
A LEI AGRÍCOLA AMERICANA DE 2002 E O COMÉRCIO MUNDIAL

Carlos Nayro Coelho¹

1. Introdução.

Os programas governamentais de apoio à agricultura americana foram introduzidos como parte da legislação do “New Deal”, na década de trinta. Desde essa época até os dias de hoje, os seus objetivos têm sido centrados na proteção e estabilização da renda dos produtores (inicialmente dentro do conceito de paridade do poder de compra com o setor urbano) e na conservação do meio- ambiente.

Embora no decorrer dos anos tenham sido criadas algumas variantes, os instrumentos básicos para alcançar esses objetivos têm sido a fixação de preços suporte (loan rate), empréstimos de comercialização (nonrecourse loans), controle de produção via retirada de terras do sistema produtivo (set aside) e pagamentos diretos (direct payments). Além disso, as prioridades e as formas de aplicação desses instrumentos têm refletido de forma intensa a conjuntura econômica (economic setting), tanto em termos macroeconômicos como em termos dos mercados agrícolas.

1 PhD em Economia pela Universidade de Missouri – Columbia (EUA) e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola do MAPA. E-mail: nayro@agricultura.gov.br

2 O “Capper – Volstead Act” de 1922 tentou controlar as quantidades comercializadas via sistema cooperativo, mas os produtores continuaram a aumentar a produção, que de uma forma ou de outra terminava entrando no mercado e o “Agricultural Marketing Act” de 1929 criou o “Federal Marketing Board (FMB)” para administrar a oferta via compra de excedentes e controle da área plantada. Todavia, como a participação dos agricultores no controle da área era voluntária, a atuação do FMB revelou-se pouco efetiva.

Foi, por exemplo, depois de um longo período de preços e renda declinantes na década de vinte, da grande depressão e de várias tentativas frustradas de reverter a tendência de queda nos preços², que o Governo Federal, por meio da Lei Agrícola de 1933, (Agricultural Adjustment Act of 1933), passou a empregar instrumentos de política agrícola mais poderosos e mais intervencionistas, como a concessão de preços suporte condicionados a controle da área e/ou a quantidades vendidas, manutenção de estoques reguladores (buffer stocks) e pagamentos diretos também, vinculados ao controle de área.

Os efeitos da Lei de 1933 foram logo sentidos: a área caiu 13% e a renda agrícola subiu 250% em relação ao ano anterior. Uma seca em 1936 ajudou a reduzir os estoques. Contudo, no início de 1936, a Suprema Corte declarou inconstitucionais os dispositivos da Lei referentes ao controle da área (focada em produtos específicos) o que deixou a política agrícola americana sem o seu principal mecanismo de administração da oferta.

Em resposta, o Congresso aprovou o “Soil Conservation and Domestic Allotment Act” de 1936, com o foco, desta feita, em grupo de produtos, concedendo pagamentos de conservação do solo de longo prazo, para os produtores que deixassem de plantar produtos que degradavam o solo (soil depleting products), como o trigo, o milho, o algodão, o tabaco, a beterraba (que por sinal tinham excesso de oferta), para plantar produtos que conservavam o solo (soil

conserving products) como legumes e pastos. As provisões da Lei de 1936 não foram suficientemente fortes para controlar a produção e logo, para garantir os preços suporte, a “Commodity Credit Corporation (CCC)³” começou a acumular estoques, com efeitos negativos sobre os preços de mercado.

Até o início da II Guerra Mundial, a política agrícola foi caracterizada por tentativas de reforçar os mecanismos de controle da produção, tanto voltando com algumas provisões da Lei Agrícola de 1933, como pela introdução de novos mecanismos. Assim, o “Agricultural Adjustment Act” de 1938 ampliou o papel do Governo no mercado, retornando com a estratégia de focar produtos específicos nas tentativas de controlar a área plantada e criando quotas de área, por produtor individual (allotments), para os produtos degradantes do solo, com vinculação direta à concessão dos preços-suporte. Para reforçar esse sistema, foram criadas, na mesma legislação, as quotas de comercialização (marketing quotas)⁴ para os mesmos produtos, mais o amendoim, a serem definidas pelo Secretário de Agricultura, sempre que houvesse sinais de excesso de oferta.

O rompimento da II Guerra mudou radicalmente o quadro. Os volumosos estoques da CCC foram transformados em reservas militares e o colapso do sistema produtivo de algumas zonas conflagradas logo aumentou a demanda externa, reduzindo significativamente os estoques, o que reverteu a tendência decrescente nos preços. Com isso, os mecanismos de controle foram suspensos e os preços-suporte elevados. Até o término da Guerra, ocorreu crescimento de renda conjugado com crescimento na área plantada.

O fim da economia de guerra provocou o retorno do velho problema de excesso estrutural de oferta, principalmente devido aos elevados preços-suporte fixados durante a conflagração e mantidos até 1950. Por essa razão, fora o pequeno interregno da Guerra da Coreia, toda a legislação aprovada durante a década de cinquenta e sessenta foi carregada de dispositivos visando melhorar o controle de oferta e com isso reduzir o “fantasma” do acúmulo descontrolado de estoques.

A legislação de 1956 (Agricultural Act of 1956) criou o Programa Banco da Terra (Soil Bank Program) para retirar terra da produção, com pagamentos compensatórios, envolvendo duas vertentes: uma de curto prazo, chamada “terras de reserva” (land reserve) e uma de longo prazo chamada “reservas para conservação” (conservation reserve). Devido aos elevados custos e aos baixos resultados, esse programa foi finalizado dois anos depois. Mesmo assim, calcula-se que 9,2 milhões de hectares tenham sido retirados para conservação em 1959 e durante o período 1955/59 entre 5 e 7 milhões de hectares tenham participado do programa de administração da oferta.

A década de sessenta talvez detenha o maior número de leis aprovadas em toda a história da política agrícola americana. O “Agricultural Act” of 1961 retornou com o controle voluntário de área, mas exigiu a retirada de percentual mínimo para tornar o produtor elegível para o preço suporte (no caso do trigo foi de 10%). O “Cropland Conversion Program of 1962” criou mecanismos para estimular atividades com retorno de longo prazo, como reflorestamento, pastagem, construção de barragens, habitats para animais selvagens e unidades recreativas. O “Agricultural Act of 1965” passou a incluir o trigo no controle voluntário e o “Food and Agricultural Act of 1965” eliminou as quotas de comercialização, ampliou as áreas para uso recreativo, criou várias regras para reduzir os excedentes de leite, mas não modificou o sistema de “allotments”. Estima-se que, nos anos sessenta, perto de 7,8 milhões de hectares tenham sido retirados da produção no programa de conservação de longo prazo e 13,5 milhões no programa de curto prazo.

A melhoria dos mercados agrícolas no início da década de setenta, causada pela expansão da demanda mundial (em virtude principalmente do grande volume de compras da ex-URSS) e da primeira crise do petróleo, acarretou quatro mudanças importantes na política agrícola.

A primeira modificação importante, realizada através do “Agricultural Act of 1970”, foi tornar o programa de controle de área (set aside) mais flexível com a

3 Para maiores detalhes sobre o papel da CCC na política agrícola americana ver Coelho, Carlos Nayro “A Commodity Credit Corporation e os Programas de Apoio à Agricultura nos Estados Unidos” **Revista de Política Agrícola**, ano II, nº 3.

4 Para entrar em vigor, essas quotas tinham que ser aprovadas em “referendum” pelos produtores, o que dificultava muito sua operacionalização. No período 1939/40, foram proclamadas quotas para o arroz, algodão e tabaco, mas somente as do algodão foram efetivadas. Nos grãos, um grande número de produtores boicotavam o sistema, fazendo com que as reduções na área alcançadas pelos “allotments” não fossem refletidas, na mesma proporção na produção, devido a aumentos na produtividade. Dessa forma, entre 1938 e 1940, os preços caíram mais de 20% e em 1939, os pagamentos diretos do Governo representaram 35% da renda líquida do setor.

eliminação dos controles feitos anteriormente de produto para produto. Exceto pela obrigatoriedade de manter uma parte para conservação e outra para o “set aside”, o produtor podia decidir livremente o que plantar. Entre 1974 e 1977, foi suspensa a exigência de “set aside”.

A segunda, foi a introdução, por meio do “Agriculture and Consumer Protection Act of 1973” do programa de preço-meta (target price) e dos pagamentos de deficiência (deficiency payments). O programa de preço-meta foi estendido para o milho, trigo, algodão, sorgo e cevada (esses baseados no do milho) e tornou-se a espinha dorsal da política agrícola do país até a aprovação da Lei Agrícola de 1996.

Como foi introduzido, o conceito de “target price” redesenhou o sistema de pagamentos governamentais de duas formas importantes: a primeira é que os pagamentos diretos passaram a variar inversamente com os preços de mercado, fazendo com que o Governo assumisse a incerteza relativa ao volume dos pagamentos de deficiência, mas conhecendo o seu nível máximo, e a segunda é que a forma conceitual de proteger a renda mudou do conceito de paridade para o de custo da produção. Vale notar que o preço-suporte (loan rate) continuou a ser concedido da maneira tradicional para o milho, sorgo, aveia, cevada, trigo, arroz, algodão, centeio, soja, açúcar, tabaco, amendoim, mel e produtos lácteos.

