Sintonia entre Farm Bill e globalização

LUIZ ANTÔNIO PINAZZA

O caráter protecionista das políticas agrícolas torna atípica a história no transcorrer do século XX. Nada de semelhante foi experimentado no passado. Antes da Revolução Verde, que se propagou nos anos 50, quase todo lobby *em defesa da agricultura vinha da atividade produtiva propriamente dita. Com o surgimento de setores industriais, comerciais e de serviços ligados à produção primária — o chamado agribusiness —, o mecanismo e a malha de interesses na concepção das políticas agrícolas ampliaram-se substancialmente, ficando bem mais complexos.*

Os EUA representam um dos casos mais notáveis dessa mudança. A Agricultural Adjustment Act (Lei de Ajustamento Agrícola) de 1933 tinha raízes atreladas ao New Deal, plano econômico lançado em 1933 pelo presidente Franklin Roosevelt, do Partido Democrata, com o objetivo de recuperar a economia norte-americana, abalada pelo *crash* da Bolsa de Nova York em 1929. A premissa básica da lei era proteger e estabilizar a renda agrícola, estabelecendo:

- introdução de mecanismos de controle da produção e da área plantada através de pagamentos diretos (*direct payments*) compensatórios;
- regulamentação das atividades de comercialização entre produtores, processadores e comerciantes;
- taxação das atividades de processamento para subsidiar as exportações;
- definição de preços-suportes (*support prices*) que mantivessem a paridade do poder de compra do setor agrícola com relação ao vigente no período entre agosto de 1910 e julho de 1914 (justamente durante a I Guerra Mundial, quando os preços das commodities agropecuárias eram bem atrativos em função da desestruturação da produção na Europa).

Posteriormente, mas ainda nos anos 30, através da Soil Conservation and Domestic Allotment Act de 1936, deu-se início aos programas de conservação e preservação de áreas (*conservation reserve programs*). A partir daí, passaram-se mais três décadas e praticamente nada que reclamasse atenção apareceu na tradicional política agrícola norte-americana.

O New Deal tinha fortes raízes na doutrina keynesiana e, conseqüentemente, na crença no valor da intervenção governamental. Uma sucessão de negociações alimentadas durante os longos anos da chamada Guerra Fria conduziu a espinha dorsal da Agricultural Adjustment Act de 1933 até a Política Agrícola Comum (PAC), da Europa ocidental, concebida em 1962. Um esboço prévio já tinha sido traçado no Tratado de Roma de 1958, quando as nações européias celebraram a busca conjunta de um caminho autônomo de desenvolvimento, após a ajuda econômica recebida no conhecido Plano Marshall de 1948 a 1955, quando a balança comercial entre EUA e Europa se estabilizou.

Somente nos anos 70, com o primeiro choque de preços do petróleo (o preço do barril saltou de US$3-4 para US$13-14), somado aos baixos estoques internos e ao arriscado embargo das exportações de grãos para a Rússia, os EUA sentiram o peso de uma outra realidade. O quadro emitia sinais de que os anos dourados do pós-guerra chegavam ao fim, e mudanças urgiam na política agrícola. Assim, na Agriculture and Consumer Protection Act de 1973, dois importantes mecanismos foram introduzidos na política agrícola:

- preço-meta (*target price*), definido para algodão *upland*, cevada, milho, sorgo e trigo (mais tarde passaram a fazer parte da política o arroz, a aveia e o algodão ELS (*extra long staple*);
- pagamentos de desastre (*disaster payments*) para algodão, grãos forrageiros e trigo.

O *target price* trouxe duas mudanças significativas no sistema de pagamentos diretos compensatórios e de suporte de preços. Primeiramente, o critério de cálculo do preço-suporte deixou de seguir o método de paridade e foi substituído pelo de custo de produção. Em segundo lugar, os pagamentos diretos, até então fixados *ex ante*, passaram a ser feitos pelos pagamentos de deficiência (*deficiency payments*), nos momentos críticos em que os preços de mercado ficassem abaixo do preço-meta, porém nunca considerados abaixo do preço-suporte.

