

LEIS AGRÍCOLAS DOS EUA: SÍNTESE HISTÓRICA E PRINCIPAIS MUDANÇAS NA POLÍTICA AGRÍCOLA

*Adelson Martins Figueiredo¹
Maurinho Luiz dos Santos²*

Resumo: A globalização econômica mundial propiciou uma forte integração dos mercados agrícolas, facilitando a transmissão dos efeitos dos mecanismos internos de política agrícola para o comércio internacional. Esse fato combinado à grande competição entre EUA e Brasil nas exportações de produtos agroindustriais elevou a importância de se acompanhar e analisar as Leis Agrícolas norte-americanas. Assim, o objetivo geral deste trabalho foi elaborar uma síntese histórica e analítica dessas Leis. Especificamente, pretendeu-se apontar as principais mudanças nos mecanismos de política agrícola dos EUA a partir dos anos 1990. Concluiu-se que as mudanças ocorridas contribuíram para aumentar o volume de subvenções agrícolas dos EUA embora a conjuntura de elevação de preços agrícolas no mercado internacional, no final da década de 1990, tenha diminuído a necessidade desses gastos. Constatou-se ainda que além de um círculo vicioso entre as subvenções agrícolas e os preços da terra pode haver ainda um outro círculo vicioso entre essas subvenções e os preços agrícolas no mercado internacional.

Palavras-chave: Leis Agrícolas, EUA, agronegócio, Brasil.

THE UNITED STATES AGRICULTURAL LAWS: HISTORICAL REVIEW AND ANALYSIS OF MAJOR AGRICULTURAL POLICY CHANGES

Abstract: The world economic globalization had contributed to substantial agricultural market integration, easing the transmission of the effects from internal mechanisms of agricultural policy to international trade. This fact, combined with the great competition between Brazil and the United States in the export of agro-industrial products had motivated the analysis of the North American agricultural laws. Therefore, the objective of this paper is to develop a historical and analytical synthesis of these laws. More specifically, it intends to point out the major changes in the American agricultural policy mechanisms from 1990 until nowadays. The most important conclusion is that the changes occurred had contributed to an increase in the volume of the American agricultural subsidies, although the increase in the agricultural prices in the international market by the end of the 90's had diminished the need to spend on governmental subsidies. It was noticed also that besides a vicious cycle between the agricultural subsidies and the land prices there is possibly another vicious cycle between these subsidies and the agricultural prices in the international market.

Key-words: Agricultural Laws, USA, agribusiness, Brazil.

JEL: Q18; Q17.

¹ Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor Adjunto da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC) da UNIOESTE/Campus Toledo e do Grupo de Pesquisa em Economia Aplicada da UFSCAR. E-mail: adelson@ufscar.br

² Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Associado da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Pesquisador dos Grupos de Pesquisa: a) Comércio Internacional e Cadeias Agroindustriais da UFV; b) Desenvolvimento do Agronegócio do Brasil da UFV; e, c) Orquídeas: Pesquisa e Conservação da UFV. E-mail: mlsantos@ufv.br

INTRODUÇÃO

Os mecanismos de política agrícola adotados em países grandes produtores e exportadores de produtos agroindustriais geram efeitos que são transmitidos para o comércio internacional. Destacam-se pelo menos dois fatores que facilitam a ocorrência desse processo: primeiro, a maior integração dos mercados agrícolas criada pela globalização das economias mundiais. Segundo, o abrangente processo de *commoditização* dos produtos agrícolas. Dessa maneira, torna-se claro que o acompanhamento e análise de mudanças nos mecanismos de política agrícola de países concorrentes do Brasil são de grande importância. Portanto, neste trabalho procurou-se realizar uma análise histórica das Leis Agrícolas dos EUA, enfatizando-se suas principais diretrizes e alterações ao longo do tempo. Salienta-se que os EUA se destacam como o principal concorrente direto do Brasil na produção e exportação de produtos agrícolas.

De acordo com Figueiredo (2007) as medidas de política agrícola dos EUA afetam, consideravelmente, o agronegócio brasileiro e, portanto, estudos que buscam entender e investigar os efeitos dessas medidas são de grande relevância para a sociedade brasileira, principalmente porque o agronegócio é responsável por parcela significativa do PIB brasileiro. De acordo com Guilhoto et al. (2006), em 1999, o PIB do agronegócio brasileiro atingiu R\$ 269,46 bilhões, correspondendo a aproximadamente um terço do PIB total da economia. Em período mais recente o agronegócio continua importante na agregação de valor ao PIB brasileiro. Em 2004, os setores da agricultura e da pecuária foram responsáveis por 5,32% e 3,64% do PIB total, respectivamente, enquanto a participação do agronegócio foi de 29,77% nesse mesmo ano. No ano de 2005, houve sensível redução da participação desses setores no PIB brasileiro devido à conjuntura desfavorável enfrentada pelo agronegócio, tendo como causas principais a valorização da taxa de câmbio e a queda dos preços internacionais de *commodities*. Entretanto, destaca-se que a participação do agronegócio no PIB brasileiro – 27,75% em 2005 – é bastante expressiva, demonstrando a capacidade desse setor em impulsionar o crescimento econômico (CEPEA, 2006). Em 2007, o PIB do agronegócio foi responsável por 25,11% do PIB total do Brasil (CEPEA, 2008).

Este trabalho foi estruturado em 3 seções, sendo a primeira composta pela introdução. Na segunda, faz-se uma síntese analítica das Leis Agrícolas dos EUA. Por fim, na terceira e última seção descreve-se as principais considerações e conclusões acerca das alterações na política agrícola dos EUA ocorridas desde início da década de 1990.

2 LEIS AGRÍCOLAS DOS EUA

Com o surgimento dos grandes movimentos agrícolas no século XIX – com destaque para os movimentos Grange³ e Aliança dos Produtores⁴ –, a política agrícola dos EUA passou

³ O movimento Grange foi fundado em 4 de dezembro de 1867 em Washington, sendo o primeiro e certamente o mais importante movimento agrícola nos Estados Unidos depois da Guerra Civil norte-americana, principalmente porque grande parte das organizações que o sucederam se fundamentava no mesmo conjunto de objetivos desse movimento. Os principais objetivos tratavam dos seguintes temas: a) melhorar as condições de vida do produtor rural; b) desenvolver um processo de educação agrícola; c) diversificar o padrão de cultivos; d) estabelecer cooperativas para compra de insumos e venda de produtos; e e) combater todos os preconceitos em níveis local, estadual e nacional contra a atividade agrícola, mostrando as qualidades do homem do campo. Entre os anos de 1880 e 1945, o Grange participou de todas as campanhas de legislação que afetassem o setor rural. Podem-se citar várias iniciativas propostas ou apoiadas pelo movimento, como: criação do cargo de Ministro da Agricultura (1880), instalação do Serviço Postal Rural (1887), fundação das Universidades Agrícolas (1889), exclusão das cooperativas dos processos da Lei Antitruste, implementação do sistema de crédito rural (Leis de

a ser formulada sobre fortes pressões político-ideológicas. Essas pressões eram instituídas por representantes políticos legítimos, ou seja, líderes agrícolas não eleitos por manobras políticas, mas nascidos de uma seleção natural de dirigentes dentro das próprias bases das organizações comunitárias. Assim, as propostas de políticas agrícolas surgiam da terra e eram defendidas por líderes políticos fortemente ligados ao campo.

Com esse tipo de liderança política desenvolveu-se nos EUA um grande poder agrícola nacional, que continua exercendo grande controle sobre o processo político da agricultura, até mesmo neste início do século XXI. Esse fato se deve à grande competência dos líderes agrícolas em converter questões tipicamente agrícolas – inclusive problemas técnicos – em questões essencialmente políticas.

2.1 PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS NAS LEIS AGRÍCOLAS DOS EUA⁵

No final da década de 1920 a situação da agricultura nos EUA era dramática, devido à crise na Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929. A população empregada na agricultura representava 20% de toda a população empregada nos EUA, porém o setor agropecuário detinha apenas 7% da renda nacional. A renda dos produtores agrícolas era muito baixa, correspondendo a apenas 40% da renda dos setores não-agrícolas. Para contornar essa situação, o presidente Franklin Delano Roosevelt promulgou a primeira Lei Agrícola dos EUA, o *Agricultural Adjustment Act* (AAA) de 1933, como parte integrante de seu programa emergencial de recuperação econômica, o *New Deal*.