Em virtude da flexibilização do programa de “set aside”, o preço-meta somente cobria a produção das áreas “alocadas” para cada produtor. Dessa forma, quando necessários, os pagamentos de deficiência só eram realizados para produção dessas áreas, independente da produção total colhida.

A outra modificação importante foi a introdução dos pagamentos de desastre, que previam a indenização de perdas provocadas por desastres naturais nas áreas alocadas. A introdução desses pagamentos, foi importante, porque, mesmo após sua substituição pelo Seguro Agrícola Federal (Federal Crop Insurance), no final dos anos oitenta, eles continuaram a ser realizados de forma “ad hoc”, até os dias atuais.

No final da década, os preços e a renda agrícola começaram a cair novamente. Em resposta, o Congresso americano aprovou o “Food and Agricultural Act of 1977”, cujos dispositivos tiveram ampla repercussão no setor produtivo e foram, em grande parte, responsáveis pela grande crise que assolou o setor agrícola no

início da década seguinte. A primeira providência da Lei foi estender a cobertura do “target price” para todas as áreas correntemente plantadas, fixar os seus níveis de acordo com o custo de produção de cada produto (incluindo a remuneração do fator terra) e aumentar os limites dos pagamentos de deficiência. Em 1981/82, os “target prices” já tinham subido em 30% para o trigo, 20% para o milho, 50% para o algodão e 30% para o arroz, com relação a 1977/78. Mas a decisão que apresentava maior potencial de dano foi a adoção do critério da “área corrente”. Para minimizar seus efeitos, a Lei criou um fator de alocação (o mínimo para grãos era 0.8) para ser aplicado sempre que a área colhida de um produto fosse muito acima da prevista.

A quarta mudança foi a criação dos estoques dos produtores (Farm Owned Reserves – FOR) para reduzir a volatilidade nos preços. O programa encorajava os produtores a estocar por prazos mais longos (entre 3 e 5 anos), por meio da concessão de empréstimos de comercialização baseados nos preços-suporte e pagamentos de subsídios. A liberação dos estoques no mercado era realizada por um preço de liberação (release price), fixado antecipadamente. Quando o preço de liberação era ultrapassado pelo preço de mercado, o Governo suspendia a concessão do subsídio, o que obrigava o agricultor a vender o seu produto no mercado.

Como era esperado, os efeitos da Lei de 1977 foram logo sentidos: estímulos à produção, aumento nos estoques e queda na renda agrícola. Nesse cenário, o “Agricultural Adjustment Act” de 1980 ainda ignorou o critério de reajuste dos “target prices” (considerou os índices de custo defasados) e fixou para o milho e trigo reajustes acima dos indicados pelos índices e ainda estipulou que os preços para 1981 deveriam ser superiores aos de 1980.

A Lei de 1981 (Agriculture and Food Act of 1981), aprovada na esteira emocional do embargo à ex-União Soviética em 1980, abandonou o critério do custo de produção, elevou os “target prices” para o período 1982/85, fixou uma correção anual de 6%, mas tentou restabelecer a ligação entre esses preços e o programa de controle de área, específico para cada produto. Como a taxa de inflação foi bem abaixo de 6%, e os pagamentos de deficiência apresentaram aumentos significativos, uma legislação de 1984 (Agricultural Programs Adjustment Act of 1984) reduziu os preços do trigo e congelou os dos demais produtos.

O “economic setting” na época da aprovação da

Lei Agrícola de 1985 (Food Security Act of 1985) era bastante negativo. O excesso de intervenção e paternalismo das leis anteriores agravou mais ainda a situação da renda do setor⁵ pois estimulou a produção, acarretou perdas significativas no mercado exportador e provocou grandes aumentos nos estoques governamentais de grãos (estes subiram de aproximadamente 12 milhões de toneladas, em 1980, para 68 milhões de toneladas, em 1986).

Como reflexo, a atmosfera político-econômica era a de estabelecer uma política agrícola menos intervencionista e mais orientada para o mercado, para recuperar a competitividade da produção americana nos mercados mundiais. Os preços-suporte foram reduzidos, os “target prices” foram congelados para os próximos dois anos nos níveis de 1985, com previsão de mais redução posteriormente.

A Lei de 1985 vinculou os preços-suporte aos preços de mercado (que passaram a ser calculados com base em uma média móvel de preços praticados nos cinco anos anteriores) e deu poderes ao Secretário de Agricultura para promover mais reduções, em caso de necessidade. Entre 1985/86 e 1986/87, o preço-suporte do milho caiu 25%, o do trigo, 27%, o do algodão, 23% e do arroz, 53%. Como consequência a não redução dos “target prices” os pagamentos de deficiência realizados em 1986 e 1987 totalizaram mais de US\$ 20 bilhões (US\$ 26 bilhões em valores de 2000), um valor superior a todos os desembolsos realizados desde a criação do programa em 1973. Para limitar a produção esses pagamentos foram usados em larga escala, entre 1986 e 1988, no programa de redução da área plantada. Foi criado o “Conservation Reserve Program (CRP)” com as mesmas características do “Soil Bank” e mais dois programas de conservação mandatórios (o Sodbuster e o Swampbuster) para evitar o uso de terras altamente sensíveis à erosão. Para estimular diretamente as exportações foi criado o “Export Enhancement Program (EEP)”. A fim de reduzir o potencial para o acúmulo de estoques e de inadimplência, nos “marketing loans” foi criado um sistema de subsídios chamado “Loan Deficiency Payment (LDP)” que permitia os beneficiários quitarem seus empréstimos com base no preço internacional, quando esse fosse menor que o preço suporte⁶.

O ambiente econômico na época da aprovação da Lei Agrícola de 1990 (Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990) foi caracterizado pela melhoria nas condições da renda dos produtores, pela queda gradativa nos estoques e por melhorias no mercado exportador. Como pano de fundo, existiam as discussões (apoiadas com grande ênfase pelos EUA), acerca da liberalização do comércio agrícola mundial no GATT, dos elevados custos dos programas agrícolas e do déficit comercial e orçamentário do país.

A Lei de 1990 manteve os “target prices” fixados pela lei de 1985 e manteve os mesmos princípios e instrumentos da lei anterior, com ênfase maior nos programas de conservação do solo e na redução dos dispêndios governamentais por meio da redução (em termos reais) da rede de proteção (safety net). Os preços-suporte foram estabelecidos na base de 85% da média móvel dos preços pagos aos produtores nos últimos 5 anos. Os pagamentos de deficiência foram vinculados a uma média ponderada dos preços de mercado. O programa de redução de área (Acreage Reduction Program) foi vinculado ao volume de estoques. O programa de estoques dos produtores (Farmer Owned Reserve) foi mantido com novas regras (menos subsídios). O “Loan Deficiency Payment” foi também mantido, mas nas mesmas bases da lei anterior e o EEP foi expandido.

A tendência de redução do nível de intervenção, portanto, de tornar a agricultura americana mais orientada para o mercado, foi cristalizada na Lei Agrícola de 1996 (FAIR Act), dada sua importância em termos de mudanças nos métodos e sistemas de apoio ao setor agrícola americano e em função de seu desdobramento no mercado mundial em anos posteriores e, conseqüentemente, influenciar a formulação da Lei Agrícola de 2002. Antes de entrar na discussão dessa lei, será feita uma rápida análise do “FAIR Act” e de seus efeitos no mercado internacional.

2. A Lei Agrícola de 1996 e seus Efeitos.

A Lei Agrícola de 1996 (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996- FAIR Act) era para ser aprovada pelo Congresso em 1995. Todavia, mudanças substanciais (em conteúdo e forma) nos

⁵ Uma das consequências da crise financeira, sem precedentes, que atingiu o setor no início da década foi a virtual falência do “Farm Credit System.” Para evitar a quebra geral, o Governo Federal injetou uma grande quantidade de recursos públicos e promoveu uma completa reformulação do sistema. Para mais detalhes ver Coelho, Carlos Nayro “O Crédito Agrícola nos Estados Unidos” Revista de Política Agrícola, out/nov/dez de 1996.

⁶ Nos LDP, os produtores podem receber os benefícios da política de preços-suporte sem ter que participar dos empréstimos de comercialização (marketing loans). Depois de vender seu produto no mercado, cada produtor recebe um valor igual à diferença entre “loan rate” nacional e o preço no mercado local.

mecanismos de sustentação provocaram o prolongamento dos debates até sua aprovação em abril de 1996⁷.

O “economic setting” da nova lei foi extremamente favorável: preços agrícolas elevados, estoques em seus níveis mais baixos dos últimos 50 anos, exportações recordes em 1994, renda agrícola crescendo e ótimas perspectivas de ampliação do mercado internacional. Em consequência, o próprio apelido popular da lei (Freedom to Farm) indicava que existia um clima para mudar todo o sistema de proteção da renda da agricultura, iniciado em 1933, baseado em garantia de preços e controle de oferta (via restrição de área e formação de estoques) e desvincular as transferências governamentais da produção e preços (ou seja tornar os programas de apoio “decoupled”), dentro do espírito dos acordos aprovados na Rodada Uruguai.

