



THIAGO LIMA DA SILVA

A RESILIÊNCIA DA POLÍTICA DE SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS NOS ESTADOS UNIDOS

Campinas

2014



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

THIAGO LIMA DA SILVA

A RESILIÊNCIA DA POLÍTICA DE SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS NOS ESTADOS UNIDOS

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas, para obtenção
do Título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Este exemplar corresponde à versão final da
tese do aluno Thiago Lima, orientada por
Sebastião C. Velasco e Cruz, defendida em
sessão pública no dia 14 de março de 2014.

Campinas

2014

L628r Lima,Thiago, 1983-
A resiliência da política de subsídios agrícolas nos EUA / Thiago Lima da Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Agricultura e Estado. 2. Subsídios a agricultura. 3. Protecionismo . 4. Agroindústria. 5. Agricultura - Estados Unidos. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e,1948-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The resilience of the subsidies policy in the U.S.A.

Palavras-chave em inglês:

Agriculture and the State

Subsidies to agriculture

Protectionism

Agroindustry - United States

Agriculture - United States

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora:

Sebastião Carlos Velasco e Cruz [Orientador]

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Walter Belik

Guilherme Costa Delgado

Jaime Cesar Coelho

Data de defesa: 14-03-2014

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 14 de março de 2014, considerou o candidato THIAGO LIMA DA SILVA aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Prof. Dr. Reginaldo Carmello de Corrêa Moraes

Prof. Dr. Walter Belik

Prof. Dr. Guilherme Costa Delgado

Prof. Dr. Jaime Cesar Coelho

A collection of five handwritten signatures in blue ink, each written over a horizontal line. The signatures are: 1. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (top), 2. Reginaldo Carmello de Corrêa Moraes, 3. Walter Belik, 4. Guilherme Costa Delgado, and 5. Jaime Cesar Coelho (bottom).

RESUMO

A análise do protecionismo agrícola nos EUA é feita, no *mainstream*, a partir de uma perspectiva que privilegia as relações entre grupos de interesse e legisladores, assim como os ambientes institucionais nos quais a legislação agrícola é elaborada. Embora essas relações sejam da maior importância, a política agrícola deve ser examinada num contexto maior e mais complexo, posto que a atividade agrícola em si, no interior das fazendas é apenas uma pequena parte econômica dos sistemas agroalimentares responsáveis pela maior parte do suprimento de alimentos e fibras. Recorremos à noção de Complexo Agroindustrial (CAI) para examinar a fonte do poder político que mantém os programas de subsídios em funcionamento, mesmo diante de toda contestação estadunidense e estrangeira a eles. Concluimos que os subsídios conferem às fazendas a capacidade de continuar funcionando numa lógica que privilegia os negócios de diversos segmentos dos CAI, apesar de elas serem frequentemente deficitárias. Neste contexto, é improvável que as políticas de subsídio sejam resultado apenas do interesse de grupos de produtores agrícolas. O objetivo da tese não é refutar a análise pluralista – a dominante – da concessão de subsídios agrícolas. É oferecer um ângulo alternativo e complementar para a análise deste fenômeno. Nosso estudo sobre a economia política dos CAI demonstra que diversos interesses, incluindo os de Estado, compõem os consensos que ordenam o funcionamento da acumulação capitalista nos referidos Complexos. As fazendas produtoras de commodities subsidiadas são peças muito importantes para a dinamização de setores intimamente ligados à avançada agricultura estadunidense, dos quais destacamos quatro: fornecedores de insumos agrícolas (maquinário, químicos, sementes etc.); processadores (indústria alimentícia e de rações, mercados); serviços financeiros (crédito, seguros); setor imobiliário (proprietários de terras). O Estado, por sua vez, é ator interessado neste modelo e não apenas uma arena onde grupos sociais travam disputas políticas. Conclui-se que a resiliência dos subsídios agrícolas nos EUA decorre de uma fonte de poder político muito maior e mais difusa do que a que emana das cerca de 40% das fazendas americanas que recebem subsídios.

ABSTRACT

The mainstream analysis of agricultural protectionism in the U.S. emphasizes the relationships between interest groups and legislators, as well as the institutional environments in which agricultural legislation is drafted. Although these relationships are of highest importance, agricultural policy should be examined in a larger and more complex context, since agricultural activity itself, within farms, is only a small part of the agrifood systems responsible for most of the food and fibers supply. We resort to the notion of Agroindustrial Complex (CAI, in Portuguese) to examine the source of the political power that keeps the subsidy programs in operation, even with all the American and foreign criticism to them. We conclude that subsidies allow farms the ability to continue running in a logic that favors the business of various segments of the CAI, although the farms are often deficient. In this context, it is unlikely that the subsidy policies are the result of farm groups' interest only. The aim of the thesis is not to refute the dominant, pluralist analysis of the politics agricultural subsidies. It is to offer an alternative and complementary perspective to analyze this phenomenon. Our study of the political economy of CAI shows that various interests, including the State ones, arrange the consensus that orders the functioning of capitalist accumulation in these Complexes. The farms producing subsidized commodities are very important pieces for the dynamics of sectors closely related to the sophisticated American agriculture, of which four are highlighted: agricultural inputs suppliers (machinery, chemicals, seeds, etc.); processors (food and animal feed industry, merchants), financial services (credit, insurance), real estate (land owners). The State, in turn, is an actor interested in this model and not just an arena where societal groups engage in political disputes. We conclude that the resilience of agricultural subsidies in the U.S. stems from a source of political power far greater and more diffuse than that that emanates from nearly 40% of all American farms that receive subsidies.

Sumário

Agradecimentos	xiii
Epígrafe	xv
Lista de gráficos, figuras, lista, mapa e tabelas	xvii
Introdução: A manutenção do protecionismo agrícola nos Estados Unidos	1
1) Introdução	1
1.2) Interesses e instituições	3
1.3) Redes e comunidades epistêmicas	8
1.4) O Estado e os investidores privados	12
1.5) Plano da tese	20
Capítulo 2: Os subsídios agrícolas nos Estados Unidos	23
2.1) Introdução	23
2.2) Subsídio	27
2.3) Os subsídios agrícolas dos EUA em números	31
2.4) Considerações Finais	38
Capítulo 3: Os Complexos Agroindustriais	41
3.1) Introdução	41
3.2) A produção agrícola avançada	43
3.3) O conceito de Complexo Agroindustrial	46
3.4) A formação dos CAI nos Estados Unidos	52
3.5) Vínculo à terra e dependência dos processos naturais nos CAI	69
3.6) Considerações finais	76
Capítulo 4: A economia política dos Complexos Agroindustriais	79
4.1) Introdução	79
4.2) Constrangimentos e estímulos no setor agrícola	80
4.3) Débito, crédito e subsídios	96
4.4) Produtividade, financiamento e a questão imobiliária	103
4.5) A proletarianização das fazendas?	116
4.6) Conclusão	122

Capítulo 5: Regime alimentar internacional e o sistema multilateral de comércio	125
5.1) Introdução	125
5.2) Os regimes alimentares.....	127
5.2.1) A ajuda alimentar como subsídio à exportação.....	132
5.3) Os subsídios no 2º regime alimentar internacional	134
5.4) O GATT: livre-mercado em manufaturas, intervencionismo em agricultura.....	147
5.5) Considerações finais	159
Capítulo 6: A criação de subsídios no século XXI: o caso do amendoim	163
6.1) Introdução	163
6.2) A indústria do amendoim.....	165
6.3) A política de proteção ao amendoim: das quotas aos subsídios	170
6.4) Impactos na indústria do amendoim.....	175
6.5) Expansão da produção e das exportações.....	186
6.6) Considerações Finais	188
Considerações Finais.....	193
Referências	199
Anexo	215

Agradecimentos

A realização de uma tese de doutorado é, de fato, um processo árduo e desgastante. Afinal, vive-se por anos com um conjunto mais ou menos fixo de ideias martelando a cabeça. Neste processo, felizmente, pude contar com o apoio de várias pessoas e instituições, às quais aqui agradeço.

Ao amigo Henrique (Zé) Menezes, que foi quem mais me ouviu repetir, refutar e reformular as mesmas questões ao longo de anos. Aos amigos do Departamento de Relações Internacionais da UFPB que, ao criarem um ambiente fértil, descontraído e instigante, me ajudaram a refletir e tornaram a pesquisa menos maçante e mais produtiva. Agradeço especialmente a Augusto Teixeira (Teixerinha), Daniel Antiquera (Manti), Iure Paiva, Lili Fróio, Marcos Alan (Sheik) Ferreira, Mojana (Mojis) Vargas e Pedro Feliú, com os quais pude discutir duramente rascunhos da tese no “MMA Acadêmico” dos Seminários internos do DRI. Agradeço também aos alunos do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais, o Fomeri, que mesmo indiretamente me ajudaram a pensar sobre a tese nas nossas reuniões de estudo e de pesquisa. Sou grato também aos professores Reginaldo Moraes e Walter Belik pelos comentários na qualificação, pois eles foram fundamentais para eu ajeitar o prumo do trabalho. À Aline (Semi) Martins, agradeço pelo carinho, comentários e força na reta final.

Devo profundos agradecimentos a muitos professores e os faço na figura de um trio de peso: Tullo Vigevani, Sebastião Velasco e Reginaldo Moraes. Deles recebi, desde a graduação, conselhos acadêmicos e oportunidades de trabalho no CEDEC e no INCT-INEU que foram absolutamente decisivos para minha formação. Sou particularmente grato à viagem de pesquisa à Washington, financiada pelo INEU, na qual pude realizar pesquisas em bibliotecas e no National Archives, bem como entrevistar representantes do setor agrícola e alguns grandes especialistas, como o prof. Robert Thompson, que me abriu muitas portas na capital americana. Ao orientador, prof. Sebastião – cuja profundidade intelectual assombra e inspira –, agradeço pelo encorajamento em lidar com o tema e com o enfoque específico deste trabalho, bem como por sempre me ofertar a possibilidade de um diálogo acadêmico franco e uma conversa amiga.

Finalmente, sou grato à minha família, que de longe me apoiou nesta longa e introspectiva jornada.

Epígrafe

Não só um comércio que não dá nada pode ser útil, mas até um comércio desvantajoso pode ter sua utilidade. Ouvi dizerem na Holanda que a pesca da baleia, em geral, não rende quase nunca o que custa: mas aqueles que trabalham na construção do barco, fornecem os mastros, os instrumentos, os víveres são também aqueles que têm o principal interesse nesta pesca. Se perdem na pesca, ganham nos fornecimentos (MONTESQUIEU. O espírito das leis, CAP VI).

Lista de gráficos, figuras, lista, mapa e tabelas

Gráficos

Gráfico 2-1: <i>Producer Support Estimate</i> por país, 1995-97 e 2009-11 (percentual da receita bruta das fazendas).....	33
Gráfico 2-2: Subsídios à exportação como um percentual do valor total da produção agrícola (1995-2001).....	33
Gráfico 2-3: Pagamentos governamentais a fazendeiros, 1930-2000.....	35
Gráfico 2-4: Despesas federais dos Estados Unidos e Departamentos da Administração, 1962-2012.....	36
Gráfico 2-5: Ranking dos Departamentos da Administração por média de dispêndio, 1962-2012.....	37
Gráfico 2-6: Recursos agrícolas: nutrição doméstica e restante.....	38
Gráfico 2-7: Programas não nutricionais: recursos mandatórios e discricionários.....	38
Gráfico 3-1: Aumento da produtividade das fazendas, 1948-1999.....	56
Gráfico 3-2: Conforme as fazendas se especializam, o número de commodities produzidas diminui (commodities produzidas por fazenda, em média).....	57
Gráfico 3-3: Percentual das despesas totais com alimentação frente à renda pessoal disponível, 1960-2001.....	59
Gráfico 3-4: Milho: Custos de produção vs valor bruto da produção, 1975-2013 (USD por acre).....	62
Gráfico 3-5: Soja: Custos de produção vs valor bruto da produção, 1975-2013 (USD por acre).....	63
Gráfico 3-6: Trigo: Custos de produção vs valor bruto da produção, 1975-2013 (USD por acre).....	63
Gráfico 3-7: Algodão: Custos de produção vs valor bruto da produção, 1975-2013 (USD por acre).....	64
Gráfico 3-8: Arroz: Custos de produção vs valor bruto da produção, 1975-2013 (USD por acre).....	64

Gráfico 4-1: Custos de produção, renda bruta e líquida das fazendas, 1960-2012.....	95
Gráfico 4-2: percentual da terra agrícola arrendada ou na forma de leasing, 1964-2007 (percentual de acres).....	104
Gráfico 4-3: Média dos valores imobiliários das fazendas (Farm Real Estate), 1980-2010.....	106
Gráfico 4-4: Acres por fazenda, 1910-2000.....	112
Gráfico 4-5: Número de fazendas, 1900-1995.....	112
Gráfico 5-1: Comércio agrícola dos EUA, 1935-2010 (USD bilhões).....	141
Gráfico 5-2: Balanço comercial agrícola dos países de menor desenvolvimento relativo, 1961-2006 (USD milhões).....	144
Gráfico 5-3: Expansão das exportações agrícolas de commodities básicas e de produtos de alto valor agregado (high value products – hvp), USD bilhões.....	147
Gráfico 5-4: Valor das exportações agrícolas frente ao total da renda agrícola bruta, 1935-2012 (percentual).....	160
Gráfico 6-1: Amendoim: Custos de produção vs valor bruto da produção (USD por acre).....	166
Gráfico 6-2: Importação americana de amendoim por país de origem, 1989-2007 (volume: milhões de libras).....	172
Gráfico 6-3: Importação americana de amendoim por país de origem, 1999-2012 (USD milhões).....	172
Gráfico 6-4: Demanda de amendoim pela indústria alimentícia, 1991-2011.....	176
Gráfico 6-5: Custos selecionados da produção de amendoim, 1992-2012 (USD por acre).....	179
Gráfico 6-6: Subsídios ao amendoim vs impostos e seguros pagos pelas fazendas produtoras de amendoim, 1995-2011 (em dólares).....	183
Gráfico 6-7: Exportações de amendoim, 1990-2012 (volume: milhões de libras).....	187

Figuras

Figura 1-1: <i>Revolving doors</i> : Monsanto.....	9
--	---

Figura 6-1: Processamento de amendoim.....	168
--	-----

Mapa

Mapa 6-1: Modificação na área de cultivo de amendoim.....	177
---	-----

Lista

Lista 6-1 – Associações na agroindústria do amendoim.....	169
---	-----

Tabelas

Tabela 1-1: Mudanças estruturais na agricultura dos EUA, 1920-2010.....	2
---	---

Tabela 1-2 – Comitê de Aconselhamento em Política Agrícola do USTR (2013).....	12
--	----

Tabela 2-1: Ranking dos Programas de Subsídios Agrícolas dos EUA (1995-2012).....	34
---	----

Tabela 3-1: Valor agregado pelo sistema de alimentos e fibras (2000).....	42
---	----

Tabela 3-2 - Tendências no rendimento médio para commodities selecionadas.....	59
--	----

Tabela 3-3: Percentual da área plantada das principais commodities subsidiadas que utiliza agroquímicos.....	61
--	----

Tabela 3-4: Total economizado devido aos baixos preços da ração para as 4 principais empresas processadoras de suínos, 1997-2005.....	66
---	----

Tabela 3-5: Economia obtida pela pecuária industrializada pelos baixos preços de ração, 1997-2005 (USD milhões correntes).....	66
--	----

Tabela 4-1: Beneficiários selecionados de subsídios agrícolas.....	115
--	-----

Tabela 5-1: Síntese dos compromissos de liberalização agrícola.....	157
---	-----

Tabela 6-1 – <i>Tariff Rate Quota</i> para amendoins com casca, descascados e manteiga de amendoim.....	174
---	-----

Tabela 6-2 – Aumento progressivo das quantidades sujeitas a tratamento tarifário preferencial, 2001-2022 (tonelada métrica).....	175
--	-----

Introdução

A manutenção do protecionismo agrícola nos Estados Unidos

1) Introdução

Essa tese se propõe a contribuir para a compreensão do protecionismo agrícola dos Estados Unidos. Mais especificamente, buscamos lidar com a proteção fornecida pelo Estado americano na forma de subsídios. O protecionismo agrícola em geral, e os subsídios em particular, são alvo de recorrentes e pesadas críticas domésticas e internacionais mas, *Farm Bill* após *Farm Bill*, continuam vigentes. Os subsídios a algumas commodities agrícolas foram criados nos anos 1930, em meio ao movimento do New Deal, como um esforço para reanimar o setor agrícola então em grave depressão. Alguns anos depois, ficou claro que os subsídios não eram uma forma de resgate, mas sim uma estratégia estrutural para manter as fazendas investindo e os seus produtos artificialmente competitivos. Pode-se dizer que a estratégia continua a mesma no início século XXI.

Refletir sobre as razões da manutenção de políticas agrícolas protecionistas é importante para o Brasil, que se lança nas relações internacionais baseado na condição de potência do agronegócio. A conquista de mercados estrangeiros demanda a ação das empresas e do governo em diversas frentes: qualidade, marketing, logística, crédito entre outros. Mas passa também por esforços políticos, realizados em negociações internacionais com o intuito de diminuir barreiras aos produtos brasileiros. As negociações com os Estados Unidos, sejam bilaterais, regionais, multilaterais, sejam sob o sistema de solução de controvérsias da OMC, não são capazes de fazerem o país diminuir significativamente suas subvenções agrícolas. Quanto mais eliminá-los. O que se observa, na verdade, é a ampliação dos subsídios fornecidos ao longo do tempo.

Como entender a resiliência dos subsídios agrícolas nos Estados Unidos? Se por um lado esse setor representa parte praticamente ínfima do produto interno bruto do país, e por outro lado esse mercado é bastante cobiçado por outros países, por que a agricultura não foi utilizada como moeda de troca em barganhas internacionais? Por que um setor que

gera poucos empregos em relação ao industrial ou ao de serviços consegue mobilizar o Estado para protegê-lo? O que garante que a política agrícola não perca seu foco protecionista e que os subsídios continuem jorrando continuamente? Por que as pressões internacionais, vindas de negociações ou de litígios na OMC, não são suficientes para incitar a significativa retração ou a eliminação dos programas de subsídios agrícolas? Se o sistema eleitoral norte-americano faz a conexão entre o eleitorado e os congressistas, e tanto a população dedicada à agricultura quanto a importância econômica desse setor são declinantes (ver tabela 1-1), por que há manutenção dos programas protecionistas criticados pela sociedade e por atores internacionais? De onde emana o poder político que os sustentam?

Tabela 1-1: Mudanças estruturais na agricultura dos EUA, 1920-2010

Ano	1920	1950	1980	2000	2010
Número de fazendas (milhares)	6.518	5.648	2.440	2.167	2.192
Tamanho médio das fazendas (acres)	147	213	426	436	419
Parcela rural da população (percentual)	48,8	36	26,3	21	19,3
Parcela agrícola da mão de obra (percentual)	25,4	12,1	3,4	1,8	1,6
Parcela agrícola do PNB (percentual)	7,7	6,8	2,2	1	0,9

Fonte: ERP (2013)

Nesta introdução, que pelo teor é também um capítulo, apresentaremos a resposta tradicional a essas perguntas, consagrada pelo *mainstream* da ciência política. Abordaremos também uma alternativa, com um corte mais de sociologia política, e que deixou de ser considerada de forte poder explicativo. A primeira é filiada ao paradigma pluralista da ciência política e ancorada nas abordagens da economia política do cálculo eleitoral, assim como no institucionalismo dos processos legislativos. A segunda também recorre em parte à economia política do cálculo eleitoral, mas se concentra na formação de comunidades epistêmicas, baseadas nas relações pessoais entre líderes políticos, da burocracia e do setor privado. Embora valorizemos a explicação tradicional, consideramos que ela poderia ser mais completa, dado que, empiricamente, ela tende a considerar a agricultura como um setor econômico relativamente isolado. Isso, de acordo com nossos

estudos, pouco corresponde à realidade. Já a explicação alternativa, embora careça de exames empíricos contemporâneos mais aprofundados e consolidados, gera *insights* importantes que, a partir do estudo que realizamos sobre os Complexos Agroindustriais (CAI), se coadunam de certo modo com a conclusão desta tese. Antecipando o argumento que será desenvolvido a seguir, sustentamos que a análise da política agrícola protecionista deve levar em consideração os interesses não-agrícolas que a ela se vinculam diretamente no conjunto dos CAI, bem como o interesse do Estado em dar uma certa direção às atividades econômicas privadas.

A compreensão da prática dos subsídios agrícolas nos Estados Unidos fica mais completa, conforme pudemos concluir, ao incorporarmos perspectivas teóricas que considerem as relações estruturais entre o Estado e os agentes privados, como as de Claus Offe e Charles Lindblom. Para eles, o Estado é mais do que uma arena em que os grupos de interesse lutam para obter o controle das alavancas institucionais. Nas sociedades capitalistas, os agentes do Estado também promovem a acumulação capitalista. Não se trataria, portanto, da captura do Estado, mas sim dos arranjos e consensos que podem ser formados por agentes públicos e privados para criar algum tipo de ordem que promova a acumulação numa determinada direção (Block e Evans, 2005).

1.2) Interesses e instituições

O *mainstream* da ciência política defende a tese de que o protecionismo agrícola é mantido por conta do processo legislativo relativo à política agrícola, a despeito da preferência do Executivo pela liberalização do setor (ver, por exemplo, Moyer e Josling, 1990; Sheingate, 2001; Davis, 2003). Embora bastante coerente e persuasiva, acreditamos que ela precisa ser complementada por uma análise que leve mais profundamente em consideração a maneira como a produção agroindustrial é de fato realizada, tema sobre o qual discorreremos no capítulo 3.

A lógica que fundamenta essa explicação parte da vulnerabilidade eleitoral dos políticos à pressão de grupos organizados que podem ter papel relevante nas eleições. Esse seria o caso de muitos grupos de interesse agrícolas, sobretudo àqueles ligados às principais

commodities. A cada pleito esses grupos mobilizam votos e doações para campanha, que são negociados com os candidatos em troca de apoio às suas demandas. Dada a capacidade de organização desses grupos, tanto para levar eleitores às urnas (ainda mais num contexto de voto não obrigatório), quanto para direcionar os cheques de doação, normalmente os políticos de zonas rurais buscam o apoio desses grupos. Cria-se, assim, um canal de representatividade política.

Somente a conexão eleitoral, porém, não seria suficiente para garantir que interesses de grupos agrícolas protecionistas se perpetuassem como institutos estatais. Mesmo no século XIX e no começo do XX, quando a força econômica e demográfica agrária era bem maior, ela não era suficiente para dominar o processo político. Um grande exemplo disso era a manutenção de políticas industriais protecionistas cujo efeito era fazer os consumidores em geral, incluindo os rurais, pagarem mais caro por produtos manufaturados. O êxito dos grupos de interesse agrícolas e dos políticos a eles ligados, no que toca à manutenção do protecionismo agrícola, condiciona-se, portanto, ao ambiente institucional no qual a matéria é trabalhada.

São três os pilares institucionais que potencializam o poder dos interesses agrícolas protecionistas (Arnold, 1990; Moyer e Josling, 1990; Veiga, 1994; Sheingate, 2001; Davis, 2003). O primeiro é a capacidade de barrar iniciativas específicas ou isoladas com o objetivo de dismantelar o núcleo de proteção da política agrícola. Isso seria feito por meio do controle que os Comitês de Agricultura da Câmara e do Senado exercem sobre a agenda política, restringindo ou mesmo fechando o espaço para projetos de lei que proponham o desarme de proteções e subsídios. Se os programas fundamentais da política agrícola fossem considerados em plenário, sem limitação a emendas e em períodos de estabilidade, possivelmente eles teriam sido significativamente reformados, pois constantemente congressistas urbanos e mesmo alguns ligados a setores agrícolas não agraciados com subsídios e outras proteções, protestam contra as subvenções. Contudo, os Comitês de Agricultura da Câmara e do Senado atuam como filtros que restringem o avanço de projetos radicalmente reformistas.

O segundo pilar é a capacidade dos congressistas dos Comitês Agrícolas formarem maiorias legislativas (Browne, 1988; Browne, 1995). Dos anos 1950 aos 1970,

período de acentuado declínio da população que trabalhava no campo, os grupos agrícolas tiveram que formar maiorias buscando apoio em áreas urbanas. Isso foi feito por meio de alianças com sindicalistas urbanos cujo feixe principal era o programa de doação de alimentos às populações carentes, o *Food Stamp*. Neste período a política agrícola sofreu reformas, mas a aliança conseguiu manter os programas de sustentação e apoio à renda e aos preços.

Dos anos 1970 em diante, a capacidade de manutenção e proposição da política agrícola deixou de ser a barganha cruzada com os congressistas do *Food Stamp* e monopolizada nos Comitês de Agricultura. Ela passou a ser mais abrangente e inclusiva. O estilo *Omnibus* (geral) que caracteriza a *Farm Bill*, faz com que a política agrícola possa receber diversos aportes em vários comitês, mesmo que apenas levemente relacionados à agricultura. A institucionalização da política agrícola, enquanto instrumento legislativo, tornou possível oferecer oportunidades a quase todos os congressistas, sem ter de eliminar o fundamental do protecionismo. Esse formato legislativo surgiu em 1974 quando se decidiu tratar uma variedade de programas, muito mais abrangentes que preços, subsídios e segurança alimentar, em apenas uma lei geral. A partir de então, a estrutura *omnibus* da legislação agrícola passou a ser uma arena para a solução dos conflitos sobre a matéria e outros assuntos, eliminando a estrita troca de compromissos (*logrolling*) como a que era feita com o *Food Stamp*. O projeto da *Farm Bill* passou a ser distribuído em diversos comitês e neles é possível incluir demandas ambientais, fiscais, creditícias, educacionais, assistenciais, energéticas entre outras. A parte principal dos trabalhos é feita nos comitês e sub-comitês, com a liderança dos de Agricultura, pois emendas geralmente não são admitidas no plenário. Além disso, uma conferência entre Senado e Câmara busca reparar os danos que uma Casa pode ter feito ao projeto de lei trabalhado na outra. Browne (1995: 27) conclui:

Coletivamente, essas características enviesam o processo de política agrícola na direção de um acordo exitoso ao dar a cada membro da eventual coalizão vencedora oportunidades nesse projeto que de outra maneira não teriam.

Essa fórmula consegue trazer para dentro da coalizão vencedora os críticos da

política agrícola que, se não conseguem o completo dismantelamento desta, são capazes de alcançar outros objetivos ou medidas paliativas. A condução dos trabalhos nos Comitês de Agricultura é considerada essencial para a manutenção do núcleo protecionista.

O terceiro pilar para a manutenção da proteção pode ser encontrado na necessidade de aprovação cíclica da *Farm Bill*. A lei geral agrícola possui prazo de validade e, caso não renovada, automaticamente faz com que o tema agrícola *strictu sensu* volte a ser regulado por leis de 1938 e 1949. Se isso acontecesse os programas não-agrícolas de cunho ambiental, social e econômico que têm vida acoplada à *Farm Bill* seriam, em tese, extintos. Adicionalmente, as provisões sobre paridade de preços e restrição de oferta daquelas leis seriam reativadas, o que tornaria os custos dos programas agrícolas exorbitantes. Ou seja, a não renovação da *Farm Bill* implica – caso nenhuma alternativa seja desenvolvida – no deslocamento automático do *status quo* para um ponto bastante distante das preferências dos congressistas em geral, o que enviesa o jogo político doméstico na direção da renovação da *Farm Bill*. O custo da renovação seria menor que o da reversão às leis de 1938 e 1949. A pergunta que fica é: se os congressistas sabem que a não renovação da lei poderia resultar no retorno de um marco regulatório arcaico, porque não eliminam legislativamente essa armadilha? Uma hipótese é que esse mecanismo permite reavaliar os termos dos acordos políticos forjados a cada ciclo. Isso contribui, em longo prazo, para a renovação do consenso, ainda que reformado, em torno do papel do Estado na manutenção dos Complexos Agroindustriais, como abordaremos no capítulo 3.

Em suma, os aspectos institucionais mencionados acima apontam para algumas condições de restrição à alteração do *status quo* e a favor da manutenção e da renovação da política agrícola protecionista nos EUA. A partir da conexão eleitoral, grupos agrícolas conseguem cativar o apoio de congressistas-chaves nos Comitês de Agricultura do Congresso que, com poder de agenda, barram projetos de lei que visam eliminar o núcleo da política agrícola, composto, entre outras medidas, pelos programas de subsídios. Paralelamente, a necessidade de renovação cíclica da legislação, sob pena de reversão às leis arcaicas da primeira metade do século XX, somada ao seu formato *omnibus*, que permite compor maiorias pela inclusão de interesses diversos, fazem com que políticas protecionistas continuem em vigor e que outras sejam criadas, ainda que algumas tenham

que ser eliminadas ou reformadas.

A despeito da plausibilidade dessa explicação, algumas lacunas sugerem questões e campos a serem estudados. As premissas da explicação, que considera os políticos atores racionais em busca da maximização de suas preferências pela via eleitoral é uma simplificação útil, mas que apresenta limites. É preciso problematizar as preferências e não tomá-las como dadas. Isso deve ser salientado porque a adesão completa à análise institucionalista pode levar a uma visão de que mudanças podem ser muito difíceis, mesmo impossíveis, porque as preferências são exógenas, imutáveis. Como tais, não levariam a modificações legislativas, a menos que houvessem mudanças contextuais que alterassem o cálculo da opção que maximiza seus objetivos eleitorais. Essa opção metodológica não deixa espaço para a formação de uma posição mais autônoma por parte do agente político. Ela impediria, por exemplo, a decisão dos legisladores de conduzir o debate da política agrícola por outros caminhos institucionais. Em nossa perspectiva, o deslocamento da política agrícola para outro ambiente institucional seria possível se houvesse vontade política.

Reservando espaço para esse componente volitivo, sustentamos que a manutenção do tratamento da política de subsídios nos meios institucionais que a enviesam para sua renovação ocorre porque isso é do interesse de um conjunto de atores mais difuso do que normalmente se imagina. Isto é, atores relacionados a outros segmentos econômicos, como bens de capital, químicos, biotecnologia, entre outros, se beneficiam da política de subsídios que lhes garantem um mercado consumidor permanente. Da mesma forma, é conveniente para mercadores e processadores da indústria alimentícia que haja continuidade de uma produção superabundante e uniformizada de insumos (produtos agrícolas). Tais indústrias podem encontrar ampla oferta de matéria-prima a preços mais baixos em solo estadunidense, sem depender das decisões de produção e distribuição de estrangeiros. Manter os incentivos ao aumento constante da produtividade, mesmo sabendo que a superoferta pressionará os preços para baixo, é do interesse de instituições financeiras. Dada a necessidade de os produtores agrícolas constantemente atualizarem e aprimorarem seus meios de produção, eles são grandes tomadores de empréstimos, cuja capacidade de pagamento é em grande medida dependente dos subsídios do Estado. Os

proprietários de terra também possuem interesses na continuidade dos programas, já que boa parte da agricultura americana é realizada em terras arrendadas e as subvenções públicas são necessárias para manter os arrendatários solventes, portanto, pagando o seu aluguel.

1.3) Redes e comunidades epistêmicas

O protecionismo agrícola conta também com outra explicação tradicional, mais vinculada à sociologia política. Trata-se da tese do ‘triângulo de ferro’, que teve maior influência até os anos 1970 (Hathaway, 1963; Paarlberg, 1964; Browne, 1988; 1995; Salisbury et alli, 1992; Wilson, 2003). Esse termo corresponde à formação de redes constituídas pelas relações entre a) líderes de grupos de interesses agrícolas; b) políticos e seus assessores, principalmente aqueles ligados aos Comitês de Agricultura da Câmara e do Senado; e c) burocratas do executivo, por exemplo, no Departamento de Agricultura (United States Department of Agriculture – USDA) e do United States Trade Representative (USTR). Os conjuntos formados por esses três pontos funcionariam como comunidades epistêmicas na avaliação dos problemas e na proposição de soluções. A atuação do conjunto não seria, obviamente, desinteressada. Seriam proposições objetivando encaminhar as políticas de acordo com as concepções mais propícias aos seus interesses e visões de mundo.

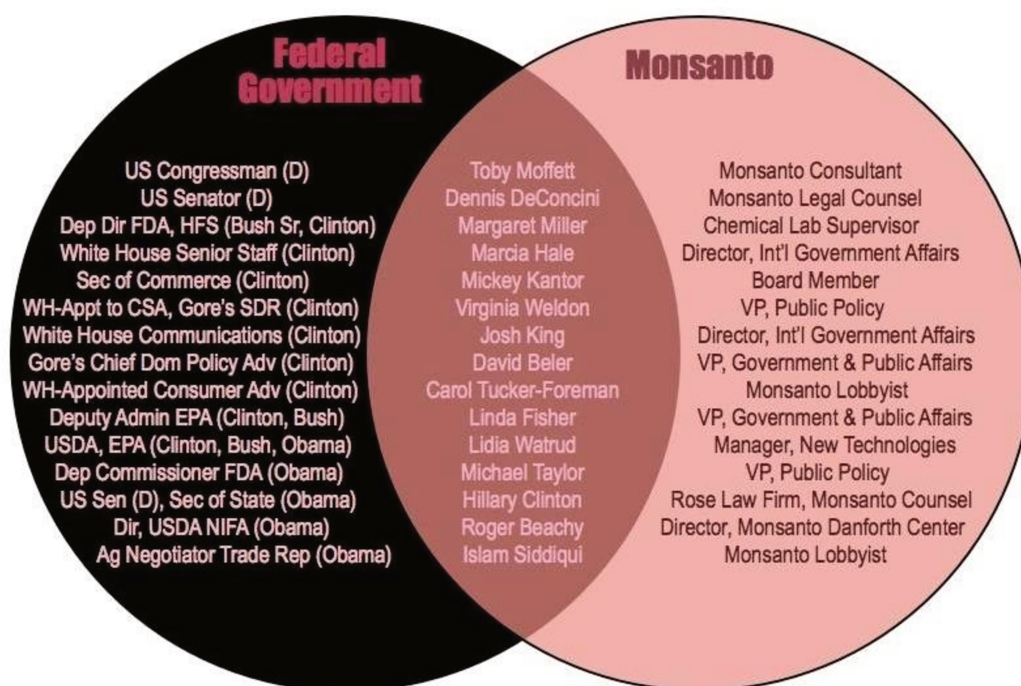
A liga entre esses três pontos se daria pela troca de influência. Um exemplo disso, relacionado à comunidade epistêmica, é o seguinte: os grupos de interesse conhecem as ‘reais’ demandas do setor; os burocratas sabem como operar os programas, como fazê-los funcionar na prática e as razões empíricas do fracasso de algumas ideias; os políticos dominam o processo de transformar demandas em institutos. Dada a complexidade das questões agrícolas, o trabalho em conjunto reúne os esforços necessários para propor e administrar soluções.

Outro exemplo do funcionamento das redes pode ser apreendido pela ‘dança das cadeiras’ dos cargos públicos e privados ou, no termo utilizado nos Estados Unidos, pela prática da ‘porta-giratória’, a chamada *Revolving Door* (Dal Bó, 2006). Esta prática

corresponde ao trânsito de funções e empregos por parte de algumas pessoas que trabalham ora no setor público, ora no setor privado. A expertise e as relações interpessoais que desenvolvem em cada esfera, bem como os favores que são trocados, dotam os indivíduos de influência. Influência esta que é utilizada para avançar as concepções da comunidade epistêmica e para atingir objetivos pessoais em termos de posição profissional e remuneração, entre outras. Deste modo, um burocrata do USDA pode se tornar lobista de um grupo de interesse agrícola, e posteriormente galgar uma posição junto à assessoria de algum congressista. Ao final do período, pode ser convidado para compor os quadros de uma corporação do agronegócio e, a partir dessa posição, se tornar conselheiro do USTR em negociações internacionais. E assim por diante.

Abaixo, um exemplo contemporâneo (figura 1-1) que se refere à Monsanto.

Figura 1-1: *Revolving doors*: Monsanto



Fonte: <http://www.techdirt.com/articles/20111221/17561617164/mapping-out-revolving-door-between-govt-big-business-venn-diagrams.shtml>. Acesso em 28/12/2013.

Essa explicação contém duas diferenças principais em relação à anterior. a) A conexão eleitoral não é um pressuposto fundamental. Não que ela não seja importante para os políticos. Na verdade, ela pode até ser uma fonte de influência dos grupos de interesse sobre os políticos. O modelo, no entanto, prioriza as relações interpessoais entre as lideranças dos pontos da rede. b) O Executivo ganha um papel ativo na defesa dos grupos de interesse por meio das burocracias associadas às políticas em questão. Na abordagem institucionalista, é interesse do Executivo eliminar o protecionismo, já que o presidente não é, em princípio, eleitoralmente dependente de grupos agrícolas protecionistas devido ao seu pequeno tamanho frente ao eleitorado nacional. Adicionalmente, um orçamento mais enxuto interessa mais aos consumidores em geral, que constituem a maior base eleitoral do presidente.

Essa explicação foi bastante desacreditada entre as décadas de 1970 e 1980 (Heclo, 1990; Browne, 1995). Por um lado, argumentou-se que a política agrícola havia se tornado mais complexa e porosa a diversos atores, fazendo com que os grupos de interesse que tinham acesso especial aos legisladores e à burocracia, por serem portadores de conhecimentos específicos e de representatividade setorial, perdessem sua singularidade. As relações se aproximariam mais de ‘redes temáticas’, formadas mais conjunturalmente e sem uma estrutura muito bem delineada e fechada. Ou seja, a metáfora bem sedimentada do triângulo de ferro havia perdido seu poder heurístico no novo contexto econômico e político dos anos 1970.

No entanto, mesmo que mais fluidas e amorfas, claramente existem redes formadas por líderes que constantemente monitoram, avaliam e administram não só o setor agrícola, mas o agronegócio como um todo. Para dar apenas um exemplo, o USTR possui institucionalizado um corpo de conselheiros do agronegócio, provenientes do setor privado e organizados em diversos comitês, que se reúnem com burocratas e congressistas para monitorar negociações internacionais, bem como para formular a posição negociadora dos Estados Unidos¹. A tabela 1-2 abaixo é um exemplo de um desses comitês.

¹ “Esses Comitês são autorizados pelas Seções 135(c)(1) e (2) da Lei de Comércio de 1974 (Lei Pública nº 93-618), conforme emendas. Elas buscam garantir que elementos representativos do setor privado tenham a oportunidade de fornecer suas perspectivas sobre comércio e política comercial para o governo dos EUA. Os Comitês fornecem o mecanismo formal pelo qual o governo dos EUA pode buscar aconselhamento e

Tabela 1-2 – Comitê de Aconselhamento em Política Agrícola do USTR (2013)

Nome	Companhia
Laura Batcha	Organic Trade Association
Jon Caspers	Pig Farmer
Nancy Cook	Del Monte Foods
Marsha Echols	World Food Law Institute
Sean J. Darragh	Grocery Manufacturers Association
Hezekiah Gibson	United Farmers USA, Inc.
Thomas Hammer	National Oilseed Processors Association
Shannon Herzfeld	Archer Daniels Midland
Roger Johnson	National Farmers Union
Peter Kappelman	Meadow Brook Dairy Farms
Alan Kemper	Kemper Farms
Robert Koch	The Wine Institute
Dr. Won W. Koo	North Dakota State University
Mark D. Lauritsen	United Food and Commercial Workers Union
Ronald Litterer	Litterer Farms
Rik Miller	DuPont Crop Protection
Brenda Morris	Morris Farms
Daniel Moss	Moss Farms Partnership
Gary Murphy	U.S. Rice Producers Association
Thomas Nassif	Western Growers Association
Forrest Roberts	National Cattlemen's Beef Association
Christian Schlect	Northwest Horticultural Council
Philip Seng	U.S. Meat Export Federation
Michael Stuart	Florida Fruit & Vegetable Association
James Sumner	USA Poultry & Egg Export Council
Alan Tracy	U.S. Wheat Associates
Robert J. Underbrink	King Ranch, Inc.
Larry Wooten	North Carolina Farm Bureau
Michael Wootton	Sunkist Growers
Van Yeutter	Cargill

Fonte: Foreign Agricultural Service. USDA. Disponível em <http://www.fas.usda.gov/itp/apac-atacs/advisorycommittees.asp>. Acesso em 13 de dezembro de 2013.

informações do setor privado. A renovação desses Comitês é de interesse público e em conexão com o trabalho do USDA e do USTR. Nenhuma outra agência ou comitê de aconselhamento existente fornecem esse tipo de aconselhamento privado sobre comércio agrícola. Os Comitês aconselharão o Secretário de Agricultura e o Representante do Comércio dos EUA sobre o seguinte: objetivos negociadores e posições de barganha antes de adentrar um acordo comercial; o funcionamento de acordos concluídos; e outros interesses que surjam relativos à administração da política de comércio dos Estados Unidos”. Fonte: USTR. Disponível em <http://www.ustr.gov/about-us/advisory-committees/agricultural-policy-advisory-committee-apac>. Acesso em 13 de dezembro de 2013

1.4) O Estado e os investidores privados

Ambas as perspectivas acima oferecem chaves-explicativas importantes para que se compreenda o protecionismo agrícola nos Estados Unidos. O foco nos grupos de interesse contribui para uma visão empírica mais específica e mensurável, seja em termos de votos, recursos para campanha e trâmites legislativos, seja em termos de circuitos público-privados de formação de posição e de trânsito de pessoas.

Contudo, acreditamos que elas poderiam ser complementadas com dois aportes. Primeiramente, com uma consideração mais realista sobre como a produção agrícola ocorre de fato, tema do capítulo 3. Isso seria importante porque mais atores privados deveriam ser trazidos à composição das forças protecionistas, como o capítulo 4 busca evidenciar. Além desse viés mais substantivo, por assim dizer, um entendimento mais robusto sobre o protecionismo agrícola nos Estados Unidos pode ser construído a partir de um enfoque teórico mais estrutural. Este enfoque baseia esta tese e a ele será dedicado o restante desta introdução. O objetivo não é fazer uma grande discussão de teoria política, já que a preocupação desta tese é um fenômeno empírico mais específico.

Parte-se do pressuposto que, nos Estados capitalistas, a produção privada é estratégica. Estratégica por que se refere a elementos infraestruturais, isto é, fundamentais para a manutenção do Estado. Toda ação estatal depende do emprego de recursos e nos Estados em que vigora a economia de mercado, os recursos estatais são obtidos principalmente por meio da cobrança de impostos que incidem, direta ou indiretamente, sobre as relações econômicas privadas. Isso significa que o Estado “não somente tem autoridade, mas também o mandato para sustentar e criar *condições* de acumulação” (Carnoy, 1988: 172), o que envolve agir contra as

ameaças que causam problemas de acumulação, ameaças provenientes da concorrência entre as unidades acumuladoras, doméstica e internacionalmente, bem como da classe trabalhadora. A função de criar e manter condições de acumulação implica no estabelecimento do controle sobre essas possibilidades e acontecimentos destrutivos (Carnoy, 1988: 172).

Dito de outro modo, não utilizar os instrumentos estatais disponíveis para desfazer ameaças ou para promover o seu fortalecimento significa não agir de acordo com o próprio interesse estratégico do Estado (Offe, 1995).

Não trazermos esses argumentos para sustentar que políticos e burocratas são determinados *a priori* pelos interesses dos empresários (Mizruchi e Bey 2005). Em muitos casos é possível vincular o comportamento de políticos ou funcionários públicos a interesses peculiares de empresários ou outros grupos de interesse. No entanto, admitindo que o Estado é também uma arena de disputa política em que os mais diversos interesses podem ter penetração, e aceitando ainda que existem pessoas que atuam de acordo com valores e interesses que não estão umbilicalmente ligados a grupos empresariais e que possuem raízes no interesse geral ou público, partimos do pressuposto que a busca pela prosperidade dos atores empresariais é estratégica para o Estado, pois são os recursos provenientes daqueles atores que tornam a maioria das atividades estatais, públicas e privadas possíveis. Por isso, apesar de ser possível verificar diversas medidas regulatórias, fiscais e sociais que despertam a oposição do empresariado, no longo prazo um objetivo fundamental é fazer prosperar a empresa privada, o que gera um enviesamento por parte do Estado em favor dos produtores privados (Miliband, 1982).

Assim, se as empresas não são capazes de criar por si só as condições para a prosperidade, construí-las se torna um objetivo estratégico do Estado. Sabemos que essas condições são muito amplas, envolvendo estabilidade macroeconômica, regras de competição empresarial, condições adequadas para os trabalhadores, estrutura logística, fomento da competitividade etc. A intervenção do Estado pode se dar de diversas maneiras, subjacentes às suas respectivas particularidades, e em muitos casos a intervenção ocorre de forma equivocada ou contraproducente. A elaboração e a execução de políticas desse tipo são bastante complexas e seu sucesso depende da reação dos atores privados nacionais e transnacionais, de constrangimentos internacionais e da ocorrência de imprevistos. O fato é que o exame histórico, tanto de países desenvolvidos quanto dos em desenvolvimento, demonstra claramente o emprego de instrumentos estatais (regulatórios, protecionistas, creditícios, infraestruturais, produtivos, demanda, educacionais etc) como forma de promover a atividade privada e, mais que isso, demonstra que a intervenção ativa e eficaz é

impulso fundamental para alcançar o desenvolvimento (Evans, 2004; Chang, 2004; Cruz, 2007; Reinert, 2007).

Se, por um lado, fortalecer a capacidade de geração de recursos a partir do setor privado é estratégico para os Estados, por outro lado essa mesma fonte de poder pode se tornar uma vulnerabilidade. Isso porque as decisões de investimento, de contratação e de emprego são majoritariamente privadas, ou seja, o Estado pode se tornar, em elevado grau, dependente da iniciativa empresarial de produzir bens e prestar serviços. Apesar da existência de empresas e serviços estatais, o fato é que o Estado não pode suprir sozinho todas as necessidades da sociedade. Em uma economia de mercado, o Estado nem deve tentar fazer isso: ele deve criar condições para que as empresas o façam. É por isso que Miliband (1982), Offe (1984) e Lindblom (1979) identificam o poder dos interesses empresariais frente ao Estado não tanto na sua capacidade de influenciar os processos políticos, mas sim na posição privilegiada de que dispõem devido à sua prerrogativa de tomar decisões fundamentais de produção, investimento, contratação de serviços e de mão-de-obra. Vale citar extensamente, neste diapasão, o argumento de Miliband (1982: 180)

É claro que os governos dispõem do poder formal para impor a sua vontade ao empresariado, para impedi-los de fazer certas coisas e obrigá-los a fazer outras, através do exercício da autoridade legítima. E realmente é isso que os governos têm feito muitas vezes. Mas embora seja uma verdade importante, não se trata absolutamente do fundamental. Obviamente, os governos não são *completamente* impotentes diante do poder do empresariado, nem se trata de que os homens de negócio, por maiores que sejam os consórcios por eles dirigidos, podem desafiar abertamente as ordens do Estado, desrespeitar suas regras e desprezar a lei. O que se afirma é que o controle de amplas e vitalmente importantes áreas da vida econômica, por parte do empresariado, faz com que seja extremamente *difícil* para os governos impor políticas a que eles se oponham firmemente. Poder-se-ia arguir que outros interesses também não são impotentes *vis-à-vis* seu governo; também podem opor-se, às vezes com êxito, aos objetivos e às políticas do Estado. Mas o empresariado, em virtude da própria natureza do sistema capitalista de organização econômica, está incomensuravelmente melhor situado do que qualquer outro interesse para fazê-lo de maneira eficaz e obrigar os

governos a dedicar uma atenção muito maior aos seus desejos e às suas suscetibilidades do que a quaisquer outros (Miliband, 1982: 180).

Isso não quer dizer que a mobilização dos empresários não seja importante, nem que a de outros grupos de interesse também não seja. É evidente que há grupos de pressão de trabalhadores, consumidores, ecologistas e de pessoas com os mais diversos interesses (direitos humanos, proteção aos animais, saúde pública, cultura) e que eles se mobilizam para influenciar a política. Há uma enorme e valiosa literatura pluralista que se dedica a examinar os canais de influência entre grupos de interesse e políticos (Przeworski, 1995). No entanto, o que queremos salientar é que pelo fato de o Estado ser capitalista e por isso depender das decisões privadas de investimento, os governos se tornam mais afeitos aos interesses de grupos empresariais (Block, 1980). Ou, colocado por um ângulo mais incisivo,

não são fundamentalmente os agentes do processo de acumulação que estão interessados em instrumentalizar o poder estatal, mas, ao contrário, são os agentes do poder estatal que – a fim de assegurar sua própria capacidade de funcionamento – obedecem, como seu mandamento mais alto ao imperativo da constituição e consolidação de um ‘desenvolvimento econômico favorável (Offe e Ronge, 1984: 124).

O argumento exposto acima deve ser entendido em dois pontos principais: 1) o Estado depende da atividade produtiva privada para angariar recursos; 2) o Estado depende da atividade privada para a produção de bens, serviços e, principalmente, empregos (Lindblom, 1982; 1984). A partir da observação de diversas decisões empresariais que acabam influenciando em aspectos essenciais da sociedade, Lindblom (1979: 194) conclui que.

Se pudermos imaginar um sistema político-econômico sem moeda e mercados, as decisões sobre distribuição da renda terão obviamente que ser políticas ou governamentais. Havendo falta de mercados e salários, as parcelas de renda teriam que ser distribuídas por algum tipo de autoridade pública, talvez racionamento. Decisões sobre o que seria produzido teriam que ser tomadas também por autoridade pública ou governamental. O mesmo se aplicaria à

alocação de recursos às diferentes linhas de produção, localização de fábricas, tecnologias a serem usadas, qualidade dos bens e serviços, inovação de produtos – em suma, em todos os aspectos importantes da produção e distribuição. Todas elas seriam aceitas como decisões de política pública.

Na visão de Lindblom (1979), a função pública mais importante do setor privado é a geração de emprego. De fato, alta taxa de desemprego pode ser facilmente considerada sinal de uma economia deletéria e fonte aguda de instabilidade social. Exemplos menos drásticos são a localização de um hospital, a instalação de uma nova empresa, preços de produtos de higiene, investimento em tecnologias de comunicação, oferta de serviços de engenharia civil, produção de gêneros alimentícios etc. Como o sistema é baseado na economia de mercado, os atores privados são os responsáveis pela produção da maior parte de coisas fundamentais – cimento, aço e trigo, por exemplo – e por isso as atividades daqueles atores se tornam de interesse público, mesmo que o grande público não perceba. Dificilmente é possível imaginar uma economia capitalista que não tenha nos serviços bancários uma artéria vital, a despeito da pouca simpatia da maior parte dos cidadãos. É nesse sentido que Lindblom (1984: 22) argumenta enfaticamente que é preciso

reconhecer o caráter público de empreendimentos, especialmente das grandes empresas (e por grande eu quero dizer não a maior, mas qualquer coisa que não seja a menor das empresas). Teremos que reconhecer que elas são instrumentos sociais na mesma maneira que as agências governamentais são instrumentos sociais.

Considerar que investidores privados sejam frequentemente instrumentalizados para fins sociais é provavelmente um exagero, como sugere o caso da Cargill Canadá, na região de Alberta. Para obter mão-de-obra barata para suas indústrias processadoras de carnes, a empresa buscou comprar ou expulsar do mercado seus concorrentes para que, quando tivesse acumulado bastante poder de mercado, pudesse fazer uma oferta que seus empregados não pudessem recusar. A oferta ocorreu em 1988: aceitar uma redução de

aproximadamente 80% nos salários; do contrário, a empresa fecharia todas as suas fábricas na região. E a oferta foi aceita. Alguns anos depois o sindicato daqueles trabalhadores conseguiu negociar um aumento que fez os salários recuperarem cerca de 70% do seu valor inicial (Kneen, 2002). Fica evidente o poder dos investidores privados sobre os empregos, a renda, e mesmo o fornecimento de alimento de uma região, assim como o dúbio potencial de instrumentalizá-los socialmente.

Ainda sobre a Cargill, em 1997 a empresa controlava “25% das exportações de grãos dos Estados Unidos, 25% da sua capacidade de esmagar oleaginosas, 20% da capacidade de moagem de milho da nação, abatia 20% do gado e detinha 300 elevadores de grãos” no país (Kneen, 2002: 17). Esses dados apontam o poder de barganha que apenas uma empresa do agronegócio possui nos Estados Unidos, não só do ponto de vista dos empregos e renda, mas da geração de impostos e do abastecimento alimentar.

Quando as empresas se tornam muito grandes, o papel delas na sociedade se torna mais importante, a ponto de o Estado ter de salvá-las em caso de dificuldades econômicas. As ações do governo Obama para salvar a General Motors e a Chrysler da bancarrota em 2009 evidenciam isso. Na ocasião, o Tesouro dos Estados Unidos financiou a compra de boa parte da Chrysler pela Fiat e aportou mais de USD 50 bilhões para socorrer a General Motors. Nas palavras do presidente Obama, “Num momento em que estamos no centro de uma recessão e de uma crise financeira profunda, a ruína destas empresas teria um efeito devastador para inúmeros americanos, além de causar prejuízos enormes a nossa economia, não só na indústria automobilística”².

Seria o caso da agricultura diferente? Crises econômicas na agropecuária são frequentes e, no caso dos Estados Unidos, o desde os anos 1930 o Estado assumiu o papel de garantir a continuidade do investimento agrícola por meio de barreiras aduaneiras e de subsídios internos e à exportação. Na ausência da intervenção estatal os produtores agrícolas americanos provavelmente se arruinariam por conta da superprodução e do excesso de oferta, que tornariam os preços das commodities tão baixos que não seriam suficientes para gerar lucro.

² G1. “Quebra da GM teria sido um desastre, diz Obama”. 01 de junho de 2009. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Carros/0,MUL1178364-9658,00-QUEBRA+DA+GM+TERIA+SIDO+UM+DESASTRE+DIZ+OBAMA.html>. Acesso em 10/01/2014.

Na verdade, como demonstrado no capítulo 3, é comum que o preço de venda das commodities agrícolas não seja suficiente para cobrir os custos de produção das principais commodities agrícolas (ver gráficos 3-4 a 3-8). Por que os produtores agrícolas continuam investindo se as vendas frequentemente dão prejuízo? Um forte motivo para isso é que a intervenção estatal, por meio dos programas de subsídios, cobre o déficit e assim incentiva, temporada após temporada, uma nova rodada de investimento.

Na ausência desse investimento, produtos agrícolas deixariam de ser ofertados no mercado, podendo configurar um caso de escassez. Ou então poderiam ser importados, criando aí uma relação de dependência com o exterior. Qual o problema disso, se as rotas de comércio estiverem abertas, os produtos estrangeiros forem de qualidade e mais baratos, e se houver renda suficiente para comprá-los no mercado internacional? Afinal, isso não aumentaria o bem-estar doméstico, posto que mais renda estaria disponível?

A explicação tradicional para o protecionismo agrícola nos Estados Unidos afirma que, pelos mecanismos explicados nas seções acima, são os grupos de interesse em conluio com determinados congressistas que capturam o processo legislativo e imputam à sociedade um custo desnecessário. Porém, essa explicação não dá a devida atenção a outros fatores que, como argumentaremos ao longo desta tese, são extremamente relevantes.

Pode-se esperar, por exemplo, que na ausência de um suprimento estável de commodities agrícolas, algumas indústrias alimentícias deixariam o negócio ou buscariam processar a matéria-prima no exterior e exportar o produto acabado para os Estados Unidos. No caso de a produção agrícola diminuir em decorrência da concorrência estrangeira, pode-se esperar que os investimentos das empresas fornecedoras de insumos (máquinas, químicos, sementes etc) diminuam. Adicionalmente, as terras que deixariam de produzir teriam seu valor de mercado depreciado. Isso reverbera no patrimônio dos proprietários (fazendeiros ou não) e na posição financeira dos bancos, que tomam esses ativos como colaterais. O cenário pode ser tornar muito mais grave se tomarmos como exemplo a crise dos anos 1980, abordada no capítulo 4. Por conta da queda acentuada dos preços e do alto endividamento dos produtores agrícolas, houve um grande número de falências de fazendas que, a reboque, levaram muitos bancos à bancarrota. Isso é um pesadelo para o Estado, pois

a quebra de bancos rurais significa que um conjunto maior de pessoas físicas e jurídicas perderia dinheiro, dando um golpe estrutural na economia.

Quando os Estados Unidos enfrentaram o risco de desabastecimento doméstico nos anos 1970, por causa do surto na elevação da demanda agrícola internacional, (tratado em mais detalhes no capítulo 4), houve a imposição de vários embargos à exportação. Tais embargos acarretaram em sérias consequências para os exportadores, pois despertou a insegurança dos clientes estrangeiros sobre a confiabilidade dos fornecedores baseados nos EUA. Foi no bojo dessa crise que o Japão, por exemplo, investiu no desenvolvimento da soja brasileira, que atualmente é grande concorrente dos Estados Unidos³⁴ (Schmidt, 1991; Friedmann 1993).

O quadro, na verdade, pode ser muito mais complicado porque a produção agrícola avançada é configurada em torno dos Complexos Agroindustriais. Nesses complexos, a agricultura é apenas um elo – fundamental, sem dúvida – dos tantos outros que formam os complexos produtivos compostos por fornecedores de maquinário, produtos químicos e biológicos, processadores, transformadores, armazenadores e distribuidores. Também fazem parte desse emaranhado atores como bancos e agentes financeiros, empresas de marketing e instituições de pesquisa, além dos atores e instituições estatais.

³ Embargos, aliás, similares ao que países como Rússia, Indonésia e Argentina colocaram à exportação de grão durante a crise de alimentos de 2007-2008.

⁴ Com relação ao embargo à exportação soja de 1973, pudemos identificar algumas reações em jornais da época: “Os japoneses ficaram em choque com o embargo dos estados Unidos, que é seu maior fornecedor (No Japão, a soja é também uma fonte direta e maior de alimento humano”. Em *Lewiston Evening Journal* - 30 jun. 1973). “Na Dinamarca, que importava 98% da soja dos Estados Unidos em 1972, especialistas dizem que os bloqueios irão acelerar a inflação e criar problemas críticos para fazendeiros e para certas indústrias”. As preocupações se estenderam para além do Japão e da Dinamarca: “Em vários lugares há receio de que a escassez de ração seria seguida por escassez e preços altos por suínos, frangos, ovos e leite. (...) Compradores no Japão e em outros lugares que pensaram ter contratos firmes com a soja Americana esperavam para ver em que medida eles seriam honrados”. “Após o embargo dos EUA, o preço da ração de soja disparou de USD 439 para USD 625 a tonelada. A mesma apreensão se viu no Canadá, que também instituiu embargos: (O Canadá importou aproximadamente 15 milhões de bushels de soja ano passado dos EUA. Gillespie disse que os controles canadenses permitiram ao Canadá proteger suas necessidades e as dos seus parceiros comerciais tradicionais” partners”. Disponível em <http://news.google.com/newspapers?nid=1913&dat=19730630&id=pqMgAAAAIBAJ&sjid=qGgFAAAIBAJ&pg=1079,4136673>. Segundo o ministro canadense do comércio, Gillespie, “A ação canadense é necessária por causa da incerteza advinda do embargo americano. Os controles continuarão vigentes até que a situação da ração seja estudada (...) Gillespie disse aos Comuns que o problema imediato ocorre porque o país é fortemente dependente do fornecimento americano de soja e preparados de soja”. The Montreal Gazette, jun 30, 1973. Ottawa halts oilseeds exports. <http://news.google.com/newspapers?id=VYgxAAAAIBAJ&sjid=xqEFAAAIBAJ&pg=796,3913451&hl=en>

Isso quer dizer que as decisões de investimento dos produtores agrícolas, que certamente não são os atores mais poderosos desses arranjos, são fundamentais para a condução dos negócios nos CAI.

Os CAI são arranjos econômicos que demandam coordenação, governança, e normalmente tem no Estado um importante diretor (Graziano da Silva, 1994). Embora os parâmetros de um eventual modelo de regulação possam refletir as demandas dos fazendeiros, conferindo a eles ganhos que seriam desproporcionais aos custos econômicos imputados ao conjunto da sociedade, é possível que um determinado setor seja considerado de tal importância pelo Estado que “pagar pela sua preservação não é necessariamente contra o interesse geral de um país, mesmo que envolva a alocação sub-ótima de recursos e que sirva a interesses de produtores” (Hollingsworth e Streeck, 1994: 284). Não se trata de priorizar a lucratividade ou a eficiência de um setor e sim o fornecimento estável de bens e serviços considerados estratégicos. Assim, a ação governamental pode ter a capacidade de reduzir incertezas quanto à produção para os membros dos CAI, criando incentivos para a continuidade e a expansão dos investimentos privados, mesmo que isso ocorra em prejuízo imediato do consumidor final ou de algum outro ator (Traxler e Unger, 1994).

A compreensão de uma decisão do tipo mencionada cima, como sugerimos ser o caso da agricultura nos Estados Unidos, pode ficar mais completa se se vai além da explicação centrada nos grupos de interesse e se leva em consideração a relação estrutural entre o Estado e o capital. Estamos, assim, profundamente de acordo com Gill e Law (1989: 481), que consideram a complementaridade das análises instrumentais (pluralistas) e estruturais sobre o exercício do poder.

1.5) Plano da tese

O objetivo da tese não é refutar a análise pluralista da concessão de subsídios agrícolas. O que buscamos é oferecer um outro ângulo para a análise deste fenômeno. Ângulo este que pode complementar a análise centrada na economia política do cálculo eleitoral que vincula grupos de interesse agrícolas e legisladores. Da forma como entendemos, este jogo político pode ser a condição eficiente para a materialização dos

programas de subvenções, mas provavelmente não é condição suficiente. Nosso estudo sobre a economia política dos CAI demonstra que diversos interesses, incluindo os de Estado, compõem os consensos que ordenam o funcionamento da acumulação capitalista dos referidos Complexos da maneira como são.

Por termos uma pretensão mais holística, entendemos que não seria necessário fazer detalhamentos institucionais ou revisões históricas precisas. Descrever a história da institucionalização dos programas de subsídios agrícolas desde o início do século XX ou esmiuçar mesmo que somente alguns tipos de subvenções e suas características operacionais alongaria demais o texto sem proporcionar ganho analítico proporcional. O marco temporal examinado é longo, compreendendo cerca de 100 anos entre os séculos XX e XXI, mas não há pretensão de cobrir o período cronologicamente ou detalhadamente. Ter esse longo período em tela, no entanto, é fundamental para a análise mais holística que adotamos. A contribuição que pretendemos dar é trazer ao tema uma perspectiva diferente de análise que possa, eventualmente, oxigenar o entendimento sobre a questão do protecionismo agrícola nos países desenvolvidos e, particularmente, nos Estados Unidos.

Destarte, a presente tese é composta de 6 capítulos, contando com este introdutório. O segundo capítulo traz alguns números dos subsídios agrícolas. Sua função é dar uma dimensão quantitativa dessas transferências de recursos operadas pelo Estado em benefício de determinados atores.

O capítulo 3 trata dos Complexos Agroindustriais. Nele demonstramos que a atividade agrícola avançada não pode ser pensada de forma independente de outros segmentos não-agrícolas. A interdependência entre o que é feito dentro das fazendas e fora delas, por segmentos industriais e de serviços, juntamente com as políticas públicas, cria um conjunto do qual resulta, de fato, a produção e a distribuição dos produtos agrícolas. Na constituição e administração desses conjuntos, o Estado e os interesses não-agrícolas podem ter importante papel.

