

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE

A FARM BILL NORTE-AMERICANA DE 2014 E ALGUMAS DE SUAS IMPLICAÇÕES PARA O SETOR AGRÍCOLA BRASILEIRO

**Autores: Karina Kato
Sérgio Pereira Leite
UFRRJ – CPDA - OPPA**



A *FARM BILL* NORTE-AMERICANA DE 2014 E ALGUMAS DE SUAS IMPLICAÇÕES PARA O SETOR AGRÍCOLA BRASILEIRO

Karina Kato¹

Sergio Pereira Leite²

Recentemente os Estados Unidos, um dos maiores produtores e exportadores de produtos agrícolas e, tradicionalmente, um defensor das ideias do livre-comércio e da abertura de mercados nos fóruns internacionais, renegociou e promulgou a sua lei agrícola, a *Farm Bill* (expressão em inglês). O objetivo desse artigo é resgatar, mesmo que brevemente, o contexto de negociação dessa nova lei, apontar as principais modificações operadas nas políticas agrícola e de desenvolvimento rural, bem como realizar uma primeira reflexão sobre os possíveis impactos dessas medidas sobre a economia e o setor rural brasileiros.

A cada cinco anos, desde a Grande Depressão, o Congresso e o Senado dos Estados Unidos se reúnem para discutir a regulação da agricultura e de outros assuntos a cargo do Departamento da Agricultura por meio de uma legislação guarda-chuva. Ainda que as políticas públicas voltadas para o setor agrícola não dependam da *Farm Bill* para serem modificadas ou mesmo criadas, podendo ser fruto de legislações independentes, as negociações em torno dessa lei representam uma oportunidade para gestores e grupos de interesse debater em, negociarem e indicarem as grandes questões que deverão nortear, pelos próximos cinco anos, o meio rural norte-americano (Johnson e Monke, 2013: 4).

A primeira *Farm Bill* foi negociada ainda no contexto da Grande Depressão e tinha o objetivo de dar assistência financeira para produtores rurais e combater a superprodução resultante do rápido avanço da industrialização na agricultura, em especial, na produção de grãos, bem como garantir o abastecimento interno. Ficou conhecida como Ato de Ajustamento da Agricultura (*Agriculture Adjustment Act*). A solução, na época, era pagar aos agricultores para não ampliarem suas produções ou produzirem, com o objetivo de sustentar os preços, inaugurando o período que marcaria a construção do padrão protetor da política agrícola norte-americana (Veiga, 1994). Em 1938, ficou estabelecido que a *Farm Bill* seria negociada aproximadamente a cada cinco anos e já no final da década de 1970 instrumentos de regulação como o *target price* e mecanismos de transferência de recursos como os *deficiency payments* entravam em cena. É interessante notar que, mesmo sob o período de forte influência liberal-conservadora (anos 1980), verificou-se a manutenção dos instrumentos de apoio aos produtores rurais, o que refletia, segundo autores como Veiga (1994), a capacidade de *lobby* dos grupos ligados ao setor³. Na década de 1990, a *Farm Bill* passou por mudanças estruturais, quando foram instituídos pagamentos diretos com base no tamanho das lavouras, independente da performance produtiva observada durante a safra (Neuman, 2012; Flavin, 2014).

³Tal capacidade, para além do período da *reagan economics*, seria evidente ainda no Acordo Agrícola do GATT com a criação da blue box, na defesa dos subsídios aos sojicultores sob o governo Clinton e, como discutiremos adiante, nessa substituição dos pagamentos diretos pelos seguros agrícolas na nova *Farm Bill*.

Ao longo dos anos, de um modo geral, observa-se uma ampliação e diversificação dos temas tratados na *Farm Bill* e, portanto, dos grupos de interesse envolvidos em suas negociações. Se o primeiro ato negociado tratava do setor agrícola exclusivamente do ponto de vista da produção e, portanto, da quantidade e dos preços⁴, com o tempo foram incorporadas novas preocupações, processo que reflete a pluralidade de temas que perpassam as discussões sobre a agricultura, suas “funções” e seus impactos na sociedade moderna⁵. Assim, as *Farm Bills* mais recentes foram abrindo espaço para novos temas e preocupações como valorização de aspectos nutricionais, garantia de meios para a conservação ambiental, fomento à horticultura, promoção do desenvolvimento rural, incentivo à bioenergia, geração de empregos entre outros. O mesmo tem ocorrido com os grupos de interesse envolvidos na sua negociação, que passaram crescentemente a incluir os interesses de agricultores, associações setoriais e de produtores, consumidores, organizações não governamentais, organizações governamentais, órgãos de saúde pública e ativistas ligados a temas como meio ambiente, recreação, desenvolvimento rural, energia, sistemas locais de produção de alimentos, certificação de produtos orgânicos, entre outros (Johnson e Monke, 2013: 4).

A última *Farm Bill*, vigente a partir de 2008, expirou em 30 de setembro de 2012, mas diante das dificuldades na negociação de uma nova proposta a ser posta em votação⁶, teve sua validade ampliada por mais um ano, vencendo em setembro de 2013. Se uma nova legislação não fosse aprovada em tempo, muitos dos programas inscritos na *Farm Bill* vencida perderiam sua validade, os fundos que proporcionam seu financiamento seriam congelados e as políticas agrícolas passariam a ser regidas pelas leis permanentes de 1949⁷, o que acarretaria sérios problemas ao setor, gerando uma espécie de “abismo agrícola” para ficarmos nos termos da polêmica sobre o “abismo fiscal” que ocupou atenção especial da mídia recentemente. Nessa conjuntura, uma nova proposta foi posta em votação em junho de 2013 e aprovada pelo Congresso. O Senado homologou sua versão em julho de 2013⁸ (National Association of State Departments of Agriculture, 2014). Em janeiro e fevereiro de 2014 foram realizadas as Conferências de Convergência do Ato Agrícola de 2014 (H.R. 2642) no Senado e no Congresso e, finalmente, em 07 de fevereiro o presidente Obama promulgou a *Farm Bill* (Shear, 2014). A partir desse momento, o Ato para Alimentação, Conservação e Energia de 2008 (*Food, Conservation, and Energy Act*) foi substituído pelo Ato Agrícola de 2014 (*Agricultural Act of 2014*), com validade até aproximadamente 2018.

