pelo setor aconteceram e se os problemas informados se configuram de fato como violações das normas da OMC, pois “existem problemas de ordens diversas [...] que podem estar acontecendo e que demandam soluções no âmbito político, por exemplo, mas que não são violações das regras e que não seriam matéria de controvérsias” (COLARES, 2019).

Para tanto, a CGC solicita diversas provas para o setor demandante das violações, que podem ser estudos, informações, documentos, visando a construção de um caso com chances de êxito. Caso a avaliação técnica da CGC entenda que “há mérito no caso, [...] que as regras estão sendo violadas e que nós teríamos boa chance de êxito se perseguíssemos um

---

<sup>179</sup> Em julho de 2016 teve seu nome alterado para Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCom), nome que permanece (BRASIL, 2016).

contencioso, nesse momento, aqui no ministério, sai uma recomendação de que o caso existe, de que a matéria existe, de que o setor está pleiteando uma disputa” (COLARES, 2019). Na sequência é realizada uma análise política fora da CGC por meio de decisão colegiada no Conselho de Ministros da CAMEX para autorizar a abertura de consultas na OMC<sup>180</sup>, retornando ao MRE para as ações seguintes (COLARES, 2019). Porém, conforme já apontado por Arbix (2008) e analisado no capítulo 5, menos de um terço dos casos em que o Brasil foi demandante na OMC constam nas Atas das Reuniões Ordinárias do Conselho de Ministros da CAMEX.

Segundo Arbix (2008), a seleção dos casos obedece a custos econômicos (do setor e do Estado brasileiro) e políticos (para o Brasil no sistema multilateral de comércio e em suas relações bilaterais com o país demandado), ponderados pelos diplomatas da CGC, mas a indicação dos casos ao MRE depende da vocalização dos setores exportadores. No entanto, o papel do setor privado não se restringe à apresentação da violação/demanda pela abertura do caso, atuando também na preparação e elaboração da condução dos casos. Como apontado anteriormente por Garcia (2020), o empresariado contrata assessoria jurídica e técnica especializada que auxiliará os diplomatas do MRE na defesa do caso com documentos e estudos, respectivamente, o que as grandes indústrias citrícolas fizeram em dois momentos nos anos 2000. Para Mesquita (2013, p.261), esta articulação é relevante e até necessária, pois, com a divisão dos custos econômicos entre governo e empresariado, haverá uma redução do “estímulo à abertura de questionamentos frívolos ou com pequena probabilidade de sucesso, à medida que permite internalizar os custos do contencioso para os principais beneficiários”.

Além da CGC, em outubro de 2001 também foi criada a Divisão de Defesa Comercial e Salvaguardas (DDF), cujas atribuições são acompanhar as investigações de defesa comercial e de salvaguardas abertas pelo Brasil (para as importações) e por outros países (para as exportações brasileiras), formular a política externa brasileira sobre defesa comercial e atuar em foros internacionais acerca deste assunto (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008). Logo, as competências da DDF geraram uma interação constante com as grandes indústrias citrícolas paulistas, conforme gráfico 6.1. Outras instâncias que os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas acessaram frequentemente no

---

<sup>180</sup> O mecanismo de solução de controvérsias da OMC prevê 4 etapas: “(i) consultas; (ii) painel; (iii) apelação; e (iv) implementação” e em qualquer momento destas é possível a concretização de um acordo entre as partes, encerrando o contencioso (PEREIRA; COSTA; ARAÚJO, 2012, p.122).

MRE entre 2001 e 2018 foram o Departamento de Promoção Comercial (DPR) e suas divisões, e a Divisão de Agricultura e Produtos de Base (DPB).

Desde 1961, a DPB e o DPR constaram em todas as reestruturações do MRE, ora mudando suas alocações, ora alterando suas nomenclaturas, no entanto, suas funções têm se mantido (CASTRO, 2009). O DPR surge dividindo espaço, atuando em conjunto com a CACEX até sua extinção em 1990 e a partir de 1997 com a APEX-Brasil e as missões internacionais do MAPA e do MDIC (ARBIX, 2008; CASTRO, 2009). Seu objetivo é “orientar e controlar as atividades de promoção comercial no exterior” (BRASIL, 2001) e, do mesmo modo que com o CGC, tanto os departamentos são procurados quanto procuram os grupos das grandes indústrias citrícolas paulistas.

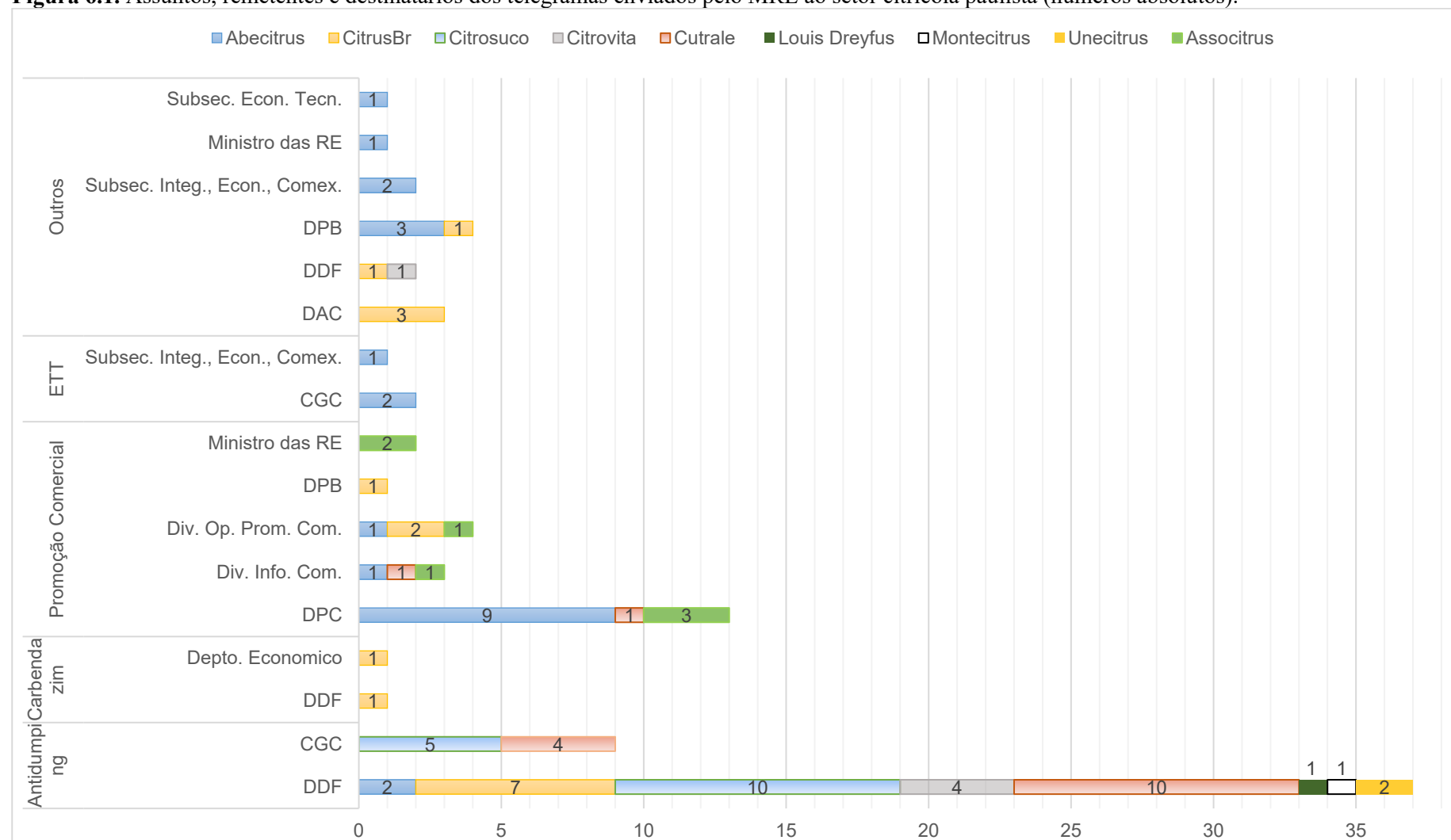
Por seu turno, a DPB formula a política externa brasileira para produtos agrícolas e de base, trata de “assuntos relativos aos organismos e foros econômicos multilaterais de interesse para a política brasileira no setor [...]; e questões gerais relacionadas com a política de comercialização internacional de produtos agropecuários e minerais” (CASTRO, 2009, p.527). O ex-presidente da CitrusBr explicou em entrevista para esta tese que “o suco de laranja, como é uma commodity, estava sempre vinculado ao DPB” (LOHBAUER, 2020). Todavia, apesar desta afirmação, poucos telegramas entre a DPB e os representantes das grandes indústrias citrícolas paulistas foram encontrados em nossa pesquisa, podendo indicar relações menos formais ou mensagens ainda classificadas, embora, também devamos considerar os temas tratados nas interações encontradas, geralmente questões técnicas e fitossanitárias.

Deste modo, em consulta aos arquivos do MRE foram encontrados 266 telegramas ostensivos e desclassificados que mencionavam os termos “laranja”, “Abecitrus”, “CitrusBr”, “Citrosuco” ou “Cutrale” entre o período de 2001 a 2018<sup>181</sup>. Destes, 33% tiveram o setor privado como destinatário: 81 foram enviados às indústrias citrícolas (Citrosuco, Citrovita, Cutrale e Montecitrus) e a suas entidades (Abecitrus e CitrusBr) e 7 à associação dos citricultores, a Associtrus. A figura 6.1 apresenta os assuntos, destinatários e os remetentes de telegramas enviados ao setor citrícola paulista pelo MRE.

---

<sup>181</sup> A pesquisa foi realizada entre 04 e 07 de novembro de 2019 no setor de arquivo do MRE em Brasília.

**Figura 6.1.** Assuntos, remetentes e destinatários dos telegramas enviados pelo MRE ao setor citrícola paulista (números absolutos).



**Fonte:** elaboração própria com base nos telegramas do MRE listados na bibliografia.

Por meio da figura 6.1 percebe-se que o principal assunto foram as medidas antidumping, motivo de 56,8% dos telegramas enviados às grandes indústrias citrícolas paulistas (a ASSOCITRUS, que representa os citricultores, não recebeu mensagens com esse assunto). A DDF aparece como o principal remetente das mensagens sobre medidas antidumping devido à função de acompanhamento das medidas de defesa comercial e salvaguardas aplicadas aos produtos brasileiros no exterior, sendo a CGC responsável por conduzir os casos na OMC, assim as mensagens da DDF em sua maioria informaram os procedimentos dos órgãos estadunidenses, enquanto as mensagens da CGC informaram as ações e decisões dos contenciosos.

Em relação ao assunto “antidumping” visualiza-se que as mensagens trocadas com as grandes indústrias individualmente (Citrosuco, Citrovita, Cutrale e Louis Dreyfus) superam as mensagens trocadas com as associações de representação de interesses (Abecitrus e CitrusBr), corroborando com as informações apresentadas por Colares (2019), Garcia (2020) e Lohbauer (2020) acerca do contencioso sobre o suco de laranja na OMC em 2008-09 ter sido solicitado pelas próprias indústrias, sem a participação das associações, o que será analisado nas seções seguintes. Entretanto, em março de 2003 a Abecitrus já era consultada pelo MRE acerca da metodologia utilizada para o cálculo das medidas antidumping dos Estados Unidos, visando subsidiar a participação do Brasil como terceira parte em contencioso a ser aberto na OMC pela União Europeia (UE)<sup>182</sup>.

Também corroborando as informações apresentadas por Lohbauer (2020), a barreira fitossanitária imposta pelos Estados Unidos em 2012 ao suco de laranja brasileiro referente ao agrotóxico *carbendazim* foi assunto de mensagens apenas com a CitrusBr. Por outro lado, a promoção comercial (via missões, comitivas e/ou outras ações) foi motivo de mensagens principalmente com a Abecitrus e a Associtrus. Uma explicação para as menores interações entre o DPC e a CitrusBr pode ser o Projeto Setorial da associação com a APEX-Brasil e as parcerias com entidades estrangeiras. Além do DPC, a DPB enviou mensagens sobre este assunto para a CitrusBr e o próprio ministro das Relações Exteriores enviou convite à Associtrus para participação em missão diplomática.

Já no item “outros”, Abecitrus e CitrusBr receberam quase a mesma quantidade de mensagens sobre questões fitossanitárias (exceto *carbendazim*), questões técnicas, negociações comerciais (OMC, ALCA, Mercosul-UE) e denúncias de ONGs acerca das

---

<sup>182</sup> Informação disponível no TEL N.º: 00684 de 07 de março de 2003. Caso *DS294 United States – Laws, Regulations and Methodology for Calculating Dumping Margins (Zeroing)*, aberto em junho de 2003 pela União Europeia contra os Estados Unidos.

condições de trabalho na citricultura. CitrusBr, Citrosuco e Citrovita receberam mensagens informando sobre investigação na União Europeia acerca da fusão entre as duas referidas empresas. Por fim, no tocante ao “ETT” as mensagens foram somente acerca do contencioso na OMC, agendando reuniões no MRE para discutir o caso. Convites para reuniões, encontros e até visitas às fábricas brasileiras nos Estados Unidos e no Brasil, bem como com funcionários de outros órgãos governamentais foram observados.

Dentre os telegramas restantes com menções à citricultura paulista, 12,4% tiveram outros órgãos governamentais como destinatários, principalmente MAPA e MDIC, e 54,7% foram trocados entre a Secretaria do MRE em Brasília, a Delegação Brasileira na OMC (DELBRASOMC), o Consulado Brasileiro em Miami (CONSBRAS MIAMI) e diversas embaixadas, sobretudo a Embaixada do Brasil em Washington (BRASEMB WASHINGTON). Seguindo a metodologia exposta no capítulo 1, os telegramas foram codificados em três temas de acordo com a preponderância de assuntos “Defesa comercial”, “Promoção comercial” e “Outros”, os quais foram subdivididos em categorias e cada unidade de contexto foi codificada em uma única categoria (ver apêndice A e o quadro 3 do apêndice B, que apresenta a frequência e a porcentagem das categorias primárias nas unidades de contexto codificadas).

Novamente, em relação aos assuntos tratados, as medidas antidumping figuraram como a categoria com mais unidades de contexto codificadas, já em relação aos destinatários dos telegramas, há uma concentração nas trocas entre o MRE em Brasília e outros postos no exterior (“Mensagens intra-MRE”) sobre assuntos de defesa comercial. Isto porque, a maioria dos telegramas trocados entre os postos do MRE versaram sobre os contenciosos do suco de laranja ou o *carbendazim*, informando reuniões entre as partes, abertura e encerramento dos casos na OMC, bem como analisando a escolha de painelistas e a posição/ações que os diplomatas deveriam assumir/tomar – que deveriam estar em sintonia com as grandes indústrias citrícolas paulistas.

É possível, assim, verificar em detalhes o processo das ações do MRE e sua relação com o setor privado, dado que diversos telegramas entre postos diplomáticos relatam o teor de contatos ou encontros com o setor privado. Contudo, em relação à promoção comercial, excetuando-se os relatos de participação em eventos por diplomatas, não há muitas informações sobre resultados ou demandas dos grupos citrícolas. Isto porque, os telegramas apresentam convites para as associações citrícolas participarem de missões diplomáticas e de eventos no Brasil e no exterior. Note-se, como indicado no gráfico 6.1, que estes convites foram mais frequentes com a Abecitrus. Além disso, visitas às indústrias, aos pomares e ao



terminal portuário no Brasil e nos Estados Unidos da Citrosuco e da Cutrale foram utilizadas para aproximar o MRE do setor e conquistar potenciais parceiros comerciais.

Já em relação às barreiras fitossanitárias, após a proibição pelos Estados Unidos da importação de carregamentos de suco de laranja com a presença do *carbendazim*, outros países, como a Malásia, aumentaram sua fiscalização sobre o produto brasileiro e a DPB informou e reuniu-se com MDIC, MAPA e CitrusBr para discutir a situação<sup>183</sup>. Deste modo, os telegramas mostram uma interlocução muito próxima entre os três ministérios e a associação de representação de interesses das grandes indústrias citrícolas paulistas, com diversas reuniões e relatos das ações empreendidas<sup>184</sup>.

[...] o carbendazim foi um resíduo de um defensivo agrícola encontrado no suco exportado aos EUA. Um resíduo superbaixo, em partes por bilhão, 30 partes por bilhão; o índice que era aceito na UE era 500 partes, então era superbaixo. Só que nos Estados Unidos o registro daquele produto não tinha sido renovado e a regra dos Estados Unidos era que quando um produto não está renovado, nenhum produto importado pode ter resíduo nenhum, tem que ser zero, não pode usar. No Brasil não era proibido e podia usar [...]. Localizaram isso [...] e disparou a indústria, porque [...] deu um impacto geral no negócio. Daí a abordagem foi direta com o MDIC e com o MRE e a gente foi para os Estados Unidos, tinha o apoio da embaixada, da divisão comercial, do MDIC para toda a questão de informações. (LOHBAUER, 2020)

Assim, este problema foi solucionado em pouco tempo com esforços conjuntos entre MAPA, MDIC, MRE e CitrusBr. Lohbauer (2020) destacou que esta barreira fitossanitária elevou o preço do suco para o consumidor final e que, apesar das especulações da imprensa, não foi uma medida tomada em decorrência do encerramento do contencioso travado entre Brasil e Estados Unidos acerca de medidas antidumping contra o suco de laranja brasileiro. Por outro lado, o Gerente Comercial da filial da Citrosuco em Miami, Rogério Vasconcelos, afirmou ao CONSBRAS MIAMI circular entre a diretoria da empresa que o momento escolhido para a retirada das medidas antidumping não era oportuno e que por isso a barreira fitossanitária teria sido imposta<sup>185</sup>.

Nesta perspectiva, em vários momentos os grupos das grandes indústrias citrícolas paulistas utilizaram o MRE como parte de sua estratégia de obter política externa comercial favorável a suas demandas de abertura de mercados e diminuição de barreiras protecionistas. Entre os momentos de maior interlocução, destacam-se os contenciosos na OMC. Assim, a

<sup>183</sup> TEL N.º: 00051 de 17 de janeiro de 2012; TEL N.º: 00052 de 17 de janeiro de 2012; TEL N.º: 00053 de 17 de janeiro de 2012; TEL N.º: 00054 de 17 de janeiro de 2012; TEL N.º: 00056 de 17 de janeiro de 2012; TEL N.º: 00480 de 27 de janeiro de 2012; TEL N.º: 00115 de 02 de fevereiro de 2012.

<sup>184</sup> TEL N.º: 00321 de 15 de fevereiro de 2012; TEL N.º: 01461 de 26 de março de 2012; TEL N.º: 00668 de 12 de abril de 2012.

<sup>185</sup> TEL N.º: 00518 de 16 de março de 2012.

seção seguinte aprofunda a análise da relação entre MRE e grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas por meio dos contenciosos da OMC sobre o suco de laranja.

## **6.2 Brasil, os contenciosos na OMC e os grupos de interesse**

Mesquita (2013), ao abordar a participação do empresariado nos contenciosos na OMC, relembra que entre 1988 e 1993 a política externa comercial brasileira sofreu alterações tanto nos objetivos e metas quanto na própria estrutura do MRE, como discutido na seção anterior. Apesar das diferenças, principalmente, entre os governos FHC e Lula, Oliveira (2012) e Thorstensen (2014) elencam o multilateralismo como o eixo central das ações tomadas pelo Brasil em matéria de política externa comercial. Nesse sentido, a OMC foi o principal cenário para a política externa comercial brasileira, especialmente a partir da Rodada Doha, quando a discussão sobre liberalização do mercado agrícola tornou-se pedra angular da posição brasileira na organização.

Entretanto, como EUA e União Europeia fizeram suas reformas agrícolas (por meio da Farm Bill e da Política Agrícola Comum, respectivamente), pouco espaço restou à negociação na OMC, o que tem impedido o avanço das negociações de Doha<sup>186</sup> (THORSTENSEN, 2014). Desse modo, para Thorstensen (2014), se novas regras não são firmadas para liberalizar a agricultura dos países desenvolvidos, a solução para o Brasil conseguir diminuir o protecionismo agrícola desses países são os painéis da OMC. Mas, dado que esse não é um problema apenas para o Brasil, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC fica sobrecarregado ao ter que decidir temas ainda não negociados, levando a um alargamento dos conceitos existentes.

Todavia, para Azevedo e Ribeiro (2009), “[a]ccionar o mecanismo de solução de controvérsias não é apenas um exercício de obter – ou perder – vantagens econômicas. Trata-se igualmente de mecanismo de pressão política e de legitimação de direitos” (AZEVEDO; RIBEIRO, 2009, p.8). Assim, para além da estratégia do país na OMC, participar de painéis no OSC também está relacionado a uma estratégia mais ampla de política externa, ligada à relação bilateral entre o demandante e o demandado e ao status do país no sistema internacional. Para tanto, é necessário que o país demandante possua “um bando de litigadores” para defender os interesses de seu Estado dentro da OMC (THORSTENSEN, 2014) – o que o Brasil não possui, contrabalanceando esta debilidade com a aproximação com

---

<sup>186</sup> Iniciada em 2001 e ainda hoje não finalizada, apesar de alguns avanços, conforme exposto no capítulo 4.

o setor privado, responsável por sugerir e subsidiar os materiais necessários para o contencioso, como os casos citrícolas indicam.

Bonomo (2014) credita a grande litigância brasileira<sup>187</sup>, não apenas pelo contato com o setor privado, mas pelo processo estendido de litígio (ELP, na sigla em inglês) adotado pelo governo brasileiro, o qual ajuda a “filtrar” as demandas do empresariado. Isto é, quando os diplomatas da CGC recebem manifestações do setor privado procedem à análise técnica, que deve considerar se há violação das normas da OMC e quais materiais e provas existem para embasar o caso ou se há outras vias de solucionar o problema. Segundo diplomata da CGC/DCCom, a preferência é primeiramente pelas soluções bilaterais, como consultas públicas, diplomacia ou outras vias rápidas que atendam ao setor, mesmo que não completamente (COLARES, 2019). Todavia, caso estas primeiras ações não obtenham resultados, o problema persista, o setor tenha (e disponibilize) provas robustas e a CGC entenda que há mérito e chance de êxito, a indicação de abertura do caso na OMC será feita.

Ou seja, o ELP adotado pelo MRE demanda do setor privado um grande conjunto de materiais e provas acerca da alegada violação para que seja comprovado o mérito e uma alta chance de êxito no OSC. Juntamente com estes materiais e provas também há um gasto em tempo e dinheiro do empresariado, mostrando qual setor tem disposição real para seguir com o caso (MESQUITA, 2013), dado que “os casos têm graus maiores ou menores de dificuldade, mas todos eles demandam uma carga probativa grande e demandam, portanto, muita informação do setor privado. Por isso é impossível manter um caso sem o engajamento do setor privado” (COLARES, 2019). Deste modo, é a aproximação entre MRE e empresariado que permite a condução dos casos, ao mesmo tempo em que o ELP ocasiona etapas e triagens que maximizam as chances de êxitos.

Assim, na tentativa de somente abrir contenciosos cuja taxa de êxito seja potencialmente alta, o Brasil tem diminuído a quantidade de disputas iniciadas, com uma redução de 30% entre 2002 e 2013 na abertura de contenciosos (BONOMO, 2014). Também se alterou o setor predominante: se entre 1995 e 2013 o setor industrial fora responsável por 46% dos painéis, entre 2014 e 2018 o setor industrial fora responsável por 33% dos painéis abertos pelo Brasil. Por seu turno, a agricultura e a agroindústria aumentaram sua participação passando de 42% dos casos entre 1995 e 2013 para 66,6% dos casos abertos pelo Brasil na OMC entre 2014 e 2018. Desta maneira, com o último caso aberto pelo Brasil na OMC (em 2019), dos 33 contenciosos abertos pelo Brasil, 16 (50%) são do setor agropecuário e 13

---

<sup>187</sup> O Brasil é o segundo Estado do G20 mais ativo no OSC, atrás somente do Canadá (BONOMO, 2014).

(40,6%) do setor industrial, conforme o quadro 6.1 (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2019)<sup>188</sup>.

**Quadro 6.1.** Casos abertos pelo Brasil no OSC

| Ano  | Caso  | País demandado                 | Produto                                             |
|------|-------|--------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 1995 | DS4   | Estados Unidos                 | Gasolina                                            |
| 1997 | DS69  | União Europeia                 | Carne de frango                                     |
|      | DS70  | Canadá                         | Aviões civis                                        |
|      | DS71  |                                |                                                     |
|      | DS112 | Peru                           | Ônibus                                              |
| 1998 | DS154 | União Europeia                 | Café                                                |
| 2000 | DS190 | Argentina                      | Têxteis (produtos de algodão)                       |
|      | DS208 | Turquia                        | Acessórios para tubos de aço e ferro                |
|      | DS209 | União Europeia                 | Café solúvel                                        |
|      | DS216 | México                         | Transformadores elétricos                           |
|      | DS217 | Estados Unidos                 | <i>Act 2000 – Emenda Byrd</i> (subsídios e dumping) |
|      | DS218 |                                | Produtos de aço carbono                             |
|      | DS219 | União Europeia                 | Tubos de ferro ou acessórios para tubos             |
| 2001 | DS222 | Canadá                         | Aviões (subsídios à aviação regional)               |
|      | DS224 | Estados Unidos                 | Lei de Patentes dos EUA                             |
|      | DS239 |                                | Metal de silício                                    |
|      | DS241 | Argentina                      | Carne de frango                                     |
| 2002 | DS250 | Estados Unidos                 | Suco de laranja (EET imposto pela Flórida)          |
|      | DS259 |                                | Produtos siderúrgicos                               |
|      | DS266 | União Europeia                 | Açúcar                                              |
|      | DS267 | Estados Unidos                 | Algodão                                             |
|      | DS269 | União Europeia                 | Carne de frango (desossada e congelada)             |
| 2007 | DS365 | Estados Unidos                 | Subsídios agrícolas                                 |
| 2008 | DS382 | Estados Unidos                 | Suco de laranja (medidas antidumping)               |
| 2010 | DS409 | União Europeia e Países Baixos | Medicamentos genéricos em trânsito                  |
| 2012 | DS439 | África do Sul                  | Carne de frango congelada                           |
| 2014 | DS484 | Indonésia                      | Carne de frango                                     |
| 2016 | DS506 | Indonésia                      | Carne bovina                                        |
|      | DS507 | Tailândia                      | Açúcar                                              |
| 2016 | DS514 | Estados Unidos                 | Produtos de aço                                     |
| 2017 | DS522 | Canadá                         | Aviões comerciais                                   |
| 2018 | DS568 | China                          | Açúcar                                              |
| 2019 | DS579 | Índia                          | Açúcar e cana-de-açúcar                             |

**Fonte:** elaboração própria com base em World Trade Organization, 2019.

Pelo quadro 6.1 percebe-se que a maior atividade brasileira na OMC ocorreu nos anos de 1997, 2000, 2001 e 2002, período em que os pedidos de abertura de painéis variaram entre

<sup>188</sup> O percentual restante é referente à propriedade intelectual e combustíveis.