Para reduzir a desigualdade entre a renda agrícola e a urbana, foram estabelecidos, no AAA, preços agrícolas em níveis de paridade com o poder de compra⁶ de 1910-1914. Para alcançar essa paridade de preços, foram introduzidos mecanismos de controle de oferta, por meio da redução voluntária da área plantada em troca de pagamentos governamentais. Todavia, essa política surtiria efeito apenas na safra seguinte. Assim, criaram-se também os *Non-recourse Commodity Loans* para fornecer recursos imediatos ao setor agrícola. Os *Non-recourse Commodity Loans* são empréstimos de comercialização, através dos quais os produtores antecipam recursos financeiros para comercialização de seus produtos⁷, em geral, por um período de nove meses. Nesse tipo de empréstimo, os produtores têm a opção de retornar o valor emprestado em valores monetários (principal mais juros subsidiados) ou em produto (entrega física de produtos). Além disso, foi criada a *Commodity Credit Corporation* (CCC), instituição que se encarregaria do controle e das transferências dos recursos públicos aos agricultores. Em 1935, foram impostas ainda barreiras à importação e subsídios ao consumo interno e às exportações.

1916 a 1933), apoiou decisivamente a Lei de Ajustamento Agrícola de 1933, primeira Lei Agrícola dos Estados Unidos, etc. (LOPES, 1996).

⁴ O movimento Aliança dos Produtos surgiu no estado do Texas, em 1875. A principal característica desse movimento era uma aliança política com os grandes sindicatos de trabalhadores. Os objetivos deste movimento eram bastante similares aos do movimento Grange, destacando-se algumas diferenças básicas, como: defesa da proibição de funcionamento de mercados de futuros para produtos agrícolas; proibição da propriedade de terra aos estrangeiros; banimento em definitivo da taxaço sobre setores da agricultura; e redução dos gastos públicos e proibição de que o governo se envolvesse nas atividades de comunicação e transportes. Diversos outros movimentos agrícolas que nasceram nos EUA, nos séculos XIX e XX, podem ser consultados em Lopes (1996). Esse autor destaca ainda que a diversidade de movimentos agrícolas nos EUA evidencia a capacidade de mobilização política dos produtores agrícolas desse país.

⁵ Grande parte desta seção foi escrita com base em Jank (2002) e USDA (1977, 1982, 1986, 1991, 1996 e 2002).

⁶ O *preço de paridade* era calculado como um percentual de um preço-base definido como a média dos preços recebidos pelos produtores no período compreendido entre 1910 e 1914.

⁷ Os produtos beneficiados por esse programa foram: principais cereais e oleaginosas, amendoim, fumo, algodão e açúcar.

Com a reeleição de Roosevelt, em 1936, houve continuidade das políticas adotadas na Lei Agrícola de 1933. Assim, no *Agricultural Adjustment Act* de 1938 não foram implementadas mudanças muito significativas em relação às políticas do AAA de 1933. Houve apenas o aprofundamento da intervenção governamental no setor agrícola, devido à elevação das pressões dos produtores rurais (*lobby rural*). Dessa maneira, deu-se continuidade às políticas de controle de oferta via congelamento de terras, distribuição de quotas de produção baseadas na área plantada – *crop acreage allotments*⁸ – e distribuição de quotas de comercialização. Além disso, os *Non-recourse loans* foram transformados no principal mecanismo de sustentação de preços agrícolas, por meio de uma formulação de cálculo dos preços mínimos que permitia, no longo prazo, mantê-los sempre acima da tendência dos preços de mercado.

Com o *Agricultural Act* (AA) de 1948, tentou-se manter os preços mínimos em 90% de paridade até 1950, quando seriam adotados níveis de paridade flexíveis entre 60% e 90%. Entretanto, com a reeleição de Harry Truman e o retorno dos democratas ao controle do Congresso, o AA de 1948 não entrou em vigor. Elaboraram-se o AA de 1949, através do qual se revogaram os níveis flexíveis de sustentação de preços do AA de 1948. No AA de 1949 houve elevação dos preços mínimos e tornou obrigatória a sustentação de preços para os seguintes produtos: batatas, lã e lácteos.

Em 1952, com a eleição de Dwight Eisenhower, os republicanos voltaram à presidência e ao controle do Congresso norte-americano. Os republicanos redigiram o *Agricultural Trade Development and Assistance Act* de 1954 ou *Public Law 480* (PL – 480). No AA de 1954 substituíram-se os preços mínimos com paridade de 90% por um sistema de preços flexíveis com paridade mínima de 82,5%. Criou-se ainda um programa de ajuda alimentar, pelo qual se autorizou a venda dos excedentes agrícolas do governo a países pobres sem conversibilidade, ou seja, nas próprias moedas dos países compradores e a aplicação da maior parte dos recursos oriundos desta operação ao financiamento de projetos de desenvolvimento no próprio país.

Apesar da reeleição de Dwight Eisenhower, em 1956, o Congresso norte-americano passou ao controle dos democratas, os quais elaboraram o AA de 1956, favorecendo as políticas de controle de oferta. Assim, houve abandono dos suportes flexíveis de preço do AA de 1954. A estratégia principal para controle de oferta, no AA de 1956, foi a redução de área cultivada, tendo como principal justificativa a conservação ambiental.

No governo de John Kennedy houve transição gradual da diretriz principal de elaboração da política agrícola dos EUA, que passou do suporte de preços para o suporte de renda dos agricultores. No *Food and Agriculture Act* (FAC) de 1962, reduziram-se os preços mínimos dos grãos para alimentação animal, alinhando-os aos preços vigentes no mercado internacional. A diferença entre o antigo e o novo preço mínimo (reduzido) era coberta através de pagamentos diretos aos produtores. Esses pagamentos também foram usados para compensar os produtores de grãos que deixassem de cultivar parte de suas terras. Assim, a política agrícola do governo Kennedy foi caracterizada por um abandono gradual das políticas de suporte de preços.

No FAC de 1965, os preços mínimos alinhados aos do mercado internacional foram mantidos para grãos, trigo e algodão, dando continuidade à política de pagamentos diretos aos produtores. Houve ainda a reutilização de pagamentos diretos por *set-aside*⁹ voluntário, como estratégia de controle de oferta e garantia de renda dos produtores. Os pagamentos diretos equivaliam a 25% da renda líquida da agricultura em meados da década de 1960, enquanto

⁸ Lote ou parcela de área, definida para cada produtor, da respectiva área nacional de produção de uma determinada cultura beneficiada pelos programas governamentais.

⁹ É um programa de pagamentos fixos do governo ao produtor que congelar parte de suas terras, não as cultivando.

representava apenas 10% da renda agrícola na década de 1930, 3% durante a Segunda Guerra Mundial e inferior a 10% durante os anos 1950. Isso demonstra a grande relevância dos pagamentos diretos no FAC de 1965.

No AA de 1970, elaborado no governo do republicano Richard Nixon, não houve alterações significativas em relação ao AA de 1965. Houve continuidade das políticas de controle de oferta combinadas com pagamentos diretos. No início dos anos 1970, os pagamentos diretos continuaram a representar parcela significativa da renda líquida dos produtores agrícolas com participação de cerca de 20%. Entretanto, nessa ocasião ocorreu grande expansão da demanda por alimentos, principalmente dos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Houve grande liquidez no mercado internacional com recursos oriundos da reciclagem dos *petrodólares*, devido à desvalorização do dólar provocada pela crise do sistema cambial de *Bretton-Woods*. Assim, houve elevação dos preços agrícolas no mercado internacional, tornando a exportação de produtos agrícolas mais vantajosa do que a participação em programas de controle de oferta do governo. Como consequência, aumentou-se a área cultivada e reduziu-se o montante de pagamentos diretos e os excedentes sob controle estatal.

Essa conjuntura de expansão da demanda de alimentos e elevação dos preços agrícolas no mercado internacional criou condições de mercado que reduziram a dependência da agricultura norte-americana das fortes intervenções estatais. Portanto, devido às condições favoráveis das exportações agrícolas o *Agriculture and Consumer Protection Act* (ACPA) de 1973 teve como objetivo principal o aumento da produção. Para estimular as exportações, introduziu-se um sistema de pagamentos complementares que cobria a diferença entre o preço de mercado e um *preço-meta* estabelecido por lei, o qual possuía um indexador que corrigia a inflação, protegendo o produtor de possíveis corrosões inflacionárias. As exportações de produtos agrícolas expandiram-se rapidamente na primeira metade da década de 1970 e, devido a condições de mercado propícias, não houve necessidade de pagamentos complementares.