⁴Focados, sobretudo, em algumas *commodities* como milho, soja, trigo, algodão, arroz e laticínios.

⁵Até hoje foram aprovadas 16 *Farm Bills* desde a década de 1930, são elas: 1933, 1938, 1948, 1949, 1954, 1956, 1965, 1970, 1973, 1977, 1981, 1985, 1990, 1996, 2002, 2008. As *Farm Bills* se tornaram mais diversificadas a partir de 1973, com a inclusão do tema nutricional.

⁶Desde a década de 1930 a *Farm Bill* era negociada e discutida por uma coalizão de interesses rurais-urbanos, que resultava em distintas combinações de medidas de apoio a produtores e negócios rurais e políticas sociais de apoio a grupos em situação de pobreza majoritariamente urbanos (cupons alimentação). Contudo, as negociações do final de 2013 refletiram uma quebra nessa concertação de interesses com a polarização partidária em torno dessas negociações. *Grosso modo*, alas conservadoras do Partido Republicano pressionaram a favor de cortes do orçamento das políticas sociais, que apresentaram um acentuado crescimento nos últimos anos, especialmente após a crise financeira de 2007-08, ampliando o público beneficiário. Adicionalmente, muitos desses políticos atribuíam à ampliação das políticas sociais, em particular os cupons alimentares –*food stamps*, uma manobra eleitoreira do Partido Democrata para conseguir votos (Beaumont, 2013; The Economist, 2014).

⁷A maior parte das políticas voltadas para *commodities*, por exemplo, passaria a ser regida pelas leis permanentes de 1949, cujo maior instrumento de apoio ao setor eram políticas de suporte aos preços. Como a soja foi introduzida e ganhou espaço nos EUA nos anos 1960, todas as políticas voltadas para esse produto, e que foram estabelecidas, portanto, depois de 1940, simplesmente deixariam de existir. No setor de laticínios, por exemplo, sob as leis permanentes de 1949, os preços do leite e derivados aumentariam significativamente alcançando mais do que o dobro dos atuais preços de mercado. (Institute for Agriculture and Trade Policy, 2012).

⁸Para um maior detalhamento sobre as principais medidas e temas aprovados no Congresso, no Senado e, mais tarde, nas Conferências de Convergência, ver:

NATIONALASSOCIATIONOFSTATEDEPARTMENTSOFAGRICULTURE (2014).

Grande parte dos impasses nas negociações da nova *Farm Bill* estava nas decisões sobre a repartição orçamentária e a definição das áreas que sofreriam possíveis cortes. As polarizações se davam, em grande parte, entre os grupos que priorizavam as políticas sociais (com destaque para os cupons de alimentação) e os defensores dos programas agrícolas de sustentação da renda dos agricultores. Os primeiros almejavam garantir as políticas sociais para a ampliação do poder de compra de famílias e indivíduos de baixa renda para a compra de alimentos. Em março de 2013, cerca de 47,7 milhões de pessoas em 23,1 milhões de domicílios foram atendidas por esses programas. O crescimento do público beneficiário e do seu peso no orçamento (passando de 67% em 2008 para 79% em 2013) contribuíram para o aumento das críticas com relação à eficiência dessas políticas, ao custo das mesmas e às situações de fraudes e desvios, gerando questionamentos quanto aos reais objetivos que poderiam estar por detrás dessa ampliação⁹.

Quadro 1: Distribuição do orçamento dos Atos Agrícolas de 2008 e 2014, segundo estimativa do Escritório de Orçamento do Congresso.

Títulos/Capítulos	Ato de 2008* (em bilhões de dólares, por dez anos)	%	Ato de 2014 (em bilhões de dólares, por dez anos)	%
Total	604,21		956,4	
<i>Commodities</i>	87,17	14%	44,45	5%
Conservação	50,69	8%	57,6	6%
Seguro Safra	52,7	9%	89,8	9%
Comércio	3,7	1%	3,6	0%
Nutrição	397	66%	756,4	79%
Crédito	-2,3	0%	-2	0%
Desenvolvimento Rural	72	12%	241	25%
Pesquisa, Extensão e Assuntos Relacionados	1,29	0%	1,25	0%
Silvicultura	0	0%	13	1%
Energia	43	7%	1,2	0%
Horticultura	0	0%	1,75	0%
Diversos	13,6	2%	2,36	0%

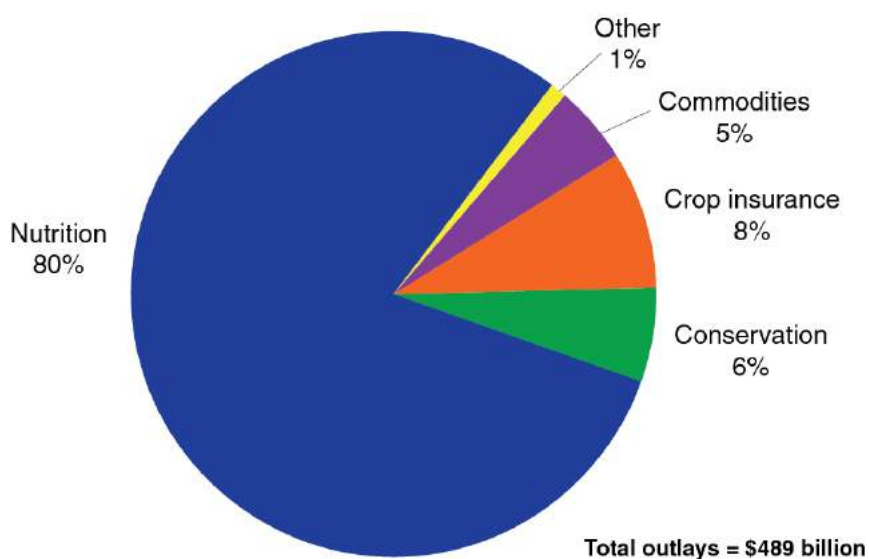
Fonte: Elmendorf (2014) e Monke, Johnson (2010).