4 e 7 por ano. Após um período de 5 anos sem demandar contenciosos, o Brasil passa a abrir pouco menos de um contencioso por ano, o que pode ser visto como resultado do ELP e da colaboração entre MRE, MDIC, MAPA e setor privado, conforme sugerido por Bonomo (2014), Carvalho (2003) e Mendonça e Ramanzini Jr. (2016).

Isso porque, como abordado anteriormente, a abertura de contenciosos inicia-se a partir das reclamações do setor afetado pelas medidas de outro país. Este setor ao apontar seus custos de oportunidades ao ministério setorial, ao MRE e à CAMEX será questionado diversas vezes, enfrentando obstáculos, entre os quais até o próprio MRE<sup>189</sup> – que somente aceitará o caso se existir mérito e chance de êxito. Segundo diplomata da CGC/DCCom entrevistado, “é muito raro [...] que o governo [decida] não perseguir o caso e deixar para lá por causa de contexto político. Se a gente não persegue o caso, é porque a gente vai tentar alguma outra solução” (COLARES, 2019)<sup>190</sup>.

Deste modo, em 2002, no “primeiro ano de funcionamento pleno da CGC” (BONOMO, 2014, p.5), o Brasil abriu uma série de painéis para proteger a agropecuária, marcando o início da predominância deste setor nas contestações na OMC. Entre os quais se incluem o DS 250 sobre um imposto aplicado na Flórida ao suco de laranja brasileiro, no qual foi possível uma solução sem abertura de painel, como será visto adiante. Neste sentido, vale ressaltar que, como apontado nos capítulos 1 e 2, o início da década de 2000 marcou o boom das *commodities* no Brasil, corroborando as alterações nas políticas doméstica e externa do país, e no ano anterior (2001) as negociações da Rodada Doha, visando uma nova liberalização agrícola, tinham começado.

Após a euforia dos anos iniciais de Doha e um hiato na abertura de contenciosos, entre 2007 e 2008 o Brasil apresentou novos questionamentos no OSC, entre os quais o DS 382 sobre a aplicação de medidas antidumping por meio do uso de zeroing às importações de suco de laranja brasileiro nos Estados Unidos. Além dos fatores apontados, convém ressaltar a crise financeira internacional de 2008, pois contextos de crises financeiras nos quais ocorra o

---

<sup>189</sup> Segundo Pedro de Camargo Neto, membro da SRB, “alguns funcionários do [MRE] não desejavam enfrentar a superpotência mundial no terreno das questões agrícolas. Eu levei até eles um estudo sobre a contestação dos subsídios e eles disseram, 'Traga-me outro'. A seguir, eu levei dois e eles me pediram outros quatro. Certas pessoas fizeram de tudo para me atrapalhar.” (OLIVEIRA, 2007, p. 23)

<sup>190</sup> Garcia (2020) discorda da impressão de Camargo Neto, pois “se você não consegue convencer o seu governo, falando a sua língua, como é que você pretende negociar com governo estrangeiro, falando língua estrangeira? [...] é evidente que você tem que trocar a língua quando você fala com gente que tem uma formação técnica de primeira qualidade [...]. O governo tem muita desconfiança do setor privado naturalmente, do mesmo jeito que a gente também tem do setor público. Você tem que vencer essas barreiras, você tem que entender o outro lado como pensa e aí começar a colocar a sua... aquilo que você pretende na língua dele. Não espera que ele vá falar a sua língua não, porque muitos poucos falam. Agora depois de uma conversa comprida, depois de uma ação de criar confiança mútua, esse assunto desaparece.”

aumento de medidas protecionistas, como a de 2008, são relevantes para a decisão de abrir um painel na OMC, como aponta o diplomata da CGC/DCCom entrevistado e um telegrama enviado pela Embaixada do Brasil em Washington para o ministério em Brasília e distribuído para a CGC, DDF, DPB, entre outras repartições<sup>191</sup>.

O telegrama em questão é um acompanhamento das medidas econômico-comerciais com caráter protecionista adotadas pelos Estados Unidos a partir do segundo semestre de 2008 como resposta à crise financeira internacional daquele ano. Somente duas medidas são citadas, alterações no “*Buy American*”<sup>192</sup> e disposições “*Hire American*”<sup>193</sup>, mas que não afetavam o Brasil<sup>194</sup>. No entanto, o telegrama faz um alerta de medidas de defesa comercial anteriores à 2008 que poderiam receber solicitações para abertura de novas investigações antidumping – produtos siderúrgicos e suco de laranja – e a propostas de lei em discussão no Congresso estadunidense sobre o assunto. Conforme será visto, as consultas acerca do contencioso do suco de laranja na OMC já ocorriam na data deste telegrama.

Nesta perspectiva, o incentivo para os contenciosos na OMC liderados pelo MRE fez parte da estratégia dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas visando à formulação de política externa comercial favorável a suas demandas de abertura de mercados e diminuição de barreiras protecionistas. Deste modo, os dois casos são analisados a seguir para demonstrar o relacionamento entre os grupos das grandes indústrias citrícolas paulistas e o MRE.

### 6.2.1 Análise de conteúdo dos telegramas do MRE e o contencioso do suco de laranja na OMC de 2002

Conforme observado no quadro 6.1, o ano de 2002 marcou a confrontação a países desenvolvidos pelo Brasil na OMC, bem como o aumento na defesa brasileira do setor agropecuário no OSC. Apesar de ter sido a primeira contestação brasileira na OMC do

---

<sup>191</sup> TEL N.º: 00819 de 04 de abril de 2009.

<sup>192</sup> Lei sobre compras governamentais que “confere tratamento preferencial a ferro, aço e produtos manufaturados produzidos nos Estados Unidos na execução dos programas do pacote de estímulos econômico e financeiro, desde que não ‘viole as obrigações dos EUA em acordos internacionais’” (TEL N.º: 00819 de 04 de abril de 2009).

<sup>193</sup> Lei que “proíbe a contratação de trabalhadores estrangeiros (não-imigrantes) portadores de visto H1-B por empresas beneficiadas pelo ‘*Troubled Asset Relief Program*’ (TARP), exceto quando a empresa for qualificada como ‘*H-1B dependent employer*’” (TEL N.º: 00819 de 04 de abril de 2009).

<sup>194</sup> Ainda de acordo com o referido telegrama, o Brasil representou somente 0,1% das compras governamentais realizadas pelo governo estadunidense e poucos brasileiros solicitam o tipo de visto cuja contratação foi proibida.

referido ano, o painel sobre o suco de laranja não chegou a ser aberto devido ao avanço nas negociações bilaterais e a decisões favoráveis aos interesses das indústrias citrícolas paulistas em tribunais floridianos. Tal resultado foi possível em decorrência da articulação entre grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas e MRE, conjuntamente à atuação destas indústrias na Flórida – o que pode ser constatado pelos arquivos do MRE.

Em julho de 2001 a Abecitrus informou o MRE em Brasília que as exportações de suco de laranja concentrado e congelado para a Flórida estavam sendo oneradas com uma taxa de equalização (ETT, na sigla em inglês), dificultando a venda do produto brasileiro<sup>195</sup>. Esta taxa era aplicada desde 1970 pelo governo estadual floridiano somente ao suco de laranja importado de outro país, não sendo aplicada aos produtos da Flórida nem ao suco importado de outras unidades federativas dos Estados Unidos. Isto porque, o ETT “era uma medida para compensar o *Florida Box Tax* cobrado dos produtores da Flórida que incide sobre as caixas de laranjas colhidas” (GERALDELLO, 2015, p.52).

Deste modo, a cobrança do imposto estaria causando distorções no mercado estadunidense, o que, segundo a Abecitrus, seria incompatível com o princípio do tratamento nacional da OMC – o que também foi a percepção do governo brasileiro. A primeira ação do governo brasileiro, após a apresentação do pleito da Abecitrus, foi solicitar a suspensão do ETT por meio de carta entregue carta ao Embaixador Peter Allgeier, vice Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR, na sigla em inglês). Todavia, em setembro a Abecitrus realizou novo contato com o MRE em Brasília buscando informar-se sobre resultados das ações governamentais, que não ainda tinham surtido efeito, pois o governo estadunidense não havia respondido a carta. Novamente, o MRE inclui a questão do ETT no encontro com o USTR, Robert Zoellick, mas sem sucesso.<sup>196</sup>

Outra tentativa de utilização de uma via rápida para atender às grandes indústrias citrícolas paulistas foi o almoço entre o embaixador brasileiro em Washington, Rubens Barbosa, e assessores parlamentares estadunidenses, no qual se discutiu o protecionismo da *Farm Bill* e as concessões aos lobbies do açúcar e da laranja para apoio ao *Trade Promotion Authority* (TPA)<sup>197</sup> visando a negociação da ALCA<sup>198</sup>. Langevin (2006) demonstra como estes dois setores foram fortes opositores ao TPA em 1998 e 2002, conseguindo uma *Farm*

<sup>195</sup> TEL N.º: 00880 de 23 de julho de 2001.

<sup>196</sup> TEL N.º: 00880 de 23 de julho de 2001; TEL N.º: 00880 de 23 de julho de 2001; TEL N.º: 01122 de 21 de setembro de 2001; TEL N.º: 00154 de 23 de janeiro de 2002.

<sup>197</sup> Em português, autoridade para promoção comercial, o TPA, antigo *fast track*, é uma autorização concedida ao presidente dos Estados Unidos pelo Congresso para negociar acordos comerciais – dentro das limitações impostas na autorização parlamentar.

<sup>198</sup> TEL N.º: 00402 de 22 de fevereiro de 2002.

*Bill* favorável em 2002 e a renovação da alta tarifa para o suco de laranja importado<sup>199</sup>, além de outras medidas, como os direitos antidumping. Para o autor, os grupos de interesse do açúcar e da laranja na Flórida ao contribuírem financeiramente com as campanhas presidenciais de George W. Bush em 2000 e 2004 “efetivamente ‘amarraram suas mãos’ em relação às deliberações de comércio mais amplas da ALCA e da Rodada de Doha da OMC” (LANGEVIN, 2006, p.197). Delineava-se, assim, um cenário em que a solução bilateral apresentava poucas chances de sucesso.

Neste sentido, em março de 2002 o Brasil solicitou pedido de consultas aos Estados Unidos acerca do ETT no OSC da OMC, pedido acatado pelo órgão sob o título *DS250: United States – Equalizing Excise Tax Imposed by Florida on Processed Orange and Grapefruit Products*. A alegação brasileira era que o EET, aplicado desde 1970 pelo Departamento de Cítricos da Flórida (FDOC, na sigla em inglês), violava os artigos II e III do GATT referentes à igualdade de tratamento entre produtos nacionais e importados (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2021). Isto porque, além de taxar somente os produtos importados, o ETT era investido no marketing dos sucos produzidos na Flórida, os sucos “100% Florida” (GERALDELLO, 2015; MONTEIRO, 2010).

Entretanto, dias antes, um tribunal floridiano decidiu em primeira instância que a isenção do ETT para sucos estadunidenses fora da Flórida seria inconstitucional e violaria os princípios da OMC (RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2002). Provavelmente em resposta às pressões domésticas e internacionais, o Legislativo da Flórida aprovou também antes da abertura do caso na OMC emenda retirando a isenção ao suco de laranja doméstico extra-Flórida do ETT por tempo indefinido a partir de julho de 2002, o que foi questionado pelo Brasil nas consultas no OSC aos Estados Unidos. Desta maneira, para suspender o procedimento no OSC, o MRE tomou como diretriz a necessidade de existência de uma sinalização precisa da disposição política dos Estados Unidos em relação a passos concretos e cronograma de contatos bilaterais.<sup>200</sup>

Dada à ausência desta sinalização, em agosto de 2002 o Brasil solicitou a abertura do painel no OSC, o qual foi aceito em outubro após adiamentos para novas negociações (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2021). Contudo, as reuniões bilaterais para uma solução negociada continuaram ocorrendo e representantes dos governos brasileiro e estadunidense debateram acerca das soluções ideais para ambos os lados, que para o Brasil

---

<sup>199</sup> O FCOJ é taxado entre US\$415 e US\$418 por tonelada há décadas para entrar nos Estados Unidos.

<sup>200</sup> TEL N.º: 00703 de 27 de março de 2002; TEL N.º: 00953 de 25 de abril de 2002; TEL N.º: 00685 de 16 de julho de 2002.



seria o fim do ETT, pois a indústria citrícola brasileira não estava disposta a aceitar novas rodadas de negociações. Este posicionamento havia sido informado pela Abecitrus pouco antes da referida reunião, já que as grandes indústrias citrícolas paulistas ao terem fábricas e pomares na Flórida pagavam duas vezes uma taxa que percebiam como financiadora do FDOC, visto como o principal defensor da tarifa de importação do FCOJ brasileiro.<sup>201</sup>

Embora, o representante do governo estadunidense tenha assumido que algumas propagandas discriminavam o suco importado, mostrou-se disposto a encerrar o contencioso fora da OMC, propondo mudanças que iam na mesma direção das esperadas pelo Embaixador Brasileiro em Washington, Rubens Barbosa, para encerrar o caso na OMC. Para o embaixador “eventual continuação da disputa na OMC em caso de oferta insuficiente dos EUA é muito mais uma sinalização política da determinação brasileira de fazer valer seus direitos sob a Organização do que expectativa (infundada) de que a disputa se possa converter em instrumento para futuros cortes tarifários”<sup>202</sup>. A Abecitrus foi notificada pela CGC sobre a proposta estadunidense e convidada, juntamente com MAPA e MDIC, para uma reunião no MRE afim de discutir a proposta e os rumos do caso na OMC<sup>203</sup>.

Como a proposta não foi considerada satisfatória pela Abecitrus, outro encontro entre representantes dos governos estadunidense e brasileiro ocorreu já em 2003 (GOVERNO REJEITA..., 2003). Novamente, antes da reunião entre os diplomatas, a Abecitrus expôs sua visão sobre o caso – de que a contestação do ETT desestabilizaria o FDOC, diminuindo a pressão pela tarifa *ad valorem* sobre o suco FCOJ – ao CGC e ao Embaixador Brasileiro em Washington. Assim, no encontro bilateral, Roberto Azevêdo da CGC apontou que recursos do ETT financiariam atividades de lobby do FDOC em favor da manutenção da tarifa estadunidense para cítricos, assunto que o FDOC não estava disposto a discutir. Logo, a continuação do caso na OMC era percebida como inevitável.<sup>204</sup>

No entanto, outro tribunal da Flórida decidiu pela inconstitucionalidade da *box tax*. Esta decisão somou-se à inconstitucionalidade da isenção do ETT decidida um ano antes, ou seja, existiam duas decisões em primeira instância de tribunais floridianos corroborando a posição defendida pela Abecitrus – de supressão do ETT e da *box tax*. Com isto, meses depois o FDOC propôs um acordo à ação judicial contra o ETT aberta na Flórida por cinco processadoras de suco de laranja, entre as quais Cargill, Louis Dreyfus e Votorantim North

---

<sup>201</sup> TEL N.º: 02531 de 22 de outubro de 2002.

<sup>202</sup> TEL N.º: 02531 de 22 de outubro de 2002.

<sup>203</sup> TEL N.º: 02521 de 31 de outubro de 2002; TEL N.º: 02610 de 08 de novembro de 2002; TEL N.º: 00800 de 08 de novembro de 2002; TEL N.º: 00991 de 08 de novembro de 2002.

<sup>204</sup> TEL N.º: 00689 de 12 de março de 2003.

America. O acordo foi fechado com a restituição parcial dos valores pagos pelas processadoras entre 1997 e 2002.<sup>205</sup>

Devido às decisões dos tribunais floridianos e ao acordo supracitado, representantes do MRE, MDIC, MAPA e Abecitrus reuniram-se no Itamaraty para discutir o contencioso na OMC, cujas chances de vitória brasileira tornavam-se maiores, apesar de os países não chegarem a um consenso sobre quem seriam os painelistas no OSC (GERALDELLO, 2015). Contudo, em meio aos procedimentos do OSC, em abril de 2004 a Flórida alterou seu Código de Cítricos<sup>206</sup> e os exportadores poderiam pagar apenas um terço do ETT (GOMEZ, 2004). Neste sentido, a Abecitrus e suas associadas ficaram satisfeitas com as alterações aprovadas pelo Legislativo da Flórida e concordaram em notificar o OSC de que uma solução mutuamente satisfatória foi estabelecida. O que foi feito em maio de 2004, encerrando o caso (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2021).<sup>207</sup>

Portanto, pelos dados analisados percebe-se que a condução do contencioso foi realizada por uma “via de mão dupla” (GARCIA, 2020), fruto da interação constante entre o MRE e a Abecitrus. Assim, a Abecitrus congregou os interesses destas empresas e utilizou-se dos canais formais disponíveis no MRE para alcançar a demanda de suas associadas acerca da diminuição de barreiras protecionistas em um mercado relevante. Apesar de, em decorrência das disputas entre as grandes indústrias no período 2004-2005, algumas empresas-associadas terem buscado ações judiciais coletivas na justiça estadunidense, sem a associação nem o governo brasileiro.

Todavia, o encerramento deste caso não findou as barreiras protecionistas estadunidenses contra o suco de laranja brasileiro. Isto porque, se o ETT havia sido estabelecido em 1970, de 1982 a 1º de janeiro de 2000, o suco de laranja brasileiro teve de pagar direitos compensatórios para entrar nos Estados Unidos; “a partir de 1987 até 2010, direitos antidumping, por meio de uma medida imposta de forma definitiva”; e em 2012 até medidas fitossanitárias foram utilizadas (GERALDELLO, 2015, p.51). Desta forma, a seguir são analisadas as tentativas dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas, em conjunto com o MRE, de revogar os direitos antidumping aplicados ao suco de laranja brasileiro.

---

<sup>205</sup> TEL N.º: 00890 de 02 de abril de 2003; TEL N.º: 01529 de 03 de junho de 2003; TEL N.º: 01546 de 04 de junho de 2003.

<sup>206</sup> Lei que estabelecia os impostos questionados pelas indústrias citrícolas paulistas.

<sup>207</sup> TEL N.º: 00681 de 03 de setembro de 2003; TEL N.º: 02736 de 03 de setembro de 2003. TEL N.º: 01262 de 05 de maio de 2004. TEL N.º: 00587 de 17 de maio de 2004.

### 6.2.2 Análise de conteúdo dos telegramas do MRE e o contencioso do suco de laranja na OMC de 2008/9

A imposição de medidas antidumping pelos Estados Unidos às importações de suco de laranja brasileiro foi tema da maioria dos telegramas entre os postos do MRE e entre o MRE e o setor privado, conforme apontado no gráfico 6.1, devido ao acompanhamento que o MRE realiza das medidas de defesa comercial contra as exportações brasileiras. Deste modo, em 2001 o MRE acompanhava a aplicação de medidas antidumping à Citrovita e em 2002 a aplicação destas medidas à Branco Peres – empresas que ainda eram investigadas por direitos antidumping remanescentes de processo aberto em 1987. No entanto, em 2004 quando os petionários destas medidas optaram por retirá-las<sup>208</sup>, o advogado da Abecitrus solicitou à Embaixada Brasileira em Washington que informasse ao governo estadunidense discordar da revogação, pois a retirada poderia significar novo pedido de investigação com margens de dumping maiores.<sup>209</sup>

De fato, a percepção da Abecitrus estava correta, pois, em fevereiro de 2005 novas investigações foram abertas visando a aplicação de medidas antidumping contra as importações de suco de laranja de indústrias que não estavam sujeitas aos direitos vigentes desde 1987: Cargill, Citrosuco, Cutrale e Louis Dreyfus (caso fosse considerada sucessora da Frutesp e da Frutopic), cujas margens de dumping seriam de até 37%. Este processo de investigação, todavia, estendeu-se em decorrência do questionamento da Abecitrus acerca da representatividade dos petionários estadunidenses, entre os quais incluía-se a *Florida Citrus Mutual*.<sup>210</sup> Conforme discutido na seção anterior, a Abecitrus acreditava que a *Florida Citrus Mutual* não teria força para continuar incentivando as barreiras protecionistas ao suco de laranja brasileiro.

Nos cálculos da Abecitrus, a *Florida Citrus Mutual* representaria uma ameaça menor que o FDOC com recursos financeiros. Porém, pouco tempo após os acordos encerrando o contencioso de 2002, a *Florida Citrus Mutual* liderou a petição para impor novas medidas antidumping ao produto brasileiro com margens superiores ao processo vigente desde

---

<sup>208</sup> Para que o USDOC avalie a imposição de medidas antidumping é necessário que o setor afetado pela importação de produtos com dumping informe, apresente material e solicite à abertura de investigação ao USDOC. Sobre o assunto ver Geraldello, 2015.

<sup>209</sup> TEL N.º: 02707 de 12 de novembro de 2001; TEL N.º: 01097 de 10 de maio de 2002; TEL N.º: 03281 de 22 de novembro de 2004.

<sup>210</sup> TEL N.º: 03602 de 28 de dezembro de 2004; TEL N.º: 03602 de 28 de dezembro de 2004; TEL N.º 00142 de 21 de janeiro de 2001.

1987<sup>211</sup>, sendo reconhecida pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos (USDOC) como entidade representativa do setor em diversos momentos. Ou seja, na prática a *Florida Citrus Mutual* transformou-se em um obstáculo relevante às exportações de suco brasileiro por ser a maior associação de citricultores da Flórida, atuando por variados meios, inclusive lobby<sup>212</sup>, e devido à sua requisição para os processos antidumping do USDOC.

Deste modo, após o início das investigações do processo antidumping, o presidente da Abecitrus encontrou-se com o CGC no MRE para pedir orientações e expor as preocupações da Cutrale, única empresa restante na associação naquele momento. Garcia alegou que os peticionários do processo não representavam a indústria citrícola floridiana, embora tenha admitido que em alguns momentos os preços de suco de laranja no Brasil poderiam ser mais altos que os preços de exportação, devido ao pequeno mercado do produto no país. Assim, a Abecitrus colocou-se à disposição para empenhar esforços e recursos para acompanhar as investigações, tanto que a Cutrale já teria contratado o advogado Christopher Dunn<sup>213</sup>. Para Garcia, o problema central das investigações antidumping nos Estados Unidos seria o precedente para investigações em outros mercados como a União Europeia, mercado mais relevante à indústria citrícola paulista que os Estados Unidos.<sup>214</sup>

Assim, a Abecitrus estava disposta a explorar o compromisso de preços (*price undertaking*) do Acordo Antidumping da OMC<sup>215</sup> como solução, o que foi repassado a diversas instâncias do MRE e ao MDIC. De todo modo, ao longo dos meses seguintes, Citrosuco e Cutrale enviaram toda a documentação solicitada pelo USDOC para a investigação, bem como, a Cutrale tentou acordo diretamente com o governo estadunidense para suspensão do processo antidumping. O USDOC fez uma contraproposta à empresa paulista, apresentando-a também à Embaixada Brasileira em Washington, dado que uma decisão nesta direção do USDOC seria política. Desta maneira, o órgão desejava uma opinião formal ou informal do governo brasileiro. Por seu turno, a sugestão da Embaixada Brasileira

---

<sup>211</sup> No período de maio de 1999 a abril de 2000 as margens de dumping encontradas pelo USDOC foram de 15,8% para a Citrovita. Já para o período de outubro de 2003 a setembro de 2004 as margens de dumping encontradas foram de 24% a 60%, caindo após revisão para 19% para a Cutrale e 14% para a Citrosuco (LOHBAUER, 2011; GERALDELLO, 2015; TEL N.º: 02707 de 12 de novembro de 2001).

<sup>212</sup> Assim, a *Florida Citrus Mutual* seria “uma força política não desprezível” (TEL N.º 01494 de 29 de maio de 2003). Sobre o assunto ver Geraldello, 2015.

<sup>213</sup> Dunn possui experiência na defesa de empresas estrangeiras sobre direitos antidumping, subsídios e salvaguardas, tendo sido o advogado do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) na disputa do aço entre Brasil e Estados Unidos em 2002 (CURTIS, MALLET-PREVOST, COLT & MOSLE LLP, 2021; DECISÃO SOBRE..., 2002).

<sup>214</sup> TEL N.º 00286 de 09 de fevereiro de 2005; TEL N.º 00168 de 01 de março de 2005.