O ponto fundamental da nova legislação estava nas provisões que permitiam flexibilidade no plantio. O produtor podia plantar qualquer “commodity” na área contratada (anteriormente o contrato definia o tipo de produto), menos frutas e legumes. A tentativa de incluir forragem e pastagens como exceções foi abandonada durante as discussões com o Congresso.

Foram criados os contratos de flexibilidade da produção (production flexibility contracts) para efetuar os pagamentos diretos, nos quais os produtores elegíveis (aqueles que participaram ou tinham certificado de área plantada nos programas de trigo, grãos forrageiros e arroz, em qualquer dos cinco anos anteriores) podiam entrar nos contratos de “transição de mercado” de sete anos. As oleaginosas não foram incluídas.

A lei estabelecia o limite de US\$ 40,000.00 por pessoa, por ano, a ser recebido nos contratos de flexibilidade de produção e prorrogava as provisões da lei anterior que limitava em US\$ 75,000.00 os empréstimos de comercialização.

Para participar do programa de flexibilidade da produção, o agricultor precisava continuar a atender as exigências dos programas de conservação e proteção das terras alagadiças (wetlands), usar a área contratada em atividades relacionadas com a agricultura e concordar com todas as exigências do programa. Todos os contratos começaram na safra de 1996 (com exceção para o “Conservation Reserve Program - CRP” que já existia) no momento da assinatura até a safra de 2002,

a menos que houvesse acordo mútuo. No começo de cada ano fiscal, terras envolvidas em contratos do CRP vencidos poderiam ser adicionadas aos contratos existentes. Para os contratos expirados, o produtor podia escolher entre os pagamentos do contrato ou pagamento “pro-rata” sob o contrato no CRP.

Nos contratos de flexibilidade, qualquer pagamento feito aos produtores ou proprietários elegíveis aos pagamentos de deficiência ou de outros contratos, não estava sujeito ao limite de US\$ 40,000.00, mas não poderiam exceder US\$ 50,000.00. Para cada contrato, o valor a ser pago no ano fiscal correspondia a 85% da área contratada, multiplicado pela produtividade definida no programa. O valor médio para efeito de cálculo era igual ao nível de gasto total com o produto no ano fiscal, dividido pela soma da quantidade total de todos os contratos no ano fiscal. O total para cada produto (que poderia mudar sua fatia) era igual à quantidade definida de cada contrato multiplicado pelo respectivo valor médio de pagamento. Qualquer volume a ser pago em um ano fiscal era compensado pelos pagamentos de deficiência realizados na safra 1995.

Em resumo, no tocante aos “commodities”, a lei de 1996 substituiu o sistema de pagamentos de deficiência para os produtos que tinham “target price” (trigo, “feedgrains”, arroz e algodão), cujo volume dependia dos preços de mercado, por um sistema de pagamentos garantidos, fixados nos contratos de flexibilização. O sistema de empréstimos de comercialização com opção de venda (nonrecourse loans) foi mantido e os níveis máximos e mínimos dos “loan rates” foram fixados para o período 1986–2002, em níveis mais baixos. Foi mantido também o poder do Secretário da Agricultura de reduzir mais ainda os seus níveis, em função do comportamento dos estoques. Para a soja (que não fazia parte do sistema de “target price”) foram fixados “loan rates” máximas e mínimas em níveis mais elevados. A política de suporte dos demais produtos como amendoim, açúcar e leite, foi mantida em suas linhas básicas, mas com redução gradativa nos níveis de garantia. Também, a partir da safra de 1996, os produtores podiam optar em não receber a proteção de seguro contra catástrofes e mesmo assim permaneceriam elegíveis para todos os programas do USDA, incluindo o programa de assistência aos não segurados (Nominsured Assistance Program). Ao contrário da lei anterior, em que os pagamentos de deficiência cobriam somente a área alocada (se o produtor cultivasse 100 ha e o go-

7 Para mais detalhes ver Coelho, Carlos Nayro “A Nova Política Agrícola Americana” *Revista de Política Agrícola* julho/agosto/setembro de 1996.

verno decidisse reduzir em 20%, os pagamentos só cobriam 80 ha), a nova lei estabelecia que nas áreas contratadas o produtor podia plantar qualquer produto em toda a área contratada. Como foi consignado, o limite individual era de US\$ 40,000.00.

O total de recursos disponíveis em cada ano fiscal foi assim distribuído: 1996 - US\$ 5,57 bilhões; 1997 - US\$ 5,385 bilhões; 1998 - US\$ 5,8 bilhões; 1999 - US\$ 5,603 bilhões; 2000 - US\$ 5,13 bilhões; 2001 - US\$ 4,13 bilhões; 2002 - US\$ 4,008 bilhões. A fatia de cada produto era: trigo - 26,26%; milho - 46,22%; sorgo - 5,11%; cevada - 2,16%; aveia - 0,15%; “upland cotton” 11,63%; arroz - 8,47%. Em cada ano fiscal essas fatias podem mudar de acordo com critérios de cálculos estabelecidos. O valor médio estimado dos pagamentos (que deve declinar nos próximos 6 anos) é: milho - 36 cts/bu; sorgo - 40 cts/bu; cevada - 28 cts/bu; aveia - 3,7 cts/bu; trigo - 63 cts/bu; algodão “upland” - 7,3 cts/lb; arroz 2,57 (cwt).

Resumidamente, a maioria das análises indicavam os seguintes impactos de curto e médio prazo da nova lei: a) os pagamentos do governo ficariam desvinculados da produção e preços (decoupled); b) o modelo de produção ficaria mais orientado para o mercado e mais eficiente; c) os custos orçamentários poderiam ser pré-determinados; d) no geral, o nível de proteção do governo (safety net) seria reduzido⁸; e) o nível de produção iria depender mais do mercado e menos do Governo; f) as exportações americanas ficariam mais competitivas; g) os preços e a renda agrícola teriam um maior índice de variação e h) os produtores teriam que gerenciar sua escala de risco.

A redução na demanda mundial provocada pela crise asiática de 1997, a manutenção da produção das principais “commodities” agrícolas em níveis elevados e o aumento considerável do plantio da soja (a produção cresceu mais de 33% entre 1996 e 2001), devido à liberdade para decidir o que plantar e o quanto plantar,

logo derrubaram os preços internacionais a níveis sem precedentes e com eles essas previsões. O preço da soja ao produtor, entre 1997 e 2000, caiu 34%, o do trigo, 41%, e o do milho, 28%.

Como consequência, o Governo americano decidiu mudar a rota prevista pelo “FAIR act” e voltou a adotar, com força total, os antigos mecanismos de proteção à renda, ligados ao mercado e aos preços (coupled). Em 1998, com o “Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act”, o Congresso apropriou, “ad hoc”, US\$ 2,86 bilhões para o pagamento de compensações aos produtores de cereais e algodão por queda nos preços por meio do “Marketing Loss Assistance Payments (MLA)”. Em 2000, com o “Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration and Related Agencies Appropriations Act of 2000”, apropriou mais US\$ 5,5 bilhões para compensar perdas em 1999 (valor correspondente ao PFC), em 2000 com o “Agricultural Risk Protection Act of 2000”, mais US\$ 5,46 bilhões foram alocados para compensar perdas de 2000 e, em 2001, com o “Crop Year 2001 Agricultural Economic Assistance Act”, mais US\$ 4,6 bilhões.

Os “Loan Deficiency Payment” (LDP) para os produtores de soja já eram previstos na Lei de 1996 e logo esse mecanismo passou a ser utilizado, em larga escala, para compensar os produtores da leguminosa. Além disso foi criado o “Marketing Loan Gain” (MLG)⁹. Vale ressaltar que historicamente na política agrícola dos EUA, a soja nunca precisou de intervenções do Governo para sustentar preços. O único mecanismo de apoio à comercialização tinha sido a concessão do preço-suporte, em sua variante de empréstimo de comercialização (non recourse marketing loans).

Como o volume anual dos pagamentos diretos para o período 1996/2002 já estava definido na lei, a partir de 1998, os agricultores americanos de cereais e oleaginosas passaram a contar também com um sistema poderoso

8 Por ser considerado da “caixa-verde”, a “Farm Bill” de 1996 fez profundas modificações no seguro agrícola como forma de compensar essa redução da “safety net” ligada ao mercado, entre as quais destacam-se: eliminação gradativa, a partir da safra 1997, dos pagamentos da cobertura de catástrofes feitas através da Agência de Serviços Rurais (Farm Service Agency) em áreas onde existissem empresas privadas com capacidade de fornecer a cobertura; permissão ao produtor para optar por não ter esta cobertura e obter os pagamentos do programa de flexibilidade e outros tipos de assistência do USDA, se desistir ou postergar sua participação em qualquer assistência emergencial por perdas na safra; determinação ao “Office of Risk Management” (Setor de Gerenciamento de Risco), da estrutura do USDA, para operar como agência independente para administrar o programa de seguro rural; autorização renovada para o programa-piloto de opções de seguro até o ano de 2002 e lançamento das bases de ampliação do seguro de renda. Posteriormente, o “Agricultural Risk Protection Act of 2000” alocou US\$ 8,2 bilhões, no período de cinco anos, para a reforma e reforço do sistema de seguros, o que elevaria o subsídio ao prêmio em mais de 80%.