⁹Desde 2000, segundo reportagem da The Economist, o número de pessoas incluídas no *food stamp* crescerá 177% (The Economist, 2014).

Com relação às políticas agrícolas, os programas de apoio aos produtores (preços, renda, etc.) originavam-se fundamentalmente dos pagamentos diretos - realizados com base no tamanho da propriedade - e da redução do risco financeiro das atividades agrícolas resultantes de mudanças nas condições climáticas e de mercado. Enquanto alguns setores lutavam por uma maior rede de segurança e ampliação de políticas de apoio aos produtores, seus críticos calculavam o custo relativo destas medidas frente a outras prioridades políticas. Adicionalmente, as críticas tornavam-se mais severas tendo em vista que os benefícios concentravam-se em alguns produtos (milho, soja, trigo, algodão, açúcar, arroz e laticínios) e nos agricultores que possuíam maior renda e capacidade produtiva (Johnson e Monke, 2013; The Economist, 2014).

Gráfico 1:

Projected outlays under the 2014 Farm Act, 2014-2018



Source: USDA Economic Research Service using data from Congressional Budget Office, Cost Estimates for the Agricultural Act of 2014, Jan 2014.

As observações acima dão uma ideia do contexto político em que se deram as negociações em torno do Ato Agrícola de 2014. Não obstante os cortes orçamentários realizados (abaixo do montante solicitado pelos Republicanos), o orçamento total projetado para os próximos dez anos pelo Escritório de Orçamento do Congresso chega a quase um trilhão de dólares, com destaque para a participação dos programas centralizados no título Nutrição, que continuaram sendo aqueles com maior orçamento projetado, alcançando cerca de 80% do valor previsto (cf. Gráfico 1). Chama atenção, como pode ser verificado pelo Quadro 1, o crescimento da participação dos valores previstos no capítulo do Desenvolvimento Rural, responsável por 25% dos recursos projetados, e a importância das políticas de seguro safra e de apoio às *commodities* que, muito embora tenham apresentado uma redução relativa, ainda registram valores expressivos no contexto da política agrícola (Plumer, 2014). Entretanto, a elevada volatilidade e sujeição à especulação dos mercados internacionais agrícolas, somados à ocorrência de eventos climáticos desastrosos, podem incidir no aumento desses custos, como suspeita o *Institute for Agriculture and Trade Policy* (2014). Vale ressaltar, ainda, a menção aos circuitos locais/regionais de produção, comercialização e consumo, com referências à produção orgânica e aos programas de ampliação do acesso aos alimentos de qualidade. Vejamos com mais detalhe esses pontos.

Em custos orçamentários, segundo levantamentos do Escritório de Orçamento do Congresso Norte-americano, o novo Ato possibilitou o corte de US\$ 16,5 bilhões em dez anos. Só o tema da Nutrição perdeu US\$ 8 bilhões, resultante do corte do programa federal de assistência para calefação e pela tomada de medidas que evitam fraudes, entre outros. Ao mesmo tempo, os programas priorizaram outras estratégias de combate à pobreza e à insegurança alimentar, com a instituição de programas de qualificação profissional a serem implementados pelos estados e que visam à redução dos beneficiários no médio e longo prazos. O objetivo é que essas ações viabilize mais pessoas, novos empregos, rompendo com a atual situação de dependência das políticas sociais. Nesse sentido, US\$ 200 milhões foram aplicados na qualificação de beneficiários. Outras medidas foram tomadas no sentido de melhorar a qualidade dos alimentos consumidos, incentivando o consumo de frutas e vegetais frescos e de incentivo a uma alimentação mais saudável (USDA, 2014; Bolen et al., 2014).

O programa destinado às *commodities* teve um corte de US\$ 14 bilhões, com a eliminação dos pagamentos diretos, das políticas que envolviam pagamentos contra-cíclicos e dos instrumentos de sustentação de preços de laticínios. As políticas centralizadas nesse título dirigem-se principalmente para os produtores de milho, soja, trigo, arroz, leguminosas entre outros. O programa do açúcar foi mantido intacto e o do algodão sofreu modificações de maneira, sob justificativas de se adaptar às regras comerciais impostas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Os produtores podem escolher aderir a um dos dois novos programas criados. No primeiro, de Cobertura por Perda nos Preços (*Price Loss Coverage*) os pagamentos são providos com base na área plantada e tomam como base de cálculo um preço de referência estabelecido para cada produto (para 85% das áreas plantada). Já o Programa de Cobertura de Risco Agrícola (*Agriculture Risk Coverage Program*) pode ser contratado com base na atividade individual ou tendo como referência o município. Ele entra em ação sempre que a receita da lavoura for 86% inferior ao valor de referência estabelecido (USDA, 2014). Adicionalmente, as medidas estabelecem novos limites aos valores de cobertura permitidos para cada produtor (US\$ 125.000,00) podendo se somar a um valor igual para o cônjuge (National Association of State Departments of Agriculture, 2014).

Algumas mudanças são implementadas no programa do algodão herbáceo que, seguindo restrição da OMC, deixou de ter pagamentos diretos aos agricultores. No seu lugar foi criado um programa específico de seguro à lavoura de algodão, o Plano de Proteção à Renda (*Stacked Income Protection Plan – STAX*) que cobre de 70% a 90% das perdas dos agricultores e que pode subsidiar até 80% dos valores contratados. Permanece a utilização de quotas favorecidas de importação sempre que o preço do algodão americano for mais elevado que aquele observado no mercado internacional (Branco, 2014; USDA, 2014).