<sup>215</sup> Segundo o artigo 8º do Acordo Antidumping da OMC, processos de imposição de medidas antidumping podem ser suspensos ou encerrados se o exportador comunicar a revisão dos preços ou cessar a exportação do produto de forma que o efeito de dumping seja eliminado (WORLD TRADE ORGANIZATION, 1994).

foi discutir com as grandes indústrias citrícolas paulistas a proposta, pois a decisão seria delas.<sup>216</sup>

Conquanto, as negociações acerca de um acordo suspensivo mantiveram-se, a falta de consenso entre as grandes indústrias citrícolas paulistas não permitiu sua conclusão<sup>217</sup>. Mas Citrosuco e Cutrale solicitaram juntas o adiamento da decisão final do USDOC, caso margens de dumping fossem encontradas na investigação preliminar, o que foi acatado pelo órgão em sua decisão preliminar de agosto de 2005 que confirmou a existência de margens preliminares de dumping. Com isto, em todas as exportações de suco para os Estados Unidos exigiam-se os depósitos das margens identificadas para cada empresa (LOHBAUER, 2011). No entanto, se na revisão da investigação não fosse encontrado dumping ou fossem encontradas margens menores, os depósitos efetuados seriam devolvidos integral ou parcialmente, respectivamente. Da mesma forma, se fossem encontradas margens maiores de dumping, depósitos adicionais deveriam ser realizados. (LOHBAUER, 2011)

As investigações para a decisão final continuaram e mesmo com as margens altas de dumping encontradas preliminarmente pelo USDOC<sup>218</sup>, a Abecitrus estava otimista com as exportações de suco para os Estados Unidos. Isto porque, entre 2004 e 2005 a Flórida sofreu com diversos furacões, diminuindo a produção de laranja e aumentando a incidência de doenças, como o cancro cítrico e a chegada do *greening* (GERALDELLO, 2015). Garcia informou ao MRE que estes problemas na produção floridiana incrementaram os preços do suco concentrado<sup>219</sup> e acarretariam oferta de fruta insuficiente para a demanda de suco das indústrias da Flórida, gerando a necessidade de importação do produto brasileiro e com isso a absorção das margens de dumping encontradas pelo USDOC.

Esta previsão concretizou-se e, se as importações de suco de laranja pelos Estados Unidos haviam se reduzido entre 2003 e 2004, entre 2004 e 2005 voltaram a subir em quantidade (65,8%) e valores (86,5%), mesmo com a investigação antidumping em andamento. Contudo, os fatos supramencionados não foram considerados e o aumento substancial na importação de suco brasileiro durante 90 dias antes da decisão preliminar foi contabilizado na decisão final do USDOC, levando à aplicação de direitos antidumping retroativos. Ao completar um ano da confirmação das margens finais de direitos antidumping impostas ao suco de laranja brasileiro em março de 2007, abriu-se a oportunidade de as

---

<sup>216</sup> TEL N.º 00168 de 01 de março de 2005; TEL N.º: 01860 de 04 de agosto de 2005.

<sup>217</sup> TEL N.º 02811 de 20 de novembro de 2005.

<sup>218</sup> De 31% para Citrosuco, 24% para Cutrale, 27% para “todas as outras” e 60% para Montecitrus, no período de outubro de 2003 a setembro de 2004 (FEDERAL REGISTER, 2005a).

<sup>219</sup> O valor do suco concentrado saiu de 80 para 123 centavos de dólar por libra-peso sólida (TEL N.º 02811 de 20 de novembro de 2005).

indústrias brasileiras solicitarem a revisão administrativa das medidas (FEDERAL REGISTER, 2007), o que foi acompanhado pela Embaixada Brasileira em Washington.<sup>220</sup>

Ao mesmo tempo, a Louis Dreyfus, que não participou da investigação por não ter exportado aos Estados Unidos no período em análise, moveu um processo na justiça estadunidense solicitando a retirada das medidas antidumping impostas à Frutesp e à Frutropic, pois seriam medidas discriminatórias ao considerar apenas as empresas com revogação ou exclusão dos direitos antidumping impostos em 1987. A Louis Dreyfus também alegava que, com a venda da COOPERCITRUS-Frutesp, a nova empresa Coimbra-Frutesp (da Louis Dreyfus) não poderia ser considerada sucessora dos interesses da Frutesp e da Frutropic, conforme o USDOC fez em janeiro de 2006. Todavia, a Corte de Comércio Internacional dos Estados Unidos confirmou a decisão do USDOC. (COURT OF INTERNATIONAL TRADE, 2007; FEDERAL REGISTER, 2008a; 2006b; 2005b)

Quando os resultados da primeira revisão administrativa foram divulgados, embora as margens tenham sido baixas, Lohbauer (2011, p.119) aponta que é a partir deste momento que as indústrias citrícolas paulistas “começaram a se preocupar com a metodologia do USDOC denominada *zeroing*”. Isto porque, a primeira revisão foi feita utilizando o *zeroing*, que é uma forma de calcular direitos antidumping na qual as transações em que o dumping não ocorreu são “zeradas”, ou seja, não são consideradas. Consequentemente, sempre haverá dumping quando o cálculo envolve mais de uma transação<sup>221</sup>. Essa metodologia vinha sendo condenada no OSC desde 2000, tanto que a União Europeia parou de utilizá-la, deixando os Estados Unidos como o único usuário do método (GERALDELLO, 2015).

Costa (2013) relembra que, até 2008, sete disputas já tinham surgido na OMC contra os Estados Unidos e seu uso do *zeroing* – e em todas o método foi condenado, mas o país continuava a utilizá-lo. Como citado anteriormente neste capítulo, o MRE, por meio da DDF, contactou a Abecitrus acerca da utilização da metodologia do *zeroing* pelos Estados Unidos no cálculo das medidas antidumping aplicadas desde 1987. Ou seja, as grandes indústrias citrícolas paulistas conheciam o uso desta metodologia e o MRE já vinha buscando avançar na jurisprudência da OMC devido ao travamento da Rodada Doha, conforme apontado no início deste capítulo e nos capítulos 1, 2 e 4. Logo, com os resultados das revisões administrativas divulgados em 2008 indicando a existência de margens de dumping para Citrosuco e Cutrale, a perspectiva era de continuação no uso do *zeroing*.

---

<sup>220</sup> TEL N.º 00051 de 09 de janeiro de 2006; TEL N.º: 00928 de 02 de maio de 2007.

<sup>221</sup> Sobre o assunto ver Cordovil (2009), Geraldello (2015) e Monteiro (2010).

Some-se a esta perspectiva, a crise financeira internacional, que aumentou o protecionismo em países desenvolvidos; a crise produtiva na Flórida e a crise de consumo nos Estados Unidos, que levaram ao aumento nos estoques e à queda na cotação do suco em 50%; e a retomada da aproximação entre as grandes indústrias de suco de laranja brasileiras, conforme abordado no capítulo 3, que vislumbraram aumento de problemas na exportação para o mercado estadunidense, somado a uma crescente queda de demanda global (CESAR, 2013; LOHBAUER, 2011; MONTEIRO, 2010). Todos esses elementos poderiam aumentar as margens de dumping das empresas brasileiras, pois se “não tivesse sido aplicado o ‘zeroing’, as taxas de dumping simplesmente não existiriam” (LOHBAUER, 2011).

Isto posto, em setembro de 2008 a CGC reuniu-se com representantes da Cutrale e da Citrosuco para discutir a abertura de questionamentos no OSC sobre o uso do *zeroing* pelos Estados Unidos para as importações de suco de laranja brasileiro, apontando prazos e necessidade de minúcia na preparação dos documentos. Além disso, a CGC lembrou que os Estados Unidos eram reticentes na implementação das recomendações do OSC, o que poderia não gerar resultados concretos à citricultura brasileira. Por seu turno, os representantes da Citrosuco e da Cutrale, mesmo cientes das implicações e dificuldades do caso, afirmaram desejar perseguir a disputa, pois percebiam o contencioso como forma de pressionar os Estados Unidos a abandonar o *zeroing* e assegurar as exportações brasileiras ao país.<sup>222</sup>

Alguns dias após o encontro, a CGC solicitou a confirmação desta vontade das duas indústrias citrícolas paulistas enviando mensagens ao Diretor Jurídico da Citrosuco, Julio Alvarez Boada, e ao Diretor de Finanças e Administração da Cutrale, José Luiz Cervato. A partir deste momento, embora a Abecitrus ainda fosse informada acerca das revisões abertas pelo USDOC no âmbito das medidas antidumping, a consulta e a comunicação acerca da abertura de questionamentos na OMC eram realizadas somente com as duas indústrias citrícolas afetadas pelas medidas.<sup>223</sup> O que corrobora as afirmações dos ex-presidentes da Abecitrus e da CitrusBr, dadas em entrevista para esta tese, de que o contencioso sobre o antidumping e o uso do *zeroing* ocorreu com envolvimento direto das indústrias, sem o envolvimento das associações, pois “era meio ‘segredo de Estado’ de empresa contra a concorrente. Para a concorrente não saber quanto que o outro estava pagando de antidumping, [quanto que] estava sendo prejudicado. Então eles tentavam esconder um do outro. Então eu não entrava, era uma ação empresarial.” (LOHBAUER, 2020).

---

<sup>222</sup> TEL N.º: 02437 de 07 de outubro de 2008; TEL N.º: 02438 de 07 de outubro de 2008.

<sup>223</sup> TEL N.º: 02437 de 07 de outubro de 2008; TEL N.º: 02438 de 07 de outubro de 2008; TEL N.º: 02607 de 13 de outubro de 2008.

Contudo, por outro lado, o ex-Diretor Comercial da Citrovita e ex-Diretor de Operações Internacionais (em Bruxelas) e depois Diretor Executivo de Estratégia e Desenvolvimento de Negócios da Citrosuco afirmou em entrevista para esta tese que os painéis da OMC foram liderados pelas associações, sem o envolvimento direto das indústrias (CAPRA, 2020). No entanto, cabe ressaltar que a Cutrale estava sozinha na Abecitrus desde 2005, conforme abordado no capítulo 3. Apesar destas desconfiças, as duas maiores indústrias citrícolas paulistas trabalharam em conjunto e confirmaram a preferência pelas consultas na OMC e o MRE iniciou o caso no OSC. Deste modo, em novembro de 2008 o Brasil abriu oficialmente as consultas na OMC contra a utilização do *zeroing* nas medidas antidumping contra o suco de laranja brasileiro<sup>224</sup>.

Em janeiro de 2009, a Corte de Apelação dos Estados Unidos decidiu favoravelmente às indústrias citrícolas paulistas acerca dos dados utilizados para a determinação de direitos antidumping, ocasionando a não majoração das margens de dumping, o que foi comunicado pelo MRE às empresas brasileiras. Neste mês também ocorreu reunião de consultas entre Brasil e Estados Unidos no âmbito do OSC, que não gerou resultados práticos, devido às respostas evasivas dos estadunidenses – apesar da existência de um projeto de lei em tramitação no Congresso estadunidense permitindo o *zeroing*<sup>225</sup>. Ressalta-se que tanto antes quanto depois da reunião de consultas bilaterais, os diplomatas brasileiros encontraram-se com os advogados da Cutrale e da Citrosuco para discutir as perguntas e analisar as respostas estadunidenses.<sup>226</sup>

No encontro, os diplomatas brasileiros e os advogados das indústrias citrícolas brasileiras concordaram em esperar decisão de caso em andamento no OSC que indicaria se os argumentos brasileiros no caso do suco de laranja deveriam incluir as revisões administrativas do processo antidumping. De todo modo, os advogados das indústrias citrícolas paulistas comprometeram-se a enviar no mês seguinte minuta de petição inicial – mesmo mês em que o relatório do contencioso UE *versus* Estados Unidos (DS350) foi

---

<sup>224</sup> TEL N.º: 00287 de 25 de novembro de 2008; TEL N.º: 00308 de 27 de novembro de 2008. O pedido refletiu no dia seguinte em matéria da *Bureau of National Affairs* (atual *Bloomberg Industry Group*) que destacou as condenações no OSC-MRE do uso de *zeroing* (TEL N.º: 02957 de 26 de novembro de 2008). Também cabe destacar que ainda em 2008 o Brasil participou como terceira parte da apelação do caso *DS350: United States – Continued Existence and Application of Zeroing Methodology*, visando conhecer a opinião do Órgão de Apelação da OMC sobre argumentos que seriam utilizados pelo Brasil no caso do suco de laranja (TEL N.º: 00151 04 de dezembro de 2008; TEL N.º: 00415 de 18 de dezembro de 2008).

<sup>225</sup> Dois dias antes da reunião bilateral, os deputados do Congresso estadunidense Charles Rangel (D-NY) e Sander Levin (D-MI) apresentaram um projeto de lei, o *Trade Enforcement Act* de 2009 (HR 496), para reformar a política de comércio internacional dos Estados Unidos, propondo a não adoção das recomendações da OMC em casos de uso de *zeroing*. (SQUIRE, SANDERS & DEMPSEY L.L.P., 2009)

<sup>226</sup> TEL N.º: 00027 de 07 de janeiro de 2009; TEL N.º: 00017 de 07 de janeiro de 2009; TEL N.º: 00018 de 07 de janeiro de 2009; TEL N.º: 00225 de 30 de janeiro de 2009.



divulgado. O Órgão de Apelação da OMC manteve a decisão de que o uso do *zeroing* viola as normas do Acordo Antidumping da OMC e de que atos sucessivos de um mesmo processo podem ser caracterizados como uma continuação de uma só medida, corroborando os membros da OMC que questionavam a metodologia dos Estados Unidos, incluindo o Brasil.<sup>227</sup>

Mesmo assim, o USDOC continuou realizando as revisões administrativas dos direitos antidumping ao suco de laranja brasileiro utilizando o *zeroing* e o MRE acompanhando e informando as indústrias paulistas. Como exemplo, tem-se a mensagem do embaixador do Brasil em Washington, Antonio Patriota, que acreditava que, para além das medidas já em vigência, novos pedidos de investigação antidumping ocorreriam e solicita deixar a Abecitrus de sobreaviso. Fato que aconteceu em abril, quando a *Florida Citrus Mutual* pediu a abertura de investigações antidumping para as exportações da Citrovita (Grupo Votorantim), o que foi informado ao Diretor Jurídico da Citrovita, Paulo Cesar Lopreato Cotrim, pela DDF.<sup>228</sup>

Todavia, em maio a DDF notificou Christian Lohbauer, registrado como Diretor Presidente da UNECITRUS, acerca da terceira revisão administrativa e da possibilidade de investigação da Citrovita – mesmo seu email ainda sendo da ABEF<sup>229</sup> e sem a formalização da abertura e registro da nova associação de representação dos interesses das grandes indústrias citrícolas paulistas. Ou seja, o processo de dissolução da Abecitrus e o processo de formação da CitrusBr ocorria paralelamente ao andamento do caso na OMC, mostrando a diminuição da atuação da Abecitrus ao longo dos anos 2000 e a relação da CitrusBr com o MRE desde antes de a associação ter escolhido um nome oficial. A partir de então, todas as comunicações acerca de processos de investigação antidumping abertos nos Estados Unidos (quarta e quinta revisões administrativas, *sun set review* e resultados de todas as revisões) foram enviadas para as empresas investigadas (Citrosuco, Citrovita, Cutrale, Louis Dreufys, Montecitrus) e para a CitrusBr.<sup>230</sup>

---

<sup>227</sup> TEL N.º: 00225 de 30 de janeiro de 2009; TEL N.º: 00131 de 04 de fevereiro de 2009; TEL N.º: 00112 de 10 de fevereiro de 2009.

<sup>228</sup> TEL N.º: 00230 de 13 de março de 2009; TEL N.º: 00231 de 13 de março de 2009; TEL N.º: 00232 de 13 de março de 2009; TEL N.º: 00760 de 30 de março de 2009; TEL N.º: 01070 de 05 de maio de 2009; TEL N.º: 01198 de 08 de maio de 2009.

<sup>229</sup> O domínio do email era da ABEF. A formalização da CitrusBr ocorreria somente no final de maio.

<sup>230</sup> TEL N.º: 01176 de 05 de maio de 2009; TEL N.º: 01925 de 08 de maio de 2009; TEL N.º: 02330 de 16 de dezembro de 2009; TEL N.º: 02331 de 16 de dezembro de 2009; TEL N.º: 02332 de 16 de dezembro de 2009; TEL N.º: 01086 de 04 de maio de 2010; TEL N.º: 00822 de 18 de abril de 2011; TEL N.º: 00093 de 09 de fevereiro de 2011; TEL N.º: 00094 de 09 de fevereiro de 2011; TEL N.º: 00095 de 09 de fevereiro de 2011; TEL N.º: 01097 de 24 de maio de 2011; TEL N.º: 03358 de 25 de maio de 2011; TEL N.º: 03648 de 10 de junho de 2011; TEL N.º: 01560 de 26 de julho de 2011; TEL N.º: 04630 de 27 de julho de 2011; TEL N.º: 00494 de 04

Ao mesmo tempo em que as investigações antidumping continuavam ocorrendo, a DELBRASOMC acertou novas consultas bilaterais com os Estados Unidos no âmbito do caso na OMC e, mais uma vez, não houve avanço nas negociações. Assim, dados os diversos fatores que corroboravam a contestação brasileira – condenações dos Estados Unidos na OMC sobre o uso do *zeroing*, disposição estadunidense em aplicar medidas antidumping a todas as indústrias citrícolas brasileiras, problemas na citricultura da Flórida, crise financeira internacional, reagrupamento das grandes indústrias citrícolas paulistas em nova associação de representação de interesses – em agosto de 2009 o MRE em Brasília instruiu a DELBRASOMC a solicitar o estabelecimento do painel. Todavia, na apresentação do pedido na reunião do OSC de agosto, os Estados Unidos bloquearam a instauração de painel para o caso, o que levou a DELBRASOMC a solicitar a abertura do painel no mês seguinte por meio do consenso negativo<sup>231, 232</sup>.

Do mesmo modo que em 2002, não houve consenso entre Brasil e Estados Unidos na escolha dos árbitros para o contencioso em 2009. Dado que o Brasil poderia requisitar a intervenção do Diretor-Geral da OMC para a designação dos árbitros, mas após instaurado o painel, os procedimentos do OSC acontecem em prazos ordenados e ágeis, a DELBRASOMC pediu tempo para avaliar seus próximos passos. Isto porque, a diplomacia brasileira preferia ter à disposição as provas (documentos sobre a investigação original e suas revisões administrativas e as explicações acerca dos programas usados pelo USDOC para o cálculo de dumping) para embasar o caso, além da petição e da documentação comprobatória inicial já elaboradas e cedidas pelas indústrias citrícolas paulistas afetadas. Para tanto, foi marcada uma reunião de dois dias entre os diplomatas da CGC e da Embaixada Brasileira em Washington com os advogados de Citrosuco e Cutrale.<sup>233</sup>

Paralelamente às tratativas da condução do caso com as grandes indústrias citrícolas, a DELBRASOMC participou de encontro informal entre países afetados pelo uso do *zeroing* pelos Estados Unidos. A pressão exercida principalmente por UE, Japão e Coreia contra a continuidade no uso do *zeroing* pelos Estados Unidos formava uma conjuntura favorável no

---

de março de 2011; TEL N.º: 00200 de 10 de março de 2011; TEL N.º: 00201 de 10 de março de 2011; TEL N.º: 00202 de 10 de março de 2011; TEL N.º: 01507 de 10 de março de 2011; TEL N.º: 00963 de 06 de maio de 2011.

<sup>231</sup> Regra por meio da qual somente se todas as partes rejeitaram uma decisão, esta não entrará em vigor. Assim, ao invés da necessidade de todos aprovarem a decisão, surge a necessidade de todos a rejeitarem para que não tenha efeito. (THORSTENSEN; OLIVEIRA, 2014)

<sup>232</sup> TEL N.º: 00902 de 05 de junho de 2009; TEL N.º: 00462 de 17 de agosto de 2009; TEL N.º: 01358 de 03 de setembro de 2009; TEL N.º: 01480 de 28 de setembro de 2009.

<sup>233</sup> TEL N.º: 00545 de 29 de setembro de 2009; TEL N.º: 01507 de 02 de outubro de 2009; TEL N.º: 00559 de 07 de outubro de 2009; TEL N.º: 01572 de 13 de outubro de 2009; TEL N.º: 00590 de 21 de outubro de 2009; TEL N.º: 01631 de 22 de outubro de 2009; TEL N.º: 01134 de 28 de dezembro de 2009.

OSC à contestação brasileira. Desta maneira, o Brasil aceitou a intervenção do Diretor-Geral da OMC, que indicou os árbitros e estabeleceu o cronograma do caso, cujo prazo estendeu-se para fevereiro de 2011. Conforme esperado pelo Brasil, no relatório do painel o OSC considerou o uso do *zeroing* incompatível com as normas da OMC e a decisão não foi contestada pelos Estados Unidos, que não apelaram e comprometeram-se a cumprir a decisão.<sup>234</sup>

Embora, concomitantemente ao resultado do painel no OSC, um tribunal estadunidense condenava o uso pelo USDOC de metodologias diferentes na investigação inicial (sem *zeroing*) e nas revisões (com *zeroing*), a requisição da Cutrale de revogação dos direitos antidumping a que estava sujeita baseada na decisão do OSC não foi aceita pelo USDOC e os processos de revisão das margens de dumping continuaram ocorrendo como antes. Isto porque os diplomatas brasileiros apuraram e informaram à Citrosuco e à Cutrale que “as medidas de implementação dos EUA são única e exclusivamente prospectivas (para o futuro), pois os EUA não recalcularão, sem o ‘zeroing’, os direitos antidumping ainda não cobrados relativos a revisões passadas”.<sup>235</sup>

Assim, a CGC também informou à Citrosuco e à Cutrale que não seria possível recalculas as margens de dumping sem o *zeroing* da primeira à quarta revisão pelos processos de investigação estarem finalizados. Na verdade, nem mesmo a quinta revisão, cujos resultados preliminares foram divulgados em abril de 2012 poderia beneficiar-se da mudança devido à etapa em que se encontrava a análise. Ou seja, somente a sexta revisão, aberta naquele mês, poderia não ser realizada por meio do *zeroing*. Ressalta-se que, segundo a CGC, o governo brasileiro ainda precisava decidir conjuntamente com as indústrias citrícolas paulistas afetadas pelas medidas antidumping a estratégia final relativa ao contencioso sobre o suco de laranja na OMC: se o caso prosseguiria, com a abertura de painéis de implementação e de retaliação contra os Estados Unidos, o que implicaria novos custos advocatícios a serem arcados principalmente pelas empresas interessadas, ou se o caso encerraria ali.<sup>236</sup>

Porém, dias depois o USDOC revogou as medidas antidumping sobre o suco de laranja brasileiro aplicadas desde 2006 para as exportações a partir de 9 de março de 2011 (período inicial da sexta revisão administrativa dos direitos antidumping). Neste sentido, a

<sup>234</sup> TEL N.º: 00042 de 12 de janeiro de 2010; TEL N.º: 00237 de 26 de abril de 2010; TEL N.º: 00764 de 05 de maio de 2010; TEL N.º: 00811 de 10 de maio de 2010; TEL N.º: 00837 de 17 de maio de 2010; TEL N.º: 00892 de 21 de maio de 2010; TEL N.º: 00170 de 28 de março de 2011; TEL N.º: 00566 de 07 de abril de 2011; TEL N.º: 00706 de 21 de abril de 2011; TEL N.º: 00321 de 31 de maio de 2011; TEL N.º: 03648 de 20 de junho de 2011.

<sup>235</sup> TEL N.º: 00172 de 08 de março de 2012; TEL N.º: 00173 de 08 de março de 2012. TEL N.º: 00734 de 06 de abril de 2011; TEL N.º: 01741 de 16 de agosto de 2011; TEL N.º: 05223 de 17 de agosto de 2011.

<sup>236</sup> TEL N.º: 00172 de 08 de março de 2012; TEL N.º: 00173 de 08 de março de 2012.

partir de abril de 2012, o USDOC deixa de utilizar o método do *zeroing* para calcular margens de dumping sobre produtos importados. Isto porque, além do painel com o Brasil, em 2011 também se encerrava o painel que a Coreia do Sul abriu com o mesmo objetivo – condenar o uso do *zeroing* pelos Estados Unidos – com a vitória coreana. Logo, em 2012, ano em que deveriam ser cumpridas as decisões desses dois painéis, os Estados Unidos entenderam-se com Japão e União Europeia em outros painéis sobre o tema e o USDOC “revogou a prática do *zeroing* em investigações e revisões AD, exceto em casos de *targeted dumping*” (BRASIL, 2018, p.24)<sup>237</sup>.

Desta maneira, ao ser questionado pela CGC o advogado da Citrosuco, Robert Kalik<sup>238</sup>, demonstrou interesse em firmar acordo com o USDOC em processo judicial na justiça estadunidense a respeito da primeira revisão das medidas, sendo uma linha de ação aceita pelo advogado da Cutrale, Chris Dunn. O representante do USTR alegou a diplomatas brasileiros que com o encerramento do contencioso na OMC seria possível fechar um acordo nos tribunais estadunidenses sobre a primeira revisão administrativa da Citrosuco, mas não mencionou as outras revisões nem a Cutrale. Com o avanço nestas negociações, em fevereiro de 2013 as delegações de Brasil e Estados Unidos enviaram um comunicado de que haviam concluído uma solução mutuamente acordada, encerrando o caso (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2013). No mês seguinte, o USDOC divulgou acordo com a Citrosuco para a primeira revisão e as margens de dumping da empresa diminuiram, no entanto, não ocorreu a cobrança dos valores devido à revogação das medidas (FEDERAL REGISTER, 2013).<sup>239</sup>

Portanto, é “interessante notar que apesar de as medidas contra o produto brasileiro [começarem] na década de 1980 somente nos anos 2000 é que o Brasil [se utiliza] dos mecanismos da OMC” (GERALDELLO, 2015, p.51). Isto porque, conforme abordado no capítulo 3, os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas se reorganizaram em uma única associação somente em meados dos anos 1990, momento em que nasce a OMC

---

<sup>237</sup> Painéis: *DS 402: United States — Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea*; *DS322: United States — Measures Relating to Zeroing and Sunset Reviews*; *DS294: United States — Laws, Regulations and Methodology for Calculating Dumping Margins (Zeroing)*; e *DS350: United States — Continued Existence and Application of Zeroing Methodology*. Em dezembro de 2013 a Coreia do Sul abriu novo painel no OSC contra as medidas antidumping dos Estados Unidos (*DS464: United States — Anti-Dumping and Countervailing Measures on Large Residential Washers from Korea*), especificamente acerca do *target dumping* – “que representa um novo capítulo nas discussões sobre ‘zeroing’ na OMC” (TEL N.º: 00048 de 16 de janeiro de 2014).