Apenas a partir de 1975 é que ocorreram indícios de redução dos preços agrícolas no mercado internacional. Assim, no *Food and Agriculture Act* (FAA) de 1977 houve elevação dos preços-meta e dos preços mínimos, além de vinculá-los às elevações nos custos de produção. Dessa forma, houve rápido crescimento no volume dos gastos com programas agrícolas. Apenas com pagamentos diretos o governo gastou cerca de US\$ 3,03 bilhões em 1978, enquanto esses gastos correspondiam a apenas US\$ 0,81 bilhão em 1975 (USDA/ERS, 2005).

Com a segunda crise do petróleo, ocorrida em 1979, a inflação nos EUA atingiu cerca de 13,50% em 1980. No intuito de amenizar os efeitos da aceleração inflacionária sobre os produtores agrícolas, estabeleceram-se, no *Agriculture and Food Act* (AFA) de 1981, reajustes anuais de 6% para os preços-meta. Embora esses reajustes fossem inferiores à taxa de inflação, não havia um mecanismo que programasse sua redução caso o governo conseguisse diminuir a aceleração inflacionária. Em 1982, o *Federal Reserve Bank* adotou fortes medidas restritivas, elevando as taxas de juros e apreciando o dólar. A política monetária do banco central dos EUA causou pelo menos dois problemas aos agricultores. O primeiro foi a redução da competitividade das exportações agrícolas devido à apreciação do dólar. O segundo foi uma forte crise financeira do setor rural em razão das elevadas taxas de juros que oneraram os custos dos empréstimos aos produtores. Esses problemas, combinados à queda dos preços agrícolas, resultaram em expansão dos gastos governamentais com programas agrícolas, que atingiram cerca de US\$ 11,60 bilhões em 1982, além de elevar os estoques de grãos sob controle estatal.

Em 1985 foi elaborado o *Food Security Act* (FSA), na tentativa de resolver os problemas pelos quais passavam a agricultura norte-americana. O FSA tinha por objetivo

controlar os altos custos dos programas agrícolas e, para isso, pretendia-se aliviar a crise financeira do setor rural; diminuir os estoques de grãos sob controle estatal; restabelecer a competitividade norte-americana no mercado internacional de grãos e oleaginosas; e reestruturar os programas de conservação de recursos, visando reduzir os custos ambientais associados às atividades agrícolas.

Na Lei Agrícola de 1985 foram estabelecidas quatro medidas principais: 1) o realinhamento dos preços mínimos com sua diminuição para torná-los mais condizentes com os baixos preços de mercado. Portanto, essa medida limitava o acúmulo de estoques de produtos agrícolas da CCC, propiciando redução dos custos de armazenagem e forçando as exportações; 2) a criação do *Annual Acreage Reduction Program* (ARP), para reduzir a área cultivada e, conseqüentemente, controlar a oferta, reduzir os excedentes e elevar os preços das *commodities*; 3) a adoção de subsídios às exportações através do *Export Enhancement Program* (EEP), que visava estabelecer condições de competição no mercado internacional e o escoamento dos estoques da CCC; e 4) a implantação do *Conservation Reserve Program* (CRP), autorizando o pagamento em espécie aos agricultores que parassem de produzir. Os objetivos foram limitar o plantio em áreas com problemas de erosão, melhorar a qualidade da água e preservar o ecossistema.

Nem todos os objetivos propostos no FSA de 1985 foram alcançados. Devido a pressões dos agricultores, os preços-meta foram mantidos elevados e, como os preços mínimos diminuíram, elevou-se a diferença entre estes. Isso aumentou os pagamentos complementares e ampliou a dependência dos agricultores por participação nos programas de suporte do governo, elevando os custos governamentais com programas agrícolas. Ademais, foram reforçadas as distorções no comércio internacional de produtos agrícolas com a criação do EEP.

A discussão feita permite inferir que desde a criação da primeira Lei Agrícola dos EUA, em 1933, denominada de *Agricultural Adjustment Act* (AAA), foram estabelecidas as diretrizes básicas da formulação das leis agrícolas dos EUA. Entre essas diretrizes, as principais são: a) garantia de preços; b) garantia de renda aos produtores; e c) conservação de recursos. Essas diretrizes sempre foram importantes e presentes nas leis agrícolas dos EUA, posteriores à de 1933, sendo a ordem de prioridade, entre elas, definida de acordo com a conjuntura econômica e política, interna e externa.

Os volumes de gastos do governo dos EUA com os programas agrícolas sempre foram bastante elevados. Mesmo com a crise econômica mundial, ocorrida na década de 1980 devido aos choques do petróleo em 1973 e 1979, não houve motivos para se acreditar em redução da intervenção governamental na agricultura dos EUA. Apenas na primeira metade da década de 1990, surgiram motivos capazes de conduzir à crença na significativa queda dos gastos governamentais na agricultura dos EUA e, conseqüentemente, em um modelo de agricultura sustentável e mais orientada para o mercado. Esses motivos foram a política de corte nos gastos governamentais, visando o controle dos elevados déficits orçamentários federais, que, de acordo com Jank (2002), já se acumulavam em cerca de US\$ 161 bilhões em 1990; e as negociações do acordo multilateral de comércio do GATT, Rodada Uruguai, com inclusão do Acordo Agrícola, que priorizava maior disciplina dos gastos governamentais na agricultura.

Na década de 1990 foi adotada uma série de alterações importantes na política agrícola dos EUA, principalmente com a criação da Lei Agrícola de 1996.

2.2 PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS NA LEI AGRÍCOLA DE 1990

A Lei Agrícola norte-americana de 1990, denominada de *Food, Agriculture, Consumption and Trade Act* (FACTA), foi elaborada concomitantemente à rodada de negociações multilaterais de comércio do GATT, Rodada Uruguai. Embora a Rodada Uruguai tenha sido a primeira rodada de negociações a contemplar um acordo agrícola em nível multilateral, o debate internacional não foi determinante na redação final da Lei Agrícola dos EUA. Nessa ocasião, as principais medidas de política agrícola tiveram como fatores determinantes as próprias pressões internas, voltadas para a contenção do *déficit* orçamentário federal. Foram adotadas medidas de redução dos gastos governamentais, estipulando-se um corte de US\$ 13,6 bilhões nos gastos projetados para os programas agrícolas nos cinco anos compreendidos entre 1987 e 1993. A solução encontrada pelos congressistas norte-americanos, para atingir as metas de redução dos gastos governamentais com a agricultura, foi a retirada de 15% da área total plantada da base de cálculo dos pagamentos complementares do governo à agricultura (JANK, 2002).

Embora os EUA tenham apresentado uma proposta de liberalização comercial agrícola na Rodada Uruguai, estabelecendo o compromisso de eliminar todas as barreiras ao comércio e os subsídios às exportações agrícolas em um período de dez anos, tal compromisso dependia de um acordo multilateral e, por conseguinte, da adoção de ações recíprocas por parte dos demais países membros do GATT. Portanto, para que a Lei Agrícola de 1990 sofresse alguma influência externa, era preciso uma postura mais ofensiva nas negociações internacionais. Como essa postura não ocorreu em momento breve, a votação do FACTA ocorreu apenas sob pressões políticas essencialmente internas.

Dessa maneira, segundo Jank (2002), a medida mais inovadora do FACTA foi a adoção de um sistema de *base tripla* no sistema de pagamentos complementares do governo, visando reduzir tais pagamentos e aumentar a *flexibilidade de plantio* dos produtores. Segundo esse autor, as propriedades agrícolas que recebiam recursos do governo foram divididas em três partes: 1) uma porção não tinha direito aos pagamentos complementares e, ou, demais formas de suporte de renda, sendo essa porção destinada a áreas de conservação, fazendo parte apenas do programa de conservação *Annual Reduction Program* (ARP) e *Set-aside Program*¹⁰; 2) uma outra porção, de 25%, em que se permitia ao produtor o direito de plantar qualquer produto, exceto frutas e legumes – dessa porção, apenas dois quintos (10%) tinham direito aos *non-recourse loans* ou empréstimos de comercialização, e ao restante não era destinado nenhum pagamento complementar, devido às restrições orçamentárias do governo; e 3) a porção restante tinha direito aos *non-recourse loans*, porém essa área deveria ser destinada ao cultivo exclusivo de produtos sob proteção dos programas agrícolas.