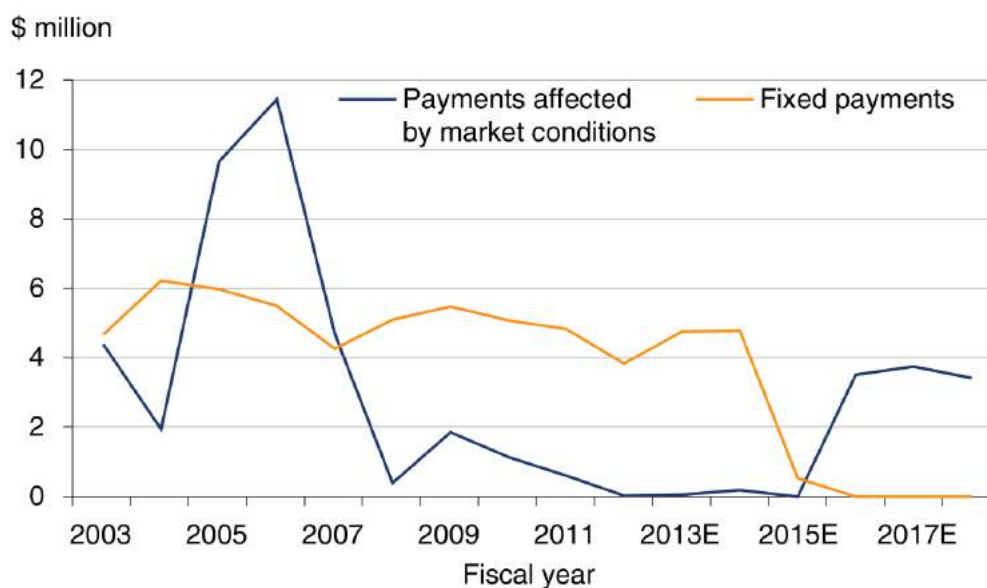
Para os laticínios foi criado o Programa de Proteção às Margens dos Produtores de Leite (*Margin Protection Program - MPP*) que introduziu uma margem de segurança, beneficiando produtores quando a diferença entre os preços do leite e os custos de alimentação dos animais está muito baixa (abaixo de US\$ 4 por 100 libras até dois meses). O nível mínimo para adesão ao programa apresenta o custo apenas da taxa administrativa e os demais níveis incluem a taxa administrativa e um prêmio. O seguro tem facilidades para coberturas inferiores a quatro milhões de libras de leite, favorecendo médios e pequenos produtores. Ao mesmo tempo, as exigências de Selos de Certificação de Origem para carne, ainda que muito combatidos pela poderosa indústria da carne, foram mantidos e estendidos de forma a incluírem carne de veado (Institute for Agriculture and Trade Policy, 2012).

O Seguro Safra, instrumento presente nas leis anteriores, contou nessa edição com uma ampliação considerável. Agora os produtores podem comprar seguros subsidiados para as lavouras e reduzir os prêmios que precisam pagar para acessar o seguro (o governo subsidiará uma parte também). Como o seguro, principal política agrícola incentivada pelo novo ato, é fornecido por empresas privadas (que

também são reasseguradas pelo governo) isso implica num apoio governamental à essas empresas, além dos próprios produtores rurais. Observamos assim uma maior financeirização da atividade agrícola puxada pelas políticas governamentais. Adicionalmente, para alívio dos ambientalistas, a nova política relaciona os programas de seguro com condicionalidades ambientais, medidas de conservação e de proteção às áreas naturais (Institute for Agriculture and Trade Policy, 2012; National Association of State Departments of Agriculture, 2014).

Gráfico 2:

Fixed versus variable payments under Farm Act commodity programs (fiscal year)



Note: In constant 2012 dollars, assuming 2 percent inflation for 2014-2018. E = estimated.
 Source: USDA, Economic Research Service using USDA, Farm Service Agency CCC Table 35 and Congressional Budget Office, *Cost Estimates for the Agricultural Act of 2014*, Jan 2014.

Cabe aqui um comentário tendo em vista a supressão dos instrumentos de apoio às *commodities* (pagamentos diretos, recursos anticíclicos, etc.) e o fortalecimento do seguro agrícola. Como deixa claro o Gráfico 2, retirado de documento do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA, na sigla em inglês), tais medidas visaram atenuar a posição norte-americana nas arenas internacionais de negociação agrícola, fazendo crer que a “distorção” provocada pelos pagamentos diretos teria sido eliminada com a nova lei, visto que os novos instrumentos estaria mais sujeitos às condições de mercado. No entanto, como fica evidente nos argumentos acima, os recursos suprimidos nessa modalidade “reapareceram” no capítulo destinado aos seguros (aumento de US\$ 37 bilhões, conforme o Quadro 1), instrumento mais “palatável” nos enfrentamentos e contenciosos na seara comercial.

A área de Conservação, por sua vez, recebeu um corte de US\$ 4 bilhões, o primeiro nesse tipo de fundo desde que os referidos programas passaram a integrar a *Farm Bill* em 1985. Esses cortes se refletiram na amplitude do Programa de Reserva de Conservação, que de 32 milhões de acres permite apenas 24 milhões agora (Institute for Agriculture and Trade Policy, 2014). Contudo, o capítulo relativo a esse tema passou a incluir programas que ajudam os produtores a se proteger contra a erosão do solo e que incentivam o uso de métodos e práticas ecologicamente responsáveis. A área foi, ainda, objeto de consolidação dos programas de conservação ambiental, que de 23 na lei anterior passaram para 13 na atual (USDA, 2014).

No campo do Comércio Exterior houve pouca alteração no orçamento, mas destaca-se a mudança no seu escopo político: os programas de ajuda a países em desenvolvimento e pobres passaram a incluir de forma permanente projetos que buscam a superação da situação de dependência dos beneficiários e a permitir que as doações sejam feitas a partir da compra de produtos agrícolas nos próprios países beneficiários, favorecendo o setor produtivo e os mercados locais (US\$ 80 milhões anuais). Ainda que, com orçamento menor do que propunha o presidente Obama, a ideia era tornar mais eficientes e rápidas as políticas de doação de alimentos para países pobres (Thompson, 2014). Podemos especular aqui que, tal reorientação do *Food for Peace Act* ajusta-se ao novo quadro de produção doméstica, nos Estados Unidos, de matérias-primas para o setor de energia, “poupando” produtos que seriam objeto de doação para esses países caso o instrumento anterior tivesse sido mantido.