A Farm Bill de 1973 não conseguiu conter o contínuo enxugamento dos estoques, que alcançavam volumes inferiores aos da década de 60. A sirene de alarme continuava acionada. Para piorar, a renda agrícola registrava nítida trajetória de queda. E, como é de se esperar em situações desse tipo, o *lobby* rural reagiu e exerceu forte pressão. Perante a opinião pública, o presidente Jimmy Carter, do Partido Democrata, manifestava sua concordância e aceitava muitos pontos das reivindicações. Nesse período, o Congresso aprovou a Food and Agricultural Act de 1977, concedendo maiores benefícios, tais como:

- a extensão do *target price* para demais áreas cultivadas;

- a cobertura dos *defficiency payments* para quando a produção excedesse as necessidades estimadas;

- a criação do programa Farmer Owned Reserve (FOR), com subsídios para estocagem a prazos largos (três a cinco anos), preços-suportes e preços de liberação dos estoques.

Já a Food and Agriculture Act de 1981 foi marcada por equívocos na sua concepção, que tiveram de ser corrigidos posteriormente. Em início de gestão, o presidente Ronald Reagan, do Partido Republicano, embora contrário ao conteúdo da lei, não conseguiu evitá-la. O governo tinha contra si a intranqüilidade da agricultura, advinda do segundo choque nos preços do petróleo, no final da década de 70, além da expectativa inflacionária e da incerteza que pairava sob a economia norte-americana.

Junto ao Congresso, a pressão política dos *lobbies* não vinha mais somente das classes produtoras, mas também do agribusiness. Com esmagadora aprovação dos parlamentares, o Farm Bill de 1981 aumentou a proteção da renda e liquidez dos agricultores, como ficou bem evidente:

- na definição do *target price*, onde se previram taxas de correções da ordem de 6% ao ano;

- no aumento dos preços-suportes (*income support payment*);

- nos maiores incentivos ao Farm Owned Reserve.

De um ponto de vista geral, em termos da administração dos agregados macroeconômicos, as decisões embutidas na Food And Agriculture Act de 1981 fugiam por completo aos padrões rígidos e de estabilidade dos orçamentos plurianuais norte-americanos. Por outro lado, sob o enfoque setorial, a sustentação da paridade de renda para a agricultura significava a introdução de um mecanismo de preços mais protetor e o abandono do custo de produção como parâmetros na definição dos instrumentos de sustentação.

O Partido Republicano, preocupado com o que isso poderia representar para o desequilíbrio do orçamento público, não via nada com bons olhos. A prudência falou mais alto em alguns pontos, como no controle da área e da produção, com a determinação de tetos máximos para efeito dos benefícios dos *deficiency payments*. Mas era muito pouco. O orçamento inflou rapidamente e os estoques cresceram além das expectativas. À medida que os preços-metas superavam os de mercado, os pagamentos de deficiência criavam um tremendo rombo nas contas públicas.

Pé no freio

Para contornar a situação, o governo foi forçado a tomar medidas imperativas como:

- a redução do *target price* do trigo, pela Agricultural Program Adjustment Act de 1984;

- a desvinculação do conceito de paridade dos preços-suportes nos produtos lácteos, que passaram a ser definidos em função da conjuntura de mercado, dados os estoques recordes acumulados pela Commodity Credit Corporation (CCC);

- a criação do Payment in Kind, um programa de redução de estoques onde os produtores recebiam pagamentos diretos em produto para deixar de plantar.

A célebre frase de Samuel Johnson — "todo excesso de esperança sempre será pago com sofrimento" — resume com perfeição o Food and Agriculture Act de 1981. Nos anos seguintes, os aumentos recordes e seguidos de produtividade comemoravam o sucesso da tecnologia e os benefícios climáticos. Enquanto a produção crescia, o tamanho dos estoques acumulados na CCC não tinha precedentes. Com as participações das exportações de commodities agrícolas declinando de 33% para 11% entre 1982 e 1985, a ampliação do excedente interno provocava impacto nos custos governamentais e a renda agrícola entrava em queda livre.

Nesse contexto, a rígida malha protecionista que fazia parte da estrutura da política agrícola norte-americana foi colocada pela primeira vez em xeque na Food Security Act de 1985. O presidente Reagan, já em segundo mandato, de forma alguma queria incorrer no risco de reprisar as falhas de cinco anos atrás. Ou seja, definir uma política qüinqüenal para a Farm Bill, que ficaria *ex ante* sujeita a correção de rota e, portanto, com baixa credibilidade desde o início. Isso feria o dogma do Partido Republicano de rigor na condução do orçamento público.