<sup>238</sup> “Sócio do escritório Kalik Lewin, assessora e faz lobby para empresas multinacionais e emergentes em uma variedade de questões de direito corporativo, transacional e comercial nacionais e internacionais.” (KALIK LEWIN, 2021)

<sup>239</sup> TEL N.º: 00942 de 22 de novembro de 2012; TEL N.º: 00943 de 22 de novembro de 2012.

e a possibilidade de questionar medidas protecionistas de forma mais efetiva. Todavia, a Abecitrus perceberia a OMC como uma alternativa viável para abrir mercados após o ativismo e vitórias brasileiras na entidade, soma-se a isto a percepção da associação de mudança na atuação do MRE no tocante às questões comerciais e a proximidade nas relações com o ministério.

Nesta perspectiva, mesmo com o fim da Abecitrus e a concorrência entre as grandes indústrias, estas próprias indústrias expandem sua relação com o Itamaraty, antes restritas à promoção comercial, para a questão de barreiras comerciais (antidumping) dada a perspectiva de piora no uso destas medidas. Logo, com a criação da CitrusBr a relação de proximidade manter-se-ia, entretanto, com o fim dos protecionismos estadunidenses e novas parcerias para promoção comercial, com APEX-Brasil e com a *European Fruit Juice Association* (AIJN), como visto nos capítulos 3 e 5, o contato formal entre a nova associação e o MRE tem sido mais baixo.

### **6.3 Considerações acerca dos interesses organizados das grandes indústrias citrícolas paulistas no MRE**

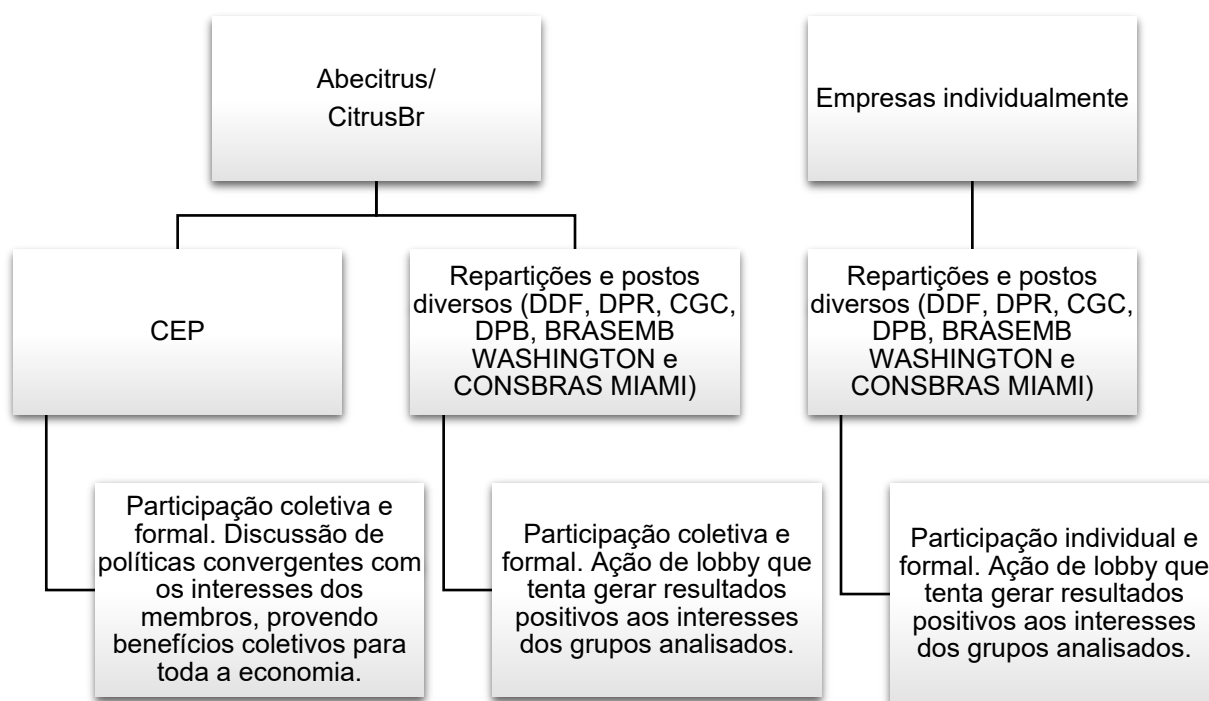
Embora em sua essência o MRE cuide do que seria a “alta política” (a política internacional), sendo considerado insulado, desde seu surgimento o ministério tem lidado com a política externa comercial, dividindo este papel com outras instâncias governamentais a partir dos anos 1940. Além disso, no final da década de 1950 e início da década de 1960, o MRE formalizou uma relação incipiente de consultas a entidades de classe, o que permaneceria mesmo na Ditadura Militar, especialmente referente à atuação em organismos internacionais (FARIAS, 2007) – como apontado por Garcia (2020) no início deste capítulo. Contudo, Garcia (2020) também foi testemunha da abertura que o MRE concedeu à participação ao empresariado a partir da redemocratização, principalmente nos anos 1990.

Deste modo, partindo dos espaços abertos para o empresariado no MRE ao longo dos anos 1990 e 2000, este capítulo analisou os mecanismos causais que estabeleceram os canais formais utilizados pelos grupos das grandes indústrias citrícolas para demandar ações do ministério no tocante à política externa comercial. Embora o CEP tenha sido citado por Garcia (2020) como um lócus relevante de participação da Abecitrus no Itamaraty nos anos 1990 e início dos anos 2000, nos arquivos do MRE não se encontrou menção a este Comitê e aos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas no período analisado nesta tese (2001-2018). Por seu turno, para Lohbauer (2020) as relações da CitrusBr com o MRE

ocorriam principalmente com a DPB, todavia, foram encontradas poucas mensagens entre as associações de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas e esta Divisão, conforme gráfico 6.1. Também poucos registros foram encontrados de reuniões com os ministros das Relações Exteriores – apenas uma mensagem enviada à Abecitrus foi assinada pelo ministro, convidando-a para discussões sobre a ALCA.

Neste sentido, no tocante aos canais formais utilizados pelos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas no MRE constatou-se o uso de canais criados pelo ministério (DDF, DPR e CGC) e de canais estabelecidos antes do período analisado nesta tese (relação com CONSBRAS MIAMI e BRASEMB WASHINGTON desde a instalação de fábricas das indústrias citrícolas paulistas nos Estados Unidos). A figura 6.2 ilustra os espaços do MRE utilizados pelos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas com base nos conceitos desenvolvidos no capítulo 2.

**Figura 6.2.** Espaços do MRE sobre comércio internacional nos quais as organizações de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas participam e buscam exercer influência



**Fonte:** elaboração própria

Pelo exposto ao longo do capítulo percebe-se que no MRE não há espaços cuja participação é apenas restrita a interesses organizados em entidades. Conquanto no CEP a participação das indústrias citrícolas tenha ocorrido por meio da Abecitrus, foi permitida a presença de empresários individualmente. Ou seja, no CEP não era necessário ser membro de uma entidade de representação de interesses, por isso nossa classificação na figura 6.1 como

um espaço de lobby, mas com participação coletiva para o caso das grandes indústrias citrícolas paulistas.

Da mesma forma, as repartições do MRE com as quais os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas apresentaram suas demandas podem ser considerados espaços de lobby e com formas de entrada diversas. Isto porque, o MRE era (e é) o ministério que ajudaria a promover a citricultura paulista e a solucionar entraves protecionistas para um produto que depende das vendas no exterior. Ao mesmo tempo, o MRE necessita de informações, buscando-as no setor. Neste sentido, tanto as associações de representação de interesse das grandes indústrias citrícolas quanto as próprias indústrias foram procuradas pela DPR (e suas divisões) e pela DPB para que participassem de missões diplomáticas e de eventos com delegações estrangeiras, visando à promoção dos produtos brasileiros. Além disso, a DPB, em conjunto com a DDF, procurou o setor quando medidas fitossanitárias foram impostas ou eram negociadas. Por seu turno, a DDF procurou as grandes indústrias citrícolas paulistas e suas associações de representação de interesses quando da imposição de barreiras protecionistas diversas, como ETT, antidumping, *carbendazim*.

Nota-se assim que em muitas situações a interlocução com o setor partiu do próprio MRE, no entanto, o setor também procurou o ministério para os assuntos já citados (promoção comercial e barreiras protecionistas), mas buscando especialmente a CGC, a Embaixada do Brasil em Washington e a CONSBRAS MIAMI, dado que o suco de laranja brasileiro enfrenta diversas barreiras protecionistas no mercado estadunidense que se refletem globalmente. Todavia, apesar de antigas, as barreiras protecionistas dos Estados Unidos sobre o suco de laranja brasileiro somente foram questionadas nos anos 2000: em 2002, momento em que a diplomacia comercial brasileira investiu fortemente em aberturas de contenciosos no OSC; e em 2008, momento de incremento no protecionismo dos países desenvolvidos – o que explica os fenômenos encontrados, corroborando as abordagens elencadas no capítulo 2.

Em ambos os momentos a participação e colaboração do setor foi fundamental, tanto para que os casos chegassem à OMC quanto para o desenvolvimento e finalização. Sem o desejo e investimento de tempo e recursos dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas, talvez, mesmo com a existência de violações às normas da OMC pelas barreiras protecionistas estadunidenses, as disputas poderiam não ter ocorrido. Isto porque, para o governo brasileiro levar o caso adiante e abrir um contencioso na OMC é necessário a demanda do setor afetado, que precisa ter vontade, tempo e recursos financeiros disponíveis para reunir provas suficientes que garantam a vitória no OSC.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese buscou responder o seguinte problema de pesquisa: *quais são “as estratégias” adotadas pelos grupos de interesse das grandes indústrias processadoras do complexo citrícola para influenciar a formulação e a implementação de política externa comercial favorável ao segmento entre 2001 e 2018?* Como hipótese, em contraposição à Schneider (2010), sugeriu-se que os grupos de interesse das grandes indústrias processadoras do agronegócio citrícola paulista são atores fortes, tanto coletiva quanto individualmente, e conseguiram participar e influenciar a formulação e implementação de política externa comercial que auxiliou a abertura de mercados e diminuiu ou cessou barreiras protecionistas contra o suco de laranja entre 2001 e 2018, ao utilizarem-se dos múltiplos canais formais de absorção de demandas do Estado brasileiro nas diversas arenas do Poder Executivo com atuação nos temas do comércio internacional.

Neste sentido, os capítulos anteriores apontaram canais formais de relacionamento entre o Estado brasileiro e os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas disponíveis nas duas primeiras décadas do século XXI acerca da temática do comércio exterior, visando analisar seu surgimento e sua utilização. Levantaram-se canais em três ministérios com atribuições na política externa comercial: a Câmara Setorial da Citricultura, a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, da Secretaria de Relações Internacionais, e os adidos agrícolas, no Ministério da Agricultura; o Conselho Executivo do Setor Privado, e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, no Ministério da Indústria; e o Comitê Empresarial Permanente, e diversas repartições (DDF, DPR, CGC, DPB, BRASEMB WASHINGTON e CONSBRAS MIAMI), no Ministério das Relações Exteriores. Nos três ministérios também figuraram audiências com os ministros das referidas pastas como canais utilizados.

Acerca dos canais disponíveis no MAPA, ressalta-se que a CS da Citricultura não foi utilizada pela Abecitrus e pela CitrusBr para debater diretamente políticas de comércio exterior visando à abertura de mercados ou diminuição de barreiras protecionistas ao suco de laranja brasileiro. Os grupos das grandes indústrias citrícolas utilizaram a CS como um canal de coordenação setorial sobre questões que afetam a produção da laranja, como problemas fitossanitários e o preço da caixa de laranja. Isto pode ser explicado pelo relacionamento dos grupos de representação dos interesses das grandes indústrias citrícolas com outras instâncias do MAPA visando a formulação e implementação da política externa comercial brasileira, como a SRI, os adidos agrícolas e a CTNAI.



Embora não tenha se encontrado relações entre os grupos de representação dos interesses das grandes indústrias citrícolas e os adidos agrícolas, a Abecitrus e a CitrusBr participaram da CTNAI nos dois momentos em que a Câmara esteve ativa e mantiveram contato com a SRI, encarregada de aspectos necessários à exportação do suco de laranja – promoção comercial, questões fitossanitárias e negociações internacionais. Por fim, o capítulo 4 também mostrou que a CitrusBr conseguiu audiência com a ministra Kátia Abreu (2015-16) e com funcionários da SRI e com o Secretário Executivo do ministério para discutir promoção comercial e barreiras não tarifárias em 2018. Não se encontraram contatos entre as grandes indústrias individualmente e os espaços analisados no MAPA.

Já o MDIC, por ser responsável pela CAMEX e pela APEX-Brasil durante o período em que as grandes indústrias citrícolas paulistas e seus grupos de interesse buscaram estes espaços, figurou como um canal de participação individual e coletiva. Isto porque, a Citrosuco procurou maior proximidade com o órgão interministerial encarregado da política comercial, a CAMEX, com a presença de um de seus principais executivos no CONEX entre 2005 e 2008, relembrando a proximidade entre a empresa e a CACEX nos anos 1980. Além disso, outras indústrias citrícolas e a CitrusBr participaram de audiência com o ministro Marcos Jorge (2018-19) e o ex-presidente da CitrusBr afirmou “despachar com o ministro de plantão”, especialmente o Miguel Jorge (2007-10). A participação igualmente foi coletiva no relacionamento com repartições do MDIC, como o Departamento de Estatística e Apoio às Exportações, e a APEX-Brasil, cuja relação foi estabelecida por meio de edital.

Por seu turno, como nos ministérios abordados, o MRE também apresentou um conselho consultivo para o empresariado, no entanto, apenas a Abecitrus participou dada sua desativação antes da existência da CitrusBr. No entanto, isto não significou um relacionamento menor. Diversas repartições do MRE dispõem de aberturas para que o setor privado acesse e seja contatado pelo ministério. Desta maneira, tanto Abecitrus quanto CitrusBr e as próprias indústrias citrícolas procuraram e foram procuradas pelas repartições (DDF, CGC, DPC e DPB) e postos no exterior (BRASEMB WASHINGTON e CONSBRAS MIAMI) encarregados da política externa comercial, visando promoção comercial ou diminuição de barreiras protecionistas.

Ou seja, foi possível rastrear canais formais de interlocução entre os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas e o Estado brasileiro no tocante à política externa comercial estabelecidos pelos governos ao longo do período analisado, pois, este tipo de canal deve ser autorizado pelo Estado (previsto em lei e publicizado). Embora a criação da CS do MAPA possa ser pensada como canal formal criado pelo setor privado, a CS da

Citricultura não foi iniciativa da Abecitrus. No entanto, as duas associações de representação de interesses das grandes indústrias citrícolas paulistas entre 2001 e 2018 utilizaram os canais formais disponíveis de acordo com suas necessidades, combinando-os. Além disso, conquanto os ex-presidentes da Abecitrus e da CitrusBr não considerem que uma associação seja herdeira da outra e não tenha sido encontrada transição entre as associações, foi possível verificar a existência de continuidade nas ações das entidades em relação aos contatos com as repartições dos ministérios analisados.

Assim, conforme apontado por Mancuso (2007a, 2007b) para o empresariado de forma geral, os grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas têm assumido o papel de empreendedor político, aceitando os custos necessários para prover benefícios coletivos ao setor. De acordo com Olson (2011), para que grupos de interesse sejam criados e mantidos é necessário que haja um interesse comum e incentivos seletivos, positivos ou negativos, à participação – o que leva à reflexão constante de cada membro acerca dos custos e benefícios em permanecer no grupo ou não. Para as grandes indústrias citrícolas paulistas, o interesse comum é um interesse mercadológico de aumento nas vendas de seus produtos, tentado pela abertura de novos mercados e diminuição ou cessão de barreiras protecionistas nos mercados tradicionais. No entanto, nem sempre a permanência em associações de representação de interesses ofereceu vantagens para estas indústrias, conforme apontado no capítulo 3, acerca do abandono da Cutrale na Abecitrus em 2005.

Deste modo, não apenas as associações de representação de interesses atuaram como agentes de lobby, mas também as próprias empresas buscaram os canais formais disponíveis para atingir objetivos no tocante à política externa comercial brasileira. Isto porque os canais formais disponíveis para a interlocução entre o empresariado e o governo acomodam demandas tanto coletivas quanto individuais, e o empresariado busca participar do *policy-making* distribuindo seu portfólio de investimentos políticos em variados canais de participação. Ou seja, há uma fragmentação nos canais utilizados pelas grandes indústrias citrícolas paulistas, entretanto, a diversidade de canais analisados nesta tese foi constituída formalmente e muitos destes canais são utilizados coletivamente – resultado que se opõe a caracterização de Schneider (2010) para o caso brasileiro. Portanto, o quadro 2.1 apresentado no capítulo 2 pode ser expandido para o quadro 7.1.

**Quadro 7.1.** Portfólio de investimentos políticos dos grupos de interesse das grandes indústrias da citricultura paulista com o poder Executivo Federal entre 2001 e 2018

| <i>Locus</i> / Dimensão                                                                        | Participação          | Forma de entrada                           | Canais de participação/<br>influência | Resultados                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CS Citricultura (MAPA)                                                                         | Coletiva              | Formal (via convite)                       | Conselho consultivo                   | Espaço em que ocorrem conflitos, o que leva os grupos analisados a buscarem políticas neutras a seus interesses.                                     |
| CTNAI (MAPA)                                                                                   | Coletiva              | Formal (via convite)                       | Conselho consultivo                   | Gera políticas convergentes com interesses dos grupos analisados.                                                                                    |
| CEP (MRE)                                                                                      | Coletiva              | Formal (via convite)                       | Conselho consultivo                   | Discussão de políticas convergentes com os interesses dos membros, provendo benefícios coletivos a toda economia.                                    |
| APEX-Brasil (MDIC)                                                                             | Coletiva              | Formal (via edital)                        | Projeto Setorial*                     | Ação que provê benefícios coletivos ao setor                                                                                                         |
| CONEX (CAMEX)                                                                                  | Individual            | Formal (via convite)                       | Conselho consultivo                   | Discussão de políticas convergentes com os interesses dos membros, provendo benefícios coletivos a toda economia.                                    |
| Encontros ministeriais e departamentais (SRI) no MAPA                                          | Coletiva              | Formal (via convite ou iniciativa privada) | Lobby                                 | Geralmente acarreta políticas convergentes aos interesses dos grupos analisados.                                                                     |
| Encontros ministeriais e departamentais no MDIC                                                | Coletiva              | Formal (via convite ou iniciativa privada) | Lobby                                 | Ação de lobby que tenta levar a políticas convergentes aos interesses dos grupos analisados e que procura sanar problemas operacionais do dia-a-dia. |
| Repartições e postos diversos (DDF, DPR, CGC, DPB, BRASEMB WASHINGTON e CONSBRAS MIAMI) no MRE | Individual e coletiva | Formal (via convite ou iniciativa privada) | Lobby                                 | Ação de lobby que tenta gerar resultados positivos aos interesses dos grupos analisados.                                                             |

\* Embora a APEX-Brasil atue com promoção comercial, um dos principais interesses das grandes indústrias citrícolas, a relação foi de fomento ao Projeto Setorial do setor, o que não configura um conselho consultivo, nem lobby, nem nenhuma das outras classificações de Schneider (2010).

**Fonte:** elaboração própria

Nessa perspectiva, fruto das macrotransformações dos anos 1980, 1990 e 2000, o empresariado conseguiu diversos espaços institucionalizados para participar das discussões sobre política externa comercial, o que foi aproveitado pelas grandes indústrias citrícolas paulistas. Contudo, conforme discutido no capítulo 2, esta participação algumas vezes esteve restrita à mera presença física do setor privado, caso do CONEX, e a mensuração da influência do lobby do grupo de interesse é dificultada quando as expectativas entre estes grupos e o governo são convergentes, casos dos contenciosos na OMC. Por outro lado, foi possível a verificação da distribuição de competências sobre política externa comercial em diversos ministérios e a pouca atuação da CAMEX em sua formulação.

Portanto, esta tese contribuiu e procurou dialogar com 1) a literatura sobre grupos de interesse no Brasil, ao reconstruir o portfólio de investimentos políticos dos grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas paulistas para as temáticas da política externa comercial; 2) a literatura acerca da citricultura paulista e suas redes de poder, ao mostrar a amplitude da difusão destas redes e detalhar o poder de barganha das grandes indústrias citrícolas paulistas; e 3) a literatura sobre análise de política externa brasileira, ao apresentar as variadas arenas responsáveis pela política externa comercial do país para o agronegócio.

No entanto, somente analisou-se a estratégia de influenciar e participar da formulação de política externa comercial por grupos de interesse das grandes indústrias citrícolas por meio de canais formais. Logo, o estudo dos canais informais pode ser uma agenda para futuras pesquisas. Além disso, devido às características oligopsônicas do complexo citrícola, que gera dificuldades de ação para os grupos de citricultores<sup>240</sup>, alguns canais formais podem não ser relevantes para outros complexos do agronegócio – que podem utilizar canais formais diferentes dos analisados neste trabalho. Novamente, esta aplicação e comparação pode ser mais uma agenda para futuras pesquisas.

---

<sup>240</sup> Dado que a participação das indústrias é predominante nos órgãos técnicos, mesmo naqueles que contam com a presença das associações dos citricultores, a atuação das associações das grandes indústrias citrícolas paulistas fortalece o setor, diminuindo os espaços para os citricultores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABECITRUS. SIMPLIFICANDO A LEI. **ABECitrus**, Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos, Informativo. [dez/1998-abr/1999]. Recuperado em <<http://web.archive.org/web/19990430060847/http://www.abecitrus.com.br/informa.html#nota3>>. Acesso em 28 jan. 2021.
- ABIMAPI. Brazilian Biscuits, Pasta and Industrialized Breads & Cakes. Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães & Bolos Industrializados, International, Projeto. 2021. Disponível em <<https://www.abimapi.com.br/international/projeto.php>>. Acesso em 28 jan. 2021.
- ABRANCHES, S. Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). **CPDOC**, Verbetes. 2009. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematico/conselho-de-desenvolvimento-industrial-cdi>>. Acesso em 31 jun. 2019.
- AÇÕES DE comunicação do agro são premiadas pela Apex. **Agrolink**, Sou Agro, 19/11/2012. Disponível em <[https://www.agrolink.com.br/noticias/acoes-de-comunicacao-do-agro-sao-premiadas-pela-apex\\_159631.html](https://www.agrolink.com.br/noticias/acoes-de-comunicacao-do-agro-sao-premiadas-pela-apex_159631.html)>. Acesso em 18 mai. 2021.
- AGÊNCIA ESTADO. Abecitrus encerra ação no Brasil e prioriza agenda externa. **Brasil econômico**, 19/08/2008. Disponível em <<http://economia.ig.com.br/abecitrus-encerra-acao-no-brasil-e-prioriza-agenda-externa/n1237716193637.html>>. Acesso em 19 jul. 2018.
- AGUIAR, G.; RIBEIRO, R.; TORRES, A. “Cura das feridas?” **Agroanalysis**, a revista de agronegócio da FGV. Ago/2011. Disponível em: <<http://www.agroanalysis.com.br/8/2011/mercado-negocios/credito-para-cadeia-da-laranja-cura-das-feridas>>. Acesso em 20 mai. 2017.
- ALBUQUERQUE, R. B.; REIAS, E. G. O multilateralismo na política externa brasileira: a estratégia para o regime internacional de comércio nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010). In: **VII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**, Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.
- ALMEIDA, L. M.; PAULILLO, L. F. Formas de Organização dos Produtores Rurais no Território Citrícola Paulista. In: PAULILLO, L.F. et al. **Agroindústria e citricultura no Brasil: diferenças e dominâncias**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.
- AMARO, A. A.; VICENTE, M. C. M.; BAPTISTELLA, C. S. L. Citricultura paulista: tecnologia e mão-de-obra. **Informações Econômicas**, SP, v.31, n.5, maio 2001.
- ANASTASIA, F.; MENDONÇA, C.; ALMEIDA, H. Poder Legislativo e Política Externa: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 34, no 2, julho/dezembro 2012, p. 617-657.
- ANDERSON, P. Câmaras setoriais: histórico e acordos firmados – 1991/95. **Texto para Discussão**, n. 667. Rio de Janeiro: IPEA, set. de 1999.
- APEX-BRASIL. Manual de Procedimentos de Convênios. **APEX-Brasil**, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. Brasília, março/2016.
- APEX-BRASIL. Manual de Procedimentos de Convênios. **APEX-Brasil**, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. Brasília, setembro/2011. 2011b.
- APEX-BRASIL. Participe dos Nossos Projetos com as Entidades Setoriais. 2021. Disponível em <<https://portal.apexbrasil.com.br/participe-dos-nossos-projetos-com-as-entidades-setoriais/>>. Acesso em 27 jan. 2021.
- APEX-BRASIL. Prestação de contas ordinária anual - relatório de gestão do exercício de 2009. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, Agência de Promoção de Exportações do Brasil: APEX-Brasil. Brasília, maio/2010.

- APEX-BRASIL. Prestação de contas ordinária anual - relatório de gestão do exercício de 2010. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, Agência de Promoção de Exportações do Brasil: APEX-Brasil. Brasília, maio/2011. 2011a.
- APEX-BRASIL. Prestação de contas ordinária anual - relatório de gestão do exercício de 2011. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, Agência de Promoção de Exportações do Brasil: APEX-Brasil. Brasília, maio/2012.
- APEX-BRASIL. Prestação de contas ordinária anual - relatório de gestão do exercício de 2012. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, Agência de Promoção de Exportações do Brasil: APEX-Brasil. Brasília, maio/2013.
- APEX-BRASIL. Regulamento de convênios da APEX-Brasil. APEX-Brasil, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. Brasília, setembro/2011. 2011c.
- ARAÚJO, D. A. Trabalho x Escola: a (re)construção da infância das crianças bóias-frias em Monte Alegre de Minas Gerais. Monografia (Bacharelado em História). Universidade Federal de Uberlândia. 1998.
- ARBIX, D. Contenciosos brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): pauta comercial, política e instituições. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p.655-699, Dez. 2008.
- ARBIX, G. A. T. Uma aposta no futuro: os três primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística e a emergência do meso-corporatismo no Brasil. 1995. Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo.
- ASSOCITRUS. Entrevista com Roberto Rodrigues. **Informativo Associtrus**. Ano 4, n. 19, julho/agosto de 2008. Disponível em <[http://www.associtrus.com.br/informativos/19\\_julago2008.pdf](http://www.associtrus.com.br/informativos/19_julago2008.pdf)>.
- ASSOCITRUS. **Informativo Associtrus**. Ano 10, n. 52, abril/ maio de 2014. Disponível em <<http://www.associtrus.com.br/informativos/52-Abri-Maio-2014.pdf>>.
- ASSOCITRUS. Trabalho sólido em favor do citricultor. **Informativo Associtrus**, ano 10, nº 52, abril/maio 2014.
- AZEVEDO, 1997. Integração vertical parcial no sistema agroindustrial citrícola. **Economia Aplicada**, V 1, N. 3, 1997.
- AZEVEDO, R. C.; RIBEIRO, H. M. O Brasil e o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. P., ROSENBERG, B. (org.). **Solução de controvérsias – o Brasil e os contenciosos na OMC**: tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BARBOSA, C. J.; RODRIGUES, A. S. Tristeza dos citros. **Rev. Bras. Frutic.**, Jaboticabal, v. 36, n. 3, set. 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-29452014000300001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-29452014000300001&lng=en&nrm=iso)>
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.
- BARROS, A. M. **O modelo Consecitrus: princípios metodológicos do modelo de parametrização e de divisão de riscos e retorno na cadeia citrícola brasileira**. MB AGRO: São Paulo, 2013.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-Tracing Methods: foundations and guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.
- BELIK, W. Agroindústria processadora e economia política. Tese (Doutorado em Economia). Programa de Pós-graduação em Economia. Universidade Estadual de Campinas, 1992.
- BELIK, W. Estado, grupos de interesse e formulação de políticas para a agropecuária brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol. 36, nº 1, 1998.
- BELIK, W.; PAULILLO, L. F.; VIAN, C. E. F. A emergência dos conselhos setoriais na agroindústria brasileira: gênese de uma governança mais ampla? **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 9-32, Mar. 2012.

- BOECHAT, C. A. A questão agrária e a crise da citricultura brasileira. **Teoria e Cultura**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFJF v. 10 n. 2 jul/dez. 2015 ISSN 2318-101x.
- BONOMO, D. O problema do comércio exterior. In: SPEKTOR, M. (ed.). **10 Desafios da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2016.
- BONOMO, D. Sem deixar a peteca cair: o Brasil e os contenciosos na OMC. **Pontes**, vol. 10, nº 6, ago, 2014.
- BONOMO, Diego. A mobilização empresarial para a Tríplice Negociação Comercial: ALCA, Mercosul-União Europeia e OMC (1994-2004). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas Unesp-Unicamp-PUC/SP, São Paulo, 2006.
- BORGES, A. C. G.; COSTA, V. M. H. M. “Conflitos, Crises, Competitividade e Coordenação: Atuação e Perspectivas dos Agentes do Agronegócio Citrícola”. **XLIII Congresso da SOBER**. Ribeirão Preto-SP, 2005.
- BORGES, A. C. G.; COSTA, V. M. H. M. A evolução do agronegócio citrícola paulista e o perfil da intervenção do Estado. **Revista Uniara**, n.17/18, 2005/2006.
- BOUFFARD, K. Brazilian OJ growers to phase out fungicide. **The Ledger.Com**, Lakeland, 30 jan. 2012. News. Disponível em <<http://www.theledger.com/article/LK/20120130/News/608111085/LL/>>. Acesso em 04 jul. 2018.
- BRAMATTI, D.; ALONSO, G. Marquezelli tentou obrigar escolas a consumir laranja. **Folha de São Paulo**, domingo, 25 de junho de 1995. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/25/brasil/20.html>>. Acesso em 14 Set. 2018.
- BRANDÃO, J. B.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. Desafios da inserção competitiva internacional. In: VIEIRA FILHO, J. E. R. (org.) **Diagnóstico e desafios da agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.
- BRASIL. (2018). Embaixada do Brasil em Washington. Desafios e oportunidades à exportação de produtos brasileiros aos Estados Unidos. Agosto de 2018. Disponível em <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Washington/en-us/file/Desafios%20e%20Oportunidades%20%C3%A0%20Exporta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Produtos%20Brasileiros%20aos%20EUA.pdf>>.
- BRASIL. Cade encerra processo contra cartel no mercado de compra de laranjas. **CADE - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA**, Notícias, 28/02/2018. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/noticias/cade-encerra-processo-contr-cartel-no-mercado-de-compra-de-laranjas>>. Acesso em 29 jan. 2020.
- BRASIL. CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. RESOLUÇÃO Nº 11, DE 25 DE ABRIL DE 2005. 2005a. Disponível em <<http://www.camex.gov.br/component/content/article/62-resolucoes-da-camex/501>>. Acesso em 09 dez. 2020.
- "BRASIL. CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. RESOLUÇÃO Nº 20, DE 31 MARÇO DE 2015. Disponível em <<http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1482-resolucao-n-20-de-31-marco-de-2015>>. Acesso em 09 dez. 2020.
- BRASIL. CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. RESOLUÇÃO Nº 30, DE 27 DE MAIO DE 2008. Disponível em <<http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/698-resolucao-n-30-de-27-de-maio-de-2008>>. Acesso em 09 dez. 2020.
- BRASIL. CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. RESOLUÇÃO Nº 35, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2005. 2005c. Disponível em <<http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/525-resolucao-n-35-de-16-de-novembro-de-2005>>. Acesso em 09 dez. 2020.

BRASIL. CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. RESOLUÇÃO No 60, DE 25 DE JULHO DE 2017. Disponível em <<http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1902-resolucao-no-60-de-25-de-julho-de-2017>>. Acesso em 09 dez. 2020.

BRASIL. CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. RESOLUÇÃO N° 69, DE 14 DE SETEMBRO DE 2010. Disponível em <<http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/887-resolucao-n-69-de-14-de-setembro-de-2010>>. Acesso em 09 dez. 2020.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Cade define como será constituição do Consecitrus. Notícias, regulamentação, 19/02/2014. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/noticias/cade-define-como-sera-constituicao-do-consecitrus>>. Acesso em 19 jul. 2018.

BRASIL. DECRETO N° 1.386, DE 6 DE FEVEREIRO DE 1995. Cria a Câmara de Comércio Exterior, do Conselho de Governo, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1386.htmimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1386.htmimpressao.htm)>. Acesso em 27 nov. 2020.

BRASIL. DECRETO N° 10.253, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10253.htm#art7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10253.htm#art7)>. Acesso em 06 jun. 2020.

BRASIL. DECRETO N° 19.433, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/norma/437000/publicacao/15831182>>. Acesso em 20 out. 2020.

BRASIL. Decreto nº 19.667, de 4 de fevereiro de 1931. Organiza o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19667-4-fevereiro-1931-503116-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 09 fev. 2021.

BRASIL. DECRETO N° 2.398, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1997. Dispõe sobre a criação, no âmbito do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, da Agência de Promoção de Exportações - APEX. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1997/D2398.htmimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2398.htmimpressao.htm)>. Acesso em 08 dez. 2020.

BRASIL. DECRETO N° 2.681, DE 21 DE JULHO DE 1998. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2681.htm#:~:text=D2681&text=DECRETO%20No%202.681%2C%20DE%2021%20DE%20JULHO%20DE%201998.&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2681.htm#:~:text=D2681&text=DECRETO%20No%202.681%2C%20DE%2021%20DE%20JULHO%20DE%201998.&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,que%20lhe%20confere%20o%20art.)>. Acesso em 01 junho 2020.

BRASIL. DECRETO N° 3.527, DE 28 DE JUNHO DE 2000. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3527.htm)>. Acesso em 01 junho 2020.

BRASIL. DECRETO N° 3.756, DE 21 DE FEVEREIRO DE 2001. Dispõe sobre a CAMEX - Câmara de Comércio Exterior e dá outras providências. 2001a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3756impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3756impressao.htm)>. Acesso em 02 dez. 2020.



BRASIL. DECRETO Nº 3.839, DE 7 DE JUNHO DE 2001. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e dá outras providências. 2001b.

Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3839.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3839.htm)>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 3.959, DE 10 DE OUTUBRO DE 2001. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3959.htmimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3959.htmimpressao.htm)>. Acesso em 10 fev. 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 3.981, DE 24 DE OUTUBRO DE 2001. Dispõe sobre a CAMEX - Câmara de Comércio Exterior, do Conselho de Governo, e dá outras providências. 2001c. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3981impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3981impressao.htm)>. Acesso em 02 dez. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 4.732, DE 10 DE JUNHO DE 2003. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Conselho de Governo. 2003a. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4732impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4732impressao.htm)>. Acesso em 02 dez. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 42.820, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1957. Regulamenta a execução do disposto nas Leis 1.807, de 7 de janeiro de 1953, 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e 3.244, de 14 de agosto de 1957, relativamente as operações de câmbio e ao intercâmbio comercial com o exterior, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D42820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D42820.htm)>. Acesso em 25 out. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 47.297 DE 28 DE NOVEMBRO DE 1959. Cria no Ministério das Relações Exteriores a Comissão de Coordenação da Política Econômica Exterior, O Grupo Interno de Coordenação da Execução da Política Econômica Exterior e o Secretariado Técnico de Análise e Planejamento da Política Econômica Exterior. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/decreto/1950-1969/D47297.htm#textoimpressao](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1950-1969/D47297.htm#textoimpressao)>. Acesso em 09 fev. 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 5.351 DE 21 DE JANEIRO DE 2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5351.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5351.htm#art6)>. Acesso em 06 junho 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 5.453, DE 2 DE JUNHO DE 2005. Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Conselho de Governo. 2005b. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5453impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5453impressao.htm)>. Acesso em 07 dez. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 59.607, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1966. Regulamenta a Lei nº 5.025, de 10 de junho de 1966, e o Decreto-lei nº 24, de 19 de outubro de 1966, que dispõe sobre o intercâmbio comercial com o exterior, cria o Conselho Nacional do Comércio Exterior e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D59607.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D59607.htm)>. Acesso em 21 out. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 6.348, DE 8 DE JANEIRO DE 2008. Altera os Anexos I e II ao Decreto nº 5.351, de 21 de janeiro de 2005, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e o art. 2º do Decreto nº 5.741, de 30 de março de

2006, que regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. (2008a). Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6348.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6348.htm#art1)>. Acesso em 06 jun. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 6.464, DE 27 DE MAIO DE 2008. Dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior, e dá outras providências. (2008b) Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6464.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%206464&text=DECRETO%20N%C2%BA%206.464%2C%20DE%2027,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6464.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%206464&text=DECRETO%20N%C2%BA%206.464%2C%20DE%2027,que%20lhe%20confere%20o%20art.)>. Acesso em 08 jun. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 7.096, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/D7096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7096.htm)>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 75.061, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1974. Institui no Ministério da Agricultura a Campanha Nacional de Erradicação do Cancro Cítrico e dá outras providências. Disponível em <<https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/56657-institui-no-ministerio-da-agricultura-a-campanha-nacional-de-erradicaouo-do-cancro-citrico-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso em 27 jan. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 8.058, DE 26 DE JULHO DE 2013. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping; e altera o Anexo II ao Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8058.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8058.htm)>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 8.492, DE 13 DE JULHO DE 2015. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e remaneja cargos em comissão. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8492.htm#art8](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8492.htm#art8)>. Acesso em 06 jun. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 8.749, DE 9 DE MAIO DE 2016. Altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8749.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8749.htm#art1)>. Acesso em 08 jun. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 8.807, DE 12 DE JULHO DE 2016. Altera o Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, e o Decreto nº 4.993, de 18 de fevereiro de 2004, e dá outras providências. 2016b. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8807.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8807.htm)>. Acesso em 07 dez. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 8.817, DE 21 DE JULHO DE 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior-DAS por Funções Comissionadas Técnicas do Poder Executivo Federal - FCPE. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8817.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8817.htm#art10)>. Acesso em 12 fev. 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 9.667, DE 2 DE JANEIRO DE 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9667.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9667.htm#art9)>. Acesso em 06 jun. 2020.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 6.657, DE 4 DE JULHO DE 1944. Reorganiza o Departamento Nacional de Indústria e Comércio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del6657.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del6657.htm#art3)>. Acesso em 09 fev. 2021.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Washington. Barreiras a Produtos e Restrições a Serviços Brasileiros no mercado dos Estados Unidos. Rio de Janeiro, Funcex, 2007.

BRASIL. LEI Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18490.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18490.htm)>. Acesso em 28 out. 2020.

BRASIL. LEI Nº 10.668, DE 14 DE MAIO DE 2003. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. 2003b. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.668.htm)>. Acesso em 08 dez. 2020.

BRASIL. LEI Nº 13.341, DE 29 DE SETEMBRO DE 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. 2016a. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113341.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113341.htm)>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. LEI Nº 3.782, DE 22 DE JULHO DE 1960. Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13782.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13782.htm)>. Acesso em 20 out. 2020.

BRASIL. LEI Nº 4.048, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1961. Dispõe sobre a Organização do Ministério da Indústria e do Comércio, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/14048.htm#:~:text=L4048&text=LEI%20No%204.048%2C%20DE%2029%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201961.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20do,Com%C3%A9rcio%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14048.htm#:~:text=L4048&text=LEI%20No%204.048%2C%20DE%2029%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201961.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20do,Com%C3%A9rcio%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.)>. Acesso em 25 out. 2020.

BRASIL. LEI Nº 8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18028.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18028.htm)>. Acesso em 27 out. 2020.

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.911-8, DE 29 DE JULHO DE 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1911-8.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1911-8.htm)>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. Mensagem n. 345. EM nº 00155/2016 MRE. Brasília, 22 de junho de 2016. (2016b)

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, GABINETE DO MINISTRO. PORTARIA Nº 673, DE 10 DE JULHO DE 2003. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, Edição: 133, Seção: 2, Página: 2. Publicado em: 14/07/2003.

- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Agropecuária Brasileira em Números. 22/02/2019. 2019a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/agropecuaria-brasileira-em-numeros>. Acesso em 17/12/2019.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. As Câmaras do Mapa: um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade. Secretaria Executiva. – Brasília: Mapa/ACS, 2009. (2009a)
- BRASIL. Ministério da Economia. Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Comex Vis: Principais Produtos Exportados. 2019b. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-ppp?ppp=3823>. Acesso em 17/12/2019.
- CADE APROVA, com restrições, a criação do Consecitrus. **Revista Globo Rural**, 19/02/2014. Disponível em <<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Laranja/noticia/2014/02/cade-aprova-com-restricoes-criacao-do-consecitrus.html>>. Acesso em 28 jan. 2020.
- CAMARGO NETO, P. Os temas (agrícolas) de Doha Pós-Nairóbi. **Revista Brasileira de Comércio Exterior - RBCE**, ano XXX, n. 126, janeiro/fevereiro/março de 2016.
- CAMARGO, A. C. Museu Agrícola e Comercial. Memória da Administração Pública Brasileira - MAPA, Arquivo Nacional, Dicionário Primeira República, 18 de Junho de 2020. Disponível em <<http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/814-museu-agricola-e-comercial>>. Acesso em 09 fev. 2021.
- CAPELLARO, A. F. O desenvolvimento de marcas setoriais no Brasil: uma análise comparativa. Dissertação (Mestrado em Ciências). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. 2013.
- CAPPELLE, M. C. A.; MELO, M. C. O. L.; GONÇALVES, C. A. Análise de Conteúdo e Análise de Discurso nas Ciências Sociais. **Organizações Rurais e Agroindustriais** – Revista de Administração da UFLA, volume 5, nº 1, 2003.
- CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARGILL. Bebedouro e o transporte internacional de suco de laranja. 01 Janeiro 2015. Disponível em <[https://www.cargill.com/history-story/pt\\_BR/BP\\_OJ-TRANSPORT.jsp](https://www.cargill.com/history-story/pt_BR/BP_OJ-TRANSPORT.jsp)>. Acesso em 27 jan. 2020.
- CARLOMAGNO, M. C.; ROCHA, L. C. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política - RECP**, vol. 7, n. 1, 2016.
- CARTEIRA DE EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO DO BANCO DO BRASIL (Cexim). **CPDOC**, Verbetes. 2009. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematico/carteira-de-exportacao-e-importacao-do-banco-do-brasil-cexim>>. Acesso em 05 fev. 2021.
- CARVALHO DA ROSA, L.; FEISTEL, P. R.; MEDEIROS, F. S. B.; LOPES, T. A. M. Barreiras dos Estados Unidos as exportações do suco de laranja brasileiro. **Estudos do CEPE**, nº38, jul/dez 2013.
- CARVALHO, M. I. V. Condicionantes Internacionais e Domésticos: o Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no 2, 2010.
- CARVALHO, M. I. V. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 2, 2003.
- CARVALHO, M. I. V. O Itamaraty, os empresários e a política exterior do Brasil. **Meridiano 47**, n. 7, p. 11-13, 2001.
- CARVALHO, M. S. Contratos formais entre empresas processadoras de laranja e citricultores: um estudo de múltiplos casos entre os anos-safras de 1978/79 a 2011/12 na

- perspectiva dos produtores. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de São Carlos. 2015.
- CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.
- CASTELAN, D. R. A implementação do consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a liberalização brasileira. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 563-605, dez. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292010000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292010000200009&lng=en&nrm=iso)>.
- CASTILHO, F. T. Organização dos produtores para comercialização da laranja: o caso do pool de produtores de Matão-SP. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2006.
- CASTRO, F. M. O. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. I e II.
- CAVALCANTI, V. O. M. et al. A análise de conteúdo com a utilização do software nvivo: a aplicação no campo da educação profissional. In: **Encontro Ibérico EDICIC**, 8., 2017, Coimbra. Anais eletrônicos. Coimbra, 2017. Disponível em: <<http://sci.uc.pt/eventos/atas/edicic2017.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2020.
- CESAR, S. E. M. Organização Mundial do Comércio e a contenção do protecionismo como reação à crise econômica e financeira global. **Boletim Meridiano** 47, vol. 14, n. 140, nov-dez. 2013.
- CHADDAD, F. R. **Economia e Organização da Agricultura Brasileira**. São Paulo: Campus-Elsevier, 2017.
- CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, 1985.
- CINTRA, R. Agendas, Atores e Lobbies na tomada de decisão em política externa comercial: o caso da siderurgia (Brasil e Estados Unidos). Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Programa de pós-graduação em Relações Internacionais, 2007.
- CIPOLA, A. Crianças voltam a colher laranja nos campos de Sergipe. **Folha de S. Paulo**, Educação, 28/05/2000. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2805200016.htm>>. Acesso em 29 jan. 2020.
- CITROSUCO E Citrovita fecham fusão. Época NEGÓCIOS Online, Negócios, Fusão. 2010[?]. Disponível em <<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,ERT140428-16355,00.html>>. Acesso em 09 dez. 2020.
- CITROSUCO MARCA presença no Votorantim.hub. Citrosuco, Notícias, 27 de junho de 2019. Disponível em <<http://www.citrosuco.com.br/noticias/citrosuco-marca-presenca-no-votorantim-hub/>>. Acesso em 09 dez. 2020.
- CITRUSBR. "A nova cor de Londres". CitrusBr, Notícias, 13/12/2011. 2011c. Disponível em <<http://www.citrusbr.com/noticias/?id=249801>>. Acesso em 28 jan. 2021.
- CITRUSBR. "I Feel Orange". CitrusBr, Notícias, 18/07/2011. 2011b. Disponível em <<http://www.citrusbr.com/noticias/?id=249672>>. Acesso em 28 jan. 2021.
- CITRUSBR. "I Feel Orange". CitrusBr, Notícias, 27/06/2012. Disponível em <<http://www.citrusbr.com/noticias/?id=261855>>. Acesso em 29 jan. 2020.
- CITRUSBR. "Suco de laranja servido nas redes sociais". CitrusBr, Notícias, 07/06/2011. 2011d. Disponível em <<http://www.citrusbr.com/noticias/?id=249642>>. Acesso em 28 jan. 2021.
- CITRUSBR. "Suco de laranja tem campanha internacional". CitrusBr, Notícias, 22/08/2011. 2011e. Disponível em <<http://www.citrusbr.com/noticias/?id=249707>>. Acesso em 28 jan. 2021.

- CITRUSBR. Ações de Marketing, CitrusBr, 2020c. Disponível em <<http://www.citrusbr.com/institucional/?ins=08>>. Acesso em 29 jan. 2020.
- CITRUSBR. Ações Institucionais, CitrusBr, 2020a. Disponível em <<http://www.citrusbr.com/institucional/?ins=09>>. Acesso em 29 jan. 2020.
- CITRUSBR. Campanha para revigorar mercado do suco de laranja apresentada na ABMR&A. CitrusBr, Notícias, 13/06/2011. 2011a. Disponível em <<http://www.citrusbr.com/noticias/?id=249649>>. Acesso em 28 jan. 2021.
- CitrusBr. Laranja. Patrimônio de São Paulo. Patrimônio do Brasil. Dados estatísticos do setor. 2016[?]. Disponível em <<http://www.citrusbr.com/laranjapatrimonio/>>. Acesso em 27 jan. 2020.
- CITRUSBR. O Projeto Apex, CitrusBr, 2020b. Disponível em <<http://www.citrusbr.com/institucional/?ins=07>>. Acesso em 29 jan. 2020.
- CITRUSBR. Quem somos, CitrusBr, 2020. Disponível em <<http://www.citrusbr.com/institucional/?ins=01>>. Acesso em 29 jan. 2020.
- CitrusBr. Revista CitrusBr. Edição especial, maio/2015, ano 1, nº 5. Disponível em <[http://www.citrusbr.com/revista/maio2015/revista\\_citrus\\_0515.pdf](http://www.citrusbr.com/revista/maio2015/revista_citrus_0515.pdf)>. Acesso em 02 abr. 2021.
- CITRUSBR. Sobre nós, CitrusBr, 2021. Disponível em <<http://citrusbr.com/sobre-nos/>>. Acesso em 17 abr. 2021.
- COLLIER, D. The comparative method. In: FINIFTER, A. W.; ASSOCIATION, A. P. S. (Eds.). **Political Science: The State of the Discipline II**. [s.l.] American Political Science Association, 1993. p. 105–119.
- COLLIER, D. Understanding Process Tracing. **Political Science and Politics**, 44, n. 4 (2011).
- CONSELHO DO Agronegócio incentivará câmaras setoriais. **O Estado de São Paulo**, Economia e Negócios. 20 de fevereiro de 2003. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,conselho-do-agronegocio-incentivara-camaras-setoriais,20030220p13421>>.
- CORDOVIL, L. A. G. O interesse público no antidumping. 2009. 345 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- COSTA, V. M. A lasting resolution to the “zeroing” controversy? O caso do suco de laranja. In: BENJAMIN, D. A. **O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013.
- COURT OF INTERNATIONAL TRADE. United States Court of International Trade reports: cases adjudged in the United States Court of International Trade. United States. Court of International Trade. Washington, D.C.: The Court: For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O., 2007, Vol. 31, January-December 2007. Disponível em <<https://books.google.com.br/books?id=906gAxPT43EC&pg=PA966&lpg=PA966&dq=chris+Dunn,+Willkie+Farr+%26+Gallagher&source=bl&ots=e9CW4zyfOy&sig=ACfU3U1br5vO-wKBvPmVizVz4K0W1LA0dQ&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwi828vV6K3vAhUNJrkGHeh1CkMQ6AEwEnoECAQQA#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em 13 mar. 2021.
- CROPLIFE BRASIL. Sobre. CropLife Brasil. 2019. Disponível em <<http://croplifebrasil.org/sobre-croplife/>>. Acesso em 27 jan. 2021.
- CURTIS, MALLETT-PREVOST, COLT & MOSLE LLP. Christopher Dunn. 2021. Disponível em <<https://www.curtis.com/our-people/christopher-dunn/experience>>. Acesso em 13 de março de 2021.
- DECISÃO SOBRE aço será mais política que técnica. **Estadão**, 05 março 2002. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,decisao-sobre-aco-sera-mais-politica-que-tecnica,20020305p25729>>. Acesso em 13 de março de 2021.

- DINIZ, E. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55- 56, 2002.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. **RBCS**, vol. 18, n. 52, junho/2003.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. Empresários e Poder Legislativo no Brasil contemporâneo. Texto apresentado no Seminário Temático “Instituições Políticas”. **XXIV Encontro Anual da ANPOCS**, realizado em Petrópolis, 23-26 de outubro de 2000.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. O legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. **Locus**, v. 5, n. 1, 1999.
- DIVERIO, T. S. M.; NETTO, C. G. A. M. Ação e participação dos atores domésticos para influenciar a posição brasileira na rodada de negociações agrícolas da OMC. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 42, n.2, maio de 2015.
- DRAGONE, D. S. Formas de organização da produção e decisões de terceirização na citricultura. Dissertação (Mestrado). Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2003.
- ELSTER, J. **Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences**. [s.l.] Cambridge University Press, 2007.
- EPSTEYN, J. C. Evolución Histórica de Modelos Institucionales de Política Comercial. Los Casos de Estados Unidos y Brasil. Tese de Doutorado do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. 2009.
- ESTADÃO. Cade reprova formação do Consecitrus. **Revista Globo Rural**. Agricultura. 22/09/2017. Disponível em: <<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/Laranja/noticia/2017/09/cade-reprova-formacao-do-consecitrus.html>>. Acesso em 19 jul. 2018."
- ESTADÃO. Consecitrus em debate na TV Estadão. **O Estado de São Paulo**. Agrícola. 15/12/2010. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/blogs/agricola/consecitrus-em-debate-na-tv-estadao/>>. Acesso em 05 jul. 2018.
- FARHAT, S. **Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Aberje, 2007.
- FARIAS, R. S. O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, Programa de pós-graduação em Relações Internacionais, 2007.
- FARIAS, R. S.; RAMANZINI JR, H. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 58, n. 2, p. 5-22, Dec. 2015.
- FAVA NEVES, M. Sistema agroindustrial cítrica: um exemplo de quase-integração no agribusiness brasileiro. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo. 1995.
- FAVA NEVES, M.; ET AL. **O Retrato da Citricultura Brasileira**. São Paulo: CitrusBr, 2010.
- FAVA NEVES, M.; JANK, M. S. **Perspectivas da Cadeia Produtiva da Laranja no Brasil: A Agenda 2015**. ICONE; MARKESTRAT; PENSA: São Paulo, 23 de novembro de 2006.
- FAVA NEVES, M.; TROMBIN, V. **Anuário da citricultura 2017**. SÃO PAULO: CITRUSBR, 2017.
- FEDERAL REGISTER. Federal Register, 70 FR 3904, Vol. 70, N. 17, Thursday, January 27, 2005. 2005b. Disponível em <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2005-01-27/pdf/E5-314.pdf>>. Acesso em 13 mar. 2021.
- FEDERAL REGISTER. Federal Register, 70 FR 49557, Vol. 70, N. 163, Wednesday, August 24, 2005. 2005a. Disponível em <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2005-08-24/pdf/E5-4633.pdf>>. Acesso em 13 mar. 2021.

- FEDERAL REGISTER. Federal Register, 71 FR 2183, Vol. 71, N. 9, Friday, January 13, 2006. 2006b. Disponível em <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2006-01-13/pdf/E6-333.pdf>>. Acesso em 13 mar. 2021.
- FEDERAL REGISTER. Federal Register, 72 FR 9505, Vol. 72, N. 41, Friday, March 2, 2007. Disponível em <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2007-03-02/pdf/E7-3688.pdf>>. Acesso em 13 mar. 2021.
- FEDERAL REGISTER. Federal Register, 73 FR 18773, Vol. 73, N. 67, Monday, April 7, 2008. 2008a. Disponível em <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2008-04-07/pdf/E8-7220.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2021.
- FEDERAL REGISTER. Federal Register, 78 FR 14075, Vol. 78, N. 42, Monday, March 4, 2013. Disponível em <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2013-03-04/pdf/2013-04935.pdf>>. Acesso em 18 mar. 2021.
- FELIPE, A. P. S. A política agrícola brasileira: as negociações na OMC. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência de Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- FERNANDES, B. M.; WELCH, C. A. Campesinato e agronegócio da laranja nos EUA e Brasil. In: FERNANDES, B. M. F. (org.). **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico**. Presidente Prudente: [s.n], 2013. Vol. 2.
- FERNANDES, I. F. A. L. Burocracia e Política: a Construção Institucional da Política Comercial Brasileira Pós-Abertura Econômica. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2010.
- FERNANDES, I. F. A. L. Interesses organizados na política comercial brasileira: da era CACEX às negociações internacionais. **Leviathan** – Cadernos de Pesquisa Política, n. 2, pp. 1-35, 2011.
- FIGUEIRA, A. R. Processo Decisório em Política Externa no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Programa de pós-graduação em Ciência Política, 2009.
- FONSECA, M. B.; HIDALGO, A. B. A formação da ALCA e os prováveis efeitos sobre as exportações agrícolas brasileiras. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 44, n.1, Mar. 2006.
- FRANÇA, W. Comércio exterior não terá ministério. **Folha de S. Paulo**, Mercado, 20 de fevereiro de 1997. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/2/20/dinheiro/22.html>>. Acesso em 28 out. 2020.
- FRANCO, L. Associtrus ficou de fora do Consecitrus. **Revista Globo Rural**, Frutas e Hortaliças, 20/04/2012. Disponível em <<http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI303065-18532,00-ASSOCITRUS+FICOU+DE+FORA+DO+CONSECITRUS.html>>. Acesso em 27 jan. 2020.
- FROUFE, C. Associtrus volta a denunciar cartel na citricultura. **Exame**, Economia, 10/10/2010. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/economia/associtrus-volta-denunciar-cartel-citricultura-543177/>>. Acesso em 27 jan. 2020.
- FUNDECITRUS. Clorose Variegada dos Citros - Conhecida como CVC ou “amarelinho”. Doenças. 2019a. Disponível em <<https://www.fundecitrus.com.br/doencas/cvc>>. Acesso em 26 dez. 2019.
- FUNDECITRUS. MSC. Doenças. 2019b. Disponível em <<https://www.fundecitrus.com.br/doencas/msc>>. Acesso em 27 dez. 2019.
- FUNDECITRUS. O que é greening? Doenças, Greening Huanglongbing. Disponível em <<https://www.fundecitrus.com.br/doencas/greening>>. Acesso em 22 mar. 2019.
- FUNDECITRUS. Responsabilidade Social, O Fundecitrus, 2020a. Disponível em <<https://www.fundecitrus.com.br/atitude-social>>. Acesso em 29 jan. 2020.



- FUNDO QUER evitar trabalho infantil. Folha de S. Paulo, Cotidiano, 01/11/1999. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0111199916.htm>>. Acesso em 29 jan. 2020.
- GABLER, L. **A Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e a modernização do Império (1860-1891)**. Cadernos Mapa; n. 4, Memória da Administração Pública Brasileira, Publicações históricas; 103. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012.
- GALVÃO FILHO, L. R. Cuidados com a colheita! **Informativo Associtrus**, ano 4, nº 19, Julho/agosto de 2008.
- GERALDELLO, C. S. Medidas antidumping e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” – UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2015.
- GERRING, J. What is a case study and what is it good for? **American political science review**, v. 98, n. 02, p. 341–354, 2004.
- GOMEZ, R. Brasil decide retirar queixa contra EUA por suco de laranja. **BBC Brasil.com**, 29 de maio de 2004. Disponível em <[https://www.bbc.com/portuguese/economia/story/2004/05/040529\\_laranjarg](https://www.bbc.com/portuguese/economia/story/2004/05/040529_laranjarg)>. Acesso em 25 fev. 2021.
- GONCALVES JUNIOR, C. A. et al. Um estudo das deliberações da Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool, usando análise de correspondência. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 183-210, Mar. 2009.
- GOVERNO REJEITA proposta dos EUA para o suco de laranja brasileiro. **Agência Estado**, 27/3/03. Disponível em <<http://web.archive.org/web/20030405114324/http://www.abecitrus.com.br/clipping.html>>. Acesso em 24 mar. 2021.
- GOZETTO, A. C. J. O. Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), fevereiro de 2004.
- GROS, D. B. Organizações empresariais e ação política no Brasil a partir dos anos 80. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 3, nº 2, jul.-dez. 2003, p. 273-300.
- GUANZIROLI, C. E.; BASCO, C. A.; ORTEGA, M. Regulação ou cooptação? A ação do Ministério de Agricultura e Pecuária (MAPA) através das Câmaras Setoriais e Temáticas da agricultura entre 2002 e 2006. **XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Londrina, 22 a 25 de julho de 2007.
- HABKA, B. D. A VITÓRIA BRASILEIRA NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC SOB O ALICERCE PÚBLICOEMPRESARIAL: O CASO DO ALGODÃO. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- HAMILTON, A. **Squeezed: What You Don't Know About Orange Juice**. Yale: Yale University Press: New Haven and London: Yale Agrarian Studies Series: James C. Scott, Series Editor, 2009.
- HART, E. The U.S. Orange Juice Tariff and the "Brazilian Invasion" of Florida: The Effect of Florida's Brazil -Based Processors on the Political Debate over the U.S. Orange Juice Tariff. 2004. 94 f. Thesis (Master of Arts in Law Diplomacy) – The Fletcher School, Medford, MA, 2004. Disponível em <<https://dl.tufts.edu/pdfviewer/z890s510p/9306t8934>>.
- HENRIQUE NETO, S. A defesa do etanol: as estratégias da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) frente a US Environmental Protection Agency (EPA), de 2002 a 2010. 2013. 103 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.

- IGLECIAS, W. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 28, p. 75-97, jun. 2007.
- INDÚSTRIAS TOMARAM R\$ 245 milhões de LEC para estocagem de laranja. **Agência Estado**, G1, 22/11/2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2011/11/industrias-tomaram-r-245-milhoes-de-lec-para-estocagem-de-laranja.html>>. Acesso em 28 jan. 2020.
- ISTO É. Consecitrus completa três anos ainda sob impasse jurídico e sem aval do Cade. **Revista Isto É**, Agronegócio, 17/02/2017. Disponível em: <http://istoe.com.br/consecitrus-completa-tres-anos-ainda-sob-impasse-juridico-e-sem-aval-do-cade/>. Acesso em 20 mai. 2017.
- JANK, M. S. O agribusiness brasileiro e as negociações internacionais. **Revista de Política Agrícola**, ano XI, nº 03, Jul-Ago-Set 2002.
- KALIK LEWIN. ROBERT G. KALIK, SENIOR PARTNER. Kalik, Lewin. 2021. Disponível em <<https://www.kaliklewin.com/robert-g-kalik.html>>. Acesso em 19 mar. 2021.
- LACERDA, E. V. Brasil Integrado: a ideologia sistêmica do Agronegócio na Associação Brasileira de Agribusiness. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2009.
- Lacerda, E. V. Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e a institucionalização dos interesses do empresariado rural no Brasil. **RURIS - Revista Do Centro De Estudos Rurais - UNICAMP**, 5(1), 2011.
- LAMARÃO, L; LOPES, B. M. LAMPREIA, Luís Felipe. **CPDOC**, Verbetes. 2009. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-biografico/luis-felipe-palmeira-lampreia>>. Acesso em 05 fev. 2021.
- LANGEVIN, Mark. Será que as laranjas e a cana-de-açúcar da Flórida azedam o livre comércio? uma análise de ratificação de nível II da política comercial dos Estados Unidos com o Brasil. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 167-221, Jun. 2006.
- LEOPOLDI, M. A. P. **Política e interesses: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- LESSINGER, E. Consagro: decisões compartilhadas. Entrevista. **Agronegócio**, ano 4, n. 26, março, 2003.
- LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p. 682–693, 1971.
- LIMA, T. O Desafio de Ganhar e Levar: um estudo sobre a reação dos EUA em contestações agrícolas na OMC. **Cadernos CEDEC**, v. 84, p. 1-40, 2009.
- LOHBAUER, C. A inserção internacional do Brasil e o papel das associações de empresas exportadoras. **Revista Política Externa**, vol. 19, n. 2, set/out/nov 2010.
- LOHBAUER, C. O contencioso do suco de laranja entre Brasil e Estados Unidos na OMC. **Revista Política Externa**, vol. 20, n. 2, set/out/nov 2011.
- LOPES, F. Associação das indústrias fica só com dois membros. **Valor Econômico**, Agronegócios, 09/02/2006. Disponível em <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/457482/complemento\\_1.htm?sequence=2](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/457482/complemento_1.htm?sequence=2)>. Acesso em 29 jan. 2020.
- LOPES, F. Indústria de suco não teme preço menor. **Valor Econômico**, Agronegócios, 07/05/2008. Disponível em <<https://www.pressreader.com/brazil/valor-economico/20080507/282230891424878>>. Acesso em 29 jan. 2020.
- LOPES, M. R. Os efeitos das coalizões nas políticas agrícolas e o comércio exterior dos produtos agrícolas no Brasil. **Agricultura em São Paulo**, SP, 39(2):23-41, 1992.
- LOWI, T. American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, nº 16, 1964.

- MACHADO, A. A formulação da política comercial externa agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do MAPA. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- MAIA, M. L. Citricultura paulista: evolução, estrutura e acordos de preços. Dissertação (Mestrado em Agronomia). Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo. Piracicaba, 1992.
- MANCINI, C. O agronegócio e as negociações comerciais internacionais: uma análise da ação coletiva do setor privado. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo. 2008
- MANCUSO, W. P. Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços. **Lua Nova**, nº 58, 2003.
- MANCUSO, W. P. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, jun. 2007b.
- MANCUSO, W. P. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 3, 2004.
- MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edusp, 2007a.
- MANCUSO, W. P. Lobby e responsabilidade política e corporativa. **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 190-203, 2011.
- MANCUSO, W. P.; OLIVEIRA, A. J. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, n.69, pp.147-172, 2006.
- MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.
- MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 118-128, 2011.
- MAPA PROMOVE 15ª reunião da Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais. Comex do Brasil, 25 de fevereiro de 2014. Disponível em <<https://www.comexdobrasil.com/mapa-promove-15a-reuniao-da-camara-tematica-de-negociacoes-agricolas-internacionais/>>. Acesso em 22 abr. 2021.
- MAPA RECRIARÁ Conselho Nacional de Política Agrícola. **BeefPoint**, Giro do Boi. 29/05/2003. Disponível em <<https://www.beefpoint.com.br/mapa-criara-conselho-nacional-de-politica-agricola-3533/>>.
- MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA, FILHO, J. E. R. A dinâmica do crescimento das exportações do agronegócio brasileiro. **Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- MARCUSSO, E. F. O poder econômico das câmaras setoriais na governança territorial do Brasil: as câmaras setoriais do Ministério da Agricultura. **Espaço & Geografia**, Vol.21, nº 2 (2018).
- MARQUES, J. C. Foreign Policy and the Private Sector in Brazil: From Corporatism to Business Diplomacy. Tese (Doutorado), Graduate Institute of Geneva, 2008.
- MARTINELLI JR, O. **O complexo agroindustrial no Brasil: um estudo sobre a agroindústria citrícola no Estado de São Paulo**. São Paulo: USP, 1987.
- MARTÍNEZ, J. I. P. Reformas Estructurales de Mercado, Institucionalidad y Dilemas en La Acción Colectiva Del Empresariado Agrícola em Brasil. **FAO**. Santiago de Chile, mai-2000.
- MATTOS, M. P. Uma análise das agendas de política externa da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) (2017-2018). Dissertação (Mestrado). Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

- MENDONÇA DE BARROS, J. R.; BARROS, A. L. M.; CYPRIANO, M. P. **O mercado da citricultura no Brasil e as suas novas perspectivas**. CitrusBr: São Paulo, 2016.
- MENDONÇA, F. A. P.; RAMANZINI JR, H. A política comercial externa do Brasil e dos Estados Unidos: formulação, instituições e especificidades. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.5. n.9, jan./jun. 2016.
- MENDONÇA, S. R. Estado e hegemonia do agronegócio no Brasil. **História e Perspectivas**, Uberlândia (32/33): 91-132, Jan.Jul./Ago.Dez.2005.
- MENDONÇA, S. R. **O ruralismo brasileiro (1888-1931)**. São Paulo: HUCITEC, 1997
- MESQUITA, P. E. O papel central do setor privado na atuação do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC. In: BENJAMIN, D. A. **O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013.
- MILNER, H. V. **Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1997.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Agenda Estratégica 2010 - 2015**, Citricultura. Secretaria Executiva. Coordenação-Geral de Apoio as Câmaras Setoriais e Temáticas. Brasília - DF, 2011.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. PORTARIA Nº 212, DE 30 DE ABRIL DE 2008. Disponível em <<http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/images/legislacao/rise-Atualizado.pdf>>. Acesso em 16 fev. 2021.
- MONTEIRO, J. A. (2010). O Dumping contra as exportações de suco de laranja concentrado brasileiro e sua discussão na OMC. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito.
- MORAVCSIK, A. Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, P.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. **Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics**. Los Angeles: University of California Press, 1993.
- MOURA, D.; BRISOLA, M. V. O Agronegócio e a Câmara Setorial no Brasil – um modelo a ser seguido. In: **Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 48, Campo Grande, 25 a 28 de julho de 2009. Anais. Campo Grande: SOBER, 2010.
- MUELLER, C. C. A política agrícola no Brasil: Uma visão de longo prazo. **Revista de Política Agrícola**. Ano XIX, Edição Especial de Aniversário do Mapa – 150 anos, Jul. 2010.
- NARCIZO, B. Produtores de laranja do Brasil entram na Justiça inglesa contra maiores fabricantes de suco do mundo. **Folha de S. Paulo**, Mercado, 29.set.2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/produtores-de-laranja-do-brasil-entram-na-justica-inglesa-contra-maiores-fabricantes-de-suco-do-mundo.shtml>>. Acesso em 31 mar. 2021.
- NASSAR, A. M. Eficiência das associações de interesse privado nos agronegócios brasileiros. Dissertação (Mestrado em Administração). Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo. 2001.
- NASSIF, A. L. SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (SECEX). **CPDOC**, Verbetes. 2009. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematico/secretaria-de-comercio-exterior-secex>>. Acesso em 20 nov. 2020.
- NETTO, I. Confirma um resumo da agenda CitrusBR e a atuação do mercado chinês. **CitrusBr**. 27 de set de 2019. Disponível em <[https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=24&v=pTT6QJ3ui4&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=24&v=pTT6QJ3ui4&feature=emb_logo)>. Acesso em 27 jan. 2020.
- NODARI, F.; SOARES, M. C.; WIEDENHOFT, G. C.; OLIVEIRA, M. Contribuição do Maxqda e do NVivo para a Realização da Análise de Conteúdo. In: **XXXVIII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 13 a 17 de setembro de 2014. Disponível em

- <[https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/10235/2/Contribuicao\\_do\\_Maxqda\\_e\\_do\\_NVivo\\_para\\_a\\_Realizacao\\_da\\_Analise\\_de\\_Conteudo.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/10235/2/Contribuicao_do_Maxqda_e_do_NVivo_para_a_Realizacao_da_Analise_de_Conteudo.pdf)>. Acesso em 04 jul. 2020.
- O JORNAL. Associtrus fica de fora do estatuto do Consecitrus apresentado pela indústria. **O JORNAL** Bebedouro. 10/04/2012. Disponível em: <<http://www.ojornalbebedouro.com.br/brasil/economia-brasil/associtrus-fica-de-fora-do-estatuto-do-consecitrus-apresentado-pela-industria/>>. Acesso em 05 jul. 2018.
- OLIVEIRA, A. J.; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, vol.2, 2006.
- OLIVEIRA, D. V.; GASQUES, J. G. Produção e economia regional. In: VIEIRA FILHO, J. E. R. (org.) **Diagnóstico e desafios da agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.
- OLIVEIRA, I. T. M. **A política comercial externa brasileira: uma análise de seus determinantes**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- OLIVEIRA, I. T. M. As negociações comerciais do Brasil: uma estratégia em três trilhos. **Boletim Meridiano** 47, vol. 13, n. 134, nov.-dez, 2012.
- OLIVEIRA, I. T. M.; MILANI, C. R. S. Atores não estatais e trade policy - making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 55, núm. 2, 2012, p. 367-401.
- OLIVEIRA, M. F. Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, nº1, 2007.
- OLIVEIRA, M. Thematic Content Analysis: Is There a Difference Between the Support Provided by the MAXQDA® and NVivo® Software Packages? **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 9, número 1, p. 72-82, jan-mar. 2016.
- OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 2011.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Sistema de Informação sobre Comércio Exterior. Dicionário de Termos de Comércio. 2020. Disponível em <[http://www.sice.oas.org/dictionary/SACD\\_p.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/SACD_p.asp)>. Acesso em: 29 jan. 2020.
- PACHECO, P. Citrosuco e Citrovida se unem e criam líder mundial em suco de laranja. **O Estado de S.Paulo**, 15/05/2010. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,citrosuco-e-citrovita-se-unem-e-criam-lider-mundial-em-suco-de-laranja-imp-,552024>>. Acesso em 27 jan. 2020.
- PASSOS, O. S. **A citricultura no mundo e no Brasil**. Crus das Almas, Bahia, EMBRAPA - CNPMF, 1990.
- PAULILLO, L. F. A rede de política citrícola brasileira: constituição e metamorfoses. In: PAULILLO, L.F. et al. **Agroindústria e citricultura no Brasil: diferenças e dominâncias**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.
- PAULILLO, L. F. Complexos agroindustriais e redes políticas: as transformações no território citrícola brasileiro-uma abordagem do novo institucionalismo e da nova localização. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas). Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, 2000.
- PAULILLO, L. F.; ALMEIDA, L. M.; MELLO, F. O. A coordenação agroindustrial citrícola brasileira e os novos recursos de poder: dos políticos aos jurídicos. **XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Rio Branco, 20 a 23 de julho de 2008.
- PAULILLO, L. F.; VIEIRA, A. C.; ALMEIDA, L. M. A Organização Agroindustrial Citrícola Brasileira. In: PAULILLO, L.F. et al. **Agroindústria e citricultura no Brasil: diferenças e dominâncias**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.
- PAULILLO, L.F. et al. **Agroindústria e citricultura no Brasil: diferenças e dominâncias**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.

- PEREIRA, C. T.; COSTA, V. M.; ARAUJO, L. R. 100 Casos na OMC: a experiência brasileira em solução de controvérsias. **Política Externa**, vol. 20, n. 4, MAR/ABR/MAIO 2012.
- PINTO, R. G. O novo empresariado rural: a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) Origens, projetos e primeiras ações 1990-2002. Dissertação (mestrado). Universidade Federal Fluminense, 2010.
- PIRES, M. J. S.; SANTOS, G. R. Modelo agroexportador, política macroeconômica e a supremacia do mercado: uma visão do modelo brasileiro de exportação de commodities. **Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- POR VALOR. Citricultores de SP acusam indústrias de suco de cartel na Justiça de Londres, diz jornal. São Paulo, 29/09/2019. Disponível em <<https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2019/09/29/citricultores-de-sp-acusam-industrias-de-suco-de-cartel-na-justica-de-londres-diz-jornal.ghml>>. Acesso em 27 jan. 2020.
- PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 36, 2010.
- RAMANZINI JR, H.; VIANA, M. T. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 55, n. 2, Dez. 2012.
- RAMOS, G. C. C. Comércio internacional, política comercial brasileira e a atuação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) na condução das políticas para o setor. Dissertação (Mestre em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, Rio de Janeiro, 2008.
- REFORMULAÇÃO DAS câmaras fortalece parceria entre governo e setor privado. **Avicultura Industrial**, Mercado Interno, 31-Jul-2008. Disponível em <<https://www.aviculturaindustrial.com.br/imprensa/reformulacao-das-camaras-fortalece-parceria-entre-governo-e-setor-privado/20080731-085908-3338>>.
- REIS, E. M. A política fitossanitária de combate ao cancro cítrico na região de Presidente Prudente - SP. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho". Presidente Prudente, 2008.
- RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL. Número 90, 1º semestre de 2002, Ano 29, Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1974 -. 2002a.
- RIAC. Acerca de. RIAC IACNET. 2016-2019. Disponível em <<http://riacnet.net/acerca-de-la-riac/>>. Acesso em 03 jan. 2020.
- RIBEIRO, J. Mudou tudo na laranja. **Dinheiro Rural**, Agronegócios, 01/07/10 (00h00 - Atualizado em 12/12/16 - 07h16). Disponível em <<https://www.dinheiro rural.com.br/secao/agronegocios/mudou-tudo-na-laranja>>. Acesso em 22 jan. 2021.
- RICUPERO, R. A maior mudança da política externa. **Política Externa**, vol. 21, nº3, jan/fev/mar 2013.
- RISSARDI JÚNIOR, D. J.; SHIKIDA, P. F. A.; LAGES, A. M. G. Análise Empírica do Neocorporativismo na Agricultura Canavieira Paranaense. **Revista Gesto**, v.5, n.1, Jan./Jun.2017.
- ROCHA, G. A. As diretrizes da política externa comercial do Brasil (2003 - 2010). 2019. 155f. Tese (doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
- RODRIGUES INSTALA Conselho do Agronegócio. **BeefPoint**, Giro do Boi. 21/02/2003. Disponível em <<https://www.beefpoint.com.br/rodrigues-instala-conselho-do-agronegocio-3205/>>.

- RODRIGUES, V. L. G. S. O associativismo em questão: os empresários dos complexos sucro-alcooleiro e citrícola. **Informações Econômicas**, SP, v.28, n.9, set. 1998.
- RODRIGUES, V. L. G. S. Organizações empresariais por produto: os casos da cana-de-açúcar e da laranja em São Paulo. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.
- ROMERO, M. **História da organização administrativa da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores (1808-1951)**. Brasília: FUNAG, 2019.
- SAFRA DE laranja 2018/19 no cinturão de SP e MG se encerra em 285,98 milhões de caixas. **Fundecitrus**, Notícias, 10 de abril de 2019. Disponível em <<https://www.fundecitrus.com.br/comunicacao/noticias/integra/safra-de-laranja-201819-no-cinturao-de-sp-e-mg-se-encerra-em-28598-milhoes-de-caixas/789>>. Acesso em 16 abr. 2021.
- SANTOS, L. A. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as Relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no Ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. 2007.
- SANTOS, L. G. C. Processo Decisório no Poder Executivo: uma análise da Câmara de Comércio Exterior no presidencialismo de coalizão (2001-2010). (Dissertação em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2017.
- SANTOS, L. W. Mudanças na política externa brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI: da acomodação ao balanceamento brando. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. 2016
- SANTOS, M. O Parlamento sob Influência: O Lobby da Indústria na Câmara dos Deputados. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- SÃO PAULO. LEI Nº 10.945, DE 26 DE OUTUBRO DE 2001. Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de suco de laranja na merenda escolar. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2001/lei-10945-26.10.2001.html>>. Acesso em 27 jan. 2020.
- SÃO PAULO. Projeto de lei nº 677, de 1999. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=45907>>. Acesso em 27 jan. 2020.
- SCHMITTER, P. Business and Neocorporativism. In: COEN, D.; GRANT, W.; WILSON, G. **The Oxford Handbook of Business and Government**. New York: Oxford University Press, 2010.
- SCHNEIDER, B. R. Politics in Latin America: patterns of fragmentation and centralization. In: COEN, D.; GRANT, W.; WILSON, G. **The Oxford Handbook of Business and Government**. New York: Oxford University Press, 2010.
- SELIGMAN, M.; BANDEIRA, M. A. Manual de melhores práticas em relações institucionais. In: SELIGMAN, M.; MELLO, F. (orgs.) **Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2018.
- SILVA, A. L. R.; SPOHR, A. P. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais**, Lisboa, n.50, jun. 2016.
- SILVA, A. L. R. Da substituição de importações a substituição de exportações. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 218-220, Dec. 2005.
- SILVA, D. C.; RIBEIRO, R. A.; CARVALHO, T. C. O. 2015. A análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais como metodologia interpretativa da política externa brasileira. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 6, n. 2, 2015.

- SILVA, E. C. G.; SPÉCIE, P.; VITALE, D. Atual arranjo institucional da política externa brasileira. **Texto para discussão n 1489**. IPEA: Brasília, maio de 2010.
- SILVA, L. H. R. O sucesso político do setor agropecuário no Brasil contemporâneo. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2019.
- SILVA, M. L.; FRANCK, A. G. S.; SILVA, R. A.; CORONEL, D. A. Padrão de especialização do comércio internacional agrícola brasileiro: uma análise por meio de indicadores de competitividade. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 11, n. 2, p. 385-408, abr./jun. 2018.
- SILVA, R. D. Atores e agendas da política comercial externa brasileira: coalizões de defesa e as negociações dos acordos inter-regionais de livre comércio. **Ponto de vista**, N° 8, agosto 2014.
- SILVA, R. D. Sobre diplomatas e intrusos: a institucionalização do posto de adido agrícola no serviço exterior brasileiro. In: **4º Seminário de Relações Internacionais**, UNILA, Foz do Iguaçu. 27 e 28 de setembro 2018.
- SILVA, R. D.; ROMANO, J. O. Conflitos intra-burocráticos e agência dos indivíduos: a construção política dos adidos agrícolas. In: LEITE, S. P.; BRUNO, R. (orgs.) **O Rural Brasileiro na Perspectiva do Século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2019
- SOTO BAQUERO, F. A. Da indústria de papel no complexo florestal no Brasil: o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Economia. Universidade Estadual de Campinas, 1992.
- SOUZA FILHO, H. M. Verticalização: a tímida e insuficiente decisão do CADE. **Informativo Associtrus**, ano 8, nº 40, Fevereiro/Março 2012.
- SOUZA NETO, R. A.; DIAS, G. F.; SILVA, R. R.; RAMOS, A. S. M. Efeitos dos Softwares de Análise de Dados Qualitativos na Qualidade de Pesquisas. **RAC**, Maringá, v. 23, n. 3, art. 5, pp. 373-394, maio/junho, 2019.
- SOUZA, F. E. P. CONSELHO DE POLÍTICA ADUANEIRA (CPA). **CPDOC**, Verbetes, 2009. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetetematico/conselho-de-politica-aduaneira-cpa>>. Acesso em 20 out. 2020.
- SQUIRE, SANDERS & DEMPSEY L.L.P. New Trade Enforcement Legislation Introduced at Start of New Congress, Market Access Alert, Squire Sanders Legal Counsel Worldwide, Jan. 2009. Disponível em <[https://www.squirepattonboggs.com/~media/files/insights/publications/2009/01/market-access-alert/files/market\\_access\\_alert\\_new\\_trade\\_enforcement\\_legisl\\_/fileattachment/market\\_access\\_alert\\_new\\_trade\\_enforcement\\_legisl\\_.pdf](https://www.squirepattonboggs.com/~media/files/insights/publications/2009/01/market-access-alert/files/market_access_alert_new_trade_enforcement_legisl_/fileattachment/market_access_alert_new_trade_enforcement_legisl_.pdf)>. Acesso em 18 mar. 2021.
- STADUTO, J. A. R.; ROCHA JÚNIOR, W. F.; GONÇALVES JÚNIOR, C. A., ALVES, Y. B. As câmaras setoriais do agronegócio brasileiro. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, 45, Londrina, 2007. Anais. Londrina: SOBER, 2007.
- SZWAKO, J.; MOURA, R.; D'AVILA FILHO, P. (orgs.) **Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz**. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016.
- TAKAGI, M. Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas. 2000. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.
- TAVARES, M. F. F. O mercado futuro do suco de laranja concentrado e congelado: um enfoque analítico. 2006. Tese (Doutorado em Agronegócios) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8769/000588633.pdf?sequence=1>>.



- THOMAS, C. General Theories of Interest Group Activity: Pluralism, Corporatism, Neo-Marxism, and Other Explanations. In: THOMAS, C. (org.). **Research guide to U.S. and international interest groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004.
- THOMAZ, L. F. As coalizões de defesa e as mudanças na política externa comercial e energética dos Estados Unidos para o etanol em 2011. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2016.
- THORSTENSEN, V. Entrevista Vera Thorstensen. [Entrevista concedida a] Ana Paula S. Lima. **Revista Sapiencia**, São Paulo, ano 03, edição 18, p. 06-12, junho e julho de 2014.
- THORSTENSEN, V.; OLIVEIRA, L. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: uma primeira leitura**. São Paulo: Aduaneiras, 2014.
- TROIANO, M. Os Empresários no Congresso: a legitimação de interesses via audiências públicas. Tese (Doutorado em Ciência Política). Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, 2017.
- United States Department of Agriculture. AGRICULTURAL STATISTICS 2018. NATIONAL AGRICULTURAL STATISTICS SERVICE. Disponível em: <[https://www.nass.usda.gov/Publications/Ag\\_Statistics/2018/Complete%20Publication.pdf](https://www.nass.usda.gov/Publications/Ag_Statistics/2018/Complete%20Publication.pdf)>. Acesso em 24 out. 2019.
- United States Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. Global Agricultural Information Network. GAIN Report Number:BR19008. Date:6/13/2019. Disponível em: <<https://www.fas.usda.gov/data/brazil-citrus-semi-annual-3>>. Acesso em 24 out. 2019.
- VAZQUEZ, J. **Comércio Exterior Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2007.
- VEIGA, P. M. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. **Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais**. São Paulo: Singular, 2007.
- VELOSO, V. MOREIRA, Benedito Fonseca. **CPDOC**, Verbetes. 2009. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-biografico/moreira-benedito-fonseca>>. Acesso em 13 dez. 2020.
- VIEGAS, F. O grito da citricultura: Produtores querem a regulamentação do setor. **Informativo Associtrus**, ano 5, nº 25, Julho/agosto de 2009.
- VIEGAS, F. Proposta da Associtrus para um acordo entre citricultores e indústria. **Informativo Associtrus**, Editorial, Ano 6, n. 31, agosto/setembro de 2010. Disponível em <[http://www.associtrus.com.br/informativos/31\\_agoset2010.pdf](http://www.associtrus.com.br/informativos/31_agoset2010.pdf)>.
- VIEIRA, A. C. Integração Vertical, Concentração e Exclusão na Citricultura Paulista. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2003, 171 p.
- VIEIRA, A.C. Aspectos Técnicos da Produção Citrícola no Brasil. In: PAULILLO, L.F. et al. **Agroindústria e citricultura no Brasil: diferenças e dominâncias**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, 29 (2): 2007.
- VILELA, D.; ARAÚJO, P. M. M. (Org.) **Contribuições das câmaras setoriais e temáticas à formulação de políticas públicas e privadas para o agronegócio**. Brasília: MAPA/SE/CGAC, 2006.
- VINHA, V. G. O Estado e as Empresas "Ecologicamente Comprometidas" sob a Ótica do Neocorporativismo e do State-Society Synergy approach: o Caso do Setor de Papel e Celulose. **Revista Arché Interdisciplinar**, Ano VIII, Nº 25, 1999.
- WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. Dispute Settlement: The Disputes. Find Disputes Cases. 2019. Disponível em

<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/find\\_dispu\\_cases\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm)>. Acesso em 17 jun. 2019.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Dispute Settlement: The Disputes. Find Disputes Cases. 2021. Disponível em

<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/find\\_dispu\\_cases\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm)>. Acesso em 21 jan. 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION. DS 382: United States – Anti-dumping Administrative Reviews and other measures related to imports of certain orange juice from Brazil, WT/DS382/12, 18 February 2013. Disponível em

<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds382\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds382_e.htm)>. Acesso em 19 mar. 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION. DS 382: United States – Anti-dumping Administrative Reviews and other measures related to imports of certain orange juice from Brazil, WT/DS382/6, 21 July 2010. Disponível em

<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds382\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds382_e.htm)>. Acesso em 19 mar. 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION. DS250: United States — Equalizing Excise Tax Imposed by Florida on Processed Orange and Grapefruit Products. Dispute Settlement. 2021. Disponível em <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds250\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds250_e.htm)>. Acesso em 21 fev. 2021.

XXVII REUNIÃO do Comitê Empresarial Permanente. Ministério das Relações Exteriores, 08 de maio de 1997. Disponível em

<[http://noticias.gov.br/noticias/pesquisa.xhtml?b=Comit%EA%20Empresarial%20Permanent%20CEP+fontes:\(\)+perfis\\_facebook:\(\)+perfis\\_twitter:\(\)+canais:\(\)&q=0&o=0&e=0](http://noticias.gov.br/noticias/pesquisa.xhtml?b=Comit%EA%20Empresarial%20Permanent%20CEP+fontes:()+perfis_facebook:()+perfis_twitter:()+canais:()&q=0&o=0&e=0)>.

Acesso em 11 fev. 2021.

ZOCCHIO, G. Oligopólio da laranja une produtor e trabalhador em críticas. **Repórter Brasil**, 04/06/2018. Disponível em <<https://reporterbrasil.org.br/2018/06/o-oligopolio-que-manda-e-desmanda-na-industria-da-laranja/>>. Acesso em 27 jan. 2020.

## Entrevistas

CAPRA, Fernando. Entrevista concedida à Camilla Silva Geraldello em 31 de julho de 2020.

COLARES, Pedro Gazzinelli. Entrevista concedida à Camilla Silva Geraldello em 06 de novembro de 2019.

GARCIA, Ademerval. Entrevista concedida à Camilla Silva Geraldello em 06 de março de 2020.

LOHBAUER, Christian. Entrevista concedida à Camilla Silva Geraldello em 30 de abril de 2020.

## Documentos primários

Atas das Reuniões Ordinárias da Câmara Setorial da Citricultura [Atas números 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55.]

Atas das Reuniões Ordinárias do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior  
[Atas números 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28,  
29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53,  
54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79,  
80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103,  
104, 105, 106, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119]

Telegramas do MRE:

TEL N.º 01431 de 24 de agosto de 1999; 00684 de 07 de março de 2003; TEL N.º: 00051 de  
17 de janeiro de 2012; TEL N.º: 00052 de 17 de janeiro de 2012; TEL N.º: 00053 de 17 de  
janeiro de 2012; TEL N.º: 00054 de 17 de janeiro de 2012; TEL N.º: 00056 de 17 de janeiro  
de 2012; TEL N.º: 00480 de 27 de janeiro de 2012; TEL N.º: 00115 de 02 de fevereiro de  
2012; TEL N.º: 00321 de 15 de fevereiro de 2012; TEL N.º: 01461 de 26 de março de 2012;  
TEL N.º: 00668 de 12 de abril de 2012; TEL N.º: 00518 de 16 de março de 2012; TEL N.º:  
00819 de 04 de abril de 2009; TEL N.º: 00880 de 23 de julho de 2001; TEL N.º: 00880 de 23  
de julho de 2001; TEL N.º: 00880 de 23 de julho de 2001; TEL N.º: 01122 de 21 de setembro  
de 2001; TEL N.º: 00154 de 23 de janeiro de 2002; TEL N.º: 00402 de 22 de fevereiro de  
2002; TEL N.º: 00703 de 27 de março de 2002; TEL N.º: 00953 de 25 de abril de 2002; TEL  
N.º: 00685 de 16 de julho de 2002; TEL N.º: 02531 de 22 de outubro de 2002; TEL N.º:  
02531 de 22 de outubro de 2002; TEL N.º: 02521 de 31 de outubro de 2002; TEL N.º: 02610  
de 08 de novembro de 2002; TEL N.º: 00800 de 08 de novembro de 2002; TEL N.º: 00991 de  
08 de novembro de 2002; TEL N.º: 00689 de 12 de março de 2003; TEL N.º: 00890 de 02 de  
abril de 2003; TEL N.º: 01529 de 03 de junho de 2003; TEL N.º: 01546 de 04 de junho de  
2003; TEL N.º: 00681 de 03 de setembro de 2003; TEL N.º: 02736 de 03 de setembro de  
2003. TEL N.º: 01262 de 05 de maio de 2004. TEL N.º: 00587 de 17 de maio de 2004; TEL  
N.º: 02707 de 12 de novembro de 2001; TEL N.º: 01097 de 10 de maio de 2002; TEL N.º:  
03281 de 22 de novembro de 2004; TEL N.º: 03602 de 28 de dezembro de 2004; TEL N.º:  
03602 de 28 de dezembro de 2004; TEL N.º 00142 de 21 de janeiro de 2001; TEL N.º 00286  
de 09 de fevereiro de 2005; TEL N.º 00168 de 01 de março de 2005; TEL N.º 02811 de 20 de  
novembro de 2005; TEL N.º 00168 de 01 de março de 2005; TEL N.º: 01860 de 04 de agosto  
de 2005; TEL N.º 00051 de 09 de janeiro de 2006; TEL N.º: 00928 de 02 de maio de 2007.  
TEL N.º: 02437 de 07 de outubro de 2008; TEL N.º: 02438 de 07 de outubro de 2008; TEL  
N.º: 02607 de 13 de outubro de 2008; TEL N.º: 00287 de 25 de novembro de 2008; TEL N.º:  
00308 de 27 de novembro de 2008; TEL N.º: 02957 de 26 de novembro de 2008; TEL N.º:  
00151 04 de dezembro de 2008; TEL N.º: 00415 de 18 de dezembro de 2008; TEL N.º:

00027 de 07 de janeiro de 2009; TEL N.º: 00017 de 07 de janeiro de 2009; TEL N.º: 00018 de 07 de janeiro de 2009; TEL N.º: 00225 de 30 de janeiro de 2009; TEL N.º: 00225 de 30 de janeiro de 2009; TEL N.º: 00131 de 04 de fevereiro de 2009; TEL N.º: 00112 de 10 de fevereiro de 2009; TEL N.º: 00230 de 13 de março de 2009; TEL N.º: 00231 de 13 de março de 2009; TEL N.º: 00232 de 13 de março de 2009; TEL N.º: 00760 de 30 de março de 2009; TEL N.º: 01070 de 05 de maio de 2009; TEL N.º: 01198 de 08 de maio de 2009; TEL N.º: 01176 de 05 de maio de 2009; TEL N.º: 01925 de 08 de maio de 2009; TEL N.º: 02330 de 16 de dezembro de 2009; TEL N.º: 02331 de 16 de dezembro de 2009; TEL N.º: 02332 de 16 de dezembro de 2009; TEL N.º: 01086 de 04 de maio de 2010; TEL N.º: 00822 de 18 de abril de 2011; TEL N.º: 00093 de 09 de fevereiro de 2011; TEL N.º: 00094 de 09 de fevereiro de 2011; TEL N.º: 00095 de 09 de fevereiro de 2011; TEL N.º: 01097 de 24 de maio de 2011; TEL N.º: 03358 de 25 de maio de 2011; TEL N.º: 03648 de 10 de junho de 2011; TEL N.º: 01560 de 26 de julho de 2011; TEL N.º: 04630 de 27 de julho de 2011; TEL N.º: 00494 de 04 de março de 2011; TEL N.º: 00200 de 10 de março de 2011; TEL N.º: 00201 de 10 de março de 2011; TEL N.º: 00202 de 10 de março de 2011; TEL N.º: 01507 de 10 de março de 2011; TEL N.º: 00963 de 06 de maio de 2011; TEL N.º: 00902 de 05 de junho de 2009; TEL N.º: 00462 de 17 de agosto de 2009; TEL N.º: 01358 de 03 de setembro de 2009; TEL N.º: 01480 de 28 de setembro de 2009; TEL N.º: 00545 de 29 de setembro de 2009; TEL N.º: 01507 de 02 de outubro de 2009; TEL N.º: 00559 de 07 de outubro de 2009; TEL N.º: 01572 de 13 de outubro de 2009; TEL N.º: 00590 de 21 de outubro de 2009; TEL N.º: 01631 de 22 de outubro de 2009; TEL N.º: 01134 de 28 de dezembro de 2009; TEL N.º: 00042 de 12 de janeiro de 2010; TEL N.º: 00237 de 26 de abril de 2010; TEL N.º: 00764 de 05 de maio de 2010; TEL N.º: 00811 de 10 de maio de 2010; TEL N.º: 00837 de 17 de maio de 2010; TEL N.º: 00892 de 21 de maio de 2010; TEL N.º: 00170 de 28 de março de 2011; TEL N.º: 00566 de 07 de abril de 2011; TEL N.º: 00706 de 21 de abril de 2011; TEL N.º: 00321 de 31 de maio de 2011; TEL N.º: 03648 de 20 de junho de 2011; [1] TEL N.º: 00172 de 08 de março de 2012; TEL N.º: 00173 de 08 de março de 2012. TEL N.º: 00734 de 06 de abril de 2011; TEL N.º: 01741 de 16 de agosto de 2011; TEL N.º: 05223 de 17 de agosto de 2011; TEL N.º: 00172 de 08 de março de 2012; TEL N.º: 00173 de 08 de março de 2012; TEL N.º: 00048 de 16 de janeiro de 2014); TEL N.º: 00942 de 22 de novembro de 2012; TEL N.º: 00943 de 22 de novembro de 2012.

## APÊNDICE A

### I. Livro de códigos das Atas da CS da Citricultura

| <b>Tema</b>                       | <b>Categorias</b>                                 | <b>Descrição</b>                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Agricultura familiar              | -                                                 | Anotações sobre qualquer tipo de explicações ou propostas voltadas à agricultura familiar (expressa nominalmente nestes termos ou como citricultura familiar).                                                                                                        |
| Comércio exterior                 | Exportação de frutas e suco                       | Discussões relacionadas à exportação de frutas (laranja e limão) e de suco de laranja, incluindo barreiras tarifárias e não tarifárias, contencioso na OMC, e busca de abertura de mercados pela SRI-MAPA (via tratativas governamentais).                            |
|                                   | Importação de frutas                              | Discussões relacionadas à importação de frutas, inclusive taxas e restrições aplicadas e preocupações e sugestões dos membros da CS, exceto questões fitossanitárias.                                                                                                 |
|                                   | Promoção de consumo externo                       | Discussões sobre preocupações, sugestões e ações previstas ou realizadas pelos membros da CS (individualmente ou em conjunto) para a promoção do suco e das frutas brasileiras no mercado externo.                                                                    |
| Dados e informações sobre o setor | Estudos sobre o setor                             | Anotações relacionadas a estudos realizados ou a realizar sobre o setor citrícola brasileiro e estadunidense, incluindo Agenda Estratégica do setor, e excluindo estimativa de safra e endividamento de citricultores.                                                |
|                                   | Previsão de safra                                 | Anotações sobre propostas de estimativas de safras de laranja, incluindo a pesquisa de estimativa de safra (PES) e estimativas de safras de laranja dos EUA.                                                                                                          |
| Questões financeiras              | Crédito e renegociação de dívida                  | Discussões sobre renegociação de dívidas e endividamento do setor, especialmente de citricultores, de pagamento de indenizações pela eliminação de pomares e de seguro agrícola, bem como solicitação de créditos e linhas de financiamento, inclusive leilões PEPRO. |
|                                   | Preço da caixa e Consecitrus                      | Discussões sobre preço da caixa e custos da produção de laranjas, incluindo discussões sobre Consecitrus e a política de garantia de preço mínimo.                                                                                                                    |
| Questões fitossanitárias          | Ações apenas do governo (federal e estadual)      | Anotações que demandam ações previstas ou realizadas apenas dos entes governamentais (MAPA ou governos estaduais) relacionadas à sanidade de frutas e pomares, incluindo legislação e normas.                                                                         |
|                                   | Ações apenas do setor                             | Anotações que indicam ações previstas ou realizadas apenas pelo setor relacionadas à sanidade das frutas e pomares.                                                                                                                                                   |
|                                   | Ações dos membros da CS (setor público e privado) | Anotações sobre ações previstas ou realizadas pela CS ou pelos membros da CS em conjunto relacionadas à sanidade de frutas e pomares.                                                                                                                                 |
|                                   | Sementes, Mudas e Viveiros                        | Discussões sobre produção, comercialização e fiscalização de trânsito de sementes, mudas e viveiros, incluindo normas e legislações.                                                                                                                                  |
| Questões produtivas               | Colheita e entrega das frutas                     | Discussões sobre responsabilidade pela colheita e pela entrega da colheita de laranjas, bem como de problemas nestas etapas (colheita e entrega das frutas).                                                                                                          |
|                                   | Legislação e Ações do                             | Discussões sobre legislações e normas relacionadas à produção e comercialização de laranja não abordadas                                                                                                                                                              |

|               |                                           |                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               | governo federal ou estadual               | nas outras categorias deste tema, incluindo plano agrícola.                                                                                                                                                                                                  |
|               | Promoção de consumo doméstico             | Discussões sobre ações públicas e privadas para promover o consumo doméstico de laranja ou de suco.                                                                                                                                                          |
| Trabalhadores | Legislação                                | Anotações sobre necessidade e/ou propostas de legislação ou de modificação de legislação sobre trabalhadores rurais de forma geral e/ou especificamente para trabalhadores na citricultura.                                                                  |
|               | Treinamento                               | Anotações sobre a necessidade de treinamentos para trabalhadores rurais de forma geral e/ou especificamente para trabalhadores na citricultura.                                                                                                              |
| Outros        | Assuntos parlamentares                    | Discussões no Congresso sobre o setor e o agronegócio de forma geral, incluindo Frentes Parlamentares, Código Florestal e audiências públicas, bem como acompanhamento de pautas legislativas, visitas de parlamentares à CS e propostas de projetos de lei. |
|               | Conflito entre indústrias e citricultores | Discussões que expõe o conflito entre indústrias e citricultores, como por exemplo divergências entre as associações representativas sobre assuntos diversos e críticas a concentração setorial.                                                             |
|               | Normas das CS                             | Discussões referentes à normas e procedimentos das CS.                                                                                                                                                                                                       |

## II. Livro de códigos das Atas da CAMEX

| Tema                         | Categorias                  | Descrição                                                                                                                                                                           | Subcategorias | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Financiamento às exportações | -                           | Anotações sobre qualquer forma e programas de linha de crédito criados pelo Poder Executivo para ajudar exportadores brasileiros a atingir mercados internacionais, incluindo COFIG | -             | -                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Negociações internacionais   | Novos acordos comerciais    | Discussões sobre postura, concessões e demandas brasileiras em negociações de novos acordos comerciais                                                                              | ALCA          | Menções às negociações da ALCA                                                                                                                                                                                                                                  |
|                              |                             |                                                                                                                                                                                     | Mercosul-UE   | Menções às negociações entre Mercosul e União Europeia                                                                                                                                                                                                          |
|                              |                             |                                                                                                                                                                                     | Outros        | Menções a outras negociações comerciais internacionais que não as citadas nas outras subcategorias, incluindo negociações em bloco por meio do Mercosul e tratados internacionais de comércio e investimento ou de propriedade intelectual e sua internalização |
|                              | Acordos comerciais vigentes | Discussões acerca do uso, da implementação ou de alterações em acordos comerciais vigentes                                                                                          | GATT/OMC      | Discussões sobre reuniões da OMC, ações e/ou implementação de medidas da OMC, bem como respostas a questionamentos recebidos na organização                                                                                                                     |

|                                          |                       |                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                          |                       |                                                                                                               | Mercosul                                                                                                                                                                                            | Discussões sobre alterações na TEC, lista de exceção da TEC, Nomenclatura Comum do Mercosul e acordos comerciais bilaterais entre Brasil e os outros membros do bloco |
|                                          |                       |                                                                                                               | Outros                                                                                                                                                                                              | Menções a outros acordos comerciais internacionais que não os citados nas outras subcategorias                                                                        |
| Alterações tarifárias e defesa comercial | Alterações tarifárias | Anotações sobre qualquer tipo de menção à fixação de alíquotas de importação e de exportação                  | Exportação                                                                                                                                                                                          | Qualquer menção à fixação de alíquotas de exportação extra Mercosul                                                                                                   |
|                                          |                       |                                                                                                               | Drawback                                                                                                                                                                                            | Qualquer menção ao regime de drawback (inclusão ou exclusão de produtos e/ou alterações nas normas do regime)                                                         |
|                                          |                       |                                                                                                               | Importação                                                                                                                                                                                          | Qualquer menção à fixação de alíquotas e/ou de listas de importação e de ex tarifários, excluindo-se itens relacionados à TEC e/ou aos países membros do Mercosul     |
|                                          | Defesa comercial      | Anotações sobre qualquer tipo de menção à fixação e/ou retirada das medidas de defesa comercial especificadas | Direitos compensatórios                                                                                                                                                                             | Discussões sobre aplicação de direitos compensatórios                                                                                                                 |
|                                          |                       |                                                                                                               | Direitos antidumping                                                                                                                                                                                | Discussões sobre aplicação e/ou revisão de direitos antidumping às importações brasileiras                                                                            |
|                                          |                       |                                                                                                               | Salvaguardas                                                                                                                                                                                        | Discussões sobre aplicação de medidas de salvaguardas e/ou de suas normas                                                                                             |
|                                          |                       |                                                                                                               | Medidas de defesa comercial retiradas                                                                                                                                                               | Discussões sobre a retirada de qualquer uma das medidas de defesa comercial aplicadas                                                                                 |
|                                          | Outros                | Diagnóstico e estratégias comerciais                                                                          | Reflexões sobre caminhos/ações planejados e/ou implementados no comércio exterior brasileiro em âmbito interno e/ou exterior para o curto e médio prazos, bem como acompanhamento de ações adotadas | -                                                                                                                                                                     |

|  |                               |                                                                                                                                                                                                                                                                     |   |   |
|--|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|
|  | Grupos Técnicos e de Trabalho | Comissões, Comitês, Grupos técnicos ou de trabalho sobre diversos temas, exceto Conex, COFIG e grupos no âmbito do COFIG                                                                                                                                            | - | - |
|  | Normas da Camex               | Discussões referentes à normas, regulamentos e funcionamento da Camex, incluindo regimento interno e parâmetros de seus grupos/comitês/comissões                                                                                                                    | - | - |
|  | Promoção comercial            | Medidas diretas da Camex para ou incentivando a promoção comercial                                                                                                                                                                                                  | - | - |
|  | Regulamentações técnicas      | Quaisquer menções a regulamentações técnicas e/ou jurídicas domésticas (normas ANVISA, MAPA ou MDIC; leis e resoluções Camex) ou internacionais                                                                                                                     | - | - |
|  | Relação com o setor privado   | Quaisquer menções, consultas, contatos e/ou solicitações do setor privado doméstico (indústrias nacionais, filiais em território brasileiro de multinacionais, associações de interesse e sindicatos), incluindo recursos sobre medidas de defesa comercial e Conex | - | - |

### III. Livro de códigos dos Telegramas do MRE

| Tema             | Categorias                | Descrição                                                                                                        |
|------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Empresas citadas | Abecitrus                 | Menções à Abecitrus                                                                                              |
|                  | Citrosuco                 | Menções à Citrosuco                                                                                              |
|                  | CitrusBr                  | Menções à CitrusBr (e outros nomes da entidade antes deste)                                                      |
|                  | Cutrale                   | Menções à Cutrale                                                                                                |
|                  | Outras ind. Bras.         | Menções a outras indústrias brasileiras de suco                                                                  |
| Defesa comercial | Barreiras fitossanitárias | Menções às barreiras fitossanitárias impostas ou em discussão ao suco de laranja brasileiro em diversos mercados |



|                    |                                          |                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | Encontros entre diplomatas e empresários | Encontros, grupos, palestras e reuniões (qualquer tipo de contato não virtual) entre MRE e indústrias citrícolas paulistas ou suas associações visando à defesa comercial do suco de laranja brasileiro                   |
|                    | Ponderações diplomatas                   | Ponderações feitas sobre possíveis ações do MRE no tocante à defesa comercial do suco de laranja brasileiro                                                                                                               |
|                    | ETT                                      | Menções ao ETT aplicado ao suco de laranja brasileiro nos EUA                                                                                                                                                             |
|                    | Medidas antidumping                      | Menções às medidas antidumping impostas ou em discussão ao suco de laranja brasileiro em diversos mercados                                                                                                                |
|                    | Mensagens entre diplomatas               | Mensagens trocadas entre os diplomatas do MRE acerca de medidas protecionistas sofridas pelo suco de laranja brasileiro                                                                                                   |
|                    | Mensagens MRE-setor privado              | Mensagens trocadas entre diplomatas do MRE e indústrias citrícolas paulistas ou suas associações visando à defesa comercial do suco de laranja brasileiro                                                                 |
|                    | Mensagens MRE-outros ministérios         | Mensagens trocadas entre diplomatas do MRE e outros ministérios acerca da defesa comercial do suco de laranja brasileiro                                                                                                  |
|                    | Outros                                   | Defesa comercial do suco de laranja em dimensões não referidas anteriormente                                                                                                                                              |
| Promoção comercial | Encontros entre diplomatas e empresários | Encontros, grupos, palestras e reuniões (qualquer tipo de contato não virtual) entre MRE e indústrias citrícolas paulistas ou suas associações visando à promoção comercial/estratégias para o suco de laranja brasileiro |
|                    | Mensagens entre diplomatas               | Mensagens trocadas entre os diplomatas do MRE acerca de ações de promoção comercial que incluam o suco de laranja brasileiro                                                                                              |
|                    | Mensagens MRE-setor privado              | Mensagens trocadas entre diplomatas do MRE e indústrias citrícolas paulistas ou suas associações visando à promoção comercial do suco de laranja brasileiro                                                               |
|                    | Mensagens MRE-outros ministérios         | Mensagens trocadas entre diplomatas do MRE e outros ministérios acerca da promoção comercial do suco de laranja brasileiro                                                                                                |
|                    | Outros                                   | Promoção comercial do suco de laranja em dimensões não referidas anteriormente                                                                                                                                            |
|                    | Visitas a sedes de empresas brasileiras  | Registros de visitas de diplomatas a sedes de indústrias citrícolas brasileiras                                                                                                                                           |
| Outros             | ALCA                                     | Mensagens que envolvam a ALCA e o suco de laranja                                                                                                                                                                         |
|                    | Mercosul                                 | Mensagens que envolvam o Mercosul e o suco de laranja                                                                                                                                                                     |
|                    | Outros                                   | Outras menções à indústria e ao suco de laranja brasileiro não referidas anteriormente                                                                                                                                    |
|                    | Representações de interesses             | Relação com entidades de representação de interesses de empresários brasileiros em blocos ou coalizões, como Brazil Information Center, CEB, que contaram com participação de indústrias citrícolas paulistas             |

## APÊNDICE B

**Figura 1.** Matriz de frequência das categorias primárias nas Atas da CS da Citricultura entre 2007 e 2018

| Lista de códigos/Atas                               | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 | 32 | 33 | 34 | 35 | 36 | 37 | 39 | 40 | 41 | 42 | 43 | 44 | 45 | 46 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | Σ |   |    |    |    |
|-----------------------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|---|---|----|----|----|
| ● Agricultura familiar                              |    |    |    | ●  |    |    |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    | ●  | ●  |    |    |    |    | ●  | ●  | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    |    | 9 |   |    |    |    |
| ● Comércio exterior                                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    |    | 0  |
| ● Exportação de frutas e suco                       |    |    |    |    |    | ●  |    |    |    | ●  |    |    | ●  |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  |    |    |    |    |    |    |    | ●  |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | ●  | 20 |
| ● Importação de frutas                              |    |    |    |    |    |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    | 7  |    |
| ● Promoção de consumo externo                       |    |    |    | ●  | ●  | ●  |    |    | ●  |    |    | ●  |    | ●  |    | ●  |    |    |    |    | ●  |    |    |    |    |    | ●  |    | ●  |    | ●  |    |    |    |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | 16 |    |
| ● Dados e informações sobre o setor                 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    | 0  |    |
| ● Estudos sobre o setor                             | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | ●  | 32 |
| ● Previsão de safra                                 | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | 25 |    |
| ● Questões financeiras                              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    |    | 0  |
| ● Crédito e renegociação de dívida                  | ●  |    |    | ●  |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  |    |    | ●  |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | 29 |    |
| ● Preço da caixa e Consecitrus                      |    |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  |    |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | ●  | 29 |
| ● Questões fitossanitárias                          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    |    | 0  |
| ● Ações apenas do governo (federal e estadual)      | ●  | ●  |    | ●  |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  |    |    |    |    | ●  |    |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | 24 |    |
| ● Ações apenas do setor                             |    |    |    | ●  |    |    |    |    |    | ●  |    |    | ●  | ●  |    |    |    |    |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  | ● | ● | 10 |    |    |
| ● Ações dos membros da CS (setor público e privado) | ●  | ●  | ●  | ●  |    | ●  |    |    | ●  |    | ●  |    | ●  |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | 28 |    |
| ● Sementes, Mudas e Viveiros                        |    | ●  |    | ●  | ●  |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  |    |    |    |    |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | 17 |    |    |
| ● Questões produtivas                               |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    |    | 0  |
| ● Colheita e entrega das frutas                     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    | 3  |    |
| ● Legislação e Ações do governo federal ou estadual |    |    |    |    |    | ●  |    |    |    | ●  |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  | ●  |    |    |    | ●  | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | 10 |    |
| ● Promoção de consumo doméstico                     | ●  |    |    | ●  | ●  | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  | ●  |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | 15 |    |
| ● Trabalhadores                                     |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    |    | 0  |
| ● Legislação                                        |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    | 4  |    |
| ● Treinamento                                       |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  |    |    |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    | 3  |    |
| ● Outros                                            |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    |    | 0  |
| ● Assuntos parlamentares                            | ●  |    |    |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    | ●  |    |    | ●  |    | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | 12 |    |
| ● Conflito entre indústrias e citricultores         |    |    |    | ●  |    |    |    | ●  |    |    | ●  | ●  | ●  |    |    |    |    | ●  |    | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ●  | ● | ● | ●  | 18 |    |
| ● Normas das CS                                     |    | ●  |    |    |    |    |    |    |    | ●  |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    | 5  |    |

\*As Atas 38 e 47 não constam nos arquivos da CS.

Fonte: elaboração própria por meio dos dados das Atas da Citricultura.

**Quadro 1.** Frequência e porcentagem das categorias primárias nos documentos analisados e nas unidades de contexto codificadas nas Atas da CS do MAPA

| Tema                              | Categoria                                         | Documentos analisados |                 | Unidades de contexto codificadas |                           |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------|-----------------|----------------------------------|---------------------------|
|                                   |                                                   | Frequência            | % de documentos | Frequência                       | % de unidades de contexto |
| Agricultura familiar              | -                                                 | 9                     | 20,93           | 9                                | 1,80                      |
| Comércio exterior                 | Exportação de frutas e suco                       | 20                    | 46,51           | 31                               | 6,20                      |
|                                   | Importação de frutas                              | 7                     | 16,28           | 9                                | 1,80                      |
|                                   | Promoção de consumo externo                       | 16                    | 37,21           | 18                               | 3,60                      |
| Dados e informações sobre o setor | Estudos sobre o setor                             | 32                    | 74,42           | 57                               | 11,40                     |
|                                   | Previsão de safra                                 | 25                    | 58,14           | 30                               | 6,00                      |
| Questões financeiras              | Crédito e renegociação de dívida                  | 29                    | 67,44           | 78                               | 15,60                     |
|                                   | Preço da caixa e Consecitrus                      | 29                    | 67,44           | 47                               | 9,40                      |
| Questões fitossanitárias          | Ações apenas do governo (federal e estadual)      | 24                    | 55,81           | 46                               | 9,20                      |
|                                   | Ações apenas do setor                             | 10                    | 23,26           | 16                               | 3,20                      |
|                                   | Ações dos membros da CS (setor público e privado) | 28                    | 65,12           | 39                               | 7,80                      |
|                                   | Sementes, Mudas e Viveiros                        | 17                    | 39,53           | 27                               | 5,40                      |
| Questões produtivas               | Colheita e entrega das frutas                     | 3                     | 6,98            | 3                                | 0,60                      |
|                                   | Legislação e Ações do governo federal ou estadual | 10                    | 23,26           | 11                               | 2,20                      |
|                                   | Promoção de consumo doméstico                     | 15                    | 34,88           | 28                               | 5,60                      |
| Trabalhadores                     | Legislação                                        | 4                     | 9,30            | 5                                | 1,00                      |
|                                   | Treinamento                                       | 3                     | 6,98            | 3                                | 0,60                      |
| Outros                            | Assuntos parlamentares                            | 12                    | 27,91           | 15                               | 3,00                      |
|                                   | Conflito entre indústrias e citricultores         | 18                    | 41,86           | 23                               | 4,60                      |
|                                   | Normas das CS                                     | 5                     | 11,63           | 5                                | 1,00                      |
| Total                             |                                                   | 43                    | -               | 500                              | 100,00                    |

**Fonte:** elaboração própria por meio dos dados das Atas da Citricultura





**Quadro 2.** Frequência e porcentagem das categorias primárias nos documentos analisados e nas unidades de contexto codificadas das Atas da CAMEX

| Tema                                     | Categoria                            | Subcategoria                          | Documentos analisados |                 | Unidades de contexto codificadas |                           |
|------------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|-----------------|----------------------------------|---------------------------|
|                                          |                                      |                                       | Frequência            | % de documentos | Frequência                       | % de unidades de contexto |
| Alterações tarifárias e defesa comercial | Alterações tarifárias                | Drawback                              | 15                    | 13,89           | 15                               | 0,86                      |
|                                          |                                      | Exportação                            | 21                    | 19,44           | 22                               | 1,26                      |
|                                          |                                      | Importação                            | 64                    | 59,26           | 106                              | 6,09                      |
|                                          | Defesa comercial                     | Direitos antidumping                  | 71                    | 65,74           | 226                              | 12,98                     |
|                                          |                                      | Direitos compensatórios               | 1                     | 0,93            | 1                                | 0,06                      |
|                                          |                                      | Medidas de defesa comercial retiradas | 31                    | 28,7            | 37                               | 2,13                      |
|                                          |                                      | Salvaguardas                          | 5                     | 4,63            | 5                                | 0,29                      |
| Financiamento às exportações             | -                                    | -                                     | 90                    | 83,33           | 296                              | 17                        |
| Negociações internacionais               | Acordos comerciais vigentes          | GATT/OMC                              | 74                    | 68,52           | 138                              | 7,93                      |
|                                          |                                      | Mercosul                              | 90                    | 83,33           | 196                              | 11,26                     |
|                                          |                                      | Outros                                | 28                    | 25,93           | 36                               | 2,07                      |
|                                          | Novos acordos comerciais             | ALCA                                  | 15                    | 13,89           | 15                               | 0,86                      |
|                                          |                                      | Mercosul-UE                           | 45                    | 41,67           | 49                               | 2,81                      |
|                                          |                                      | Outros                                | 49                    | 45,37           | 69                               | 3,96                      |
| Outros                                   | Diagnóstico e estratégias comerciais | -                                     | 66                    | 61,11           | 94                               | 5,4                       |
|                                          | Grupos Técnicos e de Trabalho        | -                                     | 83                    | 76,85           | 169                              | 9,71                      |
|                                          | Normas da CAMEX                      | -                                     | 22                    | 20,37           | 23                               | 1,32                      |
|                                          | Promoção comercial                   | -                                     | 2                     | 1,85            | 2                                | 0,11                      |
|                                          | Regulamentações técnicas             | -                                     | 27                    | 25              | 34                               | 1,95                      |
|                                          | Relação com o setor privado          | -                                     | 66                    | 61,11           | 207                              | 11,89                     |
| Total                                    |                                      |                                       | 108                   | -               | 1741                             | 100                       |

**Fonte:** elaboração própria por meio dos dados das Atas da CAMEX.

**Quadro 3.** Frequência e porcentagem das categorias primárias nas unidades de contexto codificadas dos Telegramas do MRE

| Tema               | Categoria                                       | Unidades de contexto codificadas |                           |
|--------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------|
|                    |                                                 | Frequência                       | % de unidades de contexto |
| Defesa comercial   | Barreiras fitossanitárias                       | 25                               | 4,6                       |
|                    | Encontros entre MRE-empresários                 | 27                               | 5,0                       |
|                    | Ponderações diplomáticas                        | 20                               | 3,7                       |
|                    | ETT                                             | 22                               | 4,1                       |
|                    | Medidas antidumping                             | 121                              | 22,6                      |
|                    | Mensagens intra-MRE                             | 99                               | 18,5                      |
|                    | Mensagens MRE-setor privado                     | 55                               | 10,2                      |
|                    | Mensagens MRE-outros ministérios                | 20                               | 3,7                       |
| Promoção comercial | Outros                                          | 9                                | 1,7                       |
|                    | Encontros entre MRE-empresários                 | 20                               | 3,7                       |
|                    | Mensagens intra-MRE                             | 32                               | 5,9                       |
|                    | Mensagens MRE-setor privado                     | 24                               | 4,4                       |
|                    | Mensagens MRE-outros ministérios                | 11                               | 2,0                       |
|                    | Outros                                          | 3                                | 0,6                       |
| Outros             | Visitas a sedes de empresas brasileiras nos EUA | 6                                | 1,1                       |
|                    | ALCA                                            | 5                                | 0,9                       |
|                    | Mercosul                                        | 3                                | 0,6                       |
|                    | Outros                                          | 26                               | 4,8                       |
| Total              | Representações de interesses                    | 10                               | 1,9                       |
|                    |                                                 | 538                              | 100                       |

**Fonte:** elaboração própria com base nos telegramas do MRE listados na bibliografia.

## APÊNDICE C

### **I. Roteiro de entrevista realizada com diplomata da Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCom) em 06/11/2019.**

1. Quem sugeriu as aberturas dos pedidos de consultas (as associações ou o MRE)?
2. Sabendo que as medidas eram aplicadas muito anteriormente aos contenciosos, quais foram os turnpoints durante a aplicação das medidas protecionistas estadunidenses (EET e medidas antidumping) para que o MRE decidisse pelas aberturas das consultas e em 2009 pelo painel?
3. Qual o tipo de cooperação entre o MRE e a CitrusBr e suas empresas afiliadas existiu durante o painel de 2009? Qual tipo de cooperação existia antes e existe depois do contencioso no tocante aos entraves protecionistas de outros países em relação à citricultura brasileira?
4. Quais divisões do MRE estão envolvidas no processo de avaliação de protecionismos?
5. Qual o papel da CAMEX nesses processos? E o papel das associações (Abecitrus e CitrusBr)? Quais os escritórios de advocacia envolvidos? Quem os contratou e efetuou os pagamentos?
6. Por que o contencioso foi levado a diante em 2009 e em 2002 não? Há relação com a vitória do algodão em 2004? Há relação com a crise de 2008 e o aumento de medidas protecionistas adotadas pelos EUA?
7. Se o embaixador Rubens Barbosa acreditava que em 2002 continuar a disputa na OMC serviria apenas para ganhos políticos dentro da Organização e não para ganhos reais de redução de protecionismo, então, os casos apenas são levados a diante quando há uma junção dos dois aspectos? Ou isso depende do momento e do caso (produto)?

### **II. Roteiro de entrevista realizada com ex-Presidente da Abrassucos e Abecitrus em 06/03/2020.**

- a. Qual sua trajetória profissional? Onde trabalhou antes da Abrassucos? Quanto tempo ficou na Abrassucos e na Coca-Cola? Na Coca-Cola continuou no setor de sucos?
2. Como foi o processo de formação da Abecitrus?
3. Como ocorreu o fim da Abecitrus e surgimento da CitrusBr? Os problemas à exportação aos EUA ajudaram/foram importantes/determinantes? Ou a denúncia de cartel ao CADE? Por que a Cutrale foi abandonada na Abecitrus?
4. Como ocorreu o processo de formação da CitrusBr? Você participou?



5. No tocante à relação com o poder público, qual era o papel das associações (Abrassucos, principalmente) na formação de preços dentro da CACEX?
6. Além desse espaço formal de relacionamento, em quais outros espaços formais ou informais a Abrassucos e a Abecitrus atuaram?
  - a. Qual era a estratégia do complexo citrícola sobre a política de comércio internacional e os canais de absorção de demandas disponíveis e utilizados?
  - b. Quais as formas de influência utilizadas pelo setor para obter o atendimento dessas demandas pelo governo? Quais os resultados obtidos?
7. Qual era o relacionamento mantido com o MRE? De que modo a Abecitrus participou/acompanhou as reuniões do GATT e da ALCA?
8. A Flórida aplicava taxa de publicidade ao suco importado que era utilizada na promoção do suco produzido no estado. Nesse sentido, de que forma foi pensada/realizada a contestação com os importadores na justiça estadunidense? Teve alguma participação do governo brasileiro no caso aberto na justiça da Flórida? Como ocorreu o processo de convencimento do MRE para solicitar as consultas na OMC em 2002?
9. Embora o painel de 2009 tenha ocorrido já sem a existência da Abecitrus, os pedidos para que o MRE questionasse as medidas antidumping foram realizados entre 2005 e 2008. Dessa maneira, qual o papel da Abecitrus? Como ocorreu o processo de convencimento do MRE para questionar as medidas dos EUA na OMC?
10. Você acredita que as associações que representou foram fundamentais para a abertura das disputas na OMC?
11. Por fim, qual era a relação da Abrassucos e da Abecitrus com os políticos? Existia um relacionamento contínuo ou esporádico? Ocorreu financiamento de campanhas?
  - a. Existia um monitoramento e/ou acompanhamento de propostas relevantes ao setor? De que forma?
  - b. De que modo se dava o relacionamento com o Congresso: via contato com líder de partido/governo ou membros de comissões?
12. Quem você acredita que seja um ator fundamental para eu realizar uma entrevista?

### **III. Roteiro de entrevista realizada com ex-Presidente da CitrusBr em 30/04/2020.**

1. Qual sua trajetória profissional?
2. Como foi o processo de formação da CitrusBr? E o convite para a direção da entidade?

3. Como ocorreu o fim da Abecitrus e surgimento da CitrusBr? Os problemas à exportação aos EUA ajudaram/foram importantes/determinantes? Ou a denúncia de cartel ao CADE? Houve alguma transição da Abecitrus para CitrusBr? Se sim, de que forma?
4. Como ocorria a tomada de decisão na CitrusBr em sua gestão? Havia reuniões mensais? Havia pesos diferentes nos votos de cada empresa? Qual a agenda e prioridade de ação da CitrusBr?
5. No tocante à relação com o poder público, em quais espaços a CitrusBr atuavam em sua gestão?
  - a. Qual era o relacionamento mantido com o MRE? E com o MDIC? E com o MAPA?
  - b. Qual era a estratégia do complexo citrícola sobre a política de comércio internacional e os canais de absorção de demandas disponíveis e utilizados?
  - c. Quais as formas de influência utilizadas pelo setor para obter o atendimento dessas demandas pelo governo? Quais os resultados obtidos?
6. A foi criada em 2009, ano em que o Brasil abriu o painel na OMC contra os EUA. Nesse sentido, qual foi a atuação da CitrusBr nessa etapa inicial e durante todo o contencioso?
  - a. Como ocorreu o processo de convencimento do MRE pela Citrosuco e Cutrale para questionar as medidas dos EUA na OMC?
  - b. Você acredita que a CitrusBr foi fundamental para a abertura da disputa na OMC?
7. Por fim, qual era a relação da CitrusBr com os políticos durante sua gestão? Existia um relacionamento contínuo ou esporádico? Ocorreu financiamento de campanhas?
  - a. Existia um monitoramento e/ou acompanhamento de propostas relevantes ao setor? De que forma?
  - b. De que modo se dava o relacionamento com o Congresso: via contato com líder de partido/governo ou membros de comissões?
8. Quem você acredita que seja um ator fundamental para eu realizar uma entrevista?

#### **IV. Roteiro de entrevista realizada com ex- Diretor Comercial e de Logística da Citrovita e da Citrosuco em 21/07/2020.**

1. Qual sua trajetória profissional? Quais atividades desempenhou na Citrovita? E na Citrosuco?
2. Como foi o processo de fusão entre a Citrovita e a Citrosuco? De que forma esta fusão modificou o setor?
3. No tocante à relação com o poder público, durante sua passagem pelas empresas, existia uma relação contínua ou esporádica?

- a. Quais os canais utilizados por ambas as empresas? De que forma esses canais eram acessados?
  - b. Qual era o relacionamento mantido com o MRE? E MDIC? E MAPA?
  - c. E com políticos? Ocorreu financiamento de campanhas?
  - d. As associações (Abecitrus e CitrusBr) auxiliavam nesse relacionamento?
4. Como ocorreu o fim da Abecitrus e surgimento da CitrusBr?
- a. Por que a Cutrale foi abandonada na Abecitrus?
  - b. Como ocorreu o processo de formação da CitrusBr? Você acompanhou?
  - c. Quais as principais discordâncias entre Citrosuco e Cutrale que as fizeram romper na Abrassucos e na Abecitrus?
5. A Flórida aplicava taxa de publicidade ao suco importado que era utilizada na promoção do suco produzido no estado. Nesse sentido, de que forma foi pensada/realizada a contestação com os importadores na justiça estadunidense? Teve alguma participação do governo brasileiro no caso aberto na justiça da Flórida?
- a. Como ocorreu o processo de convencimento do MRE para solicitar as consultas na OMC em 2002?
  - b. Por que decidiram levar à questão a OMC?
6. Em 2009 o Brasil questionou na OMC as medidas antidumping sobre o suco de laranja brasileiro aplicado pelos EUA. Todavia, desde 2005 as indústrias e a Abecitrus solicitavam que o Brasil fizesse esse questionamento formal. Por que vocês acreditavam que a OMC era o melhor caminho? Como ocorreu o processo de convencimento do governo pela Citrosuco e Cutrale para questionar as medidas dos EUA na OMC? Quais ministérios foram acionados além do MRE? MDIC e Camex?
7. Quais atores (indivíduos) você julga/acredita que devo entrevistar?