



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

ISABELA ALMEIDA RODRIGUES

**COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS E SUA INFLUÊNCIA NA *FARM BILL*
DE 2014**

GOIÂNIA

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Isabela Almeida Rodrigues

3. Título do trabalho

Complexos Agroindustriais e sua Influência na Farm Bill de 2014

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Laís Forti Thomaz, Professora do Magistério Superior**, em 26/06/2023, às 11:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Almeida Rodrigues, Discente**, em 23/02/2024, às 16:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3766673** e o código CRC **87D04DCF**.

Referência: Processo nº 23070.019026/2023-06

SEI nº 3766673

ISABELA ALMEIDA RODRIGUES

**COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS E SUA INFLUÊNCIA NA *FARM BILL*
DE 2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestra em Ciência Política e Relações Internacionais.

Área de concentração: Relações Internacionais

Linha de pesquisa: Política Internacional

Orientador (a): Professor(a) Doutor(a) Laís Forti Thomaz

Goiânia

2024

RODRIGUES, ISABELA ALMEIDA
COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS E SUA INFLUÊNCIA NA
FARM BILL DE 2014 [manuscrito] / ISABELA ALMEIDA
RODRIGUES. - 2023.
XCV, 95 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. LAÍS FORTI THOMAZ.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política e Relações Internacionais, Goiânia, 2023.
Bibliografia. Anexos.

1. Farm Bill. 2. Lobby. 3. Etanol. 4. Estados Unidos. 5. Complexo
Agroindustrial. I. THOMAZ, LAÍS FORTI, orient. II. Título.

CDU 32

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 38 da sessão de Defesa de Dissertação de **Isabela Almeida Rodrigues**, que confere o título de Mestre(a) em **Ciência Política**, na área de concentração em **Relações Internacionais**

Ao/s **vinte e dois dias no mês de março do ano de dois mil e vinte e três**, a partir da(s) **10 horas**, no(a) meet.google.com/jnr-rvuo-mrc do Google workspace, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “Complexos Agroindustriais e sua Influência na Farm Bill de 2014”. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **Laís Forti Thomaz (FCS/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **Lucas Toshiaki Archangelo Okado (UFPA)**, membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) **Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes (FCS/UFG)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho .

A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) **Laís Forti Thomaz**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) **vinte e dois dias no mês de março do ano de dois mil e vinte e três**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Lais Forti Thomaz, Professora do Magistério Superior**, em 26/07/2024, às 20:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Toshiaki Archangelo Okado, Usuário Externo**, em 27/07/2024, às 13:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes, Professor do Magistério Superior**, em 28/07/2024, às 20:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4696542** e o código CRC **FD6138B2**.

RESUMO

Este trabalho investiga o lobby do etanol sobre a lei agrícola estadunidense, a *Farm Bill* de 2014. A formação do complexo agroindustrial do etanol costuma se engajar na construção de arranjos entre atores de acordo com a melhor combinação que os ajude a atingir seus interesses sobre as leis agrícolas. O papel do Estado é fundamental nessa conformação: é de seu interesse que as *Farm Bills* se perpetuem, pois essas leis ajudam na manutenção econômica do país. Essa situação ocorre em um contexto específico que possibilita reeleição, comércio internacional e *lobby*. É nesse cenário que ocorre a influência de certos agentes nas políticas públicas. Assim, o objetivo é entender a formulação da *Farm Bill* de 2014, além dos aspectos que influenciam em suas votações e como os financiamentos contribuem para que os políticos continuem votando a favor dessas leis. Para isso, na pesquisa utilizaremos o método *process-tracing explaining outcome PT*. A hipótese é a de que o complexo agroindustrial do etanol, através do *lobby* entre os atores interessados na manutenção das *Farm Bills*, influenciou na formação da agenda da lei de 2014. Como resultados, foi possível debater as teorias utilizadas, além de coletar dados quanto à lei, e analisar a viabilidade da hipótese. Por fim, concluímos que existe interação entre diversos atores, de acordo com as hipóteses da *Advocacy Coalition Framework* e da teoria do Complexo Agroindustrial, os quais direcionaram a agenda e a aprovação da *Farm Bill* de 2014.

Palavras-chave: *Farm Bill*. Lobby. Etanol. Estados Unidos. Complexo agroindustrial.

ABSTRACT

This work investigates the ethanol lobby on the American agricultural law, the Farm Bill, of 2014. The formation of the ethanol agro-industrial complex usually engages in the construction of arrangements between actors according to the best combination that helps them achieve their interests in agricultural laws. The role of the State is fundamental in this conformation: it is in its interest that the Farm Bills are perpetuated, as these laws help in the economic maintenance of the country. This situation occurs in a specific context that allows for re-election, international trade and lobbying. It is in this scenario that the influence of certain agents on public policies occurs. Thus, the objective is to understand the formulation of the 2014 Farm Bill, in addition to the aspects that influence its votes and how financing contributes to politicians continuing to vote in favor of these laws. To achieve this, in the research we will use the process-tracing method explaining outcome PT. The hypothesis is that the ethanol agro-industrial complex, through lobbying among actors interested in maintaining Farm Bills, influenced the formation of the 2014 law's agenda. As a result, it was possible to debate the theories used, in addition to collecting data regarding the law, and analyze the viability of the hypothesis. Finally, we conclude that there is interaction between different actors, in accordance with the hypotheses of the Advocacy Coalition Framework and the Agroindustrial Complex theory, which guided the agenda and approval of the 2014 Farm Bill.

Keywords: Farm Bill. Lobby. Ethanol. U.S. Agro-industrial complex.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Sistema de Crenças da ACF	29
Ilustração 2 – Diagrama da Advocacy Coalition Framework.....	34
Ilustração 3 - Formatação da hipótese	53
Ilustração 4 - Custo de produção do milho em comparação com seu valor de mercado .	60
Ilustração 5 - Produção de etanol vs. Importação de gasolina nos Estados Unidos	61
Ilustração 6 - Representação do dólar gasto em alimentação nos Estados Unidos em 2013	63
Ilustração 7 - Votos do Congresso para a aprovação da Farm Bill de 2014.....	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Hipóteses da ACF	30
Quadro 2 - Alterações em programas na Farm Bill de 2014.....	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Composição do PIB dos Estados Unidos em 2019.....	35
Tabela 2 - Composição do legislativo e os votos das Farm Bills 1996-2014.....	40
Tabela 3 - Títulos das Farm Bills.....	57
Tabela 4 - Composição partidária do Congresso e do Senado no 113th.....	63
Tabela 5 - Instituições com investimentos na votação do Congresso de 11 de julho de 2013.....	67
Tabela 6 - Principais Trâmites da Farm Bill 2014.....	69
Tabela 7 - Votações do trâmite da Farm Bill de 2014.....	70
Tabela 9 – Todas as ações da Farm Bill 2014.....	82
Tabela 10 - Votos para a versão da lei votada em 13 de julho de 2013 e os valores recebidos de instituições.....	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
AFBF	<i>American Farm Bureau Federation</i>
CAI	Complexos Agroindustriais
CCC	<i>Commodity Credit Corporation</i>
EISA	<i>Energy Independence and Security Act</i>
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FCIP	<i>Federal Crop Insurance Program</i>
FCIC	<i>Federal Crop Insurance Corporation</i>
FSA	<i>Farm Service Agency</i>
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NFU	<i>National Farmers Union</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
REAP	<i>Renewable Energy for America Program</i>
RMA	<i>Risk Management Agency</i>
RFS	<i>Renewable Fuel Standard</i>
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USDA	Departamento de Agricultura do Estado Unidos
VEETC	Crédito Tributário De Etanol Volumétrico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	REVISÃO DA LITERATURA	13
2.1	A teoria dos Complexos Agroindustriais.....	13
2.2	Teorias para grupos de interesse.....	20
2.3	A teoria pluralista.....	23
2.4	Advocacy Coalition Framework	27
3	CONTEXTO	35
3.1	Histórico das Farm Bills	40
4	TEORIA E HIPÓTESES	44
4.1	Teorias.....	45
4.2	A hipótese	52
5	DESENHO DE PESQUISA E DADOS	54
5.1	Definições	55
5.2	O nascimento uma Farm Bill.....	56
5.3	A visão da Renewable Fuel Association.....	59
5.4	A composição do 113º Congresso	63
5.5	Despesas do Lobby relativos a Farm Bill de 2014	66
5.6	O processo legislativo	68
5.7	Título IX: Energia	71
6	CONCLUSÃO.....	74
	REFERÊNCIAS.....	77

1 INTRODUÇÃO

As *Farm Bills*, nos Estados Unidos, são leis que nasceram a partir de iniciativas do *New Deal*, a fim de resolver problemas econômicos e sociais causados pela crise de 1929 (Veiga, 1994). Os agricultores da época receberam suporte dessas leis e, assim, a agroindústria estadunidense se desenvolveu e formou um sistema de Complexos Agroindustriais (CAI) (Silva, 1994). Ademais de um sistema, o termo “complexo agroindustrial” também se refere a uma teoria que inaugura o pensamento de integração entre o meio rural e o funcionamento socioeconômico industrial e estatal dos Estados Unidos. Além disso, trouxe compreensões importantes para o entendimento do sistema. Essas leis, chamadas de *Omnibus laws*, costumam receber apoio bipartidário, e passaram a integrar diversas pautas, sendo, portanto, alvo de lobistas de diversas áreas (Browne, 1945). Por conta dessa convergência, as leis demonstram grande particularidade e se mostram como um objeto interessante ao estudo de grupos de interesse, integrada à teoria dos complexos agroindustriais.

A pergunta que essa pesquisa pretende responder é: houve influência do complexo agroindustrial do etanol na formação da agenda da *Farm Bill* de 2014? A hipótese é de que sim, o complexo agroindustrial do etanol teria tido essa influência.

Nesse trabalho, o complexo agroindustrial do etanol será identificado como o mecanismo causal que influenciou a agenda de bioenergia da *Farm Bill* de 2014. O processo pelo qual esse resultado foi atingido passa, primeiramente, pela formação de arranjos entre atores privados, mas não somente por esses atores. Isto ocorre de acordo com a melhor combinação que os ajude a atingir seus interesses e demandas específicas. Assim, pode-se perceber a ocorrência de lobby direto, em que há um engajamento desses atores na utilização de técnicas de *advocacy*: *direct lobbying*; *fly-ins events*; *grassroots efforts*; *revolving door*; *coalition Building / umbrella coalition*; estratégias eleitorais; *earned media*; *paid media*; conferências; *polling e focus groups* (Thomaz, 2016, p. 34).

Nesse processo, uma terceira parte que possui grande relevância é a cooperação estatal: o Estado possui intenção de manter a economia estável, agindo assim de forma cooperativa. Desde o nascimento das *Farm Bills*, esse fato foi uma constante e assim se mantém, principalmente, por conta de todas as diversas áreas interligadas e afetadas pelas *Farm Bills*, suas regulações e subsídios (Lima, 2018).

Apesar de grande defensor das políticas liberais, os Estados Unidos possuem diversas políticas de caráter protecionista, especialmente quando se trata de leis agrícolas. As

chamadas *Farm Bills* têm se desenvolvido desde o século anterior, e, hoje, são capazes de mobilizar atores diversos que lutam por sua manutenção (Veiga, 1994). A primeira lei foi o *Agricultural Adjustment Act*, que data de 1933. As *Farm Bills* têm um período de duração de alguns anos e são constantemente renovadas. Ao longo do tempo, passaram a incorporar uma gama de diversos subitens da cadeia produtiva agrícola. As leis agrícolas mais recentes apresentam, assim, uma maior complexidade e aportes do que as anteriores.

Uma dessas áreas contempladas com os subsídios agrícolas dentro das *Farm Bills* analisadas é a dos biocombustíveis. Neste trabalho, o foco é o etanol. Sua cadeia produtiva possui diversos elos e atores com histórico de defesa às *Farm Bills*. Pode-se citar a terra, a qual, costumeiramente, é arrendada, e, dessa forma, necessita de empréstimos bancários, assim como a tecnológica, em constante avanço para aumento e melhora de produção. Além disso, os fornecedores de milho, o centro do elo entre os atores, também fica refém dos produtores de alimentos que utilizam o grão como base, bem como de outros subprodutos do milho. Os investimentos na área acabam significando grandes quantias em *Wall Street*, de tal modo, mobilizando uma imensa cadeia interessada nas *Farm Bills* (Thomaz, 2012).

Outro ponto importante para a renovação das *Farm Bills* ao longo dos anos é que, se não forem aprovadas, as leis que voltam a vigorar são as de 1938 (*Agricultural Adjustment Act*) e de 1949 (*Agricultural Act*). Isso extingiria diversas questões que foram adicionadas às *Farm bills* ao longo dos anos. Além disso, levantaria a paridade de preço e restrição de oferta, o que tornaria os programas agrícolas extremamente dispendiosos (Lima, 2018).

Vale ressaltar que, no caso das *Farm Bills* e do apoio que o Estado concede frequentemente a seus produtores agrícolas, pode-se perceber uma grande quantidade de críticas vindas de outros países, e com razão. Cita-se o caso do contencioso do algodão, que envolveu questionamento por parte do Brasil com relação a legalidade dos incentivos concedidos pelo governo estadunidense ao produto. Em 2002, os Estados Unidos subsidiaram o algodão em mais de US\$ 4 bilhões, valor que superou o valor total da produção algodoeira do país e violou artigos do *Subsidies and Countervailing Measures Agreement*, da Organização Mundial do Comércio (OMC) (Lima, 2018).

Para que se entenda melhor a importância do objeto de estudo, será explicado seu conteúdo e funcionamento a seguir. As *Farm Bills* são pacotes de legislação que são votadas e atualizadas em, aproximadamente, cinco anos, com grande impacto sobre a agricultura, cultivo de alimentos e escolhas com relação a qual tipo de investimento será feito no plantio daquele período. A primeira *Farm Bill* nasceu nos anos 1930, como parte das políticas do

New Deal, do presidente Franklin Delano Roosevelt, e se perpetuam até hoje, com sua última atualização chamada de “*Agriculture Improvement Act*”, que foi aprovada em dezembro de 2018, com previsão de duração até 2023 (Veiga, 1994, Browne, 1995).

Essas leis cobrem diversas questões que se relacionam com a agricultura, e vêm se tornando cada vez mais complexas e robustas ao longo dos anos. São títulos dessas leis: (1) *Commodities*; (2) *Conservation*; (3) *Trade*; (4) *Nutrition*; (5) *Credit*; (6) *Rural Development*; (7) *Research, Extensions and Related Matters*; (8) *Forestry*; (9) *Energy*; (10) *Horticulture*; (11) *Crop Insurance*; e (12) *Miscellaneous* (NSAC, 2021).

O foco deste estudo será no título 9 da *Farm Bill* de 2014, o qual cobre as legislações sobre Energia. Contudo, não recairá somente sobre ele. Isso, porque o complexo agroindustrial do etanol está interligado com diversas indústrias, que também são afetadas pelas decisões da agenda das *Farm Bills*.

Para esta análise, será utilizada a literatura de teorias sobre grupos de interesse, a fim de compreender como se deu o processo de influências nessas leis de 2014 e 2018. Sua difusa relação com os diversos setores da atual cadeia produtiva e de valor do agronegócio e como esta é impactada pelas regulações das *Farm Bills* podem fornecer informações relevantes sobre essa questão. O poder de cada ator varia ao longo dos processos de tomada de decisão, como será demonstrado pela teoria dos Complexos Agroindustriais. Complementando essa teoria, também será observado o desenvolvimento de políticas públicas com a teoria pluralista, porém, utilizando-se, principalmente, a *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Esse é um modelo teórico que pretende explicar mudanças e estabilidades em políticas públicas, bem como entender o comportamento de atores envolvidos.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, busca-se compreender as teorias que serão a base analítica desta pesquisa. Será apresentada a teoria dos complexos agroindustriais, bem como as principais definições de grupo de interesse e como elas interagem com a *advocacy coalition framework*. Com isso, espera-se que haja um maior entendimento sobre as origens dos conceitos e elementos necessários da teoria dos complexos agroindustriais. A CAI se desenvolveu a partir de manifestações sociais, políticas e econômicas, com capacidade de se atualizar até conseguir explicar a complexidade do sistema atual.

Além disso, será possível formular o marco teórico sobre os grupos de interesse, ressaltando o que a literatura mais atual entende sobre sua composição, organização e atuação para atingir seus objetivos. Para isso, busca-se apoio em definições da teoria pluralista, que também considera o poder como maleável, de acordo com o agente e a situação. Além disso, será incorporado a *advocacy coalition framework* e sua relação com o nosso objeto (leis agrícolas).

2.1 A teoria dos Complexos Agroindustriais

Os estudos iniciais sobre os Complexos agroindustriais (CAI) datam de 1952, nos Estados Unidos, na Universidade de Harvard, com o estabelecimento do programa de pesquisa “*Food Foundation*”. À época, nascia a necessidade de um melhor entendimento da relação entre agricultura e negócios. O programa propunha uma pesquisa sobre a produção, distribuição e desenvolvimento econômico fundamental apoiado em políticas governamentais, em vista de uma melhora na economia alimentícia para os americanos (Davis; Goldberg, 1957).

Nos Estados Unidos, é muito comum que estudos nas universidades respondam aos desejos econômicos governamentais. A criação do programa de pesquisa em alimentação voltada ao desenvolvimento na Universidade de Harvard, em 1944, não foi diferente. Data dessa mesma época o governo de Franklin Delano Roosevelt (1939-1945) que, em seus discursos, sempre defendeu que “o sucesso da indústria depende essencialmente da comida barata” (Veiga, 1994, p. 29). Além disso, o presidente foi o formulador e implementador do *New Deal*, política importante quando se trata de subsídio governamental à agricultura e impacto em áreas afins.

Como já citado, o *New Deal* nasceu em reação a Grande Depressão de 1929, no pós-Primeira Guerra Mundial, e traçava como solução contra a diminuição de renda de agricultores - que representavam aproximadamente um quarto da população economicamente empregada - a defesa dos preços agrícolas para diminuir os efeitos devastadores da crise (Mazzucchelli, 2008). Assumia-se, assim, uma política keynesiana de proteção a agricultura, criando raízes no governo americano que perduraram no tempo, e, hoje, são alvo de atores que representam maioria na câmara e no senado e trabalham para a manutenção desses subsídios (Lima, 2018).

Para que se compreenda essa relação entre agricultura, política e economia, a teoria dos complexos agroindustriais é fundamental. A compreensão dessa estrutura leva a um melhor entendimento quanto à formulação de políticas protecionistas americanas. Estas políticas impactam no comércio internacional e são capazes de influenciar regras na Organização Mundial do Comércio, fazendo com que os Estados Unidos representem um grande obstáculo para o avanço da projeção econômica internacional da agroindústria brasileira (Lima, 2018).

A primeira noção criada que interligava a agricultura e a indústria foi a definida por Davis e Goldberg, em 1957, chamando-a de *agribusiness* com a seguinte definição:

A soma de todas as operações envolvidas na manufatura e distribuição de suprimentos agrícolas; operação de produções na fazenda; armazenamento, processamento e distribuição de *commodities* agrícolas e itens derivados (Davis; Goldberg, 1957, p. 2. tradução nossa¹).

Essa definição é traçada pois os autores entendem que a agricultura não pode ser analisada sozinha, já que os processos que as sustentam são fundamentais para sua existência. Desde que deixou de servir somente a subsistência, as atividades que envolvem a produção de

¹ Texto original: the sum total of all operations involved in the manufacture and distribution of farm supplies; production operations on the farm; and the storage, processing, and distribution of farm commodities and items made from them.

alimento criaram grande especificidade e tecnologia própria, fazendo com que a agricultura se tornasse dependente desse sistema (Davis; Goldberg, 1957).

O desenvolvimento do termo veio para preencher uma lacuna que existia nos estudos relativos à agricultura (Davis; Goldberg, 1957). Mas, logo evoluiu para a ideia de complexo (Silva, 1994), primeiramente utilizada por François Perroux (1960), que se dedicou a analisar a indústria de países subdesenvolvidos. A tese de Perroux (1960) sustenta que o desenvolvimento desses Estados dependia de áreas até então vazias, fundamentais para o crescimento econômico. Seus argumentos mesclaram a existência de uma indústria chave coordenada por forças oligopolistas, impactadas pela concentração de terras, influenciando, assim, o regime concorrencial desse complexo de indústrias.

A importância da investigação da origem do termo complexo industrial se demonstra ao passo que é preciso analisá-lo além da teoria, sem reduzi-lo a uma simples ideia de agregação. Essa definição necessita sim de uma análise teórica, mas, também, histórica do desenvolvimento da agroindústria, principalmente estadunidense, que foi pioneira na elaboração e estudo desse sistema (Veiga, 1994). Sendo aplicada na Europa e América Latina, o CAI mesclou o setor industrial, da agricultura e ações governamentais, que, até hoje, mantêm influência entre si (Lima, 2018).

A noção inicial de *agribusiness* é criticada por Silva (1994), pois, ao manter uma tradição de enfoque sistêmico, a teoria pouco contribui para a compreensão das forças sociais. Estas influenciam na direção que irá guiar este processo, e, muitas vezes, são capazes de alterar significativamente as estruturas de interdependência dos complexos, não podendo, assim, serem ignoradas.

Conceitos importantes que contribuem para o entendimento do CAI foram criados por Louis Malassis (1968 *apud* Silva, 1994), do Instituto Agrônomo Mediterrâneo de Montpellier, que sugeriu a existência de uma divisão na indústria de economias capitalistas desenvolvidas em quatro subsetores: 1) setor das empresas que abastecem a agricultura de serviços e meios de produção; 2) setor agropecuário; 3) setor das indústrias agrícolas de transformação; e 4) setor de distribuição de alimentos, formando o sistema agroalimentar. Montpellier considerou importante a separação dos complexos de cada produto, e, para tal, desenvolveu uma noção de cadeia, o que foi chamado de “*filière*”. Ou seja, uma fileira que cada produto seguiria desde a sua produção, transformação, distribuição e fluxos relacionados, considerando, também, as atividades de comercialização (Silva, 1994).

A teoria de Montpellier foi sendo desenvolvida, ao ponto de acabar incorporando o setor dos consumidores e da internacionalização do processo industrial da agricultura, além de considerar o fenômeno de ‘competência heterogênea’, em que existem atores de graus variados de poder dentro de um mercado de produto específico (Silva, 1994). Mas, de acordo com Silva (1994), a teoria da *filière* é falha em imaginar que o caminho dessa fileira produtiva seja linear, ao considerar as matérias primas agrícolas mais relevantes que o produto final, pois existe um *feedback* permanente nas etapas de produção desse sistema.

Ambas as teorias de *agribusiness* e do sistema agroalimentar tentam definir um novo agregado macroeconômico que não separa a agricultura da indústria. No caso da teoria da escola de Montpellier, foi considerado também o consumidor, trazendo, assim, uma visão de completude entre aqueles que antes eram tidos como antagônicos, traçando uma dependência entre as empresas capitalistas e o produtor. O foco, então, concentrou-se nas relações sistêmicas de interdependência, afastando-se da teoria de Perroux, que focava na identificação de um elemento capaz de induzir ou atrasar o desenvolvimento econômico e o papel das políticas públicas no crescimento de um Estado (Silva, 1994).

Quanto à projeção internacional desse sistema, pode-se destacar a contribuição de Harriet Friedmann (1995), que iniciou seus argumentos relativos à economia alimentícia demonstrando as estruturas de sistemas agroalimentares a nível mundial. A autora discorreu sobre os impactos das políticas do sistema agroalimentar no pós-Segunda Guerra Mundial, citando o estabelecimento e descumprimento do GATT na Rodada Uruguai. Esse sistema foi capaz de estender para a América Latina o poder de corporações e uma exportação do modelo estadunidense, acusando a Europa e os Estados Unidos de escolherem não entre ‘regulação’ ou ‘livre mercado’, mas entre novas formas de regulação implícitas ou explícitas (Friedmann, 1995).

O primeiro autor a descrever o complexo agroindustrial no Brasil foi Alberto Passos Guimarães (1976), que prosseguiu com a crítica do impacto do modelo estadunidense em outros países. A ideia de entrelaçamento entre indústria e agronegócio exige uma maior mecanização do campo. Ao passo que, nos Estados Unidos, houve resistência na realização dessa mudança de métodos e técnicas (Veiga, 1994), no Brasil, essa implementação também veio por conta de uma pressão exterior (Guimarães, 1976).

Guimarães (1976, p. 3) aponta que a proposta da “Comissão Brasil – Estados Unidos teria de resultar no fortalecimento das grandes fazendas, na criação de novas e na ampliação das já existentes, à custa do desaparecimento de pequenas propriedades”, causando o que o

autor chama de reforma agrária às avessas. Isso significou uma acentuação da concentração de terra no Brasil nos anos 1960/1970, criando um modelo onde somente essas grandes propriedades eram capazes de sobreviver. Isso ocorria pois o uso de tratores, fertilizantes químicos e sementes selecionadas só seria possível através de importação, e isso também demandaria financiamento estrangeiro (Guimarães, 1976).

A abertura de mercado da época, somada à concentração de terra e exclusão do pequeno produtor, gerou uma elitização que financiou a vinda de grandes corporações internacionais para o Brasil, donas da tecnologia necessária para a industrialização. Muitas empresas estadunidenses puderam expandir seus negócios para o Brasil. Essas multinacionais atuavam como monopólios ou oligopólios, enraizando seu domínio sobre o complexo agroindustrial. Então, um agricultor que dependesse das compras dessa empresa não teria poder de decisão (Guimarães, 1976).

Porém, essa abordagem de um macrocomplexo agroindustrial pressupõe a existência de capitais homogêneos e não contraditórios, e acaba por generalizar um determinado modelo. Outra crítica é a de que “existe um processo unificado de produção, que traz implícita a ideia de uma divisão estática entre agricultura e indústria” (Silva, 1994, p. 213). Assim, só seria possível enxergar os grandes grupos econômicos nas raízes do macro CAI, inviabilizando a percepção de todos os setores e atores envolvidos em sua integração. Por conta disso, nasce uma dificuldade na delimitação do CAI, no qual se torna possível associar somente a produção que compartilhasse dos mesmos insumos e produtos finais, criando um fracionamento de subsistemas que não interagem entre si.

Para além das críticas com relação à maneira de se enxergar um CAI, existem ainda hipóteses que já consideram o seu fim. Em 1985, Kostas Vergopoulos publicou um artigo para o *International Social Science Journal*, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), adiantando os questionamentos quanto à emergência da biotecnologia como substituta da agricultura e os obstáculos trazidos pelo *agribusiness*.

O autor destaca a introdução da economia na agricultura causada pelo modelo capitalista e critica a sustentação desta por incentivos governamentais. Vergopoulos (1985) cita o problema da fome e da segurança alimentar, sendo esta dependente da manutenção dos investimentos de fazendeiros, que devem ser capazes de vender o alimento a baixo preço e assegurarem seu retorno. Porém, nasce aqui um conflito com o modelo de *agribusiness*, que muitas vezes se baseia em grandes corporações estrangeiras expandindo seus negócios para

outros Estados, não permitindo que países possam assegurar sua independência e atender bem ao próprio mercado.