9 Nos empréstimos de comercialização (marketing loans), os produtores de oleaginosas poderiam receber o preço-suporte (loan rate) sem ter que vender o produto. A opção do MLG permite aos produtores receber o empréstimo com base na “loan rate” e pagá-lo posteriormente (durante o período do empréstimo) com base no preço de mercado. O valor máximo seria a “loan rate” mais juros.

so de transferências compensatórias, desta feita vinculadas ao mercado. Isso jogou completamente por terra todo o esforço que os formuladores de política vinham desenvolvendo, a partir de 1985, no sentido de tornar a agricultura americana mais orientada para o mercado e colocou os EUA numa posição bastante desconfortável nos foros de negociações internacionais em virtude do retorno aos instrumentos “coupled”, em alta escala.

Conforme foi mencionado antes, o “FAIR Act” de 1996 substituiu os “target prices”, por um sistema de pagamentos diretos decrescentes, que passariam de US\$ 5,57 bilhões em 1996 para US\$ 4,00 bilhões em 2002, perfazendo um total de US\$ 36,5 bilhões. Como entre 1985 e 1996 os pagamentos governamentais vinham apresentando uma queda significativa, passando de US\$ 8,2 bilhões para US\$ 7,3 bilhões, assumiu-se que em 2002 a agricultura americana precisaria de pouco mais de US\$ 4,0 bilhões em transferências diretas (subsídios). Até 2001 já foram desembolsados US\$ 33,2 bilhões, ficando o saldo de US\$ 3,3 bilhões para 2002.

Como foi mencionado, a Lei de 1996 eliminou os pagamentos de deficiência, mas manteve os preços-suporte com seus respectivos acessórios, entre os quais os empréstimos de comercialização e os “Loan Deficiency Payments (LDP)”. Para sustentar os preços a partir da crise de 1997, o Governo além de usar o LDP para a soja, cereais e algodão ainda criou as outras transferências como o MLA. A diferença fundamental, é que dessa feita sem a política de controle da área embutida no sistema anterior de “target price”. O Quadro I mostra o volu-

me de transferências realizadas entre 1996 e 2001.

Entre 1996 e 2001, o Governo dos EUA transferiu diretamente, em subsídios, cerca de US\$ 101,38 bilhões para os produtores americanos. O Quadro I mostra que a grande mudança ocorreu nas transferências relacionadas com o mercado, que passaram de zero em 1996 e 1997 para US\$ 5,35 bilhões em 1998, US\$ 13,32 bilhões em 1999, US\$ 12,99 bilhões em 2000 e US\$ 13,27 bilhões, em 2001. Além disso, aumentou significativamente os subsídios ao prêmio do seguro agrícola (que passaram de US\$ 460 milhões em 1998 para mais de US\$ 1,5 bilhões em 2001) e transferiu “ad hoc” mais de US\$ 5,4 bilhões, entre 1999 e 2001, em pagamentos para indenizar perdas em desastres naturais. Do total de US\$ 101,38 bilhões, cerca de 44,3% (US\$ 44,9 bilhões) foram realizados por meio dos programas para sustentar preços. Entre esses programas, o mais importante foi o “Marketing Loss Assistance (MLA)”, criado em 1998, cujo total no período atingiu US\$ 20,49 bilhões (45,6%). Em seguida vem o ‘Loan Deficiency Payment (LDP)’, criado em 1985, cujo total atingiu US\$ 19,47 bilhões (43,3%).

Em termos de distribuição por produto, o Quadro II mostra o volume das transferências realizadas no período.

No geral, o produto mais beneficiado foi o milho, que recebeu cerca de US\$ 16,52 bilhões (36,8%) nos programas ligados ao comportamento do mercado. Em seguida vem a soja com US\$ 11,28 bilhões (25,1%), o algodão com US\$ 9,09 bilhões (20,2%) e o trigo com US\$ 7,81 bilhões (17,4%). Nos programas, a soja foi o

Quadro I
Estados Unidos: Pagamentos Feitos aos Produtores por Programas - 1996/2001

US\$ bilhões

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
1.Sustentação de Preços			5,35	13,32	12,99	13,27	44,93
Loan Deficiency Payments			1,78	6,07	6,24	5,38	19,47
Market Loss Assistance			2,80	5,46	5,46	5,45	20,49
Market Gains			0,77	1,79	1,29	2,44	6,29
2.Pagamentos Diretos	7,64	7,73	7,43	9,67	9,99	9,86	52,32
Production Flexibility Contracts	5,97	6,12	6,00	5,05	5,05	5,05	33,24
Conservação	1,67	1,61	1,43	1,45	1,55	1,76	9,47
Desastre				1,96	1,94	1,21	5,11
Subsídio Seguro			0,46	1,21	1,45	1,54	4,66
3.Outros(1)	(0,37)	(0,26)	0,64	0,84	1,65	1,63	4,13
TOTAL	7,27	7,47	13,42	23,83	24,63	24,76	101,38

Fonte: USDA/FSA

(1) inclui pagamentos para oleaginosas feitos através de pagamentos diretos e MLA, autorizados a partir de 1999.

Quadro II
Estados Unidos: Pagamentos para Sustentação de Preços Feitos por Produto

US\$Bilhões

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
1.Loan Deficiency Payment			1,78	6,07	6,24	5,38	19,47
Soja			0,90	2,11	2,26	3,14	8,41
Milho			0,47	1,99	2,37	1,08	5,91
Trigo			0,23	0,89	0,79	0,15	2,06
Algodão			0,11	0,69	0,15	0,73	3,74
Outros			0,07	0,40	0,67	0,28	1,42
2.Market Loss Assistance			2,80	5,46	5,46	5,45	20,59
Milho			1,29	2,52	2,52	2,52	8,85
Trigo			0,73	1,43	1,43	1,43	5,75
Algodão			0,32	0,63	0,63	0,63	2,21
Soja				0,45	0,50	0,42	1,37
Outros			0,46	0,35	0,38	0,45	1,64
3.Market Gains			0,77	1,79	1,29	2,44	6,29
Algodão			0,17	0,86	0,39	1,72	3,14
Milho			0,21	0,41	0,22	0,08	1,76
Soja			0,32	0,22	0,29	0,27	1,10
Outros			0,07	0,30	0,39	0,37	1,13
4.TOTAL			5,35	13,32	12,99	13,27	44,93

Fonte: USDA/FSA

Quadro III
Estados Unidos: Relação Entre Subsídio e Receita Líquida

	1996	1997	1998	1999	2000	2001(1)
1.Receita Operacional Líquida	54,7	48,4	39,5	32,8	30,8	31,30
2.Subsídios	7,27	7,47	13,42	23,83	24,63	24,76
3.Imposto s/ Terra	(6,9)	(6,9)	(7,2)	(6,9)	(7,0)	(7,1)
4.Receita Líquida(RL)	55,07	48,97	45,72	49,73	48,73	48,96
5.Subsídios/Receita Líquida	13,20	15,25	29,3	47,9	50,54	50,57

USDA/ERS

(1) Dados Preliminares

produto mais beneficiado pelo LDP com 43,1% do total, seguido do milho com 30,3%. No MLA, cujas transferências são equivalentes às do “Production Flexibility Contracts (PFC)”, o milho foi o mais beneficiado com 43,%, seguido do trigo com 27,9% e do algodão com 10,7%. As transferências para a soja via MLA foram “ad hoc”, já que esse produto não fazia parte do PFC. No “Market Gains”, o algodão foi de longe o mais beneficiado, com 50% do total, seguido do milho com 28% e da soja com 17,5%. Vale notar que, em 2001, a os produtores de milho receberam nesses programas o correspondente a 28,3% do valor bruto da produção, os de soja 24,6%, os de trigo 38,6% e os de algodão, 64,2%.

Como não poderia deixar de acontecer, o aumento da escala de intervenção do governo tornou o produtor americano extremamente dependente do subsí-

dio público em suas operações produtivas. O Quadro III, mostra que, em 1996, quando foram eliminados os pagamentos de deficiência ligados ao “target price”, o subsídio representava apenas 13,20% da receita líquida. Em 1997, aumentou ligeiramente para 15,25%. Como resultado da crise asiática e da liberdade para plantar do “FAIR Act”, os preços entraram em queda livre e a relação passou para 29,3% em 1998, 47,9%, em 1999, e mais de 50%, em 2000 e 2001.

3. Lei Agrícola de 2002 (Farm Security and Rural Investment Act of 2002).

3.1 Os Programas de Produtos (Commodity Programs).

Foi nesse clima de crescente dependência dos pro-

dutores nas transferências governamentais e na persistência de preços baixos no mercado mundial (com alguns espasmos no mercado da soja devido à expansão da demanda por farelo ligada à BSE) é que ocorreram as discussões para a aprovação da ‘Farm Bill 2002’. Dessa forma, a tendência era pelo retorno ao forte intervencionismo das leis anteriores a 1985, só que dessa feita sem os mecanismos de controle da oferta, via redução de área.