Com efeito, o setor de energia sofreu um pequeno corte, incluindo os recursos para o desenvolvimento de biocombustíveis avançados, para a implementação de programas de eficiência energética, para o fomento de biorrefinarias e de novas tecnologias nas áreas rurais que reduzam a dependência dos combustíveis fósseis. Os incentivos para a instalação de bombas misturadoras de biocombustíveis nos combustíveis fósseis foram retirados.

Adicionalmente, foram mantidos US\$ 2,3 bilhões para diversos programas que incluem silvicultura e desenvolvimento rural e que objetivam promover mercados e sistemas produtivos locais, com destaque para os produtos orgânicos (Plumer, 2014). No total, cerca de US\$ 501 milhões nos próximos cinco anos serão aplicados na produção local de alimentos, no desenvolvimento rural, em agricultura orgânica e em iniciativas para alimentos saudáveis, representando um aumento de 50% em relação à lei anterior. Dentre as iniciativas para sistemas locais e regionais de produção de alimentos está o Programa de Promoção de Mercados Agrícolas e Alimentos Locais (orçado em US\$ 30 milhões). O programa garantirá doações para circuitos de maior proximidade, incluindo o apoio a outras empresas locais e regionais produtoras de alimentos, de distribuição, de processamento e de armazenagem. Contudo, a *Farm Bill* aprovada retirou o Programa da Fazenda para as Escolas, que instituiu dois projetos pilotos de compra de produtos agrícolas locais por escolas. No lugar desse programa figurou apenas a autorização para oito estados realizarem projetos pilotos de compras locais de frutas e vegetais por instituições de ensino (National Sustainable Agriculture Coalition, 2014a). Pode-se especular aqui sobre a semelhança dessas medidas com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil, vigente desde 2003/2004. Embora o governo Obama, como trataremos adiante, tenha criticado severamente o programa brasileiro, é notória a edição de medidas dessa natureza na lei atual.

O IATP (2014) destaca que, não obstante os avanços que a nova lei introduziu¹⁰, é importante que a sociedade civil esteja ciente dos problemas que ainda existem na nova legislação, chamando atenção, principalmente, para aqueles temas centrais relacionados com o desenvolvimento rural ausentes na nova legislação. Nessa direção, o Instituto elaborou uma plataforma para sistematização de propostas e experiências de políticas públicas para a construção de uma agenda política em direção a um sistema justo e sustentável de produção de alimentos e produtos agrícolas pautados em valores como resiliência, justiça, saúde e soberania. O IATP (2014) listou quatro principais questões não atendidas pela atual *Farm Bill* e que seriam importantes para a construção de um modelo de desenvolvimento rural pautado nos pequenos agricultores e compatível com o meio ambiente, são elas:

1. Políticas de combate à volatilidade de preços que, quando muito baixos, prejudicam os produtores e que, quando muito altos, causam danos sérios aos consumidores, principalmente àqueles de baixa renda.

¹⁰Um interessante balanço pode ser encontrado em NATIONAL SUSTAINABLE AGRICULTURE COALITION (2014).

2. Instrumentos de combate à concentração de poder econômico e político de poucas corporações que dominam e controlam os mercados.
3. Ações de combate à mudança climática que pode ser a força mais influente atualmente na agricultura.
4. Garantias aos direitos trabalhistas das pessoas envolvidas no sistema agrícola em todas as suas etapas, da fazenda à planta processadora, dos supermercados ao restaurante.

Como foi lançada muito recentemente e tratando-se de uma legislação complexa, com quase mil páginas, qualquer análise sobre as suas implicações para a agricultura brasileira soarão incipientes e precipitadas. Boa parte das políticas e programas instituídos ou aperfeiçoados pela *Farm Bill* de 2014 ainda não foi posta em prática, o que nos impede de fazer uma leitura clara e precisa de como seus instrumentos instituídos agirão sobre a realidade e, portanto, dos resultados (previsíveis e não previsíveis) que poderão produzir. Ainda assim, nos arriscaremos a, com base na leitura de alguns documentos, notícias e avaliações, levantar algumas pistas sobre os rebatimentos no setor agrícola brasileiro, incluindo algumas considerações sobre o segmento da agricultura familiar.

Uma primeira mudança, como antecipamos, que salta aos olhos com a nova *Farm Bill* é a substituição dos pagamentos diretos e contra-cíclicos por seguros agrícolas altamente subsidiados pelo governo norte-americano. Os Estados Unidos são atualmente um dos maiores produtores e exportadores agrícolas do mundo, em particular, de milho, soja, amendoim, trigo, algodão (APEX, 2010). Segundo esse mesmo relatório, por outro lado, dentre os produtos importados do Brasil pelos Estados Unidos destacam-se café, álcool etílico, castanhas de caju, fumo, carne de boi e suco de laranja. Em 2009, esses produtos respondiam por nada menos do que 83,5% do total das exportações brasileiras para o mercado norte-americano. Nesse sentido, ainda que centradas nas políticas de seguro agrícola e não mais em pagamentos diretos, as alterações propostas pela nova *Farm Bill* representam importantes aportes de recursos públicos ao setor agrícola doméstico que podem ter impactos nos preços internacionais desses produtos. Importante lembrarmos que a nova *Farm Bill* é negociada ao mesmo tempo em que os Estados Unidos avançam no acordo com a União Europeia para criação de uma área de livre comércio e investimentos, a ser lançada em 2015. O setor de alimentos é um dos principais temas de negociação (Landim, 2014; Folha de São Paulo, 2014) e pode-se especular sobre as consequências dessa medida na rodada de Doha, gerando pressão para a redução de barreiras tarifárias e aberturas de mercado de outros países como o Brasil.

Com relação ao algodão, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) avalia os impactos econômicos da nova lei sobre o agronegócio brasileiro, no curto prazo, como neutros, embora alguns especialistas ligados à organização assumam posições mais críticas (Tolini, 2014). Contudo, esse mesmo órgão não nega a possibilidade de que a nova lei possa ter impactos no médio prazo sobre os preços internacionais de algumas *commodities*, em particular daquelas que os EUA são grandes produtores e exportadores. No caso do algodão, a lei estabelece um seguro que protege em 70 a 90% a renda estimada dos produtores e mais 20% sobre a rentabilidade média, observada a região do produtor. Segundo a CNA, enquanto no Brasil o governo paga até 70% do valor do prêmio do seguro agrícola, o Estado norte-americano poderá pagar até 80% do prêmio, barateando o seguro, além de subsidiar outras taxas. O valor de recursos destinados para essas políticas entre os dois países também contrastam significativamente. Se nos EUA de 2003 para 2012 essas despesas subiram para US\$ 13,5 bilhões, no Brasil em 2012 elas representaram, segundo levantamento da CNA, US\$ 318,2 milhões (Globo Rural, 2014). A CNA, portanto, não descarta a possibilidade de uma reabertura de denúncia e processo na OMC (Abreu, 2014; Veloso, 2014) Já a Associação Brasileira de Produtores de Algodão (ABRAPA) vem repercutindo, de forma mais contundente, suas críticas com relação aos instrumentos da lei norte-americana destinados à produção de algodão (O Globo, 2014).

Suspeitas também recaem sobre outros produtos beneficiados pela nova legislação que oferece farta proteção quando os seus preços caem abaixo de um certo patamar considerado como referência. Para alguns especialistas brasileiros os novos apoios fornecidos aos produtores rurais, que reduzem significativamente suas incertezas e, portanto, suas possibilidades de perda, teriam sérias consequências negativas de médio prazo sobre os setores agrícolas de outros países. Chamam atenção especial para aqueles que são mais pobres e que, ao mesmo tempo que suas economias dependem mais da agricultura, não podem competir com essas políticas (ASA, 2014). Esses agricultores passariam a competir, portanto, em patamares diferenciados de apoios e de insegurança, que se refletiriam nos seus custos produtivos. Ao mesmo tempo, grupos ligados aos agricultores norte-americanos entendem que a nova legislação não ultrapassa os limites impostos pela OMC, estando, portanto, em conformidade com as condições impostas por esse órgão (Baragona, 2014).

Com relação ao açúcar, os interesses dos produtores agrícolas se mostraram mais uma vez vencedores e a nova *Farm Bill* ainda reserva 85% do mercado doméstico para produtores nacionais, bem como fornece garantias de manutenção de um preço acima daquele de mercado. Esta medida provocaria alguns distúrbios na economia nacional como o açúcar feito de milho que, apesar do custo mais elevado, é comercializado no país. Os produtores de açúcar norte-americano da American Sugar Alliance (ASA) defendem a edição das políticas com a justificativa da manutenção dos empregos nacionais e com o argumento de que o mercado internacional e a maior parte dos grandes produtores de açúcar, como o Brasil, México, Tailândia e Índia, manteriam pesados subsídios para seus produtores (Hayes, 2014).

Com relação à carne, a permanência do rótulo contendo informações do país de origem divide opiniões e acaba funcionando como mais um instrumento que favorece os criadores nacionais em detrimento das importações. Para os mesmos, a medida garante empregos e permite a realização da criação em bases mais eficientes, por exemplo, com um maior respeito aos aspectos ambientais. Para a indústria processadora e para os países exportadores, como México e Canadá, essas medidas teriam como efeito a ampliação do preço da carne importada no mercado norte-americano e a perda de competitividade. O Brasil pode sofrer algum impacto com essa política, na medida em que também exporta carne bovina para esse país.

Um outro aspecto que chama atenção para o setor agroindustrial brasileiro está relacionado com a manutenção de programas de incentivo e fomento às energias renováveis, em especial o aporte destinado às biorrefinarias e à ampliação dos investimentos em pesquisas e projetos de biocombustíveis avançados. No mercado mundial de etanol, o Brasil e os Estados Unidos representam os maiores produtores e consumidores mundiais desse combustível. Esses países estabeleceram ao longo dos anos, e com intensidades distintas, uma relação de cooperação nos esforços de ampliação e construção do mercado internacional de etanol, envolvendo a negociação e assinatura de diversos acordos de cooperação. Ao mesmo tempo competem e tendem a competir mais na medida em que o mercado internacional desse combustível se amplie. Atualmente, devido aos elevados subsídios mantidos pelo mercado norte-americano ao milho, o etanol processado a partir dele tem concorrido diretamente com o etanol de cana-de-açúcar produzido pelo Brasil, ainda que este último registre, em média, maior produtividade e menores custos. O desenvolvimento de novas tecnologias de biocombustíveis de segunda e terceira gerações e a ampliação do mercado interno para essas tecnologias nos Estados Unidos, puxados por políticas públicas, pode ter como consequência a ampliação da produção norte-americana desses biocombustíveis, a redução dos seus custos e uma importante vantagem competitiva para os EUA nesse mercado. Isso causaria um importante impacto para o Brasil que almejava se tornar o principal país no mercado internacional de etanol. Adicionalmente, a nova lei elimina os incentivos para os combustíveis misturados com biocombustíveis (*blends*), o que reduz o espaço do etanol de milho no mercado daquele país.

