

## 7 POLÍTICA AGRÍCOLA

### INTRODUÇÃO

Devido à forte influência que os preços internacionais e a taxa de câmbio exercem sobre os preços agrícolas domésticos, esses últimos sofreram uma queda significativa este ano, quando comparados com os níveis atingidos no final do ano passado e início deste ano, contribuindo de forma relevante para a queda da inflação. Mesmo assim, como esses preços se encontram em níveis muito altos por padrões históricos, o resultado é uma queda significativa da renda real da população de baixa renda, com conseqüente redução do nível geral de bem-estar dessa população e, em particular, com piora de seu padrão alimentar.

Esta seção procura mostrar esse fato de forma mais detalhada, discutindo também medidas que poderiam minorar esse problema de elevação dos preços de alimentos.

### A EVOLUÇÃO RECENTE DOS PREÇOS AGRÍCOLAS

O comportamento dos preços agrícolas no último trimestre foi variado de produto a produto (Tabelas 7.1 e 7.2). Pode-se ver que, enquanto produtos como o feijão cores, o milho, o açúcar e o álcool apresentaram quedas expressivas, outros produtos mantiveram-se em seus níveis excepcionalmente elevados, como o arroz, o trigo e a soja.

Quanto aos produtos de origem animal, a tendência de elevação em seus preços iniciou-se mais cedo este ano, como mostram os Gráficos 7.1 e 7.2. Isso se deve às condições climáticas favoráveis, que vêm postergando o envio dos animais para o abate. Isso, contudo, deverá levar a uma disponibilidade maior de animais no pico da entressafra, a partir de outubro, com maior estabilidade dos preços dos produtos animais.

Esse quadro de um comportamento recente mais favorável dos preços agrícolas no Brasil vinha contando com um aliado poderoso, qual seja, a queda dos preços internacionais dos grãos. Como se pode ver na Tabela 7.3, os preços internacionais da soja e do milho sofreram uma queda significativa entre junho e início de agosto, refletindo expectativas otimistas quanto à safra americana e, possivelmente, a valorização do dólar ante o euro e a recuperação dos mercados financeiros internacionais. Entretanto, os preços desses produtos (e agora também o trigo) sofreram uma recuperação nas últimas semanas, refletindo novas estimativas, mais pessimistas, da safra americana. Essa recuperação recente dos preços internacionais está refletindo, também, más condições climáticas na Europa.

A se manter essa tendência recente de alta dos preços internacionais dos grãos, a conseqüência será uma nova onda de euforia no setor agrícola, com aumento da produção e das exportações agrícolas, acompanhada, naturalmente, de um agravamento do problema dos preços dos alimentos no Brasil, tema que será tratado a seguir.

TABELA 7.1

**Preços Agrícolas em Nível de Produtor ou Atacado — 2001-2003**

[em R\$/unidade]

Período	Arroz Agulhinha <sup>A</sup> (Saca de 50 kg)		Arroz Agulhinha <sup>P</sup> (Saca de 50 kg)		Feijão Preto <sup>P</sup> (Saca de 60 kg)		Feijão Cores <sup>A</sup> (Saca de 60 kg)	
	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03
	Setembro	32,8	32,5	18,7	21,4	84,1	61,8	62,2
Outubro	33,7	39,9	19,0	26,3	88,5	68,6	65,2	76,6
Novembro	33,1	40,9	18,8	28,8	80,1	64,4	54,0	93,2
Dezembro	32,6	38,0	18,5	28,0	70,4	67,0	55,9	116,0
Janeiro	31,5	37,6	17,8	28,0	58,7	59,3	70,2	120,8
Fevereiro	29,1	37,7	15,8	26,4	54,5	60,8	66,7	114,2
Março	27,5	37,1	14,8	24,9	57,4	67,6	66,2	129,0
Abril	27,2	44,6	15,2	30,1	55,3	66,5	68,2	128,2
Maio	29,2	51,8	16,5	34,1	52,7	65,2	66,7	106,4
Junho	29,5	49,6	17,4	33,1	55,9	62,7	79,5	85,2
Julho	29,3	47,6	18,0	33,3	64,1	55,7	89,8	74,0
Agosto*	31,3	49,5	20,7	33,9	62,7	56,0	75,8	70,5