A política agrícola americana sempre refletiu a influência das duas correntes existentes no “agribusiness” dos EUA. A primeira, conhecida como a dos intervencionistas (ou protecionistas) sempre lutou por nível de proteção maior ao setor, em nome das tradições e dos valores da “family farm” e a segunda, conhecida como a dos liberais, sempre defendeu uma política mais afinada com o mercado e uma agricultura mais eficiente.

Desde os primórdios da política agrícola, no início da década de trinta, até meados da década de oitenta, prevaleceu, na aprovação das diversas leis agrícolas, o pensamento intervencionista, sintetizado no considerável volume de transferências e no grande acúmulo de estoques “carry over” para sustentar preços. Para compensar os seus efeitos expansionistas (em termos de produção) utilizou – se, com intensidade variada, técnicas de administração de oferta (geralmente centradas no controle da área plantada) acopladas aos instrumentos de proteção.

Em meados da década de oitenta, com o grande acúmulo de estoques e os elevados custos da política de intervenção (e logicamente devido aos baixos resultados em termos de elevação da renda rural), a corrente liberal começou a predominar. As leis aprovadas a partir de 1994 iniciaram a redução no nível de proteção e deixaram claro em seus preâmbulos o objetivo de se lançar as bases de uma política agrícola mais afinada com o mercado. A eliminação dos pagamentos de deficiência, a criação dos pagamentos decrescentes desvinculados do mercado, a liberdade para plantar e a previsão de redução ainda maior dos preços suporte, aprovados na Lei de 1996, foram o ponto culminante da nova política.

A Lei Agrícola de 2002 foi um retrocesso ao pro-

tecionismo e o resultado final não poderia ter sido mais negativo para os países, que como o Brasil, dependem fortemente das exportações do “agribusiness” para equilibrar suas contas externas e que têm que competir no comércio internacional na base da eficiência e da conquista de novos mercados.

Na realidade, ela atendeu às duas correntes, só que, desta feita, sem os componentes positivos (para o mercado) das leis protecionistas anteriores, pois aumentou a escalada de subsídios sem os controles de oferta e manteve a liberdade para plantar da lei de 1996, sem reduzir a escalada de subsídios.

Tecnicamente, a nova Lei aprovada é extremamente minuciosa e dá atenção tanto a programas que envolvem bilhões de dólares, como a programas locais que envolvem apenas alguns milhares. No seu formato final foi dividida em vários capítulos: programas de produtos (commodity programs), conservação (conservation), comércio agrícola e ajuda (agricultural trade and aid), nutrição (nutrition), crédito agrícola (farm credit), desenvolvimento rural (rural development), pesquisa (research), floresta (forestry), energia (energy) e vários (miscellaneous). Para efeito desse trabalho, serão considerados apenas os três capítulos importantes para a posição brasileira e para o comércio mundial: programas de produtos, conservação e comércio agrícola e ajuda. A conservação é importante porque envolve a retirada de terras do setor produtivo.

Na parte de “commodities”, houve uma reformulação geral nos programas de apoio, com reforço de alguns já existentes e a criação de novos, aparentemente sem a preocupação de vinculação com o mercado, que dominou as formulações do “FAIR Act” de 1996. As principais modificações nos programas de garantia de renda foram as seguintes:

a) Pagamentos Diretos (Direct Payments).

Esse programa substituiu os “Production Flexibility Contracts (PFC)”, criados pela Lei de 1996 para o milho, trigo, sorgo, cevada, aveia, algodão e arroz. Na nova lei, esses pagamentos deixaram de ser previamente fixados por produtos¹⁰ e foram incluídas as oleaginosas. Em 1996, o volume de pagamentos anuais entre 1996 e 2002 foi fixado na lei, com as respectivas alocações por produto.

10 Como foi visto, na lei de 1996, o Congresso fixou valores fixos para serem pagos proporcionalmente para cada produto, incluído nos “Production Flexibility Contracts (PFC)”, entre 1996 e 2002. A nova lei criou uma fórmula baseada em variáveis como área e produtividade, o que de certa forma coloca o programa sob o risco de ser considerado fora da “caixa-verde”.

O milho ficou com 46,22% do total, o trigo, com 26,26%, o sorgo, com 5,11%, a cevada, com 2,16%, a aveia, com 0,15%, 8,47% para o arroz e 11,63% para o algodão. Esse sistema foi mudado para pagamentos por volume produzido. A área – base para o cálculo das indenizações será a mesma utilizada nos PFC de 2002 para os produtos incluídos e, para as oleaginosas, a média plantada no período 1998 – 2001, mais a que deixou de ser plantada devido ao término de contratos de conservação. A produtividade de 1995 foi mantida para os cálculos, exceto para as oleaginosas. Nesse caso, foi adotada a produtividade média obtida no período 1998 – 2001, multiplicada pela média nacional obtida entre 1981 e 1985, multiplicada pela média nacional entre 1998 e 2001. Os valores ou taxas estabelecidos, em dólares por unidade, foram os seguintes:

Trigo	0,52/bu	19,08/t
Milho	0,28/bu	11,03/t
Sorgo	0,35/bu	13,79/t
Cevada	0,24/bu	11,02/t
Aveia	0,024/bu	1,65/t
Algodão	0,0667/lb	0,147/kg
Arroz	2,35/cwt	52,34/t
Soja	0,44/bu	16,14/t
Oleaginosas	0,008/lb	0,0177/kg

A fórmula de cálculo para os pagamentos individuais é a seguinte:

$$DP_i = t \times (P) \times [AB \times 0,85], \text{ onde,}$$

DP_i=Valor do pagamento direto para o produtor individual

t= taxa de pagamento por unidade do produto

P=produtividade escolhida para o programa
AB= área base escolhida para o programa

b) Os Pagamentos Contra – Cíclicos (Counter-cyclical Payments)

Esses pagamentos recriaram os “target price” sem os controles de área e com a participação da soja e outras oleaginosas. De acordo com a Lei, sempre que o preço efetivo for abaixo dos “target price” o Governo cobre a diferença. O preço efetivo é igual à soma da média nacional mais elevada de preços ao produtor no ano comercial ou do preço suporte (loan rate) do produto mais o pagamento direto do produto. O total do pagamento será o produto desse valor pela área cultivada e pela produtividade. Os preços “target” fixados para os pagamentos contra – cíclicos estão no Quadro IV.

A Lei também determina que o Secretário de Agricultura do USDA deverá realizar os pagamentos contra – cíclicos para os produtos elegíveis, no fim de cada ano – safra, logo que possível. Cerca de 35% deve ser feito em outubro do ano em que a safra for colhida e o restante, até fevereiro. Os critérios para a determinação da área e a produtividade a serem usadas para os cálculos das indenizações foram os mesmos dos pagamentos diretos.

c) Os Preços-Suporte (Loan Rates).

A Lei de 2002 ampliou o papel dos preços-suporte. Além de servir como base dos tradicionais empréstimos de comercialização, eles passaram também a ser a base de cálculo para os pagamentos contra – cíclicos. Comparativamente com os níveis fixados na lei anterior¹¹, os preços dos principais “commodities”, estabele-

Quadro IV
Estados Unidos: Os Preços “Target” para os Pagamentos Contra-cíclicos

Em US\$

	2002 – 2003		2004-2007	
	Trigo	3,86/bu	141,7/t	3,92/bu
Milho	2,60/bu	102,4/t	2,63/bu	103,6/t
Sorgo	2,54/bu	100,1/t	2,57/bu	101,3/t
Cevada	2,21/bu	101,4/t	2,24/bu	102,8/t
Aveia	1,40/bu	96,5/t	1,44/bu	99,2/t
Algodão	0,724/lb	1,052/kg	0,724/lb	1,052/kg
Arroz	10,50/cwt	233,8/t	10,50/cwt	233,8/t
Soja	5,80/bu	212,9/t	5,80/bu	212,9/t
Oleaginosas	0,098/lb	0,21/lb	0,101/lb	0,223/kg

Fonte: USDA/ERS

¹¹ A lei fixou “loan rates” máximas e mínimas e deu ao Secretário de Agricultura poderes para reduzi-las conforme o volume de estoques. Durante todo o período de vigência da lei, no entanto, elas nunca foram reduzidas, mesmo porque os mecanismos existentes (LPD e Market Gains) evitaram a formação de estoques.

cidos pela “Farm Bill 2002”, estão no Quadro V.

Como pode ser observado, todos os preços-suporte foram elevados, menos os da soja, que foram re-

ram fixados em US\$ 40,000.00 per produtor. Nos pagamentos contra – cíclicos o limite é de US\$ 65,000.00 por produtor e o limite dos benefícios do “marketing loans” é de US\$ 75,000.00.