Outros pesquisadores brasileiros como, David Goodman, Bernardo Sorj e John Wilkinson (1990), baseiam-se no apropriação² e no substitucionismo³ para descrever esse avanço tecnológico dos meios de produção dos CAI. O processo foi gradual, incentivado, principalmente, pelo Estado, como no caso dos Estados Unidos, onde existe um modelo cooperativo de extensão que consiste em esforços do Departamento de Agricultura do governo em financiar pesquisas em universidades que trariam avanço tecnológico a agricultura, como o *Smith-Lever Act*, de 1914 (Veiga, 1994).

Esse avanço tecnológico sem previsão de estancamento torna possível os questionamentos sobre se o *agribusiness* será incorporado ao campo da indústria biotecnológica, desaparecendo gradativamente, ou se a biotecnologia está possibilitando uma nova maneira de se explorar o *agribusiness* (Goodman; Sorj; Wilkinson, 1990). Como direção para a resolução dessa questão, Silva (1991) aponta um caminho no sentido de uma automatização flexível, que já ocorre em diversos setores industriais.

Porém, não se pode ignorar a emergência de movimentos que clamam pela volta de maneiras mais naturais de alimentação. No Brasil, destaca-se o trabalho do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), os maiores produtores de arroz orgânico da América Latina em 2017 (Sperb, 2017). As críticas ao modelo biotecnológico do CAI, que incentiva uma grande produção de alimentos industrializados, associam o consumo desses produtos ao aumento de doenças (Zorzetto, 2018).

Pode-se traçar a origem do complexo agroindustrial a partir do complexo rural, um sistema que consistia em um “conjunto de atividades desenvolvidas no interior das explorações agrárias baseadas em uma economia natural com incipiente divisão do trabalho” (Silva, 1994, p. 225), no qual eram os produtores os responsáveis por todos os meios necessários da agricultura, usando de sua própria força de trabalho. Havia o uso de máquinas e equipamentos, porém, de origem artesanal (Silva, 1994).

As atividades do complexo rural seguiram o avanço urbano e industrial, e suas etapas de produção se separaram cada vez mais, criando especialização ao longo do processo de

² O apropriação se trata de “um processo descontínuo, porém persistente de eliminação de elementos discretos da produção agrícola, sua transformação em atividades industriais e sua reincorporação na agricultura sob a forma de insumos” (Goodman; Sorj; Wilkinson, 1990, p.1-2)

³ O substitucionismo é “um processo igualmente descontínuo, mas permanente, de alcançar a produção industrial de alimentos” Goodman; (Sorj; Wilkinson, 1990, p.2)

produção, avançando para o que se entende como complexo agroindustrial. Essa ideia só é completa ao se considerar a interdependência entre agricultura e indústria, onde a primeira perde sua capacidade de regulação (Silva, 1994).

Após se ter discutido o desenvolvimento da ideia, é necessário esclarecer a definição de CAI que será utilizada neste trabalho. A teoria se explica por elementos fundamentais:

primeiro, a necessidade de não somente incluir, mas também destacar as atividades de serviços no interior dos distintos CAI; e segundo, a necessidade de tratar endogenamente os atores sociais que aqui operam, considerando entre eles, e em um lugar destaque, o Estado com suas políticas públicas (Silva, 1994, p. 228, tradução nossa⁴).

Considerando-se, principalmente, essas forças de ações sociais resultantes da economia e da política dos atores que integram o CAI, é necessário entender a contribuição do enfoque neocorporativista para que se possa traçar esse elemento que influencia nas direções que o complexo toma. Essa teoria trata de analisar as formas de intermediação de interesses e a elaboração de políticas públicas das sociedades contemporâneas. Dessa forma, pode-se compreender como “os interesses das organizações são conformados por interesses individuais, mas ao mesmo tempo modelam e controlam os interesses de seus membros” (Silva, 1994, p. 233).

Essas organizações acabam formando uma teia de relações capaz de limitar seus membros, condicionando suas ações e fazendo com que não seja possível escapar dessa conformação, exercendo, assim, um controle social sobre os atores participantes do determinado CAI. O Estado, por sua vez, é capaz de usar essas organizações para implementar suas políticas públicas (Lima, 2018). Para melhor se compreender a ideia do neocorporativismo e como ela se aplica ao CAI, pode-se recorrer a definição de Schmitter (1974):

Corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em número limitado dentro de uma hierarquia singular, compulsória, não competitiva, ordenada e funcionalmente diferenciada por categorias, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado, que concede um deliberado monopólio representacional com suas respectivas categorias em troca de um

⁴ Texto original: primero, la necesidad no sólo de incluir, sino también de resaltar las actividades de servicios dentro de los diferentes CAI; y segundo, la necesidad de tratar endógenamente a los actores sociales que aquí operan, considerando entre ellos, y en un lugar destacado, al Estado con sus políticas públicas.

controle observável na seleção de líderes e articulação de demandas e suportes (SCHMITTER, 1974, p. 93-94, tradução nossa⁵).

A junção da ideia de corporativismo e da teoria do CAI permite que se enxergue o funcionamento desse segundo como um local para articulação de interesses privados e estatais, incluindo ou excluindo determinados atores de acordo com fatores econômicos. Pode-se, assim, entender melhor o processo de aplicação e elaboração de políticas públicas - um dos aspectos mais importantes na análise dos complexos agroindustriais. Dessa estrutura, nasce um jogo de busca de interesses não necessariamente convergentes, e requer, então, “um consenso entre os participantes, onde esse jogo pode desaparecer ou se expandir, se as condições mudarem ou não forem satisfeitas” (Silva, 1994, p. 236).

Nesse sentido, o Estado não é nem um ator totalmente passivo ou um total detentor de poder, mas sim um dos que cooperam, tendo maior ou menor força de acordo com a situação. O CAI é formado, então, por um duplo movimento de seus atores, um de baixo para cima, vindo dos membros que compõem o complexo, e outro de cima para baixo, sendo esta, a força estatal. Na dinamização desse processo, é importante lembrar da participação de lobistas, profissionais de relações governamentais, imprensa, fornecedores de crédito e de inovações técnicas (Silva, 1994).

A lição tirada da análise dos CAI é a de que nenhum entendimento quanto ao funcionamento de estruturas no mundo contemporâneo é simples, segue somente um sentido ou beneficia somente um lado todo o tempo. Existem dinâmicas que não permitem uma interpretação que considere poucos fatores e enxergue somente um lado. É preciso analisar as esferas de funcionamento de maneira geral e mais detalhada possível, apoiando-se, sim, em teorias, mas evitando aquelas que se propõe gerais, finais e totalmente explicativas, que são capazes de ver uma situação somente por um único ângulo.

2.2 Teorias para grupos de interesse

Neste trabalho, serão utilizadas algumas perspectivas teóricas que se propuseram a investigar definições e o funcionamento de políticas públicas. Uma dessas teorias que chama

⁵ Texto original: Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized in limited numbers within a singular, compulsory, non-competitive hierarchy, ordered and functionally differentiated by categories, recognized or licensed (if not created) by the State, which grants a deliberate representational monopoly with their respective categories in exchange for observable control in the selection of leaders and articulation of demands and supports.

a atenção para o estudo desenvolvido aqui é a teoria pluralista, por sua consideração ao funcionamento de forças de poder variável. Estas forças agem dentro do sistema democrático-capitalista, ajudando a estender a lógica de funcionamento da teoria dos complexos agroindustriais para os arranjos de grupos de interesse sobre o legislativo. Um dos principais objetos de análise neste trabalho é o comportamento e *lobby* de grupos de interesse.

Por isso, é importante iniciar essa discussão admitindo que não existe um consenso entre pesquisadores e teóricos com relação à definição de grupos de interesse ou de *lobby*. Como será analisada a atuação dos grupos nos Estados Unidos, optou-se, também, por incluir uma definição mais ampla, para que não seja ignorada parte significativa das ações não registradas de grupos de interesse, que, mesmo não sendo oficiais, podem influenciar na formação da agenda da *Farm Bill* analisada. Ressalta-se, inclusive, que esses grupos não-oficiais, às vezes, são parte do próprio governo (Thomas, 2004).

Apesar dos autores Schlozman, Lehman e Tierney (1986) sugerirem o uso de “*organized interest*” em vez de “*interest group*”, o segundo é mais utilizado e mais aceito, por isso, será utilizado neste trabalho. Essa pesquisa pretende se aprofundar em outros aspectos que não a discussão da conceituação do termo. Sendo assim, a definição que abarca o processo aqui analisado é a seguinte:

Um grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupações comuns, tenta influenciar a política pública a seu favor (Thomas, 2004, p. 4, tradução nossa⁶).

É importante ressaltar que essa definição inclui três categorias de grupos de interesse que operam em sistemas políticos no mundo todo. O primeiro grupo será chamado de associação tradicional, que é composta por indivíduos, que, às vezes, podem não ter uma organização formal. Alguns exemplos desses grupos podem ser separados por questões profissionais, como médicos, fazendeiros ou estudantes. Também podem ser incluídos aqui pessoas unidas por serem adeptas de certas práticas, como proprietários de armas. Esses grupos também podem se formar ocasionalmente, quando surge uma demanda específica, agindo sem registro legal (Thomas, 2004).

A segunda categoria pode ser chamada de interesses organizacionais, que é composta por organizações e não indivíduos. Ou seja, são organizações de organizações, que podem ser

⁶ Texto original: An interest group is an association of individuals or organizations or a public or private institution that, based on one or more common concerns, attempts to influence public policy in its favor

públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos. Esses grupos podem ser mais amplos ou restritos, como organizações próprias para fabricantes de carros ou grupos de indústrias no geral. Já alguns exemplos de entidades não-comerciais são organizações de sindicatos individuais ou associações de universidades. Em resumo, nesse grupo se encaixam os interesses organizacionais que representam um número de grupos em áreas econômicas ou sociais (Thomas, 2004).

Na terceira categoria, incluem-se os interesses institucionais, que não se tratam de grupos. Esses interesses seriam advindos, na verdade, de instituições públicas ou privadas. Alguns exemplos são empresas, agências governamentais, departamentos e governos nacionais, universidades e, em muitos países, as próprias forças armadas. Em diversas sociedades, esses elementos do governo são uma das forças de *lobby* mais atuantes. Como se sabe pela própria teoria dos complexos agroindustriais, o papel do Estado é significativo para o funcionamento e manutenção do complexo agroindustrial do etanol e seus benefícios adquiridos através das *Farm Bills* (Thomas, 2004).

Agora que se definiu o ‘ator’, parte-se para a sua ação: o *lobby*. O *lobby* é a maneira pela qual os grupos de interesse trabalham para atingir seus objetivos de influenciar políticas públicas. Porém, torna-se necessário ressaltar que nem todas as atividades de *lobby* servem para influenciar diretamente decisões políticas (Thomas, 2004). Pode-se perceber isso ao notar que existem três estágios do *lobby* que podem se sobrepor à ação. São eles: “primeiro, obter acesso aos formuladores de políticas; segundo, criar uma atitude entre os formuladores de políticas conducentes aos objetivos do grupo; e, terceiro, influenciar os formuladores de políticas a favor do grupo” (Thomas, 2004, p. 6, tradução nossa⁷). Além desses estágios, também existem diversas formas de praticá-lo, como, por exemplo, o contato direto com formuladores de políticas ou dirigentes de partidos ou manifestações.

A definição de *lobby* que será utilizada aqui descreve somente qual a atividade fundamental necessária para que se possa chamar tal ação de *lobby*, não dizendo respeito quanto a sua efetividade. Assim, considera-se que *lobby* é:

A interação de um grupo ou interesse com os formuladores de políticas, direta ou indiretamente, que visa influenciar a política atual ou criar um relacionamento que

⁷ Texto original: first, gain access to policymakers; second, create an attitude among policymakers conducive to the group's objectives; and third, influence policymakers in favor of the group.

conduza a moldar a política futura para o benefício desse grupo ou interesse (Thomas, 2004, p. 6, tradução nossa⁸).

Quanto à conceituação de lobista, diz-se que é aquele que “representa um grupo de interesse para influenciar as decisões do governo a favor desse grupo” (Thomas, 2004, p. 6, tradução nossa⁹). Ou seja, novamente, aqui se pode notar que não é necessário um registro legal para exercer essas ações, apesar de existir aqueles que são registrados como tal.

2.3 A teoria pluralista

Uma das teorias mais utilizadas para a análise de grupos de interesse e suas interações com as democracias, especialmente a estadunidense, é a teoria pluralista. O teórico responsável por sua criação é Robert Dahl, que iniciou seus estudos em seu livro “Um prefácio para a Teoria democrática: Quem governa?”, lançado em 1956, que trata especificamente da democracia pluralista americana. Ao longo do tempo, o autor foi atualizando sua pesquisa, com contribuições teóricas consideráveis em seu livro de 1982, o “Dilemas da democracia pluralista: autonomia vs. Controle”. O problema central da democracia pluralista apresentado diz que, dentro de organizações dependentes ou autônomas, a democracia é altamente desejável, e estas devem possuir alguma autonomia, mas também precisam de certo nível de controle. Da mesma forma, dentro da própria democracia também são desejáveis organizações autônomas, pois, assim, se formam “controles mútuos” sobre a tendência para a hierarquia e dominação na vida social (Krouse, 1983).

Dahl (1956) também informa que nem todas as democracias são pluralistas, pois seu argumento se refere a democracias de “larga escala”. Podem existir democracias menores que não contêm o pluralismo organizacional. O autor considera, ainda, que existam quatro defeitos que são consequência do pluralismo em uma democracia:

- 1) Desigualdade política estabilizadora: Pluralismo, ao verificar a dominação por meio de controles mútuos, pode manter a desigualdade ao congelar interesses desorganizados
- 2) Consciência cívica deformada: O pluralismo pode distorcer a consciência cívica promovendo uma ênfase no particularismo e nos interesses de curto prazo de grupos organizados, em oposição a melhores interesses de longo prazo da sociedade como um todo.

⁸ Texto original: The interaction of a group or interest with policymakers, directly or indirectly, that aims to influence current policy or create a relationship that is conducive to shaping future policy for the benefit of that group or interest

⁹ Texto original: represents an interest group to influence government decisions in favor of that group

- 3) Distorcer a agenda pública. O pluralismo pode levar à exclusão da agenda pública de alternativas que, se tivessem sido colocadas nela, teriam prevalecido (ou pelo menos influenciado resultados políticos).
- 4) Alienação do controle final. O pluralismo pode, ao dar interesses organizados à palavra final em uma série importante de questões, conduzir à alienação do controle final sobre a agenda pelo *demos* (o povo) (Krouse, 1983, p. 168-169)¹⁰.

O autor considera também que muitos desses defeitos atribuídos ao pluralismo são, na verdade, relacionados às variações de regimes nacionais. Um exemplo é a desigualdade política norte-americana, que não ocorre em países escandinavos, os quais também são democracias pluralistas. Ainda assim, o autor admite que as variações regionais não são suficientes para explicar os defeitos causados pelo pluralismo, como a poliarquia não sendo totalmente democrática, ou por culpa de uma consciência cívica que precisa de alterações para que se torne menos egoísta. Dahl também ressalta a importância da redistribuição de riqueza e renda, ou seja, uma alteração econômica para suprimir tais defeitos apresentados (Krouse, 1983).

Pode-se perceber alguns desses defeitos apontados pelo autor no caso aqui estudado. Os interesses que mais aparecem na análise desenvolvida nesta dissertação se tratam de interesses de grupos organizados. Esses interesses são capazes de moldar a agenda (como se buscou argumentar através da hipótese de trabalho apresentada), além de sofrer influência da opinião pública. Porém, esta não se mostra de grande poder.

Agora, partindo para a definição geral mais atualizada da teoria que será utilizada neste trabalho, tem-se em consideração as palavras de Thomas Dye e Harmon Zeigler:

O pluralismo retrata o processo político norte americano como competição, barganha e compromisso entre uma infinidade de grupos de interesse... O pluralista moderno aceita que concentrações gigantes de poder são inevitáveis... O pluralista percebe que o indivíduo desorganizado não é páreo para gigantes corporações burocráticas, mas ele espera que compensações de centros de poder irão balancear uns aos outros e assim, proteger o indivíduo de abusos. A associação em grupos torna-se o meio pelo qual os indivíduos obtêm acesso ao sistema político. O governo se responsabiliza não por indivíduos, mas por grupos organizados e coalizões de

¹⁰ Texto original: 1) Stabilizing political inequality: Pluralism, by checking domination through mutual controls, can maintain inequality by freezing disorganized interests

2) Distorted civic consciousness: Pluralism can distort civic consciousness by promoting an emphasis on particularism and the short-term interests of organized groups, as opposed to the best long-term interests of society as a whole.

3) Distort the public agenda. Pluralism can lead to the exclusion from the public agenda of alternatives that, if they had been placed on it, would have prevailed (or at least influenced political outcomes).

4) Alienation of final control. Pluralism can, by giving organized interests the final say on a number of important issues, lead to the alienation of ultimate control over the agenda by the *demos* (the people)

grupos (partidos). O valor essencial se torna a participação e competição entre grupos organizados (Dye; Zeigler, 1970, p. v)¹¹.

Essa definição pode ser trazida para o que se identificou como condições contextuais do estudo aqui desenvolvido. A teoria já foi construída baseada no processo político estadunidense, com um cenário que possibilita competição, ou seja, a democracia contemporânea daquele país e a possibilidade da reeleição de membros do legislativo. A regulamentação do *lobby* aponta o interesse dos Estados Unidos em regular uma prática já bastante utilizada, indicando que, realmente, é mais vantajoso que exista a associação em grupos para que enfrentem as grandes corporações, ou, até mesmo, que se formem novas. Além disso, pode-se perceber que, no complexo agroindustrial do etanol, a grande maioria dos acessos realizados ao sistema político ocorreram por meio de grupos organizados.

Apesar da grande compatibilidade com a análise realizada nesta dissertação, é preciso reconhecer que a teoria pluralista costuma ser alvo de grande debate. Algumas questões que se precisa trazer aqui são com relação à sua descrição ser realista quanto ao processo político e a função dos grupos de interesse nas democracias. Além disso, a disputa com relação à precisão de sua definição também levou a teoria a sofrer diversas modificações ao longo do tempo. As interpretações de acadêmicos, inclusive, trouxeram diversas visões sobre o pluralismo, ainda mais quando foi tratado em diferentes momentos e épocas (Jordan, 2004).

Existem várias discussões com relação à falta de acordo entre teóricos e a crítica de que não exista um corpo central para a teoria, sendo ela um conjunto de ideias conectadas que foram rotuladas de pluralismo (Jordan, 2004). Desde James Madison (1787), a proposição central da teoria é a de que a competição entre interesses deveria ser encorajada para prevenir governos excessivamente poderosos.

A teoria também foi criticada durante o pós-Segunda Guerra Mundial, sendo taxa como acrítica, excessivamente descritiva e otimista, ao assumir que existia uma competição entre os atores protagonistas. Porém, vários teóricos pluralistas, como Lindblom (1979), admitiam essas deficiências, argumentando que era óbvio que nem todos os interesses fossem igualmente representados no processo. Dahl também sofreu acusações ao dizer que, nos

¹¹ Texto original: Pluralism portrays the North American political process as competition, bargaining, and compromise among a multitude of interest groups... The modern pluralist accepts that giant concentrations of power are inevitable... The pluralist realizes that the disorganized individual is no match for giants bureaucratic corporations, but he hopes that compensations of centers of power will balance each other and thus protect the individual from abuse. Membership in groups becomes the means by which individuals gain access to the political system. The government is responsible not for individuals, but for organized groups and coalitions of groups (parties). The essential value becomes participation and competition between organized groups

Estados Unidos, todos os interesses podem ser ouvidos. Mas sua afirmação nunca foi de que todos esses interesses eram iguais. O que Dahl (1956) dizia era que a dispersão de poder entre as instituições do governo facilitava o acesso dos grupos:

Ser “ouvido” abrange uma ampla gama de atividades... Claramente, isso não significa que cada grupo tem controle igual sobre o resultado. Na política norte americana... o controle sobre as decisões é distribuído de maneira desigual; nem indivíduos nem os grupos são politicamente iguais. (Dahl, 1956, p.145, tradução nossa¹²).

Tendo isso esclarecido, passa-se à discussão das diversas ‘variedades’ de pluralismo. Tem-se o neo-pluralismo, o pluralismo reformado, o pluralismo crítico e, mesmo, o antipluralismo. O termo de “elitismo” é muito utilizado para abarcar todas essas formas modificadas de pluralismo. Contudo, não existe consenso quanto ao tratamento que deve ser dado a essas variações (Jordan, 2004).

Ainda falando de divisões dentro da teoria, existem também as três gerações mais amplas do pluralismo. São elas, o pluralismo anglo-americano de orientação principalmente filosófica; o pluralismo empírico americano; e a identidade múltipla ou pluralismo pós-moderno (Jordan, 2004).

O pluralismo anglo-americano de orientação, principalmente, filosófica tem como sua principal tese a não-centralidade de poder do Estado. Essa teoria argumenta contra a legitimidade exclusiva da soberania do Estado, afirmando-se que igrejas, organizações de comerciantes e outros grupos não teriam poder inferior ao do governo. Assim, essa corrente teórica esclarece que o *policy making* não estaria confinado somente às instituições oficiais (Jordan, 2004).

No caso do pluralismo empírico estadunidense, menos filosófico que a teoria anterior, foi adotado por autores como o já citado Dahl (1961), que notaram que o pluralismo era utilizado como uma desculpa pelo capitalismo corporativista. A crítica dessa teoria seria de que o pluralismo estava sendo visto de uma forma caricaturada e simplificada (Jordan, 2004).

Já o pluralismo pós-moderno aceita a complexidade da sociedade e a multiplicidade de diferenças válidas, compreendendo a política como um processo que envolve a construção de identidade por e nas organizações. Essa teoria é vista como uma “ressurreição do pluralismo”. Tal geração tenta definir grandes divisões no que outros teóricos veem como um Estado

¹² Texto original: Being “heard” encompasses a wide range of activities... Clearly, this does not mean that each group has equal control over the outcome. In North American politics... control over decisions is distributed unequally; neither individuals nor groups are politically equal

unificado. Em seus argumentos, admite-se que existe atrito entre departamentos governamentais e as divisões entre as representações capitalistas (Jordan, 2004).

Em conclusão, o pluralismo não é capaz de oferecer uma definição para absolutamente todos os grupos de interesse. Por suas distintas vertentes, a teoria é capaz de reconhecer que os grupos de interesse possuem suas necessidades diferentes e que podem persegui-las de maneira legítima. Também se admite a importância dos recursos quanto ao acesso e influência que grupos podem ter nas estruturas institucionais, incluindo o papel do governo e de partidos políticos. Se existe um grupo que não conseguiu atingir suas metas políticas, há o consolo de que outros grupos com igual poder, em diferentes momentos e questões, puderam alcançar resultados satisfatórios (Jordan, 2004).

A teoria dos complexos agroindustriais também trata de alterações de forças entre os atores, assim como comprovado pela análise dos grupos que compõem o complexo agroindustrial do etanol. É muito difícil que não existam alterações nesse cenário, pois as forças se movem de acordo com seus interesses e benefícios. O Estado extrai suas vantagens da manutenção econômica, assim como seus políticos são capazes de manter sua base eleitoral e se utilizar das políticas públicas para, possivelmente, garantir uma reeleição ou eleição de um parceiro. Mas, ao mesmo tempo, o governo também tem seus gastos com incentivos e investimentos nessas políticas. Nesse jogo, todos fornecem e recebem. É impossível participar dele sem correr riscos e oferecer recompensas aos outros atores nos quais interagem. Pela dependência que esses atores têm uns dos outros, a teoria pluralista nos ajuda a entender como funciona esse movimento do impacto entre o público e o privado.

Como complementaridade nesta análise, são incorporadas as premissas e as contribuições feitas pelos estudos sobre a *Advocacy Coalition Framework*, pois se entende que esse quadro analítico representou um avanço na análise do comportamento de grupos de interesse e influência sobre políticas públicas.

2.4 Advocacy Coalition Framework

Assim como a teoria dos complexos agroindustriais, o estudo de políticas públicas também tem suas origens nos anos 1950, e surgem como uma alternativa ao modelo de análise baseado no ciclo de políticas públicas. Esse surgimento tenta entender tanto as alternâncias, quanto os padrões existentes na formulação de políticas públicas. A partir dessas bases, surge um novo modelo teórico-metodológico: o *advocacy coalition framework* (ACF)

no começo da década de 1980, criado por Sabatier e Jenkins-Smith. Já tendo sofrido diversas alterações e atualizações, a teoria ainda mantém seu objetivo de contribuir com diversas lacunas percebidas, como:

a necessidade de ter perspectivas de longo prazo para entender a mudança de política pública; a necessidade de uma visão mais complexa dos subsistemas para incluir pesquisadores e relações intergovernamentais; a necessidade de mais atenção ao papel da ciência e da análise política nas políticas públicas; e a necessidade de um modelo mais realista do indivíduo, enraizado mais profundamente na psicologia do que na microeconomia (Weible *et al.*, 2009 p. 349).

O modelo conta com três pressupostos centrais, que são divididos de acordo com o nível de análise, vistos a seguir:

1. Macro: aqui, considera-se que o subsistema de políticas públicas é a unidade de análise basilar para a compreensão dos processos de políticas públicas. Isso ocorre pelo fato de que a maior parte da elaboração dessas políticas ocorre entre os especialistas dentro desse subsistema.
2. Micro: refere-se ao nível dos indivíduos, considerando que a sua racionalidade é limitada.
3. Meso: pensa-se aqui em coalizões de defesa (*advocacy coalitions*), que se agregam em um dado subsistema para que seja possível lidar com a multiplicidade de atores de forma facilitada no subsistema (Weible 2009; Weible; Carter, 2017).

A teoria foi uma resposta a três limitações que os autores Sabatier e Jenkins-Smith (1999) notavam na literatura relativa a processos de políticas públicas. A primeira delas era com relação a interpretação dos estágios heurísticos, como uma teoria causal inadequada do processo político. A segunda foi em resposta a um longo debate sobre os pontos fortes e fracos das abordagens *top-down* e *bottom-up* para a implementação de pesquisa e a necessidade de teorias baseadas no sistema de *policy making*. A terceira dizia respeito à falta de teorias com aporte técnico e científico do processo político.

Assim, surgiu a ACF, que integra a maior parte dos estágios do ciclo de políticas públicas, incluindo aspectos de ambas as abordagens *top-down* e *bottom-up*, além de centrar informações científicas e técnicas em várias de suas hipóteses. Além disso, a estrutura considera o indivíduo como limitadamente racional, com poucas habilidades para processar estímulos, considera as crenças como a heurística principal para simplificar, filtrar e, às vezes, distorcer estímulos, e que se recorda mais de perdas do que dos ganhos. Baseando-se mais em

fatores psicológicos do que econômicos e considerando valores, percepções e relações, chega-se aos subsistemas de crenças da ACF. Estes são mais inclusivos e verificáveis do que o sistema de interesses, levando-se em conta o auto interesse e os interesses organizacionais.