Com relação à agricultura familiar, os impactos de negociação da nova *Farm Bill* ainda não estão claros, posto que se dão de forma mais indireta. Contudo, alguns aspectos chamam a nossa atenção. Num contexto em que os Estados Unidos, em setembro de 2013, questionaram o Brasil pela realização de políticas sociais e de apoio à agricultura familiar no Comitê de Agricultura da OMC, alegando que os mesmos seriam estratégias e mecanismos para garantia de subsídios indiretos aos produtores rurais e à agricultura, salta aos olhos o montante de recursos destinados aos cupons de alimentação e outros programas de incentivo a mercados locais. As principais críticas do governo Obama se dirigiram para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que associa a compra de 30% da merenda escolar à agricultura familiar, e ao PAA, como adiantamos, que estabelece mercados institucionais para organizações da agricultura familiar (Chade, 2014). Na nova *Farm Bill* mais de US\$ 700 bilhões são destinados ao título Nutrição, que inclui políticas para ampliar o poder aquisitivo para a compra de alimentos pelos grupos mais pobres com incentivos ao consumo de produtos locais e regionais, refletindo, por sua vez, o impacto da crise americana de 2007-2008 sobre a sociedade civil. Em outros títulos, a *Farm Bill* inclui a promoção de mercados locais com recursos no patamar de US\$ 30 milhões anuais. Esses números contrastam com os US\$ 1,5 bilhão reservado para o PNAE e US\$ 0,5 bilhão previsto para o PAA em 2014. Ao mesmo tempo, para além das iniciativas que incentivam sistemas locais e regionais de produção e consumo de produtos agrícolas, é mister atentar para a manutenção, até os últimos momentos da negociação da *Farm Bill*, da proposta de instituição de programas piloto de incentivo à compra de comida por escolas de produtores e empresas locais. Este acabou permanecendo na *Farm Bill*, mas teve seu escopo reduzido, com a autorização para escolas de oito estados comprarem apenas frutas e vegetais oriundos da produção local e regional. Essas políticas funcionam, de certa maneira, nos moldes da PNAE e do PAA criticados pelo governo Obama. Longe de utilizarmos essa crítica como um fator inibidor ou desencorajador da realização de políticas públicas de incentivo às compras locais e de reserva de mercados para pequenos produtores ou de produtores mais pobres, é no mínimo curiosa a manifestação contrária do governo norte-americano à ampliação das políticas sociais e de apoio aos agricultores familiares por parte do governo brasileiro quando, ao mesmo tempo, planeja a ampliação e/ou manutenção de políticas semelhantes num horizonte dos próximos cinco anos.

Por fim, a nova *Farm Bill* parece ampliar de forma sensível os recursos e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural que não possuem necessariamente relação com o setor produtivo, seja agrícola ou não. Mais do que gerar impactos diretos sobre a realidade brasileira, a importância dessas políticas está em reforçar a necessidade de que o meio rural seja valorizado e visto a partir de uma perspectiva multidimensional. Isso se reflete na manutenção e/ou implementação de políticas públicas que valorizam o meio rural como espaço de vida, para além de sua função produtiva, aproximando-se da ideia de multifuncionalidade da agricultura, mais evidente no universo europeu. Esses instrumentos de políticas públicas que constam na *Farm Bill* procuram agir sobre diferentes áreas como a saúde, a educação, a eletrificação rural (com destaque para incentivos a fontes alternativas), os serviços de telecomunicações (em particular internet de banda larga), entre outros. Ao mesmo tempo, a *Farm Bill*, nos títulos relacionados com essas políticas (desenvolvimento rural e, em menor grau, tecnologia), chama atenção para a urgência de que os mesmos sejam repensados de forma articulada e a partir de uma perspectiva de desenvolvimento rural mais próxima das especificidades locais, mas nem por isso limitada do ponto de vista de seu potencial.

¹Professora-bolsista do PPED/UFRJ e pesquisadora do OPPA/CPDA/UFRRJ.

²Professor do CPDA/UFRRJ e coordenador do OPPA.

Bibliografia

- ABREU, K. Os craques do subsídio. *Folha de São Paulo*, Mercado. 29 de março de 2014.
- ALVES, D. C. de O.;LOSSO, F. M. A *Farm Bill* e o Brasil. *Estado de São Paulo*. Economia e Negócios. 25 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,a-farm-bill-e-o-brasil,1078502,0.htm>. Acesso em março de 2014.
- AMERICAN SOYBEANASSOCIATION. *Farm Bill, ASA positions*. Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://soygrowers.com/issues-pages/farm-bill/>.
- BARAGONA, S. Brazil says US *Farm Bill* violates trade rules. *Voice of America, Economy*. 20 de fevereiro de Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://www.voanews.com/content/brazil-says-us-farm-bill-violates-trade-rules-/1856057.html>.
- BEAUMONT, T. *Farm Bill* vote breaks down urban-rural alliance. *Huffington Post*. Politics. 07 de fevereiro de Acesso em março de 2014. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/2013/07/02/farm-bill-vote_n_3532791.html.
- BOLEN, E.; ROSENBAUM, D.; DEAN, S. *Summary of the 2014 Farm Bill Nutrition Title: includes bipartisan improvements to SNAP while excluding harsh house provisions*. Center on Budget and Policy Priorities. Fevereiro de 2014.
- BRANCO, M. Para especialistas, nova lei agrícola dos EUA pode prejudicar algodão brasileiro. *Agência Brasil*, Economia. 09/02/2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-02/para-especialistas-nova-lei-agricola-dos-eua-pode-prejudicar-algodao>. Acesso em março de 2014.
- CHADE, J. EUA questionam isenções e ações de programas sociais brasileiros. *O Estado de São Paulo*, Economia. 27 de setembro de 2013.
- ECONOMIST. Congress passes a bill that gives bipartisanship a bad name. *The Economist*. 08 de fevereiro de 2014. Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://www.economist.com/news/united-states/21595953-congress-passes-bill-gives-bipartisanship-bad-name-trillion-trough>.
- ELMENDORF, D. W. *Estimate Budgetary Effects*. Washington: Congressional Budget Office, 28 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/hr2642LucasLtr.pdf>. Acesso em março de 2014.
- FARM FUTURES. *USDA Secretary Outlines Farm Bill Details*. 28 de fevereiro de Disponível em: <http://farmfutures.com/story-usda-secretary-outlines-farm-bill-details-0-109383-printversion>. Acesso em março de 2014.
- FIGUEIRA JUNIOR, E. T. MACHADO, L. S. *Perfil e oportunidades comerciais - 2011*. Brasília: APEX, 2011.
- FLAVIN, R. The *Farm Bill* and its impact on renewable energy funding. *Renewable Energy World*. 03 de janeiro de 2014. Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://www.renewableenergyworld.com/rea/news/article/2014/01/the-farm-bill-and-its-impact-on-renewable-energy-funding>.