Quadro V
Estados Unidos: Preços-Suporte Fixados

Em US\$

	1996/2002		2002/2003		2004/2007	
Trigo	2.58/bu	94.68/t	2.80/bu	102.7/t	2.75/bu	100.92/t
Milho	1.89/bu	74.46/t	1.98/bu	78.00/t	1.95/bu	76.83/t
Sorgo	1.60/bu	63.04/t	1.98/bu	78.00/t	1.95/bu	78.00/t
Cevada	1.60/bu	96.04/t	1.88/bu	86.29/t	1.85/bu	84.91/t
Aveia	1.30/bu	89.57/t	1.35/bu	93.01/t	1.33/bu	91.63/t
Arroz	6.50/cwt	144.7/t	6.50/cwt	144.7/t	6.50/cwt	144.7/t
Soja	5.26/bu	193.04/t	5.00/bu	183.5/t	5.00/bu	183.5/t
Algodão Up	0.5192/lb	1.14/kg	0.52/lb	1.15/kg	0.52/bu	1.15/kg
Algodão ELS	0.7965/lb	1.75/kg	0.797/lb	1.75/kg	0.797/bu	1.75/kg
Oleaginosas	0.093/lb	0.13/kg	0.096/lb	0.21/kg	0.093/bu	0.20/kg
Amendoim	678/t(1)	678/t	355/t	355/t	355/t	355/t

Fonte: USDA/ERS

(1) para cotas

duzidos em 5,1% e os do arroz, que foram mantidos. A lei, no entanto, sinalizou uma tendência de decréscimo para os preços de cereais, fixando preços menores para o período 2004/2007.

d) “Loan Deficiency Payments”

Os LDP foram mantidos com pequenas alterações, como a inclusão do amendoim, lã, mel, lentilhas e outros produtos.

e) Empréstimos de Comercialização (Marketing Loans)

Os empréstimos de comercialização foram mantidos e estendidos para o amendoim, lã, mel e outros produtos. O sistema e repagamento dos empréstimos permitem aos produtores quitá-los abaixo da “loan rate”, mais custo de carregamento, caso o preço de mercado caia abaixo do preço-suporte, dentro do sistema idêntico ao do “market gains”.

f) Os Limites de Pagamentos (Payment Limits).

Os limites para os pagamentos diretos continua-

g) Seguro Agrícola

O seguro agrícola é disponível nos EUA para uma grande variedade de produtos e começou a ser ampliado e reformulado pela Lei Agrícola de 1996, que inclusive introduziu o conceito de seguro de renda. Em 1997 a “Farm Service Agency” iniciou com empresas privadas a oferta de pacotes de seguros e eliminou a superposição de seguros (público e privado) para regiões em condições de acesso normal a seguros. Em 2000, o “Agricultural Risk Protection Act (ARPA)” forneceu mais US\$ 8,2 bilhões para subsidiar os prêmios entre 2001 e 2007. A Lei de 2002 manteve as linhas básicas do programa de seguros e determinou a continuação dos programas pilotos do AGR (Adjusted Gross Revenue) até no mínimo 2004 e a inclusão de municípios na Califórnia e Pennsylvania.

h) Outros Programas para Produtos

A lei determinou a continuação das “marketing orders”¹² para o leite, fixou o seu preço-suporte em US\$ 9.90/cwt (com 3,67% de gordura) e determinou a apli-

12 É instrumento criado por legislação federal, em que os produtores de determinados produtos atuam coletivamente para disciplinar a comercialização de determinados produtos, influenciando a oferta, a demanda e a qualidade. A “marketing order” é usada quando um grupo de produtores solicita e é aprovada, pelo Secretário de Agricultura e por dois terços dos produtores. Depois que a “marketing order” é aprovada todos os produtores e comerciantes dentro da área de cobertura, precisam cumprir os seus dispositivos, ou seja, o cumprimento de seus dispositivos é mandatório. As “marketing orders” podem limitar os volumes a serem comercializados, impor quotas individuais, e os padrões de qualidade ou classificação.

cação do MLP com a taxa fixada em 45% da diferença entre US\$ 16.94/cwt e o preço do tipo 1 da “marketing order” de Boston. Além disso, estendeu o “Dairy Export Incentive Program (DEIP)” até 2007.

O sistema de quotas de mercado (marketing quotas) do amendoim foi eliminado e a partir de 2002 esse produto passou a ser beneficiado pelos mesmos programas dos grãos e oleaginosas.

No açúcar, o programa de sustentação foi re-autorizado até 2007 e foram mantidos os preços-suporte de US\$ 0.18/lb para o bruto, US\$ 22.9/lb para o refinado de beterraba. Os empréstimos de comercialização (nonrecourse loans) foram estendidos para o xarope. Os preços-suportes podem ser reduzidos por decisão do Secretário de Agricultura “caso os produtores de outros países reduzam os subsídios nas exportações”. As taxas de comercialização (marketing assessments), que eram de 1,375% e 1,4794 (beterraba) do preço-suporte e a penalidade no caso de entrega do açúcar, por processadores, ao governo (forfeiture), que eram de US\$ 0.01/lb e US\$ 0.0107/lb (beterraba) foram eliminadas. As TRQ (tariff-rate quota) foram mantidas e poderão ser realocadas entre os países após levantamentos conjuntos com “US Trade Representative (USTR)”. Foi criado também um sistema de gerenciamento de estoques (inventory management), que dá poderes ao Secretário da Agricultura para impor quotas de comercialização (marketing allotments) para equilibrar o mercado, evitar entregas ao Governo e seguir os compromissos na OMC e NAFTA. Também o programa de financiamento para a construção de equipamentos de armazenagem disponível para grãos foi estendido para o açúcar.

3.2 Os Programas de Conservação (Conservation Programs)

Um fato positivo da Lei Agrícola 2002 foi a ampliação dos programas de conservação. O principal deles, o “Conservation Reserve Program (CRP)”, teve o seu limite ampliado de 36,4 milhões de acres (14,73 milhões de hectares) para 39,2 milhões de acres (15,87 milhões de hectares), cerca de 7,69% de aumento. Entre as principais mudanças no tocante às exigências para participação estão as seguintes: a) as terras alta-

mente sujeitas à erosão precisam ter sido cultivadas em 4 dos 6 anos anteriores a 2002¹³; b) as terras, cujos contratos estão expirando são automaticamente consideradas para reinclusão; c) os contratos expirando em 2002 são automaticamente reincluídos; d) permite a inclusão de pastagem e fenagem (administradas), mesmo para colheita de biomassa e colocação de turbinas eólicas desde que consistente com a qualidade do solo e da água e com a vida selvagem e e) exige estudo dos efeitos econômicos da participação.

A participação no “CRP Wetland Pilot Program” foi ampliada para todos os estados (antes era permitida em somente seis estados) e ampliada a área de 500.000 acres (202,4 mil hectares) para um milhão de acres (404 mil hectares). O limite em cada estado foi estabelecido em 100 mil acres (40,5 mil hectares), podendo ser elevado em seis anos para 150 mil acres (60,7 mil hectares).

O Programa de Reserva de Alagadiços (Wetlands Reserve Program) foi ampliado para 2,27 milhões de acres (921.000 hectares) e prorrogado até 2007. O “Environmental Quality Incentives Program (EQIP)”, que trata de incentivos à conservação na base repartição de custos (cost share), recebeu recursos anuais de US\$ 600 milhões.

3.3 Comércio Agrícola (Agricultural Trade).

O Governo dos EUA oferece atualmente mais de doze programas relacionados com o comércio exterior de produtos agrícolas. Em todas as Leis Agrícola existe sempre um capítulo dedicado aos programas de exportação, sempre com a modificação de alguns, ampliação ou redução de outros e criação de novos. Vale dizer que apenas o “Export Enhancement Program (EEP)”, tem juros subsidiados. A Lei de 2002 dedicou o capítulo 3 a esses programas. O principais são os seguintes:

a) O Programa de Garantia de Crédito (Export Credit Guarantee Program)

No programa de garantia de crédito, existem duas modalidades de operações: o GSM-102 que fornece crédito para o setor privado por até 3 anos e o GSM-103 que fornece créditos por até 7 anos. A Lei de 1996

¹³ Antes, as terras elegíveis tinham que ter sido cultivadas em dois dos cinco anos anteriores. Além disso, para ser elegível, a área tinha que ter um índice de erodibilidade de 8 ou acima de 8, ser considerada terra alagadiça cultivada, ser conectada a terras alagadiças, ser dedicada a práticas ecológicas altamente benéficas e ser localizada em áreas prioritárias para conservação. Terras de pastagem também podiam ser incluídas em período de emergência, devido à seca.

autorizou a dotação anual de US\$ 5,5 bilhões, a ser dividido conforme as necessidades entre as duas modalidades, com a ressalva de que 35% seria para produtos com maior valor adicionado. A Lei de 2002 prorrogou o programa até 2007, mas determinou que o Secretário da Agricultura e o ‘US Trade Representative (USTR)’ prestem, anualmente, informações ao Congresso sobre o andamento das negociações sobre os programas de garantia de crédito em andamento na OMC e OCDE. Manteve a exigência de 35% para os produtos com maior valor agregado e estendeu os prazos de vencimento de ‘Supplier Credit Program’ de 180 para 360 dias.

b) O Programa de Acesso a Mercados (Market Access Program).