O quarto capítulo explora a economia política dos CAI. Nossos estudos apontam que as fazendas e os grupos de interesse agrícolas não são dominantes no interior daqueles Complexos. Isto é, nas redes interdependentes formadas em torno da produção de uma commodity, interesses não-agrícolas parecem ter vantagem sobre os produtores

agrícolas, o que os direciona, tanto por operações de mercado quanto por políticas públicas, a um determinado modelo de produção que é fadado à gerar excesso de oferta e preços deprimidos. Esse modelo, no entanto, traz benefícios aos interesses não-agrícolas. Deste modo, a análise das fontes políticas do protecionismo agrícola na forma de subsídio deve levar em consideração outros interesses econômicos, além dos produtores agrícolas.

O quinto capítulo busca demonstrar o empenho do Estado norte-americano em garantir o funcionamento dos CAI por meio da abertura de espaços internacionais. Dada a superprodução doméstica, exportar é uma necessidade incontornável para que os Complexos continuem funcionando da maneira como são. Para isso, os Estados Unidos, no auge de sua hegemonia após a Segunda Guerra Mundial, forjaram um regime multilateral de comércio incoerente para atender aos seus interesses. Incoerente porque pregava a liberalização do comércio de manufaturas – o que incluía o princípio de reduzir a intervenção do Estado na competição internacional, notadamente na forma de subsídios – e ao mesmo tempo legitimava barreiras alfandegárias e a concessão de subsídios para produtos primários. O poder dos Estados Unidos, assim, os capacita a transferir para o exterior os custos dos ajustes que, de outro modo, seriam levados a fazer no funcionamento dos seus CAI.

O capítulo 6 é um estudo de caso sobre uma commodity específica, o amendoim. Historicamente, esta commodity fora protegida pelo Estado por meio de políticas de restrição de produção e oferta, mas, no início do século XXI, passou a ser protegida por subsídios. O resultado recente tem sido a criação de uma condição de superprodução, queda de preços, e crescente expectativa sobre a absorção internacional de excedentes, de modo similar ao que ocorreu com as commodities tradicionalmente subvencionadas. Por fim, as considerações finais sintetizam as conclusões desta tese.

Capítulo 2

Os subsídios agrícolas nos Estados Unidos

2.1) Introdução

É comum que os governos forneçam subsídios em algum nível para determinados setores econômicos. Com o agrícola não é diferente. Neste caso, a proteção ou incentivo à agricultura se intensifica quando os países se tornam desenvolvidos (Veiga, 2007; Bonnen e Schweikhardt, 1998). Embora países em desenvolvimento também recorram a práticas desse tipo – a própria transformação do Brasil em potência do agronegócio foi operada utilizando também esse instrumento, principalmente na forma de crédito subsidiado (como abordado brevemente no capítulo 3) – o mais comum é que esses países taxem o setor agrícola para obterem receita e não que transfiram recursos para ele.

Embora seja prática generalizada, existe um entendimento em nível internacional de que o fornecimento de subsídios agrícolas deve ser reduzido e, em alguns casos, eliminado. Esse entendimento, que não é consensual nem mesmo no interior dos países, e nem se aplica de forma igualitária a todas as categorias de Estados, foi construído ao longo da segunda metade do século XX e foi institucionalizado no regime GATT/OMC, como veremos em mais detalhes no capítulo 5. Com o término da Rodada Uruguai do GATT, em 1994, criou-se a expectativa de redução dessa prática, particularmente por parte dos países desenvolvidos. Em 2004, porém, quando se encerrava o prazo de transição estabelecido na célebre Cláusula da Paz estava claro que o compromisso não seria honrado (Coelho e Werneck, 2004; Murphy, Lilliston e Blake, 2005; Clapp, 2012a).

Sendo os Estados Unidos o principal artífice do sistema multilateral de comércio e um dos principais defensores do liberalismo econômico – apesar de suas práticas nada liberais em sua fase de desenvolvimento e após ter se tornado país desenvolvido (Chang, 2004; Reinert, 2007) – há grande incoerência com a manutenção de sua prática subvencionista, o que desperta forte crítica internacional. Internamente a política de subsídios também é incisivamente contestada a partir de diversas perspectivas: ecológicas, econômicas, políticas, sociais. No entanto, a política subvencionista segue firme

e forte, ainda que com mudanças, e resistindo aos ataques internos e externos (Merino, 2010).

O programa de subsídios agrícolas dos Estados Unidos foi instaurado nos anos 1930 para lidar com a crise econômica que assolava a população que vivia da agricultura. Na verdade, o período era de crise generalizada, marcado por frequentes revoltas populares por conta da situação deletéria em que o país se encontrava. Fermentavam a conjuntura péssimas condições de trabalho, os baixos salários, o trabalho infantil e as longas jornadas. A natureza também não aliviava, pois as secas e as enchentes, as ondas de calor e as tempestades de areia agravavam o cenário. Ironicamente, como aponta Imhoff (2010), a crise no campo não vinha carestia de alimentos.

“Ironicamente, a crise agrícola dos anos 1930 foi estourada não por muito pouca comida, mas por excesso. Uma década de plantio especulativo e exagerado, combinado com avanços tecnológicos tais como os tratores e os fertilizantes de nitrogênio sintetizados a partir de gás natural, resultaram em superprodução crônica em muitas culturas (...) Enquanto os preços baixos das colheitas beneficiaram diretamente distribuidores, processadores e monopolistas que estavam crescentemente dominando o sistema alimentar, a cultura e a economia agrárias estadunidenses estavam se desfazendo (...) Então, em 1933, o preço do milho desabou para zero – conforme os elevadores de grãos simplesmente pararam de comprar o excedente de uma vez (Imhoff, 2010: 33-34).

Esse processo foi analisado sistemática e volumosamente por muitos autores (ver, por exemplo, Goldstein, 1989, Cochrane, 1993; Hurt, 1994; Gardner, 2006). Bonnen e Schweikhardt (1998) realizaram ótima sistematização da dinâmica econômica que criaria a necessidade para os subsídios, chamada de ‘*The farm problem*’⁵. Entre os fatores desta dinâmica estão o (i) alto custo fixo dos produtores agrícolas, (ii) a estrutura competitiva de mercado que empurra os preços para baixo, (iii) o alto custo de saída, que de tão elevado deixava como melhor opção a continuidade da produção.

⁵ Reproduzimos no apêndice uma lista Bonnen e Schweikhardt (1998) sobre prós e contras da subvenção agrícola. Para um debate sobre os prós e contras dos subsídios, ver Merino (2010).

A alta velocidade com a qual as inovações tecnológicas eram incorporadas aos processos de produção e transformação agrícolas acirravam as tendências apontadas acima. Em outras palavras, a adoção de novas tecnologias acelerava a capacidade produtiva numa velocidade maior do que o crescimento da demanda e, paradoxalmente, produtores que não adotassem as inovações rapidamente seriam colocados para fora do mercado porque seus custos unitários seriam mais altos do que os dos primeiros inovadores. O resultado agregado é uma tendência constante de aumento da produção e de queda de preço. Vejamos o argumento numa forma mais estendida.

Na explicação da esteira (*treadmill*) de Cochrane, a função da oferta muda mais rapidamente do que a da demanda, criando uma pressão para baixos nos preços e (devido à demanda inelástica), pressão similar sobre a renda. Sob o impacto da contínua adoção de novas tecnologias redutoras de custo, o excesso de capacidade resultante empurra a indústria progressivamente para equilíbrios mais baixos. Nenhum indivíduo pode ganhar pela redução da produção e, num mercado competitivo sem nenhuma restrição efetiva sobre o produto agregado ou sem controle efetivo sobre os preços, a pressão para baixo nos preços persiste. Como uma consequência, Cochrane argumenta, o fazendeiro individual só pode aumentar os lucros adotando novas tecnologias que reduzem o custo por unidade. Fazendeiros mais agressivos são os primeiros a adotá-las e a obter lucros. Conforme os outros emulam, a produção e a produtividade agregada crescem, os preços declinam e mesmo os fazendeiros que possuem baixos custos por unidade são finalmente empurrados para o lucro zero ou para o prejuízo. No processo, os produtores de baixo custo vagarosamente espremem os produtores de alto custo para fora ao competirem pela expansão do tamanho das fazendas, que normalmente é necessário para alcançar o custo unitário potencialmente mais baixo das mais novas tecnologias. Num mercado competitivo, com rápidos aumentos na produção e na produtividade agregadas, os preços dos produtores são empurrados para níveis mais baixos e para o lucro econômico zero. As dinâmicas desse processo, entretanto, são complexas (Bonnen e Schweikhardt, 1998: 14).

Além dessa dinâmica concorrencial que, por um lado deprime os preços e por outro gera endividamento (temas dos capítulos 3 e 4), existe um (iv) fator imobiliário.

Como boa parte da área lavrada é arrendada, uma parte significativa da renda dos produtores pode ser capturada pelo proprietário terra.

Os programas agrícolas [que incluem subsídios e controles de produção e oferta] foram instituídos para assegurar a rentabilidade do fazendeiro e assim sua sobrevivência. Entretanto, como Cochrane aponta, enquanto houver um livre-mercado para a terra, os subsídios, sejam apoios a preços ou pagamentos diretos ligados ao volume da produção, irão rapidamente elevar o preço da terra. Conforme o preço da terra aumenta, os custos de produção da fazenda aumentam, espremendo os lucros. Assim, funciona o argumento original da esteira [*treadmill*, de Cochrane]. (Bonnen e Schweikhardt, 1998: 15).⁶

Essa constatação nos sugere que a continuidade dos programas de subsídio pode encontrar explicação também em outras forças econômico-políticas que acabam se beneficiando dos subsídios: fornecedores de insumos, processadores, mercadores e a indústria alimentícia, instituições financeiras e o mercado imobiliário.

O objetivo desse capítulo é dimensionar a política de subsídios agrícolas fornecidos pelos Estados Unidos. Devido à estrutura de argumentação desta tese, que pretende ser mais holística, entendemos que não seria útil fazer uma descrição da institucionalização dos programas de subsídios, tampouco esmiuçar as modalidades de subvenções, que são variadas e modificadas ao longo do tempo⁷. Por isso, a seção seguinte

⁶ “As forças que afetam a demanda são múltiplas e seus impactos diferem para diferentes commodities e regiões do país. A rápida mudança tecnológica, dependendo de sua natureza e local de aplicação, podem aumentar ou diminuir a demanda por insumos agrícolas específicos ou mesmo para as categorias mais amplas de terra, mão de obra e capital em lugares específicos. Na produção agrícola Americana, muitas inovações mecânicas, químicas e em sementes, por exemplo, se tornaram substitutos de terra ou de mão de obra, ou de ambos, requerendo mais capital. Os efeitos agregados dessas substituições podem fazer os preços da terra e da mão de obra declinarem, mas os grandes tratores e os equipamentos de campo auto-propelidos terão um impacto diferenciado, aumento o valor das terras melhores e mais niveladas e diminuindo o valor das terras mais montanhosas e campinadas. Similarmente, alguns melhoramentos genéticos e de cruzamento de plantas podem levar vantagem em um tipo de solo ou ecossistema sobre outros. Nas áreas agrícolas próximas àquelas de desenvolvimento urbano comercial ou industrial, a rápida demanda crescente por terra e mão de obra para fins não agrícolas solaparam os efeitos da demanda do setor agrícola, causando aumentos substanciais no preço da terra e da mão de obra por décadas” (Bonnen e Schweikhardt, 1998: 15).

⁷ A título de exemplo, vejamos o que diz a *Farm Bill* de 2008, a *Food, Conservation and, Energy Act* of 2008. Esta é a legislação fundamental que trata dos programas de subsídios de 2008 a 2012. “A Lei Agrícola de 2008 em grande parte mantém a estrutura de apoio a preços e renda das commodities agrícolas da Lei Agrícola de 2002 para os produtos protegidos (ex.: grãos, oleaginosas, arroz e algodão), com certas

traz uma definição do termo ‘subsídio’. Posteriormente, buscamos dar uma dimensão quantitativa dos subsídios agrícolas nos Estados Unidos e no mundo. Acreditamos que, dessa forma, há um ponto de partida mais concreto para avaliar a questão que motiva esta tese: a resiliência dos programas de subsídios agrícolas nos EUA.

2.2) Subsídio

O subsídio é um benefício provido pelo governo a um ator privado, seja um investidor ou um consumidor. Ele pode envolver a transferência de recursos públicos àqueles atores ou, de acordo com algumas interpretações, a utilização da autoridade pública para determinar que entes particulares concedam privilégios a outros particulares (WTO, 2006).

Na sua forma mais comum o subsídio, ou subvenção, é uma transferência de recursos do Estado para os atores privados. Ele pode ocorrer na forma de um repasse monetário, como isenção fiscal ou na forma de descontos. Envolve, desse modo, o orçamento público.

O subsídio pode ser concedido tanto a investidores quanto a consumidores. Por meio da subvenção o governo intervém nas operações de mercado, buscando direcioná-las. Isso não necessariamente precisa ter objetivos econômicos. Os fins podem ser sociais, ecológicos, políticos, científicos, de segurança etc. Ao alterar as relações de custo e benefício, o governo influencia o comportamento dos atores.

modificações. Ela continua a ênfase nos pagamentos diretos, pagamentos contracíclicos e programas de *marketing assistance loans* para os anos agrícolas de 2008-2012, com ajustes nos preços de referência e *loan rates* para certas commodities. Os principais instrumentos da política para plantações básicas [*crops*] são Pagamentos Diretos (PD), Pagamentos Contracíclicos (PCC), *Average Crop Revenue Election* (ACRE), cláusulas de suporte a preços que operam através de *non-recourse marketing loans* para cereais, arroz, algodão tipo *upland*, amendoins e grãos leguminosos (pequenas e grandes lentilhas, ervilhas etc). PD são baseados em taxas pré-determinadas e produção histórica. PCC são baseados nos preços correntes e produção histórica. ACRE é baseado na média plantada e *moving-average benchmark revenues*. Açúcar é apoiado por quotas tarifárias [*tariff-rate-quota* – TRQ], juntamente com cláusulas de *nonrecourse loans* e de direitos de comercialização. Leite e laticínios são produtos apoiados por preços mínimos e por compras governamentais de manteiga, queijo cheddar e *SMP*, assim como por tarifas, quotas tarifárias [TRQ] e subsídios de exportação. Quando os preços caem abaixo dos de referência, um pagamento é feito por tonelada de leite comercializado sob um limite de produção por fazenda. Existem *marketing loans* para lã, *mohair* e mel, e medidas alfandegárias (incluindo TRQ) para carnes bovina e de ovelha. Desde a instauração da Lei Agrícola de 1985, a elegibilidade para a maioria dos programas federais de pagamentos de apoio a commodities é sujeito a condicionais” (OCDE, 2012: 222).

Os benefícios gerados pelos subsídios podem ter efeitos para além dos beneficiários imediatos, o que pode ser intencional ou não. Quando distribuído a consumidores, como no caso de isenção de impostos ou crédito mais barato, podem estimular as vendas de determinados produtos, beneficiando seus produtores e, por extensão, os fornecedores dos produtores. Se distribuído a investidores para que aumentem a produção, podem beneficiar consumidores para ampliação da oferta e redução de preços.

O subsídio governamental também pode ocorrer por meio do fornecimento de serviços e bens, seja gratuitamente, seja por um preço mais baixo. São exemplos os restaurantes populares, as universidades públicas e os remédios gratuitos. Concedidos dessa forma, o objetivo do governo é muito mais explícito e direcionado do que no caso de repasse de dinheiro, muito mais fungível.

Existem formas de subsídio que, no entanto, não necessariamente envolvem o orçamento público (WTO, 2006). Vejamos alguns exemplos. Uma forma que não envolve o desembolso imediato de recursos públicos deriva de políticas regulatórias. Ao se exigir tarifas de importação para produtos similares que são produzidos internamente, o governo direciona recursos privados para investidores dentro do país, beneficiando-os. Outra forma é quando o governo utiliza sua autoridade para direcionar operações de mercado, por exemplo, ao determinar a bancos privados que concedam tarifário diferenciado a determinados grupos sociais. Sem a intervenção do Estado, não existiria o benefício. Uma outra forma de subsídio que não necessariamente envolve receitas ou despesas públicas é quando o governo coloca o Estado como fiador de empréstimos. Mesmo que não haja desembolso de fundos públicos, o compromisso de o Estado arcar com uma possível inadimplência privada diminui os riscos dos fornecedores de crédito, tornando-o mais barato.

Pelos seus diferentes beneficiários, formas e efeitos, a definição do termo ‘subsídio’ é controversa. No sistema multilateral de comércio, uma definição só foi cristalizada com o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), concluído na Rodada Uruguai (1986-1994). Seu artigo 1 estabelece que:

Para os fins deste Acordo, considerar-se-á a ocorrência de subsídio quando:

(a) (1) haja contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior do território de um Membro (denominado a partir daqui “governo”), i.e.:

(i) quando a prática do governo implique transferência direta de fundos (por exemplo, doações, empréstimos e aportes de capital), potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações (por exemplo garantias de empréstimos);

(ii) quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (por exemplo, incentivos fiscais tais como bonificações fiscais) ¹;

(iii) quando o governo forneça bens ou serviços além daqueles destinados a infraestrutura geral ou quando adquira bens;

(iv) quando o Governo faça pagamentos a um sistema de fundos ou confie ou instrua órgão privado a realizar uma ou mais das funções descritas nos incisos (i) a (iii) acima, as quais seriam normalmente incumbência do Governo e cuja prática não difira de nenhum modo significativo da prática habitualmente seguida pelos governos;

ou

(a) (2) haja qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do GATT 1994;

e

(b) com isso se confira uma vantagem.

Atualmente, dois tipos de subsídios são proibidos por princípio segundo o ASCM, independentemente do impacto no mercado: os de substituição de importação e os de exportação. Os subsídios domésticos, por sua vez, devem ser notificados à OMC e

¹ “De acordo com as disposições do Artigo XVI do GATT 1994 (nota do Artigo XVI) e de acordo com os anexos I a III deste acordo, não serão consideradas como subsídios as isenções em favor de produtos destinados a exportação, de impostos ou taxas habitualmente aplicados sobre o produto similar quando destinado ao consumo interno, nem a remissão de tais impostos ou taxas em valor que não exceda os totais devidos ou abonados”.

qualificados como distorcivos ou não-distorcivos / de mínima distorção, de acordo com seu potencial de afetar o mercado.

O ASCM é o acordo que busca disciplinar a concessão de subsídios entre os membros da OMC e suas regras valem para o comércio agrícola, a não ser quando houver regulação explícita no Acordo sobre Agricultura (AA) (Jank, Araújo, Diaz, 2004; Cross, 2006). No jargão da OMC⁸, os distorcivos são alocados nas chamadas ‘caixa amarela’ e ‘caixa azul’. Os da caixa amarela devem ser reduzidos gradualmente, conforme os compromissos assumidos na negociação da Rodada Uruguai. A expectativa a longo-prazo é que esse tipo de subsídio seja drasticamente reduzido, ou até mesmo banido, por se entender que eles causam uma distorção desleal nas relações de mercado. Já os da caixa azul, vinculados à limitação da produção, são isentos de compromisso de redução. Os subsídios não-distorcivos são alocados na caixa verde e não precisam ser reduzidos (Jank *et al.*, 2005).

Os subsídios à exportação de produtos agrícolas são permitidos, segundo o AA, desde que tenham sido notificados à OMC, no surgimento da Organização, e devem ser gradualmente reduzidos, conforme compromissos assumidos na Rodada Uruguai. Vinte e cinco países fizeram tal notificação, incluindo os Estados Unidos⁹. Os subsídios à exportação agrícola que não foram notificados são proibidos, o que significa que benefícios desse tipo não devem ser criados.

Seja pela utilização do orçamento público, seja pelo emprego da autoridade pública, o subsídio é uma forma de se conceder privilégios a partir de instrumentos estatais. Grupos específicos são beneficiados a partir de recursos públicos. Ao mesmo tempo, o subsídio é uma forma de interferir nas relações de mercado. Por esses dois motivos, há grande disputa política sobre a pertinência dessa prática em termos de eficiência e de

⁸ WTO. *Agriculture negotiations: background fact sheet. Domestic support in agriculture*. Disponível em http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm. Acesso em 25/12/2013.

⁹ Os países são listados a seguir. Em parênteses a quantidade de produtos notificados. Austrália (5), Brasil (16), Bulgária (44), Canadá (11), Colômbia (18), Chipre (9), República Tcheca (16), União Europeia (20), Hungria (16), Islândia (2), Indonésia (1), Israel (6), México (5), Nova Zelândia (1), Noruega (1), Panamá (1), Polônia (17), Romênia (3), Eslováquia (17), África do Sul (62), Suíça-Liechtenstein (5), Turquia (44), Estados Unidos (13), Uruguai (3), Venezuela (72). Ver WTO. *Agriculture negotiations: background fact sheet. Export subsidies and competition*. Disponível em http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgnd08_export_e.htm. Acesso em 25/12/2013.

justiça. No plano externo, existem limites e direções estabelecidos no direito internacional à prática dos subsídios agrícolas que, como se sabe, não são respeitados pelos Estados Unidos e outros países desenvolvidos, o que é evidenciado em contenciosos na OMC e nas negociações da Rodada Doha.

Para entendermos o motivo de tanto atrito em torno dos subsídios agrícolas, é válido ter uma imagem do seu tamanho.

2.3) Os subsídios agrícolas dos EUA em números

Os subsídios agrícolas podem ser concedidos pelos países sob diversas formas e modalidades. Isso faz com que a mensuração e a comparação das políticas de subsídio seja tarefa complexa. Conforme a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),

A assistência pode ser fornecida por meio do suporte a preços de mercado, ou dando subsídios para reduzir o custo dos insumos; o apoio pode ter a forma de um pagamento por hectare, por animal, ou como complemento à renda dos produtores agrícolas. O apoio pode ainda ser dado sob a condição de que os fazendeiros estejam de fato engajados na produção, ou sem essa condição. Essas distinções são importantes, pois o apoio dado dessas diversas maneiras tem impactos diferentes na produção, comércio e renda agrícolas. Também porque algumas formas de apoio são mais passíveis de serem direcionadas para objetivos e beneficiários específicos. Por exemplo, para alcançar certos objetivos ambientais, que são tipicamente localizados, é mais factível visar beneficiários por meio de parâmetros que são mais específicos às fazendas ou à região, como a área lavrada, os animais mantidos ou a renda agrícola. Em contraste ao apoio de preços geral, essas formas permitem visar o objetivo específico diretamente e elaborar a quantidade de recursos para o problema em tela. O PSE contém informação sobre essas diferentes formas de apoio, não apenas mostrando o total das transferências, mas também classificando-as de acordo com como são fornecidas (OCDE, 2012: 40).

O índice *Producer Support Estimate*¹⁰ (PSE), utilizado pela OCDE, é uma das formas mais consagradas de se medir as políticas de subsídio. Em 2011 os produtores agrícolas da OCDE (OCDE, 2012) receberam a menor quantidade de subsídios desde que a organização passou a medir tais recursos por meio do PSE, em meados dos anos 1980: USD 252 bilhões. Isso é mais do que o PNB alcançado naquele mesmo ano por países como Chile (USD 248,5 bilhões), Nigéria (USD 243,9 bilhões), Israel (USD 242,9 bilhões) e Cingapura (USD 239,7 bilhões)¹¹. As subvenções agrícolas pagas pelos membros da OCDE em 2011 equivaleram a 19% do produto agrícola bruto dos países-membros, e chegou a atingir 37% em 1987. A redução, contudo, não parece ser fruto de mudanças nas políticas agrícolas, mas sim um reflexo dos altos preços das commodities nos últimos anos, que diminuem os valores pagos de forma contracíclica (OECD, 2012).

Em termos percentuais, no que toca ao montante de subsídios frente ao total da produção agrícola, os Estados Unidos não estão entre os maiores subsidiadores se comparados com outros países desenvolvidos, como demonstra o gráfico 2-1 abaixo. Contudo, duas coisas precisa ser consideradas. O volume da produção americana é gigantesco, tendo inclusive a capacidade de afetar o mercado mundial em algumas commodities. Além disso, a maior parte dos subsídios é direcionada a umas poucas commodities de grande circulação internacional.

Atualmente as principais commodities subvencionadas, de acordo com as contas do Environmental Working Group, são trigo, algodão, soja e, sobretudo, milho, como se vê na tabela 2-1.

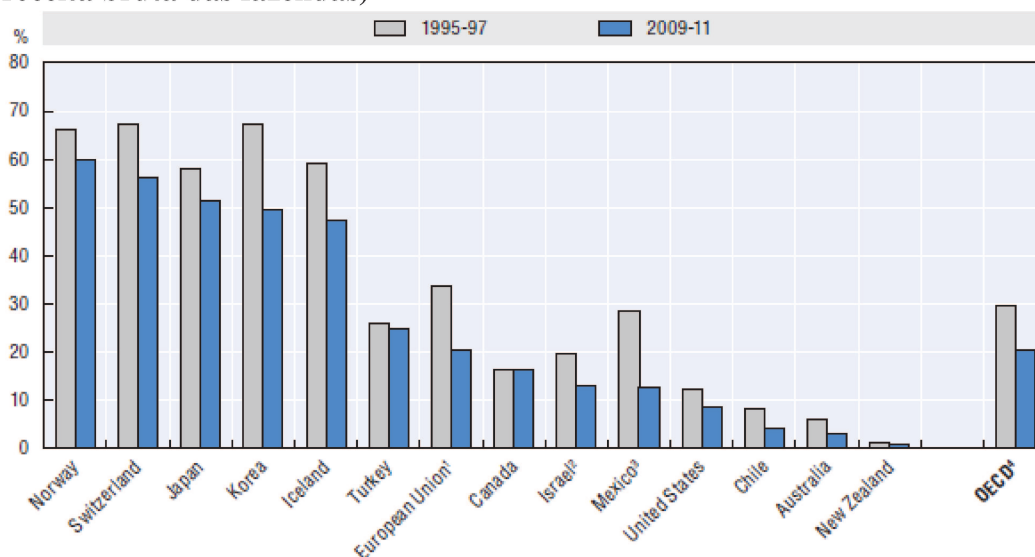
Pelo volume da sua produção e da quantidade absoluta de subsídios que fornecem aos seus produtores, Estados Unidos e União Europeia são os principais alvos das críticas internacionais. As duas potências econômicas, no entanto, possuem um traço bastante distinto: enquanto os americanos se concentram mais no subsídio doméstico, os europeus recorrem tanto aos domésticos quanto aos de exportação (CBO, 2005). O gráfico

¹⁰ “*Producer Support Estimate (PSE)*: “o valor monetário anual das transferências brutas de consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, medidas até o nível das porteiras das fazendas, abrangendo desde medidas de suporte à agricultura, independentemente de sua natureza, objetivos ou impactos na produção ou renda agrícolas” (OECD, 2012: 58).

¹¹ Banco Mundial. *GDP Ranking*. Disponível em <http://databank.worldbank.org/databank/download/GDP.pdf>. Acesso em 03/01/2013.

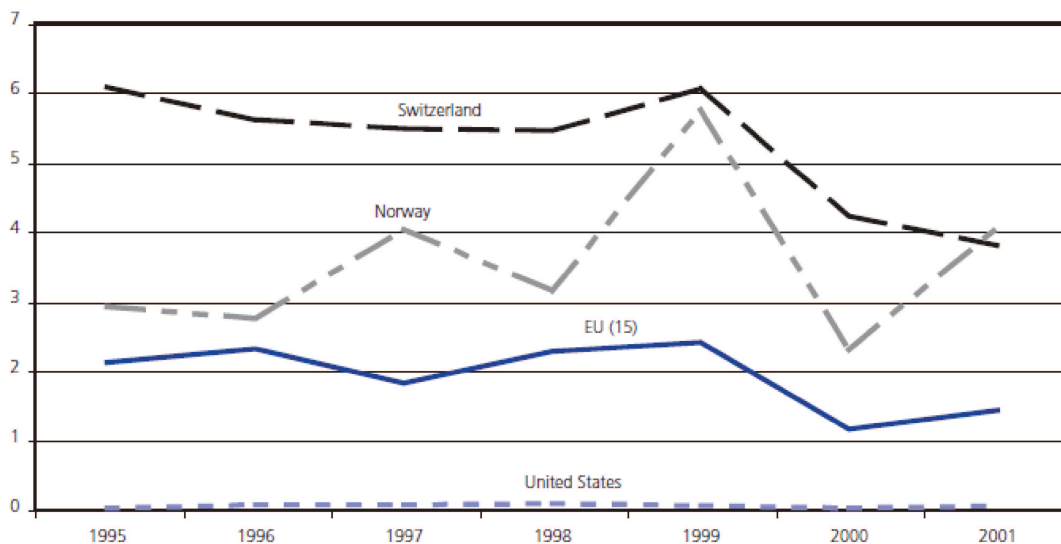
2-2 ilustra a distinção no que toca aos subsídios de exportação. Cabe destacar que as subvenções americanas à exportação são majoritariamente dedicadas a laticínios (OCDE, 2012).

Gráfico 2-1: *Producer Support Estimate* por país, 1995-97 e 2009-11 (percentual da receita bruta das fazendas)



Fonte: OECD (2012)

Gráfico 2-2: Subsídios à exportação como um percentual do valor total da produção agrícola (1995-2001)



Fonte: OECD (2012)

Tabela 2-1: Ranking dos Programas de Subsídios Agrícolas dos EUA (1995-2012)

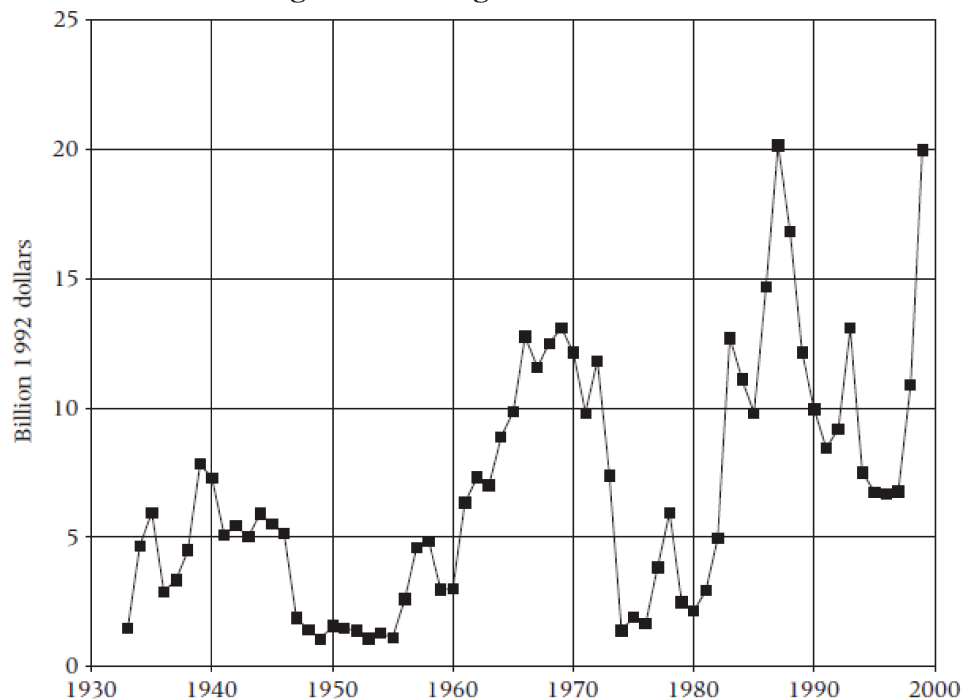
	Tipo de subsídio	Número de beneficiários	Total de subsídios (USD)
1	Subsídios ao milho	1.641.615	\$84.427.099.356
2	Subsídios ao trigo	1.375.760	\$35.505.320.839
3	Subsídios ao algodão	264.952	\$32.872.036.249
4	Programas de Conservação	924.513	\$31.516.796.340
5	Subsídios à soja	1.044.937	\$27.829.683.988
6	Pagamentos relativos a desastres	1.384.956	\$22.470.994.936
7	Subsídios ao arroz	70.033	\$13.341.211.596
8	Subsídios ao sorgo	615.810	\$6.564.314.365
9	Subsídios aos laticínios	161.463	\$5.334.467.679
10	Programa de incentivo ao meio ambiente	278.322	\$4.236.372.426
11	Subsídios à pecuária	815.282	\$4.059.323.611
12	Subsídios ao amendoim	91.571	\$3.620.895.155
13	Subsídios à cevada	353.028	\$2.702.684.742
14	Subsídios ao tabaco	399.698	\$1.518.567.410
15	Subsídios ao girassol	61.701	\$1.007.819.351
16	Programa de Reserva de Pântanos	6.579	\$532.964.462
17	Subsídios à canola	20.468	\$471.196.412
18	Subsídios à aveia	640.182	\$278.391.644
19	Subsídios à maçãs	8.586	\$261.540.987
20	Subsídios à beterraba	9.071	\$242.064.005

Fonte: Base de dados do Environment Working Group. Disponível em <http://farm.ewg.org/region.php>. Acesso em 23/12/2013

No que toca aos Estados Unidos, estimativas do Environmental Working Group apontam que, de 1995 a 2012, pelo menos USD 292 bilhões foram pagos pelo governo em subsídios agrícolas (Antle e Houston, 2013). Desse montante, USD 177,6 bilhões foram gastos em subsídios à produção de commodities, USD 53,6 bilhões em subsídios ao seguro

de plantações, USD 38,9 bilhões em programas de conservação ambiental, USD 22,5 bilhões em subsídios relacionados a desastres¹². A distribuição dos subsídios é bastante desequilibrada e deve ser destacada: **Aproximadamente 60% das fazendas americanas não recebem subsídios e 10% das fazendas que recebem subvenções ficam com 75% do total desembolsado pelo governo.** É preciso destacar que isso se refere a pagamentos, e não mensura outros tipos de subsídios como garantias de crédito, juros diferenciados e melhoramentos advindos de desenvolvimento público de ciência e tecnologia. Gardner (2006), também coletando informações sobre pagamentos governamentais, busca demonstrar a evolução das subvenções agrícolas gerais pagas pelos Estados Unidos aos seus produtores ao longo do tempo (gráfico 2-3). Sua oscilação está diretamente relacionada ao preço das commodities.

Gráfico 2-3: Pagamentos governamentais a fazendeiros, 1930-2000



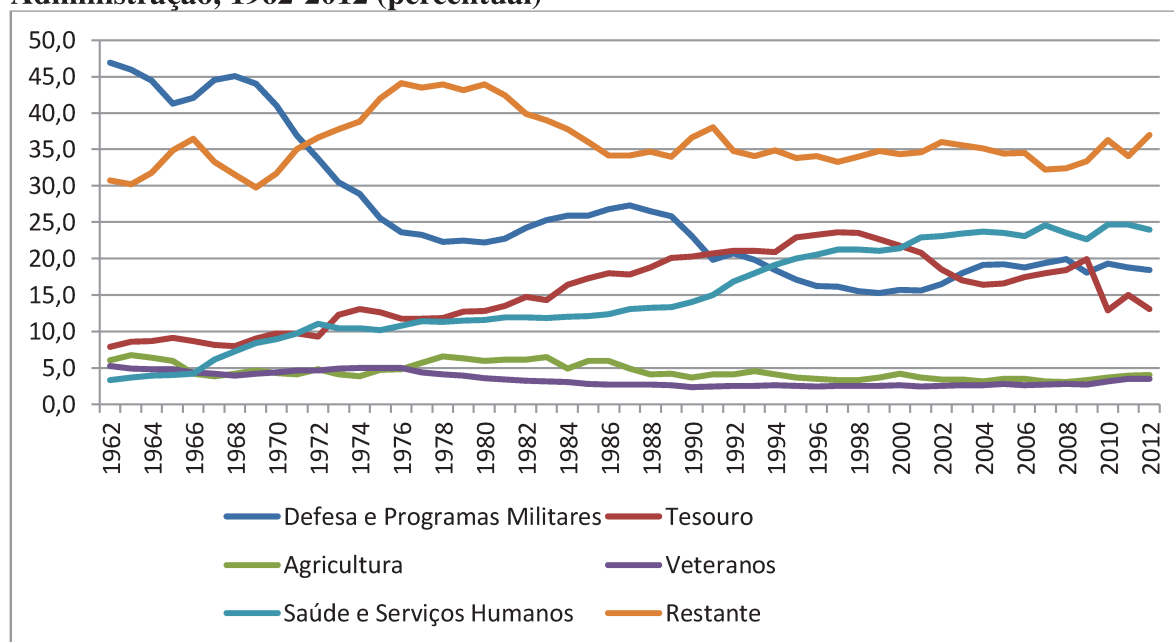
Fonte: Gardner (2006)

¹² Base de dados do Environmental Working Group. Disponível em <http://farm.ewg.org/region.php?fips=00000>. Acesso em 23/12/2013

Por fim, é interessante avaliar a parcela dos subsídios no orçamento federal. Para tanto, utilizaremos como estimativa o orçamento do USDA. Cabe destacar que os dados abaixo trazem o dispêndio total dos Departamentos, o que significa que o programa de subsídios é apenas uma parcela daquilo que é atribuído ao USDA.

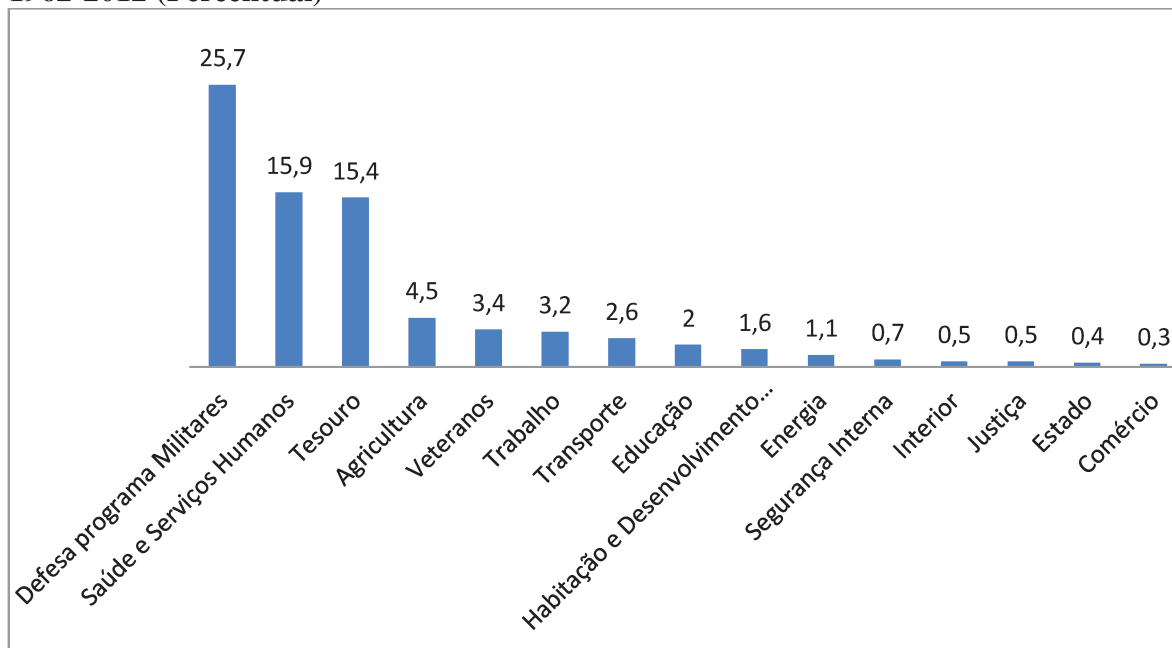
A distribuição de despesas entre os Departamentos da Administração demonstra que, de fato, os desembolsos do USDA, que é responsável pelo pagamento dos subsídios, é pequeno, como aponta o gráfico 2-3. De 1962 a 2012, as despesas do USDA nunca ultrapassaram 7% dos gastos federais e foram, na média do período, 4,5% do total. Esse montante, no entanto, coloca o USDA na 4ª posição entre os Departamentos, conforme gráfico 2-5.

Gráfico 2-4: Despesas federais dos Estados Unidos e Departamentos da Administração, 1962-2012 (percentual)



Fonte: Elaboração própria a partir de Office of Management and Budget “Historical tabels”. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>. Acesso em 30/12/2013.

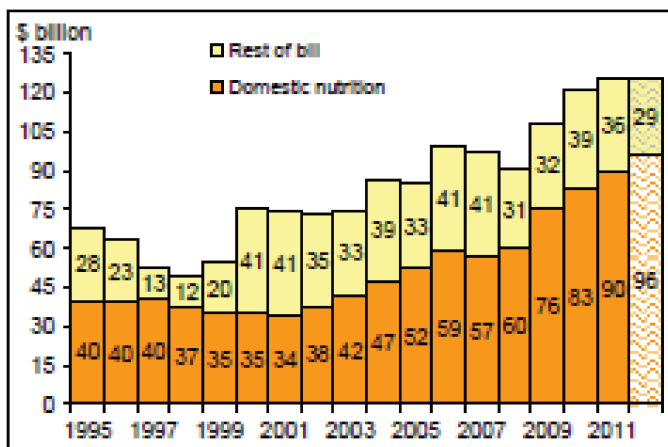
Gráfico 2-5: Ranking dos Departamentos da Administração por média de dispêndio, 1962-2012 (Percentual)



Fonte: Elaboração própria a partir de Office of Management and Budget “Historical tables”. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>. Acesso em 30/12/2013.

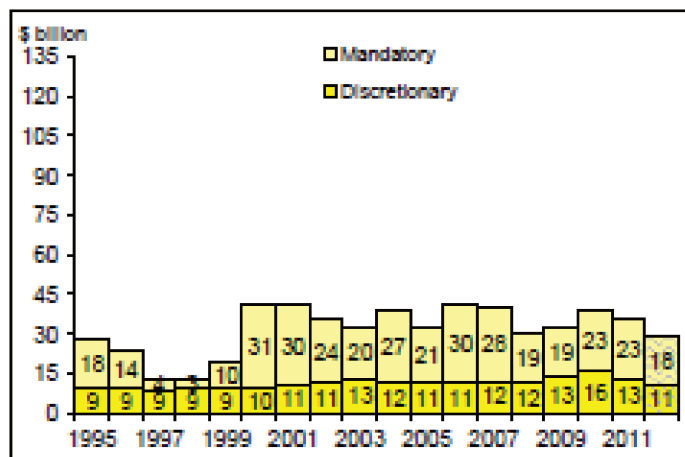
No orçamento do USDA os subsídios agrícolas são em muito superados pelos programas de assistência alimentar e nutrição, como ilustrado a seguir. No gráfico 2-6, a área laranja representa o orçamento dedicado às ações de assistência alimentar e nutrição, enquanto a área amarela denota o restante das atividades. O gráfico 2-7 expõe os gastos do restante das atividades do gráfico anterior e os divide entre despesas mandatórias e discricionárias. As mandatórias são aquelas obrigadas por legislação, sendo a *Farm Bill* a principal lei. Os gastos discricionários são aqueles que o Departamento executa por iniciativa própria. São nos gastos mandatórios que estão os principais subsídios agrícolas, como o ‘programa de commodities’, os de seguros, os de conversação e os comerciais.

Gráfico 2-6: Recursos agrícolas: nutrição doméstica e restante



Fonte: Monke (2011).

Gráfico 2-7: Programas não nutricionais: recursos mandatórios e discricionários



Fonte: Monke (2011).

2.4) Considerações Finais

Como tantos outros, o experiente professor Luther Tweeten (2002:28) conclui que, economicamente, os programas de subsídio não servem aos seus ditos objetivos:

Os programas de commodity perderam sua justificativa econômica. Eles não são economicamente justos nem eficientes. A agricultura americana não é um caso de bem-estar social! Os problemas agrícolas de perdas de fazendas familiares, fluxo

de caixa, instabilidade, pobreza e de meio ambiente são reais, mas os programas de commodities atuais não lidam com esses problemas de custo-eficiência.

E, diante desta constatação, a pergunta de Tweeten (2002:1) reforça o coro das questões que motivam esta tese. “Como é que os relativamente poucos produtores agrícolas que recebem a maior parte dos benefícios dos programas agrícolas (**0,2% da população da nação em 1999**) conseguem extrair bilhões de dólares anualmente de contribuintes e eleitores?” (grifo nosso).

Se economicamente os subsídios são ineficientes, o eminente especialista defende que a resposta só pode ser política e sugere uma explicação sustentada em dois eixos, ambos ancorados no pluralismo. O primeiro, na linha de Arnold (1990), é que a falta de atenção do grande eleitorado ao tema fortalece a posição relativa das fazendas nas discussões políticas. Isto é, educar o público seria a forma de derrotar legislativamente os programas de commodities. O segundo é que a disputa entre Democratas e Republicanos pelo apoio político das fazendas as colocam numa situação em que ambos partidos possuem incentivos para oferecer os subsídios mais gordos, algo que podem prometer com boa margem de segurança devido ao baixo valor dos programas no conjunto do orçamento federal.

Embora essa explicação faça sentido, nossos estudos sugerem que há mais do que a capacidade de grupos de interesse de produtores agrícolas influenciarem os rumos das eleições por meio de votos e doações para campanha. Como discutiremos nos capítulos 3 e 4, diversos atores não-agrícolas são diretamente interessados nos programas de subsídios, aumentando muito o conjunto de interesses vinculados, ainda que indiretamente, às políticas subvencionistas. Ademais, o Estado também pode ser considerado um ator político e não simplesmente uma arena de disputa política.

Capítulo 3

Os Complexos Agroindustriais

3.1) Introdução

A hipótese de que a política agrícola é protecionista porque é capturada por grupos de interesse normalmente se concentra nas relações entre os produtores agrícolas, burocratas e políticos. Ela desconsidera um fato muito importante, para o qual gostaríamos de chamar a atenção nesta tese: a produção agrícola, onde é avançada, é apenas uma parte pequena do conjunto de interesses econômicos que gravitam em torno dela. Ainda que o número de trabalhadores agrícolas seja baixo, e que a contribuição do produto das fazendas seja bastante pequeno no PIB dos Estados Unidos, é a produção das fazendas que dá vida a uma gama enorme de investimentos fora das fazendas. Desconsiderar isso pode implicar numa análise míope da resiliência do protecionismo agrícola nos Estados Unidos.

Consideramos que a política agrícola dos Estados Unidos pode ser pensada com outro pano de fundo. O que propomos é uma perspectiva em que a agricultura protegida e economicamente ineficiente é uma peça muito importante para a dinamização de setores umbilicalmente ligados à avançada agricultura estadunidense – maquinário, químicos, fármacos, biotecnologia, processamento e engenharia de alimentos, serviços financeiros, imobiliários, pesquisas científicas, entre outros – e com maior capacidade de gerar, emprego, tecnologia, renda e impostos. Os objetivos para a manutenção da política agrícola protecionista calcada em subsídios dos EUA passariam pela meta de sustentar setores industriais, financeiros, imobiliários e de tecnologia.

Alguns dados ilustram o ponto. A participação da agricultura representa menos de 1% do PNB dos EUA, mas a do setor de alimentos e fibras representa muito mais do que isso, de acordo com estimativa do USDA, conforme a tabela 3-1 abaixo. No ano 2000, o sistema de alimentos e fibras representou quase 13% do PNB americano. É preciso destacar ainda que na conta abaixo não entram os valores adicionados à economia por meio dos negócios bancários e imobiliários. A tabela abaixo se refere ao conjunto nacional e não seleciona as commodities subsidiadas, mas, ela serve de exemplo para demonstrar que os

complexos agroindustriais movimentam muitas vezes mais dinheiro do que aquele registrado pela atividade exclusiva das fazendas.

Tabela 3-1: Valor agregado pelo sistema de alimentos e fibras (2000)

	Valor adicionado ao PNB (USD Bilhões)	Percentual do PNB
Produção agrícola	82	0,8
Indústria de insumos	426	4,3
Manufatura		
Processamento de alimentos	162.2	1,7
Não-alimentares	54.3	0,5
Distribuição		
Transporte	42.9	0,4
Atacado e varejo	337.7	3,4
Refeições	156.4	1,6
Manufatura e distribuição de alimentos e fibras	757	7,7
Total do sistema de alimentos e fibras	1.264,50	12,8

Fonte: Martinez (2002)

Esses objetivos não podem ser considerados como dados ou imanes do Estado. São resultado de opções políticas realizadas dentro de estruturas que não são imutáveis, tampouco totalmente determinantes, mas que limitam alternativas (Lindblom, 1979; Offe e Ronge, 1984). Por isso, entendemos que o protecionismo agrícola na forma de subsídios visa a viabilizar o funcionamento dos CAI, entendidos como uma alternativa entre outras para garantir o abastecimento da nação e para dinamizar outros setores da economia. No que toca a este último ponto, pelo que pudemos notar, as commodities agrícolas são o eixo central de conjuntos que possuem três dimensões interdependentes: produtiva; financeira; científico-tecnológica. Essas três dimensões, *a priori* não-agrícolas, são vinculadas ao desempenho econômico das fazendas e deveriam ser considerados em qualquer esforço voltado à análise do protecionismo agrícola americano, sobretudo no caso dos subsídios.

3.2) A produção agrícola avançada

Pode-se dizer que até o século XX as fazendas eram unidades produtivas praticamente autossuficientes¹³. Dentro de suas cercas produzia-se praticamente tudo o que era necessário para o cultivo de plantas e a criação de animais. Embora esse tipo de agricultura persista em alguns países, nos Estados Unidos é um modelo que vem deixando de existir já nas primeiras décadas do século passado: as fazendas mais produtivas tornam-se cada vez mais dependentes de insumos industrializados, serviços especializados e de processadores e distribuidores para seus produtos (Soth, 1968; Cochrane, 1993; Hurt, 1994; Sheingate, 2001; Fitzgerald, 2003; Gardner, 2006; Conkin, 2009). Outros países desenvolvidos aderiram firmemente a esse modelo a partir dos anos 1950, seguidos por países em desenvolvimento, como o Brasil, que passou a estimular essa forma de produção numa escala maior entre os anos 1960 e 1970 (Burbach e Flynn, 1980; Kageyama et al, 1990; Delgado, 1985; Müller, 1989; Graziano da Silva, 1996; Le Heron, 1993; Coleman, Grant e Josling, 2004; Veiga, 2007).

Em meados do século XX já não era mais possível pensar a atividade agrícola de ponta dissociada da diversificada gama de insumos que devem ser comprados no mercado, por um lado, e por outro, sem a infinidade de produtos manufaturados que tomam forma a partir do momento em que a produção agrícola deixa as fazendas, sem falar nas gigantescas e complexas redes de distribuição nacionais e transnacionais. A produção nas fazendas é apoiada numa série de serviços agronômicos, veterinários, nutricionais, financeiros, bancários, de informática, comunicação, marketing, transporte, distribuição, entre outros. Todas essas transações ocorrem em meio a ambientes institucionais formados por leis, regulamentações, programas e agências estatais. Esse conjunto de atores, atividades e instituições compõem os chamados complexos agroindustriais. Tais complexos

¹³ É preciso frisar que, embora os estudos das relações agroindustriais sejam relativamente recentes, o processo de destruição dos complexos rurais, da maior autonomia das fazendas começou há muito mais tempo. Recorrendo às fazendas europeias mistas do início do século XIX, Goodman, Sorj e Wilkinson (1990) afirmam que estas eram como um circuito-fechado, em que a rotatividade de culturas, aliada a crescente criação de animais, aumentava a produtividade vegetal e animal, resultando num modelo autossuficiente. Entretanto, esse modelo equilibrado foi se tornando obsoleto frente a “unificação mundial dos mercados de grãos e a competição imposta pelos produtores de monoculturas do Novo Mundo, enquanto o ‘circuito fechado’ da produção desintegrou-se gradativamente após 1815 à medida em que crescia a demanda de dois insumos produzidos externamente à unidade agrícola: forragem animal processada industrialmente e fertilizantes” (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990: 21).

se distinguem dos complexos rurais, que eram sistemas econômicos encerrados no campo, onde cada fazenda era uma unidade com grande autonomia econômica frente à economia das sociedades industrializadas. A transição de um complexo para o outro é, em si, fenômeno único e muito recente na história da humanidade, trazendo consigo impactos nas relações econômicas, ecológicas, sociais e políticas.

As avaliações sobre a crescente interdependência entre a agricultura, os setores industriais de insumos e de processamento, e o setor de distribuição, formando um sistema integrado, cresceram de forma significativa no início dos anos 1950 em duas frentes principais: nos Estados Unidos e na França (Belik, 1992; Graziano da Silva, 1994; Zylbersztajn, 2000). Na primeira, os trabalhos seminais são atribuídos a Goldberg e Davis, em Harvard, financiados por indústrias de insumos e de processamento, e desenvolvem a noção de *agribusiness*. A partir dela diversas teorizações e concepções metodológicas foram desenvolvidas para se avaliar e aprimorar as cadeias produtivas do agronegócio (como a *Commodity Systems Approach*), buscando aumentar sua eficiência ou, talvez mais adequado, sua competitividade. Isso porque os trabalhos realizados em torno dessa agenda de pesquisa têm como principal foco a lucratividade das empresas. Na segunda frente, Malassis e Morvan, em Montpellier, capitanearam estudos similares sobre as chamadas *filières* agroalimentares. Porém, diferentemente dos americanos, as análises eram mais voltadas para o campo de políticas públicas e industriais e buscavam entender como se formavam os fluxos dentro das cadeias em decorrência de configurações institucionais e de poder dos seus integrantes. Como sintetiza Zylbersztajn (2000: 10),

O enfoque das cadeias (*filières*) analisa a dependência dentro do sistema como um resultado da estrutura de mercado ou de forças externas, tais como: ações governamentais ou de ações estratégicas das corporações associadas ao domínio de um nó estratégico da cadeia. Ambos os enfoques tratam de estratégia (*filières* e *Commodity Approach* de Harvard), sendo que a literatura de cadeias é mais voltada para ações governamentais e no enfoque de Harvard predominantemente, mas não exclusivamente, focalizado nas estratégias das corporações.

É possível que as distintas perspectivas tenham sido concebidas em resposta ao contexto agropecuário das duas nações. O agronegócio norte-americano vivia um período de grande prosperidade calcada nas políticas governamentais, no crescimento econômico interno e na forte demanda externa causada pela II Guerra Mundial e pela Guerra da Coreia. Na Europa o crescimento daquele setor era impulsionado pela reconstrução dos países e pela decisão de governos europeus de garantir o abastecimento nacional por meio da produção doméstica de fibras e, principalmente, de alimentos, visando superar os graves traumas causados pela carestia dos tempos de guerra.

A partir desses estudos, que certamente não foram os primeiros sobre o tema, a análise dos sistemas agroindustriais se diversificou bastante, mas um elemento central permaneceu o mesmo: a produção agrícola avançada traz consigo a interdependência com os setores industrial, comercial, de serviços, de tecnologia e de distribuição; e essas relações necessitam de coordenação para que sejam mais eficientes ou mesmo minimamente viáveis. Conforme Le Heron (1993: 48),

se a agricultura está perdendo a sua distinção como um setor, então uma conceitualização que destaque a economia política da reestruturação das diferentes sequências da produção agro-commoditizada é crucial para o entendimento das emergentes bases técnico-econômicas da acumulação e da divisão do trabalho numa escala mundial.

No Brasil, a partir dos anos 1970, autores como Alberto Passos Guimarães, José Graziano da Silva, Ângela Kageyama, Walter Belik, Guilherme da Costa Delgado e Geraldo Müller deram contribuições relevantes para a análise dos avançados sistemas agroindustriais por meio do conceito de Complexo Agroindustrial (CAI), empregado como forma de se entender a rápida modernização do campo brasileiro¹⁴. O conceito, que está fundamentado no campo da economia política Crítica, difere das noções de agronegócio e de cadeia produtiva agroindustrial, por ter função explicativa e não simplesmente descritiva

¹⁴ A ideia de complexos agroindustriais é discutida internacionalmente há muito tempo. Ver, por exemplo, bibliografia revista por Friedmann (1993) e McMichael (2009) para referências de autores estrangeiros. A obra de Kautsky, *A questão agrária*, publicada em 1899, é tida como uma das primeiras referências no campo do marxismo.

(Delgado, 2012). Isto é, além de analisar a formação e o desempenho da atividade agroindustrial, ele se ocupa das suas fontes e implicações políticas.

3.3) O conceito de Complexo Agroindustrial

O objetivo dessa seção é expor o conceito de CAI e justificar sua utilização como unidade de análise para a política agrícola. O conceito é sustentado, basicamente, em três pilares: 1) interdependência econômica e técnica entre agropecuária, indústria, serviços, finanças, distribuição e ciência & tecnologia; 2) o ambiente institucional no qual ocorre essa relação; 3) a necessidade consciente de coordenação entre os principais atores, inclusive o Estado.

Um Complexo Agroindustrial pode ser entendido como

um conjunto formado pela sucessão de atividades vinculadas à produção e transformação de produtos agropecuários e florestais. Atividades tais como: a geração destes produtos, seu beneficiamento/transformação e a produção de bens de capital e de insumos industriais para as atividades agrícolas; ainda: a coleta, a armazenagem, o transporte, a distribuição dos produtos industriais e agrícolas; e ainda mais: o financiamento, a pesquisa e a tecnologia, e a assistência técnica (Müller, 1989: 45).

Essa definição poderia ser aplicada a outros ramos econômicos não fossem duas especificidades: o vínculo à terra e a dependência de processos naturais. Isto é, dependência decorrente da incapacidade do homem de reproduzir artificialmente processos realizados pela natureza – pontos que abordaremos mais adiante.

Segundo Müller (1989: 62), “o CAI é uma unidade de análise na qual a agricultura se vincula com a indústria de dupla maneira: com a indústria de máquinas e insumos que tem na agricultura seu mercado e com a indústria processadora/beneficiadora de matérias-primas agrícolas”. Reconhecer essa relação de interdependência é fundamental para a constituição da unidade de análise, tanto porque ela dissipa a ilusão de que existe um ‘setor agrícola’ onde a produção é avançada, quanto porque ela incorpora na análise política

relações econômicas, sociais e industriais, eliminando a visão de que se trata de um problema exclusivamente do campo.

Não se deve confundir o conceito de Complexo Agroindustrial com modernização ou industrialização da agricultura, termos bastante empregados pela literatura (Kageyama et al, 1990). Em linhas gerais, modernização quer dizer o aprimoramento de métodos e equipamentos de produção, enquanto industrialização corresponde à utilização de suprimentos industrializados para a produção agrícola (o que tem a ver com o processo apropriação, abordado adiante). Mais especificamente, a industrialização é “o momento da modernização a partir do qual a indústria passa a comandar a direção, as formas e o ritmo da mudança na base técnica agrícola” (Graziano da Silva e Kageyama, 1996: 32). Em suma, de um sistema com elevado grau de autonomia em relação à economia capitalista, as fazendas passaram a ser mais uma engrenagem das sociedades industriais. O conceito de CAI cumpre o objetivo de caracterizar essa condição, destacando sempre a especificidade da vinculação à terra e aos processos naturais (Graziano da Silva e Kageyama, 1996).

Dentro de um campo de estudo tão rico como é o das relações agroindustriais, o conceito de CAI evidentemente recebe críticas. Talvez a principal delas seja a sua limitação como unidade de análise devido à dificuldade de se delimitar e mensurar rigorosamente as fronteiras e o tamanho de cada complexo. Isso porque cada CAI giraria em torno de um produto agropecuário e porque várias empresas podem trabalhar em vários produtos. Tal crítica não deixa de ser correta, pois os CAI são entendidos como redes amplas, que se distanciam dos mapeamentos (não menos valiosos para determinados tipos de análise) de matrizes *input-output* e da medição dos valores transacionados entre os segmentos de uma cadeia. Nesses casos, normalmente ficam de fora da contabilidade a prestação de serviços mais indiretos, assim como a movimentação econômica que as empresas realizam para finalmente venderem seus produtos, como o pagamento de funcionários, impostos e o consumo de energia. Embora essa seja uma característica importante do conceito – buscar entender as amplas relações econômicas que se encontram em torno de um produto agrícola – ela diminui a sua precisão. Se a produção de estatísticas para o agronegócio já é difícil, inclusive por que os órgãos estatísticos ainda mantém uma míope divisão entre os setores

Agrícola, Industrial e Serviços, traçar uma identidade quantitativamente precisa de um CAI é algo bastante difícil.

Reconhecida essa limitação, no entanto, o CAI tem sua validade ancorada na noção de que os atores envolvidos em um mesmo complexo produtivo têm consciência de nele estarem presentes e de que buscam (através de negociação, pressão, coerção, cooperação, disputa etc) concertar interesses e dar direção ao conjunto, particularmente no que toca à construção de políticas públicas (Belik, 1992). Adicionalmente, o conceito enfatiza a dimensão histórica desses arranjos, o que é da maior relevância para o analista político, pois as formações e modificações dos referidos arranjos são tratados como objeto de disputa entre diversos atores, o que significa dizer que aqueles arranjos não são inevitáveis, dados, e sim construídos, ainda que limitados por fatores estruturais (geopolíticos, ideológicos, tecnológicos, entre outros), incluindo os do sistema capitalista (Linblom, 1982; Offe e Ronge, 1984).

De fato, a dimensão quantitativa é demasiadamente importante para se avaliar a posição de um CAI de um ponto de vista econômico e não deve ser ignorada. Porém, não se pode esquecer que determinadas políticas públicas e arranjos empresariais encontram explicação em motivos que não podem ser expressos adequadamente em termos econômicos. Muitas vezes a dimensão econômica pode até mesmo turvar uma análise mais apurada.

Se a forte interdependência entre atividades industriais, comerciais, financeiras e científico-tecnológicas em torno de um produto agropecuário é um pilar do conceito de CAI, outro é a constatação de que eles possuem algum tipo de coordenação. De fato, a percepção de que os sistemas agroindustriais necessitam de algum tipo de coordenação mais ativa – dada a incapacidade de o sistema de preços gerar equilíbrio e estabilidade politicamente aceitáveis – vai se consolidando a partir das primeiras décadas do século XX (Zylbersztajn: 2000). Para evitar flutuações extremas causadas por graves crises, mecanismos de coordenação começaram a ser vistos como uma necessidade na área agrícola. Obviamente a questão da coordenação econômica não é uma peculiaridade da agroindústria e é possível constatar diversas experiências de coordenação em vários países (Hollingsworth, Schmitter e Streeck, 1994). Reconhecido esse fato, a questão da

coordenação é um dos temas mais relevantes no campo das relações agroindustriais, principalmente em decorrência das volatilidades que são peculiares à agropecuária, como quebras de safras, epidemias, instabilidade nos preços, sem mencionar os graves impactos sociais que podem delas derivar. A formação de cooperativas é uma alternativa praticada há muito tempo. Nas últimas décadas, dois tipos de coordenação têm sido bastante utilizados em vários países, uma mais abrangente e outra mais específica. A primeira é a integração vertical, por meio da qual diversos segmentos do processo produtivo são controlados por uma mesma empresa. A segunda são os contratos de compra antecipada que vinculam os produtores de matéria-prima nas fazendas e os processadores de alimentos e fibras (Coleman, Grant e Josling, 2004; Starmer e Wise, 2007). Todavia, a regulação estatal é o principal tipo de coordenação e o que possui efeitos mais difundidos.