Assim, sob forte pressão do Executivo norte-americano, o Congresso aprovou uma lei mais orientada para o mercado, com maior flexibilidade interna, consistente com objetivos de longo prazo e sensível aos componentes do processo produtivo, envolvendo:

- a vinculação das *loan rates* a uma média de preços do mercado: em um ano a queda foi de 5% nos *feed grains*, 24% no algodão e milho, 27% no trigo e 54% no arroz;

- o congelamento do *target price:* redução menor porque o programa embute controle de área;

- a criação do Export Enhancement Program (EEP) para subsidiar as exportações e diminuir os estoques internos.

Durante o segundo qüinqüênio dos anos 80, os estoques norte-americanos, bem como os da Europa, não se reduziram com a intensidade necessária, e os gastos orçamentários com as políticas agrícolas permaneceram elevados. Isso significava que o *economic setting* da Food Security Act de 1990 reforçava ainda mais a priorização do controle das contas públicas. O presidente Bush, também republicano, não vacilou, colocando um freio e usando a tesoura no corte dos gastos, como se pode ver nos dispositivos que se seguem:

- *income support payment*, definido na base de 85% da média móvel dos preços pagos aos produtores nos últimos cinco anos;

- *deficiency payment*, fixado pela média móvel de 12 meses;

- *acreage reduction program* (programa de redução de área), vinculado ao volume dos estoques;

- redução dos subsídios no Farm Owned Reserve;

- manutenção do Export Enhancement Program, mas acompanhando as negociações da Rodada Uruguai do Gatt.

Depois da mais longa discussão na história da Farm Bill norte-americana, a Federal Agricultural Improvement and Reform (Fair) Act de 1996 tornou-se lei em 4 de abril de 1996, quase um ano depois do previsto. O ambiente dos debates era animado por *good news:* preços agrícolas batendo recordes na Bolsa de Chicago, estoques mundiais nos pa-

tamares mais baixos dos últimos 50 anos, renda agrícola em ascensão e ótimas perspectivas de crescimento das exportações e da demanda no mercado mundial.

O vento soprava a favor de mudanças. O próprio nome da lei — Freedom to Farm — revelava o espírito reinante, favorável a alterar o sistema de proteção de renda da agricultura, iniciado em 1933. E, representando um verdadeiro divisor de águas, a nova Farm Act (PL 104-127) quebrou o vínculo entre os pagamentos de suporte de renda (*income support payments*) e os preços agrícolas (*farm prices*). Até 2002 passa a vigorar os *production flexibility contract payments*, onde os produtores recebem *government payments* independentes do *farm price*, ao contrário dos *deficiency payments*.

A lei incorporou prioridades de administração e gestão (conservação, infra-estrutura rural, desenvolvimento da pesquisa e do comércio para manter a *safety net* (proteção) ao setor produtivo para enfrentar mudanças nos preços. Do mesmo modo, criou um sistema de transferências fixas, que independe das condições do mercado ou da produtividade. Um ponto fundamental da nova legislação está nas dotações orçamentárias que permitem flexibilidade no plantio: de agora em diante, cada produtor pode decidir o que plantar e quanto plantar, de acordo com as perspectivas de mercado. (Maiores detalhes, ver no anexo o resumo dos capítulos que compõem a lei.)

Em tempos de globalização e de formação de blocos econômicos, os países terão de analisar acuradamente como irão participar do processo. O Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), e a Organização Mundial do Comércio (OMC) fazem parte de agendas de nações como o Brasil. Cada país dará prioridade e tempo de dedicação ao assunto à medida que estiver consciente da importância de se vislumbrar estratégias no ambiente dos negócios. É a hora oportuna para lembrar o ditado espanhol que diz que para ser touro na arena é preciso primeiro aprender a ser touro.

Nas entranhas dos discursos fogosos a favor da liberalização dos mercados, estão escondidas práticas protecionistas em vigor nos mais diferentes e sorrateiros matizes. Nos EUA, com rara competência, governo e iniciativa privada sabem muito bem como lidar com prioridade com os interesses da agricultura e do agribusiness. A engenhosidade da Farm Bill para o horizonte 1997 a 2002 mostra o quanto o país está preparado para competir e ganhar espaço no mercado mundial.