O sistema auxilia na compreensão das escolhas feitas pelos atores analisados, contribuindo com a explicação do funcionamento das tomadas de decisões e alinhamentos entre os grupos de interesse. A Ilustração 1 sintetiza a ideia:

Ilustração 1 - Sistema de Crenças da ACF



Fonte: Elaboração própria com base em Thomaz, 2016.

Pode-se perceber que a probabilidade de mudança cresce conforme o nível de crença se torna mais superficial. Por isso, é preciso observar o máximo de componentes do sistema de crenças, pois eles podem gerar desacordos que causam divisões em uma coalizão (Thomaz, 2016). Assim como é a partir deles que os personagens irão se alinhar para formar os grupos. Os interesses e objetivos se formam a partir das crenças e aproximam àqueles com crenças semelhantes, que irão fazer parte da mesma coalizão, e afastam aqueles com crenças discordantes.

Para que se compreenda esse sistema, pode-se observar sua subdivisão, a qual é constituída por três partes. A primeira se refere ao núcleo profundo, que contém as crenças essenciais e mais difíceis de serem alteradas, as quais são construídas ao longo do processo de socialização dos atores. O segundo nível corresponde às crenças relacionadas a políticas

públicas. Aqui é acordado qual será a estratégia que vai orientar o comportamento da coalizão, ainda sob influência das crenças essenciais. É possível que existam discussões e mudanças de opinião nesse nível e até discordâncias sejam encontradas, podendo ocasionar separações da coalizão. A causa pode vir de alterações de eventos externos à coalizão. O último nível é relativo a que na superficialidade se encontram as crenças secundárias, que dizem respeito aos instrumentos específicos. Esse é o nível mais suscetível a enfrentar mudanças durante a negociação com outra coalizão adversária (Thomaz, 2016).

Portanto, quando falamos da relação com oponentes, deve-se considerar o efeito do “*devil shift*”, que ocorre quando se demoniza aquele no qual se está lutando contra, para que racionalize seu próprio sistema de crenças quando se experimenta uma perda na disputa política (Sabatier; Weible, 2014).

O modelo também chama a atenção para a necessidade de que sempre se observe as mudanças no sistema político e no seu modo de funcionar. Esse aspecto será importante quando estiver sendo realizada a análise da *Farm Bill* que é objeto nesse trabalho, bem como a construção do ambiente que culminou na formação de sua agenda.

Explorando o conceito de *Advocacy Coalition*, tem-se a seguinte definição: “Pessoas de uma variedade de posições (eleitos, agências oficiais, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, etc.) que compartilham um sistema de crenças particular (...) e que demonstram um grau não-trivial de atividade coordenada ao longo do tempo” (Ness, 2010, p.17)¹³. A partir disso, existem hipóteses próprias da ACF com relação a formação de coalizões e manutenção ou mudanças de políticas, que são as seguintes:

Quadro 1 – Hipóteses da ACF

Tipo	Hipóteses	
<i>Coalition</i>	1	Nas principais controvérsias dentro de um subsistema de política, quando as crenças centrais estão em disputa, a formação de aliados e oponentes tende a ser bastante estável por períodos de uma década ou mais.
	2	Os atores de uma coalizão de defesa de direitos mostrarão consenso substancial sobre questões pertencentes ao núcleo da política, embora menos em aspectos secundários.

¹³ Texto original: People from a variety of positions (elected officials, official agencies, interest group leaders, researchers, etc.) who share a particular belief system (...) and who demonstrate a non-trivial degree of coordinated activity over time

	3	Um ator (ou coalizão) desistirá de aspectos secundários de seu sistema de crenças antes de reconhecer as fraquezas no núcleo da política.
	4	Dentro de uma coalizão, as agências administrativas, geralmente, defendem posições mais moderadas do que seus aliados de grupos de interesse.
	5	Atores dentro de grupos de interesses ideológicos (<i>purposive groups</i>) são mais limitados em sua expressão de crenças e posições políticas do que elites de grupos de interesses materiais.
<i>Policy oriented learning</i>	1	A <i>policy oriented learning</i> através dos sistemas de crenças é mais provável de ocorrer quando há um nível intermediário de conflito entre as duas coalizões. Diz-se conflito tanto entre os aspectos secundários de um sistema de crenças e os elementos centrais do outro quanto, alternativamente, entre aspectos secundários dos dois sistemas de crenças.
	2	A <i>policy oriented learning</i> através de sistemas de crenças é mais provável de ocorrer quando existe um local que é (1) prestigioso o suficiente para incentivar profissionais de diferentes coalizões a participarem e (2) esse local seja dominado por normas profissionais.
	3	Os problemas para os quais existem dados e teorias quantitativas são mais propícios ao <i>policy oriented learning</i> em todos os sistemas de crenças do que aqueles em que os dados e a teoria são qualitativos, subjetivos ou totalmente inexistentes.
	4	Os problemas que envolvem sistemas naturais são mais propícios à <i>policy oriented learning</i> em todos os sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente sociais ou políticos, porque, no primeiro, muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos, bem como experimentações controladas são mais factíveis.
	5	Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não muda os pontos de vista da coalizão adversária, pode ter impactos importantes na política – pelo menos no curto prazo –, alterando as opiniões dos mediadores de política (<i>policy brokers</i>).
<i>Policy Change</i>	1	Perturbações externas ou internas significativas ao subsistema <i>policy oriented learning</i> , acordos negociados ou alguma combinação desses são fontes de mudança necessárias, mas não suficientes aos atributos essenciais de um programa governamental.

2	Os atributos essenciais de política de um programa de governo em uma jurisdição específica não serão revisados significativamente enquanto a coalizão de defesa do subsistema que instituiu o programa permanecer no poder dentro dessa jurisdição, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição superior hierarquicamente.
---	---

Fonte: Elaboração própria baseada em Sabatier e Weible (2014).

A *coalition hypotesis 1* diz respeito à estabilidade das coalizões, mesmo que os membros dela se alterem ao longo do tempo. Já a *coalition hypotesis 2* se refere às concordâncias entre os atores, entendendo-se que estes irão concordar no nível mais profundo do sistema de crenças, mas podem concordar menos entre si em aspectos secundários e mais superficiais. A *coalition hypotesis 3* funciona como um complemento da *coalition hypotesis* anterior. As *coalition hypotesis 4* e *5* raramente são testadas por pesquisadores, pois é apontado até pelos autores que elas necessitam de melhorias.

Ao longo do estudo realizado neste trabalho, algumas dessas hipóteses poderão ser testadas, como as 1, 2 e 3. A perpetuação da *Farm Bill* indica a grande possibilidade de que essas hipóteses se apliquem ao caso aqui analisado, já que coalizões se mantiveram, resultando na renovação das leis. Além disso, sabe-se que diversos atores possuem interesses em comum em subsídios e apoios que essas leis oferecem, apesar de serem de áreas diferentes da cadeia produtiva que tem como base o milho.

Outro importante conceito para a ACF é o de *Policy-Oriented Learning*, que se refere ao foco em "[a] alterações duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência e que se preocupam com a obtenção ou revisão dos preceitos do sistema de crenças de indivíduos ou de coletivos" (Sabatier; Weible, 2014, p. 198)¹⁴. Nesse elemento, trata-se aqui da possibilidade de mudança no subsistema de crenças dos atores através do recebimento de novas informações. Alguns fatores que podem explicar essa mudança são: (a) atributos de fóruns; (b) nível de conflito entre coalizões; (c) atributos dos estímulos; e (d) atributos dos atores. Existem duas hipóteses principais para isso acontecer, conforme o Quadro 1.

De acordo com a hipótese 1 da *Policy-Oriented Learning*, essa mudança acontece sempre em um momento de conflito médio, nunca de pouco ou demasiado conflito, pois, nesses casos, segundo Sabatier; Weible (2014), os participantes não estarão abertos a receber

¹⁴ Texto original: lasting changes in thinking or behavioral intentions that result from experience and that are concerned with obtaining or revising the precepts of the belief system of individuals or collectives

novas informações. Já na hipótese 2, nota-se que o processo de *policy-oriented learning* é mais provável de ocorrer em um “*professional setting*”, um ambiente em que as informações apresentadas parecem ser mais críveis. A hipótese 3 denota que as informações qualitativas são subjetivas e não são efetivas para causar a mudança de opinião, porque podem ser interpretadas de maneiras diferentes e se associarem a crenças já existentes. Já dados e teorias quantitativas são melhores para causar essa mudança de opinião do *policy-oriented learning*. Se as informações apresentadas não surtirem efeito para a alteração do subsistema de crenças, é possível que se apresentem novas perspectivas que podem contribuir com a mudança.

Outro conceito importante para a teoria é o de “mudança de política” (*policy change*), que também possui duas hipóteses. Elas se referem a como ocorre essa mudança efetiva na política, destacando quais seriam as condições necessárias ou suficientes e seus atributos para resultar nessa mudança, assim como sobre a estabilização de uma política, ou seja, o que é provável de prevenir uma alteração.

Por fim, podemos condensar a ACF no seguinte diagrama, apresentado na Ilustração 2:

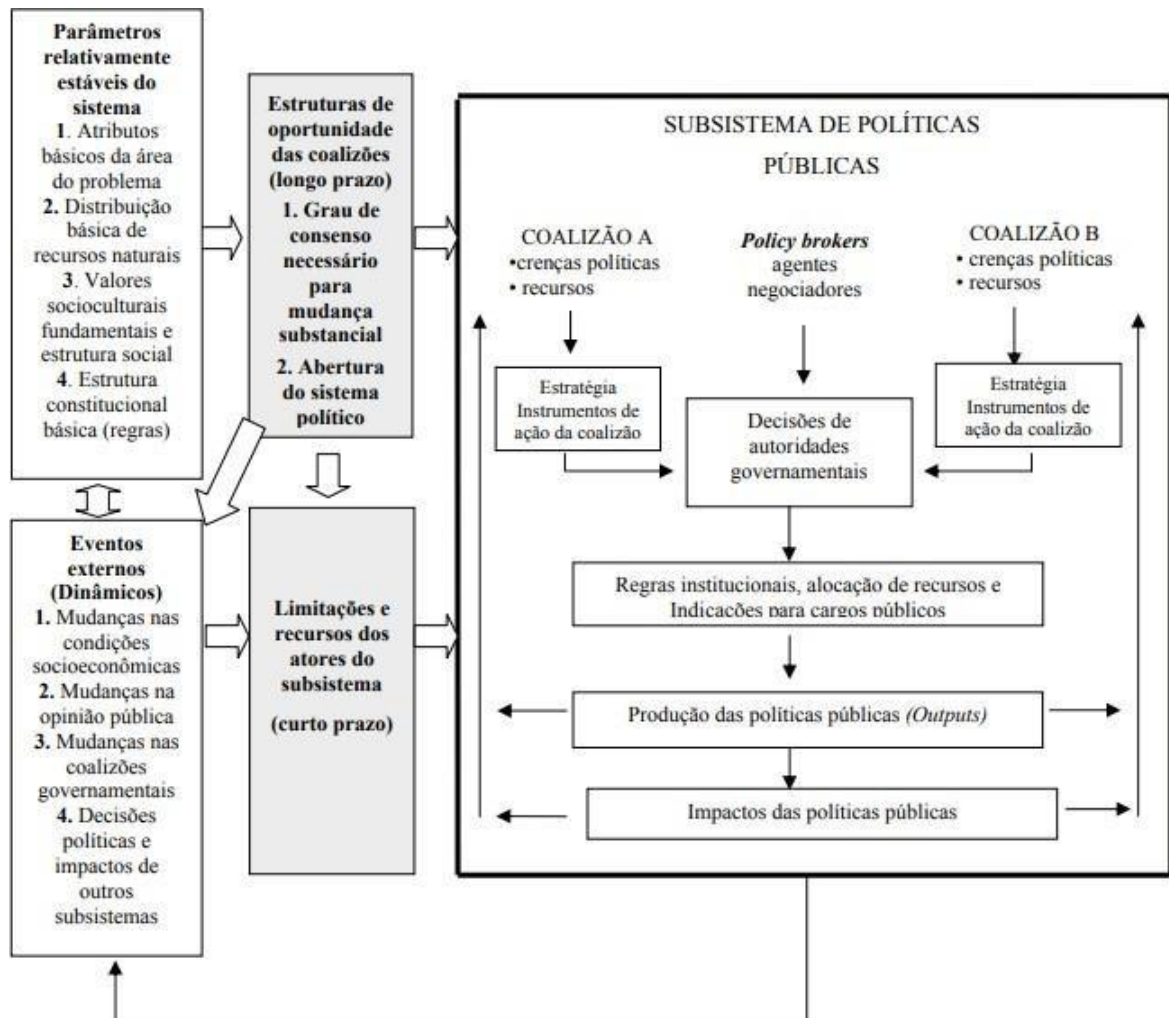


Ilustração 2 – Diagrama da *Advocacy Coalition Framework*

Fonte: Adaptado de Weible *et al.* (2011, p. 352).

Esse quadro representa o “subsistema da política”, mostrando duas coalizões com seus recursos e estratégias, cada uma separada da outra. As estratégias são utilizadas para influenciar as decisões governamentais e essas decisões se voltam para o subsistema até chegar nas coalizões, mas também podem impactar em eventos externos. Do lado superior esquerdo do esquema, temos os “parâmetros relativamente estáveis”, que são as estruturas sociais, culturais e econômicas básicas de um subsistema. No quadro ao lado, temos a “estrutura de oportunidades da coalizão de longo prazo”, que estabelece quanto de consenso é necessário para que maiores mudanças ocorram. Um sistema estável se move em direção às “restrições de curto prazo e recursos dos atores do subsistema”, que contribui com a exploração do processo político pelos atores (Weible *et al.*, 2011).

Ainda, existem avanços que precisam ser feitos no modelo da *advocacy coalition framework*, inclusive sugerido por autores como Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Ingold (2017). Um desses avanços se refere ao “desenvolvimento de uma hierarquia para os recursos utilizados nas coalizões” (Jenkins-Smith; Nohrstedt; Weible; Ingold, 2017, p. 154)¹⁵, no qual esse estudo poderá contribuir. Pretende-se verificar se houve influência dos financiamentos de campanha e despesas de lobby utilizadas que ajudaram à coalizão do etanol de milho a alcançar maior sucesso, atingindo seus interesses na *Farm Bill*.

¹⁵ Texto original: developing a hierarchy for resources used in coalitions.

3 CONTEXTO

O desenvolvimento da agroindústria nos Estados Unidos representa um marco para o sistema dos complexos agroalimentares, pois, além de serem os pioneiros nesse planejamento, foram capazes de exportar o modelo para o resto do mundo (Veiga, 1994). Apesar da agricultura não ser o setor mais rentável da economia estadunidense, ele recebe grande atenção por conta de todos os demais setores envolvidos que dependem dessa área (Lima, 2018).

Essa relação foi gerada ao mesmo tempo que nasciam as leis agrícolas, que interligam os processos ainda mais. O complexo agroindustrial americano é de grande peculiaridade, pois as etapas de uma produção não se relacionam somente na dinâmica entre matéria-prima e produto final. Nos Estados Unidos, essa relação se construiu inclusive com a coordenação governamental (Browne, 1995). Browne (1995) denomina essa situação de ‘domínio político da agricultura’, sendo essa a melhor maneira de definir o poder da agricultura sobre a política americana. Porém, é interessante analisar a composição do PIB dos Estados Unidos, disponível no Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Composição do PIB dos Estados Unidos em 2019

Divisão da atividade econômica por setor	Agricultura	Indústria	Serviços
Emprego por setor (em % do emprego total)	1,3	19,7	79
Valor agregado (em % do PIB)	0,9	18,2	77,4
Valor agregado (crescimento anual em %)	-5,5	1,8	2,1

Fonte: World Bank (2020).

Apesar da classificação tradicional de atividade econômica apontar que a agricultura estadunidense é responsável por somente 1% do PIB do país, esta recebe grande quantidade de subsídios governamentais. Isso leva, mais uma vez, a se buscar desmistificar a ideia de que o seu complexo responde por muito mais. Além disso, a regulação existente define os parâmetros e coordena as contradições que possam vir a ocorrer, além de auxiliar na introdução do produto no comércio internacional. A relação entre CAI e o Estado beneficia ambos, ao passo que o segundo visa alcançar sempre uma boa manutenção econômica no país (Lima, 2018). Essa intervenção se fez necessária, principalmente, nos *booms* de produção que

ocorreram após as duas grandes guerras, além dos incentivos criados para gerar uma dinamização dos modos de produção do campo (Veiga, 1994).

Essa dinamização incentivada nos períodos entre guerras necessitava um maior nível tecnológico e, para que ocorresse uma melhor coordenação desse sistema, foram traçadas quatro metas. A primeira delas foi a estabilização da demanda pelos produtos agrícolas e, conseqüentemente, do preço. A segunda consistia em fazer com que os produtores rurais fossem consumidores frequentes de insumos industriais e, por resultado, sendo essa a maior associação entre meios urbano e rural, a terceira meta. E, por fim, a quarta estimulava o êxodo rural, levando mão de obra à cidade e agregava mais um fator que obrigou o campo a se mecanizar, ou seja, a diminuição de pessoal (Lima, 2018).

Tudo isso corresponde à ideia de Browne (1995) de domínio político da agricultura. Muitos autores recorrem à explicação da existência de um triângulo de ferro nesse caso, formado por burocratas, políticos e produtores. Porém, o mesmo autor defende que essa denominação é demasiadamente simplista para explicar a coordenação política que ocorre na agricultura americana - e no caso desse trabalho - do CAI dos Estados Unidos, assim como também apontado pela ACF. A teoria dos complexos agroindustriais não foi utilizada pelo autor em sua obra, pois ela veio a se desenvolver depois dos escritos de Browne (1995).

Uma pergunta interessante a se fazer é por que votar pela agricultura no congresso é capaz de angariar votos para uma reeleição, mesmo no caso dos distritos que não têm, em sua maioria, a economia ligada às fazendas? A resposta para isso pode ser traçada desde os anos 1960, quando começaram a surgir as *Omnibus Bills*. Elas foram capazes de unir diversos interessados no que tangia à alimentação e utilização da agricultura como matéria-prima. Este fator, unido ao *networking* ocorrido entre esses atores, foi capaz de gerar pacotes de leis infalíveis:

A política agrícola funciona, não porque é excludente, mas porque é muito receptiva a interesses diversos e até conflitantes. Muitos membros podem ganhar jogando, mas não sentado à margem ou apenas votando contra os programas agrícolas. Então, membros inesperados jogam (Browne, 1995, p. 28, tradução nossa¹⁶).

Assim, o Estado se utilizou de seu alcance sobre o CAI para realizar a implementação de suas políticas agrícolas. Como exemplos, tem-se o primeiro ato, o *Agricultural Adjustment*

¹⁶ Texto original: Agricultural policy works, not because it is exclusionary, but because it is very receptive to diverse and even conflicting interests. Many members can win by playing, but not by sitting on the sidelines or just voting against farm programs. Then unexpected members play

Act, de 1933, o *Federal Food, Drug, and Cosmetic Act*, de 1938, o *Food and Agricultural Act*, de 1962, e também os mais recentes, como o *Food Security Act*, de 1985, o *Federal Agriculture Conservation and Trade Act*, de 1990, o *Federal Agricultural Improvement and Reform Act*, de 1996, e as *Farm Bills* mais recentes, de 2014 e 2018 (Bruno; Azevedo; Massuquetti, 2012). É comum que ocorram tentativas de barrar essas leis, as quais recebem imensa quantidade de críticas tanto nacional quanto internacionalmente, porém elas persistiram ao longo dos anos financiando a produção agrícola americana. Exemplifica-se, assim, o caráter do CAI, onde os atores se influenciam e, apesar de o Estado representar um grande poder e projetá-lo com sua aplicação de políticas públicas sobre o complexo, também sofre intervenções do setor privado, operadores de ajuda internacional e dos diversos interessados na cadeia produtiva do CAI (Lima, 2018). Assim, pode-se perceber um exemplo do funcionamento de coalizões apontados pela ACF, explicado no capítulo anterior, ao se perceber esses atores agindo e reagindo a consequências de suas ações e das de outras coalizões.

Com todo esse engendramento e relações entre diversos atores envolvidos, a produção foi capaz de aumentar, e assim também a dependência da agricultura dos processos tecnológicos capazes de mantê-la (Lima, 2018). Foi nesse sistema que se ancoraram os hábitos alimentares estadunidenses exportados para o resto do mundo: a capacidade de conservação e adaptação que os grãos ganharam a partir da formação dos CAI fez com que o alimento pudesse ser levado a áreas distantes, disseminando o consumo de processados e sendo capaz de suprir também a indústria da carne, uma das maiores consumidoras de grãos, por conta da ração animal (Schuck; Luglio; Carvalho, 2018) Esse *american way of life* se espalhou pelo globo, e nenhum outro país consome alimento como os Estados Unidos, principalmente no que concerne à carne e aos industrializados (McCarthy, 2015).

Com o tempo, ocorreu o aumento da demanda e da produção, que também passou a ser mais específica. Contudo, como consequência, o risco de investimento igualmente se tornou maior, tanto que o governo estadunidense mantém até hoje o direito à declaração de falência, o que acaba não causando grandes impactos na vida do investidor como em outros países (Jupetipe *et al.*, 2017). Os Estados Unidos, então, seguiram em direção à monocultura e suas fazendas diminuíram o número de *commodities* que produziam (Lima, 2018). Com uma melhor eficiência econômica com relação ao preço dos alimentos, estes passaram a significar menos no orçamento familiar, permitindo gastos em outras áreas de consumo, e, assim, movimentando ainda mais a economia do país (Veiga, 1994).

Desse modo, os programas federais de suporte e regulação dos preços incentivaram uma superprodução, deixando pouco espaço para que o produtor se organizasse sozinho. Por isso, é tão difícil que o atual modo de produzir se altere. Mesmo existindo tecnologia que possibilite ações mais sustentáveis e livre de agrotóxicos, o entrelaçamento da estrutura entre o campo rural e industrial não permite mudança, pois as consequências seriam profundas e as áreas econômicas afetadas seriam diversas (Lima, 2018).

Essa dependência entre produção agrícola e indústria vai mais fundo ainda: o uso intensivo de agroquímicos causa problemas como erosão do solo e aumento da resistência de pestes, e a solução é exatamente o aumento do uso desses agroquímicos. Assim, os programas de subsídios não apenas garantem a demanda ao direcionarem os métodos produtivos intensivos em insumos químicos, mas, ao serem repetidos ao longo do tempo, acabam criando problemas cuja solução é a utilização de mais produtos químicos (Lima, 2018).

Com o passar do tempo, apesar do grande aumento da produção, pouco se alteraram os preços, por conta do investimento das leis agrícolas. Esse efeito se derrama no comércio internacional, que culmina em concorrência desleal por conta do financiamento estadunidense a seus produtos. Assim, este caso se encaixou nos subsídios à produção e à exportação, o que já causou problemas frente a organizações internacionais, como a OMC (Veiga, 1994). Nesse caso, podemos notar o efeito de ações políticas em eventos externos, como apontado pela ACF.

A *Farm Bill* passou por alterações ao longo dos anos, mas o que se mostrou constante foi o apoio do Estado ao CAI e sem ele os complexos são incapazes de funcionar. Apesar do lucro ser coberto por ações governamentais, o que inviabiliza qualquer investimento em um sistema capitalista, a superprodução continua sendo incentivada, e a resposta que é dada aos produtores é “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” (Cochrane, 2003, p. 128, tradução nossa¹⁷).

Para além do envolvimento dos agentes na cadeia de produção da agroindústria, é preciso se destacar atores relevantes que pressionam os agricultores a solicitarem subsídios governamentais, como bancos e fornecedores de terra, envolvendo também a questão do mercado financeiro e imobiliário. A grande produção e, logo, a necessidade de acesso a novas tecnologias fez com que os produtores buscassem empréstimos, gerando, assim, uma relação

¹⁷ Texto original: that they must grow and produce more to survive. This is the culture that prevails in the business, it is the conventional wisdom of the business, in the commercial agriculture sector

de dependência para com os bancos e fornecedores de créditos, que procuravam atender fazendeiros que plantassem certas culturas e utilizassem determinados métodos e insumos (Lima, 2018).

Qual seria o motivo do interesse de bancos em incentivar certas produções agrícolas? Uma das razões é o interesse no rompimento de complexos rurais que fossem autônomos, para que esses se tornassem compradores de insumos, e, assim, demandantes de crédito. Uma ação totalmente bancária, como a alteração de juros, seria capaz de alterar o rumo dos investimentos, dando poder aos fornecedores de empréstimos, os quais, dessa forma, poderiam ter certo controle sob suas demandas (Lima, 2018).

O Estado também entrou nesse jogo a fim de diminuir os riscos como de costume. Apesar de o governo levantar a bandeira liberal, ele sempre intervém nos desequilíbrios que o capitalismo pode causar (Bresser-Pereira, 2009). Um exemplo dessa intervenção é a *Farm Service Agency* (FSA) do Departamento de Agricultura do Estado Unidos (USDA, na sigla em inglês), que fornece garantia para empréstimos agrícolas. Esta é mais uma razão para os bancos quererem controlar os agricultores, incentivando-os a pressionarem o Estado em direção a subsídios, garantindo que seus empréstimos serão pagos e lucros adquiridos. Isso mostra como o CAI faz parte de uma “constelação econômico-política” (Lima, 2018, p.109) com raízes mais profundas do que se imagina a princípio.

Como dito anteriormente, a questão imobiliária acaba participando ativamente no complexo agroindustrial. A terra é um dos maiores motivos para agricultores buscarem pela contratação de crédito. Um grande exemplo dessa relação foi a crise dos anos 1980, em que o valor da terra influenciou profundamente no sistema bancário. Com a queda dos preços da produção agrícola, caiu também o valor da terra, um referencial no preço das hipotecas, que ficaram descobertas, e, pela lei, sem garantia sobre os créditos que o banco fornece, este é obrigado a fechar. Isso foi o que aconteceu com muitas das agências existentes em áreas rurais (Levins, 2001).

A terra arrendada acaba por ter grande dependência do lucro agrícola, representando assim mais um ator que demanda que os fazendeiros pressionem o governo para conseguir subsídios que sustentem sua produção e assegurem seus investimentos. Uma solução poderia ser o uso de políticas públicas para diminuição do preço da terra. Porém, para Levins (2001), essa ação teria grande resistência política, pois prejudicaria aqueles que têm pouca terra e beneficiaria os grandes produtores, contribuindo, portanto, para o crescimento do monopólio e prejudicando a produção agrícola familiar.