Os adeptos da noção do conceito de CAI atribuem grande importância à regulação governamental, tanto no seu aspecto institucional (segundo pilar do conceito), quanto no das relações políticas que ensejam (terceiro pilar). Segundo Graziano da Silva (1994: 227), a desarticulação dos complexos rurais pela introdução dos agroindustriais obrigaria uma

Participação cada vez maior do Estado no sentido de formular *políticas específicas* para a regulação de cada CAI. Intervenção esta que responde a um duplo objetivo: primeiro, estabelecer outro sistema de regulação no qual o Estado passa a definir os principais parâmetros para a rentabilidade dos capitais empregados nos diferentes segmentos; e, segundo, atuar como árbitro das contradições que se internalizam nestes *complexos*, como, por exemplo, a fixação dos limites de competição oligopólica, o estabelecimento de quotas (especialmente no caso das importações) etc.

Entre os motivos para a intervenção do Estado está o próprio interesse estatal em fazer com que o modelo produtivo funcione numa determinada direção (Carnoy, 1988).

Pelo que pudemos estudar, o surgimento e a manutenção dos Complexos Agroindustriais normalmente ocorrem com o apoio regulador, para não dizer indutor, do Estado. Goodman, Sorj e Wilkinson (1990: 144-145) afirmam que:

Inicialmente, o objetivo central da intervenção financeira do governo na agricultura foi o de promover a apropriação através do fornecimento de crédito. Desde a I Guerra Mundial e os anos de depressão entreguerras, no entanto, a prioridade teve que ser dada à regulação cada vez mais abrangente dos mercados agrícolas. Quando o impacto total da apropriação na produtividade fez-se sentir, no período pós-II Guerra Mundial, a capacidade de superprodução havia-se tornado um fenômeno estrutural nos países capitalistas avançados. A manutenção da produção agrícola e, daí, da reprodução dos capitais apropriacionistas, é assim atribuída a um grupo complexo de medidas, inclusive preços de garantia, pagamentos por deficiência, compras e estoques estatais, seguro agrícola, câmaras de comercialização, esquemas subsidiados para a retirada de terras de produção e subsídios e taxas de importação/exportação. O Estado, em suma, está a cargo da tarefa de conciliar os efeitos conflitantes do crescimento continuado da produtividade, associado à apropriação industrial, sobre a produção e capacidade produtiva, as rendas rurais e as estruturas sociais rurais.

O caso brasileiro é um exemplo claro da articulação entre empresas, produtores agrícolas e o Estado, em que este último exerceu o papel de indutor, para modificar o padrão agrícola brasileiro (Müller, 1989; Delgado, 2012). Belik (1992: 37) é enfático ao afirmar que, a partir dos anos 1960,

capitais industriais, muitos deles transnacionais, como parte de sua estratégia de crescimento e aproveitando-se das políticas do Governo Federal, buscam integração com a agricultura e até mesmo com a produção de bens de capital e insumos para a agricultura (...) A partir daí, a articulação indústria-agricultura não poderia mais ser explicada por qualquer outro mecanismo que não ao direcionamento imposto e estimulado pelo Estado à mercê das pressões exercidas por grupos de interesses setoriais, com maior influência no aparelho de Estado.

Isto é, o Estado utiliza seus recursos de poder para afetar a direção dos investimentos privados, ainda que essa direção possa ter sido acordada ou influenciada em

boa medida com aqueles mesmos investidores. No caso brasileiro, Moraes, Árabe e Silva (2008: 24), resumem os pontos em que a intervenção do Estado foi mais destacada:

- 1) criação de condições dinamizadoras da produtividade no universo micro (a “fazenda”), estimulando pesquisa e extensão, subsidiando o uso de insumos modernos (mecânicos e bioquímicos);
- 2) aumento de produtividade na etapa do processamento industrial, etapa que agrega valor aos insumos da “fazenda”; e
- 3) criação de “capital social”, físico e humano:
 - a) infraestrutura de transporte, energia, armazenamento;
 - b) redes de pesquisa, extensão, treinamento;
 - c) sistemas de crédito; e
 - d) sistemas de informação sobre mercados de fatores e produtos.

No Brasil, o crédito via Sistema Nacional de Cadastro Rural foi um instrumento crucial na estratégia estatal de criação dos CAI a partir do final dos anos 1960, bem como para redirecionar os CAI para uma estratégia exportadora no final dos anos 1990 (Delgado, 1985; 2012). Tal sistema era, “de fato, um instrumento de política econômica, já que empurrava os recursos emprestados para a compra de insumos modernos da infante indústria de insumos (tratores, fertilizantes), que decolou poderosamente na década de 1980” (Moraes, Árabe e Silva, 2008: 74). As agroindústrias também tinham interesse no fornecimento de crédito ao agricultor porque ele estimulava a expansão da produção tecnificada, o que significava, na prática, maior oferta de matéria-prima. Assim, no Brasil, o crédito rural esteve intimamente associado a “dois grandes interesses extrafazenda e, em grande medida, mais do que reforçá-los, em alguns casos praticamente os cria a partir do quase nada. São os interesses vinculados aos setores à jusante e à montante da cadeia” (Moraes, Árabe e Silva, 2008: 74).

Vale ressaltar que o modelo brasileiro foi inspirado fortemente no modelo estadunidense botado em prática no entre-guerras, e exportado para diversos países a partir dos anos 1950, num processo que ficou conhecido como Revolução Verde. É, portanto, uma lógica que tem aplicação em diversas regiões e que possui longa duração. Vejamos, brevemente, a formação dos Complexos Agroindustriais nos EUA.

3.4) A formação dos CAI nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, o papel ativo do Estado para o surgimento e a manutenção dos CAI é algo consensual entre aqueles que examinaram a história do desenvolvimento agrícola daquele país. O incentivo à inovação técnica e científica, bem como o fornecimento de infraestrutura e crédito são preocupações sistemáticas das elites pelo menos desde o início do século XX (Soth, 1968; Burbach e Flynn, 1980; Cochrane, 1993; Hurt, 1994; Veiga, 1994; Sheingate, 2001; Fitzgerald, 2003; Gardner, 2006; Conkin, 2009). Após a I Guerra Mundial, num período de crise vivido pelas fazendas americanas, tornou-se palavra de ordem buscar superar as condições econômicas ruins por meio do aumento da ‘eficiência’. Isso significava tornar as fazendas cada vez mais semelhantes às unidades industriais mais modernas, isto é, produção em larga escala, altamente especializada e padronizada, realizada com procedimentos técnicos especificamente rotinizados e empregando a maior mecanização possível. Esta ideia, que não vinha sem oposição, mas que dominou as elites políticas e burocráticas, tinha como meta colocar a atividade agrícola no tempo das operações capitalistas, transformando cada fazenda em uma fábrica (Fitzgerald, 2003; Glenna, 2003). Nesta mesma linha, o estudo realizado por Kenney, Lobao, Curry e Goe (1991) sobre as políticas adotadas pelo governo de F. D. Roosevelt na Grande Crise demonstra que a promoção dos CAI foi uma estratégia que visava recolocar a economia dos Estados Unidos na direção do crescimento.

Segundo os autores, o governo adotou a ideia de que o produtor rural deveria ser um consumidor produtivo, tornando-se peça-chave no sistema econômico dos EUA, sobretudo do interior do país. Nesse sentido, o Estado configurou um arranjo para, simultaneamente, dar viabilidade econômica aos fazendeiros e transformá-los em consumidores de produtos industrializados, na forma de insumos ou de produtos finais, rompendo com a relativa autossuficiência do mundo rural, com o fito de estimular a indústria em um tempo de crise. Assim,

a crise foi parcialmente resolvida transformando fazendeiros, tradicionalmente auto-reprodutivos, em consumidores de insumos produzidos em massa que iam desde os fertilizantes petroquímicos ao maquinário agrícola. Nesse processo, o agricultor familiar se tornou um consumidor de bens domésticos duráveis e,

crescentemente, de alimentos processados. O efeito dessas duas novas práticas de consumo dentro da agricultura levou efetivamente a uma perda de todos os atributos de autossuficiência (Kenney, Lobao, Curry e Goe, 1991: 174).

Pode-se imaginar que o ideal de parte de teóricos políticos americanos e mesmo de proeminentes figuras políticas, como Thomas Jefferson, ia se desfazendo por meio de políticas ativas do Estado: o de que os produtores rurais fossem homens mais independentes politicamente por não serem dependentes da sociedade industrial. Nesse período, a atividade que antes emancipava pela sua autonomia passou a ceder espaço para uma concepção em que a agricultura se tornava uma engrenagem essencial para o modelo fordista na medida em que ela “produzia um número crescente de alimentos commoditizados com níveis uniformes de qualidade. A produção agrícola passou a se assemelhar a outras indústrias de consumo no que toca à utilização de insumos fordistas para a produção de produtos fordistas que são processados para o mercado de consumo”¹⁵ (Kenney, Lobao, Curry e Goe, 1991: 174). Conforme Mowery e Rosenberg (2002), essa novidade em relação às matérias-primas atingia similarmente outros setores econômicos que passavam a adotar a produção em massa, como a metalurgia e a construção civil, e teria tido início já no final do século XIX. Para que o sistema racional e industrializado funcionasse de forma disseminada no país, incluindo no setor de alimentos e fibras, era preciso sincronia e previsibilidade, pois “o padeiro que produzia em larga escala não podia comprar do moinho, a Pennsylvania Railroad não podia comprar produtos de aço do laminador, nem a firma de construções urbanas podia comprar do produtor de cimento sem a garantia precisa do desempenho ou das especificações de qualidade desses insumos” (Mowery e Rosenberg, 2002: 37).

Essas mudanças técnicas tinham profundas implicações sociais. Conkin (2009) narra como um *American way of life*, o do fazendeiro americano, vai deixando de existir na medida em que as fazendas vão se especializando, se industrializando e se aproximando cada vez mais de um *business* como outro qualquer, enquanto os fazendeiros e suas

¹⁵ Embora a ampla disseminação da produção em massa na agricultura tenha recebido forte impulso nas primeiras décadas do século XX, Mowery e Rosenberg (2002) apontam que o desenvolvimento de tecnologia para esse tipo de produção vinha ocorrendo desde a segunda metade do século anterior, inclusive com apoio governamental.

famílias vão deixando gradativamente de ter um contato mais direto com a terra e com os animais, ao passo em que retiram menos e menos dos seus alimentos da produção de sua própria fazenda. Fitzgerald (2003: 5) salienta que as mudanças sentidas durante o período de constituição dos CAI eram normalmente atribuídas às “forças gêmeas da ciência e da tecnologia”, que introduziam a eletricidade, as sementes híbridas e pesticidas, os tratores etc, num âmbito que antes era fortemente regulado pelo tempo da natureza e das forças humanas e animais. Contudo, o que é preciso destacar, é que essas introduções não vinham isoladas. Elas eram concebidas dentro de matrizes maiores, que afetavam, além da atividade técnica, as relações econômicas, sociais e políticas.

Quando um fazendeiro adotava o trator, por exemplo, ele tacitamente adotava um conjunto completo de outras práticas e adentrava uma nova rede de relacionamentos. Ele tinha uma relação financeira com o banqueiro que emprestou a ele o dinheiro para a máquina e com o construtor do trator, a quem ele pagou. Ele trabalhava com o vendedor de tratores mais próximo quando algo dava errado e geralmente necessitava da ajuda dos lojistas, biscates e mecânicos. Como o trator não iria funcionar com aveia, como os cavalos, ele precisava de uma fonte de gasolina ou, mais provavelmente, de querosene, de prontidão, assim como de óleo lubrificante. Agora que ele não precisava mais de aveia, ele precisava fazer alguma coisa com os campos que a produziam, o que pode ter implicado em mais inovação. Produtores agrícolas com tratores geralmente recalibravam suas relações de trabalho com filhos e empregados, apreensivos quanto a os deixarem manejar o caro e temperamental equipamento. Esses fazendeiros também se encontravam em novos relacionamentos com seus vizinhos, que mantinham rígidas tabelas sobre o potencial das máquinas nos seus próprios campos (Fitzgerald, 2003: 5).

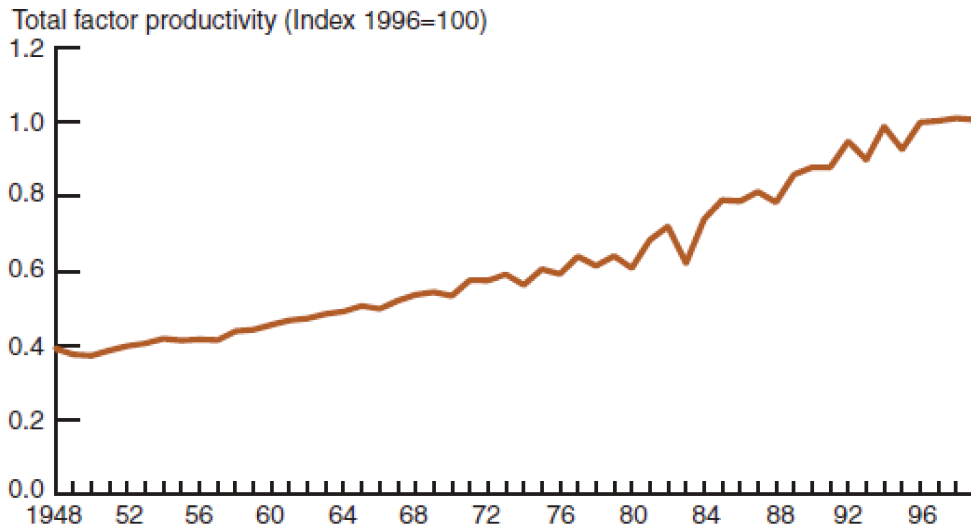
Esse exemplo da introdução do trator, considerado pelos estudiosos como o principal marco do surgimento da inter-relação entre agricultura e indústria, demonstra como se expandem os interesses em torno da produção das fazendas. Ramos industriais, financeiros, políticos, entre outros, se entrelaçavam com os essencialmente agrícolas, dando formação ao CAI e com implicações para as políticas públicas.

Pode-se dizer, em suma, que as políticas do entre-guerras estimularam fortemente a constituição de CAI ao buscarem quatro metas. A primeira era viabilizar a atividade agrícola e diminuir os seus riscos por meio de uma demanda mais estável para os produtos agrícolas. Estes seriam utilizados como matéria-prima pelos processadores e, ao mesmo tempo, a continuidade da demanda e do fornecimento estabilizaria os preços para processadores e consumidores em geral. A segunda era sustentar os preços para que os produtores rurais se tornassem usuários frequentes de insumos padronizados, sem o que seria impossível a integração da agricultura nos sistemas industriais de produção de alimentos. Para isso, foram instituídas políticas que incentivavam a ociosidade de terras, no intuito de reduzir a superprodução, e que buscavam paridade de preços entre produtos agrícolas e industrializados. Um resultado foi a intensificação da produção em áreas menores, o que impulsionou o desenvolvimento técnico-científico, favorecendo o aumento da produtividade ancorada no uso de insumos e técnicas avançados (Ver gráfico 3-1 e tabela 3-2). A terceira era desenvolver uma infraestrutura que integrasse as fazendas e o meio rural às redes de consumo, o que simultaneamente estimulou a capacidade produtiva na cidade e no campo. A quarta meta estimular a emigração de trabalhadores e população agrícolas para os centros urbanos, o que ocasionou uma diminuição a força das organizações agrícolas e irrigou as cidades de mão-de-obra, ao passo em que criava a demanda por mais mecanização no campo¹⁶.

Um resultado de importância ímpar da integração de mercados e que denota o consenso que passou a direcionar os investimentos públicos e privados é o do consumo de carnes, especialmente a de frango e a bovina. O governo estimulou a demanda pelo consumo dessas carnes o que trouxe, a reboque, o aprimoramento de tecnologias intensivas para a criação de animais e para o beneficiamento das carnes, o que reverberou na produção de grãos para ração. Os grãos, aliás, precisam ter seu papel salientado, dada sua relevância para o sistema econômico americano e para o regime alimentar internacional.

¹⁶ Esses fenômenos podem ser verificados com riqueza de dados nas obras clássicas de Cochrane (1993), Hurt (1994) e Gardner (2006)

Gráfico 3-1: Aumento da produtividade das fazendas, 1948-1999



Fonte: Dimitre, Effland e Conklin (2005)

A posição central de grãos no sistema alimentar tradicional tanto humano quanto animal, sua não-perecibilidade e a consequente capacidade de armazenagem e transporte, a centralização e especialização da produção de grãos na consolidação do sistema alimentar mundial – todos esses fatores contribuíram para consolidar o complexo de grãos que veio determinar a própria natureza do sistema alimentar, ancorando-o em torno da reprodução de produtos agrícolas e de sistemas de produção específicos (Wilkinson, 1989: 16).

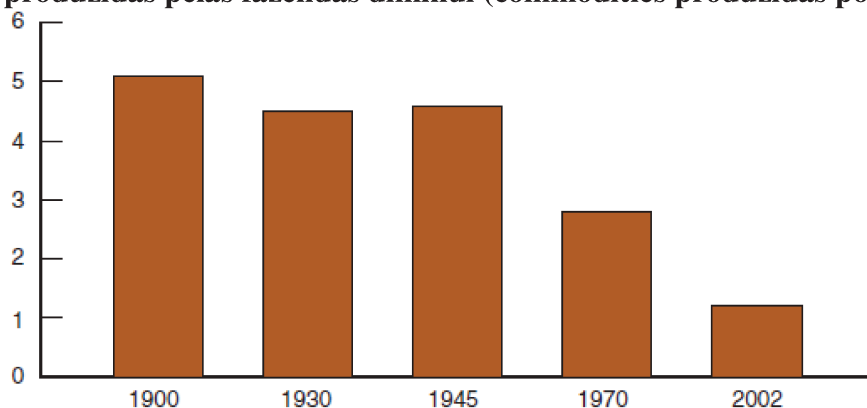
Os grãos são, portanto, altamente adaptáveis à industrialização e à racionalização administrativa da produção alimentar. Como veremos no capítulo 5, são os grãos que dão a tônica dos regimes alimentares internacionais, sendo puxados inicialmente pelo trigo e, posteriormente, pela soja e pelo milho.

Os avanços obtidos no processamento, conservação e transporte de alimentos durante as guerras abriram novas possibilidades de fornecimento para as regiões urbanas distantes, modificando os hábitos alimentares dos americanos e arraigando cada vez mais o consumo de alimentos processados. Terminados os confrontos, o Estado continuou a contribuir com “apoio logístico, financeiro e institucional para garantir a disponibilidade do produto agrícola” (Wilkinson, 1989: 15), o que na opinião do autor seria uma das “raízes da crise orçamentária do Estado em relação à agricultura”. Esses movimentos foram

acompanhados de uma espetacular concentração no mercado alimentar. Os supermercados, desenhados para venderem alimentos processados uniformes e duráveis, deslocaram os mercados e as formas tradicionais de abastecimento das famílias. “Essa consolidação de capital aumentou dramaticamente a força mercadológica oligopólica das corporações de processamento e de comercialização do sistema alimentar” nos Estados Unidos (Kenney, Lobao, Curry e Goe, 1991: 180).

Um dos efeitos dessa concentração de capital foi o aumento na pressão/demanda por produtos mais uniformes e a busca por ganhos de eficiência, o que acabou levando os fazendeiros à especialização produtiva ou, em outras palavras, a uma tendência monoculturista, como aponta os dados do USDA no gráfico 3-2.

Gráfico 3-2: Conforme as fazendas se especializam, o número de commodities produzidas pelas fazendas diminui (commodities produzidas por fazenda, em média)



Fonte: Dimitri, Effland e Conklin (2005)

A especialização se tornou uma estratégia e uma necessidade nos Estados Unidos. Ela permitiu aos produtores rurais investir mais em insumos mecânicos e químicos específicos, ganhando em escala e diminuindo, conseqüentemente, a rotatividade de cultivares. Uma consequência desse processo é que os custos de saída do negócio para os fazendeiros se tornavam cada vez mais altos. Quer dizer, para os produtores que investiram altas quantidades de capital em insumos que são desenhados especificamente para um tipo de cultura, endividando-se profundamente, plantar ou criar outros gêneros pode deixar de fazer sentido já que os insumos adquiridos e as estruturas construídas podem ser

inadequados para outros produtos. Assim, tanto o alto custo de saída, como a constante pressão para aprimoramento técnico e científico da produção, mantêm muitos produtores atados às diretrizes de processadores e fornecedores de insumos. Deste modo,

Durante o período pós-guerra, os Estados Unidos desenvolveram um sistema agrícola com menores diversidade e a flexibilidade, mas com uma integração ao sistema industrial mais profunda (...) Adicionalmente, o fordismo possibilitou, e demandou, uma revolução fundamental no sistema de distribuição de alimentos processados, uma revolução inicialmente marcada pela disseminação do supermercado e posteriormente pelos restaurantes *fast-food* (Kenney, Lobao, Curry e Goe, 1991: 181).

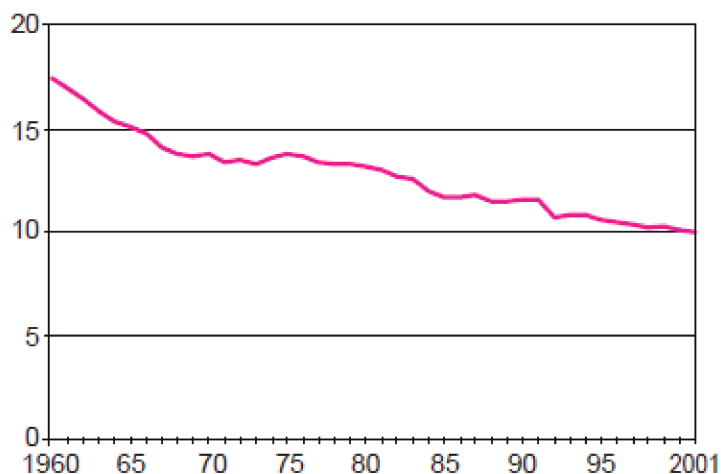
Os restaurantes de *fast-food* têm uma posição fundamental na estrutura alimentar americana. O *business* se ancora nos preços baixos e sabores padronizados, independentemente do local do consumo. Isso, é preciso frisar, é nada natural, pois é normal que os alimentos possuam sabores diferenciados de acordo com a safra e o local de produção. Mas, nesse ramo bilionário, matéria-prima barata e uniforme são basilares para o funcionamento de um negócio bastante agressivo do ponto de vista empresarial (Schlosser, 2005).

Se por um lado esse processo modificou o cenário da produção agrícola, tornando os fazendeiros mais vulneráveis economicamente a umas poucas commodities, por outro lado ele resultou numa crescente eficiência econômica que, por sua vez, levou ao declínio do custo dos alimentos (ver gráfico 3-3), assim como a uma participação menor desse item no orçamento dos consumidores. A tabela 3-2 demonstra isso.

Marion e MacDonald, do USDA, corroboram e exemplificam: “O preço nominal do frango permaneceu virtualmente o mesmo num período de 50 anos: O preço do frango vivo por libra era de 36 centavos em 1948 versus 39,3 centavos em 2001. A produção de frango subiu de 1,1 bilhão de libras (frangos vivos) em 1945 para 42,4 bilhões de libras em 2001” (2009: 13). Os preços de produtos agrícolas em geral aumentaram apenas 15% de 1980 a 2005, enquanto, os preços gerais para o consumidor cresceram 122%

no mesmo período (Marion e MacDonald, 2009). De fato, os ganhos de produtividade são enormes, como aponta a tabela 3-2.

Gráfico 3-3: Percentual das despesas totais com alimentação frente à renda pessoal disponível, 1960-2001



Fonte: Martinez (2002).

Tabela 3-2 - Tendências no rendimento médio para commodities selecionadas

Cultura	Medida	1910-1914	1945-1949	1965-1969	1982-1986	2001-2005
Milho	bushel/acre	26	36,1	48,7	109,3	143,4
Trigo	bushel/acre	14,4	16,9	25,9	37,1	40,8
Batata	cwt/acre	59,8	117,8	205,2	283,9	373,6
Beterraba	ton/acre	10,6	13,6	17,4	20,4	21,8
Algodão	libra/acre	201	273	505	581	747,4
Soja	bushel/acre	-	19,6	24,2	30,7	39,4
Leite	libra/acre	3.840	4.990	8.260	12.730	18.810

Fonte: Marion e MacDonald (2009)

Consideramos, porém, que embora possa ter havido aprimoramento da eficiência produtiva (o que pode ser questionado em decorrência do surgimento de novas doenças, como o mal da vaca-louca e a causada pela bactéria E. Coli, além do crescente número de obesos e diabéticos), não é possível falar em eficiência econômica sem remeter

explicitamente ao fato de que a base do sistema alimentar americano, isto é, os grãos commoditizados, são altamente subsidiados e, portanto, falsamente mais baratos. Ao serem vendidos por um preço artificialmente mais baixo, eles subsidiam indiretamente as indústrias processadoras e os distribuidores, bem como sustentam as vendas dos fornecedores de insumos avançados. Para Troy Roush, que foi vice-presidente da American Corn Growers Association, a enorme quantidade de milho que é plantada nos Estados Unidos atualmente decorre das políticas governamentais que viabilizam a produção abaixo do seu custo real – “somos pagos para superproduzir”, diz Roush (Kenner, 2008). Segundo ele, empresas como Smithfield, ADM, Tyson, Cargill e Monsanto têm interesse nesse tipo de produção e fazem lobby junto ao Congresso para que as *Farm Bills* tenham o formato que têm. Os programas de subsídios reforçam essa tendência, como ressalta o General Accounting Office (GAO, 1990: 3)

Embora os programas federais de suporte a renda e a preços não imponham barreiras diretamente, eles fornecem fortes incentivos para o cultivo de commodities dos programas agrícolas e para se especializarem neles ano após ano. As cláusulas dos programas reforçam a utilização de práticas convencionais intensivas em insumos pelos produtores agrícolas e criam dificuldades econômicas para que eles adotem práticas alternativas.

Nem todos os produtores estão confortáveis com essa situação, mas a lógica do mercado torna muito custosa, às vezes inviável, uma guinada nos investimentos. Essa lógica exerce um poder estrutural, como abordaremos no capítulo 4, que impulsiona os grupos de interesse agrícolas a solicitarem apoio ao governo, e que ao mesmo tempo leva os agentes do governo a concederem esse apoio, posto que o mau desempenho econômico das fazendas reverbera significativamente em outros setores da economia.

Se os produtores sofrem os constrangimentos dessa estrutura, as empresas que fornecem insumos se beneficiam amplamente. Um relatório do GAO que investigou as dificuldades do emprego de métodos alternativos de produção agrícola nos Estados Unidos concluiu que

Os programas agrícolas apoiam commodities que tendem a requerer elevados insumos agroquímicos e que estão associadas a altas taxas de erosão do solo. Outras commodities, menos erosivas e dependente de agroquímicos, recebem pouco apoio governamental. Os programas recompensam fazendeiros pela especialização em commodities dos programas, ano após ano, resultando em mais desgaste do solo e problemas de pestes, as quais, por sua vez, levam a uma maior necessidade de insumos agroquímicos. Os programas tendem a desencorajar os fazendeiros a produzirem outros produtos e a recorrerem a rotações mais diversificadas de plantações (GAO, 1990: 3).

O uso de agroquímicos nas quatro maiores commodities do programa agrícola (milho, trigo, algodão e soja) é extensivo. Cerca de 65% de todo fertilizante de nitrogênio comercial consumido é direcionado para essas plantações, assim como é grande a proporção de pesticidas (...) Como demonstrado na [tabela 3-3], fertilizantes, herbicidas e inseticidas são aplicados a um alto percentual dessas plantações. Herbicidas, por exemplo, são aplicados a mais de 95% de toda plantação de milho, algodão e soja, e fertilizante sintético é aplicado em quase toda extensão de milho e a cerca de 80% do trigo e algodão plantados (GAO, 1990: 49).

Tabela 3-3: Percentual da área plantada das principais commodities subsidiadas que utiliza agroquímicos

Agroquímicos	Milho	Trigo	Algodão	Soja
Fertilizantes	97	83	80	32
Herbicidas	96	53	95	96
Inseticidas	35	4	61	8

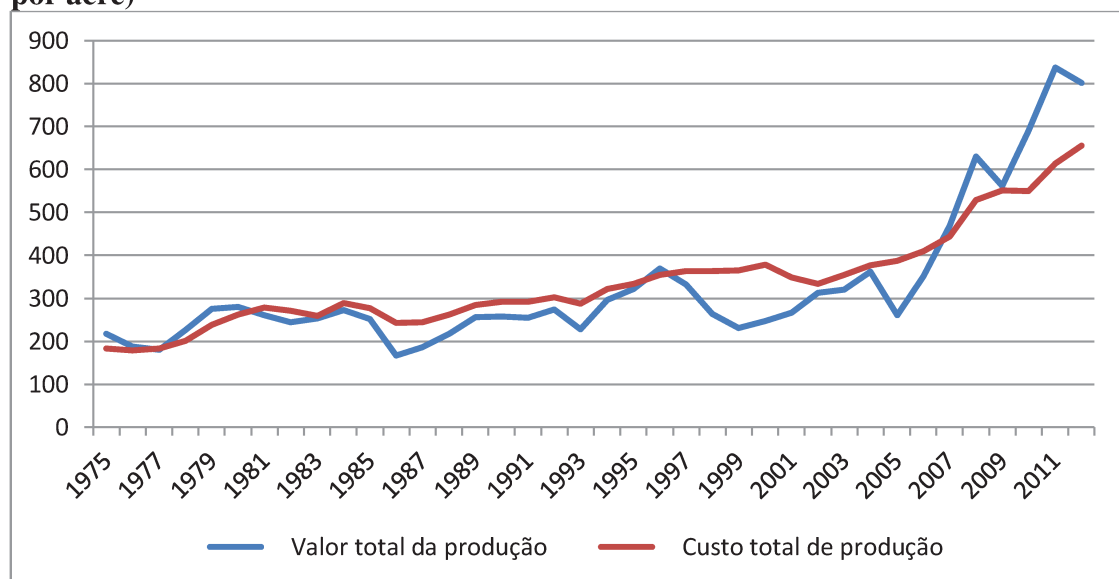
Fonte: GAO (1990)

Ou seja, os programas de subsídios não apenas garantem demanda ao direcionarem os métodos produtivos intensivos em insumos químicos. Ao serem repetidos ao longo do tempo, acabam criando problemas cuja solução é a utilização de mais produtos químicos.

Como dissemos, os subsídios governamentais permitem que os fazendeiros continuem investindo em um negócio cujo retorno financeiro seria insuficiente para pagar

seus custos, como demonstram os gráficos 3-4 a 3-8. Eles trazem os custos e o valor bruto da produção para milho, soja, trigo, arroz e algodão. Enquanto isso, processadores e mercadores obtêm matéria-prima uniforme a um preço subvencionado¹⁷. Isso significa que a lógica de fomento dos CAI dos anos 1930 continua a mesma. Essa é a tendência ao longo do século XX, segundo o reconhecido estudioso da produção agrícola nos Estados Unidos, Willard Cochrane: “o agronegócio continuará a empurrar os produtores agrícolas ao aumento da produção fornecendo tecnologias novas e caras e induzindo o governo a dar a eles subsídios monetários para produzirem mais milho e soja. Aumento do volume é o negócio deles” (Cochrane, 2003: 129).

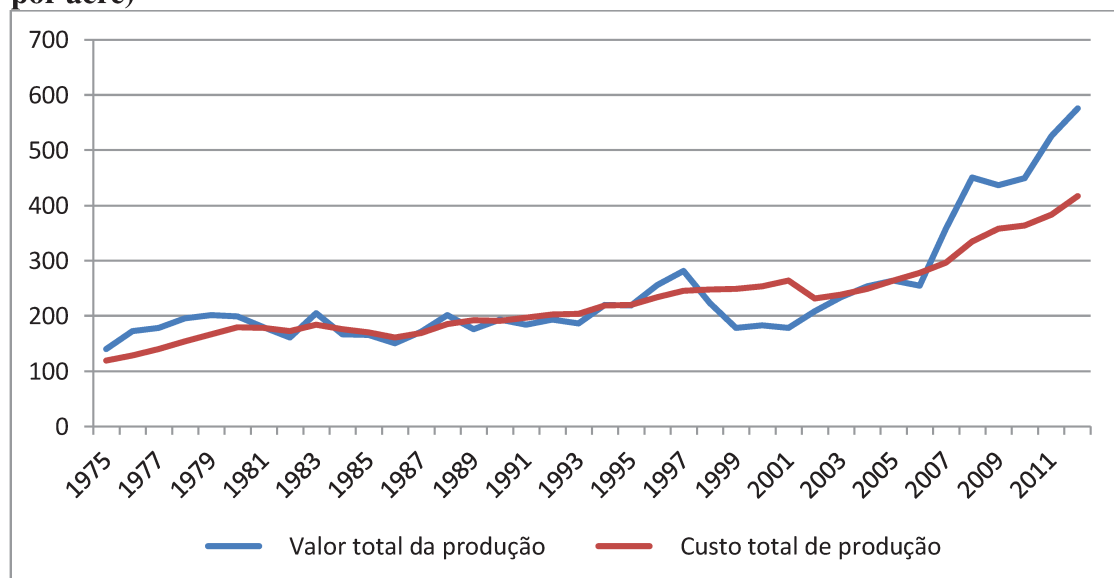
Gráfico 3-4: Milho: Custos de produção vs valor bruto da produção, 1975-2013 (USD por acre)



Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Economic Research Service do USDA. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/data-products/commodity-costs-and-returns.aspx>. Disponível em 10/01/2014.

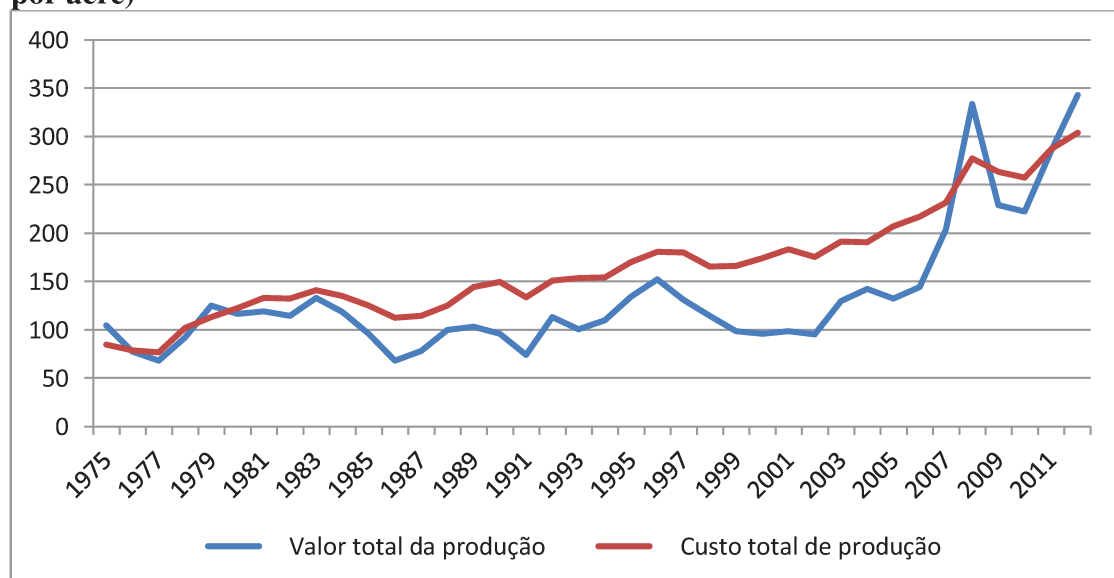
¹⁷ Müller (1989) e Delgado (2012) avaliam por diferentes vieses o papel do Estado como um administrador da taxa geral de lucro dos CAI.

Gráfico 3-5: Soja: Custos de produção vs valor bruto da produção, 1975-2013 (USD por acre)



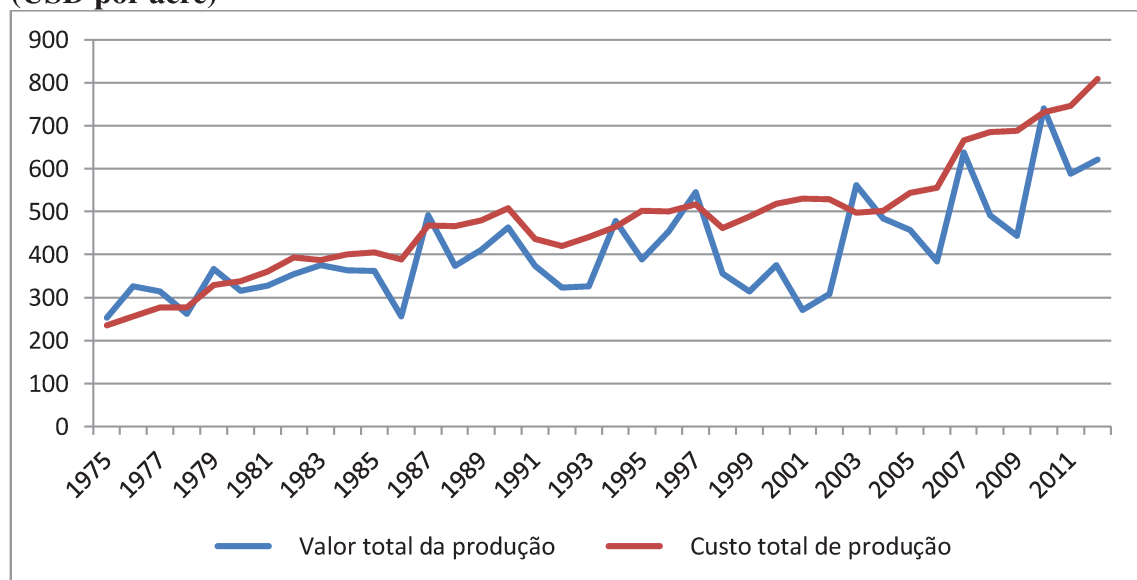
Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Economic Research Service do USDA. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/data-products/commodity-costs-and-returns.aspx>. Disponível em 10/01/2014.

Gráfico 3-6: Trigo: Custos de produção vs valor bruto da produção, 1975-2013 (USD por acre)



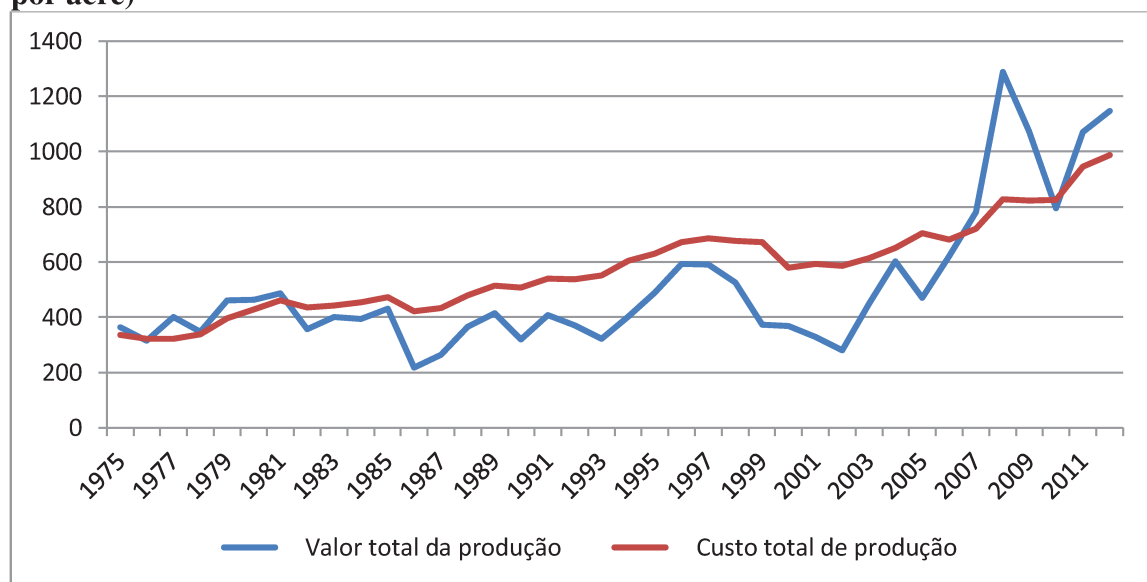
Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Economic Research Service do USDA. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/data-products/commodity-costs-and-returns.aspx>. Disponível em 10/01/2014

Gráfico 3-7: Algodão: Custos de produção vs valor bruto da produção, 1975-2013 (USD por acre)



Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Economic Research Service do USDA. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/data-products/commodity-costs-and-returns.aspx>. Disponível em 10/01/2014

Gráfico 3-8: Arroz: Custos de produção vs valor bruto da produção, 1975-2013 (USD por acre)



Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Economic Research Service do USDA. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/data-products/commodity-costs-and-returns.aspx>. Disponível em 10/01/2014

Com relação à subvenção indireta da matéria-prima para a indústria alimentícia, cabe mencionar os relatórios do projeto *Feeding the farm factory*. De acordo com Starmer e Wise (2007a), a eliminação dos controles de oferta por meio da restrição de plantio para algumas commodities nos anos 1990 teve o efeito de ampliar ainda mais a disponibilidade de grãos no mercado americano, causando queda em seu preço. Entre aqueles grãos estão o milho e a soja, componentes principais da ração de suínos e aves. A ração representa cerca de 60% do custo operacional da criação daqueles animais. Os autores estimam que entre 1997 e 2005 os preços de venda da soja e do milho estiveram 15% e 23% abaixo do seu custo de produção, respectivamente. Portanto, o preço artificialmente baixo correspondeu a um subsídio implícito para os criadores industrializados de suínos de cerca de 25% no custo da sua ração, o que significaria uma redução em torno de 15% dos seus custos operacionais. Para a Smithfield¹⁸, a maior produtora e processadora de carne de porco do mundo e detentora de aproximadamente 30% deste mercado nos EUA, a economia teria sido de USD 2,5 bilhões no período, enquanto o conjunto das chamadas fazendas-fábricas teriam deixado de desembolsar cerca de USD 8,5 bilhões. A tabela 3-4 abaixo aponta a economia para as 4 empresas que detêm 50% do mercado americano de suínos¹⁹ e a tabela 3-5 aponta a redução de custo anual para 5 tipos de pecuária. No geral, as fazendas-fábricas (pecuária industrializada) teriam economizado por volta de USD 35 bilhões naqueles 9 anos (Starmer e Wise, 2007b).

Os autores estimam que, no mesmo período, a queda generalizada dos preços agrícolas em decorrência da superprodução fez com que a “renda líquida média das fazendas nos Estados Unidos declinasse em média 15,5%, ajustada pela inflação” (Starmer e Wise, 2007a: 7). O diagnóstico para a queda nos preços encontra forte consenso na

¹⁸ De acordo com o relatório anual de 2011 da Smithfield, as vendas globais somaram US\$ 12,2 bilhões em 2012. No mesmo ano a empresa empregou 46,3 mil funcionários. Disponível em http://files.shareholder.com/downloads/SFD/1691231184x0x487821/0381B046-9EC2-4254-A885-17847C0D1576/Smithfield_AR_11.pdf, acesso em 10/02/2012.

¹⁹ Apesar de as relações entre a produção de grãos e a criação de gado, suínos e aves confinados ser notadamente umbilical, existem poucos estudos sobre o tema. “AS corporações que dominam o setor pecuário nos EUA estão entre as principais beneficiárias dos baixos preços das rações americanas. Notadamente, pouca pesquisa tem sido feita sobre a extensão desses benefícios. Uma ampla revisão de literatura revelou que nenhum artigo acadêmico sob peer-review da literatura de economia agrícola analisou os benefícios dos baixos preços de ração para as operações pecuárias” (Wise, 2005: 4).

eliminação das restrições ao plantio na *Farm Bill* de 1996 que, desde os anos 1930, visavam diminuir a oferta e sustentar preços. Mesmo ciente disso, a resposta do Congresso americano não veio na forma de controle da oferta, e sim em subsídios, na *Farm Bill* de 2002, o que sustenta o movimento cíclico de endividamento, superprodução e queda dos preços. Ou seja, os programas de commodities agrícolas cumprem a dupla função de proteger as indústrias de insumos das flutuações de mercado e de fazer com que as carnes cheguem aos mercados como dumping.

Tabela 3-4: Total economizado devido aos baixos preços da ração para as 4 principais empresas processadoras de suínos, 1997-2005

Empresa	Market Share	Economia total 1997-2005	Economia anual em média, 1997-2005
Smithfield	30%	USD 2,54 bilhões	USD 284 milhões
Premium Standard	8%	USD 680 milhões	USD 76 milhões
Seaboard Corp	7,50%	USD 638 milhões	USD 71 milhões
Prestage	5%	USD 426 milhões	USD 47 milhões

Fonte: Starmer e Wise (2007a)

Tabela 3-5: Economia obtida pela pecuária industrializada pelos baixos preços de ração, 1997-2005 (USD milhões correntes)

Setor	Economia com ração	Economia com custos de operação	Economia anual em média	Economia total
Suínos	26%	15%	USD 945	USD 8.505
Frangos	23%	13%	USD 1.250	USD 11.250
Ovos	22%	13%	USD 433	USD 3.897
Laticínios	14%	6%	USD 733	USD 6.597
Gado engordado com ração	33%	5%	USD 501	USD 4.509
Total			USD 3.862	USD 34.758

Starmer e Wise (2007b)

Se esse é realmente o cenário, os grãos para ração podem ser considerados não somente subsídios à produção, mas também subsídios à exportação. No primeiro caso, tais subsídios poderiam estar sujeitos a compromissos de redução na OMC, pois são

distorcivos. No segundo seriam simplesmente proibidos. Mas não são, pois, curiosamente ou não a ração utilizada na pecuária não é considerada um insumo subsidiado pelo regime multilateral de comércio. Essa é uma questão que poderia ter grandes implicações, já que algo entre 45% e 50% da soja e cerca de 55% a 65% do milho produzido nos EUA são consumidos pela indústria pecuarista estadunidense (Wise, 2005).

Enfim, o que buscamos argumentar é que o consenso criado no período que vai

de 1928 a 1945, período marcado pela Grande Depressão, pelo New Deal e pela Segunda Guerra Mundial, a agricultura americana se transformou de um sistema de produção extensiva, com poucos insumos manufaturados, para um setor produtivo comercialmente orientado, recompensado pela crescente produtividade por hectare cultivado nos mais altos níveis possíveis. Assim, as inovações que aumentavam o rendimento eram enfatizadas e excluía qualquer outro objetivo. Nesse ambiente de crescente produtividade, os fazendeiros foram integrados ao circuito nacional de consumo, servindo assim de mercado para a incipiente indústria fordista (Kenney, Lobao, Curry e Goe, 1991: 1978).

Os estudos que mencionamos acima sugerem que essa lógica permanece vigente, ainda que tenha apresentado modificações. Um forte indicador de mudança e continuidade nesses consensos é a legislação, com destaque para a *Farm Bill*. Suas alterações ao longo dos anos mostram importantes modificações. Um exemplo já mencionado é a drástica diminuição das restrições ao plantio introduzidas pela *Farm Bill* de 1996, o que trouxe terras ociosas de volta à produção, pondo fim à medida inaugurada no New Deal (Sheingate, 2001; Cochrane, 2003). Inversamente, ela também denota a continuidade de determinados arranjos domésticos, como a permanência dos subsídios ao algodão na *Farm Bill* de 2008, a despeito da vitória brasileira em contencioso na OMC (Lima, 2008).

Conkin (2009) aponta uma mudança interessante: até meados dos anos 1970, os consensos em torno do protecionismo agrícola tinham um eixo principal na ideia de paridade de preços entre produtores rurais e urbanos. Naquela década, a paridade passou a perder espaço para outro eixo, o da sustentação da capacidade de produção agrícola, isto é, programas de subsídios que garantissem aos produtores a capacidade de tomar empréstimos

e adquirir os insumos e serviços necessários para a produção de determinadas commodities, sejam elas rentáveis ou não. Há alguns anos, duas commodities que recebiam sustentação de preços pela restrição estatal da produção e da comercialização sofreram alterações: o amendoim²⁰, em 2002 e o tabaco, em 2004 (Dohlman, Foreman e Pra, 2009). Em ambos os casos o Estado expropriou os títulos de exclusividade de produção e comercialização mediante compensação financeira que girou em torno de US\$ 1,3 bilhões para o amendoim e de US\$ 9,6 bilhões para o tabaco, como veremos no capítulo 6. O amendoim foi incluído nos programas de subsídios, mas o tabaco não.

Na verdade, desde o início do século XX, quando surgem os CAI americanos, duros debates políticos são travados em torno de quais seriam as melhores formas de conferir proteção e estímulo a algumas commodities agrícolas (Goldstein, 1989; Hurt, 1994). O fato é que, a despeito das reformas, o Estado continua apoiando o funcionamento de CAI cujo centro – as fazendas produtoras de commodities agrícolas – é insolvente na ausência do apoio estatal. Isto é algo que deve ser salientado já que, numa economia capitalista, a ausência de lucro seria motivo forte para a interrupção de investimentos privados. Porém, os mecanismos estatais são fundamentais e é por isso que os diversos atores, privados, civis, políticos e burocráticos, buscam direcionar as políticas públicas. Esses mecanismos são resultantes dos consensos formados pelos atores dos CAI. Nos Estados Unidos, o consenso dominante ao longo do tempo pode ser apreendido através das palavras de Cochrane (2003: 128): “Por que nós nos esforçamos tanto para aumentar a produção se os mercados para nossas commodities são fracos e imprevisíveis e se podemos ver os problemas ambientais se acumulando?” – perguntam os fazendeiros de soja e milho. “A resposta, é claro, é que dizem a eles em todas as frentes (agentes de extensão universitária, representantes do agronegócio, revistas sobre agricultura) que eles devem crescer e produzir mais para sobreviver. Essa é a cultura que prevalece no negócio, é a sabedoria convencional do negócio, no setor de agricultura comercial”.

²⁰ Um estudo de caso sobre o amendoim será apresentado em capítulo adiante

3.5) Vínculo à terra e dependência dos processos naturais nos Complexos Agroindustriais

Os CAI, como dissemos, são diferentes de outros complexos econômicos por serem diretamente dependentes de processos naturais, isto é, processos que não podem ser inteiramente reproduzidos por meio de conhecimento científico e técnicas industriais. A gestação de animais e o crescimento das plantas podem até ocorrer de uma forma mais controlada, mas a ciência não é capaz (ainda?) de levar uma semente ou um espermatozoide à maturidade de forma independente da natureza. Esta dependência dos processos naturais faz com que haja uma “rotação mais lenta dos capitais empregados na agricultura, relativamente aos capitais aplicados em processos de produção contínuos”, como os de produtos manufaturados (Delgado, 2012: 23).

O processo natural, porém, está espremido entre as tendências contraditórias do apropriação e do substitucionismo. Compreender essas duas tendências históricas é importante para que se entenda adequadamente o surgimento dos CAI, assim como a sua face política (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990).

O desenvolvimento da ciência e da técnica permitiu que algumas etapas e elementos básicos da atividade agrícola, chamados de ‘discretos’ por Goodman, Sorj e Wilkinson (1990), fossem convertidos em processos industriais de crescente elaboração, transformando-se em insumos para os processos naturais. Tais etapas e elementos *discretos* seriam, por exemplo, o esterco, a semeadura e a colheita. Antes de serem apropriados por processos industriais, o esterco, a semeadura e a colheita eram produzidos/realizados dentro da fazenda, com recursos próprios. A semeadura e a colheita eram atividades manuais, as sementes eram aproveitadas das variedades já plantadas e os fertilizantes produzidos pelos animais. Com o avanço do conhecimento técnico-científico, esses elementos passaram a ser preparados fora das fazendas, por meio de processos industriais: o esterco dá lugar a fertilizantes sintéticos à base de petróleo ou minerais e a colheita e a semeadura manuais aos tratores automáticos que realizam ao mesmo tempo ambas as tarefas e que podem ser guiados por GPS, dispensando até tratoristas. O processo de transformação desses chamados elementos ou etapas discretos da produção agrícola em atividades industriais – que depois são reintroduzidas nas fazendas na forma de insumos ou meios de produção – é

chamado de apropriação. As fazendas que se modernizam acabam se tornando dependentes desses insumos industriais, posto que com eles aumentam espetacularmente a produtividade. Conforme Kageyama *et alli* (1990: 114), “A partir do momento em que a agricultura se industrializa, a base técnica não pode regredir mais: se regredir a base técnica, também regride a produção agrícola”. Assim, as indústrias e bancos passam a ter nas fazendas importantes clientes. Voltar a utilizar técnicas mais rudimentares pode significar uma grande perda de capital, já que muitos insumos e equipamentos não podem ser aproveitados em outras atividades. Dessa forma, é importante assegurar que a base técnica se transforme numa determinada direção, coordenando interesses, na direção contínua do aumento da produtividade. Assim vai tomando forma o Complexo Agroindustrial *a montante*.

Por outro lado, o destino dos produtos agrícolas, que era quase que invariavelmente o consumidor final, é cada vez mais se tornar um insumo, isto é, matéria-prima para as indústrias alimentícia e de fibras. No último caso, as raízes estão ligadas ao início da Revolução Industrial, embora o fenômeno seja mais característico do século XX. Assim, os consumidores se tornam dependentes dos processadores, que se tornam dependentes dos produtores, que se tornaram dependentes dos provedores de insumos. Essas relações de dependência também assumem a direção inversa, pois os provedores de insumos têm nos produtores rurais importantes clientes, que adquirem sua capacidade de investimento e renda devido às compras realizadas pelas indústrias processadoras, que dependem por sua vez dos padrões de consumo. Enfim, a relação antes direta entre o campo e o consumo passa a ser mediada por indústrias (Glenna, 2003). Tais indústrias, que desde meados dos anos 1950 podem ser realmente gigantes e desenvolver amplas operações transnacionais, necessitam de um fornecimento estável de matéria-prima, que seja abundante, uniforme, com especificidades e, obviamente, barata. Um Big Mac, por exemplo, deve ter o mesmo sabor em qualquer lugar do mundo, algo somente atingido com a uniformização da sua matéria-prima (Schlosser, 2005).

Há claramente uma relação de interdependência assimétrica entre os fornecedores de matérias-primas (fazendas) e as empresas, examinadas no capítulo 4. Como são poucas e poderosas, as empresas detêm um poder oligopsônico que lhes confere

uma forte capacidade de influenciar decisões de investimento dos fazendeiros: o que, como e quando plantar/criar. Em muitos casos, isso significa que o produtor deve usar um conjunto determinado de fertilizantes, sementes, pesticidas, herbicidas etc., os chamados pacotes técnicos ou tecnológicos (Delgado, 2012). E, não raro, os processadores de alimentos e os fornecedores de insumos são a mesma empresa (Le Heron, 1993; Coleman, Grant e Josling, 2004). É importante destacar que esse é um movimento que acompanha a produção agrícola onde quer que ela seja avançada já há algum tempo. De fato, desde o fim da II Guerra Mundial²¹

conforme a agricultura continuou seu movimento da policultura camponesa, de subsistência, para a agricultura comercial, a produção se tornou mais especializada. Companhias de processamento que compram de fazendeiros têm demandado mais similaridade na qualidade e padronização de tamanho e os mercados para esses produtos mais especializados e padronizados estão se expandindo gradualmente para longe dos locais onde as plantações são cultivadas e os animais criados. A ênfase crescente na monocultura tem se sustentado em vários sistemas especializados para alcançar economias de escala e maior produtividade, incluindo equipamento sofisticado, químicos para controlar pestes, ervas daninhas e para estimular o crescimento, e na ciência biológica para aprimorar o rendimento das plantas e a produção dos animais. Em algumas áreas de produção de víveres, como frangos e porcos, produtores estão entrando em contratos muito específicos com companhias processadoras que governam a natureza e a qualidade dos produtos a serem entregues. Numa minoria das situações, grandes companhias de processamento buscaram integração para trás,

²¹ Os autores apontam também um outro estilo de agricultura, que poderíamos chamar de um pouco mais artesanal: “Uma segunda linha em desenvolvimento é evidente na UE em particular, que tem crescentemente enfatizado a qualidade da produção, commodities especiais para venda em mercados internos selecionados ou em nichos de mercados externos, o que reflete a ênfase da EU na questão das indicações geográficas. Essa ênfase na qualidade da produção também pode ser vista em manifestações políticas de outras potências agrícolas, como o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia. Talvez o tipo ideal desse modelo de produção de qualidade seja o vinho. Políticas internas visam definir as condições necessárias para a preparação desses produtos, os quais são direcionados para mercados regionais e globais. Os governos esperam que esses produtos possam ser preparados para o Mercado sem alguns dos problemas de superprodução de degradação ambiental que têm acompanhado a produção mais intensiva e monocultural” (Coleman, Grant e Josling, 2004: 8).

para terem suas próprias fazendas corporativas (Coleman, Grant e Josling, 2004: 7).

É preciso destacar também que esse movimento faz parte da estratégia transnacional das corporações (Friedmann, 1992; Clapp e Fuchs, 2009; Clapp, 2012). Após a II Guerra vigoraram políticas de autossuficiência em diversos países, o que levou as corporações a estabelecerem filiais multinacionais e, posteriormente, integrarem sua produção em grandes cadeias transnacionais, como veremos no capítulo 5. Essa integração é, inclusive, um dos motivos para as grandes corporações pressionarem pela liberalização das barreiras aduaneiras ao comércio de alimentos e para descartar autossuficiência como um princípio válido para políticas públicas relacionadas ao abastecimento alimentar. Veja-se, por exemplo, o discurso do vice-presidente da Cargill, Robbin Johnson, na Reunião Building Global Food System da APEC, com o objetivo de fomentar um sistema alimentar internacionalmente aberto:

Autossuficiência não é a resposta prática para a crescente demanda por alimentos da Ásia. Um comércio expandido é necessário para aliviar as oscilações do fornecimento regional e aproveitar a produtividade de produtores de baixo-custo ao redor do mundo. Ao tomar as vantagens naturais e os ganhos tecnológicos de produtores de alimentos eficientes, eles podem evitar o dilema maltusiano... segurança alimentar é geralmente incorretamente traduzida numa demanda por autossuficiência alimentar. Ela [segurança alimentar] não tem que significar que cada país produza todos os seus alimentos básicos. De fato, um sistema comercial aberto possui três vantagens incontestáveis sobre a autossuficiência... Primeiro, comércio reduz os riscos das quebras de safra... Segundo, o comércio diminui o custo dos alimentos ao dar aos consumidores aos produtores eficientes... Terceiro, ele eleva a renda e melhora as dietas por meio da vantagem comparativa (Kneen, 2002: 11).

A tendência do apropriacionismo levou à capitalização da atividade agrícola. Deve-se ter em conta que a capitalização da agricultura é fenômeno que deriva da busca elementar das empresas por mercados lucrativos, mas que é também viabilizada e

estimulada pelo Estado. Ademais, é importante ressaltar que em muitos casos as corporações gigantes que fornecem os insumos aos fazendeiros são as mesmas que compram seus produtos, como a Cargill e a Smithfield, entre outras, numa espécie de movimento de pinça.

Seria exagero comparar essa situação com aquela em que os trabalhadores rurais deslocados para áreas longínquas devem usar o salário ganho na lavoura para comprar seus mantimentos diários do dono daquela mesma lavoura? Pode ser que sim, pois muitas das fazendas envolvidas nessas redes não são propriedade de pessoas pobres e com poucas alternativas para ganhar a vida, como denota a alta concentração na distribuição dos subsídios, mencionada no capítulo 2. Entretanto, o reconhecimento desse encadeamento levanta a questão sobre quem são os reais beneficiários dos subsídios agrícolas fornecidos pelos países desenvolvidos aos seus produtores rurais. Isso porque as empresas que fornecem insumos à jusante e que compram matéria-prima à montante obtêm grandes vantagens com o emprego desses recursos públicos. Com eles, os produtores adquirem capacidade financeira de utilizarem métodos e meios de produção avançados e muitas vezes estipulados pelos processadores. Esses, por sua vez, conseguem a) obter matéria-prima com a qualidade requerida e a baixo-custo, pois b) os preços agrícolas são pressionados para baixo por conta da superprodução decorrente daqueles meios e métodos, c) porque os produtores não precisam repassar na sua totalidade os altos preços dos insumos, e d) porque os subsídios mantêm a produção rural um investimento artificialmente viável, garantindo a estabilidade do fornecimento de matéria-prima dentro de suas fronteiras.

Esses elementos reforçam a hipótese de que os subsídios agrícolas interessam a um conjunto maior de atores do que simplesmente às fazendas. As subvenções podem ser justamente o lubrificante da engrenagem principal dos CAI, um contraponto à dependência da terra e dos processos naturais, que são instáveis e não operam nos tempos requeridos pela atividade capitalista.

A outra tendência histórica a qual nos remetemos no início dessa seção é a do substitucionismo. Ela está ancorada na disposição dos fabricantes de fibras e de alimentos em substituir matérias-primas de origem orgânica por outras de origem diversa, como no

caso dos tecidos sintéticos. A substituição pode ocorrer com diversos fins: baratear custos, obter estabilidade de fornecimento, potencializar propriedades.

O efeito cumulativo dessa tendência é obscurecer a especificidade ou ‘identidade’ dos bens produzidos no meio rural, reforçando o movimento de longo prazo do substitucionismo para reduzir a parcela da agricultura e da terra no valor agregado gerado pelo sistema alimentar. Métodos aperfeiçoados de fracionamento e inovações bioindustriais melhoraram grandemente as oportunidades de se criar alimentos reconstituídos em fábricas. Ingredientes alimentares genéricos, derivados de uma grande variedade de matérias-primas, inclusive de fontes ‘não convencionais’, ganharão terreno progressivamente às expensas de bens individuais ‘completos’. Em seu limite, a noção de uma indústria alimentar de transformação fica difícil de se manter. Poderemos precisar falar, ao invés disso, de uma indústria de transformação de elementos químicos constituintes dos alimentos, reconhecendo que as culturas alimentares tradicionais constituem apenas uma das diversas fontes possíveis (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990: 120).

Desse modo, existe um contraste no agronegócio entre as tendências apropriacionista e substitucionista, uma possuindo seu centro de gravidade nos processos naturais, e outra buscando eliminar aquele centro, substituindo-o por outro artificial. Para os interesses vinculados à primeira, é fundamental que os processos naturais continuem sendo o centro do padrão alimentar da humanidade. Afinal,

seu poder e sua futura expansão estão atados umbilicalmente às perspectivas de certos produtos agrícolas particulares, tais como cereais, açúcar ou leite. Esta íntima identificação com os produtos estimula também as estratégias de pesquisa e desenvolvimento (P e D); por exemplo, para aumentar a utilização derivada ou para diversificar seus possíveis usos nas indústrias baseadas nas estruturas rurais de oferta de produtos agrícolas, sobre as quais os poderosos interesses ligados ao processamento de bens agrícolas consolidaram seu poder (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990: 8).

Seria o caso de empresas gigantes como Bunge, Dreyfus, Monsanto, JBS, Brasil Foods etc. Vale citar parte da autodefinição que a Cargill, uma dessas empresas, faz de si mesma para que se vislumbre os interesses em jogo:

A Cargill é uma comerciante, processadora e distribuidora internacional de serviços e produtos agrícolas, alimentícios, financeiros e industriais (...) Nós somos a farinha no seu pão, o trigo no seu macarrão, o sal nas suas batatas fritas. Somos o milho nas suas tortilhas, o chocolate na sua sobremesa, o adoçante no seu refrigerante. Somos o óleo no molho da sua salada e a carne de boi, porco ou frango que você come no jantar. Somos o algodão na sua roupa, o forro do seu carpete e o fertilizante no seu campo (Kneen, 2002: 2).

Apesar dessa autodefinição poder ser motivo de orgulho para os investidores e aqueles que trabalham na empresa, ela não deixa de causar certa apreensão no consumidor quando se pensa na extensão que as atividades de uma única empresa pode ter na vida das pessoas (Lindblom, 1984). Para os produtores rurais, apreensão pode ser uma palavra muito suave para uma situação em que se compram insumos e se vendem produtos para uma mesma empresa, sem muita alternativa. Já para os governos, é preciso no mínimo atenção e cautela ao lidar com essas empresas e ao estabelecer o contexto institucional no qual elas operam, sabendo que, pelo seu tamanho, são atores privados fundamentais para a produção de alimentos, manutenção de investimentos e geração de empregos e impostos (Lindblom, 1979; 1982).

O ponto que desejamos salientar é que embora exista a busca pela substituição de matérias-primas derivadas de processos naturais, muitos capitais são dependentes desses produtos para prosperarem. Se pensarmos em biocombustíveis a questão fica ainda mais clara. Essa dependência que atores industriais, técnicos e científicos têm dos processos naturais é uma força que impele na direção da viabilização da atividade agropecuária, o que demanda coordenação política de interesses. É importante frisar que a coordenação é ‘política’ porque ela deriva de interesses diversos que buscam estabelecer uma *rationale* dominante para os investimentos privados e estatais através de políticas públicas. Dado o tamanho dessas empresas, os investimentos que realizam, os empregos que geram, enfim, o

montante econômico que movimentam, é de se esperar que tenham interlocução privilegiada com o Estado (Miliband, 1982; Offe e Ronge, 1984).

Enfim, nota-se a dependência que as empresas têm das atividades ancoradas na terra e em processos naturais e que é de seu maior interesse coordenar tais atividades. Tal coordenação ocorre tanto no âmbito privado quanto no público. No que toca ao primeiro,

para o processador, o atacadista ou a cadeia de supermercados, a atração da integração vertical via produção direta ou contratação antecipada é que ela oferece maior controle sobre as condições de oferta. Estas incluem não apenas o preço e o planejamento das entregas, mas também fatores como a uniformidade do produto, a qualidade (grau de maturação, cor, formato) e (atributos) propriedades técnicas desejáveis para o processamento de massa (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990: 75).

No que toca à segunda,

a aliança do Estado, capitais agroindustriais e ‘lobbies’ agrários representa uma formidável coalizão em defesa da agricultura e assegura a continuidade das oportunidades de acumulação nas cadeias agroalimentícias tradicionais. A institucionalização dos excedentes de produção, relegando a segundo plano as forças do mercado, tornou-se, assim, a base das estratégias apropriacionistas dos capitais agroindustriais (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990: 10).

3.6) Considerações finais

O objetivo deste capítulo foi demonstrar que, substantivamente, a produção agrícola nos Estados Unidos não pode ser pensada de forma independente de outros segmentos econômicos. Este aspecto é, no entanto, frequentemente negligenciado nas análises políticas sobre o protecionismo da política agrícola, como as de Moyer e Josling (1990), Sheingate (2001), Davis (2003), entre tantos outros.

Não se trata de uma mera relação entre a agricultura e outros setores, mas sim de uma profunda interdependência que, em seus primórdios, foi promovida pelo Estado e, desde então, conta com seu apoio para mantê-la em funcionamento. Os CAI foram

incentivados pelo Estado como uma forma de ampliar a produção de alimentos, mas também como uma forma de se utilizar as fazendas como plataforma de impulso para o crescimento econômico de segmentos industriais e de serviços. Neste sentido, não importa que as fazendas especializadas nas commodities em torno das quais se constituem os CAI não consigam cobrir seus custos de produção com a venda no mercado de seus produtos durante a maior parte do tempo. O Estado atua para garantir que elas continuem investindo, colheita após colheita, visando sempre o aumento da produtividade, mesmo sabendo que o excesso de oferta é uma das principais causas para os preços insuficientes que o mercado paga. As fazendas continuam investindo, mesmo que isso signifique a contração de dívidas enormes para ampliar sua capacidade produtiva. Embora isso pareça um paradoxo, ao olharmos pelo ângulo dos Complexos Agroindustriais, podemos notar que, a despeito de as fazendas frequentemente fecharem no vermelho na ausência de subsídios governamentais, uma gama de outros interesses econômicos ganham com isso. Ganha, inclusive, o Estado, que por meio das exportações agrícolas consegue aliviar o seu balanço comercial cada vez mais vermelho.

Numa perspectiva de longo-prazo, o consenso em torno do contínuo aumento da produtividade de commodities básicas se mantém inabalável. A carga orçamentária adicionada pelos subsídios agrícolas, as contestações ideológicas que os apontam como atentados à economia de mercado e à competição leal, os relatórios que demonstram ser as maiores fazendas as principais receptoras de pagamentos, os estudos que afirmam uma relação entre a distribuição de subsídios e a contínua concentração da propriedade, as denúncias de que seus beneficiários finais sequer são fazendeiros, nada disso conseguiu eliminá-los. Tampouco as críticas de Organizações Internacionais ou da sociedade civil que evidenciam os danos que os subsídios causam às economias dos países mais pobres. Nem as negociações internacionais, pequenas ou gigantes como a Rodada Uruguai, nem as arbitragens da OMC foram capazes de desarticular os programas de subsídios. Muitos presidentes, entre eles Reagan, Clinton e G. W. Bush, chegaram a se opor frontalmente às subvenções agrícolas, mas tiveram de recuar ou foram atropelados pelo Congresso no momento decisivo. Em nossa perspectiva, a resiliência desse protecionismo americano provavelmente tem uma fonte de poder política maior do que os cerca de 1% que

representam a agricultura para o PIB e os trabalhadores rurais para a força de trabalho dos Estados Unidos.

Por mais que, na hora da decisão, sejam os grupos de interesse agrícola que apareçam publicamente e que pressionem os políticos por meio de doações para campanha e mobilização de eleitores, coisa que as análises de ciência política pluralistas demonstram bem, é preciso entender que esses movimentos estão imersos numa lógica econômico-política maior. Como tal, ela impulsionaria os atores para o resultado tradicional a cada renovação de *Farm Bill*: manutenção do protecionismo por meio de subsídios.

Capítulo 4

A economia política dos Complexos Agroindustriais

4.1) Introdução

O capítulo anterior procurou demonstrar que, substantivamente, a atividade agrícola avançada não pode ser concebida de forma independente de outros segmentos, principalmente dos fornecedores de insumos e dos processadores. Onde a produção se torna avançada surgem os CAI, que possuem uma dinâmica diferente daquela de um mundo rural mais tradicional. A natureza é submetida o máximo possível à ciência e à tecnologia, tanto industrial quanto gerencial, e inserida no tempo das operações do capitalismo.

O objetivo desse capítulo é argumentar que a estrutura dos CAI cria, como toda estrutura, constrangimentos e incentivos aos atores nela inseridos. Fundamentalmente, procuraremos argumentar que a concentração de mercado nos segmentos de insumos e processamento geram estímulos para que os produtores agrícolas busquem constantemente junto ao Congresso e ao governo a renovação dos programas de subsídios, bem como evidenciar o forte interesse que demais atores dos CAI podem ter nas subvenções.

Além dos segmentos de insumos e processamento, outro segmento muito importante para a atividade agroalimentar tem suas decisões de negócios afetadas pelos programas de subsídios: o financeiro. Isso porque o risco dos empréstimos, essenciais para a custosa produção agrícola avançada, é estimado em boa medida a partir da expectativa sobre a capacidade de pagamento dos tomadores de empréstimo, bem como sobre a perspectiva de continuidade da contração de empréstimos. Se os fazendeiros forem resguardados pelo Tesouro dos Estados Unidos, o risco de calote é, no mínimo, menor. Além disso, o mercado imobiliário também é influenciado pelos pagamentos do Estado. A terra subsidiada tem maior valor de mercado, o que significa maior garantia para contração de empréstimos maiores ou maior rentabilidade para aqueles que as arrendam.

Assim, o mercado do agronegócio nos Estados Unidos confere, por um lado, proteção e estímulo a agricultores. Por outro lado, os impelem em direção à especialização e à concentração. Esses efeitos decorrem em certo grau de legislações aprovadas pelo

Congresso, principalmente a *Farm Bill*. A explicação tradicional para a contínua renovação dessa legislação, como apontado no capítulo introdutório da tese, reside na relação entre grupos de interesse de produtores agrícolas e políticos, mediada de forma enviesada pelas instituições legislativas. O que queremos assinalar aqui, entretanto, é que tal explicação pode estar imersa numa lógica econômico-política maior do que a captura de determinados congressistas por grupos de fazendeiros. Isso porque “Os subsídios agrícolas, como a experiência estadunidense sugere, não são uma simples transferência do governo ao produtor” (Murphy, 2002: 36).

Os subsídios agrícolas podem ser compreendidos como o lubrificante de engrenagens que atendem aos interesses de vários e poderosos atores nos CAI – fornecedores de insumos, processadores de fibras e alimentos, proprietários de terras, bancos e até operadores de ajuda internacional – e não simplesmente como expressão da capacidade de lobby de fazendeiros junto a políticos e burocratas.

4.2) Constrangimentos e estímulos no setor agrícola

A forma como os fazendeiros que produzem commodities do programa de subsídios dos Estados Unidos estão posicionados nas cadeias produtivas os impelem constantemente a buscar subsídios agrícolas, sem os quais eles não seriam capazes de cobrir regularmente os seus custos de produção, conforme apontado no capítulo 3. Sem a cobertura dos custos e, mais grave, um novo ciclo de investimentos, perdem, além dos próprios fazendeiros, os fornecedores de insumos, os bancos, os processadores e os proprietários de terra. Perde também o Estado, com a diminuição da atividade econômica e da geração de impostos. De acordo com a perspectiva teórica que adotamos, essa perda é algo que atores estatais se preocupam em evitar (Block, 1980; Offe e Ronge, 1984; Lindblom, 1979).

Uma hipótese que levantamos, no contexto dos CAI, para entendermos a busca contínua das fazendas por subsídios agrícolas, foi o poder diretamente exercido pelos oligopólios e oligopsônios sobre os fazendeiros, no sentido de que as empresas fornecedoras de insumos ou que os processadores os direcionassem para pressionar o Congresso por subsídios. Essa hipótese encontra ressonância na literatura. Na avaliação de

experiente professor de política agrícola, Daryll Ray (2004), diretor do Centro de Análise de Política Agrícola da Universidade do Tennessee,

A política de renda e preço das commodities tem sido comandada por interesses não-agrícolas – interesses não-agrícolas que se beneficiam de uma elevadíssima produção das commodities e de seus baixos preços. Eu não acredito que a atual direção da política seja viável. Ela custa muito. Além disso, é uma política que beneficia produtores integrados da pecuária e do agronegócio e que, quando comparada aos antigos programas de commodities, não propiciam vantagens financeiras reais aos produtores agrícolas.

Brewster Kneen (2002), estudioso da história da Cargill, empresa gigante do agronegócio, afirma que o direcionamento dos esforços de lobby dos produtores agrícolas é algo corrente.

Muito do lobby da Cargill – e de todos do agronegócio – é realizado através de associações comerciais, como a US Wheat Associates e a National Grain and Feed Association, e por organizações de commodities, como a National Corn Growers Association, a Canola Council e a American Soybean Association (não é realmente uma associação de soja, mas sim de corporações com interesses na soja, tais como grandes produtores, processadores, empresas de sementes e assim por diante (Kneen, 2002: 34).

Nesta mesma linha, Timothy Wise (2005), cujos importantes estudos examinamos no capítulo anterior, aponta a necessidade de se pesquisarem as relações entre as fazendas e as empresas à montante e à jusante, dada a observação clara de que os seguimentos industriais do agronegócio se beneficiam do excedente de oferta nos Estados Unidos. Em suas palavras,

Há uma grande necessidade dessa pesquisa. Algumas organizações de defesa dos produtores agrícolas têm argumentado que os reais beneficiários das políticas agrícolas estadunidenses que deprimem preços são os interesses do agronegócio

que fornecem insumos ao setor agrícola e que consomem a produção dele. Os fornecedores de insumos incluem as companhias de sementes (ex.: Monsanto), companhias químicas (ex.: Dow), indústrias de equipamentos (ex.: John Deere). Os programas de subsídios injetam dinheiro da economia agrícola e encorajam altos níveis de produção de produção de cultivares em fileira [*row crop production*] ao invés de pecuária extensiva. Isso aumenta a demanda por insumos para produção de commodities. Enquanto isso, na medida em que os fornecedores de insumos disfrutam de posições monopolistas, seja na indústria como um todo ou em uma região específica, eles podem usar seu poder de mercado para capturar uma parte maior da renda agrícola por meio de estratégias de preço. Na outra ponta da cadeia de valor estão consumidores do agronegócio que utilizam grãos e outras commodities básicas como matéria-prima para suas indústrias verticalmente integradas. Grãos baratos diminuem os custos de operação. Isso, por sua vez, torna os seus produtos globalmente mais competitivos, aumentando suas parcelas no mercado agroalimentar em rápida globalização (Wise, 2005: 4).

A despeito da plausibilidade da hipótese de que os fazendeiros são diretamente pressionados pelos outros seguimentos do agronegócio, ou que estão em conluio com eles, ser bastante razoável, deixamos de trabalhar com tal hipótese, por não termos encontrado fortes evidências empíricas nas revistas especializadas, nem nas entrevistas que realizamos junto à associações agrícolas em Washington, D.C.²² A resposta de John Maguire, vice-presidente sênior do National Cotton Council, quando questionado se os interesses à montante ou à jusante buscavam explicitamente direcionar os fazendeiros na busca por subsídios foi que esses segmentos não se intrometem diretamente no debate sobre subsídios, considerado domínio político dos produtores agrícolas. Tais interesses apoiam sim, implícita ou explicitamente o programa de subsídios e dificilmente entrariam em colisão com as associações agrícolas. Empresas como a “[John] Deere e outras gostam que os fazendeiros estejam à frente. Elas geralmente apoiam o programa de apoio às commodities, mas elas não se envolvem [nas discussões] sobre os programas de commodities. E exemplifica: “se o fabricante do trator verde [John Deere] desagrada os fazendeiros, os vermelhos estão à venda [Massey Fergusson]”. A avaliação de Terry P.

²² Entrevista com John Maguire, vice-presidente sênior do National Cotton Cotton, realizada em Washington, D.C., em 13 de abril de 2012.

Townsend, diretor executivo do International Cotton Advisory Committee (ICAC) enfatiza esse ponto²³. Segundo ele,

químicos, sementes, fertilizantes, herbicidas, inseticidas, reguladores de crescimento e energia são a maior parte dos custos variáveis e representam cerca de 50% dos custos de produção do algodão. Fornecedores de insumos fortemente apoiam [subsídios]. Mercadores também têm interesse, embora tenham menos influência, pois empregam poucas pessoas e agregam pouco valor.

Jan Ahlen, representante para Relações Governamentais da National Farmers Union, afirmou que não há um direcionamento da política, mas que as corporações apoiam sim as demandas das grandes fazendas em prol dos subsídios²⁴. Isso faz coro à avaliação de Browne (1988), para quem, historicamente,

Aqueles que esperam que o agronegócio se torne uma força integrante, ou um mediador, da política agrícola provavelmente se decepcionarão. Os interesses do agronegócio são muito diversos; e o comportamento conservador que caracteriza essas firmas, que realmente existe, é mais por cautela do que por filosofia política. Os executivos e seus representantes políticos são pragmáticos e não são avessos a utilizar os programas de apoio governamental que beneficiam a indústria. Neste sentido, eles refletem os valores convencionais dos ativistas políticos, embora eles tendam a se distanciar mais do processo político.

Nos termos de Clapp e Fuchs (2009), falta às corporações transnacionais a legitimidade política necessária ao exercício do poder discursivo. Isso faria com que elas não adentrassem frontalmente o debate relativo ao capítulo de commodities da *Farm Bill*, mas não significa que elas sejam alheias ao debate. O tipo de poder que exercem parece ser mais estrutural do que instrumental, isto é, limitam as alternativas disponíveis no debate político.

²³ Entrevista com Terry P. Townsend, Diretor Executivo do ICAC, realizada em Washington, D.C em 16 de abril de 2012.

²⁴ Entrevista com Jan Ahlen, Representante de Relações Governamentais da National Farmers Union, realizada em Washington, D.C., em 19 de abril de 2012.

De todo modo, o que pudemos concluir é que se eles não se envolvem diretamente, pode ser que utilizem os grupos de interesse agrícolas como porta-vozes, direta ou indiretamente. O que fica claro é que há um interesse patente de segmentos industriais e financeiros na política de subsídios, e que a lógica dos CAI que mantém as fazendas operando, sempre em busca da máxima produtividade, acaba impelindo-as a lutar publicamente pelos subsídios, como demonstraremos ao longo deste capítulo.

Relatos dos produtores agrícolas e de análises acadêmicas apontam que esta lógica exerce poder sobre as fazendas, diminuindo suas alternativas e, na prática, levando-as ao caminho da pressão política por subsídios. Não é, assim, uma relação de poder como preconizada pelos estudos pluralistas que, seguindo a linha de Dahl (1957), buscam analisar o poder relacional, visível e de alguma forma mensurável. Seria algo mais próximo da linha de Bachrach e Baratz (1962: 948), para quem

A questão é, entretanto, como alguém pode ter certeza em qualquer situação de que ‘elementos imensuráveis’ não possuem consequências ou não são de importância decisiva? Colocada em termos ligeiramente diferentes, é possível que um conceito robusto de poder possa ser assentado no pressuposto de que o poder é totalmente expresso e completamente refletido em ‘decisões concretas’ ou em atividades diretamente relacionadas à sua formação? cremos que não. É claro que o poder é exercido quando A participa da formação das decisões que afetam B. Mas o poder também é exercido quando A devota energias para criar ou reforçar valores políticos e sociais e práticas institucionais que limitam o escopo do processo político à consideração pública apenas para aquelas questões que são comparativamente inócuas à A.

Clapp e Fuchs empregam essa perspectiva em seu exame sobre o papel das corporações do agronegócio nos sistemas agroindustriais avançados (2009: 8). Segundo as autoras, “Essa ‘segunda face do poder’ enfatiza a importância do *input side* do processo político e da predeterminação das opções de comportamento para os tomadores de decisões políticas pelas estruturas materiais existentes que formatam o poder de tomada de decisões direta e indiretamente”. Isso não significa rejeição em torno das relações causais que podem existir em torno das ações de grupos de interesse, agrícolas ou não, sobre políticos, mas sim

que os incentivos e constrangimentos que são gerados pela estrutura dos CAI também podem fornecer explicações. Isto é, “Enquanto uma perspectiva instrumentalista é importante para explicar o poder direto de um ator sobre outro, ela é falha ao capturar o poder exercido via imposição de limites às escolhas possíveis aos atores” (Clapp e Fuchs, 2009: 8). Desse modo, a perspectiva do poder estrutural

Leva em consideração a ampla influência que atores corporativos têm sobre a formação de agendas e sobre a realização de propostas como um produto de sua posição material dentro dos Estados e mais amplamente na economia global. Ao fazer isso, ela enfatiza a importância de se examinar o contexto que cria alternativas mais ou menos aceitáveis antes mesmo de a barganha observável e de fato comece (Bachrach and Baratz 1970). O poder estrutural que as corporações transnacionais possuem, derivada da capacidade de punir e recompensar países por suas escolhas políticas pela realocação de investimentos e empregos, tem sido foco de atenção considerável por acadêmicos da economia política internacional Crítica (Cox 1987; Gill and Law 1989; Fagre and Wells 1982) (Clapp e Fuchs, 2009: 8).

No plano doméstico, isso significa que as grandes corporações podem influenciar os produtores agrícolas e os agentes governamentais, se não diretamente, indiretamente, por meio do mercado, conforme abordamos no capítulo introdutório.

No caso da política agrícola, tal capacidade decorre das posições oligopólicas e oligopsônicas, que se traduzem em poder de mercado. Aquele que detém poder de mercado pode exercê-lo para afetar, basicamente, três aspectos das relações comerciais: padrão de atividade, competição e preços (Heffernan, 1998; Levins, 2001; Murphy, 2006).

Seja pela grande capacidade de compra ou de venda, a grande corporação detém poder de direcionar padrões científicos, técnicos e gerenciais da atividade agrícola. Quando é grande compradora, como no caso da indústria alimentícia, exige produtos com determinadas especificações e quando é grande vendedora, como no caso das fornecedoras de sementes, torna outras alternativas menos competitivas, fazendo com que o produtor que adote suas sementes seja direcionado para um certo pacote tecnológico. A empresa

poderosa também pode afetar a forma como os negócios são conduzidos em termos de gestão²⁵.

Empresas com demasiado poder de mercado também têm a habilidade de limitar a competição. Isso ocorre por diversos motivos como, por exemplo, a capacidade de operar com margens de lucro muito baixas e, inclusive, de incorrer em prejuízos por algum tempo. Outros exemplos seriam os elevados gastos com publicidade²⁶. Práticas desse tipo podem ocorrer de maneira concertada nos oligopólios e oligopsônios com o fito de dificultar a entrada de novos competidores (Possas, 1985). Esse elemento é interessante, pois não necessariamente significa que as empresas líderes de mercado extraem valor dos fazendeiros, como se poderia pensar num primeiro momento. Num cenário de oligopólio de fornecedores de bens de capital, por exemplo, as grandes empresas podem adotar baixas margens de lucro sobre unidade vendida (o que não significa que seus produtos sejam baratos) e garantir sua meta de retorno maximizando a quantidade de vendas. Isso torna as empresas fornecedoras de insumos ainda mais dependentes da capacidade contínua de compra dos fazendeiros, pois é de seu interesse que os produtores comprem sempre as últimas versões de seus insumos.

Por fim, o aspecto mais importante considerado pela literatura, muitas vezes tido como seu elemento definidor, é o que relaciona o poder de mercado à capacidade das empresas de manipularem preços, imputando distorções às operações de mercado. Isso ocorre porque a companhia que detém grande poder de mercado pode, quando compradora, deprimir os preços dos seus fornecedores por conta da ausência de compradores alternativos. A empresa se torna formadora de preços e não tomadora de preços. O mesmo acontece quando a empresa não possui muitos concorrentes para a venda de seus produtos, condição na qual pode explorar preços maiores.

²⁵ Schweikhardt e Browne (2001) argumentam que grupos que atuam no interesse dos consumidores também agem via mercado, praticando “politics by other means”, isto é, alteram padrões de produção das indústrias alimentícias expondo a elas as preferências dos consumidores ou ameaçando-as de propaganda negativa. Com isso, seriam capazes de modificar certos padrões, por exemplo, o compromisso de certas empresas eliminarem o uso de ingredientes geneticamente modificados nos alimentos preparados, ao invés de pressionar o Congresso por legislação nesse sentido.

²⁶ Este é um ponto muito salientado por um dos pais do termo agronegócio, Ray Goldberg, como demonstra detalhadamente Mendonça (2013).

A formação de preços num mercado oligopólico é tema controverso e complexo. Mas, no geral, a expectativa é que as empresas pratiquem preços mais altos do que poderiam praticar em concorrência mais acirrada. O que se verifica, porém, é que as empresas não buscam a maximização do lucro no curto prazo. Preferem praticar margens de lucro mais baixas, buscando assim criar barreiras a entrada de novos competidores, o que aumenta a segurança da empresa no longo-prazo. A estratégia seria então praticar preços mais altos que o de concorrência competitiva, mas baixos o suficiente a ponto de se constituírem uma barreira à entrada de novas empresas (Possas, 1985). Os membros do oligopólio, cômicos de que sua ação resultará numa reação dos outros membros, podem buscar algum tipo de coordenação para estabelecer preços de modo a evitar que a competição entre eles se acirre mortalmente, embora isso não necessariamente ocorra.

Esse aspecto é fundamental no caso do agronegócio, pois a concentração de mercado limita as alternativas dos produtores agrícolas na escolha dos seus fornecedores e, uma vez adotado um fornecedor, pode ser estabelecida uma dependência tecnológica em relação a ele. O investimento alto num pacote tecnológico conduz à especialização que, ao final, reforça a dependência do fornecedor. Os custos de saída são muito altos, porque os insumos adquiridos raramente possuem uma utilização diferente do que aquela para a qual foram comprados. Na outra ponta, a da venda ao consumidor, o poder de mercado também afetaria os preços. Fenômeno mais recente tem sido, por exemplo, a acirrada competição oligopólica entre corporações do varejo, como os supermercados (Busch e Bain, 2004).

“Essa tendência a uma maior concentração no varejo significa que os processadores de alimentos e os produtores agrícolas enfrentam um mercado com características oligopólicas no que toca à venda de seus produtos. O poder flui pela cadeia alimentar, dos produtores agrícolas, que confiaram nas formas tradicionais de proteção política, para os varejistas, que são capazes de explorar sua posição de mercado. O executivo chefe da empresa britânica Tesco advertiu que a agricultura deve produzir por menos, pois as listas de preços estão espremidas por causa da competição global entre grupos varejistas (Coleman, Grant e Josling, 2004: 37).

A análise de Coleman, Grant e Josling (2004), entre outros, diverge da realizada anteriormente por Wilkinson (1989), que sugeria que a indústria de processamento era a líder dos CAI, sobretudo por causa da importância dos grãos processados no sistema alimentar. Vale lembrar que as propriedades dos grãos em termos de durabilidade, logística, preço e engenharia alimentícia os colocam no centro do sistema alimentar internacional (Friedmann, 1992). Assim, partir dos anos 1990, o que se observa é um ganho de poder por parte das cadeias varejistas sobre os processadores e sobre as fazendas, como apontam Busch e Bain (2004: 331)

O aumento de escala permitiu aos supermercados mudar suas compras através de múltiplos intermediários para compras realizadas por um único intermediário ou então que comprassem eles mesmos os produtos diretamente. Isso também encorajou os supermercados a realizarem contratos diretos com os fornecedores, ao invés de comprarem os produtos no mercado livre. Num movimento particularmente irônico, isso está fazendo com que a competição em termos de preço entre os produtores agrícolas se torne mais difícil, pois tal competição depende dos preços disponíveis publicamente. Mesmo os dados de preços há muito coletados por agências governamentais, como o Agricultural Marketing Service, passam a serem suspeitos. Em muitos casos, os mercados públicos (...) refletem apenas o preço dos produtos que não foram previamente contratados e que chegaram ao mercado livre. Os preços sob contrato podem ser muito diferentes dos preços de produtos similares que não foram previamente contratados. Pequenos produtores agrícolas têm manifestado preocupação que o escanteamento dos mercados livres em prol dos mercados contratados fazem com que os preços se tornem ‘mais vulneráveis à manipulação e à volatilidade, pois poucos compradores e vencedores respondem por uma alta percentagem do comércio’.

Para o nosso objetivo, o mais importante não é determinar qual grupo econômico é o dominante nos CAI, e sim apontar que, de um modo ou de outro, extrai-se valor das fazendas, que se encontram numa posição de fragilidade nas cadeias produtivas. O relato contemporâneo de uma criadora de frangos contratada pela *Perdue Farms* nos Estados Unidos, Carole Morison, ilumina o ponto e denota a permanência desta dinâmica

no tempo. Segundo ela, pequenos produtores que querem produzir frango e vender para as corporações processadoras precisam investir entre US\$ 280 mil e US\$ 300 mil para construir as instalações requeridas por aquelas empresas e, para lidar com esse custo de entrada, normalmente contraem empréstimos. Porém, antes da liquidação da dívida, os processadores aparecem com novas exigências técnicas ou de infraestrutura, o que acaba levando os produtores a tomarem novos empréstimos. Se os *upgrades* não forem feitos, os produtores podem perder seus contratos, sem os quais dificilmente conseguirão saldar suas dívidas²⁷.

De acordo com Morison, “não ter voz no seu próprio negócio é degradante; é como ser um escravo da companhia” (Kenner, 2008). Segundo os documentaristas, “um criador [americano] típico, com duas *chicken houses*, tomou mais de US\$ 500 mil em empréstimos e ganha cerca de US\$ 18 mil por ano”. A opção de se proteger do risco da oscilação de preços por meio de contratos antecipados de venda é uma prática que data dos anos 1930 e, com a concentração das agroindústrias, a possibilidade de os fazendeiros negociarem melhores contratos está cada vez mais difícil em decorrência da concentração no setor (Starmer e Wise, 2007; Marion e MacDonald, 2009). Em 2005, por exemplo, os quatro maiores processadores de frango somavam cerca de 55% do mercado, enquanto os 10 maiores detinham cerca de 75% do mercado. Na prática, isso significa que “Muitos criadores de frango têm apenas 1 ou 2 integradores [processadores] contratando em sua área. Pouca negociação dos termos de contrato é possível” (Marion e MacDonald, 2009: 14).

Esse é um fenômeno de proporções mundiais. No Brasil, a Parmalat e a Nestlé se tornaram grandes compradoras que, ao exigirem determinados padrões de higiene, acabaram por forçar a saída de aproximadamente 50 mil produtores de leite e laticínios do

²⁷ A necessidade de crédito para viabilizar a atividade agropecuária parece ser uma constante nos Estados Unidos. Benedict (1953: 520) afirma que “De 1790 certamente até os anos 1940, e possivelmente mesmo após, os fazendeiros têm sido, na sua maior parte, uma classe devedora. O grande investimento requerido para se colocarem como trabalhadores autoempregados, e a oportunidade para o uso efetivo de mais capital, geralmente os levou a usar todo o seu próprio capital no negócio e a tomar mais emprestado. Como resultado eles tenderam a favorecer políticas de dinheiro fácil e geralmente a se posicionarem do lado dos programas inflacionários” (Benedict, 1953: 510). Ainda segundo o autor, os diversos governos responderam positivamente a essa demanda, ainda que em formas variadas. Isso reforça a necessidade de se entender o aspecto financeiro – bancos, instrumentos financeiros, especuladores etc – dos CAI.

mercado por falta de capacidade de adaptação. A Parmalat, especificamente, quando “estabeleceu sua dominação no mercado por meio da aquisição de firmas locais e de cooperativas, insistiu que os produtores agrícolas que desejassem vender o seu leite a ela deveriam instalar seus próprios refrigeradores [da Parmalat], o que era um custo proibitivo para muitos produtores e um custo que não se justificava pela produção dos pequenos produtores” (Murphy, 2006: 14).

O poder de mercado²⁸ pode ser considerado prejudicial para o conjunto da economia por afastá-la das condições de competição perfeita? Essa é uma situação que gera questões importantes em diversos campos: economia, sociologia, política, direito. Quais as consequências de alta concentração de mercado em termos de eficiência produtiva e bem-estar dos consumidores? Quais os impactos nas relações trabalhistas e nas relações das empresas com as comunidades? O poder de mercado é convertido em poder político? Ele afeta o caráter democrático das decisões políticas?

Do ponto de vista político, empresas dotadas de poder de mercado podem exercê-lo para além da economia. São atores relevantes nos rumos da política justamente pela posição destacada que possuem nas esferas da produção e distribuição. Em muitos casos, dependendo da relevância econômica ou social das empresas, não são elas que capturam o Estado, e sim o Estado que vai ao encontro delas. Não raramente, o que ocorre é a atuação concertada entre o governo e as lideranças empresariais (Offe e Ronge, 1984; Lindblom, 1979; Hollingsworth, Schmitter e Streeck, 1994; Kneen, 2002).

O poder de mercado derivado da concentração, isto é, da redução da quantidade de competidores, é um fenômeno estudado no campo agrícola e do agronegócio há muito tempo e, em geral, a conclusão a que se chega é que a concentração de mercado é prejudicial aos produtores agrícolas, sobretudo para os menores. Isto é, as empresas

²⁸ Entre as várias formas de se medir poder de mercado, duas se destacam: a CR e a HH (Murphy, 2006). A primeira corresponde ao termo Concentration Ratio (CR) e afere a parcela de um determinado mercado dominado pelas maiores empresas do setor, de 3 (CR3) a 10 (CR10) empresas, por exemplo. Em geral, admite-se que uma concentração de 40% num modelo CR4 é um mercado competitivo. A segunda forma de se medir poder de mercado é pelo índice Herfindal-Hirschman (HH), que é “a soma dos quadrados do *market share* de cada firma” num setor (Murphy, 2006: 8). “A sector composed of 100 equal-sized firms will generate an index of 100. If there are only four equal-sized firms, the HH index will be 2,500. With only one firm in the market, a straightforward monopoly, the HH index is 10,000. The higher the index, the more concentrated is market power in the sector”.

utilizam do seu poder de mercado para imputar maiores custos, extraírem maiores descontos e firmarem relações de dependência assimétrica com as fazendas²⁹.

A concentração de mercado, contudo, também pode ter efeitos positivos ao gerar economias de escopo e escala, ao otimizar procedimentos gerenciais, oferecer maior capacidade de suporte às suas operações e, finalmente, por diminuir preços ao consumidor³⁰. Nesse sentido, a análise de que os oligopólios e oligopsônios espremam negativamente os produtores agrícolas não é consensual (Tweeten e Thompson, 2002; GAO, 2009; Gardner, 2006; Mendonça, 2013). Persaud e Tweeten (2002), por exemplo, revisam uma série de estudos em que não encontram preços distorcidos por conta da concentração de mercado. O que encontram, em muitos casos, são ganhos de eficiência. No que toca à redução da quantidade das fazendas, por exemplo, afirmam que “O maior impacto sobre o tamanho e o número das fazendas no futuro como passado será decorrente do desempenho exemplar do agronegócio na inovação de novas instituições e na melhoria de tecnologias, e não da formação de preços ‘injustos’ devido ao poder de mercado” (Persaud e Tweeten, 2002: 140).

Esta visão, no entanto, contrasta drasticamente com outros estudos e com queixas em massa dos produtores agrícolas. Queixas essas, aliás, bem antigas, pois desde o século XIX os fazendeiros acusavam as empresas de logística, processadores e bancos de pressionarem para baixo sua renda (Lauck, 1996; Schweikhardt e Bonnen, 1998; Heffernan, 1998). Isso teria levado, inclusive, a regulações legislativas dos sistemas de transporte e bancário no século XIX e a leis anti-truste. Estimativas do governo nos anos 1960 apontavam que cerca de 80% da agregação de valor de produtos agrícolas era feita em indústrias oligopolizadas. “Muitos acreditavam que sob essa condição os produtores agrícolas nunca teriam um preço justo e que a maior parte dos lucros sobre os alimentos

²⁹ Robert L. Thompson, especialista agrícola de longa data e ex-assessor da administração Reagan para o tema, ressalva que, independentemente do tamanho, poucos competidores já são suficientes para garantir uma forte concorrência. O avanço das comunicações permite aos produtores encontrar os preços mais competitivos para os insumos, por exemplo. Contudo, a altíssima qualidade dos produtos oferecidos por essas grandes empresas atraem os fazendeiros. Entrevistas com Robert L. Thompson, Professor visitante da Johns Hopkins University's Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, realizada em Washington, D.C. em 9 e 19 de abril de 2012.

³⁰ Reinert (2007) argumenta que a competição imperfeita é um dos importantes elementos nos processos de desenvolvimento econômico.

seriam desfrutados pela indústria de processamento. A credibilidade do argumento cresceu depois que os ‘McGovern papers’ divulgaram amplas vantagens monopólicas da indústria alimentícia. Na década de 1970, a preocupação tocava também no gigante e crescente segmento de exportação de grãos. Se nos anos 1920 cerca de 35 empresas concentravam a exportação daqueles produtos, cinquenta anos adiante apenas seis empresas exportavam 80% do sorgo, 90% da aveia, 95% do milho e 96% do trigo americanos³¹ (Lauck, 1996).

No que toca à produção, Price (1983) destaca que a tendência de concentração foi notada e criticada também nos anos 1970. Debatia-se se o uso intensificado de tecnologias que aumentavam a produtividade era algo de fato benéfico aos consumidores. Em princípio, era forte o entendimento de que isso favorecia os cidadãos por conta do aumento da oferta frente à demanda inelástica. Posteriormente, porém, parte dos analistas passou a sustentar que, no caso de algumas commodities, as novas e caras tecnologias estavam relacionadas à concentração dos segmentos componentes da cadeia agroalimentar, à montante e à jusante. Nessas condições, os pressupostos acerca dos mercados competitivos passavam a não encontrar mais respaldo na realidade. Como constatou Perelman (1977) ao examinar a diminuição da autossuficiência das fazendas em meio ao fortalecimento dos avançados CAI, “mais e mais bancos, processadores e distribuidores estão aprendendo à sua própria maneira como controlar o produtor agrícola por meio de manipulações sutis do mercado” (Perelman, 1977: 88).

Recentemente, em 2010, a preocupação com a falta de competição no setor agrícola tomou a atenção do Departamento de Justiça dos EUA (DoJ)³². A Divisão

³¹ O tamanho e o número de exportadores foi destacado publicamente no início de 1970, quando a administração Nixon aliviou os controles de exportação para países comunistas e as empresas de grãos rapidamente se moveram para vender grandes quantidades de grãos para a China e para a União Soviética. O acordo deixou os agricultores indignados, uma vez que não foram notificados até terem descarregado seus estoques e, portanto, não puderam se beneficiar do aumento de preço. As vendas para os países comunistas faziam parte de um boom maior exportação entre 1971-1975 que igualou o crescimento total do comércio internacional de grãos durante todo o período pós-guerra. As mudanças significaram uma maior dependência do mercado internacional e, como muitos viram, maior dependência de um cartel global de companhias de comércio de grãos que injustamente manipularam preços e não foram objeto de qualquer controle efetivo. Grupos de agricultores também se irritaram porque o comércio de grãos enfraqueceu o Acordo Internacional de Grãos, um regime de comércio internacional estabelecido na Conferência Monetária e Econômica de Londres de 1933, para manter preços mundiais mínimos para commodities como trigo” (Lauck, 1996: 205).

³² A concentração de mercado no campo agroindustrial, muito forte nos Estados Unidos, é na verdade um fenômeno internacional, decorrente das estratégias corporativas das gigantes transnacionais, como vêm apontando relatórios de organizações intergovernamentais, como a FAO e a UNCTAD (2006), sem contar os

Antitruste daquele Departamento organizou uma série de *workshops* no país para escutar dos diversos atores suas impressões sobre a concentração de mercado e a competição no setor. Ao todo, foram mais de 18.000 comentários feitos por pequenos e grandes fazendeiros, processadores, varejistas, acadêmicos, trabalhadores, fiscais, burocratas e funcionários dos governos federal, estadual e local (Department of Justice, 2012).

A crítica geral por parte dos produtores agrícolas foi sobre a falta de *enforcement* antitruste nos últimos 30 anos, o que resultou nas grandes compras e fusões geradoras de vastíssimo poder de mercado para fornecedores de insumos, indústrias alimentícia e varejista. A concentração de mercado, mesmo que por crescimento endógeno das empresas, também foi vista como altamente prejudicial, conforme apontou a síntese do DoJ.

Uma reclamação constante era que, em várias fases da cadeia alimentar, existe apenas um punhado (se é que tantos) de compradores ou vendedores, resultando em uma falta de opções para os produtores, assim como preços mais baixos para os seus produtos ou preços mais elevados para seus insumos. Produtores frequentemente contrastaram os mercados concentrados de hoje com os mercados mais atomizados de anos passados, recordando tempos quando haviam muito mais parceiros comerciais (Department of Justice, 2012: 6).

O relatório do DoJ (2012) apontou algumas queixas específicas de muitos produtores que valem ser mencionadas: poucas opções de vendedores de sementes e de tipos de sementes; poucos elevadores e transportadores de grãos; concentração dos empacotadores e processadores de carnes; concentração do mercado varejista. O DoJ reconheceu que a queixa dos produtores agrícolas é histórica e que mercados competitivos são fundamentais para um funcionamento mais adequado do setor agrícola americano. Reconheceu também que é preciso maior esforço de investigação e aplicação da lei para impedir a redução da competição por meio de fusões, aquisições e práticas desleais de mercado, como a cartelização, mas informou que não se pode fazer nada quanto ao

diversos centros de estudos debruçados sobre o tema (Heffernan, 1998; Lang, 2003; Busch e Bain, 2004; Fuchs, Kalfagianni e Arentsen, 2009).

tamanho de uma empresa, isto é, não se pode desmembrá-la simplesmente porque ela é grande. Robert L. Thompson, especialista agrícola de longa data e ex-assessor da administração Reagan para o tema, ressalva que, independentemente do tamanho, poucos competidores já são suficientes para garantir uma forte concorrência. O avanço das comunicações permite aos produtores encontrar os preços mais competitivos para os insumos, por exemplo. Contudo, a altíssima qualidade dos produtos oferecidos por essas grandes empresas atraem os fazendeiros, que querem comprá-los para aprimorar sua produção³³.

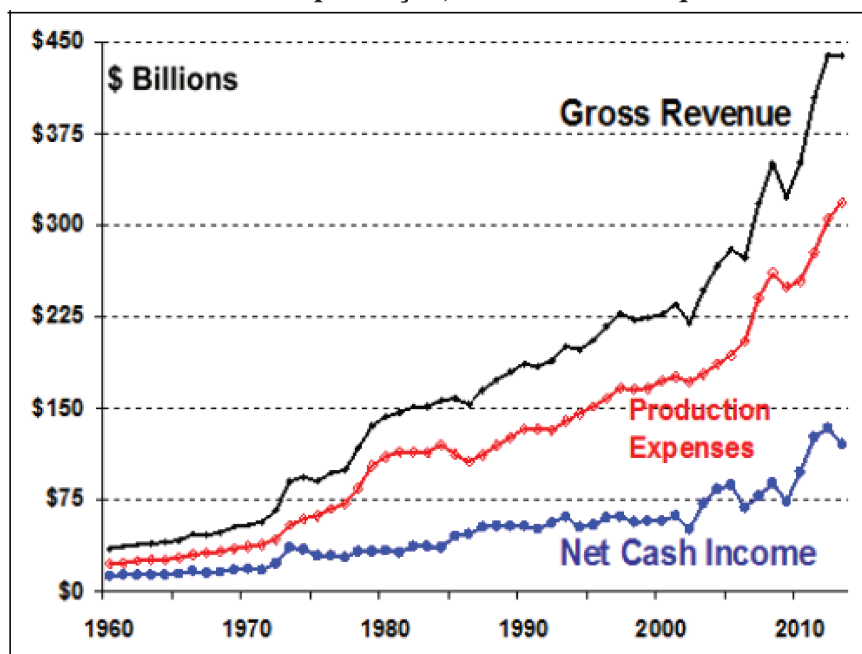
Na avaliação de Cochrane – que deixa explicitamente de lado as questões técnicas e jurídicas sobre monopólios e carteis – “*Gigantismo é o problema*, e os problemas que o gigantismo traz com ele” (2003: 72 – ênfase original). E continua, “Uma corporação gigante moderna operando numa comunidade agrícola localizada é como um enorme elefante numa loja de porcelana. O poder do gigante predomina e estraçalha o estabelecimento” (ibidem). A crítica do aclamado analista é a mais direta possível. Para ele, as grandes empresas de insumos e de processamento têm impactos negativos significativos em comunidades agrícolas locais, desarticulando e reconfigurando as relações econômicas em detrimento dos produtores agrícolas.

Uma maneira de visualizar a relação econômica entre as fazendas e o restante dos seguimentos agroalimentares é mensurar a distância entre o faturamento bruto e a renda líquida das fazendas ao longo do tempo, conforme demonstra o gráfico 4-1 abaixo. O intervalo que se abre entre as duas linhas deixa claro que há um encarecimento dos custos de produção. “O crescimento dos retornos financeiros para os proprietários de terras e para muitas das maiores corporações do agronegócio excederam o crescimento da renda agrícola líquida. Esses anos foram também anos em que o poder econômico se tornou mais e mais concentrado em menos e menos mãos não-agrícolas” (Levins, 2001: 4). Foi nos anos 1970, deve-se salientar, que essa tendência passou a se agravar (Mendonça, 2013) e foi percebida nesses termos: “Como o custo de novas tecnologias agrícolas está crescendo mais rápido do

³³ Entrevista com Robert L. Thompson, Professor visitante da Johns Hopkins University's Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, realizada em Washington, D.C. em 9 e 19 de abril de 2012.

que a renda agrícola, manter o ritmo desse desenvolvimento significa que muitos agricultores irão se aprofundar mais e mais em dívidas” (Perelman, 1977: 88).

Gráfico 4-1: Custos de produção, renda bruta e líquida das fazendas, 1960-2012



Fonte: Schnepf (2013)

Enfim, pela sua posição nas cadeias agrícolas, os produtores agrícolas estão numa posição desfavorável,

espremida entre as indústrias de insumos e o subsistema descendente de processamento e distribuição, a importância da agricultura de produção tem declinado constantemente desde o século XIX, embora em ritmo acelerado a partir de meados da década de 1930 à medida que as inovações químico-genéticas convergiam cada vez mais para formar ‘pacotes’ tecnológicos integrados (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990: 51).

As palavras de Sophia Murphy (2006: 23) ecoam as da maior parte daqueles que trabalham com o tema:

O poder de mercado concentrado é uma razão importante para a erosão da renda agrícola. O agronegócio é capaz de puxar lucros ‘à jusante’ para longe do agricultor e na direção dos alimentos altamente processados, feitos sob medida para facilitar a vida dos consumidores de classe média, e “à montante” na direção de tecnologias cada vez mais elaboradas para maximizar a produção dentro das fazendas, incluindo sementes híbridas e geneticamente modificadas, herbicidas, pesticidas e fertilizantes caros; sistemas de posicionamento global para determinar o quanto de cada insumo vai para onde na fazenda; chips de computador que controlam a quantidade de ração que cada vaca pode comer na calha; e muito mais. Embora essas tecnologias muitas vezes aumentem a produção, elas também aumentam a necessidade de capital dos agricultores, e aumentam a sua dependência de um sistema econômico mais amplo no qual a sua principal fonte de receita - a venda de commodities agrícolas - não vale o suficiente para pagar pelos insumos. Do ponto de vista das políticas públicas, as implicações mais amplas disso são significativas porque o resultado é drenar o dinheiro para fora da economia rural em sentido amplo, e não apenas reduzir a rentabilidade das fazendas.

4.3) Débito, crédito e subsídios

A relação entre o endividamento dos fazendeiros perante os bancos e a função dos subsídios como parâmetro para o fornecimento de crédito é tema pouco abordado na literatura que fala sobre a sustentação política das subvenções agrícolas na perspectiva pluralista. É, no entanto, aspecto chave nos exames a partir da lógica dos complexos Agroindustriais. No pós-II Guerra, “O Estado foi o avalista na expansão de mercados para os capitais apropriacionistas nas indústrias de suprimentos-insumos agrícolas, desde maquinaria agrícola e agroquímicos até sementes e rações”³⁴ (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990: 147). Isso significa dizer que houve uma operação concertada entre os cofres públicos e privados para viabilizar os meios de expansão para os elementos industriais nos ciclos de produção agrícola, tanto à montante quanto à jusante, em vários países (Delgado, 1985, 2012; Cochrane, 1993; Mendonça, 2013; Gardner, 2006). Por meio de vários processos conjuntos político-financeiros, como a determinação de preços mínimos, taxas de

³⁴ Para uma análise desse processo no Brasil, ver Delgado (1985; 2012).

juros e disponibilidade de crédito, a arquitetura financeira contribuiu significativamente para a formação dos CAI.

A capacidade dos produtores agrícolas continuarem operando com tecnologia de ponta e contraindo crédito é muito relevante para os fornecedores de insumo. Dessa capacidade deriva parte do seu valor de mercado, como sugere o raciocínio de Levins (2001: 8).

Considere o custo de algo que os agricultores necessitam além de terra: um trator, por exemplo. Na teoria do livre mercado, o custo de compra de um trator está intimamente ligado ao custo de se fazer um trator. Bastante simples. Agora, ao invés de pensar em tratores, pense na Deere and Company, fabricante líder mundial de equipamentos agrícolas. Quanto custa uma ação da Deere and Company na bolsa? Mesmo que Deere faça tratores, isso não é uma questão sobre tratores. Trata-se de possuir uma quota dos lucros da Deere and Company. As ações da Deere and Company podem ser vendidas por um preço elevado quando a economia agrícola está indo bem. Quando a economia agrícola está patinando, as mesmas ações da Deere vão ser vendidas por menos.

Nesse sentido, se os programas de subsídios viabilizam as vendas contínuas de equipamento novo e tecnologicamente avançado, eles acabam por afetar o valor de mercado dessas próprias empresas. Vinculam-se, assim, fabricantes de bens de capital, seus acionistas, produtores agrícolas e fornecedores de crédito.

A produção agrícola avançada, como dissemos, é de altíssimo custo³⁵, custo esse que cada vez precisa ser financiado e, nesse processo, os bancos podem exercer influência sobre seus clientes. Foi o que Perelman (1977) identificou nos anos 1970: “Se o fazendeiro não pretende produzir em conformidade com as ‘melhores práticas comerciais’,

³⁵ “A mecanização fez mais do que aumentar a vulnerabilidade de um fazendeiro ao preço de sua produção no mercado. Ela também o tornou mais dependente daqueles que fornecem insumos. O custo da nova maquinaria agrícola tem aumentado mais rapidamente do que a capacidade do agricultor de pagar por ela. Como resultado, ele teve que pedir empréstimos pesados a bancos e a grandes empresas de máquinas agrícolas para manter seu lugar na esteira [*treadmill*] tecnológica. Uma indicação desta tendência de endividamento é sugerida pelo fato de que em 1950 os agricultores dos EUA poderia ter pago a sua dívida total com 75 por cento do seu rendimento anual. Hoje, eles precisariam da renda de mais de três anos para saldar sua dívida total” (Price, 1983: 18).

o banco não irá fornecer o crédito – uma forma de enviesamento agrícola” (Perelman, 1977: 89).

Isso significa que o crédito estava mais disponível para aqueles fazendeiros que se dispusessem a plantar determinadas culturas e utilizando certos métodos e insumos. A necessidade fundamental de se obter crédito pode colocar as fazendas numa posição de fragilidade. “Quanto mais os fazendeiros tomam emprestado, é claro, mais independência eles cedem aos credores. Alguns bancos do Meio-Oeste, por exemplo, forçaram os fazendeiros a continuar com uma abordagem química ao invés de uma orgânica de agricultura, mesmo se o fazendeiro preferisse a última” (Price, 1983: 18). Exame mais recente dessa questão pelo órgão estatal General Accounting Office chegou à conclusão algo similar, mas menos drástica. O GAO (1990) afirmou que não encontrou evidência direta de que o sistema federal de crédito e seguros negue acesso aos seus serviços. Além disso, a grande maioria dos fazendeiros que responderam a um *survey* disse que suas práticas agrícolas não eram uma questão na hora de contratar empréstimos ou seguros. O mesmo GAO, no entanto, ao pesquisar os prestadores de serviço, concluiu que eles “colocam uma ênfase maior nas práticas agrícolas convencionais e são menos propensos a aceitar o potencial de práticas alternativas de produção, particularmente aquelas para as quais os resultados econômicos são incertos” (1990: 4). Isso está de acordo com a análise de Delgado (2012) sobre a atuação dos bancos nos CAI. Segundo ele, “os bancos, sozinhos ou em conexão com o Estado, definem *ex ante* um conjunto de parâmetros financeiros que devem funcionar no ano-safra como balizador da produção rural” (Delgado, 2012: 27). Esses parâmetros acabam por influenciar as decisões de investimento dos produtores agrícolas e, por extensão, podem afetar as vendas dos fornecedores de insumos e as compras dos processadores de produtos agrícolas.

Mas porque os bancos teriam interesse em direcionar a produção nas fazendas? Um primeiro motivo era tornar as fazendas menos autossuficientes, isto é, romper com os complexos rurais que as isolavam como unidades produtivas autônomas para transformá-las em compradoras de insumos.

Os banqueiros também sabem que seu negócio não se sairia bem em uma nação de agricultores autossuficientes ou mesmo de comunidades autossuficientes. Eles não têm nenhum motivo para incentivar práticas agrícolas que poderiam acabar com a necessidade de empréstimos. Pelo contrário, quanto mais agricultores adotarem técnicas intensivas de capital, maior será a demanda para a commodities que os bancos vendem – ou seja, dinheiro. Os bancos também percebem que eles são dependentes do sucesso dos negócios agrícolas em geral. Uma falência geral nos negócios significa uma falência bancária em geral. Mais uma vez, as técnicas de capital intensivo são do melhor interesse dos bancos (Perelman, 1977: 90).

Assim, a cada nova temporada, os produtores americanos captam empréstimos no mercado privado ou junto a financiadores estatais, como a Farm Service Agency (FSA) do USDA, considerado o “‘emprestador de última instância’ para fornecer crédito direto aos produtores que não conseguem crédito em outro lugar” (Klose, Knappek e Raulston, 2008). A importância disso não pode ser subestimada nos CAI, pois “as necessidades de capital de giro tendem a crescer quanto mais modernizada ou capitalista seja esta agricultura, em razão do crescimento da mercantilização em todos os mercados e a paralela monetarização das relações de intercâmbio” (Delgado, 2012: 24). No caso dos Estados Unidos, como conclui um dos mais célebres pesquisadores do desenvolvimento da agricultura estadunidense, o processo histórico de desenvolvimento agropecuário fez com que “a fazenda moderna se tornasse uma unidade altamente intensiva em capital que deve ter pronto acesso a crédito para produção de todos os tipos, e que deve fazer uso de grandes quantidades daquele crédito, se quiser operar com sucesso” (Cochrane, 1993: 205). Neste sentido, Maguire ressalta a importância dos bancos. “Bancos são realmente importantes. Eles dão crédito para cada novo ciclo. Dependendo da taxa de juros que eles colocam para uma ou outra commodity a cada ciclo, eles podem influenciar decisões de investimento”³⁶.

De acordo com McMichael (2000), houve uma acentuação no crédito fornecido por bancos privados nos anos 1970, diminuindo relativamente o papel financiador do Estado o que teria fortalecido os bancos privados como provedores de crédito agrícola. A

³⁶ Entrevista.

expansão da atuação dos bancos privados naquele período esteve profundamente relacionada ao superaquecimento da atividade agrícola, muito incentivada pelo governo, inclusive como uma forma de aumentar as exportações agrícolas num contexto de crescentes dificuldades na balança comercial. Essa forte expansão, entretanto, encontrou na década seguinte um gravíssimo revés, como veremos adiante.

O fornecimento de crédito, privado ou estatal, é fundamental para a atividade agrícola. Nesse sentido, e de especial interesse para esta tese, o Estado americano contribui para a fluidez do sistema ao diminuir os riscos dos bancos comerciais. O FSA, por exemplo, também fornece garantias para empréstimos agrícolas, o que reduz o risco do conjunto do crédito provido pelos bancos comerciais. Dessa forma, contribui para assegurar a disponibilidade de crédito (Klose, Knappek e Raulston, 2008)³⁷. Neste diapasão, um segundo motivo para os bancos terem interesse em influenciar as decisões de produção dos produtores agrícolas é que os programas de subsídio contribuem para a diminuição do risco dos seus empréstimos. Determinadas commodities são amparadas pelos programas de subsídios e isso aumenta substancialmente a garantia de que os contratos serão cumpridos. Afinal, o fiador do fazendeiro tem acesso às impressoras do Federal Reserve Bank.

Os tradicionais programas governamentais de commodities também têm sido instrumentais para as decisões de empréstimo. **O programa *loan rate* efetivamente cria um preço mínimo sobre o qual um produtor (e, portanto, seu credor) pode contar.** No mercado de commodities, onde os preços são incertos, saber o pior cenário possível quanto ao preço a ser recebido pelo agricultor alivia alguns aspectos do risco de crédito. Da mesma forma, **os programas históricos de sustentação de preços e o recente programa de pagamentos contracíclicos oferecem uma fonte de receita adicional para o agricultor quando os preços caem, reduzindo, novamente, pelo menos uma parte do risco do credor em financiar a produção agrícola.** Em 1996, os pagamentos diretos fixos foram adicionados aos instrumentos de política de apoio à agricultura de produção. **Os pagamentos diretos, sendo certos com bastante antecedência, fornecem uma garantia potencial para empréstimos**

³⁷ Para uma listagem das instituições federais que fornecem crédito subsidiado, ver Pasour Jr. e Rucker (2005).

operacionais, reduzindo assim o risco credor. Embora o seguro agrícola não seja muitas vezes considerado no contexto de disposições *Farm Bill*, os prêmios subsidiados do seguro de colheitas ajudaram a criar uma ferramenta que de outra forma não poderia estar disponível para a agricultura. **Credores têm usado o seguro agrícola para reduzir ainda mais o risco de inadimplência do empréstimo, exigindo de alguns mutuários a compra de pelo menos um nível mínimo de seguro agrícola.** (Klose, Knappek e Raulston, 2008 – grifo nosso).

A capacidade de pagamento, isto é, de a fazenda gerar renda e quitar suas dívidas, possui tradicionalmente um papel diferenciado na concessão de empréstimos agrícolas. O fornecimento de crédito até o início dos 1900 era muito difícil e arriscado, sobretudo nas áreas de expansão de fronteiras (Jones e Durand, 1954; Cochrane, 1993). No âmbito dos negócios comerciais, industriais e urbanos, normalmente os empresários fornecem ativos e rendimentos passados como colaterais e garantias para tomar dinheiro emprestado, mas os fazendeiros que adentravam o oeste muitas vezes estavam iniciando suas operações e buscando comprar terra para isso. Ou seja, não havia um histórico seguro de rendimentos, muito menos ativos que servissem de colateral para os credores. Além disso, em casos de falência, não era comum que a legislação, os tribunais e mesmo movimentos de massas impedissem os credores de se apropriarem dos ativos das fazendas. Assim, após a crise hipotecária que ocorreu na esteira da I Guerra Mundial, “os credores começaram a dar ênfase poder aquisitivo potencial como uma fonte de segurança financeira e a confiar um pouco menos no valor de venda de ativos colaterais” (Jones e Durand, 1954: 153).

A crise do entre-guerras havia deixado claro que o desempenho econômico das fazendas tinha impactos difusos, especialmente sobre os bancos e seguradoras. Estes, por sua vez, buscaram influir no processo produtivo das fazendas para mitigar seus riscos (Fitzgerald, 2003). Foi ao final dos anos 1920 que avaliações mais sistemáticas sobre a capacidade de pagamento começaram a ser feitas, levando em conta fatores como qualidade do solo, produtividade da fazenda, estabilidade da renda e capacidade de gerar retorno financeiro. Nestes dois últimos quesitos, os programas federais de proteções e subsídios agrícolas tinham papel importante, já que sua função principal era sustentar preços.

Em tempos mais recentes, em que boa parte dos produtores agrícolas não são os proprietários da terra, como veremos adiante, e portanto não podem oferecê-las como garantia, a capacidade futura de pagamento se torna tão crítica como era no início do século. Deste modo, os programas de subvenções são de alto interesse para os produtores, porque viabilizam melhores condições de crédito, mas também interessam aos bancos e aos proprietários da terra, pois a vigência dos programas permite que sua propriedade continue sendo lavrada e que os empréstimos continuem sendo renovados.

Assim, nas últimas décadas, a conclusão a que se chega é a de que

A maioria das ferramentas de apoio à produção de alimentos e fibras do país na parecem ter, na superfície, o maior impacto sobre o risco de crédito dos empréstimos operacionais de curto prazo. No entanto, o impacto é muito mais profundo. A história, a atual existência, e a expectativa de apoio futuro do governo para a agricultura fornece pelo menos algum nível de conforto sobre a capacidade de reembolso dos empréstimos a médio prazo intermediário para equipamentos, bem como empréstimos de longo prazo para aquisição de terras agrícolas (Klose, Knappek e Rauslton, 2008).

Neste sentido, cabe destacar que outra conclusão do GAO é que há indícios de que os bancos incentivam a participação dos produtores nos programas de subsídios (GAO, 1990). Afinal, como salientou Jeff Gehart, presidente da Independent Community Bankers of America, quando defendia o aumento de subsídios perante o Comitê de Agricultura da Câmara, “Um programa agrícola forte também apoia os credores em suas decisões de oferecer empréstimos para a comunidade agrícola com alguma garantia de que os empréstimos serão pagos” (Gehart apud Committee on Agriculture, 2012). Isso, obviamente, corrobora o argumento de que os programas de subsídios não só atendem, mas se sustentam politicamente numa constelação econômico-política muito maior do que normalmente supõem os estudos de ciência política.

Para se ter uma ideia da magnitude dos interesses bancários, Matthew H. Williams, da American Bankers Association, reportou que o portfólio de empréstimos a fazendas pelos bancos americanos somou aproximadamente USD 130 bilhões em 2011,

uma alta de 13,8% em relação a 2007, quando o portfólio era de USD 114, 2 bilhões. Em 2011, o montante foi superior ao PNB da Hungria (USD 124,6 bilhões), o 58º no ranking do Banco Mundial de 2012³⁸, ou algo equiparável à soma dos PNB dos 50 menores países da lista (USD 134,2 bilhões). Em 2011, os EUA possuíam 2.185 *farm banks*, empregando cerca de 87 mil funcionários. Aproximadamente 1 em cada 3 dólares emprestado por um *farm bank* vai para um empréstimo agrícola (Williams, apud Subcommittee on Department Operations, Oversight and Credit, 2012).

4.4) Produtividade, financiamento e a questão imobiliária

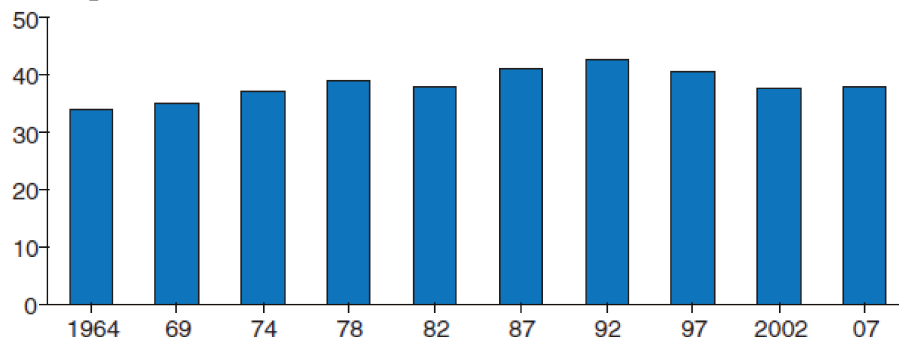
A questão do crédito está profundamente imbricada com a imobiliária³⁹ (Goodwin, Mishra e Ortalo-Mangné, 2011; Nickerson et al., 2012; Mendonça, 2013). Afinal, a terra é a principal garantia para a contração de empréstimos no meio rural americano desde o começo do século XX. Quando está valorizada, viabiliza financiamentos maiores; quando se desvaloriza, pode não só diminuir a capacidade de endividamento do produtor como também depreciar os ativos dos bancos que as aceitaram como garantia.

Em 2010, o valor total do ‘Farm Real State’, que é composto pela terra e suas instalações, foi de US\$ 1,85 trilhões de dólares, correspondendo a 85% dos ativos agrícolas nos Estados Unidos. Além do alto valor bruto, o elevado percentual denota a relevância do valor da terra nas operações dos CAI. “Como a terra representa o maior ativo para a maioria dos negócios agrícolas dos EUA e é o maior investimento único na carteira de um agricultor típico, as mudanças nos valores dos imóveis rurais afetam o bem-estar financeiro dos produtores agrícolas”, assim como de produtores aposentados que arrendam suas terras (Nickerson et al., 2012). Na verdade, a questão pode ser mais complexa, pois, por exemplo, de 1964 a 2007, aproximadamente 35% das terras agrícolas não foram operadas, em média, pelos seus proprietários (vide gráfico 4-2 abaixo) e cerca de 60% das terras agrícolas que recebiam subsídios, no ano de 2000, não eram operadas pelos seus donos (Barnard, Nehring e Collender, 2001).