Luiz Antônio Pinazza é gerente de negócios da Agroceres, professor convidado do Pensa/USP e da Escola Superior de Propaganda e Marketing, além de colaborador de *Agroanalysis*.

Texto da Farm Bill de abril de 1996

Capítulo I: Plano de Transição do Mercado Agrícola

1. *Production flexibility contracts:*

1.1 permite que os produtores elegíveis (detentores de certificados de área plantada nos programas de algodão, arroz, grãos forrageiros e trigo) plantem qualquer commodity (anteriormente o contrato definia o tipo de produto), menos frutas e legumes;

1.2 fixa um sistema de pagamentos garantidos em substituição aos *deficiency payments* para os produtos com *target price* (algodão, arroz, *feed grains* e trigo);

1.3 limita o benefício anual em: US$50 mil para agricultores elegíveis e US$40 mil para os demais; o cálculo do valor corresponde a 85% da área contratada multiplicado pela produtividade definida no programa;

1.4 dá cobertura a toda a área contratada independentemente do produto, sendo que antigamente correspondia somente à área alocada (se o produtor cultivasse 200ha e o governo decidisse reduzir a área em 20%, os pagamentos cobririam 160ha);

1.5 prorroga as provisões da lei anterior, que limitava em US$75 mil os empréstimos de comercialização;

1.6 obrigam os agricultores a: a) atenderem às exigências dos *conservation reserve programs* (CRP) das terras alagadiças (*wetlands*); b) usarem a área contratada em atividades relacionadas com a agricultura; c) concordarem com todas as exigências do programa;

1.7 recursos alocados pelo Agricultural Reconciliation Act (ARA) por:

1.7.1 ano fiscal (em bilhões):

1996 — US$5,57	1997 — US$5,535
1998 — US$5,8	1999 — US$5,603
2000 — US$5,13	2001 — US$4,13
2002 — US$4,008	

1.7.2 fatia de cada produto, que pode modificar-se a cada ano fiscal, conforme os critérios de cálculo estabelecidos:

algodão *upland* = 11,63%	arroz = 8,47%	aveia = 0,15%
cevada = 2,16%	milho = 46,22%	trigo = 26,26%

1.7.3 as despesas acumuladas previstas pelo ARA somam US$35,626 bilhões, que representam um corte de US$8,6 bilhões na proposta original do Congressional Budget Office (CBO) de fevereiro de 1995;

1.7.4 com tendência de declínio até 2002, o valor médio estimado dos pagamentos é:

algodão *upland* = USc$7,3/lb	arroz = US$2,57/cwt
aveia = USc$13,7/bu	cevada = USc$28/bu
milho = USc$36/bu	sorgo = USc$40/bu
trigo = USc$63/bu	

2. Elimina os pagamentos de cobertura dos *disaster payments* efetuados pela Farm Service Agency, onde existem empresas com capacidade para realizar o serviço.

continua

3. Concede ao produtor a opção de obter a cobertura dos *disaster payments* e outros tipos de assistência do USDA, desde que abra mão de participar em qualquer assistência emergencial por perdas e danos.

4. Estabelece que o Office of Risk Management do USDA opere como agência independente para administrar o programa de seguro rural.

5. Concede poder ao secretário da Agricultura para praticar maior redução nos *nonrecourse loans,* se necessário, em função do comportamento dos estoques.

6. Mantém os empréstimos de comercialização com opção de venda (*nonrecourse loans*), com os níveis máximos e mínimos das *loan rates* fixados em níveis mais baixos para o período 1996 a 2002.

6.1 *loan rates* máximas:

algodão *upland* = US$0,5192/lb	algodão fibra longa = US$0,7965/lb
arroz = US$147,2/t	milho = US$74,4/t
soja = US$193,03/t	trigo = US$193,04/t

6.2 *loan rates* mínimas:

arroz = US$147,2/t	algodão = US$0,50/lb
soja = US$180,56/t	

7. Elimina a extensão de oito meses nos empréstimos de comercialização do algodão e da FOR.

8. Açúcar:

8.1 mantém o prazo de nove meses e a *loan rate* de USc$18/lb para cana-de-açúcar bruta e de USc$22,5/lb para o açúcar refinado de beterraba;

8.2 cria o empréstimo de comercialização sem opção de venda (*recourse loan*) para importações até 1,5 milhão de toneladas curtas até 2002;

8.3 o empréstimo de comercialização com opção de venda (*nonrecourse loan*) fica válido quando as importações superarem o limite permitido para o *recourse loan;*

8.4 suspende as cotas de comercialização;

8.5 cria penalidade de USc$1/lb quando a cana-de-açúcar ou o açúcar de beterraba dado em garantia para a CCC não for retirado;

8.6 intensifica as contribuições de comercialização (*marketing assessment*) junto aos processadores.

9. Amendoim:

9.1 reduz o preço-suporte de US$678/t para US$610/t até o ano de 2002;

9.2 elimina o limite mínimo da cota nacional de 1,350 milhão de toneladas.

10. Produtos lácteos:

10.1 elimina as contribuições orçamentárias (*budget assessment*) para implementação do preço-suporte e das ordens de comercialização (*marketing orders*);

10.2 de 1996 até 1999: reduz os preços/cwt de manteigas e queijos de US$10,35 para US$9,90; elimina o preço-suporte e introduz regras permanentes do sistema de paridade;

10.3 disponibiliza o *recourse loan* com preço-base de 1999;

10.4 diminui as *marketing orders* até 1999 de 33 para no máximo 14 e no mínimo 10 anos;

10.5 desenvolve mercados através do Dairy Export Incentive Program de acordo com os compromissos assumidos na Rodada Uruguai do Gatt;

10.6 estabelece e define companhias *traders* para ampliar a participação no mercado internacional;

10.7 analisa o impacto da importação de queijo, conforme definida pela Rodada Uruguai do Gatt, sobre os preços e a renda dos produtores americanos, bem como sobre o custo dos programas federais de produtos lácteos;

10.8 cria o programa especial Dairy Compact para reformar o sistema de preços e as *marketing orders* na região da Nova Inglaterra (nordeste do país).

11. Soja: não tinha *target price* mas foi contemplada com *loan rates* máximas e mínimas em níveis mais elevados que anteriormente.

Capítulo II: Plano de Comércio Agrícola

1. Export Credit Guarantee Program:

1.1 mantém a dotação anual de US$5,5 bilhões até 2002 no General Sales Manager — GSM: US$5,0 bilhões para o GSM-102 e US$500 milhões para o GSM-103;

1.2 garante o repagamento de crédito a exportadores;

1.3 concede garantia de crédito para produtos de alto valor agregado (*high value products*) com, no mínimo, 90% de componentes americanos.

2. Market Promotion Program:

2.1 recebe dotação anual de US$90 milhões até 2002;

2.2 passa a se chamar Market Acess Program.

3. Export Enhancement Program:

3.1 mantém o objetivo de subsidiar exportações;

3.2 recebe dotação de:

1996 = US$350 milhões	1997 = US$250 milhões
1998 = US$500 milhões	1999 = US$550 milhões
2000 = US$579 milhões	2001 = US$478 milhões
2002 = US$478 milhões	

4. Market Development Cooperation Program:

4.1 mantém o objetivo de desenvolver e manter mercados;

4.2 muda o enfoque de *emerging democraties* para *emerging market.*

5. Commodity Credit Corporation:

5.1 concede flexibilidade na alocação de recursos;

5.2 obriga a dispor de não menos de US$1 bilhão de crédito direto para *emerging market.*

Capítulo III: Plano de Preservação do Meio Ambiente

1. Aumenta o foco ambientalista para os programas de conservação. A Farm Act de 1985 focalizava uma redução na erosão do solo e uma pequena conversão de áreas pantanosas em agricultáveis. A de 1990 incluiu a proteção e qualidade da água e a restauração de áreas pantanosas.

continua

2. Simplifica os 15 programas existentes e destina fundo adicional anual de US$2,2 bilhões.

3. Amplia o Conservation Reserve Program (limite máximo de 14,56 milhões de hectares) e o Wetland Reserve Program (pode chegar até 380 mil hectares).

4. Cria dois novos programas:

4.1 Enviroment Quality Incentive Programs (Eqip):

- combina as funções do Agricultural Conservation Program, Water Quality Incentives Program, Great Plains Conservation Program e do Colorado River Basin Salinity Control Program;
- recebe dotação anual de US$130 milhões em 1996 e US$200 milhões de 1997 a 2002.

4.2 Farmland Protection Program:

- destinado a agricultores que voluntariamente queiram preservar o meio ambiente das propriedades rurais;
- recebe dotação orçamentária de US$35 milhões anuais.

Capítulo IV: Plano de Assistência Nutricional

1. Prorroga o principal programa de assistência alimentar — Food Stamp — para até 30 de setembro de 1997.

2. Mantém todos os outros oito programas até 2002.

3. Não especifica a dotação orçamentária do Food Stamp.

4. Nos últimos, o orçamento anual foi da ordem de US$33 bilhões, sendo 68% absorvidos pelo Food Stamp.

Capítulo V: Plano de Promoção Agrícola

1. Concede maior flexibilidade de gestão ao secretário da Agricultura para:

1.1 avaliar, independentemente da efetividade, os programas de promoção, no mínimo a cada cinco anos;

1.2 estabelecer atividades genéricas de pesquisa, desenvolvimento e informações.

2. Autoriza novos programas para milho-pipoca, canola, colza e kiwi.

Capítulo VI: Plano de Crédito

1. Cria restrições aos empréstimos.

2. Proíbe o acesso dos produtores inadimplentes ou que receberam anistia da dívida.

3. Beneficia somente os agricultores que: a) estão em dia com os pagamentos; b) tiveram os empréstimos renegociados ou os débitos escalonados.

4. Limita a um o número de anistias das dívidas em todos os empréstimos diretos.

5. Melhora os procedimentos de crédito: a) autorizando uma linha de crédito direto de cinco anos; b) dispensando os tomadores com mais de um ano de assistência da renovação da operação a cada ano.

6. Suspende as liberações de empréstimos quando o produtor não tem justificativas para explicar o não-pagamento das prestações.

Capítulo VII: Plano de Desenvolvimento Rural

1. Dispõe de verba anual da ordem de US$100 milhões, a partir de janeiro de 1977, para o Fund for Rural America.

2. As três atividades beneficiadas são:

2.1 desenvolvimento rural para empresas rurais, empréstimos diretos, subvenções para projetos hídricos, educação a distância, moradia e telemedicina;

2.2 pesquisa para: a) aumentar a competitividade nacional, eficiência e lucratividade; b) reduzir os riscos econômicos e de saúde; c) conservar o meio ambiente; d) desenvolver novos produtos, usos e novas aplicações da biotecnologia na agricultura; e) estimular novos recursos na pecuária; f) preservar germoplasma animal e vegetal;

2.3 informação e pesquisa para: a) aumentar as oportunidades econômicas na agricultura e comunidades rurais; b) expandir as atividades locais de agregação de valor e processamento.

Capítulo VIII: Plano de Pesquisa, Extensão e Educação

1. Define oito objetivos:

1.1 estimular a competição;

1.2 aumentar a produtividade a longo prazo;

1.3 desenvolver novos produtos e usos;

1.4 promover a oportunidade econômica;

1.5 melhorar a administração do risco;

1.6 proteger o meio ambiente;

1.7 apoiar melhorias na educação;

1.8 manter uma adequada, nutritiva e segura oferta de alimentos.

2. Com relação aos objetivos globais estabelecidos para pesquisa, extensão e ensino, cria um conselho de 30 membros para assessorar o secretário da Agricultura e as instituições *land grant* (universidades estaduais) em:

2.1 políticas agrícolas;

2.2 definições de prioridades;

2.3 avaliação.

3. Cria um grupo de 15 membros para:

3.1 avaliar a estrutura vigente e programada para assegurar a manutenção da capacidade plena em pesquisa;

3.2 preparar no prazo de dois anos um plano estratégico de 10 anos para desenvolvimento, modernização, construção e consolidação das estruturas federais de pesquisa agrícola.

Outros planos

1. Regula o abate e transporte de eqüinos.

2. Regula quarentena entre estados.

3. Prorroga os serviços de classificação de algodão.

4. Define a participação dos estados no controle da saúde de suínos.

5. Estabelece um painel para avaliar e revisar o programa de inspeção de carne e frango.