3.1 Histórico das Farm Bills

Desde a *Farm Bill* de 1996, as votações ocorreram de forma que as leis foram promulgadas com grandes maiorias parlamentares bipartidárias, com um controle diferente do congresso e da presidência, como pode ser visto na Tabela 2 abaixo, que condensa as votações de 1996 até 2014. Cada projeto gerou um amplo debate e mudou a rede de segurança agrícola em uma direção diferente, ao mesmo tempo em que continuou a apoiar os agricultores e expandiu a coalizão agrícola (Orden; Zulauf, 2015).

Tabela 2 - Composição do legislativo e os votos das *Farm Bills* 1996-2014

Título final	Presidente	Câmara		Senado	
		Partido no controle	Votos na <i>Farm Bill</i>	Partido no controle	Votos na <i>Farm Bill</i>
<i>Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996</i>	Clinton	Republicano	318 - 89 211R/206D/11	Republicano	74-26 52R/22D
<i>Farm Security and Rural Investment Act of 2002</i>	Bush	Republicano	280-141 141R/137D/21	Democrata	64-35 43D/20R/11
<i>Food, Conservation and Energy Act of 2008</i>	Bush	Democrata	316-108 216D/100R	Democrata	82-12 45D/35R/21
<i>Agricultural Act of 2014</i>	Obama	Republicano	251-166 162R/89D	Democrata	68-32 44D/22R/21

Fonte: Adaptado de Orden e Zulauf (2015, p.1300).

Em 1996, o congresso estava sob o controle dos republicanos, o que não acontecia desde as últimas quatro décadas. O preço das safras também estava em alta. A *Farm Bill* de 1996 acabou com o controle sobre suprimentos e com a maioria dos programas de empresas públicas (empresas públicas). Antes dessa lei, os agricultores possuíam maior flexibilidade de plantio, mas ainda existiam certas restrições de produção iniciadas no *New Deal* (Orden; Zulauf, 2015).

Até a *Farm Bill* de 2014, somente duas continham um título de energia: A lei agrícola de 2002 e a de 2008. Para todas as três contas agrícolas, os principais programas de energia expiram e não têm linha de financiamento (Orden; Zulauf, 2015).

Os programas de energia do USDA incentivaram a pesquisa, o desenvolvimento e a adoção de fontes renováveis, assim como projetos de energia, incluindo digestores solares, eólicos e anaeróbicos. Porém, o foco principal dos programas de energia do USDA tem sido a promoção da produção e uso de biocombustíveis, como o etanol de milho, etanol celulósico e biodiesel à base de soja. Os programas de energia do USDA são separados do *Renewable Fuel Standard (RFS)*, assim como seus incentivos fiscais e seus tributos (Bracmort, 2019).

Desde o final dos anos 1970, os formuladores de políticas dos EUA, tanto em nível federal quanto estadual, adotaram uma variedade de incentivos, regulamentos e programas para aumentar a produção e o uso de produtos agrícolas produzidos por energia renovável (principalmente de biocombustíveis). Ao longo dos anos, os dois biocombustíveis mais utilizados, o etanol produzido, principalmente, a partir de amido de milho e o biodiesel produzido a partir do óleo de soja, receberam apoios federais significativos através de incentivos fiscais, empréstimos, concessões e programas específicos (Bracmort, 2019).

Muitos desses programas de apoio têm origem em legislações de fora das *Farm Bills*. Um exemplo é o *Energy Tax Act*, de 1978, que previa uma isenção para o etanol quanto ao “*excise tax*”. O Congresso também concedeu um crédito fiscal para a mistura de etanol com gasolina, que expirou após 2011. O crédito tributário de etanol volumétrico (VEETC), originalmente estabelecido no *American Jobs Creation Act*, de 2004, concedeu crédito fiscal que variou em valor ao longo dos anos, totalizando US\$0,45 por galão de etanol misturado à gasolina. Através de um decreto executivo, também foi estabelecido o Programa de Bioenergia, em 1999, e no ano de 2001 começaram a nascer os investimentos do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) ao *Commodity Credit Corporation (CCC)*, para produtores de etanol e biodiesel, com base nos aumentos anuais da produção desses combustíveis (Bracmort, 2019).

A lei agrícola de 2002 autorizou vários novos programas para biocombustíveis, adicionado um título específico para a energia, o Título IX. A lei agrícola de 2008, posteriormente, ampliou os programas de fomento à energia renovável e de biocombustíveis, com ênfase aos que utilizam como matéria-prima a biomassa. As motivações para essas iniciativas legislativas incluíram preocupações quanto à segurança energética, à redução das emissões de gases de efeito estufa de combustíveis fósseis tradicionais e ao aumento da demanda doméstica por produtos agrícolas produzidos nos Estados Unidos (Bracmort, 2019).

Já o processo de aprovação de leis começa com audiências em que os membros do congresso participam de sessões de audição com contribuições do público sobre o que

desejam em um novo projeto de lei. Em seguida, há a passagem pelos comitês da câmara e do senado, que debatem, podem emendar e mudar um projeto de lei, e que constroem separadamente projetos de lei que podem ter diferenças consideráveis. As leis também precisam passar pelo “congresso completo” (também conhecido como “*the floor*”), onde são debatidos, emendados e votados pelo seu respectivo órgão de origem. Depois dessa aprovação, o projeto vai para um grupo menor de senadores e congressistas, chamado de “comitê de conferência”, que combinam os dois projetos em um pacote. Esse pacote volta para o plenário da câmara e do senado para ser debatido, e se chega ao último passo: a Casa Branca. Depois da aprovação final na câmara e no senado, o projeto vai para o presidente, que pode vetá-lo, fazendo com que ele volte para o Congresso, ou sancioná-lo (NSAC, 2021).

Para que se possa entender melhor o seu histórico, essas leis serão observadas com maior atenção a partir do *Farm Security and Rural Investment Act*. Acerca disso, o título de energia foi incluído nas *Farm Bills* desde 2002, cujo tema é administrado pelo USDA. Atualmente, o departamento incentiva desenvolvimento e adoção de projetos de energia renovável, desde biocombustíveis, como o etanol, a energia solar, eólica e anaeróbica. Esse primeiro título de energia autorizava subsídios, empréstimos e garantias de empréstimos para fomentar a pesquisa sobre energia renovável baseada na agricultura, dividindo o risco do investimento e promovendo a adoção de sistemas de energia renovável. Desde a promulgação da lei agrícola de 2002, o interesse em energia renovável cresceu rapidamente, devido, em grande parte, a períodos de aumentos nos preços do petróleo doméstico e internacional e uma aceleração da produção nacional de biocombustíveis (Brackmort, 2019).

Desde então, passando para a *Farm Bill* de 2008, a *Food, Conservation, and Energy Act*, a produção anual de biocombustíveis cresceu, passando de 2 bilhões de galões para mais de 6,5 bilhões no período entre 2002 e 2007. O uso do milho para o etanol também cresceu, passando de 11% da safra do milho, em 2002, para 23% na safra de 2007. No debate da agenda da *Farm Bill* de 2008, a projeção para o etanol de milho aumentou, causando preocupações com relação às consequências da expansão da produção. A inquietude girava em torno do possível aumento do preço de grãos e oleaginosas, que mantêm competição pela mesma terra do milho, impactando a alimentação do gado, preço de alimentos e derivados, além das exportações agrícolas. O meio ambiente também foi considerado, por conta do uso de água e da expansão das plantações de milho em solos não tradicionais.

Assim, ao formular a *Farm Bill*, o foco passou a ser em favor de biocombustíveis com matéria-prima sem amido de milho, dando-se preferência à celulose e incentivando programas

que facilitassem a produção de bioenergia de matéria-prima com origem não-alimentar. A *Farm Bill* de 2008 foi promulgada alguns meses depois do *Energy Independence and Security Act* (EISA), de 2007, e possuía a intenção de reforçar os objetivos do EISA, focando em incentivos federais para energia renovável não baseada em milho, os “biocombustíveis avançados”. A meta era a produção de 21 bilhões de galões até 2022, a qual tem se mostrado difícil de ser alcançada (Bracmort, 2019). O financiamento para a maioria dos programas de energia da *Farm Bill* de 2008 terminou no final do ano fiscal de 2012, e acabou faltando investimento para seguir em frente.

Já no *Agricultural Act* de 2014, houve a extensão da maioria das provisões da *Farm Bill* anterior para energia renovável, mas, ainda assim, fazia falta um financiamento obrigatório que cobrisse para além do ano fiscal de 2018. A *Farm Bill* promoveu grandes alterações nos programas de *commodities*, adicionou novas opções de seguros agrícolas, melhorou programas de conservação, expandiu programas para culturas especializadas e tratou de agricultura orgânica, bioenergia e desenvolvimento rural. A estimativa era de que o *Farm Act* de 2014 gastasse 80% com programas de nutrição e o restante se dividiria entre seguro agrícola, conservação, desenvolvimento rural, pesquisa e extensão e energia. Alguns dos programas alterados foram o *Renewable Energy for America Program* (REAP); o *Forest Biomass for Energy Program*; o *Biofuels Infrastructure Study* e o *Renewable Fertilizer Study* (CRS, 2019).

A respeito de sua votação, a lei H.R. 2642 (113th) foi promulgada em 7 de fevereiro de 2014 e permaneceu em vigor até 2018. Ela foi proposta pelo congressista Frank D. Lucas, do partido republicano, em 10 de julho de 2013. A proposta obteve 60% de votos, sendo a maioria do partido republicano, e passou somente pelo comitê de agricultura do congresso (Govtrack, 2023).

Já os princípios do *Agriculture Improvement Act* H.R. 2 (115th), aprovado em 2018, incluem a proteção à produção agrícola, conservação do meio ambiente, importação, exportação, nutrição e consumo de alimentos. Essa lei também inaugurou a regulação sobre o marketing para conscientização de segurança alimentar, serviços de inspeção sanitária, investimentos em pesquisa e educação em questões agrárias, desenvolvimento rural e gestão. A lei foi proposta por Michael Conaway, do partido republicano, no dia 12 de abril de 2018 e foi promulgada no dia 20 de dezembro de 2018. A proposta passou pelo comitê de Agricultura e obteve 89% dos votos a favor, com maioria do partido republicano (Govtrack, 2023).

A lei estendeu a maioria das disposições sobre energia contidas na *Farm Bill* de 2014, com duas exceções apenas, sendo a revogação do *Repowering Assistance Program* e do *Rural Energy Self-Sufficiency Initiative*. Além disso, ocorreu também a adição de um novo programa, o *Carbon Utilization and Biogas Education Program*. Os outros títulos de energia foram estendidos até o ano fiscal de 2023. Apesar de fornecer menos financiamento obrigatório que a *Farm Bill* anterior, a autorização discricionária é 13% maior nessa última *Farm Bill* para programas relativos à energia.

4 TEORIA E HIPÓTESES

Com esta pesquisa, pretende-se contribuir para a área de Análise de Processo Decisório dentro da Ciência Política e das Relações Internacionais. A justificativa para essa pesquisa se encontra no estudo ainda não realizado sobre as últimas *Farm Bills* e seu processo de elaboração e aprovação. Thomaz (2012) trata das *Farm Bills* de 2002 e 2008, assim como da relação entre os grupos de interesse do milho e etanol e os membros do legislativo norte americano de 2002 até 2011. Nessa pesquisa, almeja-se atualizar para as *Farm Bills* mais recentes, aprofundando essa temática da relação entre o setor energético de biocombustíveis e o *lobby* sobre as leis agrícolas.

Além disso, esse trabalho pode contribuir com o mercado de etanol nacional, conscientizando os produtores e tomadores de decisão que interagem com o comércio internacional e competem com os Estados Unidos. O Brasil é o segundo maior produtor mundial de etanol, ficando atrás somente dos EUA (EIA, 2020). Por isso, pesquisas desta área podem contribuir para melhorar as condições relativas à defesa comercial, tornando o país mais competitivo mundialmente.

Afora isso, objetiva-se avançar no debate teórico dos complexos agroindustriais a partir da teoria pluralista e da *Advocacy Coalition Framework* (ACF), afim de para completar o entendimento com relação ao funcionamento e o papel do Estado nesses arranjos e na formação de políticas públicas agrícolas. Pretende-se avançar, principalmente, na compreensão a respeito do trâmite interno dessas leis, considerando as ações de agentes externos ao governo.

Será possível analisar separadamente o funcionamento do processo legislativo a partir dos vários atores e a relação entre eles, para que se possa examinar a veracidade da hipótese

com relação à influência do complexo agroindustrial do etanol e de suas organizações sobre o *Agricultural Act* de 2014.

4.1 Teorias

Para compreender a formulação das *Farm Bills* de 2014 e sua perpetuação, além dos aspectos que influenciam em suas votações e como os financiamentos contribuem para que os políticos continuem votando a favor dessas leis, apoia-se a pesquisa em algumas teorias. A primeira delas é a dos complexos agroindustriais, que auxilia no entendimento acerca do funcionamento da relação entre as empresas privadas, organizações e o Estado. Já a teoria pluralista e o *advocacy coalition framework* serão utilizadas por trazerem definições importantes e esclarecer o funcionamento de coordenação de atores em políticas públicas. Cada uma delas será explicada separadamente a seguir.

Começa-se pela análise da teoria dos complexos agroindustriais, a qual já vem sendo estudada desde os anos 1950, com início nos Estados Unidos. Os autores John H. Davis e Ray A. Goldberg (1957) propuseram uma teoria com o objetivo de explicar como a relação entre a agricultura e a indústria se estruturava desde os anos 1930. A partir de então, surgiu o termo *agribusiness*, que logo com a adição de outros autores, como François Perroux (1960), desenvolveu-se para a ideia de complexo. Com relação ao desenvolvimento da teoria no Brasil, o nome mais notável é José Graziano da Silva (1994), que discorreu sobre o meio rural brasileiro, utilizando e apresentando contra-argumentos sobre a teoria do CAI.

Quando começaram a surgir estudos com relação ao meio rural, estes eram em sua maioria voltados para a lucratividade da empresa e outros com o foco na questão agroalimentar, diferenciando-se, principalmente, por conta do local onde tais produções eram escritas: nos Estados Unidos ou na França. Mas o que sempre houve em comum nos escritos foi que a produção agrícola capitalista passou a integrar diversos setores como o industrial, comercial, de serviços, tecnológico e de distribuição. Então, nasceu a necessidade de uma organização para garantir a efetividade do funcionamento e integração desses setores (Lima, 2018).

Para os estudos específicos dos Estados Unidos, os principais trabalhos que inicialmente abordaram a temática de comércio internacional com alguma ênfase sobre a política agrícola foram os de William P. Browne (1945), José Eli da Veiga (1994) e Thiago

Lima (2018), que apontaram o desenvolvimento histórico das políticas de subsídios estadunidenses e do seu desenvolvimento ao longo do tempo.

Especificamente sobre a teoria do complexo agroindustrial, ressalta-se que seu foco está na relação entre economia política, regimes alimentares e o sistema multilateral de comércio. No século XX, nos Estados Unidos, as fazendas facilmente eram capazes de produzir o necessário para serem consideradas autossuficientes. Contudo, esse modelo vem mudando e a produção agrícola se tornou mais dependente de seus insumos, serviços e distribuidores (Lima, 2018).

Explorando ainda mais o conceito de CAI, Lima (2018) apresentou três pilares para sua conceituação:

- 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 (Lima, 2018, p. 61).

Essa conceituação recebeu críticas. A principal delas reconhecida pelo autor diz respeito à dificuldade na mensuração das fronteiras e limites de cada complexo, onde traçar a identidade de um CAI se mostra extremamente árduo. O conceito em si já pressupõe uma ampla relação econômica complexa, e analisá-la separadamente resulta em certas imprecisões de informações e dados encontrados. Além da interdependência, deve-se destacar como característica fundamental a coordenação ativa do complexo agroindustrial. A necessidade nasceu em função da falta de equilíbrio e da volatilidade do setor, que pode vir a sofrer crise por conta de quebras de safras, epidemias e fatores naturais que podem afetar a produção (Lima, 2018).

Entretanto, a principal coordenação apontada por muitos autores é a estatal. A regulação governamental define os parâmetros e coordena as contradições que possam vir a ocorrer, além de auxiliar na introdução do produto no comércio internacional (Lima, 2018). Inclusive, na visão de Browne (1945), estudar agricultura estadunidense fornece um ótimo contexto para entender as inter-relações estabelecidas no congresso e por parte dos agricultores, baseando-se nas relações entre burocratas, produtores e políticos.

Browne (1945) argumenta, inclusive, com relação a existência de um “novo feudalismo”, por conta do grande poder e da falta de conflito que os produtores agrícolas enfrentam para atingirem seus objetivos na manutenção de sua influência no governo. Toda essa capacidade de barganha advém do fato de o setor agrícola ser capaz de mobilizar uma

grande cadeia de produção, como vemos na teoria do complexo agroindustrial (Browne, 1945). Ao considerar essa teoria aliada às estratégias de *advocacy*, é possível traçar um entendimento da formulação das leis agrícolas e energéticas nos Estados Unidos.

Ainda assim, a relação entre CAI e o Estado beneficia a ambos, ao passo que o segundo visa alcançar sempre uma boa manutenção econômica no país. Essa intervenção se fez necessária principalmente nos aumentos de produção dos pós-guerras. Assim ocorreu no caso dos Estados Unidos. Findada a Primeira Guerra Mundial, o período de crise vivido pelo setor agrícola fez com se tornasse inevitável uma modernização do campo. As políticas de Franklin Delano Roosevelt (que governou de 1939 até 1945) incentivaram essa linha com a intenção de reposicionar os Estados Unidos rumo ao avanço econômico, adotando a imagem de que o produtor rural deveria ser também um consumidor chave dos industrializados, com a consequência de integrar mais os setores e tirar a independência do ramo agrícola, que passou a ser uma engrenagem do modelo fordista (Lima, 2018).

Lima (2018) argumenta que a constituição do CAI e as políticas que a coordenam buscavam alcançar quatro metas: (i) estabilizar a demanda pelos produtos agrícolas e, conseqüentemente, seu preço; (ii) fazer com que os produtores rurais fossem consumidores frequentes de insumos industriais; (iii) integrar o campo e a cidade; e (iv) causar o êxodo rural, o que levou mão de obra para as cidades e obrigou o campo a se mecanizar por conta da diminuição de trabalhadores disponíveis.

Apesar da existência de conflitos ideológicos e partidários dentro de associações comerciais, como a *American Farm Bureau Federation* (AFBF), e da *National Farmers Union* (NFU), o que mais alterou a produção agrícola foram interesses de atores que não eram fazendeiros. Segurança alimentar e a preocupação com o meio ambiente tiveram efeitos diretos no Departamento de Agricultura Americano (USDA) (Browne, 1945).

Como era do interesse de Roosevelt, ocorreu o aumento da demanda, a produção cresceu, e assim a especificidade das produções agrícolas também. O risco de investimento, apesar de apoiado pelo Estado, mantém até hoje a falência como um direito americano. Os Estados Unidos passaram a caminhar rumo à monocultura e suas fazendas diminuíram o número de *commodities* que produziam (Lima, 2018). A eficiência econômica da mercadoria foi ampliada, abaixando o custo dos alimentos, que passaram a ocupar então menor parte no orçamento familiar, permitindo o investimento e consumo em outras áreas (Veiga, 1994).

Porém, não se pode discutir a baixa dos preços dos produtos sem a devida ênfase aos programas federais de suporte e regulação dos preços que subsidiaram uma superprodução.

Como consequência disso, o produtor acaba com pouco espaço para se organizar da maneira que achar melhor, fazendo com que ocorra uma dependência com relação aos subsídios governamentais, gerando um ciclo no qual o produtor acaba sem escolha que não seja recorrer aos processos solicitados pelo Estado para a concessão de créditos. Por isso, é tão difícil que o atual modo de produzir se altere, pois a estrutura existente entre o campo rural e industrial não permite mudança, já que as consequências seriam profundas e as áreas econômicas afetadas trariam efeitos conflitantes para o complexo. (Lima, 2018)

Em sua discussão, Veiga (1994) apresenta o desenvolvimento da história agrícola americana, ressaltando aspectos econômicos. Por meio disso, podemos compreender melhor o desenvolvimento dos CAI nos Estados Unidos. O autor destaca a frase de Roosevelt “o sucesso da indústria depende essencialmente da comida barata” (Veiga, 1994, p. 29), objetivo realmente alcançado pelo sistema em planejamento, que culminou na eficiência econômica da mercadoria, abaixando o custo dos alimentos. Isso passou a ocupar então menor parte no orçamento familiar, permitindo o investimento e consumo em outras áreas.

A baixa dos preços reverberou para o âmbito internacional, onde ocorre concorrência desleal, pois os Estados Unidos financiam seus produtores, encaixando assim em litígios que acusam subsídios à produção e a exportação, que podem vir a causar problemas frente a OMC e a competição internacional (Veiga, 1994).

Para entender o comportamento dos atores dentro da elaboração normativa das políticas públicas no legislativo dos Estados Unidos, utilizaremos como apoio as teorias que avaliam grupos de interesse e bibliografia relativa ao funcionamento democrático estadunidense. Apesar de não existir consenso entre os autores com relação a definição de grupos de interesse, nesta pesquisa será utilizada como referencial a explicação de Clive S. Thomas (2004):

Um grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupações compartilhadas, tenta influenciar as políticas públicas a seu favor (Thomas, 2004, p. 4, tradução nossa¹⁸).

Os grupos de interesse trabalham a fim de atingir seu objetivo de influenciar políticas públicas através do *lobby*. Para isso, o processo de *lobby* consiste em três estágios que podem se sobrepor ao longo da ação. O primeiro consiste em acessar os formuladores de políticas

¹⁸ Texto original: An interest group is an association of individuals or organizations or a public or private institution that, based on one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favor

públicas; o segundo em criar uma atitude entre os atores que formulam políticas que seja capaz de convergir em direção aos objetivos do grupo; e em terceiro vem a influência para que os formuladores trabalhem em favor do objetivo do grupo (Thomas, 2004).

Para que se possa ter uma referência, a definição que utilizaremos para *lobby* nesse trabalho será: “A interação de um grupo ou interesse com os formuladores de políticas, direta ou indiretamente, que visa influenciar a política atual ou criar um relacionamento que conduza a moldar a política futura para o benefício desse grupo ou interesse” (Thomas, 2004, p. 6).

É importante que se adicione também a definição utilizada pelos autores Griffin e Thurber (2015, p. 42) sobre a ação de lobby e *advocacy*: “os esforços de *advocacy* surgem como uma resposta à crise a uma ameaça política iminente ou como resultado da visão, liderança e compromisso de indivíduos ou organizações específicas para afetar a direção de uma política pública”¹⁹. As teorias sobre lobby se desenvolveram a partir da década de 1950, nos Estados Unidos, país esse que mantém grande regulação voltada à atividade de grupos de interesse. Sendo assim, as abordagens mais utilizadas são a pluralista, corporativista e neocorporativista.

Apesar de a teoria pluralista ser uma das mais utilizadas para analisar grupos de interesse e *lobby* nos Estados Unidos, aqui serão incorporadas outras a serem discutidas. Na concepção pluralista, o processo político estadunidense passa a ser entendido através de “competição, barganha e compromissos entre uma multidão de grupos de interesse” (Dye; Zeigler, 1970, p.v²⁰). A grande burocratização de grupos de interesse nos Estados Unidos contribui para que a aglutinação de atores em grupos especializados seja a melhor forma de acessar o sistema político. Em resumo, a abordagem pluralista

vê o poder político como dividido entre grupos concorrentes, com muitos grupos trabalhando para neutralizar o poder de outros grupos. Não há hierarquia de interesses, e as clivagens transversais impedem o estabelecimento de relações de dominação e subordinação (Thomas, 2004, p.4²¹).

¹⁹ Texto original: Advocacy efforts arise as a crisis response to an imminent political threat or as a result of the vision, leadership, and commitment of specific individuals or organizations to affect the direction of public policy

²⁰ Texto original: competition, bargaining and compromises among a multitude of interest groups

²¹ Texto original: sees political power as divided between competing groups, with many groups working to neutralize the power of other groups. There is no hierarchy of interests, and transversal cleavages prevent the establishment of relations of domination and subordination

A teoria pluralista foi um dos marcos nos estudos de políticas públicas e movimentação de grupos de interesse. Porém, ela recebe diversas críticas, como o questionamento do seu realismo em descrever satisfatoriamente o processo político nos Estados Unidos e com relação a sua concepção na distribuição de poder entre o governo e outros agentes públicos ou privados.

Por conta dessas limitações, será utilizado neste trabalho o modelo de análise *advocacy coalition framework*. Esse modelo tenta melhorar limitações de teorias anteriores sobre políticas públicas. A partir dela, sabe-se que existe o envolvimento de um processo social e político de disputa pela ação e pela qualidade de ação do Estado (Weible; Carter, 2017).

A ACF se tornou uma base para conduzir teoricamente algumas questões que estão no centro da pesquisa de processos políticos:

Como fazer as pessoas se mobilizarem, se manterem, e agirem em coalizões de *advocacy*? Até que ponto as pessoas aprendem, especialmente com aliados e oponentes? Qual é o papel dos cientistas e da informação científica e técnica na formulação de políticas? Quais fatores influenciam mudanças menores e maiores na política? (WEIBLE *et al.*, 2011. p. 349).

A *advocacy coalition framework* (ACF) surgiu no final da década de 1980, criada por Sabatier e Jenkins como um modelo teórico que se propôs a analisar o processo de políticas públicas. O modelo é capaz de integrar a maior parte dos estágios do ciclo de políticas públicas, incluindo aspectos de ambas as abordagens *top-down* e *bottom-up*, além de centrar informações científicas e técnicas em várias de suas hipóteses.

A visão do indivíduo nesse modelo analítico é considerada como irracional, com poucas habilidades para processar estímulos, considera as crenças como a heurística principal para simplificar, filtrar e às vezes distorcer estímulos, e que se recorda mais de perdas do que dos ganhos. Baseando-se mais em fatores psicológicos do que econômicos, e considerando valores, percepções e relações, chega-se aos subsistemas de crenças da ACF. É mais inclusivo e verificável do que o sistema de interesses, considerando o auto interesse e os interesses organizacionais.

O sistema permite entender as escolhas feitas pelos atores analisados, contribuindo com a explicação do funcionamento das tomadas de decisões e alinhamentos entre os grupos de interesse. Para que se compreenda esse processo, precisa-se ter conhecimento quanto ao sistema de crenças da *advocacy coalition framework*. Esse sistema possui três núcleos: o núcleo profundo, que contém crenças essenciais e suposições ontológicas e normativas; o

núcleo de crenças relacionadas a políticas públicas, que corresponde a formação de coalizões e as preferências; e, por último e mais superficial, o núcleo de crenças secundárias, em que estão os instrumentos específicos. A probabilidade de mudança cresce conforme o nível de crença se torna mais superficial. Por isso, é preciso observar o máximo de componentes do sistema de crenças, pois eles podem gerar desacordos que causam divisões em uma coalizão (Thomaz, 2016).

É a partir desse sistema que os atores irão se alinhar para formar as coalizões com intenção de influenciar em políticas. Os interesses e objetivos se formam a partir das crenças e aproximam aqueles com crenças semelhantes, os quais irão fazer parte da mesma coalizão, e afastam aqueles com crenças discordantes.