³⁸ Gross Domestic Product ranking table. Disponível em <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>. Acesso em 07/01/2014.

³⁹ Para uma análise profunda das relações entre a propriedade fundiária, bancos e o Estado nos CAI brasileiros, ver Delgado (1985;2012).

Gráfico 4-2: percentual da terra agrícola arrendada ou na forma de leasing, 1964-2007 (percentual de acres)



Fonte: Nickerson et al. (2012)

O preço da terra tem apresentado uma forte tendência de alta desde a II Guerra Mundial, embora tenha enfrentado uma severa baixa nos anos 1980 (Barnett, 2000). Entre 1969 e 1978, período de grande expansão agrícola, sobretudo pelo esforço incentivado pelo governo de ampliação das exportações num cenário de alta demanda internacional⁴⁰, o preço da terra aumentou em 73%. As exportações agrícolas saltaram de USD 7 bilhões em 1970 para cerca de USD 44 bilhões em 1981 (Cochrane, 1993). A tendência, no entanto, se reverteu drasticamente no começo dos anos 1980 por conta da queda da demanda externa por alimentos, da elevação do custo da energia e pela política anti-inflacionária de elevação de juros, que não só encareceu o financiamento como também apreciou o dólar no cenário internacional, diminuindo a competitividade das exportações americanas. No caso do trigo, especificamente, houve ainda um embargo às exportações para a URSS imposto pelo governo Carter em 1980 como represália à invasão do Afeganistão (Friedmann, 1993; Veiga, 1994; Gardner, 2006; Conkin, 2008). Se em 1981 as exportações agrícolas somavam aproximadamente USD 44 bilhões, em 1986 o total era a metade desse valor em termos reais. Os três principais produtos agrícolas vendidos ao exterior, trigo, soja e milho, tiveram uma queda no seu preço de 51%, 52% e 64%, respectivamente, entre 1980 e 1986. Para agudizar a questão, houve uma grave seca entre 1980 e 1983.

⁴⁰ “In the 1972–73 crop year, the Soviet Union bought 30 million metric tons of grain, which amounted to three quarters of all commercially traded grain in the world” (Friedmann, 1993: 40).

Naquele ano, 1983, o USDA registrou o menor valor para a renda nacional agrícola desde 1910: apenas USD 12,2 bilhões de dólares. Este conjunto contribuiu para a eclosão de uma crise rural marcada pela falência de muitas fazendas e bancos ao longo da década⁴¹ – entre 1981 e 1987, 623 bancos quebraram! Desses, aproximadamente um terço eram bancos agrícolas (Glenna, 2003) O *Farm Credit System* sofreu um prejuízo USD 2,7 bilhões somente em 1985, a maior perda de uma instituição financeira em um ano na história dos EUA até então (Barnett, 2000).

Entre 1981 e 1987 os ativos agrícolas nacionais foram rebaixados em 30%, reduzindo drasticamente não só a prosperidade dos fazendeiros, mas também a sua capacidade de contração de financiamento. Cerca de um quinto dos fazendeiros, é preciso frisar, já se encontravam altamente endividados. Os bancos tão generosos nos anos 1970 passaram a dificultar muito a renovação dos empréstimos. Mesmo assim, em meados dos anos 1980 a tendência de apreciação da terra foi retomada sem interrupções, conforme gráfico 4-3 abaixo. Um dos motivos para isso, além da diminuição da taxa de juros em meados da década, foi o crescimento da renda agrícola que, entre 1985-1988, aumentou em 55% em relação ao período 1980-1984. Uma das principais causas desse aumento, ao lado do reaquecimento do mercado, foram as enormes transferências de recursos por meio de subsídios da Food Security Act de 1985. Três anos após a publicação da lei, mais de 50 bilhões de dólares foram pagos às fazendas, o que representou 31% de sua renda líquida no período (Barnett, 2000; Cochrane, 1993; Veiga, 1994).

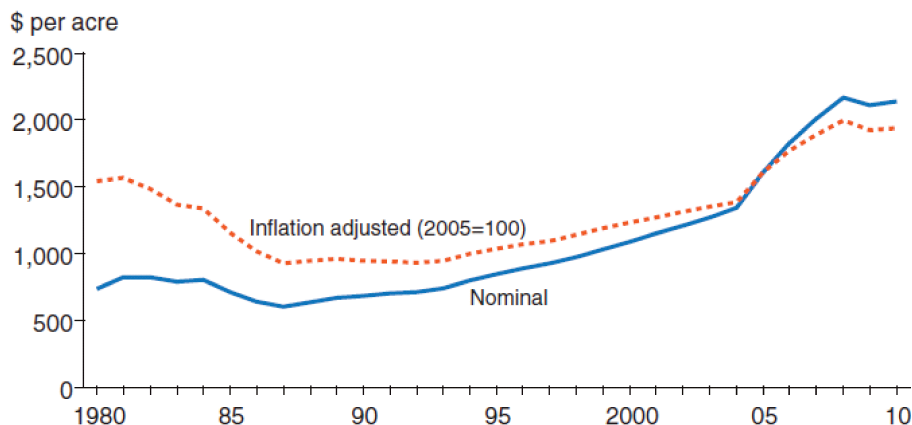
A grave crise dos anos 1980 e a falência dos bancos têm muitas causas. Entre elas, a relação entre o valor da terra e o sistema bancário é da maior importância. Como aponta Levins (2001),

Se um banco empresta a alguém USD 1 milhão para comprar um terreno que vale pelo menos tanto, não surgem problemas. Mas, se o valor da terra cai para, digamos, USD 500.000, o banco tem um grande problema. Os ativos do banco, que incluem o valor dos terrenos mantidos como garantia das hipotecas, já não são tão grandes como os empréstimos pendentes. Se um determinado número

⁴¹ “Também foram afetados aqueles setores econômicos que apoiam a produção agrícola, como manufaturas e marketing de insumos agrícolas e, mais notável, finanças agrícolas” (Barnett, 2000: 366).

desses empréstimos fica descoberto, o banco pode ser forçado, pela regulamentação bancária, a fechar suas portas. A crise agrícola de meados da década de 1980 apresenta um bom exemplo. **Como os preços dos produtos agrícolas não pararam de cair, o mesmo ocorreu com o valor da terra. Conforme isso ocorria, os bancos tornaram-se insolventes e começaram a fechar em zonas rurais.** Isso, para o público em geral, foi muito mais assustador do que os agricultores serem forçados a abandonar a terra. Nós parecemos sempre ter menos agricultores. **Mas o fechamento de bancos trazem de volta os temores da Depressão, e isso ninguém quer.** Qualquer programa que se destinasse a baixar drasticamente os valores da terra teria que resolver o potencial problema bancário. E antes de pensarmos que de alguma forma isso seria fácil, aqui está uma estatística preocupante: o valor total de terras agrícolas EUA normalmente excede 500 bilhões de dólares (Levins , 2001: 15 - grifo Nosso) .

Gráfico 4-3: Média dos valores imobiliários das fazendas (Farm Real Estate), 1980-2010



Fonte: Nickerson et al. (2012)

O trecho de Levins (2001) dá destaque à possibilidade extremada de falência em série de bancos. Esse é um dos maiores problemas que uma economia capitalista pode enfrentar, dada a centralidade e a capilaridade do sistema bancário na economia. A crise financeira iniciada em 2007 – que envolveu bancos estadunidenses gigantes, incluindo a alarmante quebra do Lehman Brothers em 2008, o quinto maior banco de investimentos dos EUA no período, assim como o pacote de salvação do Freddie Mac e do Fannie Mae –

deixou isso muito claro⁴². Deixou claro também o empenho do Estado em salvar bancos libertinos para evitar um possível colapso geral da economia (Farhi e Cintra, 2009). Como entender esse salvamento? A perspectiva teórica que adotamos sugere que investidores privados podem ser tão importantes para o conjunto da sociedade que suas atividades são de interesse público. Daí a ação estatal para mantê-los em funcionamento. Daí a interlocução privilegiada desses atores com o Estado. Nas palavras de Offe (1995)

As políticas que conferem status aos grupos de interesse atribuem a eles certas funções semipúblicas ou públicas e que regulam o tipo e o raio de ação de suas atividades são, sob as condições das estruturas sociais e econômicas capitalistas avançadas, fatores muito mais importantes que afetam a mudança em curso no sistema de representação de interesse do que os fatores relacionados à mudança de orientação ideológica [vontade] ou de estrutura de oportunidades sócio-econômicas. A representação do interesse, por uma série de razões a serem exploradas, tende a tornar-se fundamentalmente uma questão de ‘esquema político’, e portanto, em parte, uma variável dependente, e não independente, da decisão da política pública (Offe, 1995: 225).

A crise financeira de 2007 esteve imbricada com a questão imobiliária, guardando semelhanças com a crise dos bancos das zonas rurais americanas dos anos 1980. Embora seja possível atribuir a transferência de recursos públicos para salvar empresas à pressão de grupos de interesse ou às redes de relacionamento entre os dirigentes das instituições estatais e privadas, não se pode descartar o interesse estatal decorrente das relações estruturais entre o Estado e a economia capitalista (Lindblom, 1979; Block, 1980; Offe e Ronge, 1994).

⁴² A magnitude do dinheiro que circulava apenas pelos bancos Freddie Mac e Fannie Mae demonstram a seriedade do problema: “A Fannie Mae tinha dívida total em torno de US\$ 800 bilhões, enquanto a da Freddie Mac alcançava US\$ 740 bilhões. Ademais, as duas companhias carregavam ou tinham dado garantias a títulos hipotecários no valor de US\$ 4,6 trilhões, o que representava 38% dos créditos hipotecários nos EUA e 32% de seu Produto Interno Bruto (PIB), estimado em US\$ 14,3 trilhões em junho de 2008. Complicando ainda mais a situação, parte significativa desses títulos tinha sido adquirida por bancos centrais estrangeiros. Em junho de 2008, a dívida total das agências federais americanas detida por estrangeiros somava US\$ 1,66 trilhão, sendo US\$ 1,1 trilhão em portfólios de credores oficiais e US\$ 557 bilhões em credores privados (Farhi e Cintra, 2009: 278).

Ainda com referência à crise agrícola nos anos 1980, cabe destacar, naquele processo, uma barganha entre a multinacional Cargill e o governo dos Estados Unidos. A empresa, uma gigantesca do setor de grãos que havia adotado uma estratégia muito agressiva de internacionalização, era crítica ferrenha dos subsídios agrícolas. Isso porque os subsídios impediam que a Cargill utilizasse sua rede internacional para fornecer aos consumidores mundo afora, inclusive nos EUA, os grãos mais baratos que suas filiais pudessem obter internacionalmente. Neste sentido, a Cargill causou tremor nos Estados Unidos ao ameaçar importar trigo argentino para fornecer ao mercado americano, isto é, a empresa ousou tentar se valer das vantagens competitivas argentinas. A iniciativa, no entanto, foi abortada por causa da reação dos produtores, dos concorrentes (destaque para a multinacional americana ADM) e do governo americanos. White (2005:5) assim resume o caso:

Na primeira semana de janeiro de 1985, a Cargill tentou importar trigo da Argentina, argumentando que o trigo da lá era mais barato e era bom senso económico importar trigo ao menor custo, independentemente de onde ele era proveniente. Em 14 de janeiro de 1985, a Cargill cancelou a compra sob protestos de produtores de trigo, mas a ameaça de importações de trigo barato ainda permanecia. A tentativa da Cargill de importar trigo foi especialmente problemática dada a crise na agricultura em curso por causa do excedente de trigo e de outros grãos. Dado o tumulto por causa das importações de trigo da Argentina, é interessante que o EEP [Export Enhancement Program] evoluiu para um programa voltado para os mercados da UE; logicamente, uma parte da ameaça veio de trigo barato da Argentina, mas o mercado argentino não foi alvo de debate posterior sobre a utilidade da EEP. Ao longo do debate, alguns segmentos do governo dos EUA trabalharam para proteger os mercados da América do Sul, tanto em trigo quanto de soja, da competição estadunidense.

Segundo Moyer e Josling (1990), o declínio abrupto das exportações galvanizou apoio doméstico para reforçar a utilização de subsídios à exportação para recuperar o desempenho das vendas externas, o que contrariava frontalmente os esforços da administração Reagan, no início de seu mandato, de reduzir os gastos com programas

agrícolas. O caso da importação de trigo argentino via Cargill foi, no entanto, o evento que rompeu as últimas resistências. Ao final do processo, os interesses da Cargill não foram plenamente atendidos, mas isso não significa que a empresa não tenha se valido dos subsídios de exportação para suas próprias vendas⁴³. Porém, se a primeira opção da empresa tivesse vingado, seria de se esperar uma depreciação significativa no valor das terras produtoras de trigo, além da queda dos efeitos econômicos multiplicadores gerados pela produção da commodity em solo americano.

Para impedir isso, os administradores do Estado, em conjunto com grupos de interesse, construíram uma solução a partir de subsídios à exportação. O episódio demonstra autonomia estatal ou controle do Estado por grupos de interesse? Segundo Dahl (1982), essa é uma pergunta para qual uma resposta assertiva pode ser impossível. De acordo com uma perspectiva mais estrutural, podemos interpretar que a solução decorreu também de interesses estatais (Block, 1980).

Retomando o ponto central desta subseção, o valor da terra pode ser afetado por diversos fatores – econômicos, logísticos, ambientais, sociais, de política pública e regionais – e entender como esses diversos fatores se relacionam e interferem na formação do preço é tarefa nada simples. Não temos a pretensão de entrar nesse campo. Queremos apenas apontar que, no rol de políticas públicas, os programas de subsídios incidem significativamente sobre aquele ativo. Conforme afirmam os economistas do USDA, “os pagamentos dos programas agrícolas governamentais podem aumentar a renda da produção agrícola. Ao fazê-lo de uma forma consistente, o valor da terra tende a aumentar devido a expectativas de um fluxo de renda futuro decorrente de pagamentos do governo ou da menor volatilidade na renda agrícola” (Nickerson et al., 2012: 18). Goodwin, Mishra e Ortalo-Mangné (2011: 24), após diversos testes estatísticos com variados tipos de subsídios concluíram que,

em todos, os resultados confirmam que os pagamentos do governo exercem um efeito significativo sobre os valores da terra. As taxas (marginais) de

⁴³ “Cargill tinha uma vantagem a mais na administração porque Daniel Amstutz, então subsecretário de Agricultura e posteriormente negociador chefe no GATT, era ex-executivo da Cargill. Isso certamente teria dado acesso interno às visões políticas da Cargill” (White, 2005: 6).

capitalização sugerem que, no contexto da política atual, **um dólar em benefícios geralmente aumenta o valor da terra entre USD 13 e USD 30 por acre**, com as diferenças variando substancialmente entre os diferentes tipos de políticas (Grifo nosso).

O programa de subsídios contém variados tipos e modalidades que podem mudar de *Farm Bill* para *Farm Bill*. Cada um deles pode exercer diferentes efeitos sobre a tendência de valorização. A literatura não é consensual. Para uns, Pagamentos Diretos feitos sobre a base histórica de produção por acre numa fazenda têm um impacto mais direto do que os Pagamentos Contracíclicos que são efetuados quando o preço das commodities caem abaixo de um determinado nível (Barnard, Nehring e Collender, 2001; Nickerson et al, 2012). Para outros, pagamentos que têm uma perspectiva de continuidade futura e que estão ligados à sustentação de preços têm maior influência (Goodwin, Mishra e Ortalo-Mangné, 2011).

Metaforicamente, a propriedade da terra pode ser considerada como ações de uma empresa. Um hectare seria uma parcela de ações do conjunto da empresa – a economia agrícola (Levins, 2001). O lucro ou prejuízo que o proprietário desses hectares/ações obterá vai depender da prosperidade da economia agrícola. Daí o interesse dos proprietários na continuidade de programas de subsídios que mantenham a terra produzindo, o operador solvente e, no melhor dos casos, rentável. Quanto mais rentável, mais o proprietário da terra poderá extrair renda para si. Afinal, como conclui Cochrane (1993) após examinar a trajetória do desenvolvimento agrícola dos EUA, há “uma dura lição da História”. A lição é que é uma falácia tentar elevar ou manter a renda dos produtores agrícolas por meio de programas vinculados ao volume da produção ou a sustentação de preços acima do equilíbrio de mercado. Isso porque

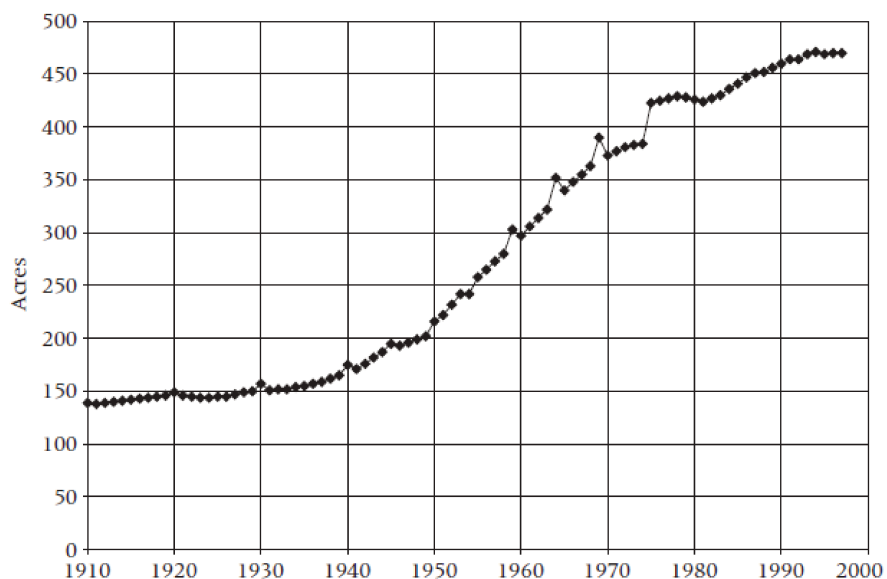
Os ganhos de renda para os agricultores resultantes de tais atividades governamentais serão usados pelos produtores maiores, mais eficientes e mais agressivos para expandir suas operações por meio da compra e aquisição dos ativos produtivos dos seus vizinhos menores e menos eficientes. **Neste processo canibalístico, o preço da terra é pressionado para cima, os custos das**

estruturas de todas as fazendas são elevados e a assistência fornecida pelo governo desaparece. Os ganhos de renda para os agricultores decorrentes programas governamentais de apoio ao preço à renda têm, no longo prazo, pressionado para cima os valores da terra e têm aumentado a prosperidade dos proprietários de terras (Cochrane , 1993 : 434 - Grifo Nosso)

O modelo de funcionamento dos CAI, ao privilegiar a altíssima produtividade a partir de operações de larga escala, resulta num voraz apetite por terra, como demonstram os gráficos 4-4 e 4-5 abaixo. Este processo vincula interesses imobiliários e financeiros à lógica produtiva e ao arcabouço institucional que a regula.

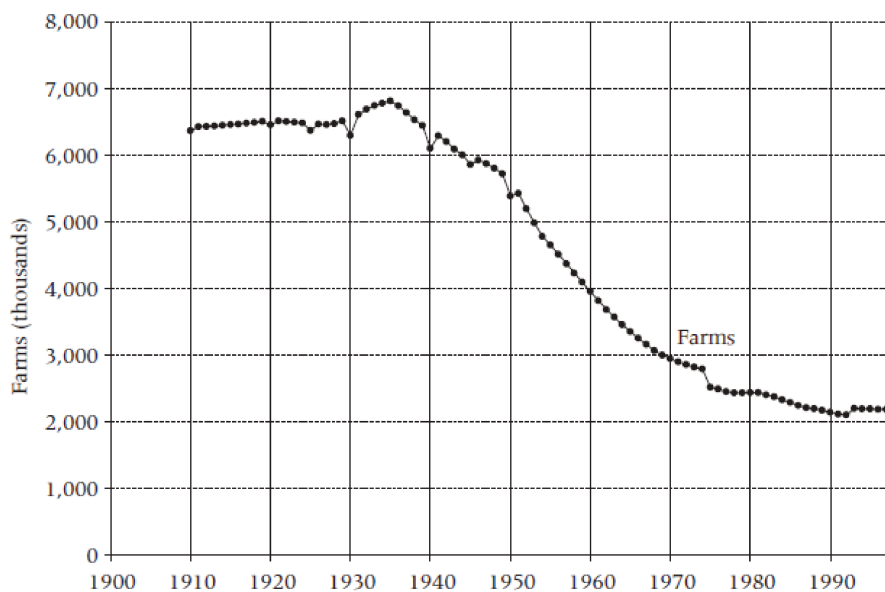
Por que não usar políticas públicas para baixar os preços da terra então? Tal medida, na avaliação de Levins (2001), teria um apelo político muito baixo. Muitos donos de terra, principalmente os menores, seriam afetados e mobilizariam contra isso argumentos potentes do ponto de vista eleitoral. Seria o caso de fazendeiros aposentados, viúvas, jovens que utilizam essa renda para pagar faculdade, além dos casos em que os compradores passaram décadas pagando pela terra. A depreciação do ativo também diminuiria a capacidade de tomar empréstimos. Os grandes proprietários não precisariam entrar de cabeça na briga. Mas, mesmo que houvesse a busca por baixar o preço da terra, o que ocorreria? Muito provavelmente os grandes fazendeiros ou outros interesses, do agronegócio ou fora dele, realizariam a aquisição, alimentando a dinâmica descrita acima por Cochrane (1993).

Gráfico 4-4: Acres por fazenda, 1910-2000



Fonte: Gardner (2006)

Gráfico 4-5: Número de fazendas, 1900-1995



Fonte: Gardner (2006)

A dinâmica de concentração da propriedade fundiária estaria destruindo a agricultura familiar nos Estados Unidos. Na avaliação de Cochrane (2003), isso seria

resultado indireto das forças de mercado que incidem sobre o *modus operandi* da agricultura americana – o *treadmill*, em suas palavras.

A corrida para dotar tecnologia moderna forçou muitos fazendeiros para fora do ramo – particularmente os pequenos ou aqueles com maiores limitações financeiras. Muito das novas tecnologias mecânicas não eram alheias ao tamanho das terras. Grandes tratores requeriam que seus enormes custos fossem dispersados sobre grandes áreas cultiváveis se os fazendeiros quisessem ganhar eficiência econômica ao adotá-los. A aquisição de grandes máquinas a grandes custos empurraram os fazendeiros na direção da aquisição de mais terras. E onde eles poderiam consegui-las? Dos seus vizinhos menores, claro. Assim mais um pequeno fazendeiro saía do negócio para satisfazer as necessidades de uma grande máquina nova. E mesmo as tecnologias que não dependiam do tamanho da terra, como as novas e aprimoradas sementes, colocavam fardos financeiros adicionais sobre os fazendeiros para a compra das sementes, assim como os fertilizantes e herbicidas para acompanhá-las. Assim, os custos de colocar uma plantação de milho dispararam na segunda metade do século XX, levando muitos fazendeiros com limitações financeiras a vender seu negócio para o seu vizinho mais exitoso e agressivo. E por ações assim [...] o número total de fazendeiros declina, e os recursos produtivos estão concentrados cada vez menos mãos de fazendeiros (Cochrane, 2003: 68).

Em nossas palavras, entendemos que esse processo faz parte do consenso ideológico que rege os CAI (Graziano da Silva, 1994). Isto é, das relações entre os diversos interesses econômicos e políticos que compõem os Complexos, sejam elas conflituosas ou harmoniosas, o que predomina é uma lógica, amparada e apoiada pelo Estado, de contínua modernização industrial da produção agrícola. Esta modernização, como observado, é intrinsecamente ligada aos negócios bancários e imobiliários, entre outros.

Em meio a toda essa discussão deve-se frisar algo muito importante: uma parcela significativa das terras que são beneficiadas pelos subsídios não são lavradas pelos seus proprietários. Isto precisa ser considerado na economia política dos subsídios agrícolas. O proprietário das terras não é o produtor e isto significa que este proprietário tem interesse ainda maior na valorização da terra e na solvência do arrendatário. Nesse

sentido, os economistas do USDA afirmam que a forma de arrendamento das terras pode afetar o seu valor dependendo da maneira como ela direciona o comportamento do produtor agrícola no que toca a “decisões de produção, adoção de tecnologias e práticas de conservação que podem melhorar a produtividade da terra” (Nickerson et al., 2012: 29). Isso quer dizer que os proprietários possuem interesse direto nos subsídios que lubrificam os CAI e que podem utilizar de suas prerrogativas para direcionar a produção ao arrendarem suas terras.

Por fim, é interessante mencionar o perfil heterogêneo dos beneficiários de subvenções agrícolas, como reportam Goodwin, Mishra e Ortalo-Mangné (2011: 1):

O que o ex-astro do basquete Scottie Pippen, o editor Larry Flynt e corretor Charles Schwab têm em comum? A resposta surpreendente é que todos são beneficiários de subsídios dos programas agrícolas. Outros destinatários notáveis dos pagamentos incluem nove membros do Congresso dos EUA; David Rockefeller, ex-presidente do Chase Manhattan e neto do magnata do petróleo John D. Rockefeller, que recebeu 99 vezes mais em subsídios do que o agricultor médio; Ted Turner, o 25º homem mais rico da América, que recebeu 38 vezes mais subsídios do que o agricultor médio, e o falecido Kenneth Lay, CEO deposto da Enron e multimilionário. Várias empresas da Fortune-500 também receberam pagamentos substanciais do programa de commodities, incluindo a John Hancock Mutual Insurance (USD 2,5 milhões em 2002), a Chevron Corporation, a Caterpillar Corporation.

Recentemente, o prestigiado Environment Working Group afirmou em relatório que cerca de USD 11,3 milhões foram pagos a 50 bilionários entre 1995 a 2012. Entre os agraciados estão Paul G. Allen, co-fundador da Microsoft, o megainvestidor Charles Schwab, George Kaiser, da empresa petrolífera Kaiser-Francis Oil Company, entre outros. No geral, mais de 40 bilionários são proprietários de fazendas cuja produção pode ser coberta pelos subsídios da *Farm Bill*⁴⁴.

⁴⁴ NIXON, Ron. “Billionaires received U.S. farm subsidies, report finds”. *The New York Times*. 7 de novembro de 2013. Disponível em http://www.nytimes.com/2013/11/07/us/billionaires-received-us-farm-subsidies-report-finds.html?_r=0 Acesso em 23/12/2013.

A tabela 4-1 abaixo mostra alguns dos maiores beneficiários de subsídios agrícolas entre empresas, legisladores e notáveis.

Tabela 4-1: Beneficiários selecionados de subsídios agrícolas

Farm Subsidy Scorecard Fortune 500 Companies, Members of Congress, and Other Winners Listed by Farm Subsidy Totals, 1996–2000 National Median Farm Subsidy, 1996–2000: \$4,675					
All Fortune 500 Companies Receiving Subsidies	Amount of Subsidy	All Members of Congress Receiving Subsidies	Amount of Subsidy	Other Notables Receiving Subsidies	Amount of Subsidy
Westvaco Corporation	\$268,740	Rep. Marion Berry (D-AK)	\$750,449	David Rockefeller	\$352,187
Chevron	\$260,223	Sen. Blanche Lincoln (D-AK)	\$351,085	Ted Turner	\$176,077
John Hancock Mutual Life Insurance	\$211,368	Rep. Calvin Dooley (D-CA)	\$306,902	Scottie Pippen	\$131,575
DuPont	\$188,732	Rep. Tom Latham (R-IA)	\$286,862	Sam Donaldson	\$29,106
Caterpillar	\$171,698	Rep. Doug Ose (R-CA)	\$149,000	Bob Dole (living trust)	\$18,550
International Paper	\$75,393	Sen. Charles Grassley (R-IA)	\$110,936	Birch Bayh	\$13,937
Georgia Pacific	\$37,156	Sen. Mike DeWine (R-OH)	\$50,000	Benjamin Bradlee	\$3,500
Archer Daniels Midland	\$36,305	Sen. Richard Lugar (R-IN)	\$48,464	John Ashcroft (trust)	\$1,620
Mead Corporation	\$15,115	Rep. Charles Stenholm (D-TX), his wife, and a trust	\$39,298	Total	\$726,552
Deere & Company	\$12,875	Rep. Bob Stump (R-AZ)	\$20,798		
Boise Cascade Corporation	\$11,024	Rep. Dennis Hastert (R-IL)	\$17,214		
Kimberly–Clark	\$8,495	Sen. Sam Brownback (R-KS)	\$16,913		
Eli Lilly Co.	\$2,315	Sen. Phil Gramm (R-TX)	\$12,571		
Pfizer	\$2,011	Rep. Philip Crane (R-IL)	\$7,397		
Navistar	\$1,980				
Total	\$1,303,430	Total	\$2,167,889		

Note: These tables represent direct subsidies only. Price supports, which are paid by consumers at the supermarket instead of by taxpayers, are excluded because the federal government does not keep records of their exact cost.
Source: Data provided by the Environmental Working Group, at www.ewg.org

Fonte: Reidl (2002).

Esta tabela demonstra que variados atores possuem interesses nos programas de subsídios, o que se coaduna com nosso argumento de que as fontes de sustentação política dos referidos programas são mais amplas do que os grupos de interesse agrícolas. Os bilionários e os executivos das empresas mencionadas certamente têm acesso privilegiado aos políticos e burocratas, sem contar, obviamente, os próprios membros do Congresso que podem trabalhar a legislação em causa própria.

Ademais, podemos notar também a prática da *Revolving Door* por parte de alguns membros da lista acima. A deputada (1993-1997) e depois senadora (1999-2011), Blanche Lincoln, inaugurou em 2013 uma empresa de lobby, a Lincoln Policy Group, que tem como um dos principais clientes a Monsanto. Lincoln é descendente da 7ª geração de

uma fazenda familiar do Arkansas que produz arroz, trigo, soja e algodão⁴⁵. O fazendeiro Calvin Dooley, da Califórnia, foi deputado de 1991 a 2005. Após seis mandatos consecutivos, Dooley foi CEO e Presidente da Grocery Manufactures Association e da Food Products Association, que são agremiações patronais da indústria alimentícia. Em 2008, tornou-se CEO do American Chemistry Council⁴⁶. Charles Stenholm, cotonicultor, foi deputado pelo Texas de 1979 a 2005. Após seus 13 mandatos consecutivos tornou-se lobista de diversos interesses agrícolas e alimentícios junto ao Congresso e a agências federais⁴⁷.

4.5) A proletarianização das fazendas?

A estrutura da cadeia produtiva americana acaba levando os produtores agrícolas a adotarem comportamentos que, posteriormente, acabarão reforçando um sistema agressivo (Glenna, 2003). Exemplos são a feroz corrida pela adoção de novas tecnologias de aumento da produção que gerarão um aumento de suas dívidas e a contínua produção para além da capacidade de absorção dos mercados, o que resulta em diminuição de preços por conta do excesso de oferta.

É interessante notar que, apesar da fragilidade econômica dos produtores agrícolas e da tendência de verticalização das cadeias produtivas, as corporações não adotaram como prática generalizada o controle direto, via aquisição, da produção nas fazendas. Isto é, mesmo com seu enorme poder de capital, decidiram não absorver formalmente em sua estrutura produtiva esse elo da cadeia⁴⁸. Por que? Glenna (2003: 18) oferece uma resposta

⁴⁵ The Hunffington Post. "Monsanto hires former Sen. Blanche Lincoln as lobbyist". Disponível em http://www.huffingtonpost.com/2013/10/16/monsanto-blanche-lincoln-n_4110750.html. Acesso em 01/01/2014. The encyclopedia of Arkansas History and Culture. Disponível em <http://www.encyclopediaofarkansas.net/encyclopedia/entry-detail.aspx?entryID=2751>. Acesso em 01/01/2014.

⁴⁶ Bibliographical directory of U.S. Congress. Disponível em <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=D000424>. Acesso em 01/01/2014. Politico. Disponível em http://www.politico.com/arena/bio/cal_dooley.html. Acesso em 01/01/2014.

⁴⁷ Forbes. Disponível em <http://www.forbes.com/pictures/eldj45hjh/charlie-stenholm-former-congressman-d-texas-and-lobbyist-2/>. Acesso em 01/01/2014.

⁴⁸ Essa possibilidade foi encarada com preocupação em meados do século XX e um estudo do USDA de 1968 apontou o crescimento das fazendas corporativas. Cogitou-se, inclusive, proibir via legislação a aquisição de

O governo Federal, as ferroviárias, os bancos e o agronegócio colaboraram no início do século XX para construir este sistema de agricultura industrial. O agronegócio escolheu essa abordagem ao invés do envolvimento direto na produção porque: a terra não pode ser depreciada; o processo de trabalho agrícola é muito expansivo para que pudesse ser facilmente controlado; eventos naturais, como intempéries e pragas, são difíceis de controlar; e a produção não pode ser encurtada por causa dos ciclos naturais de crescimento das plantas e de crescimento e reprodução da pecuária. No entanto, o sistema ainda chegou a assemelhar-se os princípios científicos de F. W. Taylor sobre a gestão de fábricas (Glenna, 2003: 18)

Ainda nesta linha, Levins (2001), como vimos, afirma que essa estrutura de mercado, de concentração por um lado e de alta competição entre as fazendas por outro, impede que a elevação dos preços agrícolas seja convertida em elevação da renda dos produtores agrícolas na mesma proporção. Ou seja, “o problema essencial da renda agrícola não é uma de baixos lucros no sistema. O problema é que os produtores agrícolas não conseguem reclamar esses lucros” (Levins, 2001: 6). Em outras palavras, a estrutura de mercado faz com que as fazendas de commodities operem normalmente acima dos custos de produção e que o risco das operações recaia na maior parte sobre elas e sobre o próprio Estado. Os exemplos do autor esclarecem o ponto, justificando uma citação mais longa.

Em particular, muitas das principais commodities, como milho, trigo e algodão, têm praticamente nenhuma demanda do varejo. Em vez disso, eles são vendidos como insumos para os processos industriais que produzem gado, adoçantes, pães e tecidos. Com isso em mente, considere o caso de uma colheita abundante em um ano particular. Isso certamente coloca processadores, ou seja, aqueles que compram produtos agrícolas, em uma posição invejável. Há mais produto sendo oferecido para venda do que o necessário durante um ano normal. **Os preços mais baixos pagos pelos produtos agrícolas significam maiores lucros para o sector de transformação.** Ao mesmo tempo, menos dinheiro está disponível no

fazendas por empresas. Estudos posteriores mostraram que o suposto avanço agressivo corporativo era infundado (Lauck, 1996).

sector agrícola para pagar os custos de produção, o que gera turbulência no setor de insumos. O público vê isso como um problema trágico para os agricultores, e não como azar dos proprietários de terras ou outros fornecedores de insumos, de modo que o dinheiro é doado aos agricultores para que eles possam pagar suas contas. **Desta forma, o setor de insumos é capaz de continuar a operar em plena capacidade, nenhuma terra fica ociosa e nenhuma semente deixa de ser plantada** (Levins, 2001:19 - grifo nosso).

O caso inverso é o de uma colheita pequena, talvez devido à seca ou a epidemias. Então, há uma guerra concorrencial entre os processadores e preços significativamente mais elevados para os produtos agrícolas, o que pode resultar em lucros menores para os processadores. Os fornecedores de insumos, por sua vez, estão muito satisfeitos com essa evolução. **Eles imediatamente buscam aumentar o aluguel das terras e cobrar altas “taxas de tecnologia” sobre as mais novas variedades de sementes que brotam dos laboratórios de biotecnologia.** Este ajuste de preço leva uma temporada completa da produção agrícola, e por um breve período de preços altos criam a ilusão de que tudo está bem para os agricultores. Logo, porém, os agricultores estarão mais uma vez reclamando de custos que são demasiadamente elevados (Levins, 2001: 19 - grifo nosso).

Seria possível aproximar essa condição com a dos trabalhadores que vendem sua força de trabalho? Sabe-se que a maior parte das fazendas que recebe subsídios nos Estados Unidos é grande e rica. Mesmo assim, a noção de ‘proletarização’ das fazendas ajuda a entender a posição delas nesse sistema? A constante reivindicação por insumos e a contínua proteção do Estado que, por meio de subsídios (entre outros meios), impede que esses proletários faleçam, se rebelem ou parem de trabalhar – ou, que as fazendas proletarizadas vão à falência, se organizem contra o consenso que rege a organização dos CAI, ou que parem de produzir – poderia ser assemelhada às relações entre o capital e o proletariado? Vejamos a analogia de Lewontin (2000: 97)

Como o agricultor perde qualquer poder de escolher a real natureza e o ritmo do processo de produção em que ele ou ela estão envolvidos, e, ao mesmo tempo, perde qualquer possibilidade de vender o produto em um mercado aberto, o

agricultor se torna um mero operador em uma determinada cadeia cujo produto é alienado do produtor. Isto é, o agricultor se torna proletarizado. É de pouca importância que o agricultor detenha o título legal sobre a terra, os edifícios e assim por diante e, em algum sentido literal, seja o proprietário de alguns dos meios de produção. Não há nenhum uso econômico alternativo para estes meios. A essência da proletarianização é a perda de controle sobre o próprio processo de trabalho e a alienação do produto daquele trabalho (Lewontin, 2000: 97).

O polêmico e franco Secretário de Agricultura dos Estados Unidos nos anos 1970, Earl Butz, afirmava que “a função do agricultor será a 'montar pacotes de tecnologia que tenham sido produzidos por terceiros de forma personalizada” (apud Perelman, 1977: 90). A análise Don Paarlberg, que foi economista agrícola chefe do USDA e um dos mais proeminentes no século XX nos EUA, converge, ainda que não totalmente, com a de Lewontin, pois, para ele, faz diferença ser dono de meios de produção, ainda que isso não se traduza em maiores ganhos econômicos. De todo modo, há perda de autonomia.

O agricultor que alimenta e cuida das aves, um antigo agricultor na tradição da agricultura familiar, fazendo suas próprias decisões e arriscando seu próprio capital, torna-se, essencialmente, um trabalhador contratado ou quase isso. Este ‘trabalhador contratado’ difere do trabalhador industrial em dois aspectos importantes: em primeiro lugar, o agricultor possui meios muito caros de produção, e em segundo lugar, ele ganha menos dinheiro (apud Perelman, 1977: 91).

Glenna (2003) também vê fazendeiros como trabalhadores assalariados, e enfatiza dois pontos: 1) o papel do Estado como pagador de salários e do USDA como gerente, dado o efeito dos programas agrícolas no estímulo e uniformização da produção. Esta conclusão vem da análise das posições de segmentos à montante e à jusante da produção agrícola quando se discutiam medidas necessárias para tirar o país da crise agrícola nos anos 1980. Por exemplo, John Reed, o vice-presidente da Archer Daniels Midland, uma das 5 maiores empresas mercadoras e processadoras de grãos do mundo, asseverou aos congressistas da Joint Economic Commission que um fornecimento estável de

matéria-prima era necessário para os negócios, ao mesmo tempo em que reconheceu que o aumento contínuo da produção daria prejuízos aos fazendeiros que, sem lucro, sairiam do mercado. Como solução, propôs o seguinte:

Não estamos afirmando que as necessidades econômicas ou que o pequeno agricultor deve ser ignorado, mas acho talvez seja hora de separar o componente de bem-estar, se quiserem, do sistema de apoio aos preços e de empréstimos, e proporcionar o componente de bem-estar através de alguma forma de pagamento direto para as pessoas as quais se julgue necessário dar apoio, quer sob a forma de preços de referência ou na forma de algum outro tipo de programa de pagamento direto. Deixe os empréstimos em níveis que nos mantenham competitivos no mercado de exportação e atendam às necessidades de renda dos pequenos agricultores de outra maneira (Reed apud Glenna, 2003: 23).

Na avaliação de Glenna (2003), a proposta de subsídios na forma de Pagamentos Diretos, desvinculados de decisões de produção (*decoupled*, no jargão internacional), seria o mesmo que o Estado remunerar os produtores diretamente para mantê-los ativos. Isso garantiria mais previsibilidade aos processadores e mercadores, bem como clientes para os fornecedores de insumos, além do desempenho exportador agrícola dos Estados Unidos.

A ideia de proletarianização, apesar de ter um bom potencial heurístico, nos parece um tanto exagerada. Afinal, de fato, por mais que sejam endividados e que devam cumprir com exigências de produção por parte dos seus contratantes, os fazendeiros americanos não estão na mesma condição das pessoas que só possuem sua força de trabalho para vender. À diferença destes, os fazendeiros também fazem investimentos em termos de capital.

Uma ideia melhor que a de proletarianização, em nossa perspectiva, é a de subsunção. Le Heron (1993) mostra como ela foi utilizada na sociologia rural para entender a posição das fazendas nos sistemas produtivos agroindustriais. A ideia fundamental é que se as empresas do agronegócio desenvolverem ‘poder de mercado’ num mercado agrícola competitivo, as fazendas poderão se encontrar numa posição inferior em relação a elas. Essa posição inferior pode levá-los à condição de subsunção.

O que se entende pelo processo de subsunção e quais são suas implicações para as fazendas e as famílias que vivem da agricultura? A subsunção formal permite a apropriação por organizações externas de mais-valia absoluta gerados na fazenda, através do processo de trabalho agrícola. **Isto ocorre, por exemplo, quando os chamados agricultores independentes, que dependem de crédito externo e outros insumos, são incapazes de alterar as “regras” de acumulação, e devem estar em conformidade com as necessidades do agronegócio.**

A dinâmica fundamental que enraíza o processo de subsunção das fazendas é a contínua adoção de novas tecnologias que, como vimos, é impulsionada pelo modo de funcionamento dos CAI americanos. Portanto, décadas depois de lançado o ideal de fazer ‘cada fazenda uma fábrica’, nos anos 1920, como bem explicou Fitzgerald (2003), o resultado teria final teria sido a subsunção das fazendas ou, para utilizar um termo crítico de Cochrane (2003), das ‘unidades produtoras de alimentos’, já que, para ele, o nome fazenda em pouco corresponde o significado tradicional do termo no senso comum.

Para avaliar melhor essa questão é preciso retomar alguns pontos. Antes da formação dos CAI os produtores agrícolas tinham maior capacidade de barganha no sistema. Dois motivos eram: 1) descontando as limitações geográficas e mercadológicas locais, havia mais liberdade para a escolha do que, quando e como produzir. 2) A dependência de fornecedores de *inputs* era menor, pois as fazendas produziam parte significativa de seus insumos, assim como era mais direta a relação com os mercados, já que os alimentos eram menos processados e mais vendidos diretamente aos consumidores. Essas condições, como estamos discutindo, passam a se modificar com a formação e expansão dos CAI. No caso de produtores de commodities como milho, algodão, soja e trigo, o caso é agravado porque a demanda de varejo por esses produtos é baixíssima, o que coloca esses produtores nas mãos dos grandes compradores.

Colocados nessa posição, portanto, podemos argumentar que as unidades produtoras – as fazendas subsidiadas, ou 0,2% da população americana (Tweeten, 2002) – podem ser a *condição eficiente* para que haja uma renovação cíclica da política de subsídios nos Estados Unidos, mas elas talvez não sejam a *condição suficiente*. Os produtores

agrícolas, embora essenciais aos CAI, não os comandam porque estão submetidos ao poder de mercado de outros segmentos. Na síntese de Murphy (2002: 40)

A maioria da política agrícola é promulgada em nome dos agricultores, e os agricultores são o objeto da maior parte da crítica que é feita sobre as políticas agrícolas dos países desenvolvidos. **No entanto, os agricultores são realmente o elo mais fraco da cadeia. Eles são tomadores de preços, dependentes de indústrias altamente concentradas para seus insumos e para a venda de seus produtos.** Agricultores no México e nas Filipinas que dependem do milho para a sua subsistência competem, não com os agricultores nos Estados Unidos, mas com as empresas que exportam grãos para seus países – empresas, aliás, que são os principais beneficiários da política agrícola dos EUA.

4.6) Conclusão

Os produtores agrícolas, como buscamos demonstrar, são ao mesmo tempo o elo mais fraco e fundamental dos CAI. O que significa ser o elo mais fraco? Numa rede interdependente, como as que se formam nos CAI, possui mais poder o ator que, a partir de um número considerável de relações, consegue exercer grande influência sobre os demais atores e gerar neles certa dependência, controlando diversas possibilidades de fluxos e desfrutando uma capacidade maior de fazer escolhas dentro de seu universo de relações (Hanneman, 2001). A centralidade no interior de uma rede surge como consequência dos padrões de relações estabelecidos entre os atores e, portanto, não é um atributo ou “posse” dos atores em si (Scott, 1992). A noção de centralidade está associada à noção de capacidade de ação, quer dizer, de escolha entre diversas alternativas possíveis e de autonomia em relação aos vínculos estabelecidos com atores específicos (Lavalle, Castelo e Bichir, 2007). Esse parece não ser o caso das fazendas produtoras de commodities subsidiadas.

Nessa perspectiva, quatro conjuntos de atores parecem ter mais poder no setor agroindustrial: os fornecedores de insumos, os mercadores/processadores, bancos e proprietários de terras. Por serem menos numerosos e serem nódulos de relações entre milhares de fazendas, possuem capacidade de, utilizando seu poder de mercado, influenciar

a economia e, por consequência, a política de grupos de interesses agrícolas. Isso não significa que não se envolvem diretamente na política, mas quer dizer que, a seu favor, direta ou indiretamente, grupos de fazendeiros fazem lobby.

Randy Schnepf, coordenador do Congressional Research Service para Política Agrícola, e com décadas de experiência pesquisando o tema para o Congresso dos Estados Unidos, enfatiza: fornecedores de insumos, mercadores e indústria alimentícia querem sempre mais⁴⁹. Quanto mais for plantado e produzido, mais insumos serão consumidos, mais baratos serão produtos agrícolas. Os produtores rurais ficam, em suma, numa posição delicada nessa estrutura produtiva por conta de 4 eixos.

- 1) Fornecedores: A constante inovação dos meios de produção faz com que os produtores agrícolas que busquem se manter com a maior modernização sejam levados a adotar constantemente o que há de mais avançado do ponto de vista da tecnologia. Esses insumos são custosos, levando os produtores a contraírem dívidas para adquiri-los.
- 2) Processadores: A indústria alimentícia e têxtil passa a exigir matéria-prima uniforme e produzida com características específicas para que possam ser industrializadas. Em muitos casos, isso significa que as fazendas devem adotar métodos de produção e insumos ditados por aquelas próprias indústrias. Como há poucos compradores de commodities no mercado, os fazendeiros precisam se adequar sob a pena de não encontrarem meios para escoar sua produção. Assim, ficam atrelados aos pacotes tecnológicos predeterminados pelos processadores que, visando a alta modernização, acabando impelindo os produtores a contraírem empréstimos para cumprirem as exigências.
- 3) Bancos: A produção nos moldes acima tem custos que precisam ser financiados por meio de empréstimos. Os empréstimos podem ter pré-condições em termos de produção. Além disso, o custo do dinheiro pode variar de acordo com as

⁴⁹ Entrevista com Randy Schnepf, coordenador do Congressional Research Service para Política Agrícola, realizada em Washington, D.C, em 17 de abril de 2012.

garantias oferecidas pelo tomador do empréstimo e, nesse caso, os subsídios funcionam como colateral que diminui os juros para as fazendas e os riscos para os bancos.

- 4) Proprietários de terra: a necessidade de expandir a latitude das operações, decorrente das tecnologias que privilegiam os ganhos de escala, impulsiona à demanda por terra, o que acaba gerando concentração da propriedade e, neste processo, valorização imobiliária. Esta valorização, por sua vez, viabiliza a contração de empréstimos maiores para quem é proprietário, já que a terra é utilizada como garantia da dívida. Para quem é arrendatário, a valorização imobiliária gera mais custos, pois acarreta em alugueis mais caros.

Colocadas nessa posição, as fazendas que desejam operar nesse mercado se tornam uma engrenagem que conecta esses 4 eixos, numa constante crescente de produtividade e concentração. Dado que os custos de produção são, em geral, mais altos do que o valor do produto total, os pagamentos estatais assumem a fundamental função de impedir o emperramento dessa engrenagem. Ao continuar girando, os ciclos de investimento se repetem, permitindo a acumulação de capital pelos interesses que compõem os CAI, ao mesmo tempo em que as fazendas permanecem na dependência estrutural dos recursos do Estado para continuar suas operações da maneira como são. O Estado, por sua vez, conta com a renovação do investimento privado e seus efeitos multiplicadores, com os empregos e impostos gerados, além da receita das exportações.

Capítulo 5

Regime alimentar internacional e o sistema multilateral de comércio

“A strong export Market is vital to the well-being of the American economy” (Cochrane, 2003: 82).

5.1) Introdução

A análise da política agrícola nos Estados Unidos e nos demais países desenvolvidos em geral é feita a partir de uma perspectiva que privilegia os grupos de interesse, os legisladores e os ambientes institucionais, como apontamos na introdução da tese. Embora essas relações sejam da maior importância, a política agrícola deve ser examinada num contexto maior e mais complexo, posto que a atividade agrícola em si, no interior das fazendas é, como discutido no capítulo 3, apenas uma pequena parte econômica dos sistemas agroalimentares, que são responsáveis pela maior parte do suprimento de alimentos onde a produção é avançada. No capítulo 4 expusemos os diversos interesses econômicos que se vinculam à atividade agrícola, argumentando que eles também compõem a fonte do poder político que mantém os programas de subsídios mesmo diante de toda a crítica nacional e internacional aos Estados Unidos. Os subsídios conferem às fazendas a capacidade de continuar funcionando numa lógica que privilegia os negócios de diversos segmentos dos CAI, apesar de elas serem frequentemente deficitárias. Neste contexto, é improvável que as políticas de subsídio sejam resultado apenas do interesse de grupos de produtores agrícolas.

Este ponto pode ser ilustrado com alguns dados que mostram o efeito multiplicador das exportações agrícolas na economia americana. Em 2011, as exportações agrícolas americanas alcançaram USD 136, 4 bilhões. Essas exportações, ao demandarem insumos, processamento e serviços logísticos para sua produção e comercialização, geraram uma atividade econômica adicional de USD 176 bilhões. No conjunto, os ganhos para a economia americana foram de USD 312,3 bilhões de dólares (ERS, 2013b). Cabe destacar

que esta análise do USDA não busca medir o valor adicionado à montante (insumos e serviços relativos ao processo produtivo), nem os ganhos com serviços de seguro, logística e crédito, tampouco a valorização imobiliária, nem os impostos gerados em todas essas esferas.

Ainda a título de exemplo, em 2011, as exportações agrícolas geraram 923 mil empregos de tempo integral, sendo que 637 mil deles foram fora das fazendas. Mais especificamente, cerca de 286 mil foram trabalhadores agrícolas, 67 mil de segmentos manufatureiros, 114 mil no segmento de processamento, 208 mil de transporte e comércio e 248 mil em outros serviços (ERS, 2013b).

Objetiva-se mostrar, nesse capítulo, que se os subsídios têm uma importante função nos CAI americanos, eles têm também um reflexo internacional. Na verdade, tais Complexos estão interligados aos mercados estrangeiros, isto é, estão diretamente vinculados a eles. Em meio a esta relação de dependência, o Estado norte-americano utiliza seus recursos de poder para tentar criar o ambiente internacional mais propício para seus interesses.

A noção de ‘regime alimentar internacional’ ajuda iluminar a questão (Friedmann e McMichael, 1989; Friedmann, 1992; Friedmann, 1993; Burch e Lawrence, 2009; McMichael, 2009; Pritchard, 2009). Embora não caiba revisar os detalhes e os debates desta formulação aqui, apresentaremos alguns de seus traços. Conforme entendemos, eles sustentam o argumento de que os subsídios que mantêm os CAI funcionando da maneira corrente são fundamentais também para o acesso aos mercados estrangeiros, assim como que o acesso àqueles mercados é uma necessidade vital para eles. Neste processo, os subsídios colocam as commodities numa posição artificialmente vantajosa, o que acaba gerando emulação e contestação internacionais. Estamos falando, assim, de relações de poder nas quais os Estados utilizam seus recursos estatais para favorecer seus interesses econômicos. Para os Estados Unidos, particularmente, esse movimento os torna capazes de exportar os custos dos ajustes internos, já que os CAI não necessariamente precisariam funcionar da forma como funcionam. Isto é, a ação do Estado é fundamental para o *modus operandi* dos CAI.

5.2) Os regimes alimentares

Os regimes alimentares podem ser entendidos como “estruturas governadas por regras de produção e consumo de alimentos em escala mundial” (Friedmann, 1993: 30). Essas regras podem ser implícitas ou explícitas, criadas por atores estatais e/ou não-estatais⁵⁰. São produto de relações de poder geopolíticas, bem como do desenvolvimento histórico do capitalismo. Os regimes alimentares fornecem uma

Perspectiva estruturada para a compreensão da agricultura e o papel dos alimentos na acumulação de capital através do tempo e espaço. Ao especificar padrões de circulação dos alimentos na economia mundial, ela sublinha a dimensão agroalimentar da geopolítica, mas não procura tratar as diferentes agriculturas em todo o mundo. O exame da política dos alimentos em períodos de acumulação capitalista estáveis e transitórios é, portanto, bastante focado, mas, no entanto estratégico. Ele complementa uma série de avaliações de economia política global que se concentram, convencionalmente, em relações de poder industriais e tecnológicas como veículos de desenvolvimento e/ou supremacia. Ele também é complementado por análises da cadeia de commodities, análises de dependência, e estudos sobre comércio justo que se concentram em determinadas relações de alimentos no comércio internacional. E, finalmente, há estudos de agricultura e alimentação que se concentram em estudos de caso, questões da fome, tecnologia, economia cultural, movimentos sociais e do agronegócio que informam dimensões de análise do regime alimentar, uma vez posicionados historicamente no seio das relações geopolíticas. A diferença feita pela análise de regimes alimentares é que ela prioriza as maneiras pelas quais as formas de acumulação de capital na agricultura constituem arranjos de poder global, conforme expressas pelos padrões de circulação de alimentos (McMichael, 2009: 140).

Dentro dessa gama de possibilidades analíticas, o que nos interessa é o papel dos subsídios agrícolas dos Estados Unidos que, como veremos, é elemento definidor do chamado 2º regime alimentar internacional. Antes, cabe salientar que tais regimes são,

⁵⁰ Apesar da semelhança com a noção de Regimes, do campo teórico das Relações Internacionais, os autores dessa linha não recorrem com a ela de forma rigorosa.

como a maioria dos regimes internacionais, constituídos pela política das principais potências internacionais. As forças econômicas e sociais, como a estratégia das grandes corporações e a ampla disseminação das classes urbanas e assalariadas no século XX, também geram *inputs* aos regimes, mas nosso foco será a ação do Estado.

Harriet Friedman e Philip McMichael são autores que vêm apresentando importante contribuição a essa perspectiva, inclusive seminal (Friedmann e McMichael, 1989; Friedmann, 1992; Friedmann, 1993; McMichael, 2009). Discutem a modificação dos regimes alimentares numa perspectiva histórica, de 1870 ao contemporâneo, sendo conveniente abordarmos os regimes alimentares identificados pelos autores. Isso será feito com o objetivo de destacar que as políticas agrícolas são elaboradas levando em consideração os arranjos internacionais, isto é, não são produto exclusivo do jogo doméstico de relação de forças.

Nos dois primeiros regimes alimentares o papel dos Estados Unidos foi primordial, porém diferente⁵¹. No primeiro, o país ampliou enormemente a oferta de alimentos básicos nos mercados das potências europeias dominantes. No segundo, criou o novo padrão de produção e consumo, calcado na industrialização das relações agroalimentares, tornando-se fornecedores de alimentos básicos para a periferia do sistema internacional, invertendo, neste ponto, a lógica do regime anterior.

O primeiro regime teria existido de 1870s a 1914-30s, sob hegemonia britânica. Seu centro eram as potências europeias – sobretudo a Grã-Bretanha – que importavam carnes e cereais, principalmente trigo, das colônias ou ex-colônias de povoamento. Estas eram parte da periferia do sistema internacional, sendo os Estados Unidos o maior fornecedor. Outros fornecedores relevantes eram Austrália, Canadá, Nova Zelândia, África do Sul, Argentina e Uruguai. Os produtos agrícolas tropicais produzidos pelas colônias (e ex-) de exploração tinham um papel complementar nas dietas, com exceção de alguns produtos como o café, o chá e principalmente o açúcar, que foram se tornando componente fundamental do paladar das massas.

⁵¹ No terceiro (não há consenso de que ele existe) também seria, mas neste o papel das corporações transnacionais também é central (McMichael, 2009).

As diferenças entre os dois tipos de colonização são amplamente conhecidas, mas cabe destacar que as colônias ou ex-colônias de povoamento importavam uma quantidade maior mão-de-obra, manufaturas e investimento que, em grande parte por conta de sua capacidade mais autônoma de definir políticas econômicas, compunham um projeto de industrialização nos países anglo-saxões. Neste processo, a produção de commodities básicas pelas fazendas familiares, sobretudo cereais, constituía um mercado privilegiado para as indústrias nascentes daqueles países, gerando o início da integração entre a indústria e a agricultura, processo esse que foi exitoso na Austrália, no Canadá e, sobretudo, nos Estados Unidos. Paralelamente, o desenvolvimento técnico-industrial, aliado à qualidade das terras do novo mundo e os avanços de logística, tornaram os produtos temperados muito competitivos frente aos produzidos na Europa e, assim, passou a haver concorrência intersetorial na área agrícola.

Surgia um regime alimentar no qual a periferia fornecia alimentos básicos e baratos para os europeus, o que, por um lado, tinha a importante função de aumentar o poder de compra do proletariado sem que houvesse aumento dos salários. Por outro lado, “A concorrência resultante de grãos mais baratos a partir de regiões de colonos induziu uma crise agrícola na Europa, particularmente na produção de grãos em larga escala. As consequências sociais foram revoltas urbanas e mobilização agrária para moderar os efeitos do livre comércio” (Friedmann e McMichael, 1989: 101). Posteriormente, a competição se estendeu também aos produtos manufaturados. O papel da Grã-Bretanha foi fundamental para manter os mercados abertos, particularmente o seu próprio, dado que as ex-colônias de povoamento praticavam uma clara política de proteção industrial. Neste caminho, ao exercer seu papel de *hegemon*, o Reino Unido fornecia as condições para o fortalecimento dos seus concorrentes, como um grande e aberto mercado consumidor e uma larga quantidade de empréstimos que eram revertidos, entre outras coisas, em obras de infraestrutura e projetos de industrialização (Gilpin, 2002; Frieden, 2008).

O segundo regime alimentar surge entre as décadas 1940 e 1950 em meio à reconstrução da ordem internacional. De acordo com algumas interpretações, durou até o final dos anos 1970s e, com outras, permanece até o século XXI, ainda que passando por

reformas (McMichael, 2009; Pritchard, 2009; Burch e Lawrence, 2009). Concentremo-nos, primeiramente, no seu surgimento.

Seu principal artífice foram os Estados Unidos, que assumiram a posição de superpotência ao lado da URSS após a II Guerra. Devido a enorme expansão – fortemente induzida pelo Estado, na lógica de formação de CAI – da produção agrícola durante as hostilidades, os produtores americanos se tornaram ainda mais dependentes dos mercados estrangeiros⁵² (Veiga, 1994; Cochrane, 2003; Gardner, 2006). Terminado o conflito, os ganhos de produtividade não podiam ser regredidos. Os fazendeiros que investiram capital na modernização simplesmente não aceitavam o fato de deixar terras e máquinas ociosas. Forçar uma recessão era politicamente impensável, o que representava mais uma expressão da mudança dos tempos e do fim da ideologia liberal *à la Pax Britannica*, posto que os governos não mais podiam impor dificuldades econômicas às suas populações em prol de um equilíbrio de mercado ou cambial (Gilpin, 2002; Frieden, 2008). Se domesticamente isso já havia se materializado nas políticas agrícolas do New Deal, no plano internacional isso significou assegurar a legitimidade tanto de barreiras às importações quanto dos subsídios às exportações agrícolas. Ambos eram necessários para sustentar preços no mercado americano pela combinação de restrição da oferta com escoamento externo de excedentes.

Criou-se, assim, uma dependência em relação à demanda externa de grãos, já que o mercado interno era incapaz de absorver a produção, inviabilizando a possibilidade de lucro das principais commodities cultivadas. Isso levou a um importante elemento dinamizador do segundo regime alimentar, que funciona até hoje: subsídios.

Na verdade, em 1940 essa dinâmica já estava clara para os interesses agrícolas dos EUA. Em memorando de 30 de janeiro de 1940, classificado como *strictly restricted*, o Secretário de Agricultura Henry Wallace afirmava ao presidente que a expansão da produção agrícola durante a guerra, principalmente a do trigo e a do algodão, dificilmente seria absorvida pelos mercados internacionais no pós-guerra por dois motivos. O primeiro era a falta de renda e o segundo era a expectativa de que o acesso aos mercados fosse

⁵² Assim como os EUA, o Canadá também sofreu com o excedente de grãos no seu mercado doméstico e, para evitar uma depressão nos preços similar à dos anos 1920, preferiu exportar, bem como doar, ao exterior (Clapp, 2012).

fechado. A abertura do mercado agrícola, em particular, era considerada bastante difícil. Na avaliação do secretário, uma questão fundamental era o esperado fechamento do mercado agrícola europeu, o que acarretaria em problemas generalizados para o setor americano. Assim, baseado na experiência histórica, Wallace reportou ao presidente que

uma infinidade de dores de cabeça econômicas - não menores do que serão os problemas agrícolas com o algodão e o trigo – certamente nos atingirão após a guerra, se a experiência econômica, a racionalidade, e determinadas situações e implicações óbvias servem no mínimo como um guia. O problema de chegar a paz acabará por ser ainda maior do que o problema atual de nos ajustarmos a uma guerra europeia.⁵³

Dado o cenário negativo, a solução mais recomendada era uma política permanente de subsídios, especialmente para algodão e trigo, cuja produção estava sendo fortemente incentivada como parte do esforço de guerra. Nas palavras do Secretário:

A não ser que a indústria manufatureira se expanda a tal ponto que ela possa absorver grande parte da população rural atual, será necessário manter os subsídios diretos aos agricultores ou subsidiar o escoamento dos excedentes agrícolas, particularmente de algodão e trigo (...) assim, os programas de subsídios agrícolas provavelmente continuarão necessários por tempo indefinido, especialmente em relação aos produtos de exportação importantes. A melhor coisa para o país seria a reconhecer esse fato agora, preparar estes programas e seus financiamentos, de forma diferente do que os expedientes temporários aos quais foram precisos recorrer no passado.⁵⁴

Como sabemos, os subsídios continuaram a fazer parte da política agrícola americana e, como veremos neste capítulo, o Estado envidou esforços significativos tanto para viabilizá-los e legitimá-los internacionalmente, quanto para criar meios de escoar os

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Memorando localizado no National Archives and Records Administration, em Washington, D.C., na Box 3, entry 216, RG 16, “Records relating to WWII and postwar activities. Food Requirement Committees”.

excedentes. Nesta última frente destaca-se, especificamente, a política de assistência alimentar dos Estados Unidos, à qual nos voltamos brevemente agora.

5.2.1) A ajuda alimentar como subsídio à exportação

Terminada a II Guerra, as previsões do Secretário Wallace se confirmaram. Os mercados estrangeiros estavam sem poder de compra ou deliberadamente fechados para reconstrução. Para os Estados Unidos, que necessitavam exportar, uma saída foi adotar uma grande política de ajuda alimentar internacional, com base na famigerada lei PL480, posteriormente renomeada *Food for Peace Program*. Por meio de doações ou descontos assistenciais, a ajuda tinha o intuito de diluir estoques e, em longo prazo, desenvolver mercados consumidores. Ainda que a política tenha ganhado características mais humanitárias a partir dos anos 1970, ela continua compondo o esforço de expansão das exportações agrícolas atualmente (Rothschild, 1976; Burbach e Flynn, 1980: 70; Portillo, 1987; Friedmann, 1993a; Winders, 2009; Clapp, 2009; 2012b).

Além de aliviar a vida dos produtores, Winders (2009) destaca que a ajuda alimentar a estrangeiros ajudou, também, grandes corporações americanas a crescerem. Para se ter uma ideia, cinco anos após o lançamento da PL480, algumas empresas faturavam alto com a ajuda internacional. A Anderson Clayton e Company exportou cerca de USD 60 milhões de dólares em algodão, pagos pelo governo. Quem mais se beneficiou do programa de ajuda, no entanto, foram os mercadores de grãos. Em meia década, 3 empresas receberam aproximadamente USD 1 bilhão em decorrência de contratos governamentais: a Continental Grain Company faturou USD 385 milhões, a Louis Dreyfus Corporation USD 305 milhões e a Cargill Incorporated USD 264 milhões. E isto apenas sob o Título 1 da PL480.

Historicamente, a capacidade de doação internacional dos EUA varia de acordo com os excedentes gerados domesticamente, pois, ao contrário da tendência internacional, o país tradicionalmente oferece a maior parte de seu auxílio em espécie (alimentos). Outros grandes doadores, como a União Europeia, o Canadá e a Austrália, compartilham o entendimento amplamente difundido em organizações internacionais, como a OCDE, o Programa Mundial de Alimentos da ONU e a FAO, de que as doações em espécie a partir

de excedentes nacionais são muito menos eficientes e muito mais dispendiosas do que a assistência alimentar na forma monetária ou que é comprada e distribuída a partir de regiões vizinhas às populações necessitadas nas chamadas operações triangulares (Clay, 2003, Clapp, 2012b). As operações de ajuda alimentar geram efeitos multiplicadores e, ao invés de incentivar esses efeitos no exterior, os EUA preferem promovê-los em seu solo.

O presidente Obama vem tentando reformar a ajuda alimentar dos EUA na direção das recomendações internacionais, mas enfrenta grande oposição doméstica⁵⁵. A resiliência da forma arcaica da ajuda alimentar americana pode ser melhor compreendida se considerarmos que ela é também um ramo dos CAI que se nutre da intervenção do Estado. Isso porque é ampla a rede de interesses domésticos que se beneficiam dessa política (Diven, 2006; Clapp, 2009; Paarlberg, 2010; Food First, 2013).

Além dos produtores e mercadores, existem outras empresas e organizações não-governamentais americanas envolvidas no processo. A legislação determina que, grosso modo, quase toda ajuda alimentar seja preparada e concedida pelo Estado por meio da compra de produtos e da contratação de serviços estadunidenses. Segundo o documentário *The price of aid* (Tahri, 2005), a economia de algumas cidades está voltada para atender essas operações, já que, por exemplo as sacas e latas, a tinta que as identificam, os veículos terrestres e navais que transportam os alimentos, bem como o combustível que os movem, e as agências não-estatais que fazem a distribuição devem ser, em sua maior parte, estadunidenses. Este conjunto, portanto, é interessado nos programas de subsídios que orientam os CAI para a superprodução, como Tahri (2005) demonstra.

No que toca à política exterior dos EUA, veremos que a ajuda alimentar, que era mais de 90% de toda ajuda mundial nos primeiros anos do pós-II Guerra Mundial, foi importante vetor do 2º regime, para o qual nos voltamos a seguir (Clapp, 2012b).

⁵⁵ THE NEW YORK TIMES. “Obama Administration Seeks to Overhaul International Food Aid”, 2013. Disponível em http://www.nytimes.com/2013/04/05/us/politics/white-house-seeks-to-change-international-food-aid.html?pagewanted=2&_r=3&smid=fb-share&. Acesso em 12/11/2013.

5.3) Os subsídios no 2º regime alimentar internacional

Com a sedimentação das forças políticas internacionais, uma boa parte do mercado asiático e da Europa do leste se fechou por conta do domínio soviético e, portanto, estava indisponível para os exportadores americanos. Os mercados dos aliados europeus também estavam inacessíveis em grande medida. Estes visavam, mais do que reconstruir sua capacidade de produção agroalimentar, alcançar um elevado nível de autossuficiência. As Guerras Mundiais e as carestias que as acompanharam haviam deixado profundas marcas naquelas sociedades e expuseram a sua vulnerabilidade ao fornecimento estrangeiro (Schmidt, 1991; Staatz, 1991). Isso era acirrado pelo iminente processo de descolonização que eliminaria a capacidade de comando formal sobre domínios na Ásia, África e Caribe (Friedmann e McMichael, 1989; Le Heron, 1993; Veiga, 2007). Assim, os europeus ocidentais buscaram criar uma capacidade endógena de abastecimento alimentar, emulando o sistema produtivo agroindustrial americano. Para isso, contaram com apoio dos próprios americanos. Cerca de ¼ dos recursos do Plano Marshall⁵⁶, criado em 1947, foi, inclusive, destinado a isso (Shaw, 2007).

Para funcionar, a Política Agrícola Comum da Comunidade Europeia requeria a substituição de importações, isto é, a elevação de barreiras comerciais para impedir que a competição vinda de fora inviabilizasse a produção agrícola europeia. Como parte do acordo, os EUA conseguiram manter abertas as importações europeias de milho e soja, o que incentivou a produção dessas commodities em solo estadunidense. Tamanho foi o avanço da produção que em pouco tempo a soja se tornou o segundo produto mais doado pelos Estados Unidos, atrás somente do trigo, e uma das principais commodities agrícolas transacionadas no mundo (Le Heron, 1993; Friedmann, 1991; 1993). Morgan (apud Friedmann, 1991: 81) destaca a relevância econômica adquirida pelo milho e pela soja, ao mesmo tempo em que aponta uma finalidade diferenciada para eles: “gado e aves, ao invés

⁵⁶ A ajuda alimentar ganhou força no bojo do Plano Marshall, em 1948, e era principalmente direcionada para uma Europa capitalista em reconstrução. A PL480 surgiu em 1954 e era dirigido à periferia do sistema internacional, especialmente aos países que se tornavam independentes. Porém, enquanto o Plano Marshall também fornecia equipamentos agrícolas e fertilizantes para ajudar na reconstrução do setor agrícola europeu, a PL480 mandava basicamente alimentos em espécie. No lado europeu, isso teve o efeito não só de revitalizar a produção europeia, mas também de modernizá-la e sofisticá-la. Como resultado, os europeus passaram a comprar 17% das exportações de trigo dos EUA em 1959, em contraste com os 58% absorvidos em 1959 (Winders, 2009: 147). Trigo era, de longe, a principal commodity da ajuda ao restante do mundo.

de pessoas, se tornaram o principal mercado para o grão norte-americano, e soja e milho se ranquearam junto com aviões a jato e computadores como principais produtos de exportação do país”. Com exceção da Unilever (anglo-holandesa) e da Bunge (na época argentina), eram as multinacionais americanas que fabricavam ração na Europa e a maior parte da matéria-prima era proveniente dos EUA.

É preciso salientar que o projeto europeu de substituição de importações agrícolas foi feito com o suporte dos Estados Unidos, apesar da necessidade americana de exportar para impedir uma queda vertiginosa dos preços domésticos, como experimentado após a I Guerra Mundial. De fato, nos anos 1920, antes mesmo da intensa modernização dos métodos produtivos e de processamento, os americanos já enfrentavam problemas de superprodução cujo efeito era derrubar preços e inviabilizar a lucratividade dos fazendeiros. Com as inovações técnicas, de engenharia, química e biologia que se seguiram, a força produtiva americana de grãos e carnes simplesmente não pôde ser deixada crescer livremente. Isto é, a intervenção estatal foi necessária para controlar a oferta e sustentar preços. Do contrário, a capacidade produtiva implodiria o sistema por um misto de excedentes não rentáveis e de altos custos produtivos, levando consigo a economia rural e os fornecedores industriais que começavam a adentrar significativamente a produção agrícola. Além do controle da oferta por meio da restrição das terras cultiváveis – que na verdade teve o efeito paradoxal de estimular o desenvolvimento técnico e científico, aumentando a produtividade por área plantada – no mercado doméstico, os produtores americanos se tornaram dependentes do mercado internacional e, até a Segunda Guerra, este mercado era fundamentalmente o europeu (Cochrane, 1993, 2003).

A solução foi substituir os tradicionais compradores do Velho Mundo pelos consumidores dos Terceiro Mundo e do Japão. Para exemplificar, se durante o período de submissão imperial a Índia exportava grãos para a Grã-Bretanha, na década de 1960 os indianos haviam se tornado bastante dependentes da importação de grãos, fundamentalmente os americanos. Estima-se que, em alguns anos da década de 1970, cerca de 25% da produção (não confundir com exportações) do trigo americano era absorvido pela Índia (Pritchard, 2009). Friedmann e McMichael (1989:104) assim avaliaram essa reformulação importante do fluxo alimentar:

No que toca às importações, houve uma conjunção de interesses entre os EUA, que procurou encontrar novos mercados para seus crescentes excedentes de trigo, e os novos Estados, que procuravam comida barata para facilitar a industrialização. Embora as políticas de substituição de importações europeias retirassem de todas as colônias de povoamento os históricos mercados de exportação de grãos (primeiro através do Plano Marshall e em seguida pela CEE), somente os EUA tinham a capacidade de agir em seu interesse e vender trigo no Terceiro Mundo.

Foi estabelecida, assim, uma nova relação agroalimentar internacional: Os EUA, incontestavelmente o centro do capitalismo mundial, passaram a ser o principal fornecedor de alimentos para os países da periferia e do ascendente Japão: basicamente carnes e grãos, sobretudo trigo⁵⁷.

Quanto ao protecionismo dos europeus ocidentais, se num primeiro momento ele trouxe uma mudança drástica em relação ao regime alimentar internacional anterior, num segundo ele inverteu também a posição da região no regime. Se antes boa parte das dispensas europeias era abastecida com produtos básicos de além-mar, a partir dos anos 1960 são os grãos e os laticínios europeus ocidentais que passam a suprir as provisões dos países pobres, devido aos ganhos de produtividade agrícola na Europa. Seu sucesso foi rápido e inequívoco, pois “em 1950-1951 eles superaram os níveis de produção do pré-guerra e, no final da década, já haviam ultrapassado em 50% aquele patamar” (Veiga, 2007: 135). Na década de 1970 a França, sozinha,

produzia três vezes mais cereais e carnes e duas vezes mais leite do que no final dos anos 1940. Em seu conjunto, a produção do setor dobrou em 5 anos. Pela primeira vez na história, a França produzia mais do que ela podia consumir! Em 1963 o país já era o quarto maior exportador agrícola do mundo e em 1974

⁵⁷ Diversos autores, como Burbach e Flynn (1990), George (1978) Friedmann (1993) destacam que a enxurrada de produtos americanos, sobretudo o trigo, modificou significativamente os hábitos alimentares das populações, criando uma dependência da importação de alimentos, inclusive pela inaptidão local para produzir certos gêneros tornados básicos. O caso do trigo detém particular importância por ser o pilar da política ajuda alimentar dos EUA e lidaremos com isso no próximo capítulo.

passou para o segundo lugar, bem longe dos Estados Unidos, mas na frente de Holanda, da Dinamarca e do Canadá (Veiga, 2007: 238).

Deste modo, o sistema multilateral de comércio que emergia precisava acomodar essa nova divisão de trabalho internacional, em que o Centro dominava os fluxos de exportação de alimentos básicos. O sistema precisava, assim, oferecer aos países do Norte proteção contra importações para ajudar a controlar sua própria oferta doméstica e, ao mesmo tempo, incentivar as suas exportações; algo bem diferente do apregoado para os bens manufaturados. Na síntese de Friedmann (1993: 31)

As regras que definem o regime alimentar deram prioridade à regulamentação nacional, e autorizou ambos os controles de importação e os subsídios à exportação necessários para gerir os programas nacionais agrícolas. Esses programas nacionais, especialmente desde o início dos programas de commodities do New Deal, geraram excedentes crônicos. Conforme funcionavam, eles estruturaram um conjunto específico de relações internacionais em que o poder - para reestruturar o comércio a produção internacionais em favor de um estado - foi exercido na forma incomum das exportações subsidiadas de produtos excedentes.

A agricultura neste processo – é preciso salientar para não perder de vista a magnitude do problema – deixa de ser primordialmente um produto final, para consumo, e se torna insumo para a indústria e para a pecuária. Ao mesmo tempo, a produção agrícola se torna mais dependente de *inputs* químicos, biológicos e mecânicos. Para dar liga à cadeia de produção, o crédito era fundamental. Já o apoio estatal doméstico e os subsídios à exportação azeitavam o conjunto, permitindo que os CAI hipertrofiados continuassem a operar a pleno vapor. Os subsídios à exportação, um recurso de poder estatal para afetar relações de mercado, foram o traço mais marcante desse regime, “fazendo os EUA um exportador dominante e, por sua vez, transformando o Japão, as colônias e as novas nações do Terceiro Mundo de países autossuficientes em países importadores, e a Europa em uma região autossuficiente e, posteriormente, numa região grande exportadora” (McMichael, 2009: 143).

Aos países do Terceiro Mundo, as exportações e doações do Norte, fundamentalmente dos EUA, eram vantajosas por baratarem o custo da alimentação, com impactos significativos na renda assalariada, enquanto os governos se concentravam em projetos de infraestrutura ou de industrialização. Partes desses projetos se referiam à adoção da chamada Revolução Verde, a fórmula americana de produção agroindustrial avançada que levava à formação dos CAI⁵⁸. As consequências negativas eram, entre outras, a constituição da dependência da importação de alimentos e o deslocamento de milhões de trabalhadores rurais (Winders, 2009; Martins, 2010; Clapp, 2012).

Enquanto isso, o agronegócio elaborou ligações transnacionais entre setores agrícolas nacionais, que foram subdivididas em uma série de agriculturas especializadas ligadas por cadeias globais de abastecimento (por exemplo, o complexo transnacional de proteína animal ligando grãos/carboidrato, soja/proteína, e engorda confinada). Em outras palavras, enquanto o “projeto de desenvolvimento” universalizou o modelo “nacional” de desenvolvimento econômico como uma chave para a expansão do sistema de Estado, na sequência da descolonização, ao mesmo tempo, uma “nova divisão internacional do trabalho” na agricultura começou a se formar em torno de complexos transnacionais de commodities (McMichael, 2009: 141).

A formação desses laços transnacionais é um dos elementos utilizados para argumentar a favor de um terceiro regime alimentar, embora isso não seja consensual⁵⁹. O principal CAI transnacionalizado, por assim dizer, foi o de carnes (Friedmann, 1991).

⁵⁸ “A Revolução Verde representa um dos principais esforços para internacionalizar o processo de apropriação. A realização científica decisiva foi a difusão das técnicas de criação de plantas, desenvolvidas na agricultura de clima temperado, para o meio ambiente das regiões tropicais e subtropicais. Entretanto, a força que impulsionou este processo se manteve inalterada: controlar e modificar os elementos do processo biológico de produção que determinam o rendimento, a estrutura da planta, a maturação, a absorção de nutrientes e a compatibilidade com os insumos produzidos industrialmente. Como vimos, o conhecimento teórico e prático para esta tarefa já tinha sido estabelecido. Portanto, em grande medida, a Revolução Verde, através da difusão internacional das técnicas da pesquisa agrícola, marca uma maior homogeneização do processo de produção agrícola em torno de um conjunto compartilhado de práticas agronômicas e de insumos industriais genéricos” (Goodman, Sorj e Wilkinson, 1990: 34).

⁵⁹ “Um terceiro, possivelmente emergente, regime (final dos 1980s) aprofundou esse processo, incorporando novas regiões às cadeias de proteína animal (ex.: China e Brasil), consolidando cadeias de suprimentos diferenciadas, incluindo uma ‘revolução do supermercado’ (Reardon et al. 2003) para consumidores privilegiados de frutas e verduras frescas, peixes gerando populações de favelados na medida em que os

O complexo intensivo de carnes integrou setores agrícolas recém-especializados – nomeadamente os produtores de animais e grãos separados e a introdução dramática de vastas áreas de produção de soja – para além das fronteiras nacionais. A integração ocorreu primeiro entre os países capitalistas avançados e, em seguida, incorporou certos países periféricos e até mesmo socialistas (Friedmann e McMichael, 1989: 105).

A soja, que até os anos 1970 era praticamente um monopólio dos EUA no comércio internacional, é parte fundamental desse CAI. A este complexo seguiram os outros de alimentos duráveis derivados do trigo, milho, oleaginosas e açúcares⁶⁰. Os açúcares eram provenientes principalmente dos países tropicais, mas com o avanço da engenharia alimentar, especificamente do processo de substitucionismo, descrito no capítulo 3, alternativas às importações foram desenvolvidas dentro dos países do Norte, o que tinha o objetivo de encontrar demanda para os produtos excedentes, como o milho e a soja.

No percurso da transnacionalização das indústrias alimentícia e de rações na periferia do sistema, as empresas multinacionais se tornaram interessadas na abertura do comércio internacional e na expansão da produção de commodities altamente padronizadas e de preço baixo. Com a elevação da renda no plano internacional, o consumo de carne aumentou significativamente, sendo esta uma característica importante do segundo regime alimentar. “Para suprir esse consumo, os produtores de gado tornaram-se cada vez mais

pequenos agricultores deixam as terras. Parte dessa conjuntura inclui um emergente complexo global de alimentos/combustíveis agrícolas, agora em tensão com várias formas de localismos. Conforme ‘comidas de longa distância’ se somam aos crescentes custos alimentares, e a produção em massa produz alimentos padronizados e processados, movimentos como a Soberania Alimentar, o Slow Food, Agricultura Comunitária e produtores orgânicos de pequena escala expandem sua base social a partir da democracia, ecologia e qualidade. Sejam inspirados por visões sociais alternativas, ou exigências política (ou ecológicas) de um sistema alimentar dependente de combustíveis fósseis, tais contra-movimentos contribuem para a exaustão da liberalização agrícola ao estilo da OMC” (McMichael, 2009: 142). Para uma outra perspectiva, ver Burch e Lawrence (2009).

⁶⁰ “A tendência dominante é a de distância e durabilidade, a supressão das particularidades do tempo e do espaço tanto na agricultura como nas dietas. Mais rápido e profundamente do que antes, os capitais agroalimentares transnacionais desconectam a produção do consumo e os religam através da compra e da venda. Eles criaram um setor produtivo integrado da economia mundial, e os povos do Terceiro Mundo têm sido incorporados ou marginalizados – geralmente simultaneamente – como consumidores e trabalhadores” (Friedmann, 1992: 379).

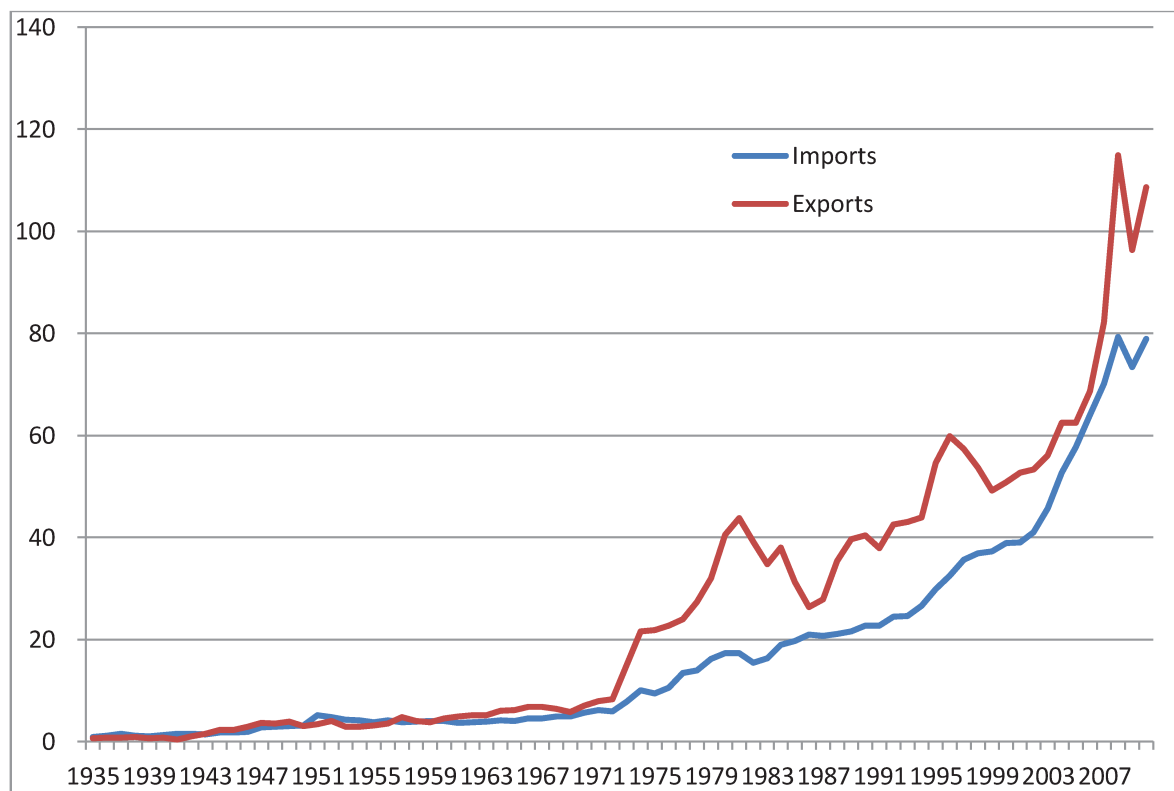
ligados aos compradores corporativos que coletavam, classificavam, embalavam e distribuíam carne, ovos e leite em escala crescente, e fabricavam produtos alimentícios e refeições inteiramente novos que continham produtos de origem animal como ingredientes” (Friedmann, 1991: 74). Essas operações ocorriam em vários países e, apoiadas numa lógica de ganhos de escopo e escala, aumentar a oferta de matéria-prima padronizada se tornava cada vez mais importante para esses capitais.

O problema da superprodução de algumas commodities nos EUA, portanto, buscava solução nas nascentes cadeias produtivas transnacionais. Paralelamente, porém, a difusão do modelo americano de produção agroalimentar, intensivo em tecnologia, para Europa, Austrália e Canadá ampliou significativamente as capacidades agrícolas daquelas regiões ao longo dos anos 1960 e 1970, tornando-as competidoras dos EUA, utilizando inclusive subsídios, da mesma forma que os americanos. Uma consequência disso foi a pressão para baixo nos preços internacionais (Clapp, 2012a). Posteriormente se somaram a eles países do Terceiro Mundo, sendo o mais importante o Brasil (Friedmann, 1993). Neste contexto, as políticas agrícolas de proteção à renda se tornavam ainda mais importantes, já que o preço caía, enquanto a restrição de acesso a mercado e a utilização de subsídios de exportação passaram a ser mais questionados no cenário internacional em decorrência dos seus efeitos agregados.

Esse sistema, é importante destacar, era arquitetado tendo em conta o estancamento do comércio com o bloco comunista. Porém, quando a URSS passou a comprar uma gigantesca quantidade de trigo em 1972-1973, os preços subiram significativamente, impondo, inclusive, uma carestia aos mais pobres nos países dependentes de importações. O surto da demanda foi tão forte que pela primeira vez em tempos de paz um presidente, Richard Nixon, teve que embargar exportações americanas para evitar o desabastecimento doméstico, como mencionado na Introdução. Os presidentes Gerald Ford e Jimmy Carter também se viram obrigados a controlar as exportações de alguns tipos de grãos (Gardner, 2006). Neste renovado contexto de alta demanda externa, o governo americano deu um vigoroso impulso à expansão do agronegócio, por meio do incentivo à adoção de meios mais avançados de produção. As consequências disso foram variadas. Houve efetivo aumento da oferta e um crescimento espetacular das exportações

americanas (ver gráfico 5-1 abaixo), gerando importante receita ao país numa época de aumento do preço do petróleo e movimentando o agronegócio como um todo. Neste período, tamanha foi a crise de escassez internacional e a evidência da enorme capacidade agroalimentar americana, que o governo dos EUA considerou também utilizar os produtos agrícolas como recursos de poder para efeitos de política externa, do mesmo modo que os países da OPEP faziam com o petróleo. A empolgação com a transformação do celeiro do mundo num arsenal de poder maior do que ele poderia ser foi breve e amplamente contestada, mas compôs também o incentivo aos investimentos agroindustriais (Burbach e Flynn, 1980; Portillo, 1987; Le Heron, 1993; Lima, 2013).

Gráfico 5-1: Comércio agrícola dos EUA, 1935-2010 (USD bilhões)



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do Economic Research Service do USDA, disponível em <http://www.ers.usda.gov/Data/FATUS/>

Com o aumento dos investimentos, da produção e das exportações, outras consequências relevantes deste processo foram a especulação fundiária e o alto

endividamento das fazendas, como destacado no capítulo 4. Não é demais frisar este ponto, pois ele reafirma a conexão dos interesses não-agrícolas com a agricultura.

Na década de 1970, os bancos estenderam crédito para expandir esta relação em ambas as direções. Fazendas aumentavam os investimentos, geralmente por meio da expansão da terra, e os países do Terceiro Mundo faziam empréstimos para financiar a importação de (entre outras coisas) de alimentos. Esta expansão extravagante do sistema foi inspirada pela mesma coisa que estava a miná-lo permanentemente. O aumento dramático do preço de trigo, que ao mesmo tempo produziu um *boom* dos preços para os agricultores e uma crise de escassez para os importadores do Terceiro Mundo, foi precipitada pelos grandes acordos de grãos soviético-americanos de 1972-1973. O isolamento dos blocos comerciais na Guerra Fria tinha sido uma condição estabilização do segundo regime alimentar. No entanto, as dificuldades da dependência das importações de alimentos, e as potenciais crises políticas dos novos proletários em países do Terceiro Mundo, não foram equilibrados pela expansão de mercados para os agricultores americanos. Outros países, não só os concorrentes de exportação de trigo tradicionais, mas também da Europa, começaram a competir, usando subsídios à exportação e todos os outros itens no arsenal americano de estratégias comerciais internacionais. Os preços despencaram e, com eles, os preços da terra inflacionados pelo *boom* especulativo, gerando uma crise da dívida no *heartland* dos grãos (Friedmann e McMichael, 1989: 105).

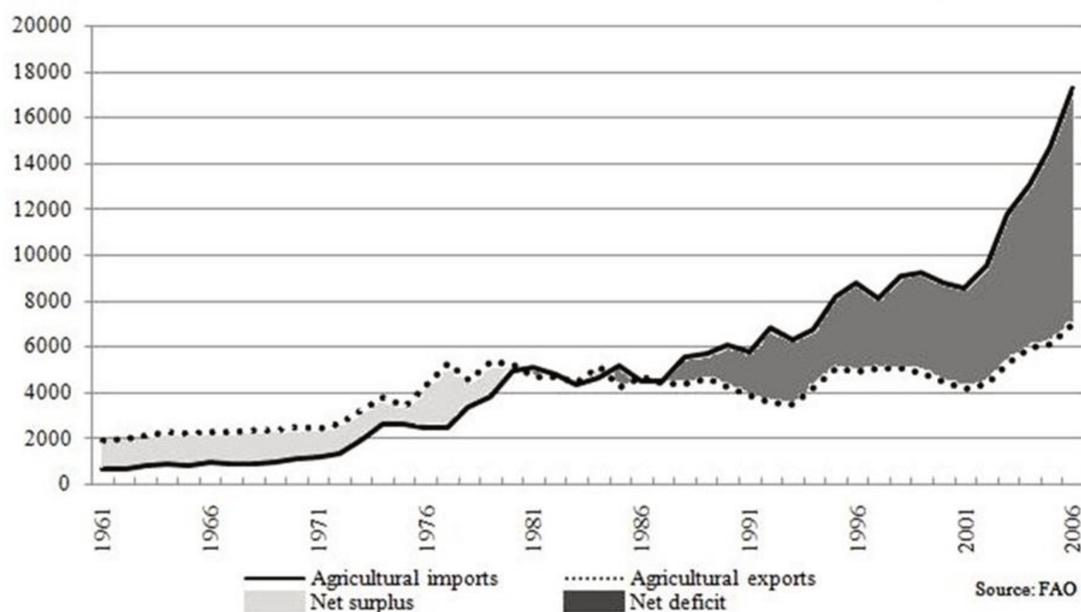
Nos anos 1980 o enorme mercado soviético já havia sido saciado. Adicionalmente, uma crise econômica vivenciada pelo bloco oriental havia diminuído seu poder de compra. A queda na demanda teve consequências catastróficas para a economia rural americana, conforme abordado no capítulo anterior. Como uma forma de tentar sustentar as vendas, os EUA utilizaram seu poder econômico na forma de bônus, garantias e subsídios para viabilizar suas exportações para os soviéticos. Entre várias formas de subsídios, “No final de 1991, o presidente Bush ofereceu à União Soviética USD 1 bilhão de dólares em garantias de crédito para a compra de rações. Entre 1987 e 1991, os EUA deram mais de USD 708 milhões em bônus para a compra soviética de trigo” (Friedmann,

1993: 42). As transações comerciais subsidiadas entre as duas superpotências eram tão grandes que eram capazes de pressionar para baixo o preço internacional das commodities.

A crise econômica no campo americano nos anos 1980 foi severa e sua superação também contou com a utilização de subsídios agrícolas domésticos. No final da década, entretanto, novas perspectivas comerciais se abriam para o agronegócio com o fim da União Soviética e a conversão de suas repúblicas socialistas ao capitalismo. Paralelamente, os ajustes estruturais neoliberais promovidos pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial junto aos países em desenvolvimento com dificuldades econômicas e de balanço de pagamentos, deram sua contribuição para a abertura daqueles mercados. Os países em desenvolvimento também praticavam restrições às importações de alimentos e subsidiavam em algum grau a produção mas, ao adotarem as reformas liberalizantes, enfrentaram surtos de importação de alimentos provenientes do Norte. Além de as exportações serem subsidiadas, os fornecedores provenientes dos países desenvolvidos ofereciam uma maior confiabilidade na entrega de seus produtos aos centros urbanos, dada sua capacidade logística e de produção. Isto é, para os distribuidores dos centros urbanos, em muitos casos era mais confiável adquirir alimentos que viessem do exterior do que depender dos fornecedores do interior do país (Clapp, 2012a). O gráfico 5-2 a seguir ilustra a modificação da balança comercial de alimentos dos países menos desenvolvidos.

Uma resposta americana a essa conjuntura internacional, que colocava no horizonte novamente um possível aumento espetacular da demanda, foi a eliminação das restrições de áreas cultiváveis para quase todas as commodities na *Farm Bill* de 1996, conhecida como FAIR Act (Sheingate, 2001; Gardner, 2006; Conkin, 2009). Outros motivos e forças estiveram vinculados a essa decisão, mas as rápidas transformações do sistema internacional, para uma direção mais livre-cambista, favoreciam a liberação das forças produtivas agrícolas norte-americanas. Isso, evidentemente, agradava aos fornecedores de insumos, aos processadores de matéria-prima, aos donos de terras e aos bancos. Os primeiros contariam com um aumento da demanda e os segundos com aumento de oferta; os terceiros teriam preços elevados e os últimos expandiriam seus empréstimos.

Gráfico 5-2: Balanço comercial agrícola dos países de menor desenvolvimento relativo, 1961-2006 (USD milhões)



Fonte: Clapp (2012a)

No entanto, de maneira similar ao que ocorrera no começo dos anos 1980, a pujança que durou de meados daquela década até meados dos anos 1990 foi seguida por uma crise que eclodiu em 1998. Até então, o excelente desempenho exportador, como demonstra o gráfico 5-2, havia alimentado as forças liberalizantes contrárias à intervenção estatal, resultando na *Farm Bill* de 1996. Porém, assim que a depressão nos preços agrícolas se materializou, fruto da famigerada Crise Asiática, do acirramento da competição dos agroexportadores⁶¹ e da tradicional superprodução doméstica americana, que desta vez veio conjugada com o aumento da área plantada, as forças protecionistas rapidamente botaram o Estado em ação.

Em outubro [de 1998], o Congresso aprovou um projeto de lei dotações agrícolas de USD 55,9 bilhões, que incluíram USD 4,2 bilhões em pagamentos assistenciais adicionais. Quando Clinton vetou a conta da despesa agrícola, o

⁶¹ A Índia, por exemplo, que era uma grande importadora de grãos americanos nos anos 1970, se tornou importante exportadora de grãos nos 1990 com a adoção da Revolução Verde. Isso não significou, porém, que o problema da insegurança alimentar tenha sido superado (Pritchard, 2009).

Congresso aumentou o pacote de emergência para USD 5,9 bilhões, e adicionou USD 1 bilhão em incentivos fiscais ao longo de cinco anos. Como processo continuou até 1999, o Congresso aprovou um projeto de lei agrícola com dotações emergenciais de USD 8,7 bilhões (Sheingate, 2001: 210).

Até então, os programas de subsídios haviam sido utilizados, ainda que de forma malograda, para incentivar os produtores a participarem de programas de controle de produção e de redução de oferta. Porém, as reformas liberalizantes de 1996 eliminaram esse tipo de instrumento e, desde então, cada vez mais os subsídios vêm se tornando exclusivamente apoio à renda das fazendas, confirmando a tendência iniciada nos anos 1970 e acirrada nos anos 1980 (Glenna, 2003; Conkin, 2009; Ray, Ugarte e Tiller, 2010).

É preciso destacar que, se nos anos 1980 Reagan tinha como objetivo inicial diminuir os gastos com os programas agrícolas, inclusive como uma forma de reverter o quadro orçamentário negativo, e ainda assim cedeu às pressões protecionistas; nos anos 1990 o contexto oposto dificultava ainda mais a resistência de Clinton, pois o orçamento da União havia se tornado positivo.

Murphy, Lilliston e Blake (2005: 5) calcularam os impactos do processo resultante da *Farm Bill* de 1996, isto é, a eliminação das restrições de cultivo e a posterior concessão de subsídios. Os resultados apontam para um “salto significativo no dumping das exportações quando comparadas os sete anos (1990-1996) anteriores à *Farm Bill* de 1996 com os sete anos posteriores (1997-2003)”. Em média, os aumentos foram de:

- Trigo – 27% a 37%
- Soja – 2% a 11,8%
- Milho – 6,8% a 19,2%
- Algodão – 29,4% a 48,4%
- Arroz – 13,5% a 19,2%

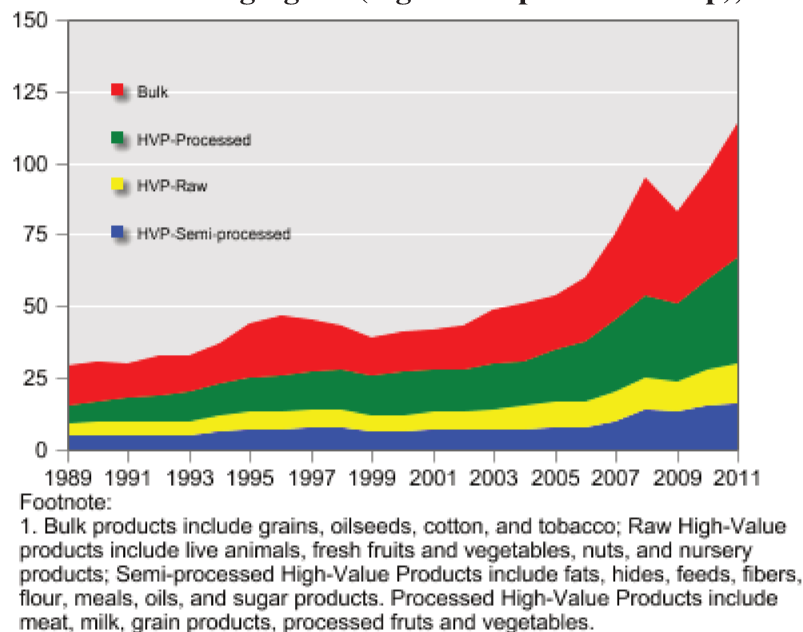
Em outras palavras, a solução, mais uma vez, veio na forma de subsídios agrícolas em leis emergenciais até que, na *Farm Bill* de 2002, o protecionismo fosse devidamente recriado. Adicionalmente, como evidência da primazia dos interesses

domésticos sobre os internacionais, a despeito de o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai estabelecer compromissos de redução de subsídios agrícolas, especialmente os de exportação, a lei de 2002 na verdade aumentou as subvenções governamentais e as commodities elegíveis (Conkin, 2009).

Enfim, o que pretendemos mostrar nesta seção foi que, desde o século XIX, a economia agrícola americana teve uma vocação exportadora e que, na segunda metade do século XX, as exportações se tornaram cada vez mais necessárias. Para isso, os subsídios foram fundamentais, tanto para viabilizar as vendas quanto para sustentar a produção quando estas eram insuficientes. Cabe ver adiante que isso significou em termos de regras comerciais, isto é, do regime multilateral de comércio.

Antes disso, é importante mencionar uma mudança recente no padrão de exportações dos Estados Unidos, que talvez possa afetar em algo o regime alimentar internacional. Historicamente, a maior parte das exportações agrícolas dos EUA foram compostas por commodities básicas (arroz, trigo, milho, oleaginosas, algodão, tabaco etc) mas, a partir de 1991, elas foram ultrapassadas por produtos agrícolas de valor unitário mais alto (high value products - HVP) , como carnes, frangos, óleos vegetais, verduras, frutas e bebidas (ERS, 2012). O gráfico 5-3 abaixo demonstra essa mudança. Ademais, é importante mencionar que a parcela da renda que fica com as fazendas como resultado das exportações é de 31% no caso das commodities básicas e de 20% no caso dos produtos de alto valor (ERS, 2013b).

Gráfico 5-3: Expansão das exportações agrícolas de commodities básicas e de produtos de alto valor agregado (high value products – hvp), 1989-2011 (USD bilhões)



Fonte: ERS (2012)

5.4) O GATT: livre-mercado em manufaturas, intervencionismo em agricultura

Os parâmetros de um regime alimentar internacional podem ser apreendidos, ainda que não completamente, pelo direito internacional. Isto é, regras explícitas na forma de tratados internacionais podem ajudar a moldar um determinado regime e, no caso do alimentar, as regras do GATT foram da maior importância para estabelecer o segundo regime alimentar. Isso porque desde o início das negociações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT – em inglês) os produtos agrícolas foram tratados de forma diferente dos industrializados, principalmente por demanda dos Estados Unidos.

Essa seção busca apontar essa diferença com o objetivo de demonstrar que, se internamente os subsídios agrícolas são necessários para o funcionamento dos complexos agroindustriais da forma como são, externamente esses subsídios precisaram ser reconhecidos como legítimos e ao mesmo tempo não se tornarem empecilhos à abertura dos mercados agrícolas internacionais.

Do ponto de vista institucional internacional, o regime alimentar teria como momento fundante 1947 e a conclusão do GATT. Uma alternativa anterior, a World Food Board, fora derrotada numa reunião em agosto daquele ano, em Washington, com a oposição dos anfitriões e da Grã-Bretanha. A WFB seria localizada no seio da FAO e responsável por administrar a oferta de alimentos visando à prevenção da instabilidade dos preços, assim como a ajuda alimentar (Friedmann, 1993).

O GATT seria, inicialmente, uma parte componente da natimorta Organização Internacional do Comércio (OIC). O maior motivo para o fracasso da OIC foi a recusa do Congresso dos Estados Unidos em ratificar a participação do país na mesma. Tal era a repulsa ao teor da Organização que o Executivo nunca chegou a enviar o tratado para aprovação do Legislativo, entre outros motivos, por causa de suas cláusulas agrícolas que não se ajustavam à arquitetura dos programas agrícolas americanos. Se a OIC não chegou a ser estabelecida, o GATT se tornou o instrumento jurídico fundamental do regime multilateral de comércio (Cruz, 2005; Barton *et alli*, 2006; Winham, 2008; Oliveira, 2011).

O reconhecimento de que os programas agrícolas do New Deal estavam em franco desacordo com as ideias e propostas de uma ordem econômica internacional liberal já estava claro para o governo americano pelo menos desde 1936 (Goldstein, 1993). Reconhecendo esse fato, o presidente Roosevelt solicitou ao Congresso que ao menos os subsídios à exportação fossem eliminados, mas isso não foi atendido, tornando a política comercial dos Estados Unidos inerentemente incoerente, com divisões inconciliáveis até no nível Departamental.

Em suma, enquanto os Estados Unidos embarcaram na criação de um novo regime de comércio internacional, a sua própria política interna estava abarrotada com inconsistências. Embora o Departamento de Estado fosse inequívoco sobre os benefícios da liberalização do comércio multilateral para a economia americana, o Departamento de Agricultura declarou simultaneamente que, sob nenhuma condição, os Estados Unidos poderiam delegar o controle sobre as proteções de importação de produtos agrícolas (Goldstein, 1993: 158).

Essa contradição doméstica foi levada à mesa de negociação internacional como posição oficial dos Estados Unidos. Assim, em 1947, durante a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Emprego, em Genebra, onde se discutia a criação da Organização Internacional do Comércio, os americanos explicitaram que os acordos comerciais dos quais os Estados Unidos viessem a participar deveriam contar com ao menos quatro exceções inegociáveis: 1) a possibilidade de elevar salvaguardas em casos de surto de importações; 2) restrições quantitativas à importação de produtos agrícolas deveriam ser permitidas, desde que constassem em programas previamente estabelecidos; 3) subsídios à exportações agrícolas seriam permitidos; 4) revogação de qualquer obrigação do tratado em caso de segurança nacional. Uma das funções primordiais dessas exceções era justamente garantir o funcionamento do programa agrícola americano (Goldstein, 1993). Com o fracasso da criação da Organização Internacional do Comércio, essas exceções foram aplicadas ao GATT (Barton et alli, 2006) .

O GATT fora criado para lidar com a liberalização do comércio de bens, o que incluía os produtos agrícolas (Clapp, 2012a; Oliveira, 2011). Seu texto, porém, excetuava tais produtos de diversos compromissos. O artigo 11 do GATT (1947) estipulava a eliminação geral das restrições quantitativas ao comércio; mas, eximia do compromisso:

(a) proibições ou restrições aplicadas temporariamente à exportação para prevenir ou remediar uma situação crítica, devido a uma penúria de produtos alimentares ou de outros produtos essenciais para a Parte Contratante exportadora;

(b) proibições ou restrições à importação e à exportação necessárias à aplicação de normas ou regulamentações referentes à classificação, controle da qualidade ou venda de produtos destinados ao comércio internacional;

(c) restrições à importação de qualquer produto agrícola ou de pescaria, seja qual for a forma de importação desses produtos, quando forem necessárias à aplicação de medidas governamentais que tenham por efeito:

(i) restringir a quantidade do produto nacional similar a ser posta à venda ou produzida, ou na falta de produção nacional importante do produto similar, a

quantidade de um produto nacional que o produto importado possa substituir diretamente;

(ii) reabsorver um excedente temporário do produto nacional similar ou, na falta de produção nacional importante do produto similar, de um produto nacional que o produto importado possa substituir diretamente colocando esse excedente à disposição de certos grupos de consumidores do país gratuitamente ou a preços inferiores aos correntes no mercado; ou

(iii) restringir a quantidade a ser produzida de qualquer produto de origem animal cuja produção depende diretamente, na totalidade ou na maior parte, do produto importado, se a produção nacional deste último for relativamente desprezível.

Mesmo na ausência de uma organização internacional a preocupação dos legisladores americanos com a possibilidade de acordos com outros países levarem a um desmantelamento das políticas agrícolas protecionistas era tamanha que, em 1951, a lei que autorizava o Presidente a negociar acordos de liberalização comercial “formalmente declarou que os acordos comerciais não poderiam ser concluídos se violassem os programas agrícolas existentes” (Goldstein, 1993: 157).

Em obediência à demanda congressional, os Estados Unidos conseguiram negociar no âmbito do GATT uma suspensão (*waiver*) das suas obrigações referentes às restrições quantitativas (Oliveira, 2011). É que o programa agrícola instaurado nos anos 1930 estabelecia quotas para determinadas commodities que não se coadunavam com as exceções às regras do regime multilateral recém-criado e, a despeito disso, as quotas continuaram em vigor. Em 1955 o problema legal foi solucionado por meio da instituição da cláusula XXV do GATT, conhecida como a “Cláusula do Avô”. Seu item 5, abaixo, é que nos interessa:

Em circunstâncias especiais não previstas em outros artigos do presente Acordo, as Partes Contratantes poderão dispensar uma Parte Contratante de uma das obrigações que lhe forem impostas pelo presente Acordo, com a condição de que tal decisão seja aprovada por maioria de dois terços dos votos expressos, compreendendo essa maioria mais da metade das Partes

Contratantes. As Partes Contratantes poderão igualmente: (i) determinar certas categorias de circunstâncias excepcionais às quais serão aplicáveis outras condições de voto para isentar uma Parte Contratante de uma ou mais obrigações. (ii) prescrever os critérios necessários à aplicação do presente parágrafo.

Por meio dessa cláusula, que vigorou até a criação da OMC, os Estados Unidos conseguiram legitimar suas quotas de importação agrícolas argumentando que as regras do GATT não deveriam se aplicar a políticas que existiam anteriormente à criação do Acordo.

Outra importante reforma proposta pelos EUA, e de maior interesse para o nosso tema, se refere a subsídios (Oliveira, 2011). Pode-se dizer que nos primórdios do regime os subsídios não foram um tema que despertara muita controvérsia, mas em meados de 1955 a questão demandava ação. Naquele ano, a cláusula XVI do GATT estabeleceu o objetivo de proibir a subvenção de exportações. Mais uma vez, porém, os produtos agrícolas, incluídos no conjunto dos ‘produtos de base’, foram isentados do compromisso, como se lê nos itens 3 e 4 da Seção B da cláusula mencionada:

3. [...] as Partes Contratantes deveriam se esforçar no sentido de evitar a concessão de subvenções à exportação de produtos base. Contudo, se uma Parte Contratante concede diretamente ou indiretamente, sob uma forma qualquer, uma subvenção que tenha por efeito aumentar a exportação de um produto de base originária de seu território, esta subvenção não será concedida de tal maneira que a mencionada Parte Contratante detenha então uma parte mais do que razoável do comércio mundial de exportação do mesmo produto, tendo em vista a participação das Partes Contratantes no comércio deste produto durante um período de referência anterior, assim como todos os fatores especiais que possam ter afetado ou que possam afetar o comércio em questão.

4. Além disso, a partir de 1º de janeiro de 1958, ou o mais cedo possível depois desta data, as Partes Contratantes cessarão de conceder direta ou indiretamente qualquer subvenção, de qualquer natureza que ela seja, à exportação de todo produto que não seja produto de base, que tenha por resultado de reduzir o preço de venda na exportação deste produto abaixo do preço comparável cobrado aos

consumidores do mercado interno para o produto similar. Até 31 de dezembro de 1957, nenhuma Parte Contratante estenderá o campo de aplicação de tais subvenções além do nível existente em 1º de janeiro de 1955, instituindo novas subvenções ou estendendo as subvenções existentes.

Todas essas reformas foram arranjadas com o objetivo de proteger e legitimar as políticas agrícolas intervencionistas criadas nos anos 1930, incluindo o programa de subsídios. Ao serem institucionalizadas no regime multilateral de comércio, no entanto, criaram condições para que outros países emulassem a fórmula mercantilista americana de, simultaneamente, fechar o acesso ao seu mercado e impulsionar a produção e a exportação por meio de subsídios. Os países faziam isso na medida de suas capacidades econômicas e, dado os elevados custos imediatos dessa fórmula – que domesticamente cria preços mais altos e que empenha soma considerável de recursos públicos – foram os países desenvolvidos que mais recorreram a ela com maior sucesso, embora países em desenvolvimento também a utilizassem, ainda que sem conseguirem aumentar espetacularmente sua produtividade (Friedmann, 1993; Clapp, 2012a).

Um dos principais efeitos dessa legitimação protecionista foi criar condições para que os grãos excedentes dos países desenvolvidos fossem desovados no mercado internacional, derrubando preços ao longo da segunda metade do século XX (com exceção de um breve período nos anos 1970) e, assim, deslocando não só as exportações, mas também a produção agroalimentar de muitos países pobres. Por um lado, é preciso lembrar, os alimentos baratos tinham impacto positivo para conter a inflação, mas por outro, colocava pesados empecilhos à prosperidade dos setores rurais da maior parte dos países periféricos que têm, no campo, a maior parte de sua força de trabalho.

A questão dos subsídios volta a ser discutida mais enfaticamente nos anos 1970, quando foram se tornando mais explícitos os efeitos distorcivos e ‘desleais’ que as subvenções governamentais produziam nos fluxos comerciais. Agravava a situação o fato de ser um período de crescentes dificuldades orçamentárias, entre outras coisas, por conta das crises do petróleo. Assim, na Rodada Tóquio do GATT (1973-1979), criou-se um acordo plurilateral e de adesão *à la carte*, o Código sobre Subsídios, e ao final da Rodada Uruguai (1986-1994) foram criados dois textos obrigatórios para todos os membros da

OMC, o ASCM e o AA. Estes textos, como veremos, registraram compromissos de liberalização, mas, ao mesmo tempo, reservaram espaço legítimo para a prática de subsídios.

Na verdade, o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos foi questionado durante toda a segunda metade do século XX. Nas rodadas de negociação do GATT e nos encontros da UNCTAD, os países em desenvolvimento – que aumentavam em quantidade devido aos processos de descolonização e que passavam a aceder às instituições internacionais, como as duas citadas – aumentavam o volume da crítica à hipocrisia do protecionismo agrícola em meio à constante pressão de liberalização dos mercados de manufaturados e da conta de capitais. Em meio a toda pressão, foi decisiva a criação do grupo de Cairns⁶² nos em 1986, com a participação de países desenvolvidos e em desenvolvimento para colocar a liberalização do comércio agrícola na agenda da Rodada Uruguai (Narlikar, 2003; Guimarães, 2005).

O grupo de Cairns, que detinha cerca de ¼ das exportações agrícolas mundiais, era formado por países que não utilizavam subsídios numa proporção tão alta como Estados Unidos, União Europeia e outros. No geral, buscavam a liberalização em três dimensões: acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios à exportação.

No que se refere aos subsídios, estima-se que em meados da década de 1980, os países da OCDE gastavam cerca de USD 300 bilhões por ano em subvenções e que cerca de 40% da renda dos produtores agrícolas daqueles países era composta por subsídios (Clapp, 2012a). No que tocava aos Estados Unidos e à União Europeia, esses pagamentos compunham parte da guerra comercial agrícola travada por eles por mercados externos. Este alto montante de pagamentos governamentais preocupava setores dos governos dos próprios pagadores e, no caso do governo dos EUA, incluir os subsídios na Rodada Uruguai foi uma estratégia para tentar conter os seus próprios pagamentos nessa área (Moyer e Josling, 2004). Para que isso fosse viável, acreditava-se, era preciso que os outros grandes subsidiadores também aderissem à perspectiva de redução desses pagamentos, já

⁶² Integrantes do grupo de Cairns: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai. Esses países eram responsáveis por cerca de ¼ das exportações agrícolas mundiais (Clapp, 2012)

que aqueles recursos eram utilizados para dar vantagem competitiva aos produtores domésticos. Isto é, uma redução unilateral dos subsídios daria enorme vantagem competitiva aos concorrentes, o que era inadmissível.

O fato é que ao final da Rodada Uruguai os subsídios agrícolas foram regulamentados no regime multilateral de comércio, classificados em ‘caixas’, como abordado no capítulo 2, e, além disso, foram incluídos compromissos de liberalização (Barton at alli., 2006; Clapp, 2012a).

Os artigos 3,6, 7, 8, 9, 10 e 11 do Acordo sobre Agricultura, seus anexos 2, 3 e 4, bem como a Seção 1 da Parte IV das Listas de Compromissos dos Membros trazem os resultados da negociação sobre subsídios agrícolas domésticos e de exportação. Complementa a questão o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, que traz parâmetros gerais mais precisos para os subsídios domésticos. Dada a complexidade e o tamanho dos textos, entendemos ser mais objetivo apontar uma síntese das disposições.

Os países desenvolvidos se comprometeram a reduzir o conjunto total de subsídios domésticos de apoio à produção em 20% com referência aos níveis pagos em 1986-1988 num prazo de 6 anos. As reduções dos países em desenvolvimento seriam de 13% em 10 anos e os países de menor desenvolvimento relativo seria isentos de qualquer redução. Quanto aos subsídios à exportação, ficou proibida a criação de novos programas e foram estabelecidas metas de redução. Os gastos orçamentários com esse tipo de subvenção deveriam ser reduzidos em 36% e o volume total em 21% num prazo de 6 anos. Já os países em desenvolvimento teriam 10 anos para reduzir 25% dos seus subsídios à exportação.

Mesmo tendo o acordo produzido metas modestas de redução, Estados Unidos e União Europeia se esforçaram para incluir exceções (Guimarães, 2005), como se lê no parágrafo 1 do artigo 6 do Acordo sobre Agricultura:

Os compromissos de redução do apoio interno de cada Membro contidos na Parte IV de sua Lista serão aplicados à totalidade de suas medidas de apoio interno em favor de produtores agrícolas, com exceção das medidas internas que não estejam sujeitas a redução, nos termos dos critérios estabelecidos no presente Artigo e no Anexo 2 do presente Acordo. Os compromissos são expressos em termos da

Foram excetuados dos compromissos de redução os subsídios domésticos considerados minimamente distorcivos (caixa verde, onde se incluem os Pagamentos Diretos), bem como aqueles pagos como contrapartida a medidas de restrição da produção (caixa azul). Ademais, os subsídios distorcivos (caixa amarela) poderiam ser isentados de redução no equivalente a 5% do valor do total da produção agrícola, assim como 5% do valor de cada commodity subsidiada (Os países em desenvolvimento poderiam aplicar essas exceções em 10%). No geral, as exceções totais alcançaram cerca de 60% dos subsídios dos países da OCDE (Clapp, 2012a).

É importante destacar, também, que os anos-base para o cálculo das reduções, 1986-1988, foram anos de subvenções atipicamente altas, posto que faziam parte do esforço de combate à crise agrícola dos anos 1980, como mencionado no capítulo 4. Ou seja, uma certa redução já seria esperada normalmente, tendo em vista o histórico de pagamentos. Por fim, a ajuda alimentar, severamente criticada como *dumping*, não foi sujeitada a compromissos de redução, mesmo havendo outras formas de se fornecer esse tipo de auxílio (Clapp, 2012b).

A análise consensual é que a barganha agrícola não produziu um bom resultado para os países em desenvolvimento. “Em suma, as políticas agrícolas nacionais dos principais países industrializados foram apenas obrigadas a passar por mudanças relativamente menores para colocá-los em conformidade com o acordo, e os seus mercados são marginalmente mais abertos do que no início da Rodada Uruguai” (Barton et alli., 2006: 105). Os subsídios agrícolas, mesmo com toda a crítica e contestação da segunda metade do século XX, tanto internacional quanto doméstica, continuaram significativamente legitimados pelo regime multilateral de comércio.

Além da institucionalização de exceções, Estados Unidos e União Europeia fizeram questão de instaurar a chamada Cláusula da Paz no Acordo sobre Agricultura. Entre outras coisas, o artigo reza o seguinte:

a) As medidas de apoio interno que estejam totalmente em conformidade com as disposições do Anexo 2 do presente Acordo:

i) constituirão subsídios não-acionáveis para os propósitos de direitos compensatórios;

O artigo 13 buscava inviabilizar, assim, sob certas circunstâncias, que os membros da OMC acionassem o Órgão de Solução de Controvérsias para questionar a concessão de subsídios de apoio doméstico durante um período de transição, dedicado a efetivar os compromissos de redução, por um prazo de 10 anos.

Com relação a acesso a mercados, os PD se comprometeram a diminuir suas tarifas em 36% na média, com redução mínima de 15% por produto, em 6 anos, enquanto para os PED os percentuais foram de 24% e 10%, respectivamente, em 10 anos. O *waiver* conferido aos EUA em 1955 foi retirado. No processo de tarifação das quotas, porém, novos picos tarifários foram consolidados tanto por PED quando por PD, o que acabou por limitar a profundidade da liberalização, algo que interessava principalmente aos EUA e à União Europeia (Oliveira, 2011; Barton, 2006). Em 1995, por exemplo, os PED aplicavam tarifas de 94% e 90% para importação de trigo e de milho, enquanto os países da OCDE cobravam 214% e 194% respectivamente (Clapp, 2012a).

A tabela 5-1 abaixo sumariza a tímida liberalização do comércio agrícola na Rodada Uruguai.

Tabela 5-1 – Síntese dos compromissos de liberalização agrícola

	Países Desenvolvidos 6 anos: 1995–2000	Países em Desenvolvimento 10 anos: 1995–2004
TARIFAS		
Redução média para todos os produtos agrícolas	–36%	–24%
Redução mínima por produto	–15%	–10%
APOIO DOMÉSTICO		
Redução no total do apoio doméstico do setor (AMS)	–20%	–13%
Exportações		
Valor dos subsídios (orçamento)	–36%	–24%
Quantidade de subsídios	–21%	–14%

Fonte: OMC (s/d), adaptado pelo autor.

Passado o período de implementação da Rodada Uruguai, o que se observa é que os países desenvolvidos não cumpriram o acordado, tanto é que o tema é um eixo das negociações da Rodada Doha, tocada com um grande senso de que injustiça foi feita na Rodada derradeira do GATT. É bastante consensual a avaliação de que,

Visto através do prisma histórico-mundial de análise de regimes alimentares, o período compreendido entre o início da Rodada Uruguai em 1986 até a reunião de Seattle em 1999 representa uma política global de alimentos em que os interesses da elite do Norte desenvolveram uma estratégia para criar e usar a OMC como uma ferramenta para preservar os seus próprios regimes de subsídios e, ao mesmo tempo, impor liberalização sobre o resto do mundo. Em 1998, McMichael observou com perspicácia que o sistema mantém uma ordem política na qual “o acesso comparativo aos subsídios”, ao contrário de vantagem comparativa, é a principal arma de penetração no mercado de agroexportação (Pritchard, 2009: 302).

Clapp (2012a) aponta que, ao invés de presenciarmos uma redução nas subvenções agrícolas, o que se nota é um aumento nos pagamentos. De cerca de USD 275 bilhões em 1986, os países da OCDE passaram a desembolsar cerca de USD 380 bilhões de subsídios agrícolas em 2009. Grande parte desse aumento ocorreu nos pagamentos feitos pela ‘caixa verde’ e pela ‘caixa azul’, que praticamente dobraram de tamanho.

Cálculos feitos por Murphy, Lilliston e Lake (2005) apontaram o dumping produzido em grande parte pelos subsídios agrícolas americanos: trigo 28%; soja 10%; milho 10%; algodão 47%; arroz 26%. Esses percentuais se referem ao quanto inferior eram os preços americanos em relação aos seus próprios custos de produção. A pesquisa completa realizada pelas autoras analisou os custos de produção e os preços de exportação entre 1990 a 2003 e concluiu que, a despeito da criação do AA da OMC, a prática de dumping aumentou. Ironicamente, afirmam as autoras, “Ambas as *Farm Bills* de 1996 e 2002 dirigidas por esforços para torná-las compatíveis com as regras da OMC. O resultado tem sido a institucionalização de práticas de dumping na política agrícola dos EUA” (Murphy, Lilliston e Blake, 2005: 4).

Apesar de algumas reformas, porém, diversos programas de subsídios agrícolas foram flagrados como irregulares pelo sistema de solução de controvérsias da OMC e, a despeito disso, continuam em vigor⁶³. Não convém detalhar essas negociações agrícolas. Para o nosso objetivo, o que importa é demonstrar a relevância dos subsídios agrícolas para os Estados Unidos. Prova disso, ao longo do tempo, é o esforço de legitimar as subvenções no regime comercial multilateral, bem como a incapacidade de recuar na utilização desse instrumento de poder mesmo quando as regras internacionais assim determinam.

Na linha do argumento que tecemos neste capítulo, cabe frisar que os subsídios à exportação ainda são um eixo do regime alimentar internacional, o que não deixa de ser gritante. Nas palavras de Barton et alli (2006: 105), “Talvez a “exceção” agrícola mais importante é que ainda existem os subsídios à exportação, e que estão em vigor de forma legitimada por meio da sua incorporação às listas nacionais. Tais subsídios ainda dominam o mercado de produtos lácteos e açúcar e têm efeitos depressivos sobre os preços dos cereais”. Desta vez, porém, não são os Estados Unidos o ator que têm maior interesse nessa ferramenta, visto que é a União Europeia que mais recorre a ele, conforme apresentado no capítulo 2. No entanto, apesar de os subsídios americanos serem considerados domésticos, é por causa deles que certas commodities são competitivas no exterior.

⁶³ Destaca-se a grande batalha do algodão envolvendo o Brasil e países africanos.

5.5) Considerações finais

Os eventos brevemente descritos acima tiveram o objetivo de delinear a ordem econômica alimentar internacional do século XX e princípios do XXI. Especificamente, buscamos demonstrar a capacidade dos Estados Unidos ajustar o ambiente internacional às suas preferências domésticas, bem como argumentar que há uma profunda integração entre o doméstico e o internacional para a manutenção do funcionamento dos CAI. Na perspectiva do nosso argumento, isso significa que aquele Estado conseguiu moldar em grande medida o regime comercial multilateral de modo a acomodar seu programa agrícola protecionista e, assim, evitar os custos de um ajuste recessivo causado por preços baixos decorrentes da insuficiente demanda internacional e, significativamente, de sua própria superprodução. Os EUA buscavam, portanto, se proteger dos efeitos negativos sentidos após a I Guerra Mundial (Fitzgerald, 2003). A mudança de mentalidade doméstica nos anos 1930 e o engajamento externo após a II Guerra mudaram o quadro. Desta vez, os programas domésticos e o sistema multilateral de comércio estavam configurados para sustentar preços, produção e exportações, viabilizando o fluxo contínuo de investimento das fazendas que, como demonstrado nos capítulos 3 e 4, movimentavam uma gama cada vez maior de interesses não-agrícolas.

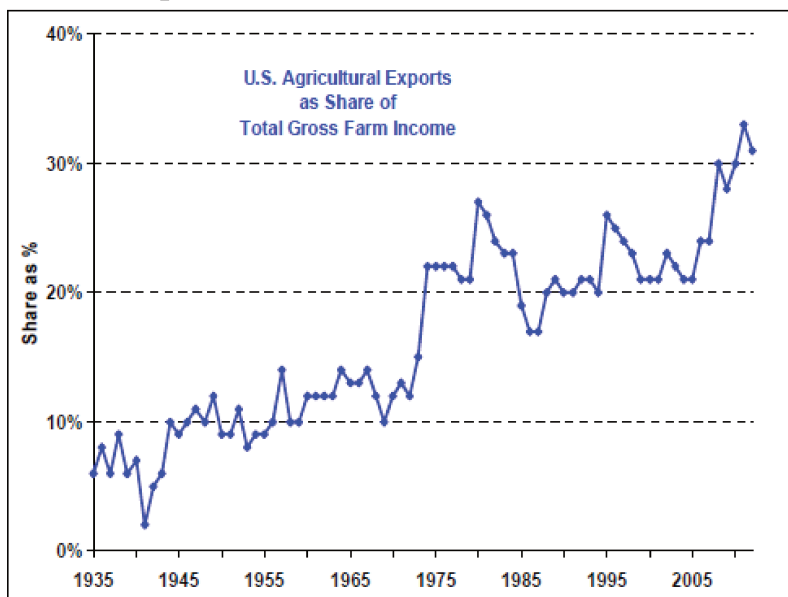
A avaliação de Bruce L. Gardner no final dos anos 1980 – um dos mais respeitados economistas agrícolas americanos – quando a economia agrícola começava a se recuperar da crise do início daquela década e os analistas tentavam entender os seus motivos, deixa muito clara a dependência dos Estados Unidos das exportações:

Suponha-se que a produtividade total dos fatores na agricultura dos EUA continue a aumentar em cerca de 2% ao ano, e que a demanda interna aumente em 1% da produção dos EUA ao ano. Isso significa que 1% da produção anual deve ser adicionado à exportação de produtos agrícolas a cada ano para manter o nível atual de recursos empregados na agricultura. Com um quarto da produção exportada, isso significa que o volume de exportações dos EUA deve crescer 4% ao ano para preencher a lacuna (e as exportações devem continuar a aumentar como uma fração da produção agrícola). Esta taxa de aumento no valor real das exportações foi alcançado pelos Estados Unidos ao longo dos últimos 30 anos

Em outras palavras, devido à constante tendência de crescimento da produtividade e dos custos produção, os Estados Unidos precisariam não apenas manter suas exportações, mas sim aumentá-las continuamente. Isto coloca desafios cada vez maiores às possibilidades de eliminação dos subsídios, já que a alternativa à incapacidade de elevar as vendas externas passaria, inversamente, pela incorrência de ajustes recessivos custosos e com impactos difusos nos diversos CAI⁶⁴. A questão é agravada se a dificuldade de aumentar as exportações sistematicamente esbarrar em fatores nos quais o país não possa exercer controle mais direto, como ocorreu na década de 1980, quando a diminuição no crescimento da população mundial, bem como da renda dos importadores, inclusive por conta das crises de dívidas públicas, teve função primordial na queda das exportações agrícolas americanas (Gardner, 1988).

O gráfico 5-4 abaixo apresentam números atualizados da proporção das exportações frente a produção nacional, em termos de volume e de renda agrícolas.

Gráfico 5-4: Valor das exportações agrícolas frente ao total da renda agrícola bruta, 1935-2012 (percentual)



Fonte: Schnepf (2013)

⁶⁴ Outra alternativa seria a compra governamental dos excedentes, algo que elevaria os gastos públicos significativamente, e que parece ser descartado do ponto de vista do debate político doméstico.

Na mesma direção, Willard Cochrane, mostrava uma preocupação singular ao ponderar sobre a crise dos anos 1990: “desta vez é uma demanda externa insuficiente no bravo novo mundo da economia global” (Cochrane, 2003: 67). Isto é, se as ondas de abertura dos mercados consumidores estrangeiros haviam sido importantes para criar demanda para a gigantesca capacidade de produção americana, como o fim da URSS, na visão do autor, a difusão global da economia de mercado e a constatação de um mundo globalizado mostravam uma perspectiva com menos oportunidades no século XXI. Adicionalmente, com a eventual diminuição das barreiras alfandegárias americanas às importações agrícolas, decorrentes de negociações internacionais, ficaria cada vez mais difícil segregar o mercado doméstico do internacional. Nesse cenário, exportar, praticar dumping ou doar alimentos ao exterior teria eficácia cada vez menor. A sustentação da capacidade produtiva, isto é, do contínuo ciclo de investimentos das fazendas, vai se tornando cada vez menos viável pela sustentação de preços e, assim, mais dependente de políticas de manutenção da renda e dos custos de produção para que os investimentos das fazendas não sejam interrompidos. Do ponto de vista interno, isso significa que o Estado precisaria assumir um custo maior para manter os CAI funcionando da maneira como são.

Do ponto de vista internacional, os EUA precisarão encontrar espaços para impedir um ajuste doméstico recessivo decorrente da deflação causada pela superprodução, o que está diretamente relacionado à sua posição na hierarquia de poder internacional. Os Estados poderosos têm o privilégio de não realizar alguns ajustes domésticos dolorosos ao transferirem para outros países os custos de suas políticas que, se não fosse pela possibilidade de vazão internacional, seriam inviáveis (Gilpin, 2002; Cohen, 2006). É isso que a política de subsídios tem feito: por um lado, sustenta artificialmente a competitividade dos produtores domésticos e, por outro, ajuda a desovar os excedentes fora de suas fronteiras. Ambos os processos deslocam terceiros produtores e exportadores por que a força produtiva e o peso econômico dos EUA na agricultura mundial são muito grandes. Paralelamente, seu poder político consegue abrir caminhos para que essas medidas sejam viáveis.

Capítulo 6

A criação de subsídios no século XXI: o caso do amendoim

Tivemos um fantástico ano de produção (...) Todas as estrelas se alinharam e produzimos a melhor colheita de amendoins que o mundo já viu nos EUA. Enquanto normalmente produzimos cerca de 1,8 milhões de toneladas, produzimos 3,37 milhões de toneladas, cerca de 85% mais. O maior problema é como nos livrarmos desses amendoins.

Tyron Spearman, Editor da revista *The Peanut Market News*,
sobre a colheita recorde de 2012⁶⁵

6.1) Introdução⁶⁶

A criação dos subsídios ao amendoim é um caso emblemático por ocorrer em pleno século XXI. Como se sabe, os programas de subsídios agrícolas dos países desenvolvidos têm sido duramente criticados nas últimas décadas. Na Rodada Doha, são pivôs de um grande impasse. É muito forte o consenso de que tais subvenções geram efeitos colaterais negativos nos âmbitos doméstico e internacional. Internamente, incentivam a superprodução de *commodities* baseadas num modelo produtivo altamente consumidor de energia e insumos químicos, que tende levar à especialização produtiva, à concentração da propriedade e à degradação ambiental. No plano externo, desvia comércio e deprime preços, o que prejudica a renda de outros países. Tudo isso sustentando produtores ineficientes do ponto de vista financeiro.

A razão da manutenção desses subsídios é normalmente atribuída à capacidade de pressão de grupos de interesse agrícolas que são capazes de atrair um benefício a eles e imputar um custo difuso à sociedade. Porém, como vimos argumentando, um lado dessa história tem sido marginalizado. Na verdade, para ser mais preciso, o foco da análise no

⁶⁵ STACULP, Larry. “Peanut growers face a major price pressure”. *Southwest Farm Press*. 21 de março de 2013. Disponível em <http://southwestfarmpress.com/peanuts/peanut-growers-face-major-price-pressure>. Acesso em 06/01/2014

⁶⁶ Uma versão anterior deste capítulo foi produzida para a pesquisa “Protecionismo agrícola nos Estados Unidos: as cadeias produtivas e o interesse de Estado como uma visão alternativa à explicação tradicional do *lobby* congressional”, realizada com apoio do IPEA.

mainstream tem sido fechado e não permite ver mais elementos importantes dessa mesma história. Isso porque tratar a produção agrícola de forma independente dos setores de insumos, processamento, distribuição, pesquisa e desenvolvimento, serviços bancários e financeiros, de seguros, e dos impostos gerados por todas essas atividades é obliterar a realidade. É forte o entendimento de que pensar a agricultura moderna só faz sentido se simbioticamente acoplada a outros segmentos, como discutido nos capítulos 3 e 4.

A atividade agrícola gera um efeito multiplicador que reforça uma afirmação há muito feita pelos estudiosos dos CAI: as commodities agrícolas são notadamente a menor parte, em termos de valor, no conjunto das atividades agroindustriais. A literatura aponta que os produtores agrícolas estão espremidos entre o oligopólio do setor de insumos e o oligopsônio dos processadores e distribuidores. São dependentes de grande volume de crédito e, em boa parte, do arrendamento de terras. Em termos de poder econômico, são elo mais fraco dos referidos complexos. Elo mais fraco sim, mas fundamental.

O programa de subsídios às commodities agrícolas nos Estados Unidos têm raízes na década de 1930 e assumiram diversas formas ao longo do tempo, o que pode tornar mais difícil uma avaliação dos seus impactos. Entretanto, a política agrícola do amendoim sofreu uma modificação em 2002: os preços deixaram de serem sustentados por um sistema baseado em garantia de preços, quotas de produção doméstica e restrições a importações, e passaram a ser um pouco mais afetados pelas forças de mercado em decorrência da eliminação das quotas de produção domésticas, de uma certa liberalização no acesso ao mercado e da diminuição das garantias governamentais de preço. Paralelamente, o amendoim passou a ser integrante dos programas de subsídios⁶⁷. Essa modificação ocorrida há mais de 10 anos, fornece um caso excelente para se avaliar o impacto da instauração de uma política de subsídios não só na produção da commodity, mas em elementos do seu Complexo Agroindustrial.

Para tanto, descrevemos brevemente a indústria do amendoim nos Estados Unidos. Posteriormente, explicamos as modificações ocorridas na legislação de proteção à

⁶⁷O programa de subsídios é oferecido às seguintes commodities, de acordo com a seção 1001 da Food, Conservation, and Energy Act de 2008: trigo, milho, sorgo, cevada, aveia, algodão (*upland*), arroz (grão longo e grão médio), ervilhas, lentilhas, grão-de-bico, soja e outras sementes oleaginosas, lã, pelo de cabra angorá e mel.

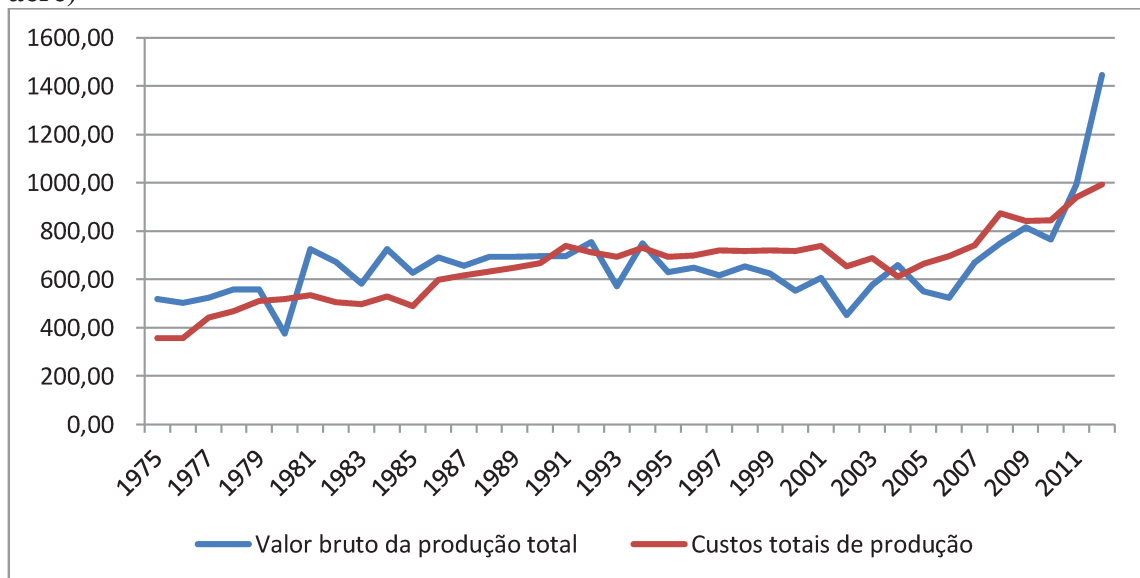
commodity. Examinamos, então, os impactos da mudança nos programas de proteção na produção de amendoim, na indústria alimentos e de insumos a partir de dados econômicos primários, secundários e das posições de atores relevantes em audiências públicas no Congresso norte-americano e em revistas especializadas do setor. Por fim, realizamos uma análise das implicações da política de subsídios para as negociações internacionais.

6.2) A indústria do amendoim

O amendoim é uma cultura presente em 10 estados nos Estados Unidos – Alabama, Carolinas do Norte e do Sul, Geórgia, Flórida, Mississippi, Novo México, Oklahoma, Texas e Virgínia – e recebe apoio governamental desde o início do século XX. São 4 os tipos de amendoins cultivados – *Runner*, *Virginia*, *Spanish* e *Valencia* –, os quais representam, respectivamente, cerca de 80%, 15%, 4% e 1% da produção nacional. Embora não seja uma das maiores *commodities* agrícolas nacionais, é certamente muito importante para os estados do sul (USEPA, 1995; Wittenberger e Dohlman, 2010; Pooley, 2005; American Peanut Council, s./d.). A produção nacional de amendoim em 2010 equivaliu a cerca de 901,347 milhões de dólares (NASS, 2011).

Sabe-se que nos Estados Unidos a produção de *commodities* agrícolas é de alto custo e que frequentemente o valor de venda da produção não paga as despesas. Um dos motivos para isso é a intensa utilização de insumos (maquinário, fertilizantes, químicos, pesticidas, combustíveis etc) tecnologicamente avançados. Assim como as outras maiores *commodities* agrícolas de exportação americanas – milho, trigo, soja, arroz, algodão – o amendoim também apresenta longa série deficitária, mas com uma diferença: os custos se tornam mais altos que o valor bruto da produção no início dos anos 1990, como demonstra o gráfico 6-1. A queda no preço está associada à liberalização da quota de importação decorrentes acordos preferenciais de comércio, como veremos adiante. Desde então, a grande exceção ficou por conta de 2011-2012, pois uma terrível quebra de safra, a pior em 30 anos, gerou forte escassez (Kelly, 2011).

Gráfico 6-1: Amendoim: Custos de produção vs valor bruto da produção (USD por acre)



Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Economic Research Service do USDA. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/data-products/commodity-costs-and-returns.aspx>. Disponível em 10/01/2014

O gráfico 6-1 também mostra que após a *Farm Bill* de 2002 os custos adotam uma acentuada ascensão. Tal curva está de acordo com o modo histórico de funcionamento dos CAI subsidiados nos Estados Unidos, em que os custos de produção se elevam mais rapidamente do que o valor da produção, resultando em produtores dependentes, ou acomodados, com pagamentos governamentais para que continuem renovando seus investimentos.

A colheita do amendoim é realizada por um processo mecanizado na maior parte das fazendas. Um trator arranca a planta do solo e a inverte, deixando as folhas para baixo e as vagens de amendoim para cima para que sejam secas ao sol. Boa parte dos produtores opta por realizar a secagem em ambientes especialmente fechados e climatizados, ventilando a produção e mantendo a umidade baixa. Posteriormente, outra máquina passa pelo campo onde a produção já está seca, separando e retendo as vagens das outras partes da planta. Estas são novamente postadas no lugar de plantio. Produtores menores ou em países em desenvolvimento, onde a produção não é avançada, esse processo é realizado manualmente. Os amendoins passam então por inspeção do *Agricultural*

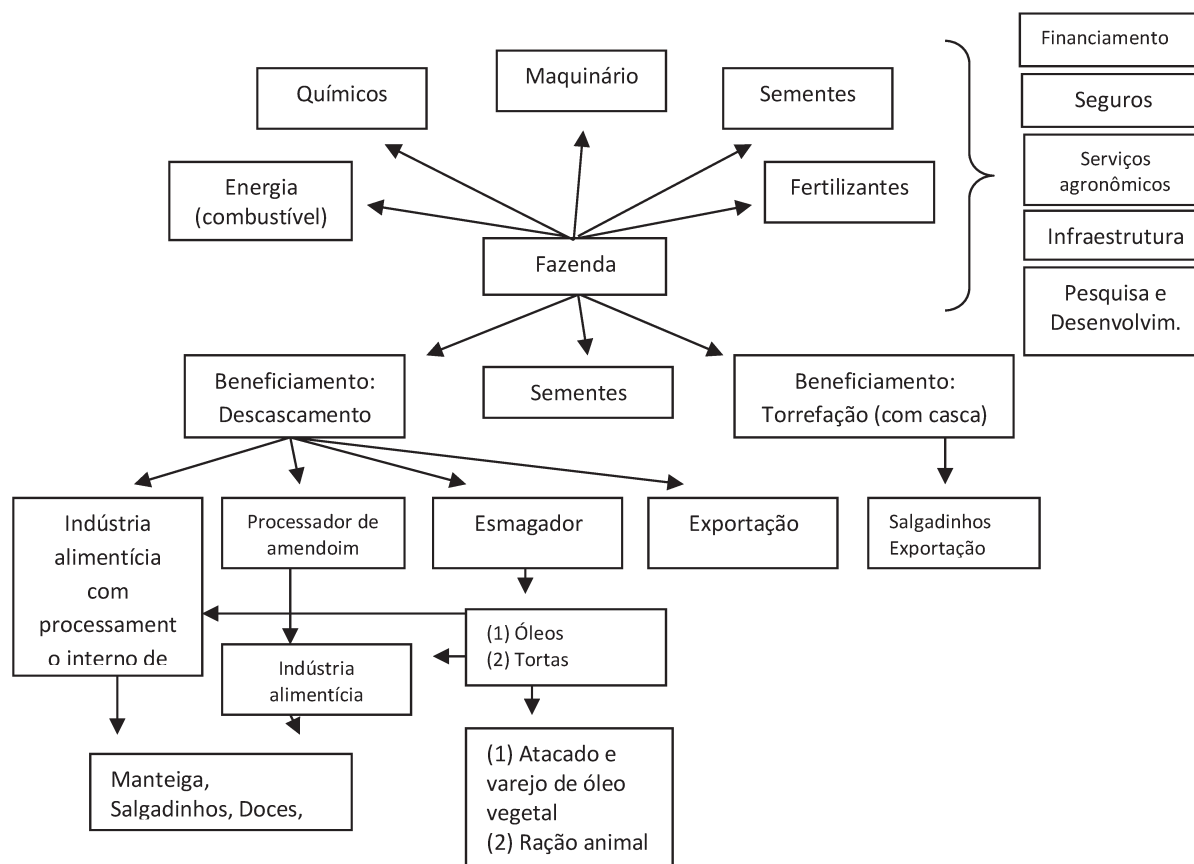
Marketing Service of the U.S. Department of Agriculture (USDA/AMS) em um *buying point* (entrepósito comercial operado por um agente comercial, armazém ou *sheller*) ou diretamente num *sheller* (empresa descascadora), com o objetivo de estabelecer o grau de qualidade do produto. Após essa inspeção é que o amendoim recebe seu preço comercial.

Feito isso, a maior parte dos amendoins passa pelo processamento primário, que é realizado em um *sheller* (descascador). Nesses postos, os amendoins são mecanicamente limpos e descascados. Posteriormente, são separadas as amêndoas, as cascas e as vagens que não foram descascadas. As amêndoas então são selecionadas por tamanho por meio de leituras mecânicas e eletrônicas. As amêndoas comestíveis são individualmente testadas por um equipamento que descarta aquelas com cor e formatos inadequados, assim como outros tipos de materiais exógenos. Uma parte da produção também passa pelos despeliculizadores (*blanchers*), que removem a pele das amêndoas.

Após esse tratamento, a maior parte do produto passa por um segundo processamento já nas indústrias alimentícias. Os manufaturados resultantes são, por exemplo: manteiga de amendoim, amendoins torrados, coloridos e temperados, granulados, salgados com casca, farinha, óleos refinado, cru e aromático. Os amendoins de melhor qualidade são encaminhados à confecção de produtos cujo destino é o consumidor final, enquanto que aqueles de menor qualidade são convertidos em óleos ou tortas (*meals*) normalmente para ração animal. Estima-se que amendoins processados são utilizados em mais de 3.900 produtos.

A maior parte dos amendoins, cerca de 90%, é processada e direcionada às indústrias alimentícias que produzem alimentos para o consumidor final. Uma parte considerável desses amendoins é esmagada para a produção de óleos para cozinha e ração animal, e outra parte é exportada para onde o processamento continua. Cerca de 5% do total da produção é reservado para sementes e outros 5% são torrados com casca para serem vendidos como petisco em estádios ou serem exportados. A manteiga de amendoim é o principal derivado da cultura, sendo responsável por mais de 60% de todo o amendoim processado. A figura 6-1 delineaia traços gerais da cadeia produtiva do amendoim. Embora representativo, o desenho não comporta a complexidade do setor agroindustrial.

Figura 6-1 – Processamento de amendoim



Fonte: elaboração própria, a partir de (Wittenberger e Dohlman, 2010)

Politicamente, a indústria se organiza através de algumas associações de produtores e outros membros da cadeia produtiva em nível estadual, regional e nacional como as listadas a seguir. Tais associações são responsáveis pela coordenação e acomodação de interesses dentro da cadeia, e é comum que alguma delas se apresente perante o Congresso representando fazendeiros, processadores e comerciantes. Pelo exame das audiências públicas dos Comitês e Subcomitês de Agricultura da Câmara e do Senado, de 2001 a 2011, não identificamos diferenças de posições relevantes entre os segmentos da indústria. A impressão era a de que as fazendas e os processadores normalmente agiam de maneira coordenada, e o porta-voz do conjunto normalmente é do segmento das fazendas. Em 2012, porém, era possível notar que os representantes das associações, falando em

nome dos produtores agrícolas, reclamavam dos altos preços dos insumos e da diminuição de sua margem de lucro pela ação dos compradores. Não havia, no entanto, indícios de que isso era considerado algo anormal.

Lista 6-1 – Associações na agroindústria do amendoim

American Peanut Council (todos os segmentos da cadeia produtiva)

Southern Peanuts Farmers Federation

Alabama Peanut Producers Association

Florida Peanut Producers Association

Georgia Peanut Commission

Mississippi Peanut Growers Association

Oklahoma Peanut Commission

Texas Peanut Producers Board

Virginia-Carolinas Peanut Association

Western Peanut Growers Association

American Peanut Shellers Association

American Peanut Products Manufacturers

Peanut Growers Cooperative Marketing Association

National Buying Points Association

Fonte: elaboração própria

Os empregos gerados pela cadeia produtiva seriam um importante indicador da sua dimensão, porém, não conseguimos obter esses dados. Contudo, uma estimativa do *Bureau of Labor Statistics* indica que as indústrias de castanhas (*nuts*) tostadas e manteiga de amendoim geraram entre 6.234 e 10.675 empregos no país, número que não parece expressivo. Interessante notar que a maior parte desses empregos está concentrada na Califórnia, com cerca de 5.350 postos, apesar de não haver cultivo naquele estado, seguida pela Geórgia, onde há grande produção, com aproximadamente 1.047 trabalhadores.

6.3) A política de proteção ao amendoim: das quotas aos subsídios

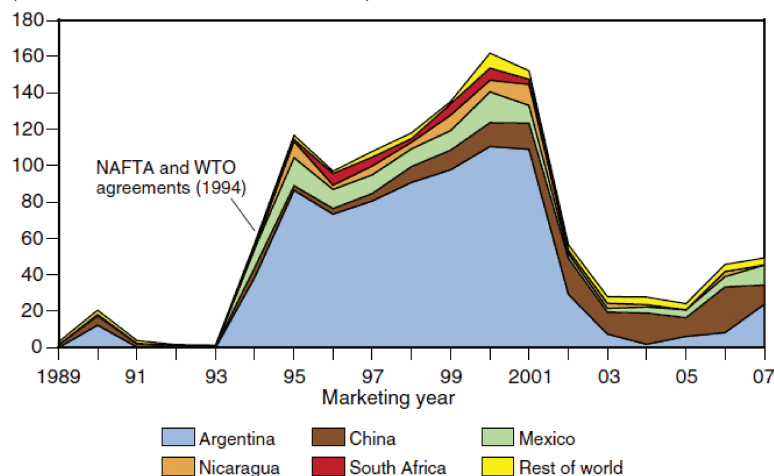
A cultura do amendoim esteve regulada por programa de quotas de 1949 até 2002 (Dyckman, 2001; Dohlman e Livezey, 2005; Dohlman, Foreman e Pra, 2009). Na *Farm Bill* daquele ano as quotas foram extintas, os produtores que detinham direitos de produção e comercialização receberam uma compensação financeira e o amendoim foi incluído entre as commodities integrantes dos programas de subsídios. Segundo Reidl (2002), e pelo que pudemos apurar das audiências públicas nos Comitês e Subcomitês de Agricultura da Câmara e do Senado, a modificação do programa foi, no mínimo, orquestrada de maneira íntima com as organizações do setor. Dois foram os principais motivos alegados: 1) a perda de competitividade da indústria de processamento por conta dos altos preços da matéria-prima e 2) a possibilidade de grande aumento das importações por conta dos acordos de liberalização comercial. A saída mais racional, de acordo com os ditames do livre-comércio, seria simplesmente permitir importações. Contudo, a concorrência do exterior teria impactos negativos na produção doméstica do amendoim, deslocando investimentos a ela relacionada e expondo os processadores e consumidores às decisões de produção e distribuição de estrangeiros. A instauração de subsídios estatais, no entanto, garantiu a competitividade do produtor americano diante de uma liberalização do acesso ao mercado doméstico.

A produção do amendoim era protegida por Quotas de Mercado (*Marketing Quotas*) desde os anos 1930. Tais quotas eram determinadas anualmente pelo USDA, baseadas na expectativa de demanda doméstica para o ano, que eram distribuídas aos fazendeiros para que pudessem produzir e vender domesticamente o amendoim ou então arrendá-las para outros fazendeiros e comerciantes. Mais especificamente, os detentores de quotas tinham direito exclusivo de vender uma determinada quantia da sua produção, cobrando no mínimo o preço estipulado pelo governo. Após 1981, a legislação permitiu que o amendoim fosse cultivado sem restrições geográficas, desde que a produção fosse destinada à exportação ou aos mercados domésticos menos lucrativos de óleos e rações. Isto é, as quotas continuavam em vigor para a venda do produto no mercado doméstico de produtos alimentícios finais, como manteiga de amendoim, salgadinhos e outros doces.

Mais especificamente, o mecanismo de estabilização de preços funcionava em três frentes: na primeira, controlava a produção e a comercialização domésticas. Na segunda, restringia importações. Na terceira, garantia 610 dólares por tonelada por meio de *quota loan rates*. No que se refere a esses empréstimos, tomados pelos produtores junto à estatal *Commodity Credit Corporation* (CCC), eles poderiam ser pagos em dinheiro ou entregando a produção ao USDA, no caso de não ser possível vendê-la por no mínimo 610 dólares a tonelada. Para os produtores sem quotas a *loan rate* era de apenas 132 dólares por tonelada. Segundo Dyckman (2001), do GAO, o programa era amplamente criticado por suas características discriminatórias e por que a *quota loan rate* de “US\$ 610 por tonelada era substancialmente maior do que a estimativa do preço mundial – de US\$ 321 a US\$ 462 por tonelada de 1996 a 2000”, fazendo com que isso incentivasse “países exportadores a maximizar a quantidade de amendoins que os EUA permitiam importar sob os acordos comerciais recentes. Essas importações poderiam deslocar a produção de amendoim que, de outra forma, iria entrar no mercado de alimento norte-americano” (Dyckman, 2001:2). Deve-se notar que o relatório da GAO considera prejudicial o aumento da importação da matéria-prima, por princípio.

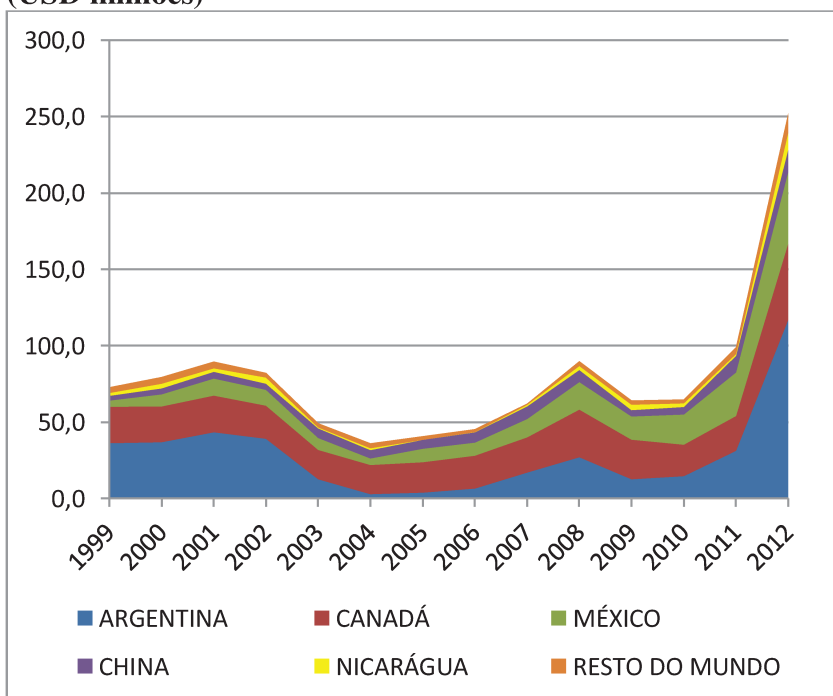
A expectativa de aumento das importações, que a segunda frente visava a controlar, parece ter sido um dos principais motivos para a eliminação das quotas e a introdução dos subsídios, pois os compromissos de ampliação de acesso a mercados assumidos pelos Estados Unidos na OMC, mas sobretudo no NAFTA e no CAFTA-DR, apontavam para um aumento significativo no influxo do produto. O gráfico 6-2 demonstra o crescimento das importações a partir de 1993 e uma vertiginosa queda das mesmas após 2001/2002, quando houve o fim das quotas domésticas e a introdução dos subsídios. No gráfico 6-3 pode-se observar mais claramente uma elevação entre 2004 e 2008, cujos motivos são uma crise de afloxina na produção americana em 2005/2006 e o aquecimento da indústria alimentícia que absorve o amendoim, que se mantém desde então (Wittenberger e Dohlman, 2010).

Gráfico 6-2: Importação americana de amendoim por país de origem, 1989-2007
(volume: milhões de libras)



Fonte: Dohlman, Foreman e Pra (2009)

Gráfico 6-3: Importação americana de amendoim por país de origem, 1999-2012
(USD milhões)



Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Economic Research Service do USDA. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/data-products/us-food-imports.aspx#.UsrkcfRDspE>

No que toca à restrição às importações, os Estados Unidos praticam *Tariff-Rate Quotas* (TRQ) para o amendoim. A TRQ é um sistema de proteção composto por duas faixas tarifárias diferentes, uma mais baixa que a outra. Uma certa quantidade do produto pode ser importada sob a primeira faixa tarifária e, atingido o limite quantitativo, aplica-se a outra tarifa, normalmente muito mais alta e em alguns casos até proibitiva. Segundo Fletcher (2001), do *National Center for Peanut Competitiveness* da Universidade da Geórgia, foram os próprios acordos da OMC e do NAFTA que introduziram as TRQ juntamente com um cronograma de desgravação. Além disso, cerca de 8 a 10% do mercado doméstico de amendoim deveria ser destinado aos fornecedores estrangeiros. Na OMC há uma TRQ específica para manteiga de amendoim. De fato, as importações começam a aumentar por volta de 1993, mas a tendência se reverte a partir de 2001/2002 quando os preços domésticos baixam. Outros acordos preferenciais de comércio dos Estados Unidos também preveem o aumento progressivo da quantidade de amendoim a ser importado com uma tarifa mais baixa ou até mesmo de forma isenta. Em alguns casos, o compromisso é de não haver mais restrição quantitativa para acesso preferencial. Dessa forma, o medo das importações impulsiona a mudança na forma de proteção ao setor. A Argentina é, claramente, a mais prejudicada. A tabela 6-1 demonstra o funcionamento da TRQ para amendoim e manteiga de amendoim nos Estados Unidos e a tabela 6-2 aponta o aumento progressivo do acesso ao mercado para os parceiros de acordos preferenciais.

A *Farm Bill* de 2002 eliminou as quotas internas à produção e à venda do amendoim, mas paralelamente o incluiu no rol das *commodities* tradicionalmente subsidiadas, como algodão, cereais, grãos e sementes oleaginosas. Com isso, os produtores passaram a ser elegíveis aos *Marketing Assistance Loans*, Pagamentos Diretos e aos Pagamentos Contracíclicos (Dohlman e Livezey, 2005; Dohlman, Foreman e Pra, 2009). Adicionalmente, as Quotas de Mercado (*Marketing Quotas*) foram compradas pelo governo, como numa ação de expropriação, chamada de *buy-out*, operação que girou em torno de 1,3 bilhão de dólares⁶⁸.

⁶⁸ É interessante notar que em 2004 quotas semelhantes destinadas à produção de tabaco também foram expropriadas/compradas pelo governo, mas nesse caso o pagamento foi recolhido a partir de um imposto pago pelos processadores de tabaco. A operação é estimada em 9,6 bilhões de dólares em 10 anos e o tabaco não foi incluído no rol de produtos subvencionados, tal como foi o amendoim (Dohlman, Foreman e Pra, 2009).

Tabela 6-1 – *Tariff Rate Quota* para amendoins com casca, descascados e manteiga de amendoim

	Tarifa dentro da quota (Centavos/kg)		Tarifa <i>ad valorem</i> extra-quota		Volume da quota (tonelada métrica)	Tarifa dentro da quota (centavos/kg)	Tarifa <i>ad valorem</i> fora da quota	Volume da quota (tonelada métrica)
	Amendoim com casca	Amendoim descascado	Amendoim com casca	Amendoim descascado		Manteiga de amendoim	Manteiga de amendoim	
1995	9,35	6,6	187,6	150	30,393	1,9	151,1	20.150
1996	9,35	6,6	182,5	146,8	34,896	1,3	147,3	19.320
1997	9,35	6,6	177,7	142,9	39,398	0,6	143,3	19.490
1998	9,35	6,6	172,9	139,1	43,901	0	139,5	19.660
1999	9,35	6,6	168,3	135,4	48,403	0	135,7	19.830
2000 - 2011	9,35	6,6	163,8	131,8	52,906	0	131,8	20.000

Fonte: Elaboração própria, a partir de UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. *HTSA archive*. Disponível em: <<http://www.usitc.gov/tata/hts/archive/index.htm>>. Acesso em: 28/10/11.

É interessante notar que as quotas causavam impacto concentrado nos processadores e consumidores de amendoim e não onerava os contribuintes em geral. As diferenças entre os preços de mercado e os sustentados pelo governo eram custeados por impostos e taxas cobrados dos processados e produtores. Portanto, se por um lado o término dos programas poderiam levantar objeções pelos detentores das quotas, por outro, demais fazendeiros dispostos a cultivar amendoim, assim como os processadores que não apenas pagavam impostos para sustentar os preços, mas também pagavam mais caro pela matéria-prima seriam favoráveis à liberalização da produção e comercialização de amendoim – e ainda mais para um modelo subsidiado.

Tabela 6-2 – Aumento progressivo das quantidades sujeitas a tratamento tarifário preferencial, 2001-2022 (tonelada métrica)

	Austrália	Canadá	Chile	Cingapura	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guatemala	Jordânia	México	Nicarágua
2001									1		
2002									1.1		
2003									1.1		
2004		ilimitado		1					1.2	ilimitado	
2005	500	ilimitado		1.1		500			1.2	ilimitado	10.000
2006	515	ilimitado		1.2		527			1.3	ilimitado	10.000
2007	532	ilimitado		1.3		554			1.3	ilimitado	10.000
2008	54	ilimitado		1.5		581			1.4	ilimitado	10.000
2009	563	ilimitado		1.6		608			1.5	ilimitado	10.000
2010	580	ilimitado		ilimitado		635			Ilimitado	ilimitado	11.000
2011	597	ilimitado		ilimitado		662			Ilimitado	ilimitado	12.143
2012	615	ilimitado		ilimitado		689			Ilimitado	ilimitado	13.286
2013	633	ilimitado		ilimitado		716			Ilimitado	ilimitado	14.429
2014	652	ilimitado		ilimitado		743			Ilimitado	ilimitado	15.572
2015	672	ilimitado	ilimitado	ilimitado		770			Ilimitado	ilimitado	16.715
2016	692	ilimitado	ilimitado	ilimitado		797			Ilimitado	ilimitado	17.858
2017	713	ilimitado	ilimitado	ilimitado		825			Ilimitado	ilimitado	19.000
2018	736	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado
2019	779	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado
2020	802	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado
2021	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado
2022	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado	ilimitado

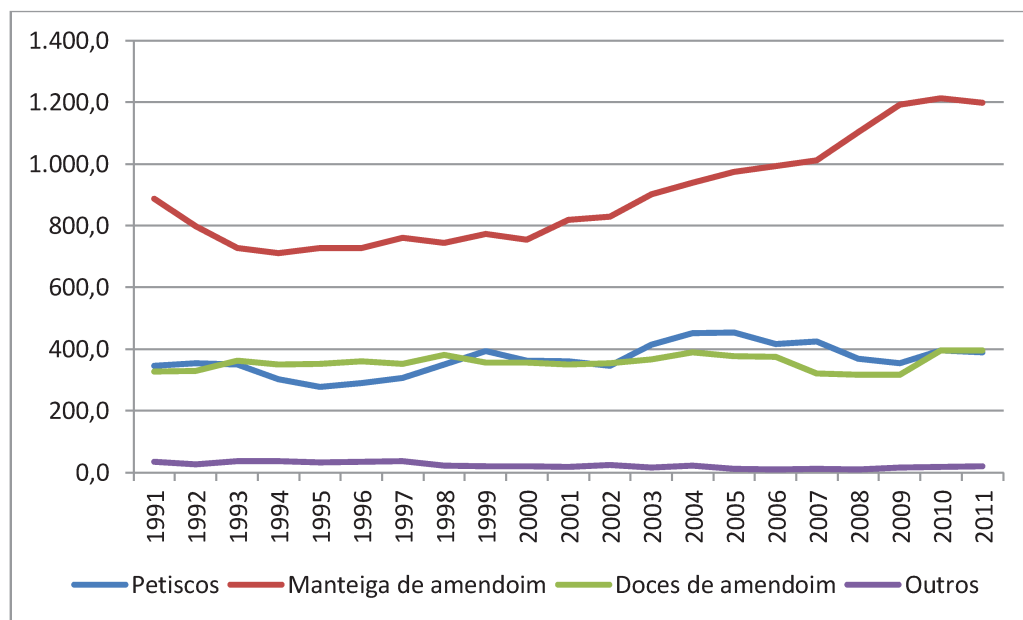
Fonte: elaboração própria, a partir de Subcommittee of specialty crops and foreign agricultural programs (2004)

6.4) Impactos na indústria do amendoim

Pode-se dizer que a transição do programa de proteção do amendoim por quotas para um de subsídios gerou efeitos econômicos positivos sobre a produção de amendoins e na sua cadeia produtiva, ainda que tenha onerado o cofre federal. O principal indicador desses efeitos positivos para a economia real é o aumento da demanda interna por amendoim e por manteiga de amendoim, como indicado no gráfico 6-4 abaixo. Outros resultados que pudemos auferir são:

- barateamento do preço do amendoim por um período
- aumento da produtividade
- aumento dos gastos dos fazendeiros com insumos
- concentração da produção agrícola
- estímulo ao desenvolvimento de novos produtos a base de amendoim
- o aumento do investimento do setor de processamento
- provável aumento na geração de impostos pelos setores de insumos e processamento, mas não pelas fazendas
- alto pagamento de subsídios, ainda que declinantes.

Gráfico 6-4: Demanda de amendoim pela indústria alimentícia, 1991-2011

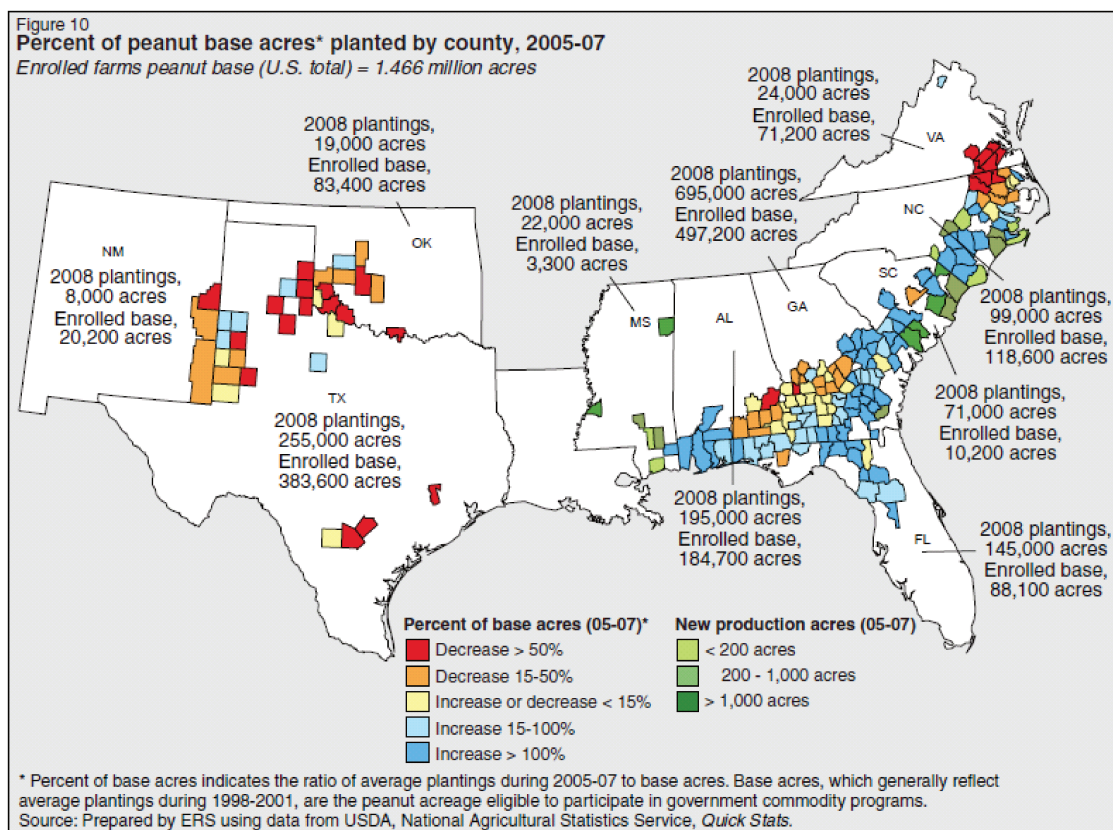


Fonte: Elaboração própria a partir de Economic Research Service, USDA. Disponível em [http://www.ers.usda.gov/data-products/food-availability-\(per-capita\)-data-system.aspx#.Us1-UfRDspE](http://www.ers.usda.gov/data-products/food-availability-(per-capita)-data-system.aspx#.Us1-UfRDspE). Acesso em 08/01/2014.

A eliminação do programa de quotas extinguiu também as restrições geográficas à produção, o que acarretou numa significativa mudança dos locais produtores na medida em que as fazendas passaram a buscar culturas mais adequadas e rentáveis às

suas regiões, como ilustra o mapa 6-1. Isso levou também a uma tendência de concentração da produção em grandes fazendas (Dohlman, Foreman e Pra, 2009).

Mapa 6-1: Modificação na área de cultivo de amendoim



Fonte: Dohlman, Foreman e Pra (2009).

Um resultado desse movimento foi o nível recorde atingido em termos de produtividade, a despeito da queda da área destinada ao amendoim. Já a produção, em volume, oscilou ao longo do período pós-quotas e não apresentava um crescimento a ponto de gerar grandes excedentes. Isso porque as decisões de plantio pareciam estar reagindo à demanda do mercado e aos preços, isto é, não parecia haver um incentivo à superprodução, como seria de se esperar no quadro da política de subsídios dos Estados Unidos.

No que toca aos preços, nota-se que houve acentuada queda no início do programa de subsídios (gráfico 6-1). Aliado ao aumento da produtividade, o fim das quotas em si barateou os preços domésticos e isso estimulou a demanda por produtos de

amendoim, principalmente de manteiga de amendoim, que é o principal alimento processado da cadeia. Para os pesquisadores do USDA, a simples eliminação da necessidade de se pagar pelo arrendamento das quotas para cultivar e vender amendoim no mercado doméstico já representaria uma diminuição nos custos de produção capaz de compensar a queda dos preços em muitos casos, embora algumas fazendas mais ineficientes pudessem mudar de ramo por conta dos altos custos não mais cobertos pela sustentação de preço do governo (Dohlman, Foreman e Pra, 2009). Os preços, no entanto, apresentam forte alta nos últimos anos, o que é atribuído a alguns problemas climáticos e à crescente demanda da indústria alimentícia. A síntese da revista *Peanut Grower* ilustra o espírito do setor atualmente:

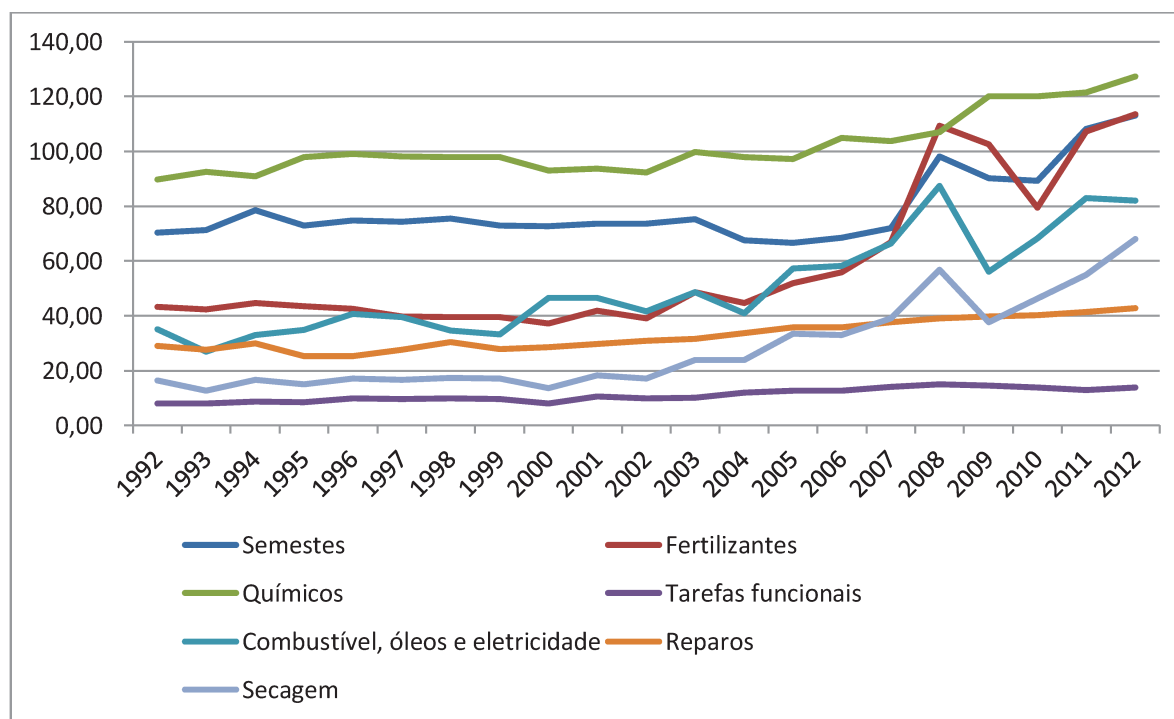
A utilização de amendoim continua a estabelecer novos recordes. Embora os preços para os amendoins crus e com casca continuem aumentando, o uso de amendoim continua crescendo (...) A grande preocupação é que os preços altos possam espantar consumidores e diminuir surto de crescimento que bateu 10% entre 2010-2011 (Spearman, 2011).

A mudança na política do amendoim também favorece as empresas que fornecem insumos para os fazendeiros. Isso porque a diminuição dos custos com a aquisição de quotas libera recursos para investimento em maquinário, químicos, fertilizantes, e outras melhorias em infraestrutura, por exemplo (Dohlman, Foreman e Pra, 2009). Adicionalmente, num sistema em que uma renda mínima é garantida pelo Estado aos produtores, cada fazenda tem incentivos para aumentar sua produtividade, mesmo que o resultado disso seja uma oferta tão grande que gere preços baixos a ponto de não serem capazes de pagar o investimento exclusivamente com a venda da produção. Assim, com o programa de subsídios, as empresas que fornecem insumos possuem clientes sempre dispostos a consumir, garantidos pelo Tesouro norte-americano.

Infelizmente não foi possível obter dados sobre o desempenho das empresas que fornecem materiais e serviços aos produtores de amendoim. Entretanto, pode-se estimar, a partir dos custos reportados pelos produtores ao USDA, que fertilizantes, sementes e químicos representam, em média, cerca de 21% dos custos operacionais de

produção, de 1994 a 2012 (ERS, 2014). No gráfico 6-5 abaixo podemos ver, após a lei de 2002, alguns dos principais itens nos custos de produção têm uma elevação expressiva⁶⁹. Conforme Armond Morris, fazendeiro e representante da Southern Peanut Farmers Federation, que representa $\frac{3}{4}$ da produção nos EUA, os custos variáveis teriam subido 52% por acre, impedindo a realização de lucros mesmo com os altos preços (Morris, apud Committee on Agriculture, 2012).

Gráfico 6-5: Custos selecionados da produção de amendoim, 1992-2012 (USD por acre)



Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados do Economic Research Service do USDA, disponível em <http://www.ers.usda.gov/data-products/commodity-costs-and-returns.aspx>. Acesso em 03/01/2014

De um modo geral, pelo que pudemos perceber ao longo do exame das revistas especializadas do setor e das audiências públicas no Congresso, o novo formato do protecionismo deu um forte impulso para o CAI do amendoim. Vale citar o depoimento de Higginbottom, presidente da Western Peanut Growers Association, realizado em 2004 em

⁶⁹ Boa parte desses itens tem o petróleo como matéria-prima e isso explica em parte a alta. Mas mesmo após a queda do preço do petróleo, os preços não recuam.

um Subcomitê de Agricultura da Câmara, apenas 2 anos após o lançamento do programa de subsídios

O novo programa beneficia a indústria do amendoim inteira. Especificamente, sabemos que amendoins foram movidos para terra mais produtiva dentro da Geórgia, Texas, Alabama e Flórida e que se expandiu na Carolina do Sul. Acreditamos que essa mudança para o programa de *Marketin Loan* foi boa para os produtores de amendoim e que também beneficiou os descascadores e as manufaturas. De fato, o comitê deve ser parabenizado por desenvolver esse programa que criou uma situação ganha-ganha para os três segmentos da indústria (Higginbottom, apud Subcommittee on Specialty Crops and Foreign Agriculture Trade Programs, 2004: 74).

No Texas, novos *buying points* estão surgindo por todo o oeste. Há uma nova indústria descascadora em Brownsville. Uma manufatura que também é descascadora está se expandindo. Você vê pessoas novas chegando. Acho que veremos indústrias de doces e de outros tipos chegando num futuro próximo. Então isso foi bom para a economia, fazendeiros, descascadoras e manufaturas (Idem: 24).

A posição do importante segmento de descascamento vai na mesma direção, como é possível notar pelo depoimento de Plowden Jr., conselheiro-geral da American Peanut Shellers Association Inc.:

Apoiamos fortemente o novo programa de *Marketing Loan* para o amendoim, o qual foi desenhado para tornar a indústria norte-americana mais competitiva. Acreditamos que o novo programa serve à indústria inteira fazendo cada segmento mais eficiente. O programa permitiu que a indústria alimentícia expandisse a propaganda e a promoção dos produtos de amendoim, assim como criou incentivos para o desenvolvimento de novos produtos com amendoim (Plowden, apud idem: 32).

Nota-se claramente que os diversos segmentos se beneficiam com o novo programa. Pressupõe-se que esse efeito multiplicador já seja em si um dos objetivos do

governo, ou seja, uma economia dinâmica e com perspectiva de incremento nos investimentos é positivo para qualquer Estado.

Oito anos depois, porém, os produtores de amendoim não mais enalteciam as possibilidades de ganhos para os diferentes ramos da indústria. Como previsto pelo modo de funcionamento dos CAI americanos, ganhos de escala e expansão da área cultivada são necessários para arcar com os custos crescentes da produção frente a preços de mercado insuficientes. É o que Armond Morris, representante do Southern Peanut Farms Federation, testemunhou ao Comitê de Agricultura da Câmara

Especificamente, há apenas alguns compradores para o amendoim. Esses processadores são grandes empresas internacionais. Não há como um pequeno agricultor sobreviver com a rede de assistência limitada, [nem sem] necessárias economias de escala para a produção de amendoim e com nosso mercado atual. Pequenas empresas normalmente vendem diretamente aos consumidores, mas estamos à mercê de outros, não vendendo diretamente para o consumidor (Morris, apud Committee on Agriculture, 2012).

Isso expõe a condição dos produtores de amendoim, espremidos entre os fornecedores de insumos e os compradores. Morris, adicionalmente, contestava uma regra que estava sendo considerada para o programa de subsídios da Farm Bill de 2012, que conferiria subvenções apenas a fazendas que não ultrapassassem determinado tamanho. Isso criaria limitação à aquisição e arrendamento de terras, impedindo ganhos de escala, e possivelmente dificultaria a contração de empréstimos maiores.

Os fazendeiros de amendoim também argumentaram aos congressistas que o programa de subsídios à commodity era muito importante para os fornecedores de crédito. Conforme Jimbo Grissom, fazendeiro de amendoim e algodão e presidente do Western Peanut Growers Association, os custos de produção cada vez mais altos reforçam o papel do programa de subsídios, tornando-os indispensáveis.

Nossa (...) preocupação é proteger o Pagamento Direto, que representa um rendimento garantido, independentemente do preço ou do tamanho da safra. É

uma segurança confiável para nossos credores, e é a única parte do nosso programa que pode ser eficazmente protegidos de sanções da Organização Mundial do Comércio. Uma vez que muitos produtores de amendoim Texas também são produtores de algodão, apreciamos plenamente a importância deste fato. Finalmente, o Pagamento Contracíclico é uma valiosa ferramenta para fornecer pelo menos a uma parte da nossa cultura um piso de preço ligeiramente mais elevado. (...) Quando todos os três componentes são combinados [Empréstimos Marketing, Pagamentos Directos, Countercyclical Pagamentos] eles formam uma valiosa ferramenta para definir um ‘piso’ de preço muito necessário para o nosso produto e para os nossos credores.

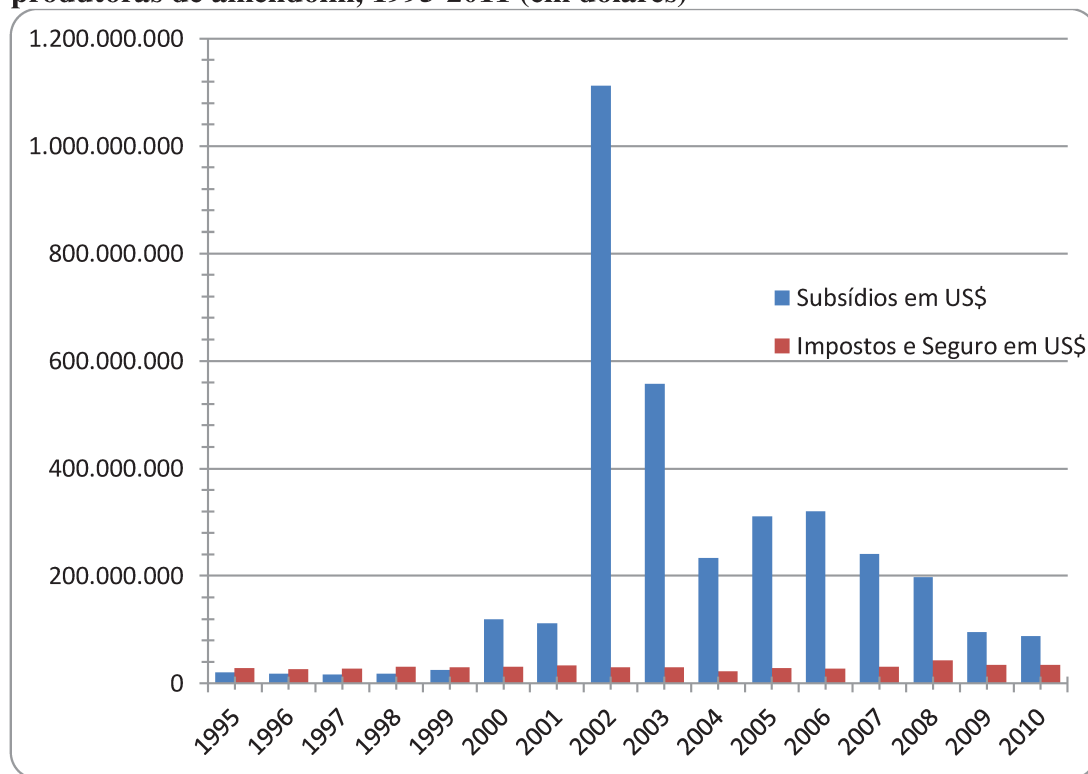
Como você pode ver, Sr. Presidente, nossa condição econômica aflitiva faz com que grande parte da nossa análise seja vista através das lentes de nossos fornecedores de crédito. Os mundos bancário e financeiro já estão eles próprios passando por grande instabilidade, e os credores estão buscando os meios para limitar os riscos na concessão de crédito. Sem o crédito, muitos de nossos produtores de amendoim estão simplesmente fora do negócio. Gostaríamos que os atuais elementos do programa fossem mais fortes e que mais apoio financeiro fosse fornecido, mas pelo menos **eles fornecem uma base compreensível e confiável sobre a qual o credor pode trabalhar com o fazendeiro, mesmo em tempos ruins** (Grissom, apud Committee of Agriculture, 2012 – grifo nosso).

O depoimento de Grissom corrobora as expectativas relativas ao funcionamento dos CAI nos EUA, tecidas no capítulo 4. Os programas de subsídios servem como colaterais para a contração dos empréstimos, cada vez mais necessários diante dos elevados custos de produção, assim como fundamentais para aquisição das tecnologias mais avançadas.

Uma questão interessante é saber os custos e o retorno financeiro desse tipo de política para o governo. Para nossa pesquisa, seria ideal conseguir dados sobre os impostos recolhidos pela cadeia produtiva do amendoim, mas não pudemos obtê-los. O gráfico 6-6, no entanto, contabiliza os desembolsos em subsídios frente aos impostos recolhidos pelo governo. O dado apresenta ainda uma deficiência porque acumula na mesma linha impostos

e seguros. No entanto, acreditamos que ele seja suficiente para demonstrar que, ao menos no que toca à produção das fazendas, o retorno em termos de imposto é baixíssimo.

Gráfico 6-6: Subsídios ao amendoim vs impostos e seguros pagos pelas fazendas produtoras de amendoim, 1995-2011 (em dólares)



Fonte: Elaboração própria a partir de U.S. Census Bureau. State Government Tax Collections. Historical Data. Disponível em: <http://www.census.gov/govs/statetax/historical_data.html>. Economic Research Service, USDA. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/Data/CostsAndReturns/testpick.htm>>. EWG Farm Subsidy Database. Peanut Subsidies in the United States totaled \$3.5 billion from 1995-2010. Disponível em: <<http://farm.ewg.org/progdetail.php?fips=00000&progcode=peanuts>>. Acesso em 15/08/2011.

Os impostos recolhidos das fazendas nos anos 1990 eram superiores aos subsídios recebidos pelas mesmas, mas, já no início dos anos 2000, as subvenções do governo aumentam em escala meteórica, sem reflexo minimamente equivalente em termos de impostos. É preciso dizer que 2002 e 2003 são anos atípicos por conta da compra governamental dos direitos de quota, a chamada operação *buy-out* – que talvez deva ser entendida como um enorme aporte financeiro para investimento. Entretanto, os anos

posteriores parecem incólumes ao aumento do dispêndio público no que toca aos impostos pagos pelas fazendas. De todo modo, é importante frisar que o dado que consideramos relevante (e não pudemos obter) é o nível de imposto coletado de toda o CAI e acreditamos que ele poderia demonstrar uma alta na arrecadação, já que o aumento da produtividade do amendoim, assim como o barateamento dos preços, estimula outros segmentos dos CAI.

A mudança na política de proteção ao amendoim parece ser apenas um dos eixos estratégicos – possivelmente o mais importante – do setor que, desde o início do século XXI resolveu dar novo impulso aos seus negócios. Por exemplo, um instituto de pesquisa foi criado – o *Peanut Institute* – e outras pesquisas estão sendo financiadas para descobrir o potencial saudável do produto. E o resultado parece ter sido positivo, já que as pesquisas científicas apontam que a gordura do amendoim é mais saudável do que se imaginava, o que parece ter motivado o seu uso em barrinhas de cereais. Mas mais interessante é a descoberta da capacidade nutritiva do produto, que o tornou a base de programas de assistência a crianças mal nutridas nos EUA e principalmente no exterior. Por exemplo, apenas um programa conjunto do USAID, do Departamento de Agricultura e do *American Peanut Council* concedeu 4,4 milhões de dólares em produtos terapêuticos à base de amendoim para tratar 70 mil crianças desnutridas no Chifre da África (USAID, 2011).

Cabe destacar mais um último elemento com implicações internacionais: a busca deliberada por bater as importações. Em 2001 os diversos segmentos da cadeia produtiva do amendoim endossavam, em conjunto, um plano para que a liberalização das barreiras aduaneiras não retirasse deles o mercado nacional e parcelas do internacional. Em 2001, no processo que discutia a *Farm Bill* que seria aprovada em 2002, Richard Pasco, representante da *American Peanut Products Manufacturers*, afirmava que

nós no setor manufatureiro estamos comprometidos em ajudá-los (fazendeiros de amendoim) a obter qualquer forma apropriada de suporte governamental para garantir que um programa de *Marketing Loan* para o amendoim seja um sucesso (...) A oportunidade é adequada para que os produtores de amendoim se movam rapidamente para um programa competitivo antes que competidores estrangeiros capturem uma parcela muito grande do mercado internacional de amendoim (...)

É realmente histórico que todos os seguimentos estejam apoiando o *Marketing Loan* (Yancy, 2001).

Cerca de 2 anos após a aprovação do programa de subsídios na lei de 2002, o depoimento de Plowden Jr. atestou o sucesso da medida:

Vocês buscaram liberar a indústria norte-americana do amendoim para que ela pudesse competir com as importações nos Estados Unidos, que se tornará uma questão significativa para produtores e para nossa indústria. Estou feliz por vocês terem tido sucesso (...) Com o ano de importações da OMC quase terminado, a TRQ da Argentina está apenas 36% preenchida. Sob o antigo programa, ela estaria preenchida no primeiro dia (...) Parece que a quota do México sob o NAFTA foi preenchida em apenas 25% (...) A indústria norte-americana, liberta do antigo sistema de quota, provou que pode competir. Vocês buscaram também nos liberar para crescer o mercado doméstico e (...) a demanda doméstica está crescendo. De fato, há pessoas na indústria do amendoim que acreditam que se a demanda continuar estável, por volta de 2009, estaremos utilizando toda a produção para a demanda doméstica (Plowden, apud Subcommittee on Specialty Crops and Foreign Agriculture Trade Programs, 2004: 32).

Fica claro que, se é que os acordos preferenciais internacionais tiveram o objetivo de integrar a economia dos Estados Unidos à de outros países, no caso particular do amendoim isso não pode ser dito.

Acreditamos que as falas reproduzidas são suficientes para reportar a posição do CAI que, em termos gerais, obteve aprovação do Legislativo e do Executivo. É importante mencionar, entretanto, que o programa não funciona de forma perfeita e que legisladores, burocratas, produtores rurais e industriais travam diálogo desde a criação da *Farm Bill* de 2002 até o presente sobre as falhas do programa e como aprimorá-lo. É preciso apontar também que há, naturalmente, oposição ao programa vinda principalmente de grupos ambientais e de políticos mais liberais. Todavia, para trabalhar o nosso argumento de que uma política de subsídios à agricultura pode corresponder a uma estratégia de dinamização da economia e não simplesmente à captura do espaço político por

grupos de pressão que atuam contra o interesse público, acreditamos não ser preciso reproduzir aqui esses depoimentos.

6.5) Expansão da produção e das exportações

Nos últimos instantes de confecção desta tese, tomamos conhecimento que, a partir de 2012, as tendências de superprodução e crescente ônus ao Estado, conforme vimos discutindo ao longo da tese, parecia estar se manifestando. O *American Peanut Council* passou a apontar que a expansão da oferta nos últimos anos havia sido tão grande que solaparia possibilidades de aumento ou mesmo sustentação do preço do amendoim, eventualmente causando prejuízos. Nesse cenário, os produtores contariam com os subsídios da *Farm Bill* para recuperar o investimento.

Cerca de 90% dos lares nos Estados Unidos têm pelo menos um pote de manteiga de amendoim, de acordo com a Mintel International, um grupo de pesquisa de mercado. [Apesar Disso] ainda há uma oferta recorde de amendoim no mercado, o que significa que os agricultores não vão ter preços altos para equilibrar seus rendimentos. Embora alguns contratos iniciais assegurem aos produtores cerca de USD 700 por tonelada, esse tipo de negócio não existe mais, disse Patrick Archer, presidente do American Peanut Council, acrescentando que os produtores vão ter sorte se conseguirem USD 400 por tonelada. Como resultado, muitos agricultores estão propensos a recorrer ao governo federal para manter o mínimo e não saírem do mercado de amendoim. Em vez de vender as suas colheitas de imediato, eles vão estocar amendoins sem casca em armazéns refrigerados e tomar empréstimos do governo, apostando que os preços irão subir no prazo de nove meses e que os amendoins serão suficientes para pagar os empréstimos. Se os preços permanecem baixos no mercado, o governo vai comprar os amendoins por menos do que custa produzi-los, mas a uma taxa que vai permitir aos agricultores recuperar algumas das suas despesas (Severson, 2012).

Em 2013, o cenário se agravou. Os preços em média eram de 385 a 400 dólares. A perspectiva para 2014 era ainda pior. A *The Peanut Grower* apontava que “a menos que as exportações continuem subindo e demanda nos EUA aumente, os estoques finais projetados de amendoins são de 1,13 milhões de toneladas, o que é muito amendoim para

impulsionar contratos em 2014 (Spearman, 2013). Em outras palavras, o aumento da produtividade tem saturado o mercado doméstico e as exportações se tornaram uma rota de salvação.

Os dados oficiais que pudemos obter sobre as exportações de amendoim vão até 2011, conforme o gráfico 6-7. São, portanto, anteriores à explosão da produção. Até aquele ano, não há sinal de subida das exportações. O que notamos é que alguns anos após a reforma de 2002 há um aumento das exportações e que de 2007 a 2011 há uma tendência declinante, que pode ser explicada pelo crescimento da demanda interna. Segundo a *The Peanut Grower*, após o *boom* produtivo, as exportações em 2012 foram 84% superiores às de 2011 e o desempenho em 2013 continuaria forte (Spearman, 2013b). Estaria essa commodity entrando na mesma linha das commodities subsidiadas que precisam do mercado exterior, como argumentamos no capítulo 5? Ainda é cedo para afirmar, mas a julgar pela dinâmica dos CAI nos Estados Unidos, pode se esperar que sim.

Gráfico 6-7: Exportações de amendoim, 1990-2012 (volume: milhões de libras)



Fonte: Elaboração própria a partir de Economic Research Service do USDA. Disponível em [http://www.ers.usda.gov/data-products/food-availability-\(per-capita\)-data-system/food-availability-documentation.aspx](http://www.ers.usda.gov/data-products/food-availability-(per-capita)-data-system/food-availability-documentation.aspx). Acesso em 08/01/2014.

O sistema de proteção aos produtores domésticos – na realidade, ao CAI que se articula em torno dele – baseado em subsídios potencializou a competitividade norte-

americana e diminuiu a pressão causada pelos competidores estrangeiros. Esse resultado foi buscado deliberadamente e o episódio fornece elementos para a análise das relações comerciais internacionais, bem como da manutenção do protecionismo na forma de subsídios.

6.6) Considerações Finais

Nos acordos preferenciais de comércio negociados pelos Estados Unidos, é comum a fricção em torno do aumento ao acesso ao mercado agroalimentar norte-americano e as aberturas nas barreiras aduaneiras acabam sendo concessões muito difíceis e valorizadas. Porém, esse movimento que fortalece a posição negociadora dos Estados Unidos só é possível quando se fala de acesso a mercado (tarifas, quotas, medidas sanitárias) porque são elementos que podem ser barganhados individualmente com outros países, ou seja, são preferências que podem ser atribuídas de forma discriminatória/preferencial. O mesmo não pode ser feito com a política de subsídios, haja vista que a proteção que ela confere ocorre por meio de uma competitividade artificialmente concedida pelo Estado para todos aqueles produtores que desejam e são aptos a participar dos programas, ao contrário da proteção aduaneira que defende os nacionais evitando o contato com o estrangeiro. Dado o caráter estrutural dos subsídios e a impossibilidade desse tipo de proteção ser barganhado caso-a-caso, os Estados Unidos só aceitam discutir esse tema no nível multilateral, onde as concessões são realizadas para o conjunto dos membros da OMC.

Cortell e Davis (1996) e Davis (2003) argumentam que compromissos internacionais podem ser artifícios para a modificação de políticas domésticas. Esse seria, aliás, um caminho possível para a difícil liberalização agrícola nos países desenvolvidos. Contudo, mesmo os Estados Unidos cumprindo seus acordos preferenciais, isso não resultou numa competição de livre-mercado, já que agora os produtores calculam seus lucros com base nos pagamentos que recebem do governo. Seria um compromisso multilateral capaz de modificar a política de subsídios? Não se deve esquecer que o respaldo estatal fornecido aos produtores agrícolas, particularmente as subvenções pagas

quando o preço de venda do amendoim não é suficiente para pagar os custos, é também uma garantia aos fornecedores de serviços e insumos (máquinas, químicos, sementes etc) de que seus clientes continuarão a consumir. Do mesmo modo, é uma garantia aos processadores, no sentido de que mesmo se a produção agrícola não for lucrativa, atores privados continuarão investindo e produzindo porque contam com o resguardo do governo e, assim, os setores manufatureiros têm um risco menor de escassez de matéria-prima. O programa de subsídios ajuda a diminuir os riscos do capital fornecido como empréstimo pelos bancos. Por fim, ao manter a terra lavrada e ao incentivar economias de escala, os pagamentos estatais valorizam a terra.

O suprimento de matéria-prima é uma preocupação premente de qualquer sistema de produção e se tornar dependente do fornecimento estrangeiro pode aumentar os riscos dos negócios exponencialmente. Isso porque a comercialização de matéria-prima em âmbito internacional não ocorre protegida por um aparato legal-institucional como ocorre dentro dos Estados estáveis e as operações de venda estão sujeitas a dinâmicas políticas, sociais e econômicas que são, em geral, alheias aos compradores. Basta recapitular os embargos à exportação de soja e outros grãos pelos próprios EUA ao longo dos anos 1970 e 1980, primeiramente por receio de desabastecimento doméstico e, posteriormente, como retaliação política à União Soviética, apontados na Introdução e no capítulo 5. Recentemente, na crise alimentar de 2007-2009, grandes exportadores como Argentina, Rússia e Tailândia também bloquearam exportações para evitar a inflação ou o desabastecimento domésticos. Afinal, em um sistema político internacional formado por Estados soberanos, não há última instância a quem recorrer para se fazerem cumprir, de fato, os acordos firmados.

Na área agrícola, um exemplo bem acabado sobre como o direito internacional não garante que as relações comerciais serão realizadas dentro dos compromissos acordados é a condenação sofrida pelos Estados Unidos na OMC por conta da concessão irregular de subsídios aos seus produtores de algodão. Não à toa, o algodão é a matéria-prima mais importante do mundo para a produção de fibras. Mas é preciso destacar também que desde o contencioso do algodão contra o Brasil na OMC, legisladores, burocratas e os atores privados norte-americanos estão conscientes da possível irregularidade do programa

ao amendoim, até porque grande parte dos produtores de amendoim também cultiva algodão. Ao examinar as audiências públicas do Congresso, verificamos que há preocupação em fazer programas de proteção que estejam de acordo com as regras da OMC, mas que, indubitavelmente, a prioridade é garantir o funcionamento do CAI do amendoim. Certamente o caso do amendoim parece menos dramático que o do algodão, mas deve-se considerar que o produto é relevante para as economias, sobretudo as rurais, dos estados do sudeste norte-americano.

Um efeito internacional negativo normalmente atribuído a políticas de subsídios agrícolas é o deslocamento de exportações de terceiros, mas, como os EUA não são grandes exportadores e seu mercado doméstico absorve praticamente tudo o que produzem, não parece haver no curto prazo um contencioso em torno dessa questão. Deve-se lembrar, porém, que um objetivo estabelecido pelo setor é ganhar expandir as exportações e assegurar uma boa parcela do *market-share* internacional, e os anos de 2012 e 2013 presenciaram um forte desempenho exportador da commodity. Esse objetivo transparece ao longo das audiências públicas e diversos mecanismos são postos em evidência na busca pelo mercado externo, desde os instrumentos de subsídios até os de promoção comercial⁷⁰. No contexto da ampliação da presença internacional, é importante ter em mente a iniciativa de assistência alimentar e nutricional realizada em parceria pelo Departamento de Agricultura, o *American Peanut Council* e o USAID. Muitas análises apontam que a assistência alimentar pode vir acompanhada de outros objetivos, desde a diminuição da oferta doméstica para elevar preços, até a promoção, em termos de *marketing*, de produtos por meio de doações, como abordado no capítulo 5.

Por fim, cabe mencionar que o amendoim passou a ser considerado há alguns anos uma matéria-prima potencialmente adequada para a produção de biocombustíveis e o *National Peanut Research Lab*, do Departamento de Agricultura, conduz o *Peanut Biodiesel Project* com o intuito de tornar o produto uma fonte alternativa ao milho e à soja

⁷⁰ O governo e os atores privados brasileiros devem estar atentos a esse fato, posto que o cultivo nacional de amendoim foi reavivado nos anos 1990 e as exportações estão em crescimento. Dados no início dos anos 2000 apontavam que a produção de amendoim envolvia 152 empresas que produziam mais de 90 toneladas de produtos finais, “representando um mercado da ordem de R\$840 milhões e empregando 42.000 pessoas; dos quais, 24% estão na agricultura, 19% na indústria e os 57% restantes estão em atividades indiretas” (Lourenzani e Lourenzani, 2009: 59). Ver também Martins e Vicente (2010).

para a produção de energia renovável (Roberson, 2007). Para que haja utilização do combustível em larga escala, um suprimento estável da matéria-prima é uma necessidade incontornável.

Em suma, o argumento tecido ao longo deste capítulo é o de que a concessão de subsídios agrícolas pelos Estados Unidos aos seus produtores pode não ser explicada pela captura da agenda pública por grupos de interesses que, para realizarem seus objetivos, defendem políticas prejudiciais o conjunto da sociedade. Na verdade, determinar se o governo é controlado por grupos de interesse ou se age com autonomia, a parte os casos de corrupção flagrante, é tarefa extremamente problemática (Dahl, 1982). Entretanto, os estudos sobre os CAI são consistentes em apontar que, onde a produção é avançada, mecanismos de coordenação entre os diversos segmentos econômicos e o Estado normalmente estão presentes e em muitos casos são necessários para que o conjunto prospere.

Considerações Finais

Uma das questões mais espinhosas da ciência política é saber em que medida o Estado age com autonomia ou tem suas ações controladas por grupos da sociedade. A resiliência dos subsídios agrícolas nos Estados Unidos é um tema que investigamos com esse pano de fundo.

As explicações pluralistas, que correspondem ao *mainstream* da ciência política, como apontamos na Introdução, giram em torno da economia política do cálculo eleitoral e da dinâmica das instituições legislativas. A conclusão a que chegam é que há desvio da agenda pública porque pequenos grupos, representando interesses muito localizados, influenciam e apoiam legisladores que, valendo-se desse apoio para suas pretensões eleitorais, operam nas instituições legislativas para criar políticas públicas que beneficiem os seus apoiadores, ainda que, como efeito colateral, imputem um custo difuso ao restante do público nacional e, também, a públicos estrangeiros.

Essa explicação é de forte apelo. No entanto, ela é erigida sobre uma abstração que em muito se distancia da realidade. Ela liga os beneficiários mais diretos dos subsídios aos legisladores para estabelecer a relação de poder fundamental que irá utilizar a autoridade do Estado para transformar interesses muito específicos, de um conjunto econômico e demográfico muito pequeno, em política pública de um Estado tão complexo como os Estados Unidos. Para recordar, Tweeten (2002) estimou em 0,2% a população da nação que se beneficia dos subsídios agrícolas. O estudo que realizamos, entretanto, deixou claro que é uma grande obliteração da realidade isolar os interesses dos produtores agrícolas. Como discutido nos capítulos 3 e 4, a produção agrícola avançada e de grande escala nos Estados Unidos ocorre em meio aos Complexos Agroindustriais, que são conjuntos formados também por diversos tipos de atores não-agrícolas. Nesta tese, demos destaque aos interesses industriais à montante e à jusante, aos bancários e aos imobiliários. Outros relevantes seriam, não de forma exaustiva, os de ciência e tecnologia e de logística.

Esta constatação nos permitiu concluir que se há uma fonte de poder político que emana da sociedade e consegue controlar a política de subsídios agrícolas do Estado,

essa fonte é muito maior do que os produtores de commodities agrícolas subsidiadas. Ela envolve, em nosso entendimento, o poder que emana dos Complexos Agroindustriais.

Os Complexos Agroindustriais possuem um *modus operandi*, isto é, são regidos por consensos que, de uma forma ou de outra, coordenam as atividades de seus diversos elementos. Os programas de subsídios agrícolas são importantes expoentes dessa coordenação. Eles engendram uma dinâmica produtiva para as fazendas produtoras das commodities subvencionadas que pode ser apreendida pela metáfora do *treadmill*, a esteira de Cochrane (1993). Conforme abordado ao longo da tese, há uma constante corrida entre os produtores para se tornarem mais produtivos, o que é feito adotando meios de produção cada vez mais avançados. As novas tecnologias tendem a ser mais caras e a demandar aumento de escala, o que eleva a demanda por terra e, conseqüentemente, os preços desses insumos. O resultado desse esforço coletivo por parte das fazendas é o contínuo aumento da produção nacional. Este aumento gera superoferta, cujo efeito é baixar o preço das commodities, das quais se beneficiam os processadores. Todo esse ciclo de investimentos depende do crédito obtido pelos produtores agrícolas.

Cria-se, assim, um movimento de forças antagônicas: de um lado, o aumento dos custos de produção; do outro, o barateamento dos produtos. Historicamente, o embate entre as forças faz com que, na maior parte do tempo, a venda das commodities não seja suficiente para arcar com os custos de produção. Como podem então os produtores agrícolas manterem seus investimentos se o mercado lhes dá prejuízo? Os investimentos são mantidos, entre outros fatores, porque os prejuízos são contornados por meio de políticas estatais, sendo os subsídios extremamente relevantes. Ao viabilizar uma nova rodada de investimentos, os pagamentos estatais impedem que a esteira (*treadmill*) emperre. Os subsídios, dito de outro modo, lubrificam a esteira, mantendo a corrida entre os produtores agrícolas que eleva os custos de produção e o excesso de oferta. É a *maldição da abundância americana*, como concluiu Cochrane (2003).

Os Complexos Agroindustriais precisam funcionar assim? Necessariamente, não, pois os consensos que os regem são historicamente construídos. Apontamos no capítulo 3 os esforços de construção dos Complexos nos Estados Unidos e, no capítulo 6, mostramos uma mudança recente no regimento do Complexo Agroindustrial do

Amendoim. Se os Complexos Agroindustriais podem funcionar de outra maneira, o que ocorreria se os subsídios fossem eliminados? Um conjunto de efeitos seria, juntamente com a quebra de muitas fazendas deficitárias, a diminuição da demanda de insumos e serviços por elas gerada, a queda no valor da terra, o declínio da oferta de matéria-prima nacional para a indústria alimentícia e de ração e, mais grave, a falência de bancos. No médio, longo-prazo, no entanto, a produção agrícola seria retomada, pois segundo o prof. Robert L. Thompson⁷¹, as características agronômicas e de infraestrutura do campo são as mais ideais para o cultivo dos gêneros que já são cultivados hoje com subsídios. Para ele, seria uma questão de ajuste, e não uma mudança estruturalmente irreversível. Com o fim dos subsídios, produtores agrícolas e industriais, prestadores de serviço, banqueiros e proprietários de terras se readequariam. Então porque não realizar o ajuste?

De acordo com nossos estudos, um dos motivos é porque os custos políticos de um ajuste econômico podem ser muito altos, sobretudo no meio rural, não simplesmente por causa da pressão que seria exercida pelos produtores agrícolas diretamente beneficiados por subsídios. A equação econômico-política é muito maior por causa dos Complexos Agroindustriais. O conjunto de interesses que são interdependentes com a produção das fazendas é variado e conta com algumas corporações gigantes, cujo valor de mercado é também uma função da demanda e da oferta dos produtores agrícolas americanos. Em outros termos, porque os subsídios são mantidos se atendem a cada vez menos fazendeiros? Em nossa conclusão, porque eles não servem principalmente aos fazendeiros, mas sim a processadores e fornecedores de insumos agrícolas, a bancos e a proprietários de terras. Assim, as forças políticas teriam não só uma base eleitoral maior, mas, sobretudo, uma base econômica maior, mais difusa e mais poderosa.

Como fica evidente, isso não descarta a explicação pluralista. Não acreditamos que ela trate simplesmente de um epifenômeno. O que o exame empírico demonstrou é que, no mínimo, mais grupos de interesse podem agir para controlar as políticas do Estado. Na perspectiva teórica que adotamos, porém, um segundo motivo para evitar o ajuste recessivo é que o Estado não é apenas uma arena de disputa. Ele é sim uma arena, mas uma enviesada

⁷¹ Entrevistas com Robert L. Thompson, Professor visitante da Johns Hopkins University's Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, realizada em Washington, D.C. em 9 e 19 de abril de 2012.

e interessada. Conforme discutimos no capítulo introdutório, o Estado capitalista é mais poroso aos investidores privados porque depende deles, principalmente para a geração de impostos e empregos. Além disso, os agentes estatais são mais receptivos aos empresários porque das inversões deles dependem a prosperidade da economia capitalista e, por consequência, um subproduto: os impostos. Há, portanto, enviesamento e interesse em manter e ampliar os ciclos de investimento mesmo na hipotética ausência de pressão privada. O Estado também é, assim, um dos atores dos Complexos Agroindustriais.

Os Complexos Agroindustriais americanos contam ainda com mais uma vantagem estrutural: os Estados Unidos. A posição dos Estados Unidos na hierarquia de poder internacional dá a eles a oportunidade driblar os custos do ajuste doméstico remetendo uma parte do problema para o exterior, como discutido no capítulo 5. Concluimos que este é um terceiro motivo para a resiliência dos subsídios agrícolas. Para reduzir o excesso de oferta doméstico e ainda obter renda do exterior, os Estados Unidos deram contribuição decisiva para a formação de um regime alimentar internacional que absorvesse suas commodities subsidiadas. Apesar da contestação doméstica e internacional a essa prática, os Estados Unidos continuam com o dumping agrícola nos mercados internacionais. Como observamos no capítulo 6, a política de subsídios serve também para defender os Complexos Agrícolas americanos dos acordos de liberalização comercial negociados pelos próprios Estados Unidos. Ao mesmo tempo em que ampliou o acesso ao seu mercado, tornou seus produtores artificialmente competitivos por meio de subsídios, diminuindo o volume de importações.

A conexão dos Complexos Agroindustriais com o mercado internacional possui duas faces. A primeira, já mencionada, é a que oferece a oportunidade de evitar um ajuste recessivo. A segunda é que há uma dependência do consumo estrangeiro. Como ocorre em geral com a produção capitalista, os investimentos e a produtividade chegaram a tal proporção que é necessário contar com a demanda do exterior. Sem ela, o modo de funcionamento dos Complexos Agroindustriais entra em colapso. A cada oportunidade aberta ou criada no cenário internacional houve um impulso doméstico de incentivo à produção. Além das duas guerras mundiais, nos anos 1950 e 1960 houve a ajuda alimentar e a penetração nos mercados dos países do Sul; nos anos 1970, a consolidação dos

complexos transnacionais grãos-carne e a abertura do mercado soviético; nos anos 1990 o próprio fim do bloco soviético e as reformas estruturais da agenda neoliberal. Muitas dessas oportunidades foram, no entanto, seguidas por graves crises domésticas, expondo claramente a forte vinculação entre o excesso de oferta, o declínio das exportações e o desempenho econômico do campo. Em todos os casos, o socorro veio do Estado, e na conhecida forma de subsídios. Com a derrubada das restrições domésticas à produção e à oferta nos anos 1990, os subsídios se tornaram uma ferramenta ainda mais importante.

São muitos e variados os programas de subsídios que existiram ao longo do tempo nos Estados Unidos. Optamos por não detalhar seus meandros operacionais, já que os aspectos técnicos não contribuiriam decisivamente para a construção do nosso argumento. Preferimos dar um tratamento holístico ao problema e, por isso, não adentramos questões mais específicas relativas aos processos políticos que resultam nas legislações que instituem os subsídios agrícolas. Ao nos referirmos às commodities subsidiadas, nos referimos em geral às maiores e mais importantes: trigo, milho, arroz, soja, algodão. Outros produtos menos significativos do ponto de vista da magnitude econômica também são subsidiados, como a carne de carneiro, por exemplo. Mas o argumento que tecemos se referem às commodities mencionadas acima por algumas razões: a centralidade na cadeia alimentar, a magnitude dos Complexos Agroindustriais formados em torno delas, e tamanho das exportações.

Buscamos, assim, oferecer uma perspectiva alternativa às explicações centradas na economia política do cálculo eleitoral e na dinâmica das instituições legislativas. Tecemos um argumento mais holístico, embasado numa perspectiva que considera as relações políticas num Estado capitalista. Procuramos também trazer ao debate uma visão mais realista da produção agrícola por meio do conceito de Complexo Agroindustrial. O modo de funcionamento desses Complexos nos Estados Unidos induz os produtores das grandes commodities a adotarem certas práticas produtivas e a constante demanda por subsídios pode ser entendida como um reflexo disso. O estudo dessa dinâmica demonstrou que os produtores agrícolas não são seu núcleo dominante. Mas, recorrendo a uma metáfora de Reinert, (2007), não é porque o coração compõe parte bastante pequena da massa do corpo humano que sua importância é menor.

Referências

AMERICAN PEANUT COUNCIL (s./d.). *About the peanut industry*. Disponível em <[http://www.peanutsusa.com/USA/index.cfm?fuseaction=home.page&pid=12#Custom Products and Processing](http://www.peanutsusa.com/USA/index.cfm?fuseaction=home.page&pid=12#Custom_Products_and_Processing)>. Acesso em 12/09/2011.

ANTLE, John e HOUSTON, Laurie. "A regional look at the distribution of farm program payments and how it may change with a new *Farm Bill*". *Choices. The Magazine of Food, Farm and Resource issues*. Vol 8, nº 4, 2013.

ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New York: Yale University Press, 1990.

BARNARD, C., R. NEHRING, J. Ryan, R. COLLENDER, and B. QUINBY. "Higher Cropland Value from Farm Program Payments: Who Gains?" *Agricultural Outlook*, Nov., J. McLaughlin (ed.), U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, 2001.

BARNETT, Barry J. 2010. "The U.S. Farm Financial Crisis of the 1980s," *Agricultural History*. Vol. 74, nº 2, 2010.

BARTON, John H., *et alli*. *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

BELIK, Walter. "Agroindústria processadora e política econômica". *Tese de doutorado*. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1992.

BENEDICT, Murray R. *Farm policies of the United States (1790-1950). A study of their origins and development*. Nova Iorque: The Twentieth Century Fund, 1953.

BLOCK, Fred e EVANS, Peter. "The State and the economy". Em SMELSER, Neil J. e SWEDBERG, Richard. *The handbook of economic sociology*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005.

BLOCK, Fred. "Beyond relative autonomy: state managers as historical subjects". *Socialist Register*. Vol. 17, 1980.

BONNEN, James T e SCHWEIKHARDT, David B. "The Future of U.S. Agricultural Policy: Reflections on the Disappearance of the "Farm Problem"". *Review of Agricultural Economics*. Vol. 20, Nº 1, 1998.

BROWNE, William P, *Private interests, public policy and American agriculture*. Kansas: University Press of Kansas, 1988.

BROWNE, William P. *Cultivating Congress: constituents, issues, and interest in agricultural policymaking*. Kansas: University Press of Kansas, 1995.

BURBACH, Roger e FLYNN, patricia. *Agribusiness nas Américas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BURCH, David e LAWRENCE, Geoffrey. Towards a third food regime: behind the transformation. *Agriculture and Human Values* vol. 26 nº 4. 2009. 26:267–279

BUSCH, Lawrence e BAIN, Carmen. “New! Improved? The Transformation of the Global Agrifood System”. *Rural Sociology* vol. 69, nº 3, 2004, pp. 321–346

CBO. *Policies that distort world agricultural trade: prevalence and magnitude*. Congressional Budget Office. 2005. Disponível em www.cbo.gov/publication/17098. Acesso em 23/12/2013.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento econômico em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CLAPP, Jenifer. “Corporate Interests in US Food Aid Policy: Global Implications of Resistance to Reform”. CLAPP, Jennifer e FUCHS, Doris *Corporate power in global agrifood governance*. Cambridge/Londres: The MIT Press, 2009.

CLAPP, Jennifer. *Food*. Cambridge: Polity. 2012a

CLAPP, Jennifer. *Hunger in the balance. The new politics of international food aid*. Ithaca: Cornell University Press, 2012b.

COCHRANE, Willard W. *The development of American Agriculture. A historical analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.

COCHRANE, Willard W. *The curse of American abundance*. Lincoln e Londres: University of Nebraska Press, 2003.

COELHO, Carlos Nayro e WERNECK, Patrycia. “O Acordo agrícola da OMC e a Cláusula da Paz”. *Revista de Política Agrícola*. Ano XIII - Nº 1 - Jan./Fev./Mar. 2004.

COHEN, Benjamin J. “The Macrofoundations of Monetary Power”. In ANDREWS, David M. (ed.), *International Monetary Power*. Cornell: Cornell University Press, 2006.

COLEMAN, William, GRANT, Wyn e JOSLING, Tim. *Agriculture in the new global economy*. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar, 2004.

CONKIN, Paul K. *A revolution down on the farm. The transformation of American agriculture since 1929*. Lexington: University Press of Kentucky, 2009.

CORTELL, Andrew P. e DAVIS, James W. “How do international institutions matter? Domestic impact of international rules and norms”. *International Studies Quarterly*, vol. 40, nº 4, 1996.

CROSS, Karen Halverson. (2006). “King Cotton, developing countries and the ‘peace clause’: the WTO’s *US Cotton subsidies* decision”. *Journal of International Economic Law*. Vol. 1, nº 9, 2006.

CRUZ, Sebastião Velasco e. “Comércio internacional em um mundo partido: o regime do GATT e os países em desenvolvimento”. *Cadernos CEDEC*. nº 77, Agosto 2005

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

DAHL, Robert A., “The Concept of Power”. *Behavioral Science*, Vol. 2, nº 3. 1957

DAHL, Robert, *The dilemmas of pluralist democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982.

DAL BÓ, Ernesto. “Regulatory capture: a review”. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, nº 2. 2006.

DAVIS, Christina L. *Food fights over free trade. How international institutions promote agriculture trade liberalization*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

DEPARTMENT OF JUSTICE. COMPETITION AND AGRICULTURE: Voices from the Workshops on Agriculture and Antitrust Enforcement in our 21st Century Economy and Thoughts on the Way Forward. Maio de 2012.

DIVEN, Polly. A coincidence of interests: The hyperpluralism of U.S. food aid policy. *Foreign Policy Analysis*, 2006, vol. 2, pp 361-384.

DOHLMAN, Erik, FOREMAN, Linda, e PRA, Michelle Da. *The Post-Buyout Experience: Peanut and Tobacco Sectors Adapt to Policy Reform*. EIB-60. U.S. Dept. of Agriculture, Econ. Res. Serv. Novembro, 2009.

DOHLMAN, Erik, LIVEZEY, Janet. *Peanut Backgrounder*. Outlook No. (OCS-05I01) Outubro, 2005. http://www.ers.usda.gov/publications/ocs-oil-crops-outlook/ocs-05i01.aspx#.Usicx_RDspE. Acesso em 07/03/2011.

DORIS, Fuchs, KALFAGIANNI, Agni, e ARENTSEN, Maarten. “Retail Power, Private Standards, and Sustainability in the Global Food System”. Em CLAPP, Jennifer e FUCHS, Doris *Corporate power in global agrifood governance*. Cambridge/Londres: The MIT Press, 2009.

DYCKMAN, Lawrence J. (2001). *Peanut Program: Potential Effects of Proposed Farm Bill on Producers, Consumers, Government, and Peanut Imports and Exports*. GAO-01-1135R. United States General Accounting Office.

ERS. *Peanuts production costs and returns per planted acre*. Economic Research Service. United States Department of Agriculture. 2014. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/data-products/commodity-costs-and-returns.aspx>. Acesso em 06/01/2014.

ERS. *Agricultural trade multipliers. Effects of trade on the U.S. Economy*. Economic Research Service. United States Department of Agriculture. 2013a. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/data-products/agricultural-trade-multipliers/effects-of-trade-on-the-us-economy.aspx#.Upig3tKkog0>. Acesso em 28/11/2013.

ERS. *U.S. Agricultural trade: Exports*. Economic Research Service. United States Department of Agriculture. 2013a. Disponível em <http://www.ers.usda.gov/topics/international-markets-trade/us-agricultural-trade/exports.aspx#.Upj2HtKkog2>. Acesso em 28/11/2013.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria. Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FARHI, Maryse, e CINTRA, Marcos Antonio Macedo. “A arquitetura do sistema financeiro internacional contemporâneo”. *Revista de Economia Política*, 29(3), 274-294, 2009.

FITZGERALD, Deborah. *Every farm a factory: the industrial ideal in American agriculture*. New Heaven e Londres: Yale University Press, 2003.

FLETCHER, Stanley M. *Peanuts: Responding to Opportunities and Challenges from an Intertwined Trade and Domestic Policies*. National Center for Peanuts Competitiveness, University of Georgia. 2001

FRIEDEN, Jeffry. *Capitalismo global: história econômica e política do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

FRIEDMANN, Harriet. “The political economy of food: a global crisis”. *New Left Review*, vol. 197. 1993a

FRIEDMANN, Harriet e McMICHAEL, Philip. “Agriculture and the state system. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present”. *Sociologia Ruralis*, vol. 29, nº 2, 1989.

FRIEDMANN, Harriet. "Changes in the international division of labor: agri-food complexes and export agriculture". In FRIEDLAND, William H. *et al* (ed). *Towards a new political economy of agriculture*. Bolder: Westview Press, 1991.

FRIEDMANN, Harriet. "Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy". *Third World Quarterly*, Vol. 13, nº 2, 1992.

GAO. *Agricultural Concentration and Agricultural Commodity and Retail Food Prices*. General Accounting Office, Briefing for Congressional Staff, 2009.

GAO. *Alternative Agriculture. Federal Incentives and Farmers' Opinions*. General Accounting Office. Report to congressional requesters. GAO-PEMD-90-12. Fevereiro de 1990.

GARDNER, Bruce L. "International competition in agriculture and U.S. farm policy". Em FELDSTEIN, Martin (ed.) *The United States in world economy*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

GARDNER, Bruce L. *American agriculture in the twentieth century : how it flourished and what it cost* . Cambridge: Harvard University Press, 2006.

GILL, Stephen R. e LAW, David. "Global Hegemony and the Structural Power of Capital". *International Studies Quarterly*, Vol. 33, Nº. 4, 1989.

GILPIN, Robert. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Coleção Relações Internacionais. Brasília: UnB, 2002.

GLENNA, Leland. "Farm crisis or agricultural farm crisis? Defining national problems in a global economy". *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*. Vol. 11. 2003.

GOLDSTEIN, Judith. "The impact of ideas on trade policy: the origins of U.S. agricultural and manufacturing policies". *International Organization*. Vol. 43, nº 1, Winter. The MIT Press, 1989.

GOLDSTEIN, Judith. *Ideas, interests and American trade policy*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1993.

GOODMAN, David, SORJ, Bernardo e WILKINSON, John. *Da lavoura às biotecnologias. Agricultura e indústria no Sistema Internacional*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GOODWIN, B., MISHRA, A. e ORTALO-MAGNÉ, F. *The Buck Stops Where? The Distribution of Agricultural Subsidies*. National Bureau of Economic Research. Working

Paper 16693, 2011. Disponível em <http://www.nber.org/papers/w16693>. Acesso em 20/07/2013.

GRAZIANO DA SILVA, José e KAGEYAMA, Angela. “Do complexo rural aos complexos agroindustriais”. Em GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, José. “Complejos agroindustriales y otros complejos”. *Agricultura y Sociedad*. nº 72, jul-set, 1994. Pp 205-240.

GREEN, Raul H. e SANTOS, Roseli Rocha (1992). “Economia de red e reestructuracion del sector agroalimentario”. *Revista de Estudios Agro-Sociales*. Nº162.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. *A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a Política Externa Brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões*. Dissertação de mestrado. Unicamp: Campinas, 2005.

HANNEMAN, Robert A. *Introduction to Social Network Methods*. Riverside: University of California, 2001. Disponível em <http://www.researchmethods.org/NETTEXT.pdf>. Acesso em 05/17/2012.

HECLO, Hugh. “Issue networks and the Executive establishment”. Em KING, Anthony, *The new American political system*. Washington, D.C.: AEI Press, 1990.

HEFFERNAN, William D. “Agriculture and monopoly capital”. *Monthly Review*, nº 50, vol 3, 1998.

HOLLINGSWORTH, J. Rogers, SCHMITTER, Phillippe C., STREECK, Wolfgang. Eds. *Governing capitalist economies. Performance and control of economic sectors*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 1994.

HOLLIS, Paul. “Peanut proposal offered to ag committee”. *Southeast Farm Press*. 22 de maio de 2007. Disponível em <<http://southeastfarmpress.com/peanut-proposal-offered-ag-committee>>. Acesso em 11/10/2011.

HURT, Douglas R. *American agriculture: a brief history*. Iowa: Iowa State, 1994.

IMHOFF, Daniel. “U.S. agricultural subsidies are the result of the Great Depression”. Em MERINO, Noel. *Agricultural subsidies. Opposing viewpoints*. Farmington Hills: Greenhaven Press, 2010.

JANK, Marcos S. *et al.* “Agricultura”. Em THORSTENSEN, Vera e JANK, Marcos S. (coord.) *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Lex Editora e Aduaneiras, 2005.

JANK, Marcos S., ARAÚJO, Leandro e DIAZ, José. “The Wto Dispute Settlement Mechanism in Perspective: Challenging Trade-Distorting Agricultural Subsidies”. Em LACARTE, Julio; GRANADOS, Jaime. (Orgs.). *Inter-Governmental Trade Dispute Settlement: Multilateral and Regional Approaches*. Vol. 1. London: Cameron May, 2004.

JONES, Lawrence e DURAND, David. *Mortgage Lending Experience in Agriculture*. Princeton: Princeton University Press/NBER, 1954

KAGEYAMA, Angela *et al.* O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa *et al.* (orgs.), *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, IPEA, (Série IPEA, 127), 1990.

KELLY, Tara. “Peanut butter price jumps after worst peanut harvest in 30 years”. *The Huffington Post*. 10 de outubro de 2011. Disponível em http://www.huffingtonpost.com/2011/10/10/peanut-butter-price-jump_n_1003732.html. Acesso em 06/11/2014.

KENNEY, Martin, LOBAO, Linda M. CURRY, James e GOE, W. Richard. “Agriculture in U.S. Fordism: the integration of the productive consumer”. In FRIEDLAND, William H. *et al* (ed). *Towards a new political economy of agriculture*. Bolder: Westview Press, 1991.

KNEEN, Brewster. *Invisible Giant: Cargill and its transnational strategies*. Londres e Sterling: Pluto Press, 2002.

LANG, Tim. “Food Industrialisation and Food Power: Implications for Food Governance” *Development Policy Review*. Vol 21, nº 5, 2003.

LAUCK, Jon. “American Agriculture and the Problem of Monopoly”. *Agricultural History*, Vol. 70, nº 2, 1996.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela & BICHIR, Renata M. "Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo". *Dados*, Vol. 50, nº 3, 2007.

LE HERON, Richard. *Globalized agriculture: political choice*. Oxford: Pergamon Press, 1993.

LEVINS, Richard. *An Essay on Farm Income*. Staff Paper P01-1, Department of Applied Economics, College of Agricultural, Food and Environmental Sciences, University of Minnesota, U.S.A. 2001. Disponível em <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/13559/1/p01-01.pdf>. Acesso em 14/01/2013.

LEWONTIN, R. C. “The maturing of capitalist agriculture: farmer as a proletarian”. In MAGDOFF, Fred, FOSTER, John Bellamy e BUTTEL, Frederick H. (ed) *Hungry for*

profit: the agribusiness threat to farmers, food and the environment. Nova Iorque: Monthly Review Press, 2000.

LIMA, Thiago. *Desafios internacionais à política agrícola norte-americana: O contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o CAFTA-DR*. Dissertação de Mestrado. Programa ‘San Tiago Dantas’ de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP. São Paulo, 2008.

LIMA, Thiago. “A política comercial da administração Bush: o CAFTA-DR e a resistência interior”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, p. 167-184, 2009.

LIMA, Thiago. Alimentos: um recurso de poder nas Relações Internacionais?. Trabalho apresentado no 4º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte. 2013

LINDBLOM, Charles E. *Política e mercados. Os sistemas políticos e econômicos do mundo*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.

LINDBLOM, Charles E. “Market as Prison”. *The Journal of Politics*, Vol. 44, nº 2, 1982

LINDBLOM, Charles E. “The accountability of Private Enterprise: private – no. Enterprise – yes. TINKER, Tony (ed.) *Social Accounting for corporations. Private enterprise versus the public interest*. Manchester: Manchester University Press, 1984.

LOURENZANI, Wagner Luiz e LOURENZANI, Ana Elisa Bressan Smith. “Perspectivas do agronegócio brasileiro do amendoim”. *Informações econômicas*. Vol. 39, nº 2, 2009.

MARION, Bruce W. e MacDONALD, James M. “The agriculture industry”. Em BROCK, James. *The structure of American industry*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2009.

MARTINEZ, Steve W. (Coord.) “The U.S. Food Marketing System, 2002. Competition, Coordination, and Technological Innovations Into the 21st Century”. *Agricultural Economic Report* Nº. 811. Electronic Report from the Economic Research Service, USDA, Junho de 2002.

MARTINS, Renata e VICENTE, José Roberto. “Demandas por inovação no amendoim paulista”. *Informações econômicas*. Vol. 40, nº 5, 2010.

MCMICHAEL, Philip. “The World Food Crisis in Historical Perspective”. *Monthly Review*. Vol. 61, nº 03, 2009.

MCMICHAEL, Philip. “A food regime genealogy”. *Journal of Peasant Studies*. Vol. 36, 2009.

MCMICHAEL, Philip. "Global food politics". In MAGDOFF, Fred, FOSTER, John Bellamy e BUTTEL, Frederick H. (ed) *Hungry for profit> the agribusiness threat to farmers, food and the environment*. Nova Iorque: Monthly Review Press, 2000.

MENDONÇA, Maria Luisa Rocha Ferreira de. *Modo capitalista de produção e agricultura : a construção do conceito de agronegócio*. Tese de Doutorado em Geografia Humana. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013.

MERINO, Noel. *Agricultural subsidies. Opposing viewpoints*. Farmington Hills: Greenhaven Press, 2010.

MIZRUCHI, Mark S. e BEY, Debora M. "Corporate control, interfirm relations and corporate power". JANOSKI, Thomas et alli. (Ed). *Handbook of political sociology. States, civil societies and globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MONKE, Jim (coord). *Agriculture and related agencies: FY2012 appropriations*. Congressional Research Service. 7-5700 / R41964. Agosto de 2011. Disponível em <http://farmpolicy.com/wp-content/uploads/2011/09/CRSFY2012Approps.pdf>. Acesso em 30/12/2013

MORAES, Reginaldo C., ÁRABE, Carlos Henrique G. e SILVA, Maitá de Paula e. *As cidades cercam os campos. Estudos sobre projeto nacional e desenvolvimento agrário na era da economia globalizada*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

MOWERY, David C. e ROSENBERG, Nathan. *Technology and the pursuit of economic growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MOYER, h. Wayne e JOSLING, Timothy E. *Agricultural policy reform: politics and process in the EC and the USA*. Ames: Iowa State University Press, 1990

MURPHY, Sophia. "Concentrated market power and agricultural trade". *Ecofair Trade Dialogue Discussion Papers*. Nº 1. 2006.

MURPHY, Sophia. *Managing the Invisible Hand: Markets, Farmers and International Trade*. Institute for Agriculture and Trade Policy. Abril, 2002.

MURPHY, Sophia; LILLISTON, Ben e BLAKE, Mary Beth. *WTO Agreement on Agriculture: a decade of dumping. United States dumping on world agricultural markets*. Institute for Agriculture and Trade Policy, 2005.

NARLIKAR, Amrita. *International trade and developing countries. Bargaining coalitions in GATT & WTO*. Londres e Nova Iorque: Routledge: 2003.

NASS (2011). *Crop Values, 2010 summary*. National Agricultural Statistical Service. United States Department of Agriculture. Fevereiro. Disponível em <<http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/current/CropValuSu/CropValuSu-02-16-2011.pdf>>. Acesso em 15/08/2011.

NICKERSON, Cynthia, et al. *Trends in U.S. Farmland Values and Ownership*. EIB-92. U.S. Dept. of Agriculture, Econ. Res. Serv. 2012.

OCDE. *Agricultural policy monitoring and evaluation 2012 – OECD countries*. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. OECD Publishing, 2012. Disponível em http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2012-en. Acesso em 07/03/2013.

OFFE, Claus (1995). *Capitalismo desorganizado. Transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

OFFE, Claus e RONGE, Volker. (1984). “Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado Capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista”. Em OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. “A regulação do comércio internacional agrícola: histórico e perspectivas”. *Texto para Discussão*, nº 1651. IPEA: Brasília, 2011.

OMC. *Detailed presentation of the Agreement of Agriculture*. Organização Mundial do Comércio. Disponível em <http://etraining.wto.org/register/courseinfo.asp?CourseId=361&lang=En>. Acesso em 28/11/2013

PAALBERG, Don. *American farm policy: a case study of centralized decisionmaking*. Nova Iorque: J. Wiley, 1964.

PAARLBERG, Robert. *Food Politics – What everyone needs to know*. Nova Iorque: Oxford University, 2010.

PASOUR JR, E. C. e RUCKER, Randal R. *Plowshares and pork barrels: the political economy of agriculture*. Oakland: The Independent Institute, 2005.

PERSAUD, Suresh e TWEETEN, Luther. “Impact of agribusiness market power on farmers”. In Tweeten, Luther e Thompson, Stanley R. (ed.) *Agricultural policy for the 21st century*. Iowa: Iowa State Press, 2002.

PONTES, Nádia. “Fim da proteção ao etanol dos EUA não deve elevar exportação brasileira”. *Correio do Brasil*. Ano XII, nº 4415, 12 de janeiro. 2012. Disponível em <http://correiodobrasil.com.br/fim-da-protecao-ao-etanol-dos-eua-nao-deve-elevar-exportacao-brasileira/355078/>. Acesso em 02/02/2012.

POOLEY, Phyllis K. *Report on the feasibility of a peanut processing facility in Santa Rosa county, Florida*. Haas Center for Business Research and Economic Development. 2005. Disponível em uwf.edu/haas/pdfs/impactStudies/Peanut%20Study%20Final%20Report.pdf. Acesso 01/09/2011.

PORTILLO, Luis. *Alimentos para la Paz? La "Ayuda" de Estados Unidos*. Iepala Editorial, 1987.

POSSAS, Mario Luiz. *Estruturas de mercado em oligopólio*. São Paulo: Hucitec, 1985.

PRICE, Barry L. *The political economy of mechanization in U.S. agriculture*. Bolder: Westview Press, 1983.

PRITCHARD, Bill. "The long hangover from the second food regime: a world-historical interpretation of the collapse of the WTO Doha Round". *Agriculture and Human Values* vol. 26 issue 4 December 2009. p. 297 – 307

PRZEWORSKI, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RAY, Daryll E. *Agricultural Policy for the Twenty-First Century and the Legacy of the Wallaces*. Palestra apresentada no Pesek Colloquium of Sustainable Agriculture, Iowa State University. Ames, Iowa: março de 2004. Disponível em <http://www.epfs.eu/uploads/documents/RayLecture2004.doc>. Acesso em 25/02/2012.

RAY, Daryll, UGARTE, Daniel G. de la Torre e TILLER, Kelly J. "Agricultural subsidies are a response to low prices". Em MERINO, Noel. *Agricultural subsidies. Opposing viewpoints*. Farmington Hills: Greenhaven Press, 2010.

REIDL, Brian M. "Agriculture lobby wins big in new *Farm Bill*". *Backgrounder*. Nº 1534. The Heritage Foundation, abril, 2002.

REIDL, Brian M. "Agriculture lobby wins big in new *Farm Bill*". *Backgrounders*. Nº 1.534. Heritage Foundation: Washington, D.C., 9 de abril de 2002.

REINERT, Erik S. *How rich countries got rich and why poor countries stay poor*. Nova Iorque: Publicaffairs, 2007.

ROBERSON, Roy. "Peanut biodiesel could save farmers millions". *Western Farm Press*, 18 de agosto DE 2007. Disponível em <<http://westernfarmpress.com/peanut-biodiesel-could-save-farmers-millions>>. Acesso em 22/09/2011.

ROTHSCHILD, Emma. "Food politics". *Foreign Affairs*. Vol. 54, nº2, 1976.

SALISBURY, Robert H. at alli. “Triangles, networks and hollow cores: The complex geometry of Washington interest representation”. In Petracca, Mark P. (ed). *The politics of interest: Interest groups transformed*. Boulder e Oxford: Westview Press, 1992.

SCHLOSSER, Eric. *Fast Food Nation. The dark sid of the all-American meal*. Nova Iorque: Harper Perennial, 2005.

SCHNEPF, Randy. *U.S. farm income*. Congressional Research Congress.7-5700 / R40152. Agosto de 2013. Disponível em <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40152.pdf>. Acesso em 07/01/2014.

SCHMIDT, Stephen C. “Agricultural self-sufficiency in developed countries”. In Ruppel, Fred J. e Kellogg, Earl D. *National and regional self-sufficiency goals. Implications for international agriculture*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1991.

SCHWEIKHARDT, David B. e BROWNE, William P. “Politics by Other Means: The Emergence of a New Politics of Food in the United States”. *Review of Agricultural Economics*, Vol. 23, nº 2, 2001

SCOTT, John. *Social Network Analysis: A Handbook*. 2 ed. London: Sage, 2000.

SEVERSON, Kim. “In the South, a good year for farmers of peanuts”. *The New York Times*, 6 de novembro de 2012. Disponível em <http://www.nytimes.com/2012/11/07/us/in-the-south-a-good-year-for-farmers-of-peanuts.html>. Acesso em 27/12/2013

SHAW, D. John. *World Food Security. A history since 1945*. Nova Iorque: Palmgrave MacMillan, 2007.

SHEINGATE, Adam D. *The rise of the agricultural welfare state. Institutions and interest group power in the United States, France and Japan*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SILVA, José Graziano da. “Complejos agroindustriales y otros complejos”. *Agricultura y Sociedad*. nº 72, jul-set, 1994.

SOTH, Lauren. *A moderna agricultura e seus problemas*. São Paulo: Editora Atlas, 1968.

SPEARMAN, Tyron. “Market Watch: A consistent, high quality, affordable supply is needed”. *The Peanut Grower*. Junho. 2011 Disponível em http://www.peanutgrower.com/home/issues/2011-06/2011_JuneMarketWatch.html>, acesso em 22/09/2011.

SPEARMAN, Tyron. “A lower-than-estimated planting report could bring markets to life”. *The Peanut Grower*. 12 de junho de 2013. Disponível em

<http://www.peanutgrower.com/home/issues/2013-07/Market-Watch.html>. Acesso em 21/12/2013.

SPEARMAN, Tyron. “Power-packed promotions should keep consumption up”. *The Peanut Grower*. Disponível em <http://www.peanutgrower.com/home/issues/2013-11/Market-Watch.html>. Acesso em 08/01/2014.

STAATZ, John M. “Conceptual issues in analyzing the economics of agricultural and food self-sufficiency”. In Ruppel, Fred J. e Kellogg, Earl D. *National and regional self-sufficiency goals. Implications for international agriculture*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1991

STARMER, Eleanor e WISE, Timothy E. “Living High on the Hog: Factory Farms, Federal Policy, and the Structural Transformation of Swine Production”. *GDAE Working paper* nº 07-04. Medford: Global Development and Environment Institute, 2007a.

STARMER, Eleanor e WISE, Timothy E. “Feeding at the Trough. Industrial Livestock Firms Saved \$35 billion From Low Feed Prices”. *GDAE Working paper* nº 07-03. Medford: Global Development and Environment Institute, 2007b.

UNCTAD. Tracking the trend towards market concentration: the case of the agricultural input industry. United Nations Conference on Trade and Development. UNCTAD/DITC/COM/2005/16. 20 de abril de 2006. Disponível em unctad.org/en/docs/ditccom200516_en.pdf. Acesso em 16/08/2012.

TWEETEN, Luther e THOMPSON, Stanley R. (ed.) *Agricultural policy for the 21st century*. Iowa: Iowa State Press, 2002.

TWEETEN, Luther. “Farm commodity programs: essential safety net or corporate welfare?”. Em Tweeten, Luther e Thompson, Stanley R. (ed.) *Agricultural policy for the 21st century*. Iowa: Iowa State Press, 2002.

USAID. *Peanut-based Ready-To-Use Therapeutic Foods Will Help Feed Hungry Children in the Horn of Africa*. Public Information: 202-712-4810. 20 de setembro, 2011. Disponível em <http://www.usaid.gov/press/releases/2011/pr110920.html>. Acesso em 29/10/2011.

USEPA. “Peanut Processing”. In *Compilation of air pollutants emission factors*. United States Environmental Protection Agency. Vol. 1, Stationary points and area sources. Office of Air Quality Planning and Standards. Fifth Edition, janeiro, 1995. Disponível em <http://www.epa.gov/ttn/chief/ap42/index.html>, acesso em 15/09/2011.

VEIGA, José Eli da. *Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablume/ Fapesp, 1994.

VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: Uma visão histórica*. São Paulo: Edusp, 2007.

WHITE, Cynthia. *Reregulating market access: corporate strategies in the era of the Uruguay Round*. Trabalho apresentado no Rural Sociological Meetings. Tampa, 2005. Disponível em <http://www.ssc.wisc.edu/~white/Reregulating%20market%20access.htm>. Acesso em 26/11/2013.

WILKINSON, John. *O Futuro do sistema alimentar*. São Paulo: Hucitec, 1989.

WILSON, Graham K. *U.S. farm groups and images of American state*. American political development workshop. University of Wisconsin, 2003.

WINHAM, Gilbert R. “The evolution of the global trade regime”. In RAVENHILL, John. *Global political economy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WISE, Timothy, “Identifying the Real Winners from U.S. Agricultural Policies” *GDAE Working Paper* nº.05-07. Medford: Global Development and Environment Institute, 2005

WITTENBERGER, Kelsey e DOHLMAN, Erik. *Peanut Outlook: Impacts of the 2008-09 Foodborne Illness Outbreak Linked to Salmonella in Peanuts*. OCS-10a-01. Economic Research Service, USDA, fevereiro. 2010

WTO. *World trade report 2006. Exploring links between subsidies, trade and the WTO*. World Trade Organization, 2006.

YANCY JR., Cecil H. (2001). “Peanut manufacturers committed to support of marketing loan concept”. *Southeast Farm Press*. 15 de agosto. Disponível em <<http://southeastfarmpress.com/peanut-manufacturers-committed-support-marketing-loan-concept>>. Acesso em 11/10/2011.

ZYLBERSZTAJN, Decio. “Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial”. In ZYLBERSZTAJN, Decio e NEVES, Marcos Fava (org.). *Economia e gestão dos negócios agroalimentares: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição*. São Paulo: Pioneira, 2000.

Audiências públicas do Congresso dos EUA

COMMITTEE ON AGRICULTURE. *The current state of the farm economy and the economic impact of federal policy on agriculture*. House Of Representatives. Serial No. 107–1. Primeira sessão. 14 de fevereiro de 2001.

COMMITTEE ON AGRICULTURE. *Review of federal farm policy*. House of Representatives. Serial No. 109–38. Segunda sessão. 13 e 20 de setembro de 2006.

COMMITTEE ON AGRICULTURE. *Field Hearing to Review U.S. Agriculture Policy in Advance of the 2012 Farm Bill*. 14 de maio de 2012.

COMMITTEE ON AGRICULTURE, NUTRITION, AND FORESTRY. *To review the implementation of the peanut provisions of the Farm Security and Rural Investment Act of 2002*. United States Senate. S. HRG. 109–622. Segunda sessão. 2 de maio de 2006.

COMMITTEE ON AGRICULTURE, NUTRITION, AND FORESTRY. *Regional Farm Bill field hearing: Lubbock, Texas*. United States Senate. S. HRG. 109–645. Segunda sessão. 8 de setembro de 2006.

COMMITTEE ON AGRICULTURE, NUTRITION, AND FORESTRY. Part II: challenges and opportunities facing American agricultural producers. United States Senate. S. Hrg. 110–124. Primeira sessão. 24 de abril de 2007.

COMMITTEE ON AGRICULTURE, NUTRITION, AND FORESTRY. Part III: challenges and opportunities facing American agricultural producers. United States Senate. S. Hrg. 110–126. Primeira sessão. 25 de abril de 2007

SUBCOMMITTEE ON SPECIALTY CROPS AND FOREIGN AGRICULTURE PROGRAMS. *Formulation of the 2002 Farm Bill (Peanut program, foreign trade)*. Committee on Agriculture. House of Representatives. Serial No. 107–10. Primeira sessão. 13 e 28 de junho de 2001.

SUBCOMMITTEE ON DEPARTMENT OPERATIONS, OVERSIGHT AND CREDIT. *Formulation of the 2012 Farm Bill: credit programs*. House of Representatives, 10 de maio de 2012.

SUBCOMMITTEE ON SPECIALTY CROPS AND FOREIGN AGRICULTURE PROGRAMS. *The Peanut Program*. Committee on Agriculture. House of Representatives. Serial No. 108–25. Segunda sessão. 11 de março de 2004.

Revistas especializadas examinadas

Southeast Farm Press

The Peanut Grower

Progressive Farmer

Southern Peanut Farmer Magazine.

Documentários

Food, Inc.. Direção: Robert Kenner. (2008, EUA)

The price of aid. Direção: Jihan el Tahri. (2005, EUA)

ANEXO

Esta lista de prós e contras sobre a necessidade do protecionismo agrícola foi elaborada por Bonnen e Schweikhardt (1998). Decidimos reproduzi-la integralmente porque ela informa o leitor, de forma completa e diversificada, a complexidade do debate.

A): Is an Industrializing Agriculture Sector So Vulnerable It Requires Government Protection?

Pro Arguments

The economic character of the farm sector of an industrial country is vulnerable during the middle stages of its industrial transformation and justifies special treatment (i.e., government intervention/ protection)

1. Production, prices, costs, and income are affected by:

- biological processes that unavoidably lead to uncertain outcomes and long adjustment lags (i.e., no valves or automatic controls to manage input-output relationships).

- weather, disease, and insects which add great inherent uncertainty to production processes.

- a unique market structure:

- low income and price elasticities of demand,

- competitive market structure with rapid technological change which tends to lead to a continuing disequilibrium of chronic excess capacity (i.e., the farm sector fails to adjust rapidly enough to reach a stable market equilibrium) in the sense of depressed prices, income, and to instability of prices, incomes.

2. As income increases, consumers demand more processing and timesaving services to accompany food. This change increases marketing margins and reduces the proportion of the consumer's food dollar that farmers receive, thus reducing price elasticities and compounding instability of prices and income at the farm level.

3. Lack of substitutability of factors in short run (SR): batch production, usually one crop per year (in a few cases two or more crops); therefore: inelastic supply function in short run (SR) (cannot shut the plant down and reallocate inputs, if relative prices change).
4. Timeliness of inputs is critical to output in biological processes (e.g., plant as early as possible to gain full potential of the plant to use solar energy). Timeliness of cultivation for moisture control is critical to yields. Timeliness of pest control applications is also critical. Timeliness of harvest. All affect yield/total output.
5. Lumpiness of input flow (follows from characteristics 1,2, 3,4).
6. Unpredictability of absolute level of inputs, due to variation in impact of weather, disease, and insects within/between seasons (e.g., in a wet year, need for liquefied propane (LP) gas to dry corn).
7. High level of uncertainty of production (due to weather, biological base) affects timeliness, lumpiness and demand for inputs.
8. The long run average cost curve for farming continues to decline or is at best flat only at its lowest cost end. Large, progressive farmers have lower unit costs, which in many areas can force smaller farmers out.
9. Livestock economy, especially in beef and hogs adds complex biological stock and flow lags to the above crop production characteristics.
10. Parts of the crop economy, especially grains, roughage and cotton require extensive land inputs (space) creating internal diseconomies to scale and thus obstacles to industrial concentration and control, resulting in a more decentralized and larger set of producers.

11. Many farm sector product prices respond quickly to monetary influences, while less competitive industrial markets respond more slowly. Consequently, over the short run more competitive markets absorb a disproportionate share of the price instability created by monetary fluctuations.

12. Chronic excess capacity and the existence of asset fixity strongly suggest that commutative justice is not achieved for all farm products. Since Aristotle's (*Nicomachean Ethics*, Bk. V, chap. 2, 4) commutative justice has been understood to involve transactions between individuals under conditions of equality of power, knowledge, etc. (i.e., when no party to a transaction is unfairly taken advantage of, and thus, unjustly treated). In Economic Theory terms, commutative justice for economic transactions requires that (a) *marginal return* to different factors (MFVPs) used in farm production equal those for the same factors employed elsewhere in the economy, and that (b) the *total marginal value product* (MVP) of farm production equal the *total marginal factor cost* (MFC) of the factors of farm production. When these conditions do not hold, the farm sector is operating at less than its potential efficiency. The empirical basis for an economic theory based commutative justice claim is not established, even for the relatively mature U.S. farm sector.

13. Market does not in all cases do a good job of coordinating farm production activities or redistributing risks in farming. This failure arises out of the characteristics of the farm sector, especially its atomistic structure of production and the small size of typical commercial farm firms. Such a structure makes it difficult to find market solutions to sector problems and makes collective action costly.

In Summary: Over the Middle Stages of Industrialization

14. The specific combination of ag-sector economic characteristics creates excess capacity leading
to:

- Chronic downward pressure on prices and income, and low returns to investment in farming

- Excessive instability

- Even If Distorting Subsidy Programs Are Eliminated

- Excess Capacity Problems Will Not Go Away (i.e., Asset Fixity was present long before 1933-38 farm programs were introduced)

- The ag-sector characteristics involved are:

- Low income elasticity of demand }

- Low SR price elasticities of demand/supply (Cochrane's Treadmill)

- Steady flow of new technologies into a

- Competitive market structure

- Specialized assets often fixed in production when, in uncertainty, the farmer errs in investing (i.e., G. L. Johnson's asset fixity).

- Sector prices quickly respond (flex) in SR to monetary influences, compounding instability.

Some, *but allegedly not the same combination*, of these characteristics can be found in other industrial sectors, which is what makes the ag-sector so much more vulnerable during its industrial transformation.

This Combination Means That During an Industrial Transformation

15. Ag-sector prices become more unstable and vulnerable to national and (with globalization of markets) international economic forces.

16. In the middle stages of successful development, the terms-of-trade turn against the agrarian sector (vis-a-vis the nonfarm sector) creating unacceptable economic and political

consequences (i.e., farmers are seriously disadvantaged in the market during this period),
As a Consequence, Over the Course of the Agrarian Transformation.

Most farmers are poorer than the rest of society, and the welfare of most declines in development creating a distributive justice issue. Resources invested in agriculture face a declining long run average cost curve and thus early in the transformation tend to earn lower returns than the same resources in most of the rest of the economy creating a commutative justice issue, but also creating the incentive to transfer sources from the farm to the nonfarm sector, a necessity for national economic development.

B) Is an Industrializing Agriculture Sector So Vulnerable It Requires Government Protection?

ConArguments

The economic character of the farm sector may be highly vulnerable during its industrial transformation, but it does not justify special treatment after it becomes a mature industrial sector.

1. With development, improved technologies (tractors, gas and electric motors, chemicals, etc.) give farmers much greater control over the uncertainty that is due to the biological nature of agricultural production, and to weather, disease and insects (i.e., farmers have greater capacity to provide timely inputs, cultivation and harvest, more nearly controlling biological production processes and avoiding much of the effect of weather, disease, and insects).
2. Improved information technologies, data and information systems, (public and private) have substantially increased information on markets, weather, etc., reducing the uncertainty farmers face when making decisions.

3. Improved physical infrastructure in transportation, roads, communications, electrical power, etc. have

- increased farmers decision options, and
- reduced the lags in their capacity to respond to events.

4. New institutions have directly reduced uncertainty, have permitted transfer of risk (via futures, options, insurance), improved farmer decision options and control over production and marketing processes, and reduced the market disadvantage of farmers. For example,

- Futures, options markets
- Insurance instruments
- Rural Electric Administration cooperatives
- Farm Credit System
- Input supply cooperatives
- Farm marketing cooperatives

5. Some sub sectors are now vertically integrated/coordinated reducing farmer's marketing risks and control over production decisions.

6. Other farm input and output side market structures have become sufficiently concentrated to stabilize prices somewhat; although, they can leave farmers at a competitive disadvantage.

7. The nonfarm income of all U.S. farmers is now on average about as large as their income from farming, so that farm family welfare and economic stability are not as vulnerable as before though commercial farms still receive most of their income from farming.

8. Farm family wealth is now greater than that of the average U.S. family.

9. Farm family income is on average now larger than the U.S. median family income.

10. Long-run returns to total assets invested in commercial farm sector are on average now as high or higher than returns to assets invested elsewhere in the U.S. economy. Thus, 8,9, and 10 together imply that the distributive justice argument is no longer valid. Distributive justice in its economic (utilitarian) context concerns the distribution of material goods as well as income and wealth to individuals and groups. John Rawls speaks of justice as fairness (not equality), which in its narrower economic sense admits inequalities in income and wealth as long as these inequalities work to the greatest benefit of the worst-off class of the population - i.e., his "difference principle" (Buchanan; Roemer).

11. Since farmers now have greater than average financial strength and they can survive adverse conditions longer, it is relevant to note that

- longer-run (five years or longer) price elasticities of both demand and supply are higher than short-run (SR) elasticities
- commercial farmers can and now do plan for this longer run
- the increased portion of U.S. farm production entering into exports has raised the aggregate elasticities of demand for U.S. agricultural production (since export price elasticities are significantly higher than domestic) but the combined result is still highly inelastic.