2.3 PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS NA LEI AGRÍCOLA DE 1996

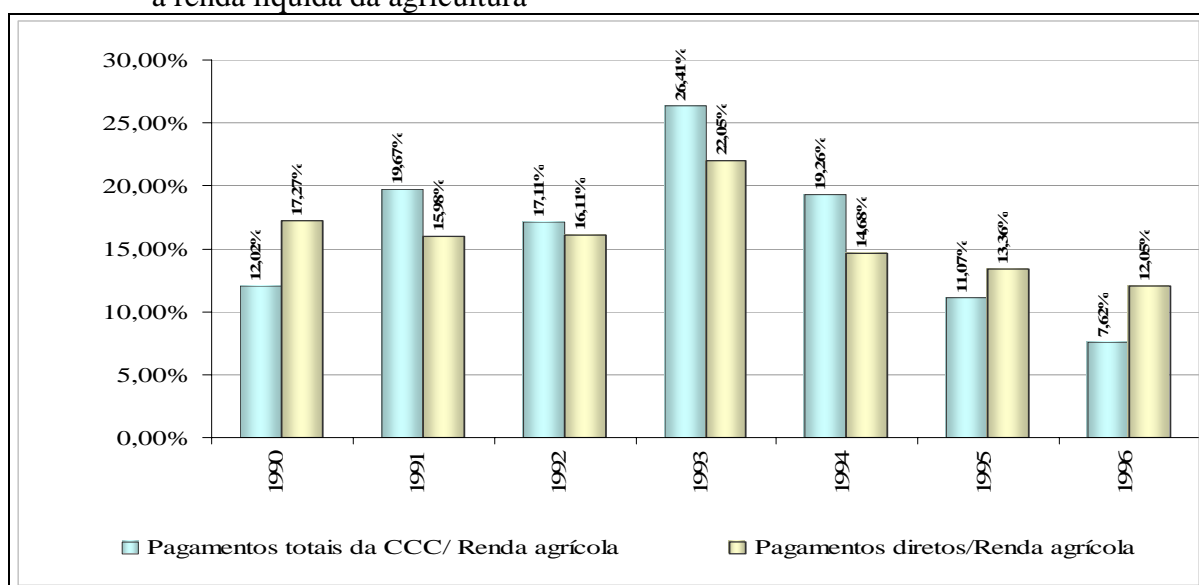
A política agrícola dos Estados Unidos sofreu alterações importantes com a criação da Lei Agrícola de 1996. O *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* (FAIR Act) de 1996 teve sua elaboração marcada por alguns fatores conjunturais que vinham ocorrendo na economia dos EUA, desde o início dos anos 1990. Entre esses fatores encontravam-se: 1) pressões para redução dos gastos públicos, intensificadas pela assinatura do acordo

¹⁰ O ARP e o *Set-aside* são programas voluntários de redução de área agricultável. Os produtores colocam voluntariamente parte de suas terras em pousio e, em troca, recebem um pagamento fixo do governo. Esse pagamento era estipulado com base na produtividade do solo e no valor médio do aluguel da terra dos últimos três anos imediatamente anteriores ao pagamento. O *Set-aside program* é também muito conhecido como programa de congelamento de terras, funcionando muitas vezes como um programa de controle de oferta.

multilateral de comércio na Rodada Uruguai, que exigia maior disciplina fiscal; 2) preços elevados para as principais *commodities* agrícolas, com queda no valor dos pagamentos diretos aos produtores; e 3) mercado externo em expansão com possibilidade de elevação das exportações.

Segundo Jank (2002), nessa ocasião houve redução da participação dos pagamentos totais da *Commodity Credit Corporation* (CCC) na renda dos produtores agrícolas. Na Figura 1, percebe-se que os pagamentos totais caíram de 26,41% da receita líquida dos produtores, em 1993, para 7,62%, em 1996¹¹. Os pagamentos diretos representaram 12,05% da receita líquida em 1996. De acordo com o USDA (2001), estima-se que a média dos pagamentos via *Deficiency Payments* (DP), no período de 1994 a 1996, tenha se reduzido em mais de 50% em relação à média desses pagamentos no período de 1990 a 1993.

Figura 1 - Parcela dos pagamentos totais e dos pagamentos diretos do governo dos EUA sobre a renda líquida da agricultura



Fonte: USDA/ERS (2007) – elaborado pelo autor.

Dessa maneira, o ambiente político estava propício a mudanças na política agrícola. O sistema de pagamentos diretos aos produtores agrícolas dos EUA foi remodelado no FAIR Act de 1996, com a implementação de pagamentos fixos decrescentes e *desacoplados*¹². Esses pagamentos substituíram aqueles realizados através dos *Deficiency Payments* e dos empréstimos de comercialização vinculados a programas de controles de oferta.

Na Lei Agrícola de 1990, para receber os pagamentos por deficiência e os empréstimos de comercialização, os produtores tinham que fazer parte dos programas de controle de oferta, como o *Annual Reduction Program* (ARP) e *Set-aside Program*. Assim, no FAIR Act de 1996 adotou-se uma forma de pagamentos fixos aos produtores e ainda lhes atribuíram total liberdade de aumentar a área plantada. Esse sistema ficou conhecido também como *Freedom to Farm*, por permitir que o produtor plantasse qualquer produto (exceto frutas e legumes), de acordo com as oscilações dos preços de mercado.

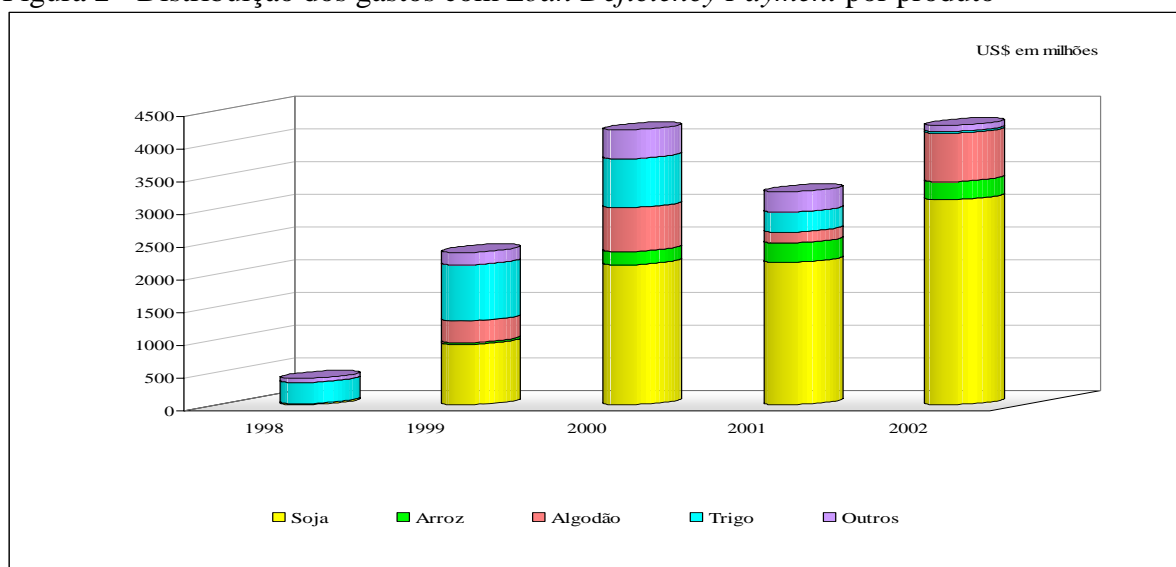
¹¹ Dentre os produtos beneficiados pelos subsídios agrícolas norte-americanos estão: trigo, milho, sorgo, arroz, cevada, centeio, algodão, fumo, amendoim e açúcar.

¹² Esse termo é usado para indicar que os subsídios aos produtores agrícolas estão desconectados ou não influenciam as decisões de mercado. Isto é, não estão ligados aos níveis correntes de produção, preço e uso dos recursos produtivos. Dessa maneira, pode-se dizer que os produtores tomam suas decisões de plantio e comercialização apenas com base nas expectativas de retorno do mercado e não no volume de subsídios determinado pelo governo.