Para esse trabalho, será utilizada a seguinte definição de *advocacy coalition framework*: “Pessoas de uma variedade de posições (eleitos, agências oficiais, líderes de grupos de interesse, pesquisadores etc.) que compartilham um sistema de crenças particular (...) e que demonstram um grau não-trivial de atividade coordenada ao longo do tempo” (Ness, 2010, p.17²²).

Para a formação de coalizões, alteração ou manutenção de políticas, a ACF apresenta hipóteses em seu modelo teórico. Ao longo do estudo realizado neste trabalho, será testar algumas dessas hipóteses, como as hipóteses de formação de coalizão 1, 2 e 3. A *coalition hypothesis 1* diz respeito à estabilidade das coalizões, mesmo que os membros dela se alterem ao longo do tempo. Já a *coalition hypothesis 2* se refere às concordâncias entre os atores, dizendo que estes irão concordar no nível mais profundo do sistema de crenças, mas podem concordar menos entre si em aspectos secundários e mais superficiais. A *coalition hypothesis 3* funciona como um complemento da *coalition hypothesis* anterior. A perpetuação das *Farm Bills* indica a grande possibilidade de que essas hipóteses se apliquem ao caso aqui discutido, já que coalizões se mantiveram, resultando na renovação das leis.

Além disso, existem hipóteses que propõem identificar acontecimentos que ocasionam manutenção ou mudança de políticas, e fatores e estratégias que são capazes de alterar opiniões de atores dentro das coalizões que estão em jogo. A *advocacy coalition framework* pode ser condensada em um diagrama, que demonstra quadros contendo uma possível

²² Texto original: People from a variety of positions (elected officials, official agencies, interest group leaders, researchers, etc.) who share a particular belief system (...) and who demonstrate a non-trivial degree of coordinated activity over time

interação entre duas coalizões. O quadro conta com as estratégias, impacto de influências e ações, parâmetros estáveis, restrições e eventos externos.

Os autores do modelo trazem alguns avanços necessários para sua consolidação teórica, e se propõe avançar em alguns deles com esse estudo, seja comprovando ou questionando as hipóteses propostas.

4.2 A hipótese

A hipótese deste trabalho é a de que o complexo agroindustrial do etanol, através do lobby entre os atores interessados na manutenção das *Farm Bills*, influenciou na formação da agenda do *Agricultural Act* de 2014.

A formação do complexo agroindustrial do etanol é identificada como a causa que levou a formação da agenda da *Farm Bill* de 2014. O processo pelo qual esse resultado foi atingido passa, primeiramente, pela formação de arranjos entre atores privados, que ocorre de acordo com a melhor combinação que os ajude a atingir seus interesses. Assim, pode-se perceber a ocorrência de *lobby*, em que há um engajamento desses atores na utilização de técnicas de advocacy: *direct lobbying; fly-ins events; grassroots efforts; revolving door; coalition Building / umbrella coalition*; estratégias eleitorais; *earned media; paid media*; conferências; *polling e focus groups* (Thomas, 2004, p. 34).

Nesse processo, uma terceira parte que possui grande relevância é a cooperação estatal: o Estado possui intenção de manter a economia estável, agindo assim de forma cooperativa a essas forças. Desde o nascimento das *Farm Bills*, esse fato foi uma constante e se mantém da mesma forma, principalmente por conta de todas as diversas áreas interligadas e afetadas pelas *Farm Bills*, suas regulações e subsídios (Lima, 2018).

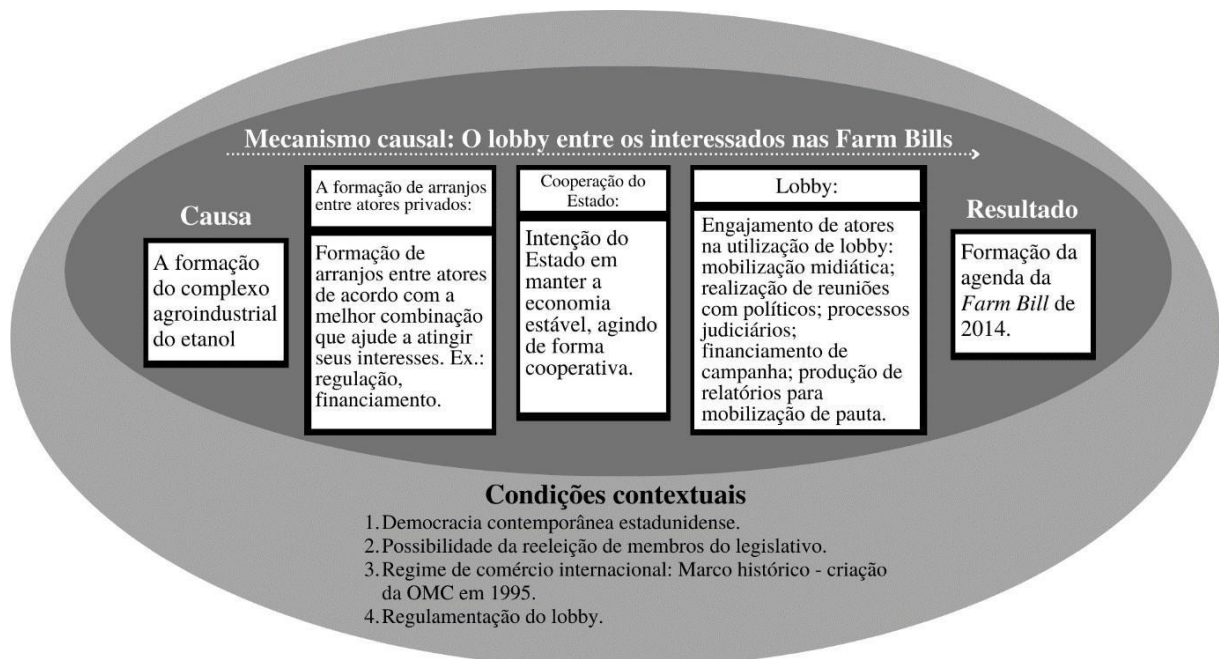
Também é importante que sejam consideradas as condições contextuais do caso analisado. São elas: a) a democracia contemporânea estadunidense – sem esse sistema, não seria possível que os atores se movessem da maneira que se arranjam, pois há locais vantajosos em que esses grupos podem acessar, a fim de se aproximarem de seus objetivos. Tais movimentações não seriam possíveis em um regime mais rígido e com menor participação privada nas decisões estatais; b) possibilidade da reeleição de membros do legislativo - as eleições são um aspecto importante quando se fala dessas leis que beneficiam boa parte do eleitorado, além de influenciar finanças de empresas privadas que possuem alto poder financeiro, que muitas vezes pode ser a vantagem de um candidato; c) regime de

comércio internacional – por conta dele, a expansão de empresas seguindo seu fluxo “natural” de crescimento e derramamento para outros países pode existir. Essas empresas, influenciadas e beneficiadas pelas leis analisadas, precisam expandir seus mercados para sobreviver. A superprodução é um dos pilares do complexo agroindustrial do etanol, e a oferta de combustível precisa ser escoada; e d) regulamentação do *lobby* – os Estados Unidos são o país que possui maior complexidade nas suas regulamentações com relação a atividades de *lobby*. Elas ajudam a tornar o cenário mais claro, com orientações objetivas sobre quais caminhos seguir e quais as opções disponíveis.

Assim, como resultado desse processo, identifica-se a formação da agenda da *Farm Bill* de 2014. Por fim, a hipótese causal se constrói da seguinte maneira: O complexo agroindustrial do etanol, através do lobby entre os atores interessados na manutenção dessas leis, influenciou na formação da agenda da *Farm Bill* de 2014.

Para construir esse entendimento, serão realizados testes empíricos neste trabalho, a fim de se analisar o funcionamento do mecanismo causal. Ilustrando o andamento explicado acima, o processo se constrói da seguinte maneira, conforme a Ilustração 3

Ilustração 3 - Formação da hipótese



Fonte: Elaboração própria.

5 DESENHO DE PESQUISA E DADOS

O objetivo geral deste trabalho é entender a formulação da *Farm Bill* de 2014, além dos aspectos que influenciaram em suas votações e como os financiamentos contribuem para que os políticos continuem votando a favor dessas leis.

Como objetivos específicos, auxiliares ao cumprimento do objetivo principal, tem-se:

1. Aprofundar o debate quanto à teoria dos complexos agroindustriais e a análise do comportamento dos grupos de interesse dentro do legislativo, utilizando-se a abordagem pluralista e o modelo teórico da *Advocacy Coalition Framework*.
2. Analisar o processo de formulação da *Farm Bill* de 2014, identificando seu conteúdo, votações, atores envolvidos e quais áreas são atingidas por essas legislações e subsídios.

Como recomendado por Georges (2004) em estudos acadêmicos sobre grupos de interesse, será dado foco à descrição de fenômenos baseados em observações, além de desenvolver-se um estudo explanatório com relação aos atores que trabalham pela manutenção das *Farm Bills*. Serão utilizados argumentos do caso analisado, centrados na estrutura teórica geral, e assim haverá preocupação em demonstrar evidências e adicionar modificações à teoria, caso seja provada a necessidade.

Sendo assim, na pesquisa se utilizará o método *process-tracing explaining outcome PT*. O *process tracing* é baseado em um estudo de caso, usado para a produção de inferências aprofundadas sobre a presença/ausência de um mecanismo causal. O foco é dado ao mecanismo causal, que é identificado como a “força motriz” que faz com que a causa (C) leve ao resultado (O). Para a identificação da causa, é importante que exista embasamento anterior que seja capaz de demonstrar a relação entre C e O, mas não sejam satisfatórias para explicar como esse processo ocorre (Beach; Pedersen, 2016).

Nesse método ocorre um desmembramento e divisão em partes menores da relação causa e efeito, e o pesquisador investiga as observações manifestados de cada parte. O tipo de *process-tracing explaining outcome PT* possui como objetivo explicar o resultado de um evento histórico importante, com a impossibilidade de generalizações para outros casos. As partes analisadas não têm existência independente em relação a produção do resultado, são partes integrais de um sistema que transmite forças causais ao resultado. Tem-se aqui uma ligação entre a causa e o resultado através de uma série de interlocuções e partes que interagem entre si (Beach; Pedersen, 2016).

Dessa maneira, é possível que sejam feitas inferências sobre estudos de caso relacionados a eventos históricos específicos, usando uma combinação de mecanismos sistemáticos para produzir explicações compreensivas de fatores importantes que acontecem em um caso. Também é preciso considerar que esses mecanismos costumam ser sensíveis a condições contextuais. Existem casos em que a mesma causa está ligada ao mesmo resultado, porém com condições contextuais diferentes (Beach; Pedersen, 2016).

Esse processo foi o escolhido para analisar a *Farm Bill* nesta pesquisa, e o desenvolvimento se dividirá em capítulos, que serão capazes de explicar a interligação das manifestações observáveis, além de apresentar teorias que embasam a identificação da causa e do resultado. Sendo assim, será verificada a hipótese com base no apresentado nos capítulos teóricos sobre as leis analisadas, seguindo assim o *process-tracing* ao considerar uma teoria embasando as ocorrências, bem como analisar seus atributos suficientes ao longo do funcionamento do mecanismo causal. De tal maneira, será possível entender seu processo, além dos atores envolvidos e quais áreas são atingidas por essas legislações e subsídios.

5.1 Definições

É necessário que estejam especificados os significados sobre certos termos utilizados neste trabalho, como, por exemplo, o que se caracteriza aqui como subsídios, incentivos e créditos, pois fazem parte da nossa hipótese neste trabalho. De acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMC, 2021), a definição de subsídio contém três elementos básicos: (i) uma contribuição financeira (ii) por um governo ou qualquer órgão público dentro do território de um membro (da OMC) (iii) que confere um benefício. Todos esses três elementos devem ser satisfeitos para que exista um subsídio. Além disso, o conceito se torna um pouco mais amplo quando tratamos de políticas públicas com o objetivo de conceder vantagens a setores econômicos internos. Portanto, pode-se incluir:

isenções tributárias que favorecem os ganhos do setor e permitem a prática de preços mais baixos; devoluções de tributos pagos, com o mesmo efeito; garantias de demanda para determinados produtos; garantia de compras governamentais ou impostas ao setor privado que utiliza os produtos do setor beneficiado; crédito em condições favoráveis, por instituições oficiais ou por obrigações exigidas de instituições privadas²³. (Thomaz, 2016, p.15).

²³ tax exemptions that favor the sector's profits and allow lower prices; refunds of taxes paid, with the same effect; demand guarantees for certain products; guarantee of government purchases or those imposed on the

Assim, serão utilizados os termos ‘subsídio’ para nos referir a um conjunto de políticas em questão, o termo ‘incentivo’ para políticas com o objetivo de promover o crescimento setorial e o termo ‘créditos’ para quando se tratar de devolução tributária.

Também serão citadas diversas vezes ao longo desse trabalho as *commodities*, que são, basicamente, matérias-primas usadas para fabricar outros produtos que serão vendidos aos consumidores. O que define algum bem como uma *commodity* é o local em que ele se encontra na cadeia de produção, que é geralmente nos estágios iniciais (Lioudis, 2022).

Com relação aos seguros (geralmente, de colheita), na tradução de *crop insurance*, apesar de existir uma seção separada somente para os seguros dentro da *Farm Bill*, essa questão costuma ser incluída em debates ao longo de todos os tópicos das leis agrícolas. Os seguros são oferecidos através do *Federal Crop Insurance Program* (FCIP), e indeniza produtores em caso de perdas na produção, de diminuição na receita da colheita, ou outros tipos de perdas. O FCIP é administrado através da *Federal Crop Insurance Corporation* (FCIC), pela qual as seguradoras do setor privado vendem e atendem as apólices, enquanto a *Risk Management Agency* (RMA) do USDA aprova as taxas de prêmio, administra os subsídios de prêmios e despesas, aprova e apoia produtores, gerencia o FCIC e ressegura as empresas. A RMA também desenvolve novas ofertas de apólices de seguro agrícola, que podem ocorrer em colaboração com seguradoras privadas (Lioudis, 2022).

Ao analisar a cadeia produtiva do etanol, também se entende que o setor financeiro possui influência considerável tanto no financiamento das colheitas quanto na venda das *commodities*, possuindo um papel essencial. Isso reforça o peso das questões agrícolas nos Estados Unidos.

5.2 O nascimento uma Farm Bill

O processo de aprovação de uma *Farm Bill* começa com audiências em que os membros do congresso participam de sessões de audição com contribuições do público sobre o que desejam em um novo projeto de lei. Em seguida, há a passagem pelos comitês da câmara e do senado, que debatem, podem emendar e mudar um projeto de lei e constroem separadamente projetos de lei que podem ter diferenças consideráveis. As leis também

private sector that uses products from the benefited sector; credit under favorable conditions, from official institutions or through obligations required from private institutions

precisam passar pelo plenário (também conhecido como “*the floor*”), onde são debatidos, emendados e votados pelo seu respectivo órgão de origem. Depois dessa aprovação, o projeto vai para um grupo menor de senadores e congressistas, chamado de “comitê de conferência”, que combinam os dois projetos em um pacote. Esse pacote volta para o plenário da câmara e do senado para ser debatido, e se chega ao último passo: a Casa Branca. Depois dessa aprovação final na Câmara e no Senado, o projeto vai para o presidente, que pode vetá-lo, fazendo com que ele volte para o congresso, ou sancioná-lo (NSAC, 2021).

Para que se possa ter noção das áreas que essas leis cobrem, pode-se observar na Tabela 3 o que cada um dos seus títulos diz respeito:

Tabela 3 - Títulos das *Farm Bills*

<i>Title 1</i>	<i>Commodities</i>	Esse capítulo diz respeito a preços e suporte de renda para agricultores que cultivam não-perecíveis de alta produção e comercialização, além de laticínios e açúcar. Aqui também há legislação sobre assistência e suporte a desastres agrícolas.
<i>Title 2</i>	<i>Conservation</i>	Neste capítulo, encontram-se programas que auxiliam agricultores na conservação de recursos naturais e programas de <i>land retirement</i> , prática que é aplicada em solos com alto nível de sal e selênio e <i>easements</i> .
<i>Title 3</i>	<i>Trade</i>	Aqui estão os programas de subsídios a exportação de alimentos e programas de ajuda alimentar internacional.
<i>Title 4</i>	<i>Nutrition</i>	Neste capítulo está o Programa de Assistência Nutricional Suplementar (SNAP), voltado a cidadãos de baixa renda que necessitam de suporte para compra de alimentos.
<i>Title 5</i>	<i>Credit</i>	Aqui estão os programas de empréstimos federais para ajudar os agricultores a crescerem e investirem em suas produções. Além de empréstimos diretos, há garantias de empréstimos e outras ferramentas de auxílio. Sabe-se que, no complexo agroindustrial, os bancos e esses empréstimos governamentais cumprem um grande papel no funcionamento da cadeia.
<i>Title 6</i>	<i>Rural Development</i>	Esse título inclui programas que ajudam a promover o crescimento econômico rural por meio do incentivo de desenvolvimento comunitário, negócios, habitação e infraestrutura.
<i>Title 7</i>	<i>Research, Extensions and Related Matters</i>	Esse capítulo cobre pesquisas da área agrícola, educação e programas de extensão capazes de apoiar e incentivar inovação e parcerias com universidades estaduais, além de treinamento para novos agricultores e pecuaristas (NSAC, 2021). As universidades são um dos atores importantes na cadeia do complexo agroindustrial do etanol, e foi por conta de um incentivo do governo que surgiu a abordagem da teoria para entendimento da relação entre campo e indústria, na universidade de Harvard.
<i>Title 8</i>	<i>Forestry</i>	Nesta sessão estão os programas que incentivam e ensinam os agricultores a serem administradores e conservadores de recursos florestais.

<i>Title 9</i>	<i>Energy</i>	Um dos títulos mais importantes para esse trabalho abrange programas de incentivo ao uso de biocombustíveis, como a instalação e uso de sistemas de energia renovável em sua produção, além de apoiarem pesquisas relacionadas à energia.
<i>Title 10</i>	<i>Horticulture</i>	Esse título lida com o mercado de alimentos locais e seus fazendeiros, além de programas de financiamento e infraestrutura para frutas, vegetais e outras culturas hortícolas e programas de certificação e agricultura orgânica.
<i>Title 11</i>	<i>Crop Insurance</i>	O capítulo de seguro de safra oferece maior segurança aos agricultores com relação a perdas na produção, na receita de safra ou receita total da fazenda. O título também concede à Agência de Gerenciamento de Risco (RMA) do USDA autoridade para pesquisar, desenvolver e modificar apólices de seguro.
<i>Title 12</i>	<i>Miscellaneous</i>	Esse capítulo é o mais abrangente, incluindo seis áreas de defesa e divulgação, incluindo fazendeiros e pecuaristas iniciantes, socialmente desfavorecidos e veteranos, segurança do trabalho agrícola e desenvolvimento da força de trabalho e saúde do gado.

Fonte: Elaboração própria com base em NSAC (2021).

Para que se possa entender melhor o histórico dessas leis, elas serão observadas mais de perto, a partir do *Farm Security and Rural Investment Act*, a Farm Bill de 2002. O título de energia é incluso a partir dessa lei, e são administrados pelos USDA e hoje incentiva desenvolvimento e adoção de projetos de energia renovável, desde biocombustíveis como o etanol a energia solar, eólica e anaeróbica. Esse primeiro título de energia autorizava subsídios, empréstimos e garantias de empréstimos para fomentar a pesquisa sobre energia renovável baseada na agricultura, dividindo o risco do investimento e promovendo a adoção de sistemas de energia renovável. Desde a promulgação da lei agrícola de 2002, o interesse em energia renovável cresceu rapidamente, devido em grande parte a períodos de aumentos nos preços do petróleo doméstico e internacional e uma aceleração da produção nacional de biocombustíveis (Congressional Research Service, 2019).

Desde então, passando para a *Farm Bill* de 2008, o *Food, Conservation, and Energy Act*, a produção anual de biocombustíveis cresceu, passando de 2 bilhões de galões para mais de 6,5 bilhões no período entre 2002 e 2007. O uso do milho para o etanol também cresceu, passando de 11% da safra do milho em 2002, para 23% na safra de 2007. No debate da agenda da *Farm Bill* de 2008, a projeção para o etanol de milho aumentou, causando preocupações com relação às consequências da expansão da produção. A inquietude girava em torno do possível aumento do preço de grãos e oleaginosas, que mantém competição pela mesma terra do milho, impactando a alimentação do gado, preço de alimentos e derivados, além das exportações agrícolas. O meio ambiente também foi considerado, por conta do uso

de água e da expansão das plantações de milho em solos não tradicionais. Assim, ao formular a *Farm Bill*, o foco passou a ser em favor de biocombustíveis com matéria-prima sem amido de milho, preferindo celulose, e incentivando programas que facilitam a produção de bioenergia de matéria-prima com origem não-alimentar. A *Farm Bill* de 2008 foi promulgada alguns meses depois do *Energy Independence and Security Act* de 2007 (EISA), e possuía a intenção de reforçar os objetivos do EISA, focando em incentivos federais para energia renovável não baseada em milho, os “biocombustíveis avançados”. A meta era a produção de 21 bilhões de galões até 2022, e tem se mostrado difícil de alcançar (CRS, 2019). O financiamento para a maioria dos programas de energia da *Farm Bill* de 2008 terminou no final do ano fiscal de 2012, e acabou faltando investimento para seguir em frente.

Já no *Agricultural Act* de 2014, houve a extensão da maioria das provisões da *farm bill* anterior para energia renovável, mas ainda assim fazia falta um financiamento obrigatório que cobrisse para além do ano fiscal de 2018. A *Farm Bill* fez grandes alterações nos programas de commodities, adicionou novas opções de seguros agrícolas, melhorou programas de conservação, expandiu programas para culturas especializadas, tratou de agricultura orgânica, bioenergia e desenvolvimento rural. A estimativa era de que o Farm Act de 2014 gastasse 80% com programas de nutrição, e o restante se dividiria entre seguro agrícola, conservação, desenvolvimento rural, pesquisa e extensão e energia. Alguns dos programas alterados foram o *Renewable Energy for America Program* (REAP); no *Forest Biomass for Energy Program*; no *Biofuels Infrastructure Study* e no *Renewable Fertilizer Study* (CRS, 2019).

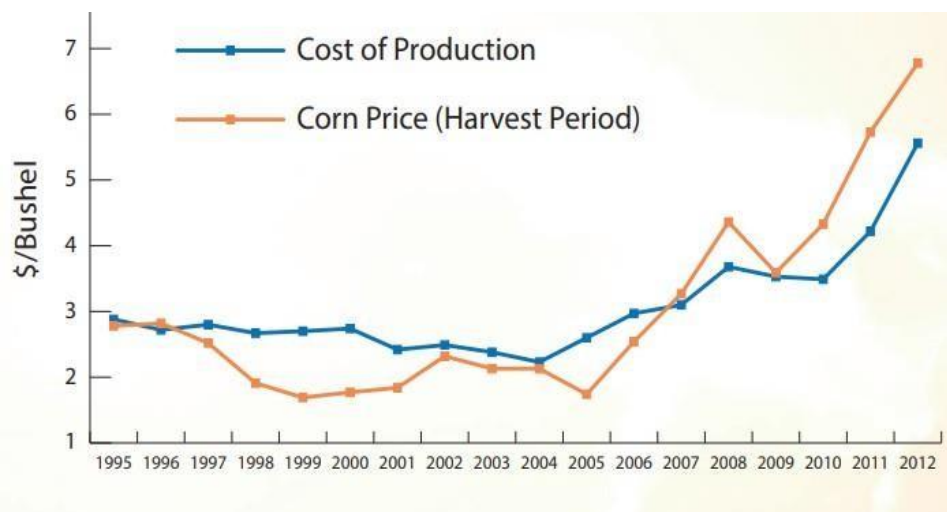
Sobre sua votação, nomeada de lei H.R. 2642 (113th) foi promulgada em 7 de fevereiro de 2014, e permaneceu em vigor até 2018. Ela foi proposta pelo congressista Frank D. Lucas, do partido republicano em 10 de julho de 2013. Obteve 60% de votos, sendo a maioria do partido republicano e passou somente pelo comitê de agricultura do congresso (Govtrack, 2023).

5.3 A visão da Renewable Fuel Association

No ano de 2013, o crescimento da produção de etanol ajudou o setor agrícola a permanecer aquecido. O crescimento da indústria do etanol na década anterior aumentou o valor dos produtos agrícolas, estimulando o investimento em novas tecnologias e expandindo as oportunidades econômicas para as comunidades rurais em todo o país (Bracmort, 2019).

Nos seis anos anteriores a 2014, o preço do milho estava acima do custo de produção, o que significa que os agricultores passaram a garantir sua renda com o mercado e não mais através do governo. Os pagamentos federais aos produtores de milho em 2012 estiveram entre os mais baixos dos últimos 25 anos e 82% mais baixos do que os pagamentos em 2006. Enquanto o valor bruto das safras totalizou US\$217 bilhões em 2013, as receitas do gado subiram para um nível recorde de US\$182 bilhões. A renda agrícola também atingiu um recorde de US\$131 bilhões em 2013, um aumento de 15% em relação a 2012 e mais do que o dobro do valor gerado em 2009. Enquanto isso, o patrimônio agrícola e o valor dos ativos agrícolas também aumentaram para níveis sem precedentes em 2013. Na Ilustração 4 abaixo se pode observar como esse processo ocorreu ao longo dos anos em um gráfico:

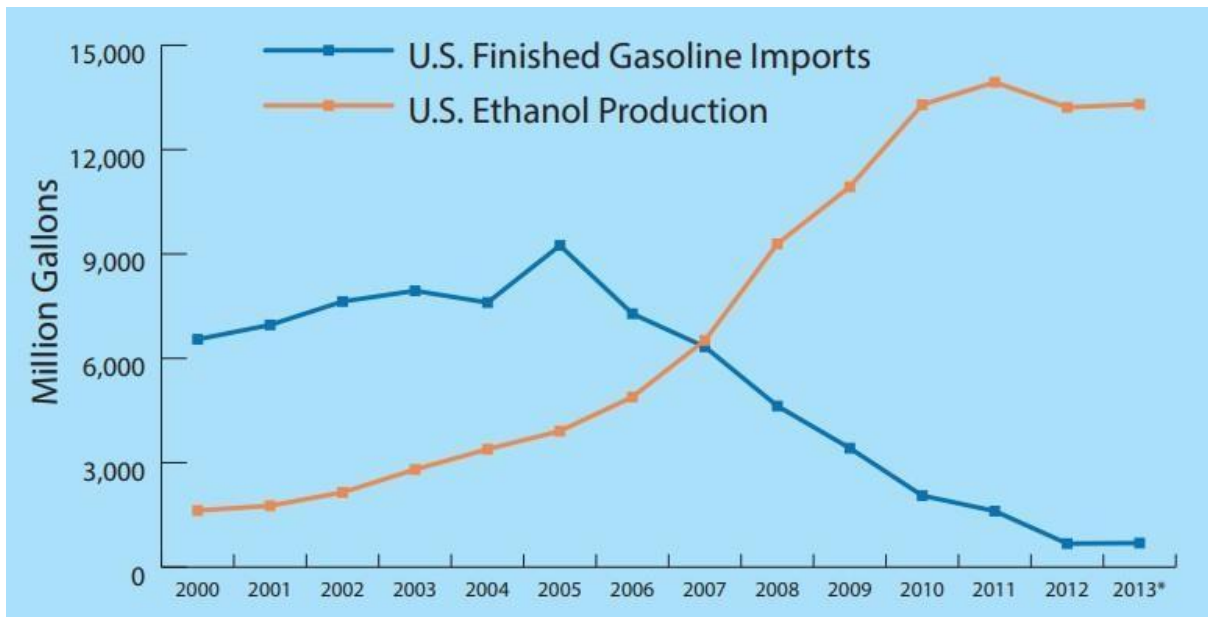
Ilustração 4 - Custo de produção do milho em comparação com seu valor de mercado



Fonte: RFA (2014).

