
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*

Mark Langevin**

A Flórida encontra-se no centro do palco das relações comerciais entre Brasil e Estados Unidos e do drama da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)¹. O estado da Flórida funciona como um dos maiores centros mercantis para as Américas e tem feito um *lobby* cuidadoso para ser o local permanente do secretariado da ALCA. O Brasil é o principal parceiro comercial da Flórida e uma ameaça aos seus plantadores de laranja e de cana-de-açúcar. Protegidas efetiva-

* Artigo recebido em dezembro de 2004 e aprovado para publicação em dezembro de 2005. Tradução de Marisa Gandelman – marisa@copygan.com.br

**Ph.D em Ciência Política pela Universidade do Arizona e professor assistente no Departamento de Ciência Política da Chapman University College. Gostaria de agradecer à Faculdade de Ciências Sociais e aos estudantes do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, por promover minhas apresentações sobre política comercial dos EUA e relações EUA-Brasil em maio de 2003 e novembro de 2004. Reconheço também as contribuições e a inspiração dos meus alunos do Seminário Sênior na Chapman University College.

mente das importações brasileiras, essas indústrias da Flórida têm muito a perder se os Estados Unidos e o Brasil chegarem mais próximo de um comércio livre de *commodities* agrícolas. Poderosos e persistentes, esses interesses econômicos modestos alcançam o auge de sua significação política por intermédio das negociações de livre comércio e se amplificam pelo papel-chave da Flórida na eleição presidencial. As indústrias de laranja e de cana-de-açúcar da Flórida simplesmente desafiam os negociadores ou azedam as relações de cooperação econômica entre os Estados Unidos e o Brasil e atrapalham a ALCA?

A ALCA foi efetivamente paralisada no final dos anos 1990, durante a administração Clinton, pela falta de vontade do Congresso norte-americano de conceder ao Executivo autoridade de negociação *fast track** (Bergsten, 2002; Blanton, 1996; Conley, 1999; Feinberg, 2002; Phillips, 2003). Os interesses dos setores da cana-de-açúcar e dos cítricos da Flórida desempenharam um papel importante na oposição ao *fast track* por sua entrada em uma ampla coalizão de forças em favor do *status quo* (Avery, 1998:290). A decisão do Congresso norte-americano de premiar o presidente George W. Bush com “Autoridade para Promoção de Comércio”, ou *fast track*, em 2002, renovou o processo da ALCA e recolocou os Estados Unidos na liderança da pressão para se levar à frente o processo de integração econômica das Américas (Bergsten, 2002; Feinberg, 2002)². A política de comércio não surgiu como um tema eleitoral primordial nas eleições presidenciais de 2004, mas o candidato George W. Bush parecia ansioso para empurrar adiante aquilo que seu pai havia renunciado, ou aquilo em que ele apostara inadvertidamente em 1990: um acordo de livre comércio que se estendesse do Alasca à Terra do Fogo. No en-

* Da mesma forma que a palavra *commodities* foi mantida em inglês por já ter sido incorporada ao português, optou-se por deixar a expressão *fast track* na língua original, em razão de ter sido repetidamente apresentada e discutida em inglês, tanto nos veículos de informação especializados e de massa, como nas discussões práticas de comércio e negociações internacionais e nos trabalhos acadêmicos na área de economia e comércio internacional. [N. da T.]

tanto, o rompimento das barreiras às *commodities* agrícolas e a superação do impasse com o Brasil e seus parceiros do Mercosul poderia ameaçar a busca do presidente em exercício pelos 27 votos do Colégio Eleitoral do estado da Flórida, essenciais para a vitória na eleição presidencial dos Estados Unidos. Dada a influência das indústrias da laranja e da cana-de-açúcar, o ganhador dos votos estaduais pode bancar o livre comércio com o Brasil?

Este trabalho emprega a teoria de Putnam (1988) da barganha e ratificação dos ajustes internacionais para delimitar a análise dessas questões e explorar as relações entre Estados Unidos e Brasil dentro do processo em andamento de debates e negociações da ALCA. Em essência, a teoria de Putnam pressupõe que as negociações internacionais giram em torno “da distribuição de custos e benefícios entre os grupos domésticos e da opinião doméstica dividida entre a melhor maneira de se relacionar com o ambiente externo (Evans,1993:397)”.

Evans (*ibidem*) efetivamente sumariza os fundamentos da teoria de Putnam:

“Se os negociadores agem estrategicamente, a barganha se dá na forma de um processo interativo, modelado simultaneamente pela busca de ganhos internacionais e pela dinâmica de ratificação doméstica”.

Putnam teoriza que os negociadores de Nível I têm “conjuntos de ganhos” que são ratificáveis pelo Nível II e que refletem os interesses das coalizões domésticas vencedoras da barganha. A sobreposição dos conjuntos de ganhos dos parceiros de barganha representa a possibilidade de uma negociação bem-sucedida ser ratificada por todos os lados. Conjuntos de ganhos muito restritos diminuem ou eliminam a sobreposição, o que poderá precluir as negociações e a ratificação. O propósito deste artigo não é fornecer uma análise abrangente sobre os problemas de ratificação nos Estados Unidos, mas, sim, focalizar na análise da problemática de interseção dos interesses das duas facções mais bem organizadas da Flórida, laranja para concen-

trados e cana-de-açúcar, e o papel desse estado na instituição política peculiar que é o Colégio Eleitoral dos Estados Unidos.

Os conflitos faccionais colocados pela organização política dos plantadores de laranja e de cana-de-açúcar da Flórida não são suficientes por si mesmos para encolher o conjunto de ganhos além do alcance de acordos ratificáveis. Para Putnam (1988:448), “a dimensão do conjunto de ganhos depende de instituições políticas”. As instituições políticas de Nível II podem determinar a ratificação. Putnam ilustra sua proposição com o caso dos Estados Unidos, destacando que a separação de poderes complica a ratificação de tratados, enquanto o Ato de Expansão do Comércio de 1974 se empenha em renovar a confiança dos parceiros de negociações. Conley (1999), Evans (1989) e Milner (1997:203-229) também tratam dos esforços institucionais dos Estados Unidos para facilitar os procedimentos de ratificação e renovar a confiança dos parceiros. No entanto, pouca atenção tem sido dada ao Colégio Eleitoral e seus impactos na política comercial e de ratificação de tratados. Este estudo sugere que, havendo condições de grande incerteza eleitoral, essa instituição serve para ampliar a influência política dos interesses modestos, determinados territorialmente e faccionais, bem além de sua importância econômica.

A análise que se segue emprega essa proposição para examinar a interseção pouco discutida entre os interesses dos setores da laranja e da cana-de-açúcar da Flórida e o papel único que este estado vem desempenhando ultimamente nas eleições presidenciais. Este estudo começa com um breve resumo das relações comerciais entre Estados Unidos e Brasil e detalha casos ilustrativos em que os interesses faccionais norte-americanos mantiveram aprisionadas as relações entre os dois países. A segunda seção detalha os interesses dos produtores de laranja e de cana-de-açúcar da Flórida e examina sua influência política, especificamente sua participação nas eleições federais e no desenho de políticas comerciais. A terceira parte descreve uma con-

juntura única e crítica, que coloca os votos do Colégio Eleitoral da Flórida no centro dos resultados incertos para o Poder Executivo do país, intensificando, dessa forma, a influência política dos interesses das indústrias da laranja e da cana-de-açúcar do estado, e reduzindo a área de superposição na negociação dos Estados Unidos e do Brasil. A última seção analisa o impacto político e econômico desse conjunto específico de obstáculos de ratificação do Nível II sobre o Brasil e suas relações com os Estados Unidos.

AS RELAÇÕES COMERCIAIS ESTADOS UNIDOS–BRASIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

As relações Estados Unidos–Brasil têm sido pontuadas por ondas de comércio que refletem a distribuição assimétrica de poder entre as duas maiores nações do hemisfério ocidental (Chandler, 1924; Odell, 1980; Wesson, 1981). O Gigante do Norte, no vocabulário próprio do Brasil, vem se empenhando constantemente em busca de (e de fato tem exercido) uma clara vantagem, por meio de esforços diplomáticos, de barganhas coercitivas e do indiscutível peso e alcance de sua economia nacional. O Brasil também tentou aproveitar os recursos e o mercado dos Estados Unidos para seu próprio desenvolvimento, com resultados variados e muitas vezes frustrantes. No entanto, como os dois países se esforçam para obter relações econômicas mais cooperativas, eles enfrentam uma história de relações freqüentemente moldada pela dependência dos Estados Unidos em relação a barganhas coercitivas nos temas de comércio e investimento. É com esse pano de fundo histórico que a credibilidade e a confiança são construídas ou perdidas.

A cooperação entre os Estados Unidos e o Brasil trouxe um comércio convergente crescente enquanto os termos eram favoráveis aos interesses comerciais norte-americanos. Durante a maior parte do século

passado, “[a]mizade e cooperação com os Estados Unidos se tornaram meios de alcançar os objetivos brasileiros de política externa” (Weis, 1993:8). Entretanto, quando o Brasil demonstrou claras vantagens comparativas em relação aos produtores norte-americanos no mercado dos Estados Unidos, ou quando suas estratégias de desenvolvimento nacional limitaram as oportunidades de mercado e de investimento para as corporações norte-americanas, sucessivos governos, muito freqüente e impetuosamente, adotaram táticas coercitivas de barganha para obter concessões do Brasil.

Talbot (1997) documenta o desenvolvimento da indústria de café instantâneo e a tensão que este gerou entre os Estados Unidos e o Brasil durante os anos 1960. Como maior produtor e exportador mundial de grãos verdes de café, o Brasil tentou promover sua estratégia de Industrialização por Substituição de Importação (ISI) por meio da promoção das vendas de seus produtos industrializados como insumos para outras indústrias locais em vez de destiná-los à exportação*. Esta estratégia rapidamente criou incentivos econômicos e condições de mercado para as fábricas de café instantâneo no Brasil, para atender tanto o mercado doméstico em crescimento como a exportação.

Por volta de 1969, “o pó de café do Brasil” abrangia 14% do mercado norte-americano em crescimento (*idem*:125). A margem competitiva do Brasil em café instantâneo desafiou a indústria dos Estados Unidos e a empresa General Foods, a maior produtora de café instan-

* No texto original, o autor usa o termo *forward linkage* para explicar a estratégia de ISI adotada. Este termo tem uma expressão equivalente em português pouco usada. De acordo com o dicionário Michaelis, a palavra *linkage* em seu uso técnico em economia significa: “capacidade de uma indústria de induzir a criação de outras. Esta integração desenvolve-se pela interdependência de matérias-primas e bens acabados e semi-acabados. Quando uma indústria adquire insumo de outras, sem importar, o efeito é chamado encadeamento retrógrado (*backward linkage*); quando vende sua produção como insumos para outras indústrias, em vez de exportá-los como produtos acabados, o efeito é denominado encadeamento para a frente (*forward linkage*)” (reprodução do verbete do Dicionário Prático Michaelis, versão eletrônica). [N. da T.].

tâneo para o mercado doméstico e a principal oponente do “pó de café do Brasil”. Em nome da General Foods, o governo norte-americano ameaçou o Brasil com taxas compensatórias, dentro do contexto de renegociação do Acordo Internacional do Café de 1968. Os Estados Unidos alegavam que as exportações de café instantâneo do Brasil refletiam “concorrência desleal”. Em 1971, o Brasil ofereceu um acordo de conciliação que previa o envio de 560 mil sacos de grãos de café verde, isentos de taxas de exportação, todos os anos, para os produtores norte-americanos de café instantâneo (Odell, 1980:224).

Ao longo dos anos 1970, os Estados Unidos continuaram sua campanha de restrições às importações brasileiras, por intermédio de sanções de comércio com finalidade punitiva. Em 1972, Washington impôs taxas *antidumping* sobre o lingote de ferro fundido brasileiro e ameaçou agir contra o vinil, assentos de veículos e álcool metílico (*idem*). Em 1974, os Estados Unidos impuseram taxas de compensação sobre calçados, seguidas, um ano depois, por taxas sobre bolsas e óleo de mamona, e, ainda, ameaças contra o óleo de soja. O Congresso norte-americano regulamentou cotas de importação para uma série de produtos especiais de aço. A campanha prosseguiu em 1976, determinando taxas sobre tesouras e fio de algodão brasileiro. Ao longo desta década, os Estados Unidos enfatizaram seus métodos de barganha coercitiva para regular as disputas comerciais com o Brasil.

Em 1985, o presidente Ronald Reagan expandiu a aplicação de sanções comerciais para alavancar os mercados de exportação e as oportunidades de investimento para os produtores da América do Norte. Em 7 de setembro, dia da Independência do Brasil, o presidente republicano Reagan anunciou medidas de retaliação contra a política brasileira de reserva de mercado para produtores domésticos de máquinas e programas de computadores. O anúncio de Reagan, calculado para fomentar as campanhas de médio prazo de seu partido no Congresso, foi o mesmo que declarar guerra econômica contra a estraté-

gia de desenvolvimento do Brasil. A lei brasileira de reserva de mercado não era abrangente em seus limites. Ela protegia os empreendimentos nacionais emergentes e as subsidiárias estrangeiras, incluindo a IBM, originária dos Estados Unidos, de uma lista seleta de importações, permitindo a entrada considerável de bens manufaturados da indústria de computadores norte-americana. De fato, a exportação de computadores fabricados nos Estados Unidos para o Brasil cresceu 146% de 1979 até 1985, alcançando US\$ 280 milhões (Evans, 1989:215). O mercado brasileiro, o mais rápido em crescimento e o oitavo maior do mundo durante esse período, ainda mantinha oportunidades abundantes para os produtores norte-americanos que não tinham subsidiárias ou para empreendimentos conjuntos localizados no Brasil. No entanto, a mudança do equilíbrio de comércio em favor do Brasil e a preocupação crescente da administração norte-americana com a notória redução da força de trabalho industrial instigaram o presidente Reagan a tomar uma posição pública para esvaziar a pressão doméstica que antecedeu as eleições do Congresso em 1986. Este é um caso emblemático dos esforços unilaterais e frequentemente coercivos para preservar e expandir mercados exportadores e se defender da “industrialização ofensiva” do Brasil. Mais especificamente, o caso ilustra a inclinação norte-americana para a barganha coercitiva, alimentada por interesses comerciais particulares e moldada no calor da disputa eleitoral.

Os Estados Unidos continuam a seguir a “terceira trilha” de política comercial, aplicando medidas punitivas para regular importantes temas de comércio com o Brasil. Atualmente, impostos de compensação e *antidumping* estão em prática contra inúmeras importações brasileiras, inclusive uma série de produtos de aço, ferro e metal, assim como concentrado de suco de laranja e etanol. A preferência dos Estados Unidos por uma abordagem “agressiva e unilateral” (Zeng, 2002) para resolver disputas de comércio consegue as concessões exatas do Brasil, mas enfraquece os esforços políticos mais amplos

para desenvolver uma parceria estratégica com o segundo maior país das Américas (Council on Foreign Relations, 2001). Hakim (2004:117) alega que: “O comércio poderia ser o aspecto ‘ou vai ou racha’ por ser muito central na visão dos Estados Unidos sobre sua relação a longo prazo com a América Latina e o resto do mundo, além de ser extremamente importante para o futuro econômico do Brasil”.

Como poderia um interesse comercial tão modesto, como aquele dos produtores de laranja e de cana-de-açúcar da Flórida, empurrar as alavancas coercitivas da política comercial dos Estados Unidos com tanto empenho, restringir as relações econômicas com o Brasil e ajudar a descarrilar a ALCA?

INTERESSES FACCIÓNAIS DE NÍVEL II

Os Estados Unidos estão abarrotados de conflitos faccionais, compostos a partir de uma matriz complexa de interesses econômicos e políticos. Produtores agrícolas querem subsídios contínuos e proteção contra importações mais baratas; trabalhadores e sindicatos querem proteção contra mão-de-obra barata e fontes externas de fornecimento; a Microsoft quer garantir os direitos de propriedade intelectual; e exportadores e investidores querem mercados abertos, oportunidades e estabilidade econômica no exterior. Essa colagem nacional de conflitos faccionais não desencoraja o presidente dos Estados Unidos, nem os responsáveis por desenhar políticas, nem as autoridades, de aclamar os benefícios do livre comércio e apontar o papel de liderança dos Estados Unidos (Destler, 2005). No entanto, os interesses dos setores da laranja e da cana-de-açúcar da Flórida testam esse apoio, fornecendo assim uma oportunidade única para se examinar as arestas mais agudas da política comercial dos Estados Unidos com o Brasil.

Putnam (1988) explica que o conjunto de ganhos de um agente de barganha é largamente determinado pela distribuição de poder dentro do eleitorado doméstico, pela articulação de preferências e pela composição de coalizões. Conflitos menos faccionais aumentam o alcance do conjunto de ganhos, as probabilidades de alcançar um ajuste de Nível I e a possibilidade de ratificação pelo Nível II. O conflito faccional acirrado sobre interesses divergentes encolhe o conjunto de ganhos pela diminuição dos custos do fracasso em se alcançar um acordo. Isto é, um não-acordo e a manutenção do *status quo* são melhores do que um acordo custoso. Putnam afirma que as negociações de comércio atacam um grande interesse e apresentam um índice de abstenção muito baixo, elevando a possibilidade de conflitos e diminuindo a indiferença. Sob condições como essas, os negociadores de Nível I valem-se de “toma-lá-dá-cá” e “pagamentos paralelos” para reestruturar o interesse faccional e chegar a um acordo de Nível I ratificável³.

O conflito faccional que surge de interesses econômicos e da organização política da laranja e da cana-de-açúcar da Flórida coloca obstáculos formidáveis para a barganha de Nível I, pelo estreitamento do conjunto de ganhos dos Estados Unidos e pelo incremento das possibilidades de deserção do entusiástico, porém fortemente restringido, Executivo norte-americano. Além disso, a organização política desses interesses serve em grande medida para definir resultados eleitorais incertos para a presidência e o Congresso, representando ameaças diretas sobre a credibilidade do Executivo dos Estados Unidos na mesa de barganhas de Nível I com o Brasil.

Os Interesses da Indústria da Laranja e da Cana-de-açúcar da Flórida

As indústrias da laranja e da cana-de-açúcar da Flórida buscam proteção contra a competição internacional e têm sido extremamente

bem-sucedidas na obtenção de um tratamento favorável do Congresso e do Executivo norte-americanos. No entanto, em uma era de acordos de livre comércio (ALCs), ambas as indústrias ficam cada vez mais ameaçadas por importações mais baratas, principalmente as brasileiras. O jornal local percebeu a crescente ansiedade dos plantadores de laranja em relação à proposta de livre comércio com o Brasil em uma reunião com os negociadores norte-americanos em 2002:

“Os representantes oficiais dos cítricos da Flórida não mediram palavras para discutir com o chefe do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, Robert Zoellick, a respeito da ameaça de perderem a tarifa de importação do suco brasileiro nas conversações de livre comércio que estavam por vir. ‘O encontro de hoje é o mais importante que a indústria dos cítricos jamais teve’, disse Bob Crawford, diretor executivo do Departamento de Cítricos da Flórida, em um encontro numa manhã de segunda-feira com Zoellick e cerca de outros 25 representantes agrícolas de estado. ‘Nos tornamos reféns do Brasil ao eliminar essa tarifa’” (The Ledger, 2002).

A despeito das preocupações, é difícil afirmar que as indústrias de cítricos ou de cana-de-açúcar são vitais para os Estados Unidos. Wernick (2004) está cansado de conhecer os efeitos da liberalização do comércio para a agricultura da Flórida, mas conclui que o Estado pode ser o maior beneficiário do livre comércio com a América Latina e o Brasil. Enquanto a agricultura norte-americana cria um excedente suficiente para a exportação, nem as laranjas nem o açúcar da Flórida constituem uma porção significativa de tais exportações. Ambas as indústrias servem mercados domésticos difusos, cujos consumidores raramente percebem os custos adicionais dos subsídios de preços e medidas de proteção para reduzir ou eliminar as importações mais baratas. Sob condições de competição de mercado, o suco de laranja concentrado brasileiro e o açúcar refinado poderiam tomar o lugar ou forçar a reestruturação da maior parte da produção norte-americana, sem maiores prejuízos para a economia dos Estados Unidos.

Produtos agrícolas representavam apenas 1,4% do produto nacional bruto (PNB) norte-americano em 2001, e a agricultura da Flórida contribuía com 1,6% do produto do estado no mesmo ano (U.S.A., 2005b). O índice de emprego na agricultura seguia a mesma proporção. O emprego da mão-de-obra rural nacional absorvia somente 2,2% da força de trabalho civil acima de 16 anos em 2001 (U.S.A., 2005a). Em 1990, a agricultura, a silvicultura e a pesca da Flórida, combinadas, empregavam 2,88% da força de trabalho do estado (Hodges e Mulkey, 2005). Em 2000, essas categorias, juntamente com a mineração, empregavam somente 1,3% (U.S.A., 2005a). Certamente, a queda do índice de ocupação da força de trabalho na agricultura na Flórida traria privações para milhares de trabalhadores, muitos dos quais imigrantes que trabalham por salários mínimos com poucas proteções legais. No entanto, tais privações não podem ser entendidas como se representassem um desafio intransponível à expansão das relações comerciais com o Brasil. Elas podem ser retificadas por intermédio de “pagamentos paralelos” e políticas compensatórias, como Assistência de Ajuste de Comércio (AAC – Trade Adjustment Assistance/TAA), que serve para reestruturar o mercado de trabalho afetado e diminuir o impacto das causas externas à liberalização do comércio⁴. Em resumo, os negócios do suco de laranja e da cana-de-açúcar não são suficientemente importantes em termos de valor agregado para a economia, ou como fontes de emprego, para dissuadir os Estados Unidos de promoverem a liberalização do comércio agrícola com o Brasil.

As laranjas da Flórida não são importantes para a saúde econômica dos Estados Unidos. Até o momento, a indústria não gerou uma porção mensurável do produto doméstico e do emprego no estado. A produção de cítricos abastece quase 80% do mercado norte-americano (IFAS, 2001:1) e sua maior parte é destinada ao concentrado de suco de laranja congelado e seu excesso serve aos mercados especializados de cítricos, como os de *grapefruits*, tangerinas e outros. O

Institute of Food and Agricultural Sciences (IFAS) da Universidade da Flórida estimou o impacto econômico da indústria de cítricos no estado em US\$ 9,13 bilhões, com US\$ 4,18 bilhões de valor agregado, e a criação de 89.700 empregos (*ibidem*).

Cada vez mais as laranjas da Flórida são controladas por um número menor de empreendimentos. A produção de cítricos está concentrada no sul da península do estado e se espalha por aproximadamente 7.676 fazendas (*idem*:2). Existem 108 armazéns de embalagem e 52 fábricas de processamento de cítricos espalhados ao longo da região produtora. A propriedade estrangeira das fábricas de processamento vem crescendo recentemente, incluindo a aquisição dessas fábricas por firmas brasileiras como Sucocítrico Cutrale Ltda., Citrosuco Paulista S.A. e Cinbra-Frutesp. Estes produtores brasileiros adquiriram fábricas de processamento na Flórida com a finalidade de servir a um dos maiores distribuidores do mercado norte-americano, “Minute Maid”, da Coca-Cola. Esta integração superficial é instigada pelos esforços para evitar a tarifa punitiva dos Estados Unidos de US\$ 0,299 por libra e a Taxa de Equalização do Departamento de Cítricos do estado da Flórida de US\$ 0,0299 sobre o suco de laranja concentrado importado do Brasil (Muraro e Spreen, 2003). Pela crescente concentração de propriedade e, em parte, por intermédio da integração com os produtores brasileiros, cada vez mais um número menor de empreendimentos controla a indústria de suco de laranja concentrado dos Estados Unidos, onde os plantadores dependem da proteção do governo para obter lucro.

A cana-de-açúcar da Flórida não fortifica a saúde da economia norte-americana, mas contribui para a economia do estado. Essa contribuição se expandiu com o embargo imposto às importações de açúcar de Cuba em 1961. Antes deste, somente 20 mil hectares eram destinados à cana-de-açúcar. Durante a safra de 2000-2001, foram cultivados 184.030 hectares, concentrados principalmente no Condado de Palm Beach (IFAS, 2004). Hoje, a Flórida é o maior produtor de

açúcar dos Estados Unidos, contribuindo com aproximadamente 22% do total da produção nacional de açúcar (*idem*).

De acordo com Robert Coker, vice-presidente da United States Sugar Corporation e porta-voz da indústria açucareira, a cana-de-açúcar da Flórida emprega direta e indiretamente 25 mil trabalhadores que produzem um impacto de US\$ 3,1 bilhões na economia do estado (U.S.A., 2003). De fato, a maior parte do negócio de açúcar da Flórida, independentemente do número de plantadores e trabalhadores, é controlada pela United States Sugar Corporation (que também detém interesses significativos na laranja do estado por intermédio da Southern Garden Citrus) e pela Flo-Sun, da família cubano-americana Fanjul.

A Flórida, a United States Sugar Corporation e a Flo-Sun beneficiaram-se enormemente do programa do açúcar do governo federal, que protege produtores domésticos da competição internacional. O “Farm Bill” de 2002 dá poderes ao Departamento de Agricultura para continuar a proteger os produtores de açúcar, garantindo taxas de empréstimos que viabilizem um retorno lucrativo ao investimento e limitando as importações de açúcar às obrigações internacionais de 1.532 toneladas, tanto pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (The General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) como pelo Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – NAFTA) (Tsigas e Boughner, 2003). Essas medidas permitem aos produtores domésticos suprir 70% ou mais do consumo nacional. Dessa forma, Orden (2003:10) conclui que o programa do açúcar dos Estados Unidos “continua a ser administrado com restrições apertadas às importações, o que coloca o Farm Bill firmemente contra a liberalização do comércio”.

Os produtores brasileiros perdem duas vezes com o sistema protecionista dos Estados Unidos. O Brasil é o produtor mundial de açúcar mais eficiente, suprimindo 25% do total das exportações mundiais. Ele

também é o maior e mais eficiente produtor de etanol, um combustível renovável e subproduto do refino da cana-de-açúcar. Contudo, a política norte-americana é fortemente restritiva ao acesso a essas *commodities* brasileiras. A Cota de Tarifa (Tariff Rate Quota – TRQ)⁵ do governo dos EUA para a importação de açúcar brasileiro permite a entrada de menos de 2% do excesso da produção (depois do consumo doméstico) no mercado norte-americano sem taxas punitivas – calculadas por Orden (*idem*:Quadro 9:1). Apesar de o “Brasil [ter] o potencial para suprir o mercado inteiro dos Estados Unidos” (Tsigas e Boughner, 2003:5), ele está efetivamente trancado fora do maior e mais adorado mercado do mundo.

O etanol brasileiro sofre um destino semelhante, apesar do crescente mercado para esse combustível renovável na América do Norte. A produção de etanol dos Estados Unidos está amplamente concentrada entre os principais processadores de milho, tais como a Archer Daniels Midland (ADM), que manufatura o adoçante de milho e o etanol. Estes produtores não somente se beneficiam do programa do açúcar e dos altos preços, como também estão protegidos por uma taxa de importação de US\$ 0,54/galão do etanol brasileiro. A aprovação do *Energy Bill* (“Lei da Energia”) de 2005 assegura que o mercado norte-americano de etanol vai continuar a se expandir por intermédio de contínuos subsídios aos fazendeiros de milho e a regular mais amplamente as misturas de etanol (aditivos de energia renovável) para limitar as emissões de gases que provocam o efeito estufa. O “Energy Bill” de 2005 continua uma política de longo prazo para incrementar o valor do milho, por meio de subsídios para a produção de etanol e das tarifas punitivas para limitar consideravelmente as importações brasileiras (Langevin, 2005a). O Brasil e os Estados Unidos são os maiores produtores e consumidores de etanol para combustível. No entanto, a proteção que os Estados Unidos dão aos produtores domésticos de açúcar e milho preclui o tipo de sinergia internacional requerida para se estabelecer padrões, desenvolver infra-es-

trutura e deixar crescer um mercado global para um dos mais promissores combustíveis renováveis.

Em um mundo perfeitamente protegido, os plantadores de cana-de-açúcar da Flórida preferem o *status quo*. Em 2005, o “Energy Bill” e a ratificação do Congresso ao Acordo de Livre Comércio da América Central–República Dominicana (ALCAC–RD) forneceram um momento único para se considerar as alternativas e a possível reestruturação da indústria doméstica do açúcar. Os produtores de açúcar dos Estados Unidos e refinadores de etanol à base de milho opuseram-se ao ALCAC–RD, principalmente para não estabelecer um precedente de abertura para o mercado doméstico de açúcar e limitar as importações de etanol brasileiro processado pelas refinarias da América Central e do Caribe. No centro do debate a respeito das políticas de energia e da ratificação do ALCAC, os plantadores de cana-de-açúcar asseguraram um modesto subsídio de US\$ 15 milhões para pesquisa e desenvolvimento da exploração da produção futura de etanol. Por enquanto, os esforços continuam focados na prevenção às importações brasileiras de açúcar e etanol.

As Contribuições Políticas da Laranja e da Cana-de-açúcar

Indústrias como as dos cítricos e do açúcar, que contam com ativos fixos (terra) e proteção de mercado, normalmente demonstram uma capacidade notável para articular seus interesses, liderar coalizões e assegurar a lealdade das autoridades eleitas (Avery, 1998; Baldwin e Magee, 2000). Com a aprovação da Autoridade para a Promoção do Comércio em 2002 e os esforços subseqüentes do presidente Bush para levar adiante a sua “liberalização competitiva” e garantir um NAFTA com modelo ALCA, os interesses dos setores da laranja e da cana-de-açúcar da Flórida duplicaram seus esforços para influenciar a política comercial dos Estados Unidos a protelar a competição brasileira.

As indústrias de cítricos e de cana-de-açúcar da Flórida buscavam influenciar o Congresso por meio de sucessivos desafios legislativos depois da ratificação do NAFTA em 1993 e sob a ameaça da expansão do livre comércio das *commodities* agrícolas. Ambas as indústrias fizeram contribuições desproporcionalmente gordas para candidatos federais nas eleições intermediárias do Congresso em 1998 e 2002, assim como nas eleições gerais e para presidente em 2000 e 2004. As indústrias opuseram-se às negociações de autoridade *fast track* para os presidentes Clinton em 1998 e George W. Bush em 2002, mas batalharam e ganharam uma legislação favorável por meio do “Farm Bill” de 2002. Os plantadores de laranja da Flórida convenceram a Comissão de Comércio Internacional em 1999 e, outra vez, em 2005, a renovar as taxas alfandegárias de compensação contra o concentrado de suco de laranja do Brasil. Além disso, a indústria de açúcar opôs-se estridentemente às negociações da administração Bush do ALCAC–RD e sua ratificação em 2005, não atingindo o objetivo por um voto na Câmara dos Deputados⁶.

Além de tudo, os interesses agrícolas dos Estados Unidos ficam entre o oitavo e o décimo lugares no total de contribuições para a campanha federal, entre quarenta setores da economia norte-americana, especificados na base de dados das contribuições das eleições federais desenvolvida pelo Centro de Política Responsiva. Dentro deste setor, as contribuições dos produtores de cítricos e de cana-de-açúcar são notáveis. O Quadro 1 revela as contribuições agregadas feitas pelos Comitês de Ação Política (CAPs) de quatro dos maiores empreendimentos de cítricos da Flórida para as eleições de 1998 a 2002. Durante os três ciclos de eleições reportados no Quadro 1, esses empreendimentos se colocaram entre os vinte primeiros dentro do subsetor de frutas e vegetais. A empresa A. Duda and Sons alcançou uma posição entre os vinte primeiros em todos os três ciclos eleitorais reportados: 13^o em 2002 e 11^o, tanto em 2000 como em 1998. A Florida Citrus Mutual também conseguiu uma posição proeminente nos três ciclos, chegando ao 6^o lugar em 2002. A Associação de Frutas e Vegetais da

Flórida atingiu o 18^o lugar em 2002 e 16^o em 1998. Por fim, a Lykes Brothers alcançou o 20^o lugar em 2002. Além disso, a Southern Gardens Citrus, a plantadora de laranja subsidiária da United States Sugar Corporation alcançou o 7^o lugar em 1998 com US\$ 50.250 em contribuições para os candidatos republicanos (Center for Responsive Politics).

Quadro 1

Produtores de Cítricos da Flórida, Posição no Subsetor de Frutas e Vegetais, e Contribuições para Campanha Federal

	A. Duda & Sons	Florida Citrus Mutual	Associação de Frutas e Vegetais da Flórida	Lykes Brothers
2002	13	6	18	20
Posição no Setor de Frutas e Vegetais				
2002 Contribuições	US\$ 25.550	US\$ 57.700	US\$ 14.968	US\$ 12.950
Distribuição por Partido	(D) 23% (R) 77%	(D) 61% (R) 39%	(D) 30% (R) 70%	(D) 54% (R) 36%
2000	11	13	Não aparece no ranking	Não aparece no ranking
Posição no Setor de Frutas e Vegetais				
2000 Contribuições	US\$ 44.250	US\$ 36.600	US\$ 17.500	US\$ 5.000
Distribuição por Partido	(D) 10% (R) 90%	(D) 36% (R) 64%	(D) 29% (R) 71%	(D) 40% (R) 60%
1998 Posição no Setor de Frutas e Vegetais	11	10	16	Não aparece no ranking
1998 Contribuições	US\$ 36.250	US\$ 42.550	US\$ 21.750	US\$ 2.000
Distribuição por Partido	(D) 34% (R) 66%	(D) 76% (R) 24%	(D) 32% (R) 68%	(D) 100%

Fonte: Center for Responsive Politics
(D) – Partido Democrata / (R) – Partido Republicano

A contribuição da indústria de cítricos da Flórida para a campanha para cargos federais foi particularmente generosa durante as eleições intermediárias do Congresso em 1998 e 2002, quando a legislação da autoridade *fast track* para o comércio foi marcada por debate e votos.

Durante o ciclo de 1998, cinco desses empreendimentos ocuparam um lugar entre os vinte primeiros contribuintes do setor de frutas e vegetais. Em 2002, quatro se posicionaram entre os vinte primeiros. Durante esse ciclo eleitoral crítico, os produtores de cítricos da Flórida fizeram gordas contribuições às campanhas para o Congresso e distribuíram doações tanto para os democratas quanto para os republicanos que prometeram proteger as laranjas da Flórida do livre comércio. Em 2002, como um subsetor com posições proeminentes dos produtores de laranja, o subsetor de frutas e vegetais destinou a maior parte de suas doações para os membros da Câmara dos Deputados que faziam oposição à legislação de *fast track*. Adam Putnam, um membro republicano da Câmara, recebeu US\$ 30.050 (Center for Responsive Politics). Karen Thurman, uma democrata e oponente do livre comércio, recebeu US\$ 25 mil para sua proposta contra o republicano Ginny Brown-Waite⁷ favorável ao livre comércio. Em terceiro lugar, o democrata Boyd Allen, da Flórida, recebeu US\$ 23.370 para se opor ao *fast track* (*idem*). Além disso, o deputado Mark Foley, também da Flórida, ficou em 17^o lugar, com US\$ 14.488 do subsetor de frutas e vegetais (*idem*).

Essas contribuições particularmente generosas tinham como alvo os congressistas da Flórida que também tivessem assento em comitês importantes, com responsabilidade sobre comércio internacional e legislação agrícola. Adam Putnam tem cadeira em um Comitê Agrícola importante na Câmara. Tanto Thurman como Foley têm assento no crítico Comitê de Vias e Meios. Da mesma forma, E. Clay Shaw Jr., membro republicano da Câmara da Flórida e presidente do Subcomitê de Comércio do Comitê de Vias e Meios da Câmara, recebeu contribuições notáveis dos produtores do estado: US\$ 2.500 da “Florida Citrus Mutual”, da Associação de Frutas e Vegetais da Flórida e do “Lykes Brothers” (*idem*). A indústria cítrica da Flórida confia tanto no Comitê de Agricultura como no Comitê de Vias e Meios para assegurar sua proteção contra as importações brasileiras.

O Comitê de Finanças do Senado dos Estados Unidos também desempenha um papel crítico na formação da política de comércio e de ratificação de tratados. O ex-senador democrata Bob Graham tinha uma cadeira no Comitê de Finanças do Senado e concorreu à reeleição em 1998. Ele recebeu contribuições notáveis dos interesses dos produtores de cítricos e de cana-de-açúcar da Flórida durante este ciclo eleitoral, incluindo as contribuições dos produtores A. Duda & Sons, Florida Citrus Mutual, Associação de Frutas e Vegetais da Flórida e Lykes Brothers (*idem*). Graham também aceitou apoio financeiro dos seguintes produtores de açúcar da Flórida: Florida Crystals, Liga da Cana-de-açúcar da Flórida, Cooperativa de Plantadores de Cana-de-açúcar da Flórida e a United States Sugar Corporation, assim como de uma série de outros interesses açucareiros da nação (*idem*). A posição privilegiada do senador Graham no Comitê de Finanças assegurou às indústrias da laranja e da cana-de-açúcar da Flórida a proteção contra as desarticulações da globalização econômica e do avanço da liberalização do comércio.

Os interesses do setor açucareiro dos Estados Unidos exercem influência considerável no Congresso. O Quadro 2 demonstra a extensão da influência do açúcar nas campanhas de contribuições dos CAPs para os candidatos a cargos federais. As doações dos três mais importantes contribuintes do setor açucareiro são demonstradas neste quadro. Flo-Sun e a United States Sugar Corporation são baseadas na Flórida. A American Crystal, sediada em Minnesota, onde produz beterraba para ser processada, goza dos mesmos subsídios de preços e proteção que os produtores de açúcar da Flórida e trabalha junto com outros produtores nacionais para renovar o programa do açúcar dos Estados Unidos, protegendo a indústria de importações mais baratas. Por esta razão, está incluída na análise que demonstra a influência considerável da indústria como uma coalizão política.

Em 2002, a Flo-Sun ocupou a 9ª posição e a American Crystal a 15ª dentre toda a população de contribuintes no setor agrícola. Em 2000, elas ocuparam a 5ª e a 13ª posições, respectivamente. Em 1998, ocu-

Será que as Laranjas e a Cana-de-Açúcar da Flórida azedam o Livre Comércio?...

param o 16^o e o 12^o lugares, respectivamente, enquanto a United States Sugar Corporation ocupava o 13^o lugar nas contribuições da agricultura para os cargos federais. Esses grandes produtores de açúcar norte-americanos doaram tanto para os democratas como para os republicanos. Durante os ciclos eleitorais intermediários, a indústria dos cítricos reuniu contribuições de aproximadamente US\$ 1,5 milhão para 1998 e mais de US\$ 1,5 milhão em 2002. Durante as acaloradas eleições gerais para presidente e para o Congresso em 2000, a Flo-Sun, a American Crystal e a United States Sugar Corporation, juntas, deram mais de US\$ 2 milhões em contribuições. Além disso, os produtores de açúcar deram US\$ 2.835.339 em 1998, US\$ 3.395.714 em 2000 e US\$ 3.141.254 em 2002 (*idem*).

Quadro 2

Maiores Produtores de Açúcar dos EUA, Posição no Setor Agrícola e Contribuições para Campanha Federal

	Flo-Sun	American Crystal	United States Sugar Corporation
2002 Posição no Setor Agrícola	9	15	Não aparece no ranking
2002 Contribuições	US\$ 766.031	US\$ 536.761	US\$ 250.778
Distribuição por Partido	(D) 69% (R) 31%	(D) 58% (R) 42%	(D) 52% (R) 48%
2000 Posição no Setor Agrícola	5	13	Não aparece no ranking
2000 Contribuições	US\$ 1.013.600	US\$ 673.720	US\$ 386.539
Distribuição por Partido	(D) 58% (R) 42%	(D) 56% (R) 44%	(D) 29% (R) 71%
1998 Posição no Setor Agrícola	16	12	13
1998 Contribuições	US\$ 423.740	US\$ 514.000	US\$ 500.380
Distribuição por Partido	(D) 59% (R) 41%	(D) 62% (R) 38%	(D) 42% (R) 58%

Fonte: Center for Responsive Politics.

(D) – Partido Democrata / (R) – Partido Republicano

Em 2002, os membros da Câmara Mark Foley e Karen Thurman, que fazem parte do Comitê de Vias e Meios, e Adam Putnam, que integra o Comitê da Agricultura, fizeram a lista dos vinte principais receptores. Juntos, estes três membros da Câmara aceitaram US\$ 94.217 dos interesses açucareiros (*idem*). De fato, durante as eleições intermediárias de 2002, enquanto o *fast track* se movia para dentro da Câmara e do Senado e o presidente Bush empurrava para frente o seu modelo para a ALCA, os produtores de açúcar dos Estados Unidos davam contribuições para 267 membros da Câmara e 44 senadores (*idem*). As contribuições para a Câmara chegaram a uma média de US\$ 5.378 e as para o Senado a US\$ 12.159 (*idem*). Entre os beneficiários estava o membro da Câmara William Jefferson, um democrata do estado da Louisiana, produtor de cana-de-açúcar, que divide a presidência do grupo do Brasil com o republicano Phil English, da Pensilvânia, que, por sua vez, também é responsável pelo grupo do aço (*idem*)⁸. Embora as contribuições dos interesses açucareiros para o Congresso não pudessem evitar a aprovação da Autoridade para Promoção do Comércio em 2002 ou o ALCAC-RD em 2005, elas garantiram que o mercado doméstico protegido dos produtores de açúcar continuaria fechado para as importações do maior e mais eficiente produtor do mundo, o Brasil.

Os empreendimentos de cítricos e de cana-de-açúcar da Flórida também desempenharam um papel importante no financiamento das campanhas presidenciais dos Estados Unidos, fazendo sinal para o estado, a nação e o mundo de suas preferências nas negociações de acordos de comércio. O Quadro 3 mostra a distribuição de contribuições de campanha de dois subsetores agrícolas, de frutas e vegetais e de açúcar, nas eleições de 1992, 1996, 2000 e 2004 e revela a indiscutível preferência por candidatos presidenciais republicanos. Os dois subsetores favoreceram os republicanos sobre os democratas por amplas margens. Em 1992, o presidente George Bush ganhou aproximadamente US\$ 96 mil dos dois subsetores, enquanto o seu rival, o

Será que as Laranjas e a Cana-de-Açúcar da Flórida azedam o Livre Comércio?...

democrata Bill Clinton, recebeu menos de US\$ 20 mil. Em 1996, a arrecadação de campanha do republicano Bob Dole fez o popular presidente em exercício insuperável em contribuições de campanha, com US\$ 111.050 contra US\$ 12.500 para a campanha de Clinton. Durante a mais recente e muito contestada eleição de 2000, George W. Bush armazenou US\$ 159.800 dos interesses em frutas e vegetais e açucareiros, enquanto o democrata Al Gore coletou irrisórios US\$ 20.510. Este modelo se manteve em 2004, a despeito do entusiasmo do presidente Bush pelo livre comércio e a bem-sucedida negociação do ALCAC–RD.

Quadro 3

Contribuições de Frutas/Vegetais e Açúcar para os Candidatos Presidenciais 1992-2004

		Frutas/Vegetais	Açúcar
2004	George W. Bush (R)	US\$ 257.200	US\$ 60.855
	John Kerry (D)	US\$ 21.820	US\$ 18.750
2000	George W. Bush (R)	US\$ 120.850	US\$ 38.950
	Al Gore(D)	US\$ 12.750	US\$ 7.750
1996	Bob Dole (R)	US\$ 62.550	US\$ 48.500
	Bill Clinton (D)	US\$ 4.000	US\$ 8.500
1992	George Bush (R)	US\$ 59.950	US\$ 36.000
	Bill Clinton (D)	US\$ 5.000	US\$ 14.350

Fonte: Center for Responsive Politics.

(D) – Partido Democrata / (R) – Partido Republicano

O presidente Bush, em exercício, praticamente dobrou as contribuições recebidas do subsetor de frutas/vegetais em 2004, ao ganhar US\$ 257.200 em doações, enquanto o democrata John Kerry recebeu somente US\$ 21.820. Bush também juntou mais de US\$ 60 mil vindos da indústria do açúcar, comparáveis aos US\$ 18.750 para Kerry. O ex-senador Bob Graham, que concorreu contra Kerry nas eleições

primárias do Partido Democrata, atraiu US\$ 15.500 dos CAPs da indústria açucareira, mas, ao desistir da competição, seus apoiadores do açúcar rapidamente abandonaram a campanha presidencial dos democratas (*idem*). Tanto em 2000 como em 2004, o republicano George W. Bush foi majoritariamente favorito das indústrias de cítricos e de açúcar da Flórida.

De fato, os principais produtores da Flórida desempenharam um papel estratégico nas campanhas do presidente Bush em 2000 e em 2004. J. Nelson Fairbanks, diretor executivo (CEO) da United States Sugar Corporation, foi um “desbravador” para Bush em 2000, quando ganhou o distintivo de honra depois de juntar mais de US\$ 100 mil em contribuições de campanha (*idem*). Associado ao Fairbanks, Charles W. Evers III também foi um “desbravador” de Bush no trabalho de angariar fundos para a campanha. Ele é dono da Communications Consensus, firma de relações públicas usada tanto pelos interesses cítricos como pelos açucareiros da Flórida (*idem*). O lobista da Flo-Sun, Wayne Berman, também foi um desbravador de Bush em 2000. A campanha de Bush ainda se expandiu em 2004. A Flórida liderou a nação em número de “Vigias”*, título conquistado pelos angariadores de fundos que conseguiram levantar US\$ 200 mil ou mais. O plantador de laranja Emily Duda, da Duda & Sons, uniu-se às fileiras, assim como os líderes da indústria de cana-de-açúcar J. Nelson Fairbanks e Robert Edward Coker, da United States Sugar Corporation, e José “Pepe” Fanjul, dono da Flo-Sun. Charles Evers, representante das duas indústrias, também fez parte da lista de angariadores de fundos para Bush em 2004. Somados, os produtores de laranja e de cana-de-açúcar da Flórida decididamente desempenharam um papel-chave no financiamento das duas campanhas presidenciais de George W. Bush.

* O termo usado originalmente foi “Rangers” que pode ser, além de vigia, guarda-florestal, soldado, policial [N. da T].

Será que as Laranjas e a Cana-de-Açúcar da Flórida azedam o Livre Comércio?...

Durante uma era de negociações de livre comércio para o ALCAC–RD, a ALCA e a Rodada de Doha das deliberações na Organização Mundial do Comércio (OMC), os produtores de laranja e cana-de-açúcar da Flórida adoçaram suas relações com o Congresso, especialmente com aqueles membros que tinham assento nos comitês de agricultura e de comércio internacional. Além disso, eles apostaram pesado nos candidatos presidenciais republicanos, apesar da considerável incerteza eleitoral. Juntos ou separados, a influência política dos produtores de laranja e de cana-de-açúcar da Flórida é extraordinária: suplanta de longe suas modestas contribuições para a economia norte-americana e supera as preferências de livre comércio das indústrias de exportação modernas, de alto valor agregado, representadas por associações de comércio, tais como a Coalizão das Indústrias de Serviços e o Conselho de Negócios Brasil–Estados Unidos. Mesmo considerando-se as robustas contribuições de campanha, pergunta-se: como interesses faccionais tão modestos, de valor agregado tão baixo, poderiam amarrar as relações Brasil-Estados Unidos no contexto da ALCA e das deliberações de Doha?

NÍVEL II: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

De acordo com Putnam, o tamanho do conjunto de ganhos também depende das instituições políticas que delineiam o processo de ratificação. Por causa da dificuldade de ratificar tratados de comércio no Senado dos Estados Unidos, com a regra de dois terços prescrita constitucionalmente, o Congresso decretou o Ato de Expansão do Comércio de 1974 para espalhar o conjunto de ganhos relacionados com políticas de comércio, por meio da criação de comitês para “[...] aprimorar a comunicação entre os negociadores de Nível I e seus componentes de Nível II, cooptando efetivamente os grupos de inte-

resse ao expô-los diretamente às implicações de suas demandas” (Putnam, 1988:448).

Essa etapa incluía também o desenvolvimento do voto “para cima ou para baixo”, tanto no Senado como na Câmara, para os tratados de comércio conhecidos como autoridade *fast track* de negociação. Esta autoridade efetivamente elimina esforços para emendar os acordos que se seguem a ajustes de Nível I. Com poderes como esses, entende-se que o Executivo exerce uma autonomia maior em relação aos interesses faccionais e goza de conjuntos de ganhos mais amplos.

A renovação dessa autoridade cria uma conjuntura crítica para a formulação de preferências dos componentes, para o exercício do poder e para a participação nos esforços de *lobby* das coalizões. Em particular, esses momentos estimulam aqueles que se opõem à liberalização do comércio e preferem o *status quo*. A derrota desses interesses e a obtenção da autoridade *fast track* podem colocar de lado aqueles que estão a favor do *status quo*. No entanto, as eleições presidenciais dos Estados Unidos podem se permitir uma segunda chance para dirigir o Executivo para longe da liberalização do comércio diante da hipótese de resultado incerto. Sob tal condição, os interesses faccionais do *status quo* arraigados no “campo de batalha” ou em um estado “oscilante” podem fazer ou arrebentar uma eleição presidencial. No caso dos produtores de laranja e de cana-de-açúcar da Flórida, o resultado incerto das eleições presidenciais em 2000 e 2004 serviu para ampliar a extraordinária influência política, precisamente porque seus interesses estavam sob considerável ameaça. A dependência de George W. Bush do apoio político desses interesses faccionais o impedia de abrir mão de uma coalizão vencedora, tanto em 2000 como em 2004, até mesmo a despeito da popularidade de seu irmão Jeb, que estava no comando como governador da Flórida nas duas eleições, reduzindo efetivamente tanto o conjunto de ganhos como a autonomia do Executivo dos Estados Unidos. Em vez de reestruturar e cooptar essas indústrias, o Colégio Eleitoral deu poderes a elas.

O Colégio Eleitoral

O presidente dos Estados Unidos é eleito indiretamente por um Colégio Eleitoral composto por 538 votos, dos quais o candidato vencedor precisa obter uma maioria de 270 votos. Cada estado tem direito a uma participação no Colégio Eleitoral equivalente ao seu respectivo número de senadores e deputados. A cada censo, a alocação de deputados na Câmara para cada estado é ajustada de acordo com a mudança demográfica, algumas vezes alterando o número de votos por estado. Desde 1976, a participação da Flórida no Colégio Eleitoral cresceu substancialmente, de 17 para 27 na competição de 2004. O tamanho crescente da participação desta no Colégio Eleitoral colaborou para a incerteza do resultado tanto em 2000 como em 2004, produzindo, pelo desenho constitucional, resultados não intencionais.

O propósito dos autores da Constituição dos Estados Unidos em 1787 foi criar uma instituição que elege um chefe do Executivo forte, capaz de governar efetivamente sob o sistema descentralizado do federalismo⁹. De acordo com Judith Best, o Colégio Eleitoral “produz o vencedor certo, e o vencedor certo é o candidato que pode governar este vasto país porque construiu uma ampla coalizão federal nacional, uma vez que é capaz de ganhar o voto popular em estados suficientes” (CQ Researcher, 2000:23).

Walter Berns (1992) alega que o Colégio Eleitoral produz resultados definitivos ao amplificar o voto popular. Por essas razões, o candidato vencedor, necessariamente, responde aos assuntos locais e estaduais, uma vez que costura sua coalizão entre cinquenta estados e o Distrito de Columbia. Os candidatos que ganham ampla maioria no Colégio Eleitoral são mais fortes, possivelmente mais autônomos dos interesses locais e estaduais que contribuíram para suas vitórias no nível estadual.

Por exemplo, conforme o Quadro 4 indica, o presidente Reagan foi reeleito em 1984 com uma margem de 512 votos no Colégio Eleito-

ral, o que lhe concedeu o mandato para um segundo período. Sua campanha combinou interesses locais e estaduais ao longo de toda a nação, incluindo uma vitoriosa campanha na Flórida, mas nenhum conjunto local de interesses foi essencial para a vitória de Reagan. Este caso se apresenta em contraste agudo com a eleição de George W. Bush em 2000 e 2004, quando os votos da Flórida no Colégio Eleitoral foram necessários para a vitória tanto sobre Al Gore como sobre John Kerry.

A despeito do desenho constitucional, o Colégio Eleitoral nem sempre produz um vencedor claro e um mandato presidencial. Ao longo da história desta instituição, muitas eleições foram decididas por uma pequena margem de vitória e, algumas vezes, sem a maioria suficiente. Os presidentes eleitos não ganharam o voto popular em 1824, 1876, 1888 e 2000 (CQ Researcher, 2000:11). A instituição também não criou uma maioria vencedora em 1800, 1824 e 1876, quando foi criada dentro da Câmara dos Deputados uma comissão especialmente para presidir a seleção. Todas essas eleições ocorreram em condições de alta incerteza eleitoral, sem maioria, ou com margens de vitória muito estreitas. Sob tais condições, o Colégio Eleitoral pode ampliar significativamente os interesses faccionais ligados a um campo de batalha estadual muito além da proporção de sua importância econômica nacional.

Nas recentes eleições presidenciais dos Estados Unidos, a Flórida vem sendo frequentemente identificada por estrategistas de campanha e observadores informados como o estado campo de batalha ou estado balanço. De acordo com Shaw (1999), ela era vista tanto pelos estrategistas democratas como pelos republicanos como estado base republicano em 1988. No entanto, no que diz respeito a 1992 e 1996, o sistema de classificação de Shaw levou-o a calcular o estado como republicano “marginal” com menos certeza de vitória. Cada vez mais o resultado das eleições da Flórida é incerto e tanto os indicados republicanos como os democratas gastam consideráveis quantias de

Será que as Laranjas e a Cana-de-Açúcar da Flórida azedam o Livre Comércio?...

tempo e dinheiro para ganhar as eleições populares e assegurar os votos do estado no Colégio Eleitoral.

Quadro 4

O Papel da Flórida no Colégio Eleitoral, 1976-2004

Ano	Votos da Flórida no Colégio Eleitoral	Vencedor na Flórida	Perdedor na Flórida	Margem de Vitória no Colégio Eleitoral
2004	27	George W. Bush (R)	John Kerry (D)	34 George W. Bush
2000	25	George W. Bush (R)*	Albert Gore (D)	4* George W. Bush
1996	25	William Clinton (D)	Robert Dole (R)	220 Clinton
1992	25	George Bush (R)	William Clinton (D)	202 Clinton
1988	21	George Bush (R)	Michael Dukakis (D)	325 George Bush
1984	21	Ronald Reagan (R)	Walter Mondale (D)	512 Reagan
1980	17	Ronald Reagan (R)	Jimmy Carter (D)	440 Reagan
1976	17	Jimmy Carter (D)	Gerald Ford (R)	57 Carter

Fonte: U.S.A. – United States National Archive and Record Administration (2006).

(D) – Partido Democrata / (R) – Partido Republicano

* A margem reflete o total de 271 votos de George W. Bush, um a mais que a maioria de Albert Gore.

Conforme demonstrado no Quadro 4, em 1976 Jimmy Carter superou o presidente em exercício, Gerald Ford, por 57 votos no Colégio Eleitoral, 17 dos quais vindos da Flórida. Em 1992, o presidente em exercício George Bush ganhou os 25 votos da Flórida, mas perdeu tanto no voto popular como no Colégio Eleitoral para Bill Clinton. Em 2000, a Flórida desempenhou um papel de destruidor ao definir a margem de vitória de George W. Bush no meio de uma grande incerteza eleitoral e de uma calorosamente contestada e questionada contagem de votos. Em 2004, o presidente Bush prevaleceu em outra

disputa acirrada na Flórida, requerendo todos os 27 votos do Colégio Eleitoral para reassumir a presidência. Atualmente, a Flórida é um campo de batalha fundamental.

A Flórida como um Estado Campo de Batalha

Em 2000, a Flórida tornou-se um estado campo de batalha proeminente, onde os dois candidatos, George W. Bush e Al Gore, gastaram tempo e recursos consideráveis para ganhar o voto popular e os 25 votos do Colégio Eleitoral do estado. Bush venceu a votação do estado por meros 537 votos, de acordo com o secretário de estado da Flórida, o suficiente para lhe dar os 25 votos do Colégio Eleitoral e a vitória nas eleições nacionais, com uma maioria ainda mais discreta no Colégio Eleitoral de 271 votos. Não é adequado para essa análise sugerir uma conclusão sobre o verdadeiro vencedor das eleições na Flórida em 2002, dada a ação da Suprema Corte para impedir uma recontagem apurada. É imperativo demonstrar a alta incerteza eleitoral e o papel pivô do estado no Colégio Eleitoral em 2000 e em 2004.

O surgimento da Flórida como estado campo de batalha nas eleições presidenciais amplifica enormemente os interesses faccionais do estado e sua importância política nos assuntos nacionais. Sob condições de campo de batalha, os interesses locais e estaduais podem fazer a diferença e eleger sua melhor escolha para negociador de Nível I. Além disso, os interesses faccionais agem para mobilizar seus constituintes locais a apoiarem seus candidatos favoritos. Por exemplo, a alta capacidade de levantar fundos para o presidente Bush dos produtores de cana-de-açúcar da Flórida pode servir para alargar a base eleitoral do candidato, uma vez que um número maior de eleitores da Flórida, muitos deles em posição de autoridade, investem na possível vitória do candidato. Dessa forma, estados campo de batalha, como a Flórida, apresentam as melhores oportunidades para os interesses faccionais empurrarem suas preferências políticas, uma

Será que as Laranjas e a Cana-de-Açúcar da Flórida azedam o Livre Comércio?...

vez que os candidatos tentam se “enganchar” naqueles que os apoiam organizadamente e que prometem uma margem de vitória.

O interesse dos setores de cítricos e da cana-de-açúcar da Flórida fez com que seus produtores colocassem seu dinheiro com um respeitável grau de sucesso nos candidatos republicanos a presidente. Ao abraçar as campanhas vitoriosas de George W. Bush em 2000 e em 2004, eles efetivamente “amarraram suas mãos” em relação às deliberações de comércio mais amplas da ALCA e da Rodada de Doha da OMC. Esses interesses faccionais calcularam corretamente que os candidatos democratas estão obrigados às preferências protecionistas do trabalho e dos movimentos ambientais. Sendo assim, eles se concentram na dominação das inclinações ao livre comércio da administração republicana, dirigindo a liberalização competitiva do presidente Bush para longe do livre comércio do suco de laranja concentrado e do açúcar.

É duvidoso se os plantadores de laranja e de cana-de-açúcar poderiam reunir tamanha influência para reduzir o conjunto de ganhos dos Estados Unidos sem o Colégio Eleitoral. Sob o efeito amplificador dessa instituição peculiar, tais interesses faccionais não somente testam os negociadores como azedam as relações com o Brasil como um todo.

**IMPACTO SOBRE AS
RELAÇÕES ESTADOS
UNIDOS – BRASIL**

O poder e a persistência dos produtores de laranja e de cana-de-açúcar da Flórida diante da elevação do fluxo de Áreas de Livre Comércio desempenham um papel importante na estruturação e formatação das relações bilaterais dos Estados Unidos e Brasil. A tarifa de compensação *antidumping* que os Estados Unidos impuseram ao suco de laranja concentrado do Brasil restringe enormemente o

acesso do produtor global mais eficiente ao maior e mais lucrativo mercado nacional. Da mesma forma, o programa de açúcar dos Estados Unidos e sua cota de importação extremamente restritiva reservam apenas uma parte microscópica do maior mercado nacional de açúcar para o maior e mais eficiente país produtor do mundo¹⁰. Tais medidas têm um impacto significativo sobre o desenvolvimento econômico brasileiro e desencorajam as instituições representativas da nação a explorar o crescimento da cooperação com os Estados Unidos.

Impacto Econômico

Os produtores brasileiros de suco de laranja concentrado buscaram integrar-se com a produção baseada nos Estados Unidos nos últimos anos. A sinergia de estilos é orientada pelas maiores empresas brasileiras que adquiriram fábricas de processamento na Flórida. Quatro dos cinco maiores processadores do Brasil adquiriram fábricas no estado norte-americano, com a Cutrale fornecendo para a Minute Maid, o segundo maior distribuidor de suco de laranja dos Estados Unidos. Essa reestruturação foi acompanhada de investimentos de empresas norte-americanas na produção brasileira. A Tropicana, maior distribuidora nos Estados Unidos, colabora com a Citrusuco para fornecer suco de laranja ao Mercosul. As empresas baseadas nos Estados Unidos, Cargill e Dreyfus, passaram a processar laranjas para suco concentrado no Brasil. A integração, tanto dos processadores brasileiros como dos norte-americanos é evidentemente muito superficial para aliviar os interesses faccionais que continuam a dirigir os produtores de laranja da Flórida em busca de proteção contra o suco de laranja concentrado brasileiro. Os custos de produção mais baixos do Brasil, especialmente os do trabalho, compensam a produtividade mais baixa (Graziano da Silva, 1997; Wade *et alii*, 2001), criando grande parte da diferença de preço entre o suco da Flórida e o do Brasil.

A intrigante análise de Spreen (2003) sobre o possível impacto da ALCA no mercado mundial de suco de laranja revela a extensão dos ganhos que os produtores brasileiros poderiam esperar de uma ALCA de longo alcance ou de tratados bilaterais que eliminassem os impostos dos Estados Unidos sobre o suco de laranja concentrado do Brasil. Spreen emprega uma edição revisada do modelo de McClain (1989) para projetar mudanças no mercado global de suco de laranja. Os resultados da aplicação de Spreen são elucidativos. Uma eliminação de tarifas dos Estados Unidos sobre suco de laranja concentrado aumentaria as importações norte-americanas em 471%. O modelo de Spreen estima uma perda anual de US\$ 278 milhões em receita para os produtores da Flórida, um declínio de 25%. Com uma eliminação de tarifa imediata, a expectativa é de que o consumo aumente por intermédio da redução de preço que a acompanha, de 14% para o suco concentrado. De acordo com esse modelo, a produção de laranja brasileira, situada, sobretudo, no estado de São Paulo e competindo com a cana-de-açúcar por terra e trabalho, iria se expandir levemente, independentemente do acesso incrementado ao mercado nos Estados Unidos e de preços possivelmente mais altos nos mercados tradicionais de exportação de suco do Brasil, a União Européia e a Ásia.

O modelo de Spreen pode exagerar as perdas de mercado dos plantadores da Flórida ao subestimar o potencial para expandir o mercado doméstico para suco fresco, mas, de toda forma, é importante para a discussão a respeito do impacto econômico sobre o Brasil. Sem o acesso significativo aos Estados Unidos, o Brasil fica trancado fora de um mercado que promete milhões de dólares em ganhos de exportação. Mais do que isso, a tarifa existente elimina também o potencial para um impacto secundário multifacetado. Os benefícios poderiam incluir grandes lucros; produtividade incrementada a partir de investimentos adicionais e reestruturação da indústria; salários mais altos para os trabalhadores, se a produção para exportação continuar concentrada no estado de São Paulo; ou empregos crescentes em estados

com terra adequada para o cultivo comercial da laranja. O livre comércio de suco de laranja concentrado com os Estados Unidos provavelmente levaria à dominação pelo Brasil deste mercado, mas também estimularia uma maior integração econômica internacional entre produtores e distribuidores, tanto dos Estados Unidos como do Brasil, para atender às demandas crescentes na Ásia, América Latina e Europa.

O programa dos Estados Unidos também impede o Brasil de aproveitar suas vantagens comparativas para expandir os ganhos de exportação e atrair tecnologia e investimento direto estrangeiro, por intermédio de uma integração econômica mais aprofundada. O mercado norte-americano de açúcar é muito grande, ainda que as importações tenham caído de mais de 4 milhões de toneladas para menos de 2 milhões no final dos anos 1990 (Orden, 2003). A cota de índice de tarifa (CIT) dos Estados Unidos em 2001 para importações de açúcar totalizou 1.223,1 milhões de toneladas, com vários países recebendo uma fatia preferencial deste total. A fatia do Brasil somou apenas 152,7 mil toneladas, ou 12,2% do acesso mundial ao mercado norte-americano (*idem*:Tabela 9.1). Até mesmo uma liberalização gradual do mercado dos Estados Unidos iria impulsionar as exportações de açúcar do Brasil¹¹.

Muitos estudos tentam formatar o processo de melhoria de acesso ao mercado de açúcar dos Estados Unidos. Tanto Borrell (1999) como Haley (1998) predizem 5 milhões de toneladas de aumento nas importações, acompanhado de um substancial aumento de preços mundiais de 38% e 100%, respectivamente. Enquanto se vaticina a queda dos preços do açúcar dos Estados Unidos em 25%, o preço mundial aumentaria em virtude do processo de desvio de comércio em direção ao mercado norte-americano. Tsigas e Boughner (2003) também tentam criar um modelo para os efeitos do livre comércio de açúcar e predizem a queda dos preços nos Estados Unidos, juntamente com maiores importações. Eles aplicam seus modelos para a liberalização

completa da ALCA e prevêm uma redução de preço de 8% para o açúcar refinado e 278% de aumento nas importações dos Estados Unidos vindas das Américas. Para o livre comércio, paralelamente à continuidade dos subsídios aos preços praticados pelos Estados Unidos, Tsigas e Boughner (*idem*) prognosticam uma queda de 36% nos preços e um aumento de 100% das importações dos países da ALCA. As previsões desse modelo mostram o Brasil como o primeiro beneficiário de uma ALCA que abre o mercado de açúcar dos Estados Unidos. Sob um regime contínuo de apoio aos preços, as exportações de açúcar para os Estados Unidos cresceriam 143%, e a liberalização completa detonaria um aumento maciço de 418%. Mais do que isso, Tsigas e Boughner (*idem*) calculam o impacto de bem-estar em dólares no caso de uma ALCA de açúcar. Eles explicam que, sob um contínuo regime de preços subsidiados, o Brasil esperaria um ganho líquido de apenas US\$ 5 milhões. Sob uma liberalização completa, o impacto de bem-estar adicional sobre o Brasil seria de US\$ 163 milhões por ano.

É difícil predizer de forma apurada qual seria o potencial dos ganhos do Brasil sob a ALCA ou um tratado bilateral que incluísse uma abertura substancial ao mercado de açúcar dos Estados Unidos¹². Modelos preditivos, tais como aqueles usados por Tsigas e Boughner, pintam um cenário plausível para estimar a distribuição relativa de custos e benefícios entre produtores e consumidores dessa *commodity*. Em cenários como esses, o Brasil aparece ganhando a maior parte do mercado norte-americano, obtendo os maiores ganhos de exportação e um impacto modesto de bem-estar, largamente concentrado no estado de São Paulo.

Somados, o impacto econômico de um acesso maior ao mercado dos Estados Unidos para o suco de laranja concentrado e o açúcar do Brasil (assim como o etanol) seria considerável. O acesso seguro e maior ao mercado dos EUA estimularia uma crescente integração econômica entre produtores e distribuidores, o que já ocorre lentamente na

indústria de suco de laranja. Além disso, maiores oportunidades no mercado de exportação poderiam ser suficientes para mudar as áreas de produção dentro do Brasil com custos mais baixos de terra e trabalho, uma vez que as forças de mercado de integração compelem a maior produtividade. Seria de se esperar que a produção brasileira dessas duas mercadorias aprofundasse a concentração nas mãos de cada vez menos firmas com ligações internacionais expandidas. Um processo como esse poderia levar ao desenvolvimento de elos verticais mais profundos para ambas as indústrias, criando os benefícios que derivam do incremento do número de atividades manufatureiras de valor agregado relacionadas com a produção agrícola. No mínimo, um acesso maior ao mercado norte-americano para duas das exportações mais competitivas do Brasil contribuiria para a estabilização e desenvolvimento econômico do país, uma vez que completaria a transição de uma economia voltada para o mercado interno para a posição de comerciante mundial (Langevin, 2005b).

O acesso crescente ao mercado dos Estados Unidos também aprofundaria e fortaleceria os laços econômicos entre Estados Unidos e Brasil. Firms brasileiras já investem em processadores de suco de laranja baseados na Flórida e empresas norte-americanas fazem o mesmo no Brasil para servir aos mercados do Mercosul. Uma maior liberalização do comércio em *commodities* agrícolas expandiria e aprofundaria a integração entre as empresas brasileiras e norte-americanas, especialmente sob condições em que tais laços podem subordinar os custos brasileiros de terra e de trabalho mais baixos aos insumos de intensificação da produtividade patrocinados pelos produtores dos Estados Unidos (Wade *et alii*, 2001). Uma reestruturação como essa na produção de laranja e açúcar poderia ser modesta, dada a notória experiência do Brasil na produção dessas *commodities* para ambos os mercados, doméstico e de exportação. No entanto, mesmo uma pequena reestruturação da produção e distribuição de suco de laranja e açúcar promoveria integração e sinergia,

abrindo portas para investimentos estrangeiros diretos mais volumosos no Brasil. Certamente, o acesso expandido ao mercado norte-americano também depende das concessões brasileiras aos negociadores dos Estados Unidos, empenhados em defender direitos de propriedade intelectual e oportunidades não discriminatórias e seguras de investimento no setor de serviços.

O comércio expandido de mercadorias agrícolas e a integração econômica não são determinantes para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. No entanto, tais resultados dariam aos elaboradores de políticas em Brasília mais opções de desenvolvimento nacional. Especificamente, o melhor acesso aos mercados para as exportações brasileiras tornaria o débito do país mais leve em proporção às exportações (Gouvea e Hranaiova, 2003; Veiga e Castilho, 2003). Este resultado liberaria mais recursos, tanto públicos como privados, para investimentos produtivos e de bem-estar. Certamente, esse cenário de reestruturação estreita e a integração econômica que a acompanha contribuiriam para o processo apontado por aqueles que advogam o propósito da ALCA, no qual tanto os Estados Unidos como o Brasil subordinam seus mercados domésticos e suas infra-estruturas produtivas em direção a um desenvolvimento estável e gradual das Américas (Hakim, 2004; Hinojosa-Ojeda, 1998; Schott, 2003; Weintraub, 1994; Williamson, 2002; 2003). No entanto, este processo depende do reconhecimento de ambos os governos, do Brasil e dos Estados Unidos, de pelo menos a mais estreita superposição de seus respectivos conjuntos de ganhos e de seus esforços para negociar um acordo capaz de obter ratificação tanto de Brasília como de Washington.

Impacto Político

A influência política dos produtores de cítricos e de cana-de-açúcar da Flórida sobre a política comercial dos EUA tem profundo alcance sobre o corpo político do Brasil, e complica o desenvolvimento das relações EUA–Brasil. O sucesso político desses interesses obstina-

dos apoiou os argumentos dos “desenvolvimentistas”¹³ do Brasil, que concluem que os Estados Unidos querem proteção de ingresso ao mercado e aos investimentos sem oferecer em troca maior acesso ao mercado para as exportações brasileiras mais competitivas. Conseqüentemente, as relações EUA–Brasil continuam cordiais, apesar de congeladas entre interesses de comércio divergentes e o desenvolvimento de aliança estratégica entre as duas maiores nações das Américas¹⁴.

A distinção de Putnam (1988) entre conflitos de delimitação e faccionais coloca um pouco de luz sobre o desenvolvimento político do Brasil dentro do contexto de relações bilaterais. Para Putnam, conflitos de delimitação giram em torno de estratégias de barganhas básicas, entre os chamados “falcões” e “pombos”. Os falcões dirigem barganhas duras e ameaçam, visando a preservação do *status quo*, enquanto os pombos expressam uma vontade maior de resolver as diferenças e chegar a um acordo. Uma vez resolvidos os conflitos de delimitação, os interesses faccionais servem como a variável primária, influenciando a propagação do conjunto de ganhos em negociação de um país.

As eleições do Brasil em 2002 serviram para resolver o conflito de delimitação no que diz respeito às negociações dos EUA e da ALCA. Mesmo antes das eleições presidenciais, oponentes da versão norte-americana sobre a questão organizaram um plebiscito para que os cidadãos brasileiros pesassem suas opiniões e reduzissem o conjunto de ganhos do Brasil. A votação informal mandou um claro sinal de que os oponentes da ALCA no Brasil estavam organizados o bastante para complicar qualquer processo futuro de ratificação. As eleições presidenciais resultaram de um sentimento popular e serviram para consolidar a falconídea posição desenvolvimentista, e cristalizar o ceticismo do país sobre a ALCA liderada pelos EUA. Ambos os candidatos no segundo turno, Lula, do Partido dos Trabalhadores, e José Serra, do Partido Social Democrata Brasileiro, do presidente Fernan-

do Henrique Cardoso, ofereceram posições eleitorais desenvolvimentistas no que diz respeito às negociações da ALCA. A coalizão vencedora do presidente Lula, composta do seu próprio partido, da maior parte dos partidos de esquerda e de setores industriais nacionais representados pelo Partido Liberal do vice-presidente José Alencar, foi equilibrada para dirigir uma estratégia de “barganha dura”.

O presidente Lula foi rápido ao afirmar sua posição em favor da “barganha dura” e de um conjunto de ganhos estreito. Primeiramente, ele colocou Samuel Pinheiro Guimarães, um crítico ferrenho da ALCA, como o segundo encarregado do Ministério das Relações Exteriores. Guimarães havia argumentado que “o Partido dos Trabalhadores fornecerá continuidade à luta contra a ALCA e em defesa de uma integração soberana e democrática das Américas” (Barr, 2003).

Em segundo lugar, Lula pôs-se a caminho de validar externamente sua liderança e fortalecer seu apoio como negociador de Nível I, visitando os membros do Mercosul – Argentina, Paraguai e Uruguai –, assim como as várias nações da Comunidade Andina e o Chile. Seu discurso de uma América do Sul unificada e integrada foi bem recebido. O presidente Alejandro Toledo, do Peru, aderiu como um membro associado do Mercosul, e o presidente Chavez, da Venezuela, também começou a guiar seu regime em direção ao Mercosul¹⁵. Em terceiro, a administração Lula continuou a dirigir suas abordagens de “barganha dura” ao longo do ano de 2003. Brasília levou adiante disputas contra os Estados Unidos (subsídios do algodão) e União Européia (subsídios do açúcar), na OMC, e exigiu a eliminação dos subsídios agrícolas na reunião ministerial da Rodada de Doha, em Cancun, México¹⁶. Em quarto lugar, a ofensiva do Brasil contra uma agenda da ALCA dirigida pelos EUA continuou seguindo o colapso das conversações da OMC, em Cancun. Em Miami, os negociadores da ALCA deveriam se encontrar para um acordo sobre uma minuta de proposta da ALCA, focando nas negociações, antes do limite máximo de janeiro de 2005. O sucesso do Brasil na oposição aos Esta-

dos Unidos e à União Européia em Cancun tornou-se mais forte em Miami, e passou por cima dos negociadores dos EUA, deixando a ALCA no limbo¹⁷.

A estratégia de “barganha dura” do governo brasileiro levou ao confronto com os Estados Unidos e com a União Européia a respeito de temas centrais do comércio internacional; fez os Estados Unidos pararem de impor uma ALCA no estilo NAFTA; e colocou o país em uma posição única de liderança regional, se não global. Além disso, o Brasil reverteu seu balanço negativo de comércio com os Estados Unidos em 2002 e agora goza de uma margem que vem crescendo rapidamente. Para muitos, o *status quo* está prevalecendo, suportado por uma estratégia de “barganha dura”. No entanto, dado o aparecimento do Brasil como um negociante mundial e líder regional¹⁸, o *status quo* pode não ser suficiente para sustentar o crescimento e desenvolvimento a longo prazo. Mesmo com o Mercosul fortalecido, o Brasil pode precisar revisar e refinar sua arquitetura de negociação para dominar o choque dos interesses faccionais de seu Nível II com as prioridades de desenvolvimento nacional.

A arquitetura de negociação do Brasil está melhorando, mas continua problemática. Lima e Santos (2001) examinam o vazio institucional entre o Executivo brasileiro e o Congresso em matérias de elaboração de política externa. Eles alegam que a “a abdicação do Congresso” enfraquece a credibilidade da política externa de comércio do Brasil, coloca em risco a ratificação de tratados e, finalmente, diminui o poder de barganha do Executivo. A estratégia de barganha dura pode proteger interesses faccionais, mas pode também fazer consideráveis concessões quando o negociador de Nível I oferece um conjunto de ganhos considerável, sancionado explicitamente pelo poder legislativo. Veiga (2002) reporta “uma inegável e consistente tendência” em direção ao refinamento dos mecanismos do Brasil para desenvolver uma política de comércio, em grande medida feita em resposta às deliberações do Mercosul e da ALCA. Enquanto as

Seções Brasileiras do Fórum Econômico e Social do Mercosul e a Comissão Parlamentar Conjunta atuam para ratificar o desenvolvimento gradual desse bloco regional de comércio, seus participantes ainda têm de mobilizar o Congresso Brasileiro para uma maior participação e responsabilidade na elaboração de políticas de comércio. De fato, a análise de Veiga (*idem*) é convincente, precisamente porque ele não reporta qualquer nova iniciativa para institucionalizar as consultas ao Congresso com órgãos do Executivo, tais como o Secretariado Nacional da ALCA (SENALCA). Sem uma participação do Congresso mais expressiva e esforços combinados para esboçar e detalhar um conjunto de ganhos ratificável, a estratégia de “barganha dura” mostra-se pouco eficaz para a obtenção de qualquer concessão dos Estados Unidos.

A elaboração de políticas comerciais do Brasil está praticamente isolada do Congresso e dependente de consultas setoriais de cima para baixo, que, freqüentemente, precluem as acomodações necessárias para se desenhar conjuntos de ganhos ratificáveis. Apesar da expansão das consultas a partir do SENALCA e de outros mecanismos do Ministério das Relações Exteriores, “deficiências consultivas entre o Executivo e o setor privado” continuam a contaminar a capacidade do governo de tecer uma política comercial por intermédio de interesses faccionais e em direção às prioridades de desenvolvimento nacional (Barbosa, 2004:62). No que diz respeito aos exportadores agrícolas, o Executivo brasileiro é cada vez mais efetivo na promoção de interesses no exterior e em abrir novos mercados. No entanto, a relativa fraqueza política desses interesses faccionais, incluindo os produtores de suco de laranja concentrado, açúcar e etanol, impede o aumento do conjunto de ganhos do Brasil para sobrepor-lo às posições em negociação pelos Estados Unidos¹⁹. Maiores esforços poderiam ser feitos pelo Executivo, pelo Congresso e por exportadores agrícolas para desenvolver uma política que estenda os benefícios da liberalização do comércio para mais e mais cidadãos, em particular os beneficiários da reforma agrária.

Por exemplo, a política agressiva do Brasil para aumentar a produção e exportação de etanol proporciona um solo fértil para o tipo de elos de sinergia necessário para aumentar os conjuntos de ganhos e encontrar uma maior área de sobreposição com os Estados Unidos. O Congresso brasileiro, as indústrias de cana-de-açúcar e etanol, a CUT e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) poderiam desenhar uma moldura para a política de desenvolvimento rural que permitisse melhores oportunidades para as famílias de fazendeiros e trabalhadores rurais participarem dos ganhos que a liderança do Brasil no mercado global de etanol traz. Tal colaboração poderia incrementar o apoio político à liberalização do comércio, incitar uma “reverberação persuasiva” nos aliados dos Estados Unidos, encorajar o Executivo norte-americano a explorar a reestruturação da indústria da cana-de-açúcar da Flórida, e contribuir para um acordo de ruptura com os Estados Unidos, ou o que Schott (2003) chama de “fazer a ponte no espaço vazio”.

Existem razões compelindo o Brasil a preservar o *status quo* nas suas relações comerciais com os Estados Unidos, incluindo os interesses inegociáveis defendidos pelos produtores de laranja e cana-de-açúcar da Flórida. A estratégia de liberalização competitiva de “dividir e regular” do governo, sua expectativa de deferência hegemônica e sua propensão à barganha coercitiva com o Brasil não são um bom presságio para as relações entre os dois países. Para completar, a preferência declarada do Brasil pelo Mercosul também reduz seu conjunto de ganhos em virtude da vulnerabilidade da Argentina em expandir as exportações e serviços dos Estados Unidos²⁰. O comprometimento compreensível do Brasil com o Mercosul e sua parceria estratégica com a Argentina fortalecem os falcões da política comercial e complicam os esforços para detalhar um conjunto de ganhos crível. Se o Brasil não consegue fazer a ponte no vazio que existe entre dois grupos de posições de barganhas bilaterais, então o poder político das indústrias da laranja e da cana-de-açúcar da Flórida

continuará a tornar agudas as arestas coercivas da política comercial dos EUA, a opor-se à cooperação bilateral e a desempenhar um papel indesculpável na formatação das alternativas de desenvolvimento do Brasil.

CONCLUSÃO

Esta análise da influência política dos produtores de laranja e de cana-de-açúcar da Flórida sobre a política comercial dos Estados Unidos com o Brasil ilustra como a teoria da barganha internacional de Putnam (1988) pode ser aplicada para especificar as condições institucionais que amplificam os interesses faccionais. As aplicações desta teoria têm delimitado o exame destes interesses, de problemas domésticos e internacionais de ação coletiva e de coordenação, tais como a Autoridade para a Promoção de Comércio, criado para minimizar a influência política dos interesses faccionais sobre a formação dos conjuntos de ganhos e a ratificação de tratados. Este artigo revela o papel que o Colégio Eleitoral dos Estados Unidos pode desempenhar na amplificação da influência política de interesses faccionais sob condições de alta incerteza eleitoral. Uma vez que este exame se limita aos interesses dos setores da laranja e da cana-de-açúcar da Flórida, mais pesquisas são necessárias para uma melhor compreensão do impacto do Colégio Eleitoral e de outras instituições eleitorais na política comercial.

Esta análise serve também para detalhar precisamente como esses interesses protecionistas específicos impactam a formação da política comercial dos EUA no que diz respeito ao Brasil. Os produtores de laranja e de cana-de-açúcar da Flórida restringem o conjunto de ganhos e procuram “amarrar as mãos” do negociador de Nível I para se proteger de amplas importações brasileiras. Parece difícil imaginar que o Executivo dos EUA poderia virar as costas para os plantadores de laranja e de cana-de-açúcar da Flórida diante de seu papel eleitoral pivô. Esses interesses faccionais ampliados poderiam manter reféns

as relações comerciais EUA–Brasil, enquanto a Flórida poderia permanecer como chave para ganhar a presidência norte-americana. Ironicamente, o estado da Flórida se beneficiaria do comércio ampliado com o Brasil. O Executivo dos EUA poderia escolher a reestruturação da indústria da laranja da Flórida para exportação e o mercado doméstico de suco fresco, enquanto induz a indústria da cana-de-açúcar a abraçar a produção de etanol. No entanto, uma escolha tão difícil depende em parte dos esforços brasileiros para construir uma ponte no vazio, e sem tais esforços as relações EUA–Brasil continuarão a ser azedadas pelos interesses faccionais dos produtores de laranja e de açúcar da Flórida ainda por algum tempo.

Notas

- 1.** O Centro de Estudos Brasileiros de Relações Internacionais, CEBRI (2001), demonstrou a importância do papel que os produtores de laranja e açúcar desempenham na formação da política de comércio dos Estados Unidos, e Sader (2002) chamou atenção para a campanha agressiva das indústrias de cítricos para renovar a tarifa que protege seu suco de laranja concentrado do importado brasileiro mais barato. Jeter (2003) inicialmente introduziu o termo “azedar” (ou “amargar”) na discussão sobre as relações Brasil/Estados Unidos em seu artigo intitulado “Tarifas do Açúcar dos Estados Unidos Azedam os Brasileiros”, publicado no *Washington Post Foreign Service*.
- 2.** Para uma descrição concisa a respeito de “Autoridade para Promoção de Comércio”, ver Feldpausch e Smith (2002).
- 3.** Orden (2003) explora possíveis políticas de reajustamento para a produção de açúcar dos Estados Unidos em eventuais cenários da ALCA e propõe a reforma do amendoim de 2002 como um valioso modelo para ser considerado.
- 4.** Para uma revisão e análise de Assistência de Ajuste de Comércio (AAC), ver Kletzer e Rosen (2005).
- 5.** A TRQ de açúcar permite que exportadores, tais como o Brasil, vendam pequenas quantidades relativamente livres de impostos. Exportações acima da

Será que as Laranjas e a Cana-de-Açúcar da Flórida azedam o Livre Comércio?...

cota, além daquelas distribuídas pela TRQ, estão sujeitas a tarifas muito altas de 15,36 libras (Orden, 2003:13).

6. O republicano Mark Foley da Flórida, o maior receptor do Congresso das contribuições de campanha da indústria do açúcar durante o último ciclo eleitoral, deu seu voto a favor do ALCAC-RD. Parece que o voto de Foley, ainda que desagradável para os interesses açucareiros, levanta seu prestígio junto ao presidente Bush e sua habilidade para proteger os interesses da indústria mais adiante, na medida em que a administração continua a negociar Acordos de Livre Comércio (ALCs) bilaterais e subregionais.

7. Essa perda, não usual para quem está no exercício do poder, foi em parte resultado da nova distribuição por distrito que se seguiu ao Censo de 2000 e que premiou a Flórida com dois votos adicionais na Câmara dos Deputados.

8. As conexões de financiamento de campanha entre os que dividem a presidência do grupo do Brasil e os protegidos produtores de açúcar e de aço dos EUA só podem servir para complicar ainda mais as relações de comércio com o Brasil.

9. Alexander Hamilton declarou sua intenção em O Federalista, número 68, p. 205: “Era igualmente desejável que a imediata eleição fosse feita pelos homens mais capazes de analisar as qualidades adaptadas à estação, de agir sob as circunstâncias favoráveis à deliberação, e de fazer uma combinação judiciosa de todas as razões e motivações que eram próprias para governar suas escolhas. É mais provável que um pequeno número de pessoas, selecionadas pelos companheiros-cidadãos da massa em geral, detenha a informação e o discernimento que são requisitos para a realização de investigações tão complicadas.”

10. Os exportadores brasileiros de açúcar de fato tiram proveito de enormes rendas da pequena cota de importação alocada para eles, com preços substancialmente mais altos do que os preços do mercado doméstico ou mundial. Correntemente, o Brasil apropria sua Cota de Tarifa para os produtores localizados no Nordeste, mais pobre, como parte de sua política de desenvolvimento regional, o que cria as condições de, pelo menos, existir uma aliança tácita entre os produtores de açúcar dos EUA e aquelas firmas brasileiras que gozam de rendas robustas do mercado dos EUA, restritivo, porém, de preços altos. No entanto, é duvidoso que tal aliança explique a ausência de um tratado ou acordo entre EUA e Brasil que inclua o açúcar.

11. Esta sugestão é contingente ao *status quo* no comércio de etanol. No entanto, se o Brasil aumentar rapidamente sua produção de etanol para os mercados doméstico e global, sua capacidade de suprir o mercado norte-americano será cumprida. No momento, o Brasil utiliza aproximadamente 50% de sua ca-

na-de-açúcar para a produção de etanol, com variações anuais de acordo com a regulação do governo brasileiro sobre a mistura de gasolina e etanol para as condições de mercado doméstico e de mercado global.

12. Hinojosa-Ojeda (1998) modela os possíveis resultados da ALCA, tanto para o Brasil como para os EUA, e conclui que os maiores ganhos em bem-estar de um pacto hemisférico de comércio poderiam ser assegurados a ambos os países. Schott (2003) também alega que a ALCA poderia incrementar substancialmente o comércio e o bem-estar entre os dois países. Contudo, alguns poucos acadêmicos analisaram como tais ganhos em bem-estar seriam distribuídos no Brasil, que possui uma das distribuições de renda mais concentradas do mundo.

13. Os *desenvolvimentistas*, incluindo o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, querem essencialmente preservar a soberania do Brasil na forma como se aplica, para a formulação de uma política de desenvolvimento nacional, ou, como Amorim sugeriu em uma entrevista à *Veja* (2004), “queremos uma ALCA que respeite a capacidade das nações de preservar seus próprios modelos de desenvolvimento”. Barbosa (2003) também identifica esse interesse estratégico em relação às negociações da ALCA.

14. O encontro de gabinete sem precedentes, entre os presidentes Lula e Bush, em junho de 2003, demonstra que o conceito de uma aliança bilateral estratégica é uma importante referência entre os líderes na elaboração da política externa de ambos os países.

15. Para uma análise completa sobre integração econômica no Mercosul e América do Sul, ver Carranza (2000).

16. Para uma explicação concisa das posições dos EUA e da UE sobre o comunicado conjunto levado a público na véspera da reunião de Cancun, ver Zedillo (2003). Discussões intrigantes sobre a reunião de Cancun encontram-se em Henwood (2003) e Mandle (2003).

17. Ver o *Multinational Monitor* (2003) para uma detalhada consideração de Miami.

18. Aggarwal e Espach (2003:41-42) propõem uma tipologia de estratégias de comércio na América Latina e definem o Brasil como “líder regional”. Eles alegam que “o Brasil, massivo e crescente, ganhou prestígio ao adicionar liderança política regional à sua posição como motor econômico da América do Sul”.

19. A fraqueza relativa dos exportadores agrícolas do Brasil refere-se ao equilíbrio de poder em favor dos oponentes da ALCA, incluindo muitos industriais nacionais e trabalhadores organizados sob a liderança da Central Única dos Tra-

Será que as Laranjas e a Cana-de-Açúcar da Flórida azedam o Livre Comércio?...

balhadores (CUT), assim como a esquerda da base de centro do Partido dos Trabalhadores do presidente. No entanto, os exportadores agrícolas são bem organizados para advogar em defesa de interesses domésticos pelo Ministério da Agricultura e pelo Congresso brasileiro (Helfand, 1999).

20. Ver Cason (2000), Keat (2002), Phillips (2003) e Ferreira Simões (2002) para tratamentos analíticos do Mercosul, e a relação entre Argentina e Brasil em particular e dentro do contexto do processo da ALCA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGGARWAL, Vinod K. e ESPACH, Ralph H. (2003), Diverging Trade Strategies in Latin America: An Analytical Framework. Trabalho nº 2 apresentado no Center for Latin American Studies, University of California at Berkeley.

EVERY, William P. (1998), “Domestic Interests in NAFTA Bargaining”. *Political Science Quarterly*, vol. 113, nº 2, pp. 281-305.

BALDWIN, Robert E. e MAGEE, Christopher S. (2000), “Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills”. *Public Choice*, vol. 105, pp. 79-101.

BARBOSA, Rubens Antônio. (2003), “Relações Econômicas Brasil–Estados Unidos e as Negociações Comerciais”, in P. R. de Almeida e R. A. Barbosa (orgs.), *As Relações Brasil–Estados Unidos: Desafios e Convergências*. São Paulo, Editora Saraiva.

_____. (2004), “Perspectivas da ALCA”. *Política Externa*, vol. 13, nº 2, pp. 53-62.

BARR, William. (2003), “Brazil Alert/Brazilian Foreign Policy under Lula: Early Days, Early Signs”. *Hemispheric Focus CSIS*, vol. XI, nº 1.

BERGSTEN, C. Fred. (2002), “A Renaissance for United States Trade Policy?”. *Foreign Affairs*, vol. 81, nº 6.

BERNS, Walter. (1992), “Let’s Hear it for the Electoral College”. *The Wall Street Journal*, 2 de dezembro, p. A11.

BLANTON, Robert G. (1996), "Diminished Giant or Vanguard for Liberalization? The U.S. and the Regionalization of Trade". *Political Science Quarterly*, vol. 49, nº 4.

BORRELL, Brent. (1999), Sugar: The Taste Test of Trade Liberalization. Trabalho apresentado na World Bank/WTO Conference on Agriculture and New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations. Genebra, Switzerland.

CARRANZA, Mario Esteban. (2000), *South American Free Trade Area or Free Trade of the Americas?* Aldershot, Ashgate Publishing.

CASON, Jeffery. (2000), "On the Road to Southern Cone Economic Integration". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, nº 1.

CEBRI – Centro de Estudos Brasileiros de Relações Internacionais. (2001), "The Free Trade Area of the Americas and The Brazil–U.S. Trade Agenda in the U.S. Congress". Coordenado por Sandra Rios e preparado por Renard P. Aron e Roxana Jordan.

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Opensecrets.org: Your Money Guide to the Money in U.S. Elections. Acessado de outubro de 2004 a janeiro de 2006. Disponível em <<http://www.opensecrets.org>>.

CHANDLER, Charles Lyon. (1924), "United States Commerce with Latin America at the Promulgation of the Monroe Doctrine". *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 38, nº 3, pp. 466-486.

CONLEY, Richard S. (1999), "Derailing Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress". *Political Research Quarterly*, vol. 52, nº 4, pp. 785-799.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. (2001), "A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy Toward Brazil". Statement of an Independent Task Force. New York, Council on Foreign Relations Press.

CQ RESEARCHER. (2000), "The Electoral College", vol. 10, nº 42, 8 de dezembro.

DESTLER, I. M. (2005), *American Trade Politics* (4ª ed.). Washington, D. C., Institute for International Economics.

EVANS, Peter B. (1989), "Declining Hegemony and Assertive Industrialization: U.S.–Brazil Conflicts in the Computer Industry". *International Organization*, vol. 43, nº 2.

Será que as Laranjas e a Cana-de-Açúcar da Flórida azedam o Livre Comércio?...

_____. (1993), "Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics", in P. B. Evans, H. K. Jacobson e R. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, University of California Press, pp. 397-430.

FEINBERG, Richard E. (2002), "Regionalism and Domestic Politics: U.S.–Latin American Trade Policy in the Bush Era". *Latin American Politics and Society*, vol. 44, nº 4.

FELDPAUSCH, Celia e SMITH, Mark. (2002), "TPA: An Insider's Guide to Trade Promotion Authority". *Business Mexico*, vol. 12, nº 8.

FERREIRA SIMÕES, Antonio José. (2002), A ALCA no Limiar do Século XXI: Brasil e EUA na Negociação Comercial Hemisférica. Documento de Trabalho nº 9. Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe (INTAL). Banco Interamericano de Desenvolvimento.

GOUVEA, Raul e HRANAIOVA, Jana. (2003), "Brazil and FTAA: Strategic Trade Options". *Multinational Business Review*, vol. 10, nº 2.

GRAZIANO DA SILVA, José. (1997), Agroindústria e Globalização: O Caso da Laranja do Estado de São Paulo. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Globalização, Trabalho e Meio Ambiente: Mudanças Socioeconômicas em Regiões Frutícolas para Exportação. Patrocinado pelo Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Pernambuco. Recife, Pernambuco.

HAKIM, Peter. (2004), "The Reluctant Partner". *Foreign Affairs*, vol. 83, nº 1.

HALEY, Stephen L. (1998), Modeling the U.S. Sweetener Sector: An Application to the Analysis of Policy Reform. Trabalho nº 98-5 apresentado no International Agricultural Trade Research Consortium.

HELFAND, Steven M. (1999), "The Political Economy of Agricultural Policy in Brazil: Decision Making and Influence from 1964 to 1992". *Latin American Research Review*, vol. 34, nº 2.

HENWOOD, Doug. (2003), "Collapse in Cancun". *The Nation*, 10 de outubro. Disponível em <<http://www.thenation.com/doc/20031027/henwood>>.

HINOJOSA-OJEDA, Raúl A. (1998), Brazil and the United States at the Gateway of the FTAA: A CGE Modeling Approach to Challenges and Options. Trabalho apresentado no Seminário sobre a *Economia Brasileira e os Processos de Integração Subregional e Hemisférica*. Organizado pelo Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA), Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, Distrito Federal.

HODGES, Alan W. e MULKEY, W. David. (2005), “Regional Economic Impacts of Florida’s Agricultural and Natural Resource Industries”. Institute of Food and Agricultural Sciences (IFAS) of the University of Florida. Disponível em <http://economicimpact.ifas.ufl.edu/publications/Fla_Ag_Nat_Resource_Ind.pdf>, acessado em 4 de janeiro.

IFAS – INSTITUTE OF FOOD AND AGRICULTURAL SCIENCES OF THE UNIVERSITY OF FLORIDA. (2001), “Economic Impact of Florida’s Citrus Industry, 1999-2000”. Electronic Data Information Source, FE 307, setembro.

_____. (2004), “An Overview of Florida Sugarcane”. Disponível em <<http://edis.ifas.ufla.edu>>, acessado em 27 de fevereiro.

JETER, Jon. (2003), “Brazilians Soured by U.S. Sugar Tariffs”. *Washington Post Foreign Service*, 10 de setembro, p. A12.

KEAT, Stephen K. (2002), A Free Trade Area of the Americas: Implications of Success or Failure for the Members of the OAS. Working Paper Series, The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami, nº 7, agosto.

KLETZER, Lori G. e ROSEN, Howard. (2005), “Easing the Adjustment Burden on US Workers”, in C. F. Bergsten (ed.), *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade*. Washington, D. C., Institute for International Economics, pp. 313-341.

LANGEVIN, Mark S. (2005a), “Fueling Sustainable Globalization: Brazil and the Ethanol Alternative”. *InfoBrazil*. Disponível em <<http://www.infobrazil.com>>, acessado entre 17 e 23 de setembro.

_____. (2005b), “Brazil: Navigating the Straits of Globalization.” *The Globalist*. Disponível em <<http://www.theglobalist.com/DBWeb/StoryId.aspx?StoryId=4457>>, acessado em 17 de março.

LIMA, Maria Regina Soares de e SANTOS, Fabiano. (2001), “O Congresso Brasileiro e a Política de Comércio Exterior”. *Lua Nova*, nº 52.

MANDLE, Jay. (2003), “The U.S. and Free Trade: Why the WTO Talks Fell Apart”. *Commonweal*, 24 de outubro.

Será que as Laranjas e a Cana-de-Açúcar da Flórida azedam o Livre Comércio?...

MCCLAIN, E. A. (1989), A Monte Carlo Simulation Model of the World Orange Juice Market. Tese de Doutorado, Food and Resource Economics Department, University of Florida.

MILNER, Helen V. (1997), *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, N. J., Princeton University Press.

MULTINATIONAL MONITOR. (2003), “The U.S. Meet Defeat: Thwarted in the FTAA Negotiations, the U.S. Looks to Smaller Trade Deals”, dezembro.

MURARO, Ronald P. e SPREEN, Thomas H. (2003), “Comparative Marketing Costs for JCOJ from Florida and Sao Paulo”. Institute of Food and Agricultural Sciences (IFAS) of the University of Florida.

ODELL, John S. (1980), “Latin American Trade Negotiations with the United States”. *International Organization*, vol. 34, n^o 2.

ORDEN, David. (2003), Sugar Policies and Implications: Integration into an FTAA. Trabalho apresentado na conferência sobre Competitividade Agrícola e as Implicações da Liberalização do Comércio Mundial: Implicações da OMC e da ALCA. Fargo, N.D., maio.

PHILLIPS, Nicola. (2003), “Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas”. *International Affairs*, vol. 79, n^o 2, pp. 327-349.

PUTNAM, Robert D. (1988), “Diplomacy and Domestic Politics; the Logic of Two-Level Games.” *International Organization*, vol. 42, n^o 3, pp. 427-460.

SADER, Emir. (2002), “Alerta Laranja nos EUA.” *Correio da Cidadania*. Disponível em <www.correiocidadania.com.br>.

SCHOTT, Jeffrey J. (2003), US-Brazil Trade Relations in a New Era. Trabalho apresentado no Institute for International Economics.

SHAW, Darron R. (1999), “The Methods behind the Madness: Presidential Electoral College Strategies, 1988-1996”. *The Journal of Politics*, vol. 61, n^o 4.

SPREEN, Thomas H. (2003), “The Free Trade Area of the Americas and the Market for Processed Orange Products”, in China/FAO Citrus Symposium. Beijing, People’s Republic of China.

TALBOT, John M. (1997), “The Struggle for Control of a Commodity Chain: Instant Coffee from Latin America”. *Latin American Research Review*, vol. 32, nº 2.

THE LEDGER. (2002), Lakeland, Florida, 15 de outubro.

TSIGAS, Marinos E. e BOUGHNER, Devry S. (2003), The U.S. Sugar Program versus Bilateral and Multilateral Trade Liberalization. Trabalho apresentado na 6ª Conferência Anual sobre Análise Econômica Global. Scheveningen, The Hague, The Netherlands, 12-14 de junho.

U.S.A. – United States Sugar Corporation. (2003), “Remarks by Robert E. Coker, Senior Vice President U.S. Sugar Corporation”. *Trade Press Kit*, 4 de novembro.

U.S.A. – United States Census Bureau. (2005a), “DP-1 Profile of General Demographic Characteristics: 2000” e “DP-3 Profile of Selected Economic Characteristics: 2000”. Disponível em <<http://quickfacts.census.gov/qfd/states/000001k.html>>, acessado em 4 de janeiro.

U.S.A. – United States Department of Commerce’s Bureau of Economic Analysis. (2005b), “Gross-Domestic-Product-by-Industry-Accounts”, lançado em 20 de dezembro e disponível em <http://www.bea.gov/bea/dn2/gdpbyind_data.htm>.

U.S.A. – United States National Archives and Record Administration. (2006), Federal Register: Electoral College. Disponível em <http://www.archives.gov/federal_register/electoral_college/votes>, acessado em janeiro.

VEIGA, Pedro da Motta. (2002), Trade Policy-Making in Brazil: Transition Paths. *The Trade Policy-Making Process Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere*. Inter-American Development Bank. Occasional Paper, 13 de março.

— e CASTILHO, Marta Reis. (2003), “As Relações Comerciais Brasil-EUA no Contexto da ALCA”. *Estudos e Pesquisas*, nº 44. XV Fórum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudos.

VEJA. (2004), “Entrevista do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim”, 28 de janeiro.

WADE, Mark A., RAMOS, Cristiano C. e NEVES, Evaristo M. (2001), A Comparative Analysis of Citrus Costs and Returns, 1980-2000: Florida, U.S.A. and São Paulo, Brazil. Trabalho apresentado no Simpósio sobre Alimentos e

Será que as Laranjas e a Cana-de-Açúcar da Flórida azedam o Livre Comércio?...

Agro-negócios Mundiais da Associação de Administração de Alimentos e Agro-negócios Internacionais (IAMA). Sidney, Austrália, 27-28 de junho.

WEINTRAUB, Sidney. (1994), "The Importance of Trade in the Western Hemisphere". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, nº 3.

WEIS, W. Michael. (1993), *Cold Warriors and Coups d'Etat: Brazilian-American Relations, 1945-1964*. Albuquerque, University of New Mexico.

WERNICK, David A. (2004), *The Impact of Globalization on Florida's Industry, Workforce and Environment: Public Policy Dimensions*. Manuscrito inédito, Knight Ridder Center for Excellence in Management, Florida International University's College of Business Administration.

WESSON, Robert. (1981), *The United States and Brazil: The Limits of Influence*. New York, Praeger.

WILLIAMSON, John. (2002), "Is Brazil Next?" International Economics Policy Briefs, nº PB 02-7. Institute for International Economics.

_____. (2003), "Lula's Brazil". *Foreign Affairs*, vol. 82, nº 1.

ZEDILLO, Ernesto. (2003), "Mysteries of Trade Diplomacy". *Forbes*, vol. 172, nº 10.

ZENG, Ka. (2002), "Trade Structure and the Effectiveness of America's 'Aggressively Unilateral' Trade Policy". *International Studies Quarterly*, vol. 46.

RESUMO

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

O estado da Flórida e seus produtores de laranja e de cana-de-açúcar colocam-se no centro do palco das relações econômicas entre os Estados Unidos e o Brasil e do drama da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Poderosos e persistentes, esses modestos interesses econômicos têm sua importância política amplificada pelo papel de pivô da Flórida nas recentes eleições presidenciais dos Estados Unidos. Aumentado pelo papel de pivô do estado no Colégio Eleitoral, os interesses dos setores de laranja e de cana-de-açúcar têm efetivamente restringido a autonomia do Executivo dos EUA. Este trabalho emprega a teoria de ratificação de acordos internacionais de Putnam e examina as contribuições de campanha dessas indústrias para explorar os desafios de ratificação de Nível II associado à influência política das principais forças protecionistas da Flórida. Este exame demonstra como os interesses faccionais e as instituições políticas podem se cruzar para ampliar a importância de indústrias com interesses estreitos e prescritos territorialmente, sob condições de alta incerteza eleitoral. Por fim, o artigo explora as implicações desses interesses inegociáveis sobre as relações EUA–Brasil e a política comercial brasileira.

Palavras-chave: Política Comercial – Colégio Eleitoral – Integração Regional – Relações EUA-Brasil.

ABSTRACT

Do Florida Oranges and Sugarcane Sour Free Trade? A Level II Ratification Analysis of United States Trade Policy with Brasil

The state of Florida and its orange and sugarcane producers stand at the center-stage of United States – Brazil economic relations and the Free Trade in the Americas (FTAA) drama. Powerful and persistent, the political importance of these modest economic interests is amplified by Florida's pivotal role in United States' presidential elections of late. Magnified by the the state's pivotal role in the Electoral College, Florida orange and sugarcane interests have effectively restricted the autonomy of the U.S. Executive. This paper employs Putnam's(1988) international agreement ratification theory and examines these industries campaign contributions to explore the Level II ratification challenges associated with the political influence of Florida's primary protectionist forces. This examination demonstrates how factional interests and political institutions can intersect to amplify the political importance of narrow, territorially prescribed industries under conditions of high electoral uncertainty. Lastly, the article explores the implications of these intractable interests upon U.S.-Brazil relations and Brazilian trade policy.

Key words: Trade Policy – Electoral College – Regional Integration – U.S.-Brazil relations