Os agricultores norte-americanos não relutaram em aceitar as mudanças propostas no FAIR Act de 1996 depois da forte queda nos pagamentos diretos do governo no período de 1993 a 1996. Portanto, houve substituição dos empréstimos de comercialização baseados nos *target price* como *non-recourse loans* por contratos de plantação flexível, denominados de *Production Flexibility Contracts* (PFC). Esses pagamentos foram disponibilizados aos produtores que tivessem participado dos programas de pagamentos por meio dos *Deficiency Payments* durante a vigência do FACTA de 1990. Os PFC eram calculados com base na área plantada no período de 1991 a 1995 e na produtividade média desse mesmo período. Com esse instrumento, os *target price* foram eliminados. Entretanto, houve pressões por parte dos produtores para que o governo mantivesse os preços de suporte ou preços mínimos (*Loan Rates*). A consequência dessas pressões foi a criação dos *Loan Deficiency Payments* (LDP) a partir de 1998.

Com a crise econômica enfrentada pelo sudeste asiático em 1998, houve queda dos preços dos principais produtos agrícolas. Isso levou ao acionamento dos LDP a partir de 1998. Além disso, houve queda na renda dos agricultores e aumentaram-se as pressões por maior volume de subsídios. Em 1998, além do acúmulo dos pagamentos via PFC e LDP, houve a aprovação de um plano emergencial que criou os *Marketing Loss Payments* (MLP) ou *Marketing Loss Assistance* (MLA). Foram liberados na forma de pagamentos emergenciais cerca de US\$ 5,5 bilhões no início de 1998 e mais US\$ 2,85 bilhões em outubro deste mesmo ano. Apenas com pagamentos emergenciais, os pagamentos da *Commodity Credit Corporation* (CCC) foram de US\$ 18,39 bilhões, em média, no período de 1998 a 2002. Os pagamentos emergenciais foram tão altos que o volume de pagamentos governamentais à agricultura dos EUA atingiu, em 2000, US\$ 32,26 bilhões, sendo este o maior volume de gastos da CCC, desde sua criação em 1933.

Figura 2 - Distribuição dos gastos com *Loan Deficiency Payment* por produto



Fonte: USDA (2001 e 2004) – elaborado pelo autor.

Outra alteração importante que ocorreu no FAIR Act de 1996 foi a inclusão da soja no programa de pagamentos diretos via LDP a partir de 1998. Com isso, houve aumento da área plantada com esse produto, com expansões significativas na produção. Segundo Jank (2002), houve expansão na produção de cerca de 33% no período de 1996 a 2001. Esse autor aponta como causa para isso as mudanças implementadas no FAIR Act de 1996, como a liberação de área devido à extinção dos controles de oferta a partir de 1996 e o recebimento de LDP a partir de 1998. Houve, ainda, substituição de área plantada de trigo por soja devido aos

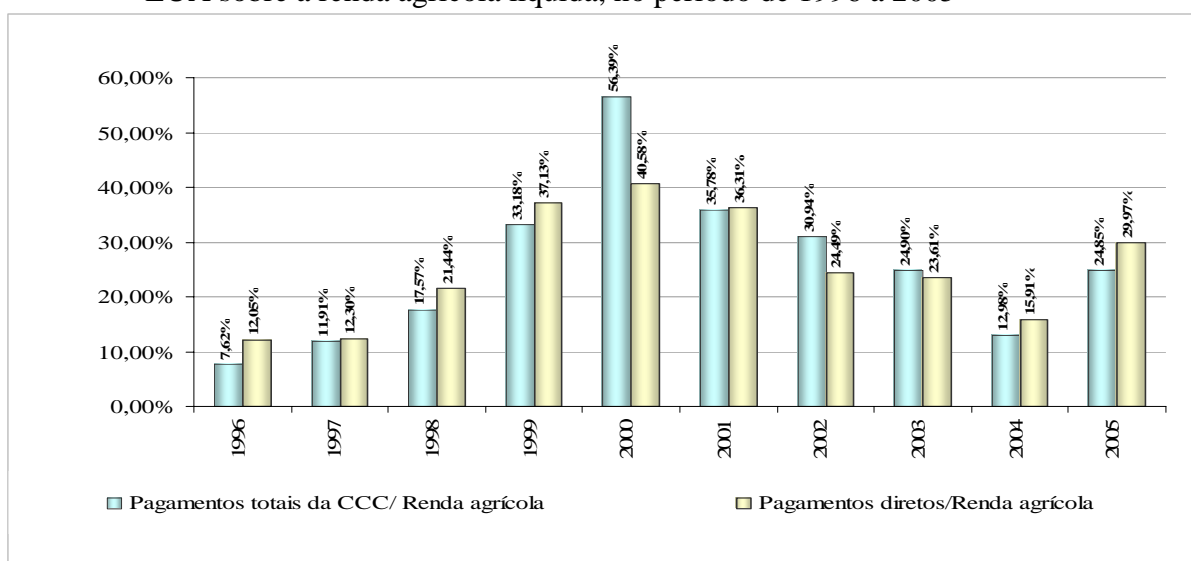
vultosos pagamentos a este último produto: cerca de US\$ 3,06 bilhões em 1999/2000. Na Figura 2 apresenta-se a evolução desses pagamentos durante o FAIR Act de 1996, sendo possível perceber que a soja foi o produto que mais se beneficiou com a criação dos LDP. Em 2002, os produtores de soja receberam, conforme Figura 2, cerca de US\$ 3,13 bilhões de dólares. Dentre os produtores beneficiados pelos LDP, destacam-se os de trigo e de algodão.

Nos EUA existe uma infinidade de programas de assistência à atividade agrícola e, obviamente, alguns deles não serão aqui discutidos. Dentre estes programas, destacam-se os de pagamentos emergenciais por desastres de ordens naturais ou *Crop Disaster Program* (CDP) e o *Federal Crop Insurance Program* (CIP), que são seguros agrícolas, além dos programas de promoção de exportações e acesso a mercados. Entretanto, os instrumentos de política agrícola discutidos representam a maior parte dos pagamentos governamentais destinados à agricultura dos EUA. Apenas a média dos gastos com LDP, MLA e PFC, no período de 1996 a 2002, representou 81,55% da média dos pagamentos totais à agricultura dos EUA no FAIR Act de 1996. Portanto, as principais alterações efetuadas no FAIR Act de 1996 recaíram sobre esses três últimos instrumentos de política agrícola.

2.4 PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS NA LEI AGRÍCOLA DE 2002

O ambiente econômico e político no ano 2001 – período imediatamente anterior ao fechamento da nova Lei Agrícola dos EUA – foi marcado por superávit fiscal anunciado de cerca de US\$ 5,6 trilhões para o período 2002-2011 (CONGRESS OF THE UNITED STATES, 2001). Além disso, havia certa volatilidade dos preços agrícolas no mercado internacional e eleições para o congresso dos EUA, em 2002. Essa conjuntura era propícia às pressões dos representantes dos produtores no congresso para manutenção e até mesmo ampliação dos montantes de pagamentos aos produtores agrícolas. Salienta-se que desde 1996 a participação dos pagamentos diretos na renda líquida dos produtores tem aumentado, passando de um percentual de 12,05% em 1996 para 40,58% em 2000 (Figura 3).

Figura 3 – Parcela dos pagamentos totais da CCC e dos pagamentos diretos do governo dos EUA sobre a renda agrícola líquida, no período de 1996 a 2005



Fonte: USDA/ERS (2007) – elaborado pelo autor.

O *Farm Security and Rural Investment Act* (FSRIA) de 2002 tinha 10 capítulos com variados temas. Entretanto, as alterações que afetam o setor agrícola de maneira mais

contundente são tratadas nos capítulos destinados ao programa de *commodities*, conservação e acesso a mercados. Salienta-se que algumas mudanças realizadas no FSRIA foram bastante significativas quando comparadas ao FAIR Act de 1996. Um exemplo são as inovações nos instrumentos de política agrícola, como:

1. A substituição do *Production Flexibility Contracts* (PFC) pelos *Direct Payments*. Com esse instrumento, os pagamentos seriam feitos baseando-se na produtividade de cada produto, correspondente ao ano de 1995. Exceto para as oleaginosas, em que a produtividade-base do programa passava a ser a produtividade média no período de 1998-2001, dividida pela produtividade média nacional no mesmo período. A área-base de cálculo destes pagamentos era a mesma utilizada nos cálculos do PFC de 2002, com redução de 15%. O uso da mesma área-base dos PFC se deve ao fato de que, ainda no FAIR Act de 1996, essa área foi atualizada para o período 1998-2001.

O valor dos pagamentos por produtor beneficiado pelos *Direct Payments* é definido da seguinte maneira: $DP = t_i \cdot (P_i) \cdot [(AB_i) \cdot 0,85]$, em que DP é o valor do pagamento direto por produtor contemplado; t_i , a taxa de pagamento por unidade de cada produto beneficiado; P_i , a produtividade definida pelo programa; e AB_i , a área-base do programa. Observa-se que parte da área-base é desconsiderada do cálculo dos pagamentos nessa política, pois a área-base é multiplicada por 85%; portanto, existe um fator redutor de área de 15%. Na Tabela 1 são apresentados os valores por unidade de produto definidos para os pagamentos com essa política. Destaca-se o valor dos pagamentos destinados ao algodão, arroz e amendoim, que são significativamente elevados.

Tabela 1 – Valores em dólares por unidade de produto, estabelecidos no FSRIA, para o cálculo do valor dos *Direct Payments*

Produtos	Dólares por unidade de produto	Dólar por tonelada de produto
Trigo	0,52/bu	19,08
Milho	0,28/bu	11,03
Sorgo	0,35/bu	13,79
Cevada	0,24/bu	11,02
Aveia	0,024/bu	1,65
Algodão	0,0667/p	147,00
Arroz	2,35/cwt	52,34
Soja	0,44/bu	16,14
Oleaginosas	0,008/p	17,70
Amendoim	-	36,00

Fonte: ERS/USDA (2007) - elaborado pelo autor.

Nota: bu (*bushel*), p (*pound*), cwt (*hundredweight = 100 pounds*). 1 *pound* equivale a 0,453592 kg; 1 *bushel* de soja e trigo equivale a 27,2154 kg ou 60 *pounds*; 1 *bushel* de milho equivale a 25,40104 kg ou 56 *pounds*.

O limite de pagamentos aos produtores foi fixado em US\$ 40 mil por produtor a cada ano fiscal. No entanto, esses pagamentos poderiam se acumular com os limites de pagamentos definidos para os pagamentos contra-cíclicos e para os empréstimos de comercialização.

1. Criação dos pagamentos contra-cíclicos ou *Counter-Cyclical Payments* (CCP). Com este programa, recriaram-se os antigos *target price* eliminados pelo FAIR Act de 1996. Assim, o governo federal dos EUA pagaria aos produtores a diferença entre os *target price* e o *effective price* ou preço efetivo, quando este último estivesse abaixo dos preços-meta. Os preços efetivos são iguais à soma nacional da média mais alta de preços ao produtor no ano comercial ou do *loan rate* (preços mínimos), mais o pagamento direto por produto.

Para calcular o valor dos pagamentos contra-cíclicos a cada produtor, foi definida uma taxa de pagamento por produto: $PR_i = [(\text{target price})_i - (DP_i) - (\text{média mais alta de preço ou } loan\ rate)]$, sendo DP_i a taxa de pagamento direto, em dólares por unidade de produto. A partir dessa taxa pode-se obter o valor dos pagamentos contra-cíclicos por produtor $CCP_i = [(AB_i) \cdot 0,85] \times (P_i) \times (PR)$, em que P_i é a produtividade definida pelo programa e AB_i é a área-base do programa. Os *target price* para os pagamentos contra-cíclicos foram fixados nos valores apresentados na Tabela 2. Diante de quaisquer choques cíclicos de oferta e demanda que reduzam os preços recebidos pelos produtores no mercado o governo pagará a diferença entre estes últimos preços e os *target price* definidos na Tabela 2. Assim, os *target price*, certamente influenciam a decisão de produção dos produtos beneficiados e, possivelmente geram distorções na comercialização externa desses produtos.

Tabela 2 – *Target price* em dólares por unidade de produto, estabelecidos no FSRIA, para o cálculo do valor dos *Counter-cyclical Payments*

Produtos	Dólares por unidade de produto	Dólares por tonelada de produto	Dólares por unidade de produto	Dólares por tonelada de produto
	2002 – 03		2004 – 07	
Trigo	3,86/bu	141,70	3,92/bu	143,90
Milho	2,60/bu	102,40	2,63/bu	103,60
Sorgo	2,54/bu	100,10	2,57/bu	101,30
Cevada	2,21/bu	101,40	2,24/bu	102,80
Aveia	1,40/bu	96,50	1,44/bu	99,20
Algodão	0,724/p	1052,00	0,724/p	1052,00
Arroz	10,50/cwt	233,80	10,50/cwt	233,80
Soja	5,80/bu	212,90	5,80/bu	212,90
Oleaginosas	0,098/p	210,00	0,101/p	223,00
Amendoim	-	495,00	-	495,00

Fonte: ERS/USDA (2007) - elaborado pelo autor.

Nota: bu (*bushel*), p (*pound*), cwt (*hundredweight = 100 pounds*). 1 *pound* equivale a 0,453592 kg; 1 *bushel* de soja e trigo equivale a 27,2154 kg ou 60 *pounds*; 1 *bushel* de milho equivale a 25,40104 kg ou 56 *pounds*.

Assim, os pagamentos contra-cíclicos eliminam ou diminuem do seu cálculo os pagamentos diretos, sendo esta uma novidade em relação aos pagamentos realizados através dos PFC, LDP e MLA, que se acumulavam no FAIR Act de 1996. Entretanto, isso não significa dizer que os volumes de pagamentos foram necessariamente menores. O limite de pagamentos contra-cíclicos foi fixado em US\$ 65 mil por produtor.

1. Os *loan rates* tiveram seu papel ampliado no FSRIA, pois, além de continuarem servindo de base de cálculo dos tradicionais empréstimos de comercialização, como na lei agrícola de 1996, passaram a ser considerados também na base de cálculo dos pagamentos contra-cíclicos. Contudo, não houve alterações na fórmula aplicada ao cálculo dos preços mínimos (*loan rate*), que continuaram a ser definidos como a média olímpica dos preços dos cinco anos anteriores à presente safra, excluindo-se os anos de preços mais elevados e de menor preço, multiplicado por 0,85, isto é, 85% da média de três preços, por produto e por região. Na Tabela 3, verifica-se que seus valores foram elevados no FSRIA.

Como pode ser observado na Tabela 3, basicamente todos os preços de suporte foram elevados¹³, com exceção dos preços de cevada, arroz, soja e amendoim. Coelho (2002)

¹³ Discussão detalhada das variações percentuais nos pagamentos diretos e nos *loan rates*, do FAIR Act de 1996 para o FSRIA 2002, pode ser obtida em Beraldo (2002).

destaca que, apesar da elevação dos preços mínimos do FSRIA, em relação aos preços mínimos do FAIR Act de 1996, a lei agrícola de 2002 sinalizou redução dos preços dos grãos, fixando preços mínimos menores para o período 2004–2007.

Os demais instrumentos de política tiveram mudanças pouco relevantes; em sua maioria, as alterações se deram no montante de recursos destinados a cada instrumento e, ou, na ampliação de sua cobertura, com inclusão de novos produtos beneficiados. Os LDP e os *Marketing Loans*, por exemplo, passaram a beneficiar o mel, amendoim, lã, lentilhas e outros. O limite de gastos com os *Marketing Loans* foram mantidos em US\$ 75 mil por produtor. Os programas de conservação tiveram o limite de cobertura ampliado, sendo o principal deles o aumento de 7,69% na área de cobertura do *Conservation Reserve Program* (CRP), com ampliação no limite de cobertura de 36,40 milhões de acres para 39,20 milhões de acres.

Tabela 3 – *Loan rate* ou preços de suporte em dólares por unidade de produto, estabelecidos no FAIR Act de 1996 e no FSRIA 2002

Produtos	Dólares por unidade de produto	Dólares por tonelada de produto	Dólares por unidade de produto	Dólares por tonelada de produto	Dólares por unidade de produto	Dólares por tonelada de produto
	1996 – 02		2002 – 03		2004 – 07	
Trigo	2,58/bu	94,68	2,80/bu	102,70	2,75/bu	100,92
Milho	1,89/bu	74,46	1,98/bu	78,00	1,95/bu	76,83
Sorgo	1,60/bu	63,03	1,98/bu	78,00	1,95/bu	78,00
Cevada	1,60/bu	96,04	1,88/bu	86,29	1,85/bu	84,91
Aveia	1,30/bu	89,57	1,35/bu	93,01	1,33/bu	91,63
Algodão	0,5192/p	1140,00	0,52/p	1150,00	0,52/p	1150,00
Arroz	6,50/cwt	144,70	6,50/cwt	144,70	6,50/cwt	144,70
Soja	5,26/bu	193,04	5,00/bu	183,50	5,00/bu	183,50
Oleaginosas	0,093/p	130,00	0,096/p	210,00	0,093/p	200,00
Amendoim	-	678,00	-	355,00	-	355,00

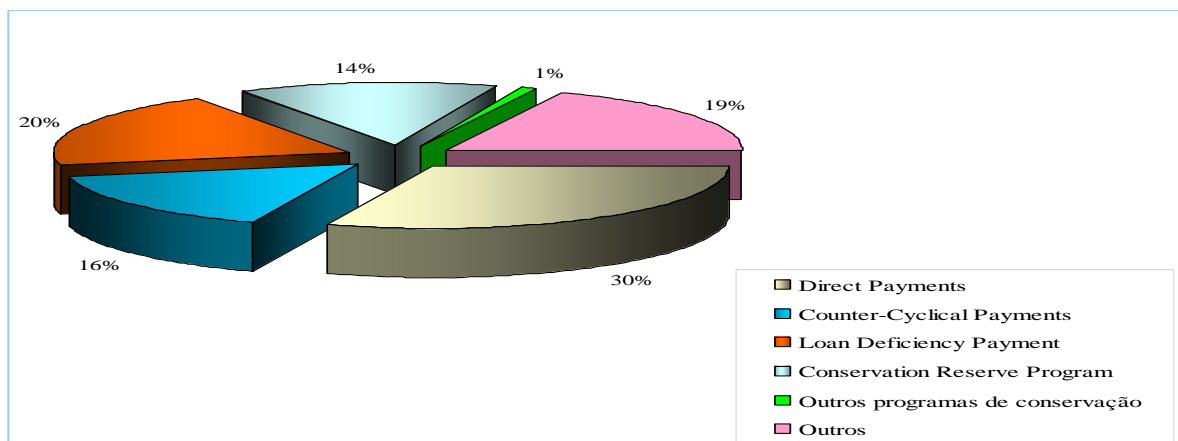
Fonte: ERS/USDA (2007) - elaborado pelo autor.

Nota: bu (*bushel*), p (*pound*), cwt (*hundredweight = 100 pounds*). 1 *pound* equivale a 0,453592 kg, 1 *bushel* de soja e trigo equivale a 27,2154 kg ou 60 *pounds*. 1 *bushel* de milho equivale a 25,40104 kg ou 56 *pounds*.

Destaca-se ainda a elevação dos fundos destinados ao programa de acesso a mercados. A média dos fundos do *Market Access Program* (MAP) foi aumentada em cerca de 76,00%. Na lei agrícola de 1996, os fundos destinados a esse programa eram de US\$ 90 milhões anuais, ao passo que na lei agrícola de 2002 os recursos destinados ao programa de acesso a mercados foram de US\$ 100 milhões, em 2002; US\$ 110,00 milhões, em 2003; US\$ 140 milhões, em 2004; e a partir de 2005 estabilizou-se em US\$ 200 milhões. Para o *Export Enhancement Program* (EEP) houve redução dos recursos, com fundos estabelecidos em US\$ 478 milhões para todo o período de 2002 a 2007, enquanto na lei agrícola de 1996 a média anual de gastos foi de US\$ 490,71 milhões (COELHO, 2002).

Na Figura 4 é apresentado o percentual dos gastos com os principais instrumentos de política agrícola dos EUA nos gastos totais da CCC, no período de 2002 a 2007.

Figura 4 – Parcela de gastos com os principais instrumentos de política do FSRIA, nos gastos totais da CCC.



Fonte: USDA/ERS (2007) – elaborado pelo autor.

Percebe-se que apenas os gastos com DP, CCP e LDP representam aproximadamente 66% dos gastos totais do governo; portanto, alterações nesses instrumentos, certamente, causam maiores impactos na agricultura norte-americana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

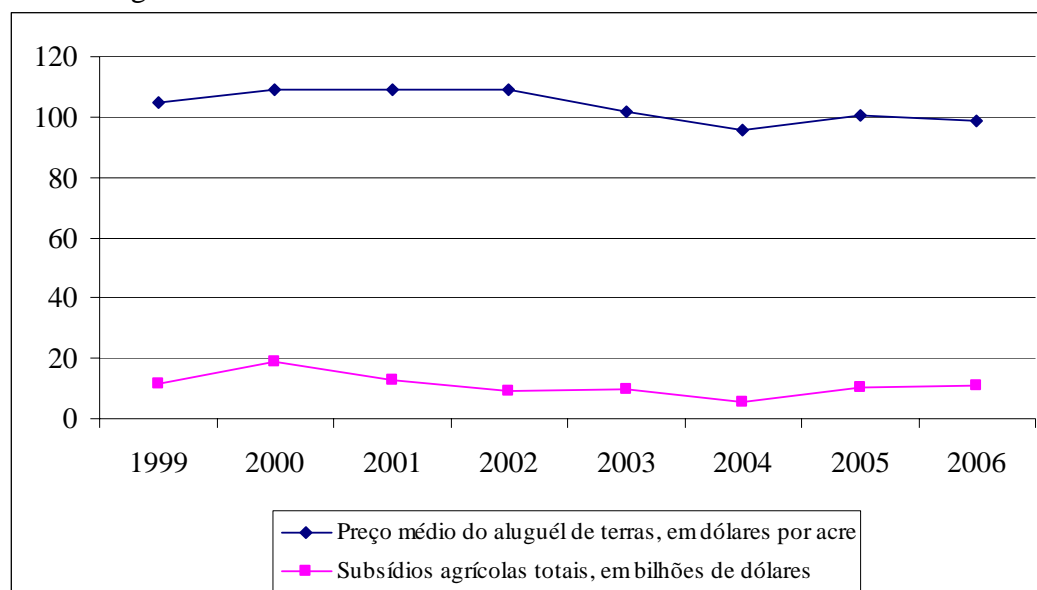
A discussão das Leis Agrícolas dos EUA tornou evidente que o volume de recursos que o governo injeta na agricultura é elevado. Além dos altos níveis dos subsídios, destaca-se que os subsídios nos EUA são bastante concentrados, isto é, os produtores mais capitalizados e com maiores propriedades são os mais beneficiados. Segundo Jank (2002), essa concentração é constatada também em nível de produtos, com mais de dois terços dos recursos, cerca de 70%, sendo destinados a cereais, oleaginosas e algodão. Para se ter uma idéia da disparidade entre os setores, a pecuária, que envolve mais de 50% dos produtores, recebe aproximadamente 16% dos pagamentos.

Constata-se também que existe uma associação entre o valor dos aluguéis de terras nos EUA e o montante de subvenções agrícolas. Na Figura 5, ilustram-se a evolução real dos preços médios de aluguel de terras nos EUA¹⁴ e a evolução real dos subsídios agrícolas totais, no período de 1999 a 2006. Essa figura mostra que variações no valor real dos subsídios são acompanhadas por variações nos preços reais do aluguel de terras nos EUA.

Com base nos dados apresentados na Figura 5, foi calculado ainda um coeficiente de correlação entre os preços reais do aluguel de terras e o valor real dos subsídios nos EUA. O valor encontrado para o coeficiente foi de 62,75%, indicando correlação moderada entre as variáveis. Isso reforça a idéia de que um volume elevado de subsídios pode estimular a sociedade agrícola norte-americana a ter um comportamento rentista (JANK, 2002). Isto é, quando maiores volumes de subsídios são concedidos, maiores são os preços da terra nas regiões produtoras. Assim, ocorre um *círculo vicioso dos subsídios e preço da terra*, de maneira que o aumento dos subsídios eleva os preços da terra, que, por conseguinte, pressiona os custos de produção, estimulando os produtores a exigirem ainda mais subsídios.

¹⁴ O preço médio do aluguel de terras foi calculado tendo como base os preços de terras nos seguintes estados: Indiana, Illinois e Iowa.

Figura 5 – Subsídios reais na agricultura norte-americana e preços médios do aluguel de terras na região do *Corn Belt*.



Fonte: USDA (2009).

Destaca-se ainda que, os EUA e Brasil são concorrentes diretos na exportação de vários produtos agrícolas. Assim, espera-se que os subsídios à produção agrícola nos EUA representem pelo menos duas grandes barreiras à expansão da produção agrícola brasileira. Primeiramente, porque os subsídios à produção interna dos EUA contribuem para redução de suas importações agroindustriais, as quais, em grande parte, são compradas do Brasil. Segundo, que os EUA são uma grande economia e, quando subsidiam a produção a ponto de gerar excedentes exportáveis, há aumento da oferta dos produtos agrícolas no mercado internacional e, conseqüentemente, redução de seus preços. Assim, países exportadores agrícolas tradicionais, como o Brasil, são obrigados a vender seus produtos a preços menores no mercado externo e, portanto, obtêm menores receitas de exportação. Dessa maneira, os subsídios conferem um grau de competitividade agroindustrial mais elevado à economia norte-americana do que ocorreria na ausência de qualquer subvenção.

O fato de conceder subsídios implícitos ou indiretos às exportações ocasiona em determinados momentos um outro *círculo vicioso dos subsídios e dos preços externos*: volumes maiores de subsídios elevam a produção, aumentando os excedentes e estimulando as exportações. O crescimento da quantidade exportada muitas vezes reduz os preços dos produtos no mercado externo e, como conseqüência, há pressões por partes dos produtores para que o governo conceda ainda mais subsídios para o período subsequente.

No FAIR Act de 1996, a criação dos programas de pagamentos *desacoplados* gerou, inicialmente, a expectativa de que a agricultura dos EUA entrasse em uma fase de menor intervencionismo. Contudo, isso não se verificou, havendo aumento no volume de recursos destinados aos produtores; além disso, desvincularam-se os programas de pagamentos dos controles de oferta. Com isso, ocorreu expansão da área cultivada, principalmente com soja, fato este que possivelmente contribuiu para que o Brasil não se tornasse o maior exportador mundial desse produto.

O FSRIA 2002, por sua vez, foi favorável ao Brasil em alguns aspectos. Dentre estes, citam-se o aumento das áreas destinadas à conservação, significando que menor parcela de terras é destinada ao cultivo; a redução dos preços mínimos da soja em 5%; e a criação do preço efetivo na aplicação dos pagamentos contra-cíclicos, reduzindo o impacto dos *target-price*, pois no cálculo do preço efetivo deduzem-se os pagamentos diretos (*Direct Payments*).

A nova Lei Agrícola, ou *Farm Bill 2008*, sinalizou para a não redução dos subsídios à agricultura, pois houve manutenção dos *target price* que são historicamente mantidos em patamares superiores aos preços de mercado. Ademais, esses preços-meta sofreram elevações pelo menos para trigo, sorgo, soja e algodão. Dessa maneira, os EUA sinalizaram estar na contramão das metas de redução de subsídios propostas pela OMC. Essa posição dos EUA é preocupante e prejudica a retomada de negociações multilaterais de comércio, pois esperava-se que devido à tendência de elevação dos preços agrícolas mundiais houvesse em contrapartida menores subvenções agrícolas.

O sistema de proteção à agricultura nos EUA é bastante enraizado na estrutura política do país, sendo pouco provável que os americanos permitam a renúncia total deste sistema, que se fortalece desde o início do século XX. Dessa maneira, é provável que ocorram reduções dos subsídios em negociações multilaterais, mas dificilmente ocorrerá eliminação total dos subsídios. Portanto, pode ser importante apoiar a vinculação dos programas *desacoplados* aos antigos controles de área cultivada, que é uma política que encontra respaldo na sociedade norte-americana, devido à influência e ao apoio dos ambientalistas.

Salienta-se que em períodos de abertura comercial, como exemplo no período de implantação do Plano Real, o saldo em transações correntes se apresentou como um dos grandes fatores de exposição da economia brasileira. Devido à própria estrutura da economia, o ritmo de crescimento das exportações era mais lento do que o das importações, gerando déficits em conta-corrente. Dentre as opções de financiamento desse déficit estavam os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), os empréstimos externos e a geração de saldos positivos na balança comercial. As duas primeiras formas de financiamento eram vinculadas à remessa de lucros e de juros no longo prazo. Assim, a saída foi a geração de enorme esforço exportador na economia brasileira. Nesse aspecto, a possibilidade de cortes nos subsídios dos países desenvolvidos representa mais uma importante possibilidade para o Brasil elevar o ritmo de crescimento de suas exportações, evitando deterioração da balança comercial.

REFERÊNCIAS

BERALDO, A. D. U.S. Farm Security aumenta subsídios à produção. **Revista Gleba**, Brasília, v. 47, n. 184, p. 8-9, mai./jun. 2002.

CEPEA – CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. **PIB do agronegócio**. CEPEA-USP/CNA, 2006. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br/pib/>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

CEPEA – CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. **PIB do agronegócio**. CEPEA-USP/CNA, 2008. Disponível em: <http://www.cepea.esalq.usp.br/pib/other/Pib_Cepea_94_07.xls>. Acesso em: 20 ago. 2008.

COELHO, N. C. A lei agrícola americana de 2002. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 19, n. 3, p. 473-483, set./dez. 2002.

CONGRESS OF THE UNITED STATES. The budget and economic outlook: fiscal year 2002-2011. Congressional Budget Office, January, 2001. Disponível em: <<http://www.cbo.gov/doc.cfm?index=2727&type=0&sequence=1>>. Acesso em: 05 maio 2007.

FIGUEIREDO, A. M. **Impactos dos subsídios agrícolas dos Estados Unidos no**

crescimento do agronegócio brasileiro. 2007. 305 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, 2007.

GUILHOTO, J. J. M.; SILVEIRA, F. G.; ICHIARA, S. M.; AZZONI, C. R. A importância do agronegócio familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 44, n. 3, p. 355-383, jul./set. 2006.

JANK, M. S. **Agricultura e política agrícola nos Estados Unidos da América.** 2002. 243 f. Tese (Livre Docência em Economia, Administração e Sociologia) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, 2002.

LOPES, M. R. **Agricultura política:** história dos grupos de interesse na agricultura. Brasília: EMBRAPA-SPI, 1996. 457 p.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Commodity program provisions under the Food and Agriculture Act of 1977.** Washington: ERS, Agriculture Information Bulletin n. 389, October 1977. 31 p.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Provisions of the Agriculture and Food Act of 1981.** Washington: ERS Staff Report n. AGES811228, January 1982. 43 p.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Provisions of the Food Security Act of 1985.** Washington: ERS, Agriculture Information Bulletin n. 498, April 1986. 105 p.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Provisions of the Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990.** Washington: ERS, Agriculture Information Bulletin n. 624, June 1991. 168 p.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Provisions of the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996.** Washington: ERS, Agriculture Information Bulletin n. 729, September 1996. 147 p.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **History of budgetary expenditures of the commodity credit corporation.** Washington: FSA, Budget Division, Book 3, 9 April 2001. 30 p.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **The 2002 Farm Act provisions and implications for commodity markets.** Washington: ERS, Agriculture Information Bulletin n. 778, November 2002. 61 p.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **History of budgetary expenditures of the commodity credit corporation.** Washington: FSA, Budget Division, Book 4, 30 January 2004. 28 p.

USDA/ERS – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE/ ECONOMIC RESEARCH SERVICE. **CCC Net Outlays by Commodity and Function.** Washington, DC: U.S Government, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2005/10Oct/aotab35.xls>>. Acesso em: 20 dez. 2006.

USDA/ERS – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE/ ECONOMIC RESEARCH SERVICE. **U.S. and state farm income data.** Washington, DC: U.S Government, 2007. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/Data/FarmIncome/Finfidmu.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2007.

USDA/ERS – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE/ ECONOMIC RESEARCH SERVICE. **Agricultural Land Values and Cash Rents Annual Summary.** Washington, DC: U.S Government, 2009. Disponível em: <<http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1446>>. Acesso em: 20 jan. 2009.