A Lei de 1996 autorizou a dotação anual de US\$ 90 milhões; a de 2002 fixou os seguintes limites em US\$ milhões:

2002	100,00
2003	110,00
2004	140,00
2005	200,00
2006	200,00
2007	200,00

c) Programa de Mercados Emergentes (Emerging Markets Program).

A Lei de 1996 determinou à CCC o limite mínimo de US\$ 1 bilhão para ser aplicado nesse programa no período 1996 a 2002. A nova lei manteve o programa com os mesmos limites.

d) Programa de Estímulo às Exportações (Export Enhancement Program).

A Lei de 1996 estabeleceu os seguintes limites: 1996-US\$ 350,00 milhões, 1997-US\$ 500 milhões, 1998-US\$ 500 milhões, 1999-US\$ 550,00 milhões, 2000-US\$ 579,00 milhões, 2001-US\$ 478 milhões e 2002-US\$ 478 milhões. Esse programa teve baixo nível de utilização. A Lei de 2002 determinou o valor de US\$ 478 milhões

para o período 2002 a 2007.

e) Outros Programas

A Lei de 2002 criou um programa chamado ‘Global Market Strategy’ para preparar estratégias de longo prazo para aumentar as exportações, incluindo a remoção de barreiras alfandegárias em outros países. A Lei também manteve os programas tradicionais de ajuda alimentar, como a PL 480 que regula doações de excedentes da CCC, o ‘McGovern-Dole International Food for Education and Nutrition Program’, o ‘Food for Progress’ e outros.

4. A ‘Farm Bill 2002’ e o Comércio Agrícola Mundial.

Nos acordos da Rodada Uruguai de 1994, as políticas domésticas de suporte foram divididas em dois grupos: políticas permitidas, como as da ‘caixa-verde’¹⁴, e outras políticas, (coupled to production) incluídas no sistema conhecido como Medida Agregada de Suporte (AMS), sujeitas à redução. As transferências diretas para os produtores independentes dos preços de mercados, mesmo associados a programas de redução da produção, não incluídas na ‘caixa-verde’, foram excluídas da AMS. A cláusula *de minimis*¹⁵ permite aos países desenvolvidos excluir até 5% do valor da produção baseados no suporte de produtos incluídos na AMS. O total de suporte dentro da MAS precisa ser reduzido na base de 20% em 6 anos. Para os países em desenvolvimento, a cláusula *de minimis* permite excluir até 10%, e a redução de 13,3% em 10 anos para as políticas incluídas na AMS. O acordo permite também a esses países, o uso, dentro de certas condições, de algumas políticas, como subsídios a insumos e investimentos. A ‘cláusula da paz’, que serve para limitar a área de manobras em termos de transferir um programa de suporte de um produto para outro, foi estendida para nove anos.¹⁶

O teto da AMS dos EUA caiu de US\$ 23,1 bilhões em 1995 para US\$ 19,1 bilhões em 2000 e continuará nesse nível até que um novo acordo seja assinado. Consciente do grande potencial distorsivo da ‘Farm

14 Políticas domésticas de suporte que provocam o mínimo de distorção ao comércio. Entre essas políticas, pode-se destacar pesquisa e extensão rural e suporte de renda não relacionados a preços, classificação e inspeção, programas de conservação do meio-ambiente, alguns tipos de seguro agrícola, pagamentos de desastre, e pagamentos diretos não relacionados com a produção.

15 Regra que permite um país excluir políticas de suporte específicas e não específicas de produtos dos cálculos da Medida Agregada de Suporte (AMS) em que o nível de suporte não exceda 5% do valor da produção do produto ou do valor total da produção agrícola.

16 Subsídios isentos permitidos e não sujeitos aos compromissos de redução (como da ‘caixa-verde’), a medidas de retaliação, anulação, compensação ou ações de prejuízo sério junto à OMC.

Bill 2002”, os legisladores determinaram que se houver ameaça de violação do teto de AMS, o Secretário de Agricultura pode ajustar os gastos para evitar que isso aconteça.

Evidentemente, é impossível se determinar com exatidão o volume de transferências que serão realizadas entre 2002 e 2007, em função da aplicação dos dispositivos da Lei de 2002, de vez que tanto as transferências via LDP como as via pagamento contra-cíclicos vão depender do comportamento do mercado nos próximos 6 anos e as de desastre vão depender do tempo. Todavia, como as transferências via pagamentos diretos, programas de conservação e seguro rural podem ser estimadas com base no texto da “Farm Bill 2002”, assumindo-se que a situação atual de mercado (que aliás foi o fator determinante da nova lei) pode ser projetada para o futuro, pode-se chegar a números que forneçam uma idéia aproximada do volume. O Quadro VI fornece essas estimativas.

Mas qual seria o grande potencial de distorção da nova Lei? Como foi mencionado, a Lei de 1996 procurou reorganizar o sistema americano de proteção à agricultura por meio da ênfase em programa desvincula-

A fixação de preços “target” (para efeito de aplicação dos pagamentos contra-cíclicos) em níveis muito acima dos preços de mercado e a elevação da maioria das “loan rates” deixa poucas dúvidas quanto ao imenso volume de subsídios distorsivos que deve ser transferido nos próximos seis anos para os agricultores americanos com o objetivo de sustentar preços e portanto fora da “caixa-verde”.

Segundo as estimativas apresentadas no Quadro VI, mantidas as atuais condições do mercado, mais de US\$ 108 bilhões em recursos do Tesouro dos EUA deverão ir para o bolso dos agricultores americanos, um pouco mais do que nos seis anos anteriores (US\$ 101 bilhões). Desse total, cerca de US\$ 49,26 bilhões (45,32%) são dos programas “coupled”, isto é, ligados ao mercado e portanto, sujeitos às regras da “Aggregate Measurement of Support (AMS)”.

Caso não seja assinado nenhum acordo na OMC até 2007, o teto da AMS dos EUA continuará sendo US\$ 19,1 bilhões anuais, um valor bem acima da estimativa de transferências futuras e das transferências já feitas entre 1996 e 2001. Portanto, a menos que haja uma crise muito mais grave do que a ocorrida a partir

Quadro VI
Estados Unidos: Estimativas de Subsídios 2002/2007

US\$ bilhões

	Milho	Trigo	Soja	Algodão	Arroz	Outros	Total
1. Sust. de Preços		11,50	11,36	7,41	4,79	0,58	49,26
LDP	1,70	3,42	3,46	0,55	3,30	0,30	12,73
Contra-cíclicos	16,34	6,35	5,91	5,70	0,73	0,18	35,21
Outros	0,56	0,13	0,42	0,11	0,08	0,02	1,32
2. Transf. Diretas	11,99	7,26	5,74	3,36	2,41	0,72	59,43
3. Pag. Diretos	11,99	8,47	5,74	3,36	2,41	0,72	31,48
Conservação							11,85
Desastre							6,20
Seguros							8,60
Outros							1,30
3. Total Geral							108,69

Fonte: USDA/ERS Estimativas feitas na SPA.

dos do mercado (decoupled) para acompanhar a nova tendência inaugurada na Rodada Uruguai. A “Farm Bill 2002” seguiu o caminho oposto, apostando novamente nas transferências associadas ao comportamento do mercado, por meio da criação dos pagamentos contra-cíclicos, e da manutenção dos “Loan Deficiency Payments”. Portanto, a simples existência desses dois instrumentos já representa uma incerteza muito grande quanto ao grau de intervenção no mercado.

de 1997, dificilmente o Governo americano terá necessidade de ultrapassar esse teto.

O retorno em alta escala aos instrumentos associados ao mercado e principalmente a sua utilização para amparar os produtores de soja (fato nunca ocorrido anteriormente), despertou uma série de reações, não somente no terreno moral mas também nos foros de negociações internacionais. No terreno moral, princi-

palmente para alguns países como o Brasil, foi muito difícil absorver uma mudança tão brusca na posição de um país que poucos anos atrás, era o paladino da luta pelo livre comércio e contra os subsídios agrícolas.

Nos foros internacionais, procurou-se estudar uma forma legal de enfrentar o problema. Como, apesar da elevação brutal dos subsídios, o limite da AMS não foi ultrapassado, a alternativa foi verificar se o fato, por exemplo, de nunca ter havido nenhum subsídio e, de repente, receber mais de US\$ 3,80 bilhões em 2001, não feria nenhuma regra da OMC.

Aparentemente a saída estaria na “Cláusula da Paz”, que em seu texto prevê, no ítem “b”, a isenção de medidas compensatórias (counterveiling duties) em medidas de suporte doméstico, dentro das regras previstas, a menos que:

i) sejam demonstrados prejuízos ou ameaças, de acordo com o Artigo VI do GATT de 1994 e parte V do Acordo de Subsídios.

ii) essas medidas não concedam suporte para um produto específico em excesso ao que foi concedido na comercialização de 1992.