FOLHA DE SÃO PAULO. EUA e Europa negociam zona de livre-comércio. *Folha de São Paulo*. Mundo. 2014.

GLOBO (O). CNA: nova Lei agrícola dos EUA pode reduzir exportações brasileiras de soja, milho e algodão em US\$ 4,34 bilhões até 2018. *Portal G1. Notícias Agrícolas*, 26 de Março de 2014.

GLOBO RURAL. CNA vai estudar texto da *Farm Bill* para avaliar impactos econômicos. Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2014/02/cna-vai-estudar-texto-da-farm-bill-para-avaliar-impactos-economicos.html>

HAYES, P. U.S. Sugar Producers set sights on foreign subsidies. *Farm Policy*, 21 de fevereiro de 2014. Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://farmpolicy.com/wp-content/uploads/2014/02/NewsRelSugar14Feb21.pdf>.

INSTITUTE FOR AGRICULTURE AND TRADE POLICY. *What an expiring Farm Bill means to you*. IATP, 19 de setembro de 2012. Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://www.iatp.org/blog/201209/what-an-expiring-farm-bill-means-to-you>.

JOHNSON, R. MONKE, J. *What is the Farm Bill?* Washington: Congressional Research Service, 11 de outubro de 2013.

LANDIM, R.. Estados Unidos e Europa preparam a maior área de livre comércio do mundo. *Estado de São Paulo*, Economia. 14 de fevereiro de 2014.

LILLISTON, B. *We deserve more than this bad Farm Bill*. Institute for Agriculture and Trade Policy. 05 de fevereiro de 2014. Acesso em março de 2014. Disponível em: - <http://www.iatp.org/blog/201402/we-deserve-more-than-this-bad-farmbill#sthash.DSYb2fvE.dpuf>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Estados Unidos: comércio exterior*. Brasília: MRE, janeiro de 2014.

MONKE, J. JOHNSON, R. *Actual Farm Bill spending and cost estimates*. Congressional Research Service. 20 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.congressionalchange.com/wp-content/uploads/2009/10/R41195.pdf>. Acesso em março de 2014.

NATIONAL ASSOCIATION OF STATE DEPARTMENTS OF AGRICULTURE. *Analysis Comparison of the Senate and House-Passed Bills with the Final Conference Agreement*. National Association of State Departments, 07 de fevereiro de 2014. Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://www.nasda.org/File.aspx?id=24409>.

NATIONAL SUSTAINABLE AGRICULTURE COALITION. *What is in the 2014 Farm Bill for Sustainable Farms and Food Systems?* National Sustainable Agriculture Coalition, 31 de janeiro de 2014 (a). Acesso em: <http://sustainableagriculture.net/blog/2014-farm-bill-outcomes/>. Disponível em março de 2014.

NATIONAL SUSTAINABLE AGRICULTURE COALITION. *2014 Farm Bill Drilldown: local and regional food systems, healthy, food access and rural development*. Disponível em <http://sustainableagriculture.net/blog/2014-farmbill-local-rd-organic/>. Acesso em março de 2014 (b).

NATIONAL SUSTAINABLE AGRICULTURE COALITION. *A sustainable agriculture agenda for the food and Farm Bill*. Washington: National Sustainable Agriculture Coalition, 2012.

NEUMAN, S. Why the *Farm Bills* provisions will matter to you. *NPR, politics*. 13 de junho de 2012. Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://www.npr.org/2012/06/13/154862017/why-the-farm-bills-provisions-will-matter-to-you>.

PLUMER, B. The US\$ 956 billion *Farm Bill*, in one graph. *The Washington Post. Economy*. 28 de janeiro de 2014. Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2014/01/28/the-950-billion-farm-bill-in-one-chart/>.

RISTINO, L. Changing Coalitions and the 2014 *Farm Bill*. In.: *JURIST - Forum*, Feb. 27, 2014. Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://jurist.org/forum/2014/02/laurie-ristino-farm-bill.php>

SHEAR, M. In signing *Farm Bill*, Obama extols rural growth. *The New York Times, Politics*. 07 de fevereiro de 2014. Acesso em março de 2014. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2014/02/08/us/politics/farm-bill.html>.

THOMPSON, B. *Farm Bill* authorizes small of local foreign food aid purchases. *AGWeb*. 29 de janeiro de Acesso em março de 2014. Disponível em: http://www.agweb.com/article/farm_bill_authorizes_small_local_NAA_Boyce_Thompson/.

TOLINI, H. Reivindicando direitos já adquiridos: o caso do algodão na OMC e a nova Lei Agrícola dos Estados Unidos. *Abrapa*. 08 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.abrapa.com.br/noticias/Paginas/Reivindicando-direitos-ja-adquiridos-o-caso-do-algodao-na-OMC-e-a-nova-Lei-Agricola-dos-Estados-Unidos.aspx>. Acesso em abril de 2014.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. *2014 Farm Bill Highlights*. Estados Unidos: USDA, março de 2014 (b). Disponível em: <http://www.usda.gov/documents/usda-2014-farm-bill-highlights.pdf>. Acesso em março de 2014.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. *Cost of 2008 Farm Bill*. 11 de março de 2014. Acesso em março de 2014 (a). Disponível em: <http://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/program-provisions/cost-of-2008-farm-bill.aspx#.Uy3dhty-opE>.

US GOVERNMENT. *One hundred thirteenth Congress of the United States of America at the second session*. Washington, 03 de janeiro de 2014.

VEIGA, J. E. *Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: AnnaBlume/FAPESP, 1994.

VELOSO, T. Lei agrícola dos EUA prejudica mais o Brasil que a da Europa, diz CNA. *Valor Econômico*, 27 de março de 2014.