Além disso, quando se fala especificamente de combustíveis, o etanol também abria grande vantagem com relação a importação de gasolina para os Estados Unidos ao longo dos últimos anos, como pode ser notado na Ilustração 5:

Ilustração 5 - Produção de etanol vs. Importação de gasolina nos Estados Unidos



* Estimativa

Fonte: RFA (2014).

Apesar de a gasolina mostrar dados positivos para o mercado nacional de etanol, essa positividade não se repetiu tanto no caso da importação de petróleo. Embora tenha existido grandes avanços para a redução da dependência das importações de produtos petrolíferos refinados (gasolina incluída), o progresso tem sido mais lento na redução das importações de petróleo bruto. Na verdade, as importações representaram cerca de 51% do petróleo bruto processado pelas refinarias dos EUA em 2013. As projeções de longo prazo do Departamento de Energia sugeriram que as importações continuariam a representar mais da metade do fornecimento de petróleo bruto dos EUA a um custo para a economia americana de cerca de US\$ 1 bilhão por dia. E, como o petróleo bruto é uma *commodity* global, o recente aumento do *fracking*²⁴ nos EUA não resultou em preços mais baixos do petróleo. Nesse cenário, o setor considera que “a continuidade do crescimento da produção de etanol seria de vital importância como estratégia de diversificação do mercado de combustíveis e melhoria da segurança energética nacional” (Bracmort, 2019²⁵).

²⁴ O *fracking* é uma prática em que ocorre uma injeção através de um tubo de uma mistura de diversos produtos químicos (entre eles alguns bastante tóxicos) para fissurar de forma controlada as rochas que estão no subsolo e, assim, retirar combustível.

²⁵ Texto original: the continued growth of ethanol production would be of vital importance as a strategy for diversifying the fuel market and improving national energy security

Enquanto isso, uma discussão que perdura até hoje é a dos oponentes do biocombustível que alegam que o uso de grãos para produzir etanol cria um dilema “alimento x combustível”, aumentando os preços dos alimentos. Como dizem os produtores:

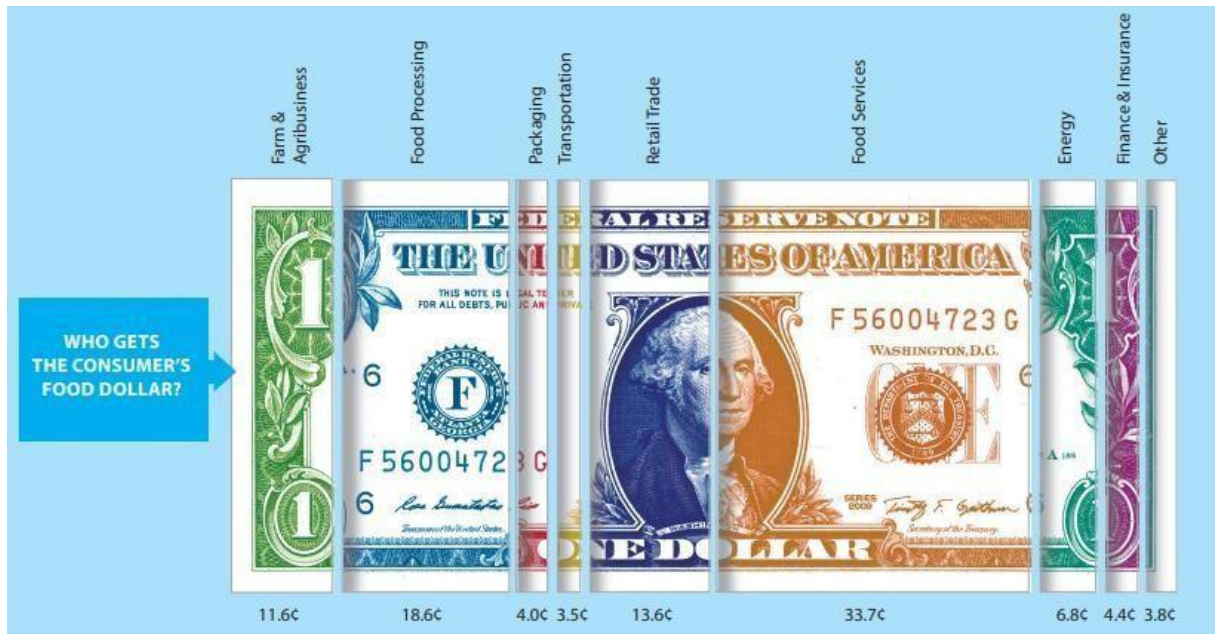
há muitas evidências que provam o contrário. Mais grãos estão disponíveis para uso em alimentos e rações (para produção de carne) em todo o mundo, e os preços dos alimentos ao consumidor não foram afetados pelos preços mais altos do milho e pelo crescimento da produção de etanol (Bracmort, 2019, n.p.).

Desde 2005, os preços dos alimentos aumentaram em média 2,9%, desde que o RFS foi adotado. A partir de 2009, os preços dos alimentos aumentaram apenas 2,2% ao ano, e o USDA projetava uma inflação dos preços dos alimentos em 2013 de apenas 2,0% (RFA, 2014).

A RFA (2014), baseada nesses dados, defendeu que o milho teria efeitos insignificantes sobre os preços de alimentos no varejo, porque o grão era apenas um ingrediente secundário nos itens de consumo. A agência argumentou que, quando um consumidor gasta um dólar em alimento, apenas 12 centavos de dólar corresponderiam ao valor dos produtos agrícolas. Os outros 88 centavos de dólar iriam para o processamento, energia, transporte, mão de obra, embalagem, publicidade e outros custos do alimento (Ilustração 6). Assim, mesmo as grandes mudanças nos preços das *commodities* agrícolas teriam efeitos relativamente pequenos sobre os preços dos alimentos no mercado. De acordo com a RFA, isso explicaria por que os preços dos alimentos ao consumidor ficaram estáveis ou ligeiramente mais altos em 2013, embora os preços do milho tenham caído cerca de 40% ao longo do ano (RFA, 2014).

Por isso, a RFA se apoia em organizações acadêmicas e governamentais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, na sigla em inglês), que concluíram que as flutuações nos preços dos alimentos e rações animais foram impulsionadas, principalmente, pela volatilidade de mercados globais de petróleo. Um relatório do Banco Mundial de 2013 concluiu que “a maioria dos aumentos de preços dos alimentos são explicados pelos preços do petróleo bruto”. Da mesma forma, uma análise da FAO (2013) também apontou que “os preços do petróleo são os impulsionadores de longo prazo de preços do etanol e dos grãos”. Na Ilustração 6 abaixo, pode-se ver como é destinada a renda gasta com alimentos:

Ilustração 6 - Representação do dólar gasto em alimentação nos Estados Unidos em 2013



Fonte: Bracmort (2019).

5.4 A composição do 113º Congresso

Para reconstruir a história dessa lei, é interessante que se possa prestar atenção ao contexto do momento em que aconteceu a votação da *Farm Bill*, aprovada em 2014. O 113º Congresso dos Estados Unidos foi a reunião de 2013-2014 do poder legislativo do governo federal dos Estados Unidos, composto pelo senado e pela Câmara dos Representantes. O 113º Congresso foi convocado pela primeira vez em Washington, D.C., em 3 de janeiro de 2013 e concluído em 3 de janeiro de 2015. Essa formação foi histórica, pois foi a primeira vez que o congresso pôde se considerar diversificado, devido a um número recorde de mulheres e minorias eleitas. Abaixo, podemos observar a divisão partidária da 113ª formação do congresso:

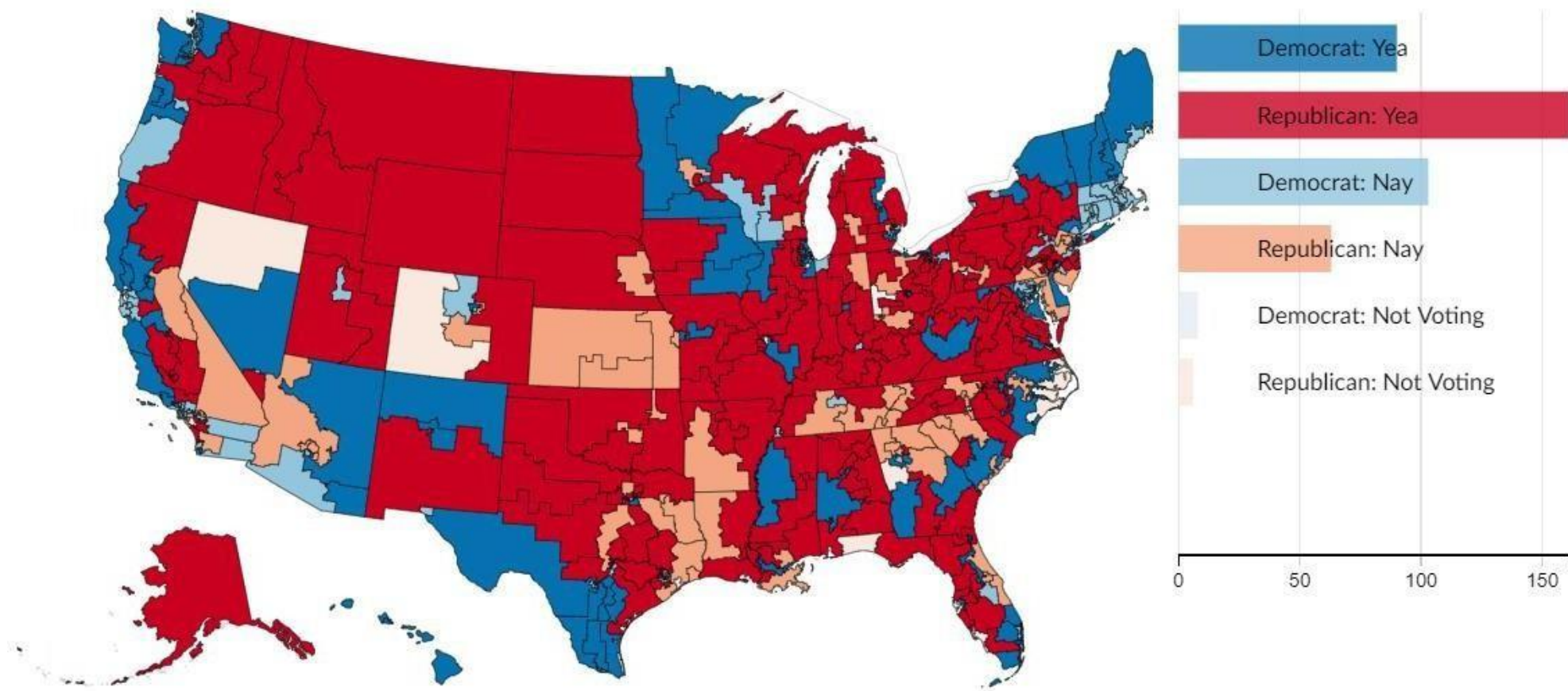
Tabela 4 - Composição partidária do Congresso e do Senado no 113th

Congresso		Senado	
Partido	Composição	Partido	Composição
Democrata	201	Democrata	53
Republicano	234	Republicano	45
Independente	0	Independente	2
Total	435	Total	100

Fonte: Voteview ([2023])

Os estados que correspondem ao *Corn Belt*, região de interesse neste trabalho por ser a base do etanol norte americano, são Indiana, Illinois, Iowa, Missouri, o leste de Nebraska e do Kansas. Assim, pode-se observar abaixo, na Ilustração 7, como foi o resultado da votação de aprovação da *Farm Bill* de 2014, além da predominância partidária em cada região:

Ilustração 7 - Votos do Congresso para a aprovação da *Farm Bill* de 2014



Fonte: Voteview ([2023])

Adiante, pretende-se também observar quais são os deputados eleitos do *Corn Belt*, seus partidos e como se comportaram nas votações do trâmite da Farm Bill.

5.5 Despesas do Lobby relativos a Farm Bill de 2014

Uma parte importante dessa pesquisa é o mapeamento de interessados nas *Farm Bills* analisadas. Por isso, nessa seção se observará as instituições que tiveram despesas de *lobby* relativas à *Farm Bill* de 2014. Serão registrados os dados dos trâmites em que houve votação legislativa, para que se possa mapear o comportamento das instituições e dos votos dos políticos. Além disso, será possível ver quais os ramos dessas partes interessadas, e como esses investimentos impactaram nas diversas votações pelas quais a lei tramitou. Essas informações foram retiradas do site MapLight, que se autodenomina como uma “organização de pesquisa apartidária que revela a influência do dinheiro na política” (MapLight, 2021, n.p.). A organização foi fundada em 2005, por Thomas Layton, Jaleh Bisharat e Daniel G. Newman, e compila dados sobre contribuições de campanha em eleições, além de votos legislativos e padrões de influência que podem afetar a política. A instituição divulga esses dados de forma gratuita e aberta ao público, levantando a transparência como bandeira (MapLight, 2021). É importante destacar o papel da organização, pois a disponibilidade e organização de dados oferecida facilita inclusive trabalho dos próprios lobistas, políticos e pesquisadores da lei, sendo essa uma característica política estadunidense, de grande coordenação, como já dito anteriormente, inclusive no planejamento e defesa dos complexos agroindustriais.

Inicia-se com a primeira votação que aconteceu no congresso, em 11 de julho de 2013. Essa votação se tratava de providenciar a reforma e a continuação dos programas agrícolas e outros do Departamento de Agricultura até o ano fiscal de 2018 e para outros fins. Para a aprovação da lei (e, em seguida, ser enviada ao senado), era necessário que ao menos metade da casa fosse a favor dela. Assim, atingindo 216 votos a favor e 218 votos contra, a lei foi aprovada. A seguir, na Tabela 5, observa-se quais foram as instituições que investiram em *lobby* a favor dessa versão da lei na votação no congresso em 11 de julho:

Tabela 5 - Instituições com investimentos na votação do Congresso de 11 de julho de 2013

11 organizations supported this bill	30 organizations opposed this bill		
Independent Community Bankers of America	AARP	Club for Growth	JERICO: A Voice for Justice
Independent Insurance Agents & Brokers of America	American Farm Bureau Federation	coalition for sugar reform	National Farmers Union
National Association of Egg Farmers	American Soybean Association	Coalition of California Welfare Rights Organizations	New York City Coalition Against Hunger
National Association of State Foresters	Association of Fish & Wildlife Agencies	Competitive Enterprise Institute	R Street Institute
National Cattlemen's Beef Association	Bread for the World	Council for Citizens Against Government Waste	Taxpayers for Common Sense
National Corn Growers Association	California Association of Food Banks	Dairy Farmers of America	Western Center on Law and Poverty
National Cotton Council	California Food Policy Advocates	Environmental Working Group	Western Regional Advocacy Project
National Council of Farmer Cooperatives	California Hunger Action Coalition	Food Research and Action Center	Women Organizing Resources, Knowledge & Services
National Pork Producers Council	California Latinas for Reproductive Justice	FreedomWorks	
National Sorghum Producers	California Partnership	Greenlining Institute	
Vote Hemp	Children's Defense Fund California	Heritage Action for America	

Fonte: adaptado de MapLight (2021).

O total de investimentos concedidos aos políticos para incentivar o voto a favor da lei foi de US\$26,458,486, que corresponde a 79% a mais no valor pago por instituições que investiram em votos contra, com a quantia de US\$14,741,058. Em anexo, pode-se observar na Tabela 10 qual o valor recebido por cada político, seu partido e seu voto.

A Tabela 10 está organizada em ordem crescente de investimentos recebidos para apoio em votos a favor da lei. A média em dólares do valor fornecido aos políticos que votaram a favor da lei foi de US\$465,157, que corresponde a 2% a mais do que o fornecido aos políticos que votaram contra, recebendo uma média de US\$457,103. Já no caso das instituições que investiram contra a lei, a média foi de US\$245,315, recebida por cada senador que votou contra a lei, correspondendo a 6,7 vezes mais do que o recebido por aqueles que votaram pela aprovação, que receberam um valor médio referente de US\$36,739. A partir disso, pode-se dizer que, apesar dos investimentos para não aprovar a lei terem sido mais efetivos, o valor concedido pelos apoiadores foi muito maior (MapLight, 2021).

5.6 O processo legislativo

A primeira versão da *Farm Bill* 2014 contava com 629 páginas, com a estimativa de custar aproximadamente US\$939,5 bilhões em 10 anos, e foi proposta por Rep. Franck Lucas (R-OK). À época, Rep. Lucas era membro do Congresso dos EUA, representando o 3º Distrito Congressional de Oklahoma. Ele assumiu o cargo em 7 de janeiro de 2003. Seu mandato terminou em 3 de janeiro de 2023. O secretário concorreu à reeleição para a Câmara dos EUA para representar o 3º distrito congressional de Oklahoma, vencendo a eleição geral em 3 de novembro de 2020. Foi eleito pela primeira vez para o Congresso em uma eleição especial, em 1994, para representar o 6º Distrito Congressional de Oklahoma, terminando o mandato em 2003. No início do 116º Congresso, Lucas era membro da Comissão de Agricultura da Câmara, da Comissão de Serviços Financeiros e da Comissão de Ciência, Espaço e Tecnologia da Câmara. Antes de entrar no Congresso, Lucas trabalhou por cinco anos e meio na Câmara dos Representantes de Oklahoma. Durante os anos de 2013 e 2014 Lucas trabalhou nos comitês de Agricultura; Serviços Financeiros da Câmara; Ciência, Espaço e Tecnologia da Câmara; Subcomitê de Mercado de Capitais e Empresas Patrocinadas pelo Governo; Subcomitê de Política Monetária e Comércio; e Subcomitê de Energia e no Subcomitê de Espaço e Aeronáutica. Na época, Franck Lucas era um congressista do partido republicano e o *chairman* do comitê de agricultura do congresso (Ballotpedia, 2021). Sua carreira, assim como de diversos políticos dos Estados Unidos, demonstra sua estabilidade no governo, sendo esse um dos motivos pelos quais existem raras mudanças institucionais no país.

No congresso, no dia 20 de junho de 2013, esta versão do Rep. Lucas foi votada na Câmara e foi rejeitada em uma votação de 195-234 com apenas 24 votos democratas a favor. A maioria dos democratas votou contra o projeto, pois estavam previstos cortes nos programas de vale-refeição em um valor estimado de US\$20 bilhões, enquanto muitos republicanos também votaram contra, afirmando que o projeto era muito caro para ser aprovado quando o país mantinha uma dívida de US\$17 trilhões.

Tabela 6 - Principais Trâmites da *Farm Bill* 2014

Data	Atividade	Detalhes	Resultado
20/jun/13	Source Bill	The activity took place on a related bill (H.R. 1947 - 113th), possibly in lieu of similar activity on HR2642 (113th)	Failed House
10/jul/13	Introduced	Bills and resolution are referred to committees wick debate the bill before possibly sending it on to the whole chamber	
11/jul/13	Rules Change	This activity took place on a related bill H.R. 295 (113th)	Agreed to
11/jul/13	Passed House	Thus bill was passed in a vote in the House. It goes to the Senate next.	Senate next
18/jul/13	Passed Senate with Changes	The Senate passed the bill with changes not in the House version and sent it back to the House to approve the changes. The vote was by Unanimous Consent so no record of individual votes was made.	Back to House
19/set/13	Source Bill	This activity took place on a related bill H.R. 3102 (113th), possibly in lieu of similar activity on H.R. 2642 (113th).	Passed House (Senate next)
28/set/13	Bill causing indirect action	This activity took place on a related bill H.R. 361 (113th), possibly in lieu of similar activity on H.R. 2642 (113th).	Agreed to
28/set/13	Text published	Updated bill text was published as of Passed the House with an Amendment.	
29/jan/14	Conference Report Agreed to by House	A conference committee was formed, comprising members of both the House and Senate, to resolve the differences in how each chamber passed the bill. The House approved the committee's report proposing the final form of the bill for consideration in both chambers. The Senate must also approve the conference report.	Senate next
04/fev/14	Conference Report	The bill was passed by both chambers in identical form. It goes to the President next who may sign or veto the bill.	Agreed to by Senate

07/fev/14	Enacted	The President signed the bill and it became law.	Signed by the President
-----------	---------	--	-------------------------

Fonte: Adaptado de GovTrack ([2023])

Em 11 de julho de 2013, o senado votou 66 a 27 para aprovar o projeto, conforme a Tabela 9 acima. A antiga *Farm Bill* havia expirado em 2012 (o *Food, Conservation, and Energy Act of 2008*) e o novo projeto de lei agrícola no senado já estava com 1.150 páginas, custando, aproximadamente, US\$955 bilhões em 10 anos.

Em comparação com o projeto do senado, o projeto da câmara contava com uma menor verba destinada a cupons de alimentação e nutrição. Havia também menos investimentos em conservação, cortes um pouco mais profundos nos pagamentos de *commodities* e um pouco mais de investimentos para safra, devido a uma série de diferentes regras utilizadas no cálculo desses pagamentos.

Somente as que possuem votações dos independentes se referem aos processos que passaram pelo senado, pois os outros são votações do congresso. A lei foi introduzida em 10 de julho de 2013, e sua aprovação final no legislativo foi em 2014. A assinatura do presidente ocorreu em 07 de fevereiro de 2014, tornando-se lei.

No total, aconteceram 8 *Roll Call Votes* (votações nominais), que ocorrem quando um deputado ou senador vota "sim" ou "não", de forma que os votos sejam identificados e registrados nominalmente. Já a votação verbal ocorre quando aqueles a favor ou contra uma medida dizem "sim" ou "não", respectivamente, sem que os nomes ou contagens dos membros votando em cada lado sejam registrados (Senate, 2021).

Abaixo, na Tabela 7, pode-se ver os números das votações principais por quais passou a *Farm Bill*, na casa e no senado, e conjuntamente com seus partidos:

Tabela 7 - Votações do trâmite da *Farm Bill* de 2014

Posição	Total de votos	Democratas	Republicanos	Independentes
Table Appeal of the Ruling of the Chair - 11/07/2013				
Yea	226	2	224	0
Nay	189	188	1	0
Abstenção	19	11	8	0
Table Appeal of the Ruling of the Chair - 11/07/2013				
Yea	221	2	219	0
Nay	181	181	0	0
Abstenção	32	18	14	0
On Motion to Recommit with Instructions - 11/07/2013				

Yea	198	197	1	0
Nay	226	0	226	0
Abstenção	10	4	6	0
On Passage - 11/07/2013				
Yea	216	0	216	0
Nay	208	196	12	0
Abstenção	11	5	6	0
On Motion to Instruct Conferees - 29/01/14				
Yea	195	186	9	0
Nay	2014	0	204	0
Abstenção	30	14	16	0
On Agreeing to the Conference Report - To provide for the reform and continuation of agricultural and other programs of the Department of Agriculture through fiscal year 2018, and for other - 29/01/2014				
Yea	251	89	162	0
Nay	166	103	63	0
Abstenção	14	8	6	0
On the Cloture Motion (Motion to Invoke Cloture on the Conference Report to Accompany H.R. 2642) - 03/02/14				
Yea	72	46	24	2
Nay	22	3	19	0
Abstenção	6	4	2	0
On the Conference Report (Conference Report to Accompany H.R. 2642) - 04/02/14				
Yea	68	44	22	2
Nay	32	9	23	0
Abstenção	0	0	0	0

Fonte: Maplight (2021).

Então, pode-se perceber que, no caso dessa lei, as aprovações e desaprovações foram controladas, em sua maioria, pelos votos dos republicanos no congresso, demonstrando inclusive certa organização e coesão dos votos nesse período (113th).

5.7 Título IX: Energia

A *Farm Bill* de 2014 representa uma fonte significativa de apoio federal para a produção e uso de biocombustíveis nos Estados Unidos. O Título IX do projeto proveu continuidade ao apoio do Congresso para a produção de energia renovável de origem agrícola (Bracmort, 2019).

Todos os principais programas de energia da lei de 2008 expiraram no final do ano fiscal de 2013, e acabou faltando financiamentos para terminar com o prometido. A lei de 2014 estendeu mais disposições quanto à energia renovável da *Farm Bill* de 2008 e forneceu novos fundos obrigatórios, com algumas exceções. E, mais uma vez, a maioria desses programas de energia ficaram sem uma linha de financiamento obrigatória para além do ano de 2018 (Bracmort, 2019). As principais disposições relacionadas a energia na *Farm Bill* de 2014 estão contidas no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Alterações em programas na *Farm Bill* de 2014

Seção	Alterações em programas
9002	Estendeu o <i>Bio Based Markets Program</i> , que promove produtos de base vegetal através de solicitações de compras federais e iniciativas quanto à rotulagem
9003	Estendeu o <i>Biobased Markets Program</i> com novos financiamentos e o renomeou como <i>Biorefinery, Renewable Chemical, and Biobased Product Manufacturing Assistance Program</i>
9004	Estendeu o <i>Repowering Assistance Program</i> com novos financiamentos
9005	Estendeu o <i>Bioenergy Program for Advanced Biofuels</i> com novos financiamentos
9006	Estendeu o <i>Biodiesel Fuel Education Program</i> com novos financiamentos
9007	Estendeu o <i>Renewable Energy for America Program (REAP)</i> - que fornece suporte para eficiência energética rural, autossuficiência e infraestrutura de marketing de biocombustíveis - com novo financiamento, mas incluindo uma nova disposição que impede o uso de financiamento do programa para qualquer distribuição de energia no varejo (por exemplo, bombas de liquidificador)
9008	Estendeu o <i>Biomass Research and Development Initiative (BRDI)</i> com novo financiamento para programas de pesquisa de biocombustíveis dentro do USDA e do DOE.
9009	Estendeu o açúcar-para-etanol do <i>Feedstock Flexibility Program</i>
9010	Estendeu o <i>Biomass Crop Assistance Program (BCAP)</i> incluindo a coleta, colheita, armazenamento e transporte
9011	Revogou o <i>Forest Biomass for Energy Program</i>
9012	Estendeu o <i>Community Wood Energy Program</i> com novos financiamentos
9013	Revogou o <i>Biofuels Infrastructure Study</i>
9014	Revogou o <i>Renewable Fertilizer Study</i>
9015	Adicionou um novo requisito ao relatório sobre o uso de energia e eficiência nas instalações do USDA
7212	Revogou o <i>Agricultural Bioenergy Feedstock and Energy Efficiency Research and Extension Initiative</i>
7526	Reautorizou, com novos investimentos, os programas do Sun Grant Initiative, que provêm financiamento para maior competitividade e coordenam bolsas de pesquisas sobre biocombustíveis avançados em universidades com concessão de terras e laboratórios financiados pelo governo federal.

Fonte: adaptado de Bracmort (2019, p. 4-5).

Quanto ao período de renovação de financiamentos da *Farm Bill* de 2014, houve um total de US\$694 milhões em novos fundos obrigatórios e a autorização de US\$765 milhões a serem distribuídos para os vários programas de energia renovável (Bracmort, 2019).

A lei alterou também o entendimento quanto a definições. Destaca-se o seguinte:

Renewable energy system: Definido como um sistema que produz energia a partir programas mandatórios da *Farm Bill* (sem incluir o custo dos programas com financiamento discricionário que estão sujeitos à aprovação anual), é de US\$489 bilhões de 2014-2018, dos quais US\$391 bilhões são direcionados aos programas de nutrição (80% dos gastos) e US\$98 bilhões a programas relacionados com a produção agrícola. No caso do seguro agrícola, este representa gastos de US\$41 bilhões, enquanto US \$28 bilhões são aplicados em programas de conservação e US\$24 bilhões em programas para commodities, que juntos correspondem a 13% da *Farm Bill*. Cerca de US \$4 bilhões são distribuídos em programas de comercialização, horticultura, pesquisa e bioenergia (Bracmort, 2019, p. 8²⁶)

Essa alteração teve como objetivo expandir as oportunidades de apoio federal para infraestrutura auxiliar, como sistemas de armazenamento por exemplo, estando associadas a um sistema de energia renovável (Bracmort, 2019).

²⁶ Texto original: Renewable energy system: Defined as a system that produces energy from Farm Bill mandated programs (not including the cost of discretionary funding programs that are subject to annual approval), is \$489 billion from 2014-2018, of which \$391 billion are directed to nutrition programs (80% of spending) and US\$98 billion to programs related to agricultural production. In the case of agricultural insurance, this represents expenditures of US\$41 billion, while US\$28 billion is invested in conservation programs and US\$24 billion in commodity programs, which together correspond to 13% of the Farm Bill. About \$4 billion is distributed across commercialization, horticulture, research and bioenergy programs

6 CONCLUSÃO

Pôde-se perceber ao longo desta pesquisa o desenvolvimento da criação da teoria dos Complexos Agroindustriais, e principalmente, a influência do estudo na economia estadunidense. Além disso, a teoria também desenvolveu sua aplicabilidade no sistema de produção brasileiro, influenciado pelo complexo agroindustrial dos Estados Unidos. O Estado também faz parte dessa conformação, pois recebe benefícios ao conseguir equilibrar sua economia através dos subsídios que concede. Foi explorada a participação da agricultura no desenvolvimento estadunidense, a fim de se compreender a extensão dos braços de sua cadeia sobre a economia daquele país. Visto isso, a teoria do complexo agroindustrial foi analisada em especificidade no desenvolvimento agroindustrial dos Estados Unidos, para que se pudesse associá-lo com a formação de leis agrícolas e energéticas do país, com a contribuição da *advocacy coalition framework*.

Sendo assim, os fazendeiros representam uma engrenagem que conecta os eixos que influenciam esse sistema. São o elo mais fraco, pois acabam tendo pouca autonomia na escolha dos vínculos no qual fazem parte. Os atores que possuem centralidade nessa estrutura são, principalmente: os fornecedores de insumo e tecnologia, que, por conta de seu alto custo, fazem com que os fazendeiros precisem buscar crédito para financiar essas compras; os processadores, que representam os demandantes da produção agrícola, que controlam os fazendeiros exigindo certos métodos de produção, que também custam caro, adicionando mais pressão na necessidade de busca de empréstimos; os bancos, fornecedores desses ativos, os quais também determinam a quem vão emprestar; e os proprietários de terra, que ganham valorização imobiliária causada pelo aumento de demanda (Lima, 2018). Porém, é preciso considerar que, na cadeia do etanol, é muito comum que grandes empresas dominem todas as etapas de produção, e, então, não se torna mais possível fazer essa separação entre os atores, considerando o agricultor como elo mais fraco.

Ainda assim, nesse meio, o Estado também sai ganhando, pois toda essa cadeia é grande geradora de empregos, impostos, exportações, investimento privado, e, logo, causa melhora na economia nacional. Provando, assim, que toda a constituição do CAI, desde seus primórdios, atingiu seu objetivo de garantir grande quantidade de alimento e produção agrícola, melhorando a economia para os estadunidenses, e, para além disso, sendo um grande apoio no avanço da influência que os Estados Unidos tiveram em exportar seu modo de produção para o mundo (Veiga, 1994).

Quanto aos campos utilizados para compreender o processo em questão, as duas teorias e o modelo de análise se mostraram complementares. A teoria dos complexos agroindustriais trouxe um entendimento mais amplo do cenário, tratando-se de uma análise socioeconômica mais direta e considerando atores internacionais e privados. Porém, sozinha ela não é capaz de explicar os acontecimentos dentro do legislativo, alvo do objeto de análise neste trabalho. Precisa-se entender as formações que ocorreram nesses casos específicos, já que, como se pôde perceber, esses arranjos são ocasionais e se precisa entender como foi o processo de *lobby* sobre essas leis, e, assim, nos auxilia a *advocacy coalition framework*.

Ao longo das informações levantadas, foi possível perceber a efetividade dos investimentos em *lobby* dentro do congresso e do senado dos Estados Unidos. Em termos de valores, apesar dos investimentos para votar contra a lei terem sido mais efetivos (menor investimento e mais votos), o valor concedido pelos apoiadores da lei para incentivar os votos a favor foi muito maior.

Isso ilustra diversas questões apresentadas aqui. Pode-se retomar o conceito de *Advocacy Coalition*, definido como: “Pessoas de uma variedade de posições (eleitos, agências oficiais, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, etc.) que compartilham um sistema de crenças particular (...) e que demonstram um grau não-trivial de atividade coordenada ao longo do tempo” (Ness, 2010, p.17²⁷). Percebe-se que a crença consiste na manutenção da lei, e existem diversos grupos, combinados ou não, que fazem esses investimentos nos votos dos políticos.

Ademais, vai-se além dos valores diretos de *lobby*. De acordo com nossas definições, o *lobby* é muito mais diverso e às vezes até difícil de se rastrear. Pelos argumentos da RFA que foram observados, a propaganda de incentivo ao etanol e as *Farm Bills* tocam em diversos setores. Assim, demonstrou-se que, mesmo significando uma pequena fatia do PIB nacional, a área do agro se interliga com uma grande quantidade de setores, sendo estes dependentes dela.

E, mais uma vez, tem-se aqui a Teoria dos Complexos Agroindustriais, demonstrando o investimento e apoio governamental em manter essa teia funcionando para atender não só diversos setores privados, mas também sua economia nacional, sendo essa um dos grandes pilares de poder dos Estados Unidos frente ao mundo.

²⁷ Texto original: People from a variety of positions (elected officials, official agencies, interest group leaders, researchers, etc.) who share a particular belief system (...) and who demonstrate a non-trivial degree of coordinated activity over time.

Por fim, retoma-se a pergunta de pesquisa e hipótese deste trabalho. Houve influência do complexo agroindustrial do etanol na formação da agenda da *Farm Bill* de 2014? De acordo com o apresentado, o que se pôde concluir é que existe um complexo agroindustrial, o qual, através de ações explicadas pela *Advocacy Coalition Framework*, tomou ações de lobby para que as votações dentro da *Farm Bill* de 2014 tivessem um certo rumo.

A partir disso, se apresentam outras dúvidas que podem guiar futuras pesquisas. Uma comparação entre as mais recentes *Farm Bills* e análises socioeconômicas podem demonstrar essa ação de influência de agentes externos em cima de leis federais, de acordo com as mudanças ao longo do tempo. As hipóteses da ACF também necessitam de mais testes, e o complexo agroindustrial em seu conceito oferece uma ampla gama de opções para observar esses comportamentos em políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BALLOTPEDIA. **Caucus**. 2016. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Caucus>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BALLOTPEDIA. **Frank Lucas**. 2021. Disponível em: https://ballotpedia.org/Frank_Lucas. Acesso em: 25 ago. 2022.

BEACH, D. and PEDERSEN, R. B. 2016. **Causal Case Study Methods**. Ann Arbor: University of Michigan Press

BRACMORT, Kelsi. The Farm Bill Energy Title: An Overview and Funding History. **Congressional Research Service**, Washington, v. 5, n. 8, p. 1-18, out. 2019. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R45943.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira de 2008. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p.133-149, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v29n1/08.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2021

BROWNE, William P. **Cultivating Congress. Constituents, Issues and Interests in Agricultural Policymaking**. Kansas: University Press Of Kansas, 1945. 295 p.

BRUNO, Flávio Marcelo Rodrigues; AZEVEDO, André Filipe Zago de; MASSUQUETTI, Angélica. Os subsídios à agricultura no comércio internacional: as políticas da União Europeia e dos Estados Unidos da América. **Cienc. Rural**, Santa Maria. v. 42, n. 4, p. 757-764, abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010384782012000400030&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 fev. 2021.

COCHRANE, Willard W. **The Development of American Agriculture: A Historical Analysis**. Minneapolis: Editora da University of Minnesota, 1993.

CONGRESS. **H.R.2642 - Agricultural Act of 2014**. 2021. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/2642/all-actions-without-amendments?q=%7B%22roll-call-vote%22%3A%22all%22%2C%22action-by%22%3A%22all%22%7D>. Acesso em: 11 out. 2021.

DAHL, Robert Alan. **A preface to democratic theory**. Chicago: The University of Chicago Press, 1956. 197 p.

DAHL, Robert Alan. **Who Governs?: democracy and power in an american city**. Connecticut: Yale University Press, 1961.

DAVIS, John H.; GOLDBERG, Ray A. **A concept of Agribusiness**. 1957. Disponível em: <<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.32106006105123;view=1up;seq=1>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

DYE, Thomas R.; ZEIGLER, Harmon. **The Irony of Democracy: an uncommon introduction to American politics**. Belmont: Cengage Learning, 1970.

EIA. **Global ethanol production by country or region**. 2020. Disponível em: <https://afdc.energy.gov/data/10331#:~:text=The%20United%20States%20is%20the,while%20Brazil%20primarily%20uses%20sugarcane..> Acesso em: 26 nov. 2022.

FRIEDMANN, Harriet. **The International Political Economy of Food: A Global Crisis**. 1995. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.2190/451A-896W-GGLKELXT>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. **Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1990.

GOVTRACK. **H.R. 2642 (113th): Agriculture Reform, Food, and Jobs Act of 2013**. [2023]. Disponível em: <https://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr2642>. Acesso em: 7 out. 2023.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **O complexo agroindustrial do Brasil**. 1976. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/cpda/als/corpo/html/teses/tes_apassosb.htm> Acesso em: 02 fev. 2021.

JENKINS-SMITH, Hank C., NOHRSTEDT, Daniel, WEIBLE, Christopher M.; INGOLD, Karin. The advocacy coalition framework: An overview of the research program. In: WEIBLE, Christopher M; SABATIER, Paul A. **Theories of the policy process**. New York: Westview Press, 2017.

JORDAN, Grant. Pluralism and its modifications. In: Thomas, Clive S. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Connecticut: Praeger, 2004. p. 41-47.

JUPETIPE, Fernanda Karoliny Nascimento *et al.* Custos de falência no Brasil comparativamente aos estudos norte-americanos. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 20-48, Abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322017000100020&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 de fev de 2021.

KROUSE, Richard W. Some (Further) Dilemmas of Pluralist Democracy. **Yale Law & Policy Review**, vol. 2, n.1, 167-178, 1983.

LEVINS, Richard A. **An Essay on Farm Income**. Minneapolis: University of Minnesota, 2001.

LIMA, Thiago. **O Protecionismo Agrícola nos Estados Unidos: Resiliência e Economia Política dos Complexos Agroindustriais**. São Paulo: Editora Unesp, 2018. 203 p.

LINDBLOM, Charles E. **Still Muddling, Not Yet Through**. Connecticut: Public Administration Review, 1979.

LIODIS, Nick. **Commodity vs. Product: What's the Difference?** 2022. Disponível em: <https://www.investopedia.com/ask/answers/021615/whats-difference-between-commodity-and-product.asp>. Acesso em: 05 out. 2022.

MAPLIGHT, 2021. Acesso em: 13 out. 2022. Dados obtidos a partir de pesquisa realizada no âmbito da Rede de Estudos Agroalimentares Internacionais (Redagri). O site não está mais disponível, e os dados foram salvos previamente.

MAZZUCHELLI, Frederico. A crise em perspectiva: 1929 e 2008. **Novos Estudos CEBRAP**, (82), 57–66, 2008.

MCCARTHY, Naill. 15 países que mais consomem carne no mundo. **Revista Forbes**. 2015. Disponível em: <<https://forbes.uol.com.br/listas/2015/08/15-paises-que-mais-consomem-carne-no-mundo/>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

NESS, Erik C. The role of information in the policy process: Implications for the examination of research utilization in higher education policy. In: SMART, John c. (Ed.). **Higher education: Handbook of theory and research**. Vol. XXV. New York: Springer, 2010.

ORDEN, David; ZULAUF, Carl. **Political Economy of the 2014 Farm Bill**. American Journal Of Agricultural Economics. Washington, p. 1298-1311. maio 2015.

PERROUX, François. **La Coexistence Pacifique: Problème des pays sous-développés**. 1960. Tiers-Monde, tome 1, n°4. Disponível em: <https://www.persee.fr/issue/tiers_0040-7356_1960_num_1_4?sectionId=tiers_0040-7356_1960_num_1_4_1243>. Acesso em: 11 mar. 2021.

SABATIER, P. A., & JENKINS-SMITH, H. C. (1999). **The advocacy coalition framework: an assessment**. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Boulder, CO: Westview Press.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. (Eds.). **Theories of the policy process**. Westview Press, 2014.

SCHMITTER, Philippe C. Still the century of corporatism? **The Review of Politics**, vol. 36, n. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World, p. 85-131, 1974. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1406080> . Acesso em: 05 fev. 2021.

SCHUCK, Cynthia; LUGLIO, Alessandra; CARVALHO, Guilherme. **Maior parte dos grãos vira ração, e não alimento humano**. 2018. Revista Época.

SENATE. **Votes**. 2021. Disponível em: <https://www.senate.gov/reference/Index/Votes.htm>. Acesso em: 25 nov. 2022.

SILVA, José Graziano da. Complejos agroindustriales y otros complejos. **Agricultura y Sociedad**, Madrid, v. 72, n. 3, p.205-240, jul. 1994. Trimestral.

THE CLEAN FUELS DEVELOPMENT COALITION. **Ethanol factbook**, 2010. Disponível em: <http://cleanfuelsdc.org/wp-content/uploads/2018/05/CFDC-2010-Ethanol-Fact-Book.pdf> > Acesso em 20 set. 2019.

SCHLOZMAN, Kay; LEHMAN, John; T. TIERNEY. **Organized Interests and American Democracy**. New York: Harper & Row, 1986.

SPERB, Paula. Como o MST se tornou o maior produtor de arroz orgânico da América Latina. 2017. **BBC News**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil39775504>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

THOMAS, Clive S. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Connecticut: Praeger, 2004.

THOMAZ, Laís Forti. A influência do Lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos Estados Unidos (2002-2011). **São Paulo: Cultura Acadêmica**, 2012. (Coleção PROPG Digital - UNESP). ISBN 9788579833700. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/109251>>. Acesso em 5 mar. 2019.

THOMAZ, Laís Forti. **As Coalizões de Defesa e as Mudanças na Política Externa Comercial e Energética dos Estados Unidos para o Etanol em 2011**. 2016. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas', UNESP-UNICAMP-PUC São Paulo, São Paulo, 2016.

VEIGA, José Eli da. **Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos**. São Paulo: Editora Annablume, 1994. 205 p.

VERGOPOULOS, Kostas. **The end of agribusiness or the emergence of biotechnology**. 1985. *International social science journal*, XXXVII (37), 3 (105) p. 285-299. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000067336>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

HOUSE COMMITTEE ON AGRICULTURE. **Hearing Before The Committee on Agriculture House of Representatives**. On Hundred Fourteenth Congress. First Session. Washington, February 11, 2015. Disponível em: https://republicans-agriculture.house.gov/uploadedfiles/114-01_-_93959.pdf. Acesso em: 7 out. 2023.

ZORZETTO, Ricardo. Alguns efeitos dos alimentos fabricados. **Revista Fapesp**, edição 265, mar. 2018. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2018/03/20/alguns-efeitos-dos-alimentos-fabricados/>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

WEIBLE, Christopher M. Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks. **Political Research Quarterly**, v. 58, n. 3, p.461-475, 2005.

WEIBLE, Christopher M.; CARTER, David P. Advancing Policy Process Research at Its Overlap with Public Management Scholarship and Nonprofit and Voluntary Action Studies. **Policy Studies Journal**, v. 45, Issue 1, p. 22-49, fev. 2017.

_____. 2019. Sharpening Advocacy Coalitions. - *Policy Studies Journal*

WORLD BANK. **United States**. 2020. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/united-states>. Acesso em: 10 ago. 2021.

WTO 2021 - WTO. **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (“SCM Agreement”)**. 2021. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm. Acesso em: 05 out. 2021.

VOTEVIEW. 113th Congress. House. Vote 670. January 29, 2014. [2023]. Disponível em: <https://voteview.com/rollcall/RH1130670>. Acesso em: 7 out. 2023

ANEXO

Tabela 8 – Todas as ações da *Farm Bill* 2014

Action	Date	Description
Introduced	07/10/2013	
	07/10/2013	Referred to the House Committee on Agriculture.
	07/10/2013	Rules Committee Resolution H. Res. 295 Reported to House. Rule provides for consideration of H.R. 2642 with 1 hour of general debate. Previous question shall be considered as ordered without intervening motions except motion to recommit. Measure will be considered read. Bill is closed to amendments.
	07/10/2013	Introduced in House
	07/11/2013	Rule H. Res. 295 passed House.
	07/11/2013	Considered under the provisions of rule H. Res. 295.
	07/11/2013	Rule provides for consideration of H.R. 2642 with 1 hour of general debate. Previous question shall be considered as ordered without intervening motions except motion to recommit. Measure will be considered read. Bill is closed to amendments.
	07/11/2013	DEBATE - The House proceeded with one hour of debate on H.R. 2642.
	07/11/2013	POINT OF ORDER - Mr. Watt raised a point of order against the ruling of the Chair regarding what constitutes embellishment of a unanimous consent request. The point of order was overruled.
	07/11/2013	Mr. Watt appealed the ruling of the chair. The question was then put on sustaining the ruling of the chair.
	07/11/2013	Mr. Lucas moved to table the motion to appeal the ruling of the chair
	07/11/2013	WORDS TAKEN DOWN - During the course of debate, exception was taken to certain words used and a demand was made to have words taken down. Subsequently, the demand was withdrawn.
	07/11/2013	DEBATE - The House resumed debate on H.R. 2642.
	07/11/2013	POINT OF ORDER - Mr. Thompson (MS) raised a point of order against the ruling of the Chair regarding what constitutes embellishment of a unanimous consent request. The point of order was overruled.
	07/11/2013	Mr. Thompson (MS) appealed the ruling of the chair. The question was then put on sustaining the ruling of the chair.
	07/11/2013	The previous question was ordered without objection.

	07/11/2013	Ms. Esty moved to recommit with instructions to Agriculture.
	07/11/2013	DEBATE - The House proceeded with 10 minutes of debate on the Esty motion to recommit with instructions. The instructions contained in the motion seek to require the bill to be reported back to the House with an amendment to require the Secretary of Agriculture to conduct annual audits of the food regulatory systems for each country that is eligible to export meat, poultry, or egg products to the United States. The motion would also give the Secretary the authority to transfer funds from any Department of Agriculture account to the Food Safety and Inspection Service account in order to address any food safety emergency.
	07/11/2013	Motion to reconsider laid on the table Agreed to without objection.
Vote	07/11/2013	Table Appeal of the Ruling of the Chair: H R 2642 Federal Agriculture Reform and Risk Management Act
Vote	07/11/2013	Table Appeal of the Ruling of the Chair: H R 2642 Federal Agriculture Reform and Risk Management Act
Vote	07/11/2013	On Motion to Recommit with Instructions: H R 2642 Federal Agriculture Reform and Risk Management Act

Fonte: MapLight, 2021.

Tabela 9 - Votos para a versão da lei votada em 13 de julho de 2013 e os valores recebidos de instituições

Name	Party	State	\$ From Interest Groups That Supported	\$ From Interest Groups That Opposed	Vote
Adam B. Schiff	D	CA-28	\$12,850	\$12,550	No
Al Green	D	TX-9	\$26,100	\$2,000	No
Alan Grayson	D	FL-9	\$3,250	\$27,197	No
Alan S. Lowenthal	D	CA-47	\$6,200	\$14,675	No
Albio Sires	D	NJ-8	\$18,750	\$2,980	No
Alcee L. Hastings	D	FL-20	\$17,010	\$12,000	No
Alice "Dina" Titus	D	NV-1	\$11,750	\$6,000	No
Allyson Y. Schwartz	D	PA-13	\$11,100	\$1,500	No
Ami Bera	D	CA-7	\$88,676	\$192,109	No
André Carson	D	IN-7	\$15,600	\$9,792	No
Ann Kirkpatrick	D	AZ-1	\$36,213	\$79,888	No
Ann M. Kuster	D	NH-2	\$64,500	\$163,095	No
Anna G. Eshoo	D	CA-18	\$23,650	\$24,660	No
Barbara Lee	D	CA-13	\$21,800	\$34,403	No
Ben Ray Luján	D	NM-3	\$19,950	\$9,780	No

Bennie G. Thompson	D	MS-2	\$29,050	\$6,300	No
Beto O'Rourke	D	TX-16	\$25,500	\$3,000	No
Betty McCollum	D	MN-4	\$12,700	\$7,827	No
Bill Owens	D	NY-21	\$25,800	\$14,100	No
Bill Pascrell	D	NJ-9	\$24,600	\$6,500	No
Bob Brady	D	PA-1	\$10,000	\$0	No
Bobby L. Rush	D	IL-1	\$2,500	\$3,000	No
Bobby Scott	D	VA-3	\$3,700	\$2,250	No
Brad Sherman	D	CA-30	\$33,548	\$21,125	No
Bradley Scott Schneider	D	IL-10	\$64,990	\$113,962	No
Brian Higgins	D	NY-26	\$29,650	\$1,300	No
Bruce L. Braley	D	IA-1	\$39,994	\$205,361	No
C. Mike Thompson	D	CA-5	\$62,650	\$14,818	No
C.A. "Dutch" Ruppersberger	D	MD-2	\$26,500	\$4,000	No
Carol Shea-Porter	D	NH-1	\$9,450	\$99,409	No
Carolyn B. Maloney	D	NY-12	\$90,250	\$11,350	No
Cedric L. Richmond	D	LA-2	\$27,710	\$4,850	No
Chaka Fattah	D	PA-2	\$7,100	\$6,000	No
Charlie Rangel	D	NY-13	\$16,250	\$29,025	No
Cheri Bustos	D	IL-17	\$68,058	\$73,710	No
Chris Van Hollen	D	MD-8	\$35,750	\$27,600	No
Colleen Hanabusa	D	HI-1	\$73,195	\$20,985	No
Collin C. Peterson	D	MN-7	\$60,900	\$83,750	No
Corrine Brown	D	FL-5	\$7,250	\$1,250	No
Dan Lipinski	D	IL-3	\$7,650	\$1,000	No
Dan Maffei	D	NY-24	\$66,950	\$76,118	No
Daniel T. Kildee	D	MI-5	\$53,400	\$6,735	No
Danny K. Davis	D	IL-7	\$9,470	\$3,000	No
Dave Loebsack	D	IA-2	\$36,550	\$22,400	No
David E. Price	D	NC-4	\$8,250	\$12,850	No
David N. Cicilline	D	RI-1	\$34,050	\$7,000	No
David Scott	D	GA-13	\$138,350	\$30,499	No
Debbie Wasserman Schultz	D	FL-23	\$16,100	\$27,200	No
Denny Heck	D	WA-10	\$100,500	\$13,300	No
Derek Kilmer	D	WA-6	\$48,600	\$47,867	No
Diana DeGette	D	CO-1	\$4,000	\$40,600	No
Donald M. Payne, Jr.	D	NJ-10	\$29,100	\$2,050	No
Donna F. Edwards	D	MD-4	\$2,250	\$24,450	No
Doris O. Matsui	D	CA-6	\$17,400	\$8,700	No
Douglas "Mike" McIntyre	D	NC-7	\$32,500	\$12,750	No
Earl Blumenauer	D	OR-3	\$3,250	\$14,250	No
Ed Markey	D	MA-5	\$128,092	\$540,193	No
Ed Pastor	D	AZ-7	\$6,250	\$1,000	No
Ed Perlmutter	D	CO-7	\$173,370	\$14,700	No