A concessão em alta escala de subsídios à soja, a partir de 1998, através dos LDP, claramente se enquadra no segundo subitem, já que em 1992 esse produto não recebeu nenhuma transferência relevante. Todavia, vale observar que esses subitens não são mutuamente exclusivos o que pode gerar uma situação bem mais complexa para o Brasil, em termos da discussão jurídica, para a criação de um painel da soja na OMC, pois seria necessário demonstrar primeiramente grandes quedas na produção, nas exportações, desestruturação do setor, etc, fatos que não vêm ocorrendo, a partir de 1998.

4. Conclusões.

Qual seria então uma estratégia para o Brasil adotar em face dessa nova posição dos EUA, referendada pela nova lei agrícola?

A “Farm Bill 2002” tem alguns pontos positivos, que sem dúvida refletem a influência dos setores menos protecionistas. Em primeiro lugar, a Lei aumentou consideravelmente as áreas dedicadas à conservação, o que significa menos área disponível para produção. Em segundo lugar, reduziu o preço-suporte da soja (Loan Rate) em 5% de US\$ 5.26/bu (US\$ 193/t) para

US\$ 5.00/bu (US\$ 183.5/t). Em terceiro lugar, na aplicação do Programa Contra-cíclicos (Counter-cyclical Payments) criou o “effective price” que reduz o impacto do preços “target” elevados, pois no seu cálculo são incluídos as taxas dos Pagamentos Diretos (Direct Payments). Em quarto lugar, a Lei deu poderes ao Governo para aplicar ou não seus dispositivos, caso haja necessidade de cumprir os acordos internacionais. Finalmente, considerou um volume de transferências que visam estabilizar a renda líquida em níveis de 1997 (US\$ 48,97 bilhões) quando só existiam os pagamentos diretos via “Production Flexibility Contracts (PFC)”.

Como foi visto, desde 1930, o Governo dos EUA mantém políticas de suporte aos produtores americanos. Em algumas épocas, como na grande crise de 1985 e 1986, foram transferidos só em pagamentos de deficiência (deficiency payments) mais de US\$ 20 bilhões (US\$ 27 bilhões em valores atuais), fora os outros programas como os de conservação através do “Conservation Reserve Program (CRP)”.

Como a soja só recebia os empréstimos de comercialização (marketing loans), o Brasil deixou de se tornar o segundo maior produtor e exportador de soja do mundo e formar um dos maiores complexos agroindustriais do mundo, sem nunca questionar o imenso sistema de “safety net” dado ao setor agrícola americano. O que mudou nos últimos anos?

Evidentemente, a grande mudança foi a inclusão da soja. Mas existe outro aspecto que, aliás, de certa forma passou despercebido nas negociações da Rodada Uruguai, principalmente pelos países periféricos como o Brasil, que sem dúvida lucrava ou não perdia com a situação anterior. Trata-se do introdução dos “decoupled programs” (programas desvinculados do mercado), incluídos na “caixa-verde”, tipo pagamentos diretos, em substituição aos programas anteriores (coupled) de preços-suporte, tipo “target price”.

Os “decoupled programs” foram recebidos com grande entusiasmo pelos países que queriam menos restrições e menos protecionismo no mercado mundial. Acontece que o “target price” nunca representou entraves ao comércio ou protecionismo, como as elevadas restrições impostas pela União Européia e Japão.

Ao contrário, esses programas com seus pagamentos de deficiência, junto com os programas de conservação e “set aside” eram vinculados ao controle de área e, portanto, limitavam a oferta de produtos agrícola-

las nos EUA. Traziam, portanto, benefícios para países que produziam “na margem”, como o Brasil. Após o “FAIR Act”, estima-se que mais de 5 milhões de hectares tenham sido retirados dos programas de reserva ambiental e a liberdade para plantar (com o recebimento dos pagamentos diretos) trouxe praticamente toda a área liberada para a soja.

Portanto, centrar as negociações com os EUA na questão AMS pode ser um grande erro e prejudicar a solução (através dos acordos) do contencioso do Brasil com os americanos, em áreas altamente estratégicas e de grande potencial para o ‘agribusiness’ nacional. É muito pouco provável que os americanos renunciem a um sistema de proteção que tem mais de 60 anos e está enraizado na política e na cultura agrícola americana.

A idéia de que algumas medidas da atual administração republicana praticamente eliminaram o grande superávit fiscal existente e que isso poderia contribuir para os EUA reduzirem a escala de subsídios não encontra respaldo histórico. Na grandes intervenções dos anos oitenta e no início dos anos setenta, o país estava enfrentando grandes déficits no orçamento fiscal e, coincidentemente, as administrações eram republicanas.

Uma alternativa para o Brasil e outros países, então, é entrar no forte “lobby” conservacionista americano para ampliar mais ainda a retirada de terras do sistema produtivo e formar fileiras com o grande número de técnicos, acadêmicos e “policy makers” que defendem o sistema de vincular a aplicação de políticas de suporte ao controle de oferta¹⁷.

Outro ponto importante envolvendo as negociações com os EUA e também na OMC relaciona-se com a inclusão de aspectos macroeconômicos nas negociações.

Como se sabe, com a abertura do mercado brasileiro, o grande fator de exposição da economia brasileira tornou-se o saldo em conta corrente. Como as exportações não acompanharam as importações, o déficit em conta corrente, que em 1994 era de apenas US\$ 1,68 bilhões, passou para US\$ 33,6 bilhões em 1998,

US\$ 25,0 bilhões em 1999 e US\$ 23,0 bilhões em 2001.

Para cobrir esse déficit em transações correntes existem três alternativas: investimentos diretos, empréstimos externos e geração de saldos positivos na balança comercial. No caso brasileiro, como as exportações não cresceram mais que as importações, as duas primeiras alternativas têm sido as utilizadas para fechar o balanço de pagamentos. O grande problema é que, no longo prazo, essas duas alternativas tendem a agravar a situação do déficit, devido à remessa de lucros e pagamentos de juros. Portanto, para solucionar o problema de forma estrutural só resta a terceira alternativa, que é a geração de grandes saldos positivos na balança comercial.

Como a geração desses grandes saldos (como foi feito nos anos oitenta), via fechamento unilateral da economia brasileira às importações, além de ferir os acordos subscritos pelo Brasil na OMC, seria um enorme retrocesso na direção do modelo autárquico anterior, a solução é a realização de um grande esforço nacional para aumentar as exportações.

Portanto, o sucesso das negociações e a eliminação de algumas barreiras alfandegárias que incidem sobre produtos agrícolas brasileiros, em alguns mercados importantes, são essenciais para a expansão das exportações na escala necessária para se obter, no longo prazo, equilíbrio nas contas externas.

A experiência mostra que um país em desenvolvimento só entra na linha de preocupação do mundo desenvolvido quando existe uma ameaça concreta de terrorismo “default” com risco sistêmico ou que o fluxo migratório ilegal esteja ameaçando a segurança, o bem-estar ou o emprego de algum grupo de concidadãos.

Assim nos “rounds” de negociações deve ser mostrado, de forma bastante explícita, que da mesma forma que os efeitos positivos da globalização tendem a trazer benefícios para todos, uma crise cambial de grandes proporções nos países em desenvolvimento como o Brasil, devido à “unfair trade” ou às práticas protecionistas contra alguns produtos agrícolas (ou de origem agrícola) pode trazer graves danos para os sistema financeiro mundial e colocar em sério risco o grande volume de investi-

17 Já existem nos EUA vários estudos mostrando que dada a grande inelasticidade da demanda por produtos agrícolas, o volume das transferências via “Loan Deficiency Payments” e outros (que influem positivamente no nível de produção, pois são diretamente vinculadas ao volume produzido), na realidade, estão provocando uma queda considerável na renda dos produtores ou não estão ajudando muito a sua recuperação. Isso porque, caso houvesse, até mesmo pequenas reduções na produção via controle de área, a renda adicional proveniente do mercado seria bem mais elevada que o valor recebido do Governo por meio dos programas “coupled” com a produção.

mentos realizados nesses países.

Da mesma forma que os países da UE entenderam que, para superar o problema da produção de drogas, alguns países da América Latina tinham que ter um tratamento diferenciado em termos de acesso ao mercado europeu, é óbvio que o mesmo raciocínio deve se aplicar a países com grandes “déficits” em conta corrente.

Bibliografia

1. Westcott, Paul e Price, Michael “Impacts of the US Marketing Loan Program for Soybeans, **Agricultural Outlook** USDA/ERS, outubro de 1999.
2. Coelho, Carlos Nayro “ A Nova Política Agrícola Americana” **Revista de Política Agrícola SPA/MA**, julho/agosto/setembro de 1996.
3. Coelho, Carlos Nayro” Negociações Agrícolas: Existe uma Saída?” **Revista de Política Agrícola SPA/MA. out/nov/dez 2000.**
4. Coelho, Carlos Nayro “A Commodity Credit Corporation e os Programas de Apoio à Agricultura dos Estados Unidos” **Revista de Política Agrícola** ano II # 3.
5. Colsera, Lino, “ A Organização Mundial do Comércio e o Acordo Agrícola” **Revista de Política Agrícola, SPA/MA**, julho/Agosto/setembro 1998.
6. Baize, John “Brazil Likely to Face Major Task in Proving US Soybean Subsidies Violate the WTO”, **World Perspectives**, April 2002.