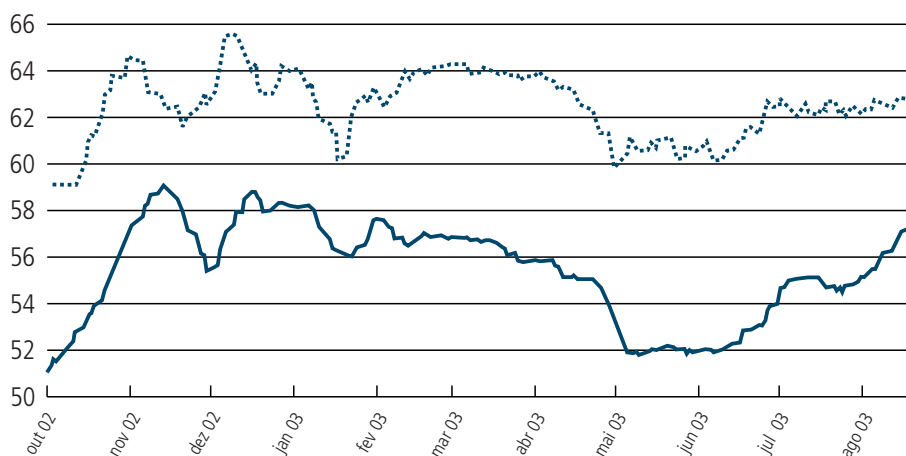
  

Período	Milho <sup>A</sup> (Saca de 60 kg)		Trigo <sup>P</sup> (Saca de 60 kg)		Café Conillón <sup>P</sup> (Saca de 60 kg)		Café Arábica <sup>P</sup> (Saca de 60 kg)	
	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03
	Setembro	12,7	19,5	16,0	28,6	-	94,7	112,0
Outubro	12,8	24,8	15,6	36,9	-	114,6	104,4	167,7
Novembro	13,4	30,8	16,2	32,3	55,8	134,0	111,1	178,7
Dezembro	13,6	28,9	16,2	29,0	51,7	146,9	105,0	184,1
Janeiro	13,5	27,9	16,7	28,9	50,7	151,3	110,0	190,7
Fevereiro	13,5	24,9	17,1	29,7	49,4	151,7	110,8	193,0
Março	12,6	23,8	17,2	30,7	55,5	130,4	116,4	174,9
Abril	13,5	22,9	17,1	31,1	57,4	125,4	117,8	175,0
Maio	14,5	18,1	18,1	28,8	58,6	115,8	107,5	173,0
Junho	14,7	17,9	19,7	28,4	65,7	106,0	106,4	159,6
Julho	15,9	16,0	21,4	26,5	69,8	116,6	104,7	162,8
Agosto*	17,5	16,2	24,6	25,3	72,5	134,0	109,2	175,3

Fontes: 1) Conab: arroz agulhinha, feijão cores e milho; 2) Seab/Deral: feijão preto e trigo; 3) Cepea: café conillón e café arábica. Elaboração: IPEA/DIMAC.

Notas: <sup>P</sup> Produtor (principal estado produtor): arroz agulhinha = RS, feijão preto = PR, trigo = PR, café conillón = ES, café arábica = SP. <sup>A</sup> Atacado: agulhinha = SP, feijão cores = SP, milho = SP. \* Os preços são referentes às duas primeiras semanas de agosto.

GRÁFICO 7.1

**Evolução do Preço do Boi Gordo — Out.2002/Ago.2003**

Fonte: BM&amp;F. Elaboração: IPEA/DIMAC.