Eddie Bernice Johnson	D	TX-30	\$2,000	\$13,500	No
Elijah E. Cummings	D	MD-7	\$19,250	\$7,850	No
Eliot L. Engel	D	NY-16	\$7,500	\$3,000	No
Elizabeth H. Esty	D	CT-5	\$27,410	\$98,077	No
Emanuel Cleaver	D	MO-5	\$50,700	\$18,200	No
Eric Swalwell	D	CA-15	\$52,280	\$22,200	No
Filemon Vela	D	TX-34	\$53,856	\$9,000	No
Frank A. LoBiondo	R	NJ-2	\$29,900	\$37,640	No
Frank Pallone, Jr.	D	NJ-6	\$11,533	\$16,500	No
Frederica S. Wilson	D	FL-24	\$10,150	\$3,500	No
Gary C. Peters	D	MI-14	\$283,800	\$611,138	No
George "Bill" Foster	D	IL-11	\$158,307	\$53,363	No
George "G.K." Butterfield	D	NC-1	\$23,150	\$3,800	No
George Miller	D	CA-11	\$7,500	\$8,000	No
Gerry Connolly	D	VA-11	\$33,342	\$19,340	No
Grace F. Napolitano	D	CA-32	\$300	\$5,000	No
Grace Meng	D	NY-6	\$27,150	\$9,573	No
Gregory W. Meeks	D	NY-5	\$108,275	\$8,500	No
Gwen Moore	D	WI-4	\$107,850	\$21,000	No
Hakeem S. Jeffries	D	NY-8	\$30,650	\$23,120	No
Henry "Hank" Johnson	D	GA-4	\$19,000	\$14,500	No
Henry A. Waxman	D	CA-33	\$4,500	\$43,249	No
Henry Cuellar	D	TX-28	\$78,400	\$9,814	No
Jan Schakowsky	D	IL-9	\$18,701	\$26,530	No
Janice Hahn	D	CA-44	\$2,250	\$1,000	No
Jared Huffman	D	CA-2	\$17,400	\$32,300	No
Jared Polis	D	CO-2	\$7,550	\$21,650	No
Jerry McNerney	D	CA-9	\$6,750	\$33,900	No
Jerry Nadler	D	NY-10	\$13,200	\$11,285	No
Jim Clyburn	D	SC-6	\$107,500	\$17,250	No
Jim Cooper	D	TN-5	\$24,200	\$950	No
Jim Costa	D	CA-16	\$102,450	\$87,350	No
Jim Himes	D	CT-4	\$206,920	\$22,150	No
Jim Langevin	D	RI-2	\$14,900	\$5,000	No
Jim Matheson	D	UT-4	\$42,750	\$1,000	No
Jim McDermott	D	WA-7	\$2,000	\$9,093	No
Jim McGovern	D	MA-2	\$11,050	\$8,000	No
Jim Moran	D	VA-8	\$5,346	\$14,750	No
Joaquin Castro	D	TX-20	\$26,850	\$24,135	No
Joe Courtney	D	CT-2	\$21,050	\$23,450	No
Joe Crowley	D	NY-14	\$253,600	\$19,550	No
Joe Garcia	D	FL-26	\$58,300	\$109,813	No
John "Jimmy" Duncan	R	TN-2	\$13,000	\$1,000	No
John "Phil" Gingrey	R	GA-11	\$50,900	\$5,600	No

John A. Yarmuth	D	KY-3	\$15,300	\$17,650	No
John B. Larson	D	CT-1	\$100,500	\$8,400	No
John Barrow	D	GA-12	\$122,700	\$7,000	No
John C. Carney Jr.	D	DE	\$166,845	\$250	No
John Conyers, Jr.	D	MI-13	\$550	\$7,095	No
John D. Dingell	D	MI-12	\$6,225	\$1,600	No
John F. Tierney	D	MA-6	\$17,301	\$23,856	No
John Garamendi	D	CA-3	\$56,827	\$29,594	No
John K. Delaney	D	MD-6	\$115,700	\$12,450	No
John Lewis	D	GA-5	\$7,250	\$3,000	No
John P. Sarbanes	D	MD-3	\$5,750	\$15,100	No
Joseph P. Kennedy III	D	MA-4	\$35,100	\$32,750	No
José E. Serrano	D	NY-15	\$0	\$0	No
Joyce Beatty	D	OH-3	\$117,900	\$4,700	No
Juan Vargas	D	CA-51	\$52,950	\$3,500	No
Judy Chu	D	CA-27	\$27,950	\$16,250	No
Julia Brownley	D	CA-26	\$19,150	\$136,716	No
Justin Amash	L	MI-3	\$16,750	\$280,741	No
Karen "Jackie" Speier	D	CA-14	\$15,812	\$31,100	No
Karen Bass	D	CA-37	\$16,800	\$9,100	No
Kathy Castor	D	FL-14	\$12,000	\$7,000	No
Keith Ellison	D	MN-5	\$47,850	\$27,850	No
Kurt Schrader	D	OR-5	\$34,700	\$12,000	No
Kyrsten Sinema	D	AZ-9	\$112,033	\$72,785	No
Linda T. Sánchez	D	CA-38	\$54,050	\$20,100	No
Lloyd Doggett	D	TX-35	\$4,450	\$15,700	No
Lois Capps	D	CA-24	\$18,150	\$66,900	No
Lois Frankel	D	FL-22	\$7,750	\$11,450	No
Loretta Sanchez	D	CA-46	\$15,290	\$10,700	No
Louise McIntosh Slaughter	D	NY-25	\$22,200	\$14,650	No
Lucille Roybal-Allard	D	CA-40	\$4,250	\$2,600	No
Luis V. Gutiérrez	D	IL-4	\$5,500	\$4,200	No
Marc A. Veasey	D	TX-33	\$31,700	\$35,250	No
Marcia L. Fudge	D	OH-11	\$30,186	\$29,000	No
Marcy Kaptur	D	OH-9	\$11,800	\$4,500	No
Mark Pocan	D	WI-2	\$36,700	\$9,500	No
Mark Sanford	R	SC-1	\$28,050	\$14,050	No
Mark Takano	D	CA-41	\$17,950	\$31,275	No
Matt Cartwright	D	PA-17	\$20,700	\$5,000	No
Matt Salmon	R	AZ-5	\$9,200	\$36,100	No
Maxine Waters	D	CA-43	\$73,800	\$4,100	No
Mel Watt	D	NC-12	\$0	\$0	No
Michelle Lujan Grisham	D	NM-1	\$45,950	\$24,350	No
Mike Capuano	D	MA-7	\$58,850	\$0	No

Mike Doyle	D	PA-14	\$8,500	\$0	No
Mike Honda	D	CA-17	\$66,801	\$133,866	No
Mike Michaud	D	ME-2	\$6,750	\$2,500	No
Mike Quigley	D	IL-5	\$26,475	\$9,600	No
Nancy Pelosi	D	CA-12	\$24,250	\$54,800	No
Nick J. Rahall II	D	WV-3	\$23,500	\$31,950	No
Niki Tsongas	D	MA-3	\$31,450	\$14,750	No
Nita M. Lowey	D	NY-17	\$24,125	\$65,771	No
Nydia M. Velázquez	D	NY-7	\$25,500	\$4,500	No
Patrick Murphy	D	FL-18	\$181,400	\$77,910	No
Paul Cook	R	CA-8	\$14,250	\$24,400	No
Paul Tonko	D	NY-20	\$15,250	\$8,000	No
Pete P. Gallego	D	TX-23	\$85,800	\$70,086	No
Pete Visclosky	D	IN-1	\$15,250	\$1,000	No
Peter A. DeFazio	D	OR-4	\$5,250	\$6,440	No
Peter Welch	D	VT	\$20,900	\$30,950	No
Raul Ruiz	D	CA-36	\$40,597	\$124,376	No
Raúl M. Grijalva	D	AZ-3	\$4,011	\$13,051	No
Richard E. Neal	D	MA-1	\$137,150	\$20,000	No
Richard M. Nolan	D	MN-8	\$21,600	\$48,606	No
Rick Larsen	D	WA-2	\$17,600	\$1,000	No
Rob Andrews	D	NJ-1	\$2,500	\$3,500	No
Robin L. Kelly	D	IL-2	\$41,900	\$44,850	No
Rochelle "Chellie" Pingree	D	ME-1	\$250	\$19,550	No
Ron Barber	D	AZ-2	\$60,650	\$89,064	No
Ron DeSantis	R	FL-6	\$60,300	\$31,300	No
Ron Kind	D	WI-3	\$119,850	\$15,900	No
Rosa L. DeLauro	D	CT-3	\$8,913	\$66,347	No
Rubén Hinojosa	D	TX-15	\$20,300	\$1,000	No
Rush Holt	D	NJ-12	\$33,850	\$41,000	No
Sam Farr	D	CA-20	\$9,097	\$31,650	No
Sandy Levin	D	MI-9	\$36,250	\$10,345	No
Sanford D. Bishop, Jr.	D	GA-2	\$64,500	\$16,320	No
Scott H. Peters	D	CA-52	\$42,726	\$102,850	No
Sean Patrick Maloney	D	NY-18	\$109,900	\$95,450	No
Sheila Jackson Lee	D	TX-18	\$2,550	\$0	No
Steny H. Hoyer	D	MD-5	\$159,850	\$31,500	No
Stephen F. Lynch	D	MA-8	\$83,400	\$2,000	No
Steve Cohen	D	TN-9	\$7,750	\$19,174	No
Steve Israel	D	NY-3	\$96,250	\$65,026	No
Susan A. Davis	D	CA-53	\$3,850	\$18,950	No
Suzan K. DelBene	D	WA-1	\$26,600	\$97,133	No
Suzanne Bonamici	D	OR-1	\$5,500	\$14,840	No
Tammy Duckworth	D	IL-8	\$61,307	\$52,399	No

Terri A. Sewell	D	AL-7	\$141,248	\$5,000	No
Theodore E. Deutch	D	FL-21	\$9,160	\$5,600	No
Tim Bishop	D	NY-1	\$30,150	\$83,825	No
Tim Huelskamp	R	KS-1	\$23,200	\$43,075	No
Tim Ryan	D	OH-13	\$19,600	\$10,450	No
Tim Walz	D	MN-1	\$30,300	\$32,750	No
Tom McClintock	R	CA-4	\$22,100	\$85,757	No
Tony Cárdenas	D	CA-29	\$23,500	\$11,600	No
Trent Franks	R	AZ-8	\$3,301	\$15,750	No
Tulsi Gabbard	D	HI-2	\$25,576	\$37,403	No
Walter B. Jones	R	NC-3	\$18,550	\$2,500	No
William L. Enyart	D	IL-12	\$66,250	\$20,555	No
William Lacy Clay	D	MO-1	\$22,750	\$4,300	No
William R. Keating	D	MA-9	\$9,650	\$5,000	No
Xavier Becerra	D	CA-34	\$57,650	\$13,750	No
Yvette D. Clarke	D	NY-9	\$27,600	\$12,710	No
Zoe Lofgren	D	CA-19	\$10,550	\$8,600	No
Carolyn McCarthy	D	NY-4	\$18,500	\$2,950	Not Voting
David Adam Smith	D	WA-9	\$22,400	\$2,250	Not Voting
David Schweikert	R	AZ-6	\$30,500	\$22,300	Not Voting
Duncan Hunter	R	CA-50	\$10,750	\$8,650	Not Voting
Gloria Negrete McLeod	D	CA-35	\$2,000	\$6,750	Not Voting
John Campbell	R	CA-45	\$10,000	\$0	Not Voting
John Shimkus	R	IL-15	\$55,150	\$6,500	Not Voting
Mike Rogers	R	MI-8	\$50,900	\$1,300	Not Voting
Paul C. Broun	R	GA-10	\$29,950	\$136,279	Not Voting
Raymond "Gene" Green	D	TX-29	\$6,500	\$0	Not Voting
Steven Horsford	D	NV-4	\$81,868	\$34,145	Not Voting
Aaron Schock	R	IL-18	\$120,680	\$28,100	Yes
Adam Kinzinger	R	IL-16	\$49,200	\$43,148	Yes
Addison "Joe" Wilson	R	SC-2	\$32,700	\$6,585	Yes
Adrian Smith	R	NE-3	\$108,350	\$13,500	Yes
Alan Nunnelee	R	MS-1	\$76,100	\$1,000	Yes
Ander Crenshaw	R	FL-4	\$82,200	\$2,500	Yes
Andy Barr	R	KY-6	\$204,842	\$24,250	Yes
Andy Harris	R	MD-1	\$22,297	\$13,200	Yes
Ann Wagner	R	MO-2	\$159,800	\$21,450	Yes
Austin Scott	R	GA-8	\$61,300	\$13,500	Yes
Bill Cassidy	R	LA-6	\$293,842	\$348,671	Yes

Bill Flores	R	TX-17	\$70,140	\$12,155	Yes
Bill Huizenga	R	MI-2	\$137,600	\$18,650	Yes
Bill Johnson	R	OH-6	\$58,250	\$39,677	Yes
Bill Posey	R	FL-8	\$58,700	\$500	Yes
Bill Shuster	R	PA-9	\$71,800	\$18,400	Yes
Billy Long	R	MO-7	\$24,250	\$14,500	Yes
Blaine Luetkemeyer	R	MO-3	\$177,100	\$6,500	Yes
Blake Farenthold	R	TX-27	\$51,550	\$9,614	Yes
Bob Gibbs	R	OH-7	\$38,550	\$20,024	Yes
Bob Goodlatte	R	VA-6	\$77,750	\$43,061	Yes
Bob Latta	R	OH-5	\$50,458	\$7,300	Yes
Brad R. Wenstrup	R	OH-2	\$24,704	\$0	Yes
C. W. "Bill" Young	R	FL-13	\$1,000	\$0	Yes
Candice S. Miller	R	MI-10	\$15,100	\$10,250	Yes
Cathy McMorris Rodgers	R	WA-5	\$96,037	\$39,295	Yes
Charles J. "Chuck" Fleischmann	R	TN-3	\$50,800	\$1,500	Yes
Charles W. Boustany Jr.	R	LA-3	\$70,000	\$7,950	Yes
Charlie Dent	R	PA-15	\$69,992	\$33,500	Yes
Chris Collins	R	NY-27	\$33,400	\$37,514	Yes
Chris Smith	R	NJ-4	\$6,900	\$4,300	Yes
Chris Stewart	R	UT-2	\$35,200	\$4,500	Yes
Christopher P. Gibson	R	NY-19	\$120,553	\$93,000	Yes
Cory Gardner	R	CO-4	\$396,221	\$418,661	Yes
Cynthia M. Lummis	R	WY	\$24,500	\$2,250	Yes
Dan Benishek	R	MI-1	\$43,300	\$51,395	Yes
Dana Rohrabacher	R	CA-48	\$17,550	\$11,950	Yes
Daniel Webster	R	FL-10	\$58,350	\$7,500	Yes
Darrell E. Issa	R	CA-49	\$89,289	\$176,887	Yes
Dave Camp	R	MI-4	\$83,450	\$4,475	Yes
David "Phil" Roe	R	TN-1	\$9,000	\$1,000	Yes
David B. McKinley	R	WV-1	\$22,100	\$24,000	Yes
David G. Reichert	R	WA-8	\$41,125	\$25,200	Yes
David G. Valadao	R	CA-21	\$139,849	\$280,784	Yes
David P. Joyce	R	OH-14	\$77,600	\$41,050	Yes
Dennis A. Ross	R	FL-15	\$161,100	\$4,500	Yes
Devin Nunes	R	CA-22	\$123,250	\$72,498	Yes
Diane Black	R	TN-6	\$57,049	\$2,150	Yes
Don Young	R	AK	\$2,250	\$5,250	Yes
Doug Collins	R	GA-9	\$43,000	\$11,500	Yes
Doug LaMalfa	R	CA-1	\$38,350	\$23,981	Yes
Doug Lamborn	R	CO-5	\$7,750	\$2,250	Yes
E. Scott Rigell	R	VA-2	\$50,630	\$15,277	Yes
Ed Royce	R	CA-39	\$186,950	\$49,350	Yes
Ed Whitfield	R	KY-1	\$28,500	\$30,700	Yes

Eric A. "Rick" Crawford	R	AR-1	\$72,523	\$7,800	Yes
Eric Cantor	R	VA-7	\$208,181	\$59,952	Yes
Erik Paulsen	R	MN-3	\$182,575	\$68,600	Yes
Ernest Scott Garrett	R	NJ-5	\$204,630	\$40,575	Yes
F. "Jim" Sensenbrenner	R	WI-5	\$15,950	\$1,000	Yes
Frank D. Lucas	R	OK-3	\$181,648	\$45,750	Yes
Frank R. Wolf	R	VA-10	\$2,000	\$0	Yes
Fred Upton	R	MI-6	\$59,700	\$37,600	Yes
Gary G. Miller	R	CA-31	\$61,092	\$5,977	Yes
George Holding	R	NC-13	\$54,980	\$18,050	Yes
Glenn Thompson	R	PA-5	\$47,100	\$29,000	Yes
Greg Walden	R	OR-2	\$108,685	\$46,829	Yes
Gregg Harper	R	MS-3	\$74,900	\$2,000	Yes
Gus M. Bilirakis	R	FL-12	\$23,750	\$1,500	Yes
H. Morgan Griffith	R	VA-9	\$22,700	\$0	Yes
Harold "Hal" Rogers	R	KY-5	\$41,900	\$9,350	Yes
Howard P. "Buck" McKeon	R	CA-25	\$2,500	\$3,750	Yes
Ileana Ros-Lehtinen	R	FL-27	\$18,370	\$33,850	Yes
J. "Randy" Forbes	R	VA-4	\$44,650	\$1,500	Yes
Jack Kingston	R	GA-1	\$464,053	\$33,189	Yes
Jackie Walorski	R	IN-2	\$74,046	\$19,350	Yes
Jaime Herrera Beutler	R	WA-3	\$20,250	\$43,150	Yes
James B. Renacci	R	OH-16	\$118,150	\$29,750	Yes
James Lankford	R	OK-5	\$138,737	\$64,600	Yes
Jason Chaffetz	R	UT-3	\$46,743	\$0	Yes
Jason Smith	R	MO-8	\$79,750	\$35,063	Yes
Jeb Hensarling	R	TX-5	\$435,782	\$17,550	Yes
Jeff Denham	R	CA-10	\$125,348	\$158,695	Yes
Jeff Duncan	R	SC-3	\$11,600	\$19,600	Yes
Jeff Fortenberry	R	NE-1	\$44,250	\$21,000	Yes
Jeff Miller	R	FL-1	\$22,000	\$7,600	Yes
Jim Bridenstine	R	OK-1	\$27,450	\$34,238	Yes
Jim Gerlach	R	PA-6	\$52,200	\$19,100	Yes
Jim Jordan	R	OH-4	\$49,358	\$21,300	Yes
Jo Bonner	R	AL-1	\$500	\$0	Yes
Joe Barton	R	TX-6	\$16,250	\$2,550	Yes
Joe Pitts	R	PA-16	\$17,300	\$12,000	Yes
John "Tom" Graves	R	GA-14	\$58,250	\$7,550	Yes
John A. Boehner	R	OH-8	\$540,043	\$392,585	Yes
John Abney Culberson	R	TX-7	\$21,200	\$6,064	Yes
John Fleming	R	LA-4	\$42,696	\$29,300	Yes
John Howard Coble	R	NC-6	\$1,000	\$0	Yes
John Kline	R	MN-2	\$88,300	\$41,800	Yes
John L. Mica	R	FL-7	\$23,700	\$6,300	Yes

John R. Carter	R	TX-31	\$45,400	\$10,814	Yes
Jon Runyan	R	NJ-3	\$14,400	\$13,250	Yes
Joseph J. Heck	R	NV-3	\$43,100	\$32,950	Yes
K. "Mike" Conaway	R	TX-11	\$198,200	\$59,932	Yes
Kay Granger	R	TX-12	\$36,430	\$10,064	Yes
Keith J. Rothfus	R	PA-12	\$160,151	\$64,373	Yes
Ken Calvert	R	CA-42	\$32,500	\$35,550	Yes
Kenny Marchant	R	TX-24	\$74,000	\$4,814	Yes
Kerry L. Bentivolio	R	MI-11	\$4,250	\$70,556	Yes
Kevin Brady	R	TX-8	\$92,550	\$13,132	Yes
Kevin Cramer	R	ND	\$53,983	\$9,100	Yes
Kevin McCarthy	R	CA-23	\$312,786	\$93,860	Yes
Kevin Yoder	R	KS-3	\$99,000	\$10,500	Yes
Kristi L. Noem	R	SD	\$137,710	\$59,710	Yes
Lamar Smith	R	TX-21	\$68,850	\$9,582	Yes
Larry Bucshon	R	IN-8	\$35,000	\$16,850	Yes
Lee Terry	R	NE-2	\$100,750	\$49,027	Yes
Leonard Lance	R	NJ-7	\$26,200	\$22,775	Yes
Lloyd "Ted" Poe	R	TX-2	\$32,050	\$6,414	Yes
Lou Barletta	R	PA-11	\$29,384	\$21,500	Yes
Louie Gohmert	R	TX-1	\$37,550	\$45,264	Yes
Luke Messer	R	IN-6	\$104,550	\$11,750	Yes
Lynn A. Westmoreland	R	GA-3	\$73,700	\$0	Yes
Lynn Jenkins	R	KS-2	\$108,900	\$26,750	Yes
Mario Diaz-Balart	R	FL-25	\$30,500	\$13,000	Yes
Mark E. Amodei	R	NV-2	\$26,100	\$16,450	Yes
Mark Meadows	R	NC-11	\$16,000	\$7,110	Yes
Markwayne Mullin	R	OK-2	\$76,450	\$13,500	Yes
Marlin A. Stutzman	R	IN-3	\$137,850	\$9,250	Yes
Marsha Blackburn	R	TN-7	\$39,950	\$11,500	Yes
Martha Roby	R	AL-2	\$47,650	\$3,000	Yes
Michael C. Burgess	R	TX-26	\$18,000	\$17,706	Yes
Michael G. Grimm	R	NY-11	\$102,920	\$32,310	Yes
Michael T. McCaul	R	TX-10	\$77,334	\$15,914	Yes
Michele Bachmann	R	MN-6	\$2,550	\$1,000	Yes
Mick Mulvaney	R	SC-5	\$121,100	\$14,950	Yes
Mike Coffman	R	CO-6	\$123,768	\$114,416	Yes
Mike D. Rogers	R	AL-3	\$52,650	\$2,000	Yes
Mike Fitzpatrick	R	PA-8	\$193,182	\$68,600	Yes
Mike Kelly	R	PA-3	\$82,450	\$16,550	Yes
Mike Pompeo	R	KS-4	\$69,250	\$89,017	Yes
Mike Simpson	R	ID-2	\$75,600	\$59,150	Yes
Mike Turner	R	OH-10	\$14,775	\$22,750	Yes
Mo Brooks	R	AL-5	\$15,591	\$3,500	Yes

Pat Tiberi	R	OH-12	\$252,600	\$38,750	Yes
Patrick Meehan	R	PA-7	\$66,815	\$56,000	Yes
Patrick T. McHenry	R	NC-10	\$186,200	\$8,760	Yes
Paul A. Gosar	R	AZ-4	\$15,249	\$2,250	Yes
Paul D. Ryan	R	WI-1	\$315,738	\$14,775	Yes
Pete King	R	NY-2	\$40,075	\$17,250	Yes
Pete Olson	R	TX-22	\$55,800	\$3,514	Yes
Pete Sessions	R	TX-32	\$151,400	\$43,682	Yes
Peter J. Roskam	R	IL-6	\$154,000	\$17,500	Yes
Ralph M. Hall	R	TX-4	\$26,200	\$19,618	Yes
Randy Hultgren	R	IL-14	\$124,250	\$2,000	Yes
Randy K. Weber, Sr.	R	TX-14	\$33,250	\$12,714	Yes
Raúl R. Labrador	R	ID-1	\$45,450	\$23,500	Yes
Reid J. Ribble	R	WI-8	\$64,200	\$48,700	Yes
Renee L. Ellmers	R	NC-2	\$54,500	\$39,450	Yes
Richard "Doc" Hastings	R	WA-4	\$4,000	\$4,700	Yes
Richard B. Nugent	R	FL-11	\$8,400	\$1,000	Yes
Richard Hudson	R	NC-8	\$117,909	\$14,610	Yes
Richard L. Hanna	R	NY-22	\$23,500	\$36,873	Yes
Rob Bishop	R	UT-1	\$13,349	\$8,500	Yes
Rob Woodall	R	GA-7	\$18,000	\$2,500	Yes
Robert "Randy" Neugebauer	R	TX-19	\$297,650	\$23,232	Yes
Robert B. Aderholt	R	AL-4	\$98,948	\$9,100	Yes
Robert Hurt	R	VA-5	\$130,050	\$200	Yes
Robert J. Wittman	R	VA-1	\$40,750	\$9,750	Yes
Robert Pittenger	R	NC-9	\$87,850	\$6,500	Yes
Rodney Alexander	R	LA-5	\$11,400	\$0	Yes
Rodney Davis	R	IL-13	\$136,380	\$66,439	Yes
Rodney P. Frelinghuysen	R	NJ-11	\$12,850	\$20,700	Yes
Roger Williams	R	TX-25	\$91,717	\$11,264	Yes
Sam Graves	R	MO-6	\$53,500	\$18,000	Yes
Sam Johnson	R	TX-3	\$42,500	\$13,132	Yes
Scott DesJarlais	R	TN-4	\$16,650	\$18,550	Yes
Scott Perry	R	PA-4	\$18,500	\$15,750	Yes
Scott R. Tipton	R	CO-3	\$56,863	\$18,600	Yes
Sean P. Duffy	R	WI-7	\$180,795	\$66,810	Yes
Shelley Moore Capito	R	WV-2	\$334,363	\$117,925	Yes
Spencer Bachus	R	AL-6	\$33,500	\$0	Yes
Stephen Lee Fincher	R	TN-8	\$226,150	\$17,000	Yes
Steve Chabot	R	OH-1	\$23,700	\$6,700	Yes
Steve Daines	R	MT	\$326,875	\$193,325	Yes
Steve King	R	IA-4	\$61,880	\$113,885	Yes
Steve Pearce	R	NM-2	\$156,817	\$39,450	Yes
Steve Scalise	R	LA-1	\$118,600	\$16,300	Yes

Steve Southerland II	R	FL-2	\$104,050	\$72,150	Yes
Steve Stivers	R	OH-15	\$325,911	\$35,250	Yes
Steve Stockman	R	TX-36	\$4,250	\$9,025	Yes
Steve Womack	R	AR-3	\$77,550	\$11,500	Yes
Steven Brett Guthrie	R	KY-2	\$47,165	\$4,000	Yes
Steven M. Palazzo	R	MS-4	\$44,000	\$7,100	Yes
Susan W. Brooks	R	IN-5	\$53,050	\$31,863	Yes
Ted S. Yoho	R	FL-3	\$41,050	\$26,138	Yes
Thomas Massie	R	KY-4	\$2,225	\$19,751	Yes
Tim Griffin	R	AR-2	\$37,700	\$1,900	Yes
Tim Murphy	R	PA-18	\$41,600	\$40,000	Yes
Tim Walberg	R	MI-7	\$38,500	\$47,580	Yes
Todd Rokita	R	IN-4	\$44,825	\$25,429	Yes
Todd Young	R	IN-9	\$102,200	\$31,200	Yes
Tom Cole	R	OK-4	\$58,000	\$4,500	Yes
Tom Cotton	R	AR-4	\$384,534	\$925,786	Yes
Tom Latham	R	IA-3	\$57,350	\$17,277	Yes
Tom Marino	R	PA-10	\$39,850	\$8,800	Yes
Tom Petri	R	WI-6	\$3,000	\$15,000	Yes
Tom Price	R	GA-6	\$120,400	\$13,925	Yes
Tom Reed	R	NY-23	\$123,846	\$63,027	Yes
Tom Rice	R	SC-7	\$38,900	\$3,000	Yes
Tom Rooney	R	FL-17	\$43,000	\$17,350	Yes
Trey Gowdy	R	SC-4	\$17,250	\$6,250	Yes
Trey Radel	R	FL-19	\$8,250	\$4,950	Yes
Vern Buchanan	R	FL-16	\$56,250	\$3,000	Yes
Vicky Hartzler	R	MO-4	\$35,000	\$27,050	Yes
Virginia Foxx	R	NC-5	\$49,750	\$35,460	Yes
William "Mac" Thornberry	R	TX-13	\$117,075	\$17,482	Yes

Fonte: MapLight, 2021.