— Preço Corrente    ..... Preço dos Contratos para Outubro de 2003

TABELA 7.2

**Preços Agrícolas em Nível de Produtor ou Atacado — 2001-2003**

[em R\$/unidade]

Período	Algodão <sup>A</sup> (15 kg)		Soja <sup>P</sup> (Saca de 60 kg)		Bovinos <sup>P</sup> (15 kg)		Frango <sup>P</sup> (1 kg)	
	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03
	Setembro	28,6	47,1	27,6	39,7	43,6	50,3	1,05
Outubro	28,2	48,9	28,6	44,7	47,2	54,1	0,93	1,25
Novembro	27,0	54,0	29,8	45,5	46,4	58,7	1,15	1,45
Dezembro	28,4	60,0	26,6	47,1	46,8	58,4	1,32	1,46
Janeiro	30,4	62,1	24,1	42,2	46,5	58,2	1,31	1,51
Fevereiro	33,0	59,8	21,2	41,1	46,0	58,0	1,26	1,47
Março	32,6	58,5	20,3	38,5	45,4	57,5	1,07	1,48
Abril	32,2	62,6	21,4	35,8	43,1	56,2	0,98	1,46
Maio	32,2	55,4	24,0	35,8	42,3	53,0	0,99	1,23
Junho	32,3	51,4	27,9	35,5	43,0	53,6	1,02	1,30
Julho	35,0	50,2	31,6	34,4	44,3	55,8	1,05	1,30
Agosto*	40,6	54,5	35,1	34,0	49,8	56,8	1,18	1,43

Período	Suínos <sup>P</sup> (1 kg)		Leite Tipo C <sup>P</sup> (Litro)		Açúcar <sup>A</sup> (R\$/Saca de 50kg)		Álcool <sup>A</sup> (R\$/Litro)	
	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03
	Setembro	1,73	1,59	0,33	0,40	23,6	24,5	0,63
Outubro	1,85	1,80	0,30	0,40	23,9	34,5	0,63	0,65
Novembro	2,17	1,93	0,28	0,42	23,8	40,1	0,63	0,76
Dezembro	2,13	2,15	0,28	0,44	24,4	39,8	0,63	0,78
Janeiro	2,05	2,25	0,28	0,44	25,6	41,9	0,62	0,92
Fevereiro	1,78	2,26	0,30	0,43	22,9	45,2	0,61	1,03
Março	1,61	2,47	0,32	0,46	21,3	43,9	0,61	1,01
Abril	1,44	2,16	0,35	0,48	20,8	39,2	0,61	1,00
Maio	1,39	2,07	0,37	0,49	20,7	34,5	0,57	0,88
Junho	1,57	1,91	0,39	0,51	18,8	25,1	0,48	0,64
Julho	1,67	2,17	0,40	0,51	19,2	23,1	0,47	0,57
Agosto*	1,51	2,31	0,40	0,51	23,0	29,7	0,49	0,70

Fontes: 1) Conab: algodão, soja, bovinos, frango e suínos; 2) Cepea: leite tipo C, açúcar e álcool. Elaboração: IPEA/DIMAC.

Notas: <sup>P</sup>Produtor (principal estado produtor): soja = PR, bovinos = SP, frango = SP, suínos = SP e leite = MG. <sup>A</sup>Atacado: algodão = SP, açúcar = SP, álcool = SP.

\*Os preços são referentes às duas primeiras semanas de agosto.

GRÁFICO 7.2

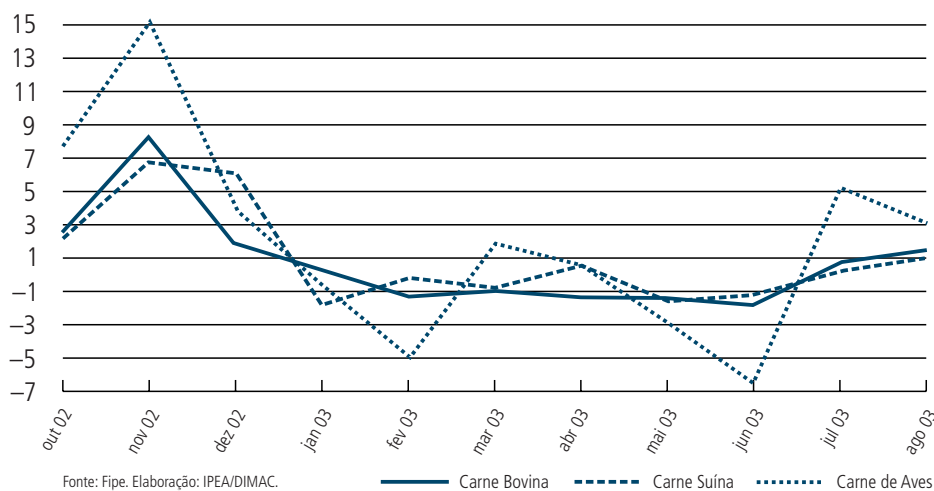
**Taxas de Variação Mensal dos Preços das Carnes Bovina, Suína e de Aves — Out.2002/Ago.2003**

TABELA 7.3

**Preços Agrícolas Internacionais — 2001-2003**

Período	Soja em Grão (US\$/t)		Milho (US\$/t)		Trigo (US\$/t)		Algodão (US\$/Cents/lp)	
	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03
	Setembro	172	208	85	106	100	147	36
Outubro	161	200	82	99	103	144	31	44
Novembro	162	210	81	96	104	142	33	48
Dezembro	160	208	81	94	104	127	36	50
Janeiro	160	209	81	93	109	118	37	51
Fevereiro	160	210	81	93	103	120	36	51
Março	169	210	80	92	102	110	38	56
Abril	171	222	78	94	99	105	36	57
Maio	177	233	81	97	100	116	35	53
Junho	185	230	83	94	106	118	41	54
Julho	209	214	91	85	120	119	46	59
Agosto*	208	205	102	85	128	133	45	56

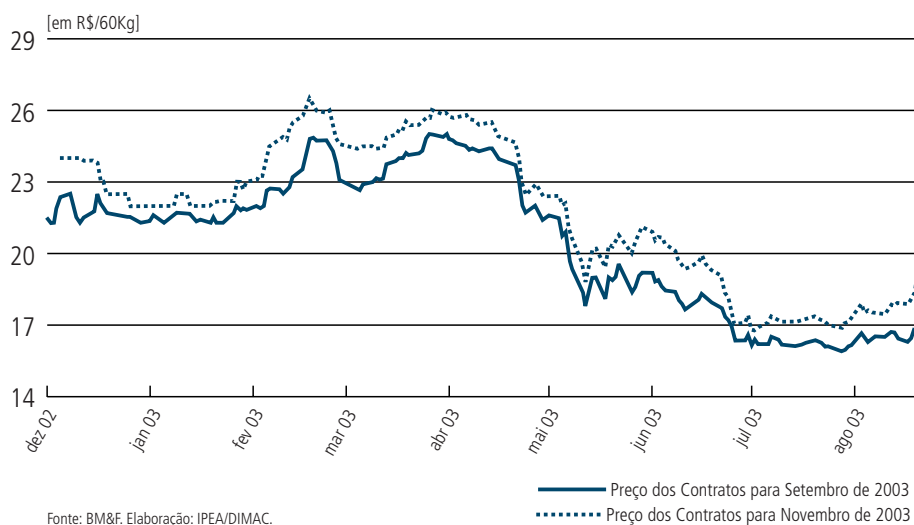
  

Período	Café Arábica (US\$/Cents/lp)		Arroz (US\$/t)		Açúcar (US\$/Cents/lp)	
	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03	Set.01 a Ago.02	Set.02 a Ago.03
	Setembro	49	57	176	191	7,4
Outubro	45	62	173	192	6,6	7,3
Novembro	45	66	178	192	7,3	7,5
Dezembro	45	62	184	189	7,4	7,6
Janeiro	48	65	198	203	7,4	7,9
Fevereiro	45	63	201	200	6,3	8,8
Março	52	58	194	199	6,1	7,9
Abril	54	62	196	198	5,8	7,5
Maio	49	65	205	202	5,6	7,0
Junho	48	59	208	209	5,4	6,5
Julho	49	61	204	203	5,8	6,7
Agosto*	48	62	195	198	5,9	6,8

Fonte: 1) Conab: soja em grão, milho, trigo, algodão, café arábica, arroz e açúcar.  
Elaboração: IPEA/DIMAC.

\*Os preços são referentes às três primeiras semanas de agosto.

GRÁFICO 7.3

**Evolução do Preço do Milho — Dez.2002/Ago.2003**

Fonte: BM&F. Elaboração: IPEA/DIMAC.

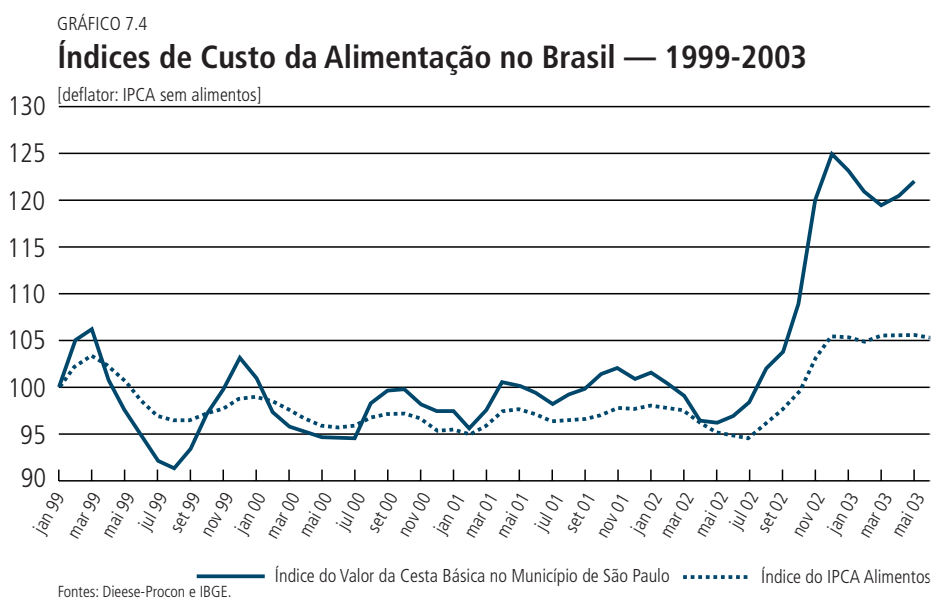
## O PROBLEMA DA ALTA DOS PREÇOS DOS ALIMENTOS E O PAPEL DA POLÍTICA ECONÔMICA

Uma questão muito importante, mas que tem merecido pouca atenção até agora, é o impacto adverso que a forte elevação dos preços agrícolas no Brasil, ocorrida desde o ano passado, vem tendo sobre o nível de bem-estar da população, especialmente os grupos de baixa renda, que gastam uma parcela maior de seu orçamento em alimentos. Considerando a queda geral de renda e o aumento do desemprego, pode-se esperar que esse impacto venha sendo particularmente grave.

O Gráfico 7.4 mostra que essa alta dos preços dos alimentos, como indicado pela variação ocorrida no valor da cesta básica no município de São Paulo, foi de cerca de 20% quando deflacionada pelo IPCA-não alimentos. Esse indicador de custo da cesta básica é levantado diariamente graças a um convênio Dieese-Procon, e difere de outro indicador, que levanta, apenas pelo Dieese, os preços de um número muito limitado de produtos, e apenas uma vez por mês.

Esse Gráfico 7.4 mostra também que a alta relativa do preço dos alimentos, segundo o componente Alimentação do IPCA, foi muito menor. No entanto, o IPCA-alimentos deve subestimar a verdadeira alta dos preços dos alimentos ocorrida para os mais pobres, já que o seu levantamento é muito mais amplo, incluindo itens de menor importância para os grupos de menor renda, como alimentação fora do domicílio e compra de alimentos industrializados.

Essa forte elevação dos preços dos alimentos é, em grande parte, subproduto da mudança da política cambial em 1999, cujos efeitos altistas sobre os preços dos alimentos — sua consequência inevitável — só agora se manifestaram, por motivos que merecem mais pesquisa. Até então, a manutenção de uma taxa de câmbio supervalorizada, em um contexto de grande abertura comercial e financeira, fez com que os preços dos alimentos no Brasil permanecessem baixos por padrões históricos. Isso teve um impacto muito positivo para a população mais pobre, embora tenha “estressado” o setor agrícola, usando a feliz expressão que o professor Edward Schuh empregou em uma análise de situação histórica similar vivida pela agricultura americana.



Assim, embora a forte desvalorização cambial ocorrida no ano passado tenha gerado euforia no setor agrícola e tenha favorecido o crescimento das exportações, não se pode ignorar o fato de que isso tem um custo social que deve ser devidamente considerado e ser objeto de ações específicas do governo.

Até certo ponto, o atual nível elevado dos preços dos alimentos não se deve apenas à desvalorização cambial. No caso do arroz, por exemplo, o plantio no Sul do Brasil no final do ano passado foi prejudicado por condições climáticas adversas (chuvas excessivas). No caso do feijão, a causa da elevação dos preços se situa também em problemas do lado da oferta (incluindo, aqui, a questão da qualidade dos grãos), que vêm se tornando quase crônicos. Isso sugere que a ação do governo deve privilegiar uma alocação maior de recursos para a pesquisa agrícola sobre o feijão. Nos casos desses dois produtos, caso as condições climáticas sejam adequadas, pode-se esperar uma melhoria drástica na situação do abastecimento já no final deste ano. Note-se, ainda, que o estímulo às importações de arroz fora do Mercosul, com a redução da TEC, poderá contribuir também para a queda de seu preço.

Deve-se notar, também, que, felizmente, as condições climáticas no Nordeste estão sendo muito favoráveis, o que tem um efeito significativo sobre o bem-estar da população rural de toda aquela região e, indiretamente, sobre a população de baixa renda da região Centro-Sul, já que uma quantidade menor de alimentos terá de ser transferida para o Nordeste.

Não há como evitar que os preços de produtos agrícolas como soja ou trigo, estreitamente formados pelos respectivos “preços de fronteira”, acompanhem os níveis da taxa de câmbio e dos preços internacionais. Nesse caso, o correto seria o governo atuar compensatoriamente, por meio de políticas sociais, “focando” os grupos mais vulneráveis à elevação dos preços dos alimentos. Quanto aos produtos como arroz, feijão, mandioca e milho, cujos preços se formam dentro de uma “banda” muito ampla, cujo piso é o preço FOB exportação e cujo teto é o preço CIF importação, o governo pode e deve atuar, de maneira a evitar que os preços desses produtos atinjam esse teto de preço CIF — que vem sendo atualmente atingido pelo arroz, e que foi também atingido pelo milho no final do ano passado e início deste ano. A hipótese é de que não é preciso que os preços desses produtos atinjam esse teto da banda para que a oferta se recomponha, gerando um abastecimento adequado desses produtos.

A esse respeito, deve-se apontar que o Plano Safra 2003/2004 incluiu, entre outras medidas, uma mudança drástica no nível dos preços mínimos. Como mostra a Tabela 7.4, os preços mínimos do arroz e do milho foram reajustados em cerca de 42%, e os do feijão em nada menos que 57%. Como essa tabela também mostra, os preços mínimos praticamente ficaram congelados em todo o período 1995-2002. Só no Plano Safra 2002/2003 essa política mudou, os preços mínimos do arroz e do milho tendo sido reajustados em cerca de 28%.

Como se sabe, esse congelamento dos preços mínimos se deveu ao fato de que esses preços mínimos é que passaram a indexar a dívida agrícola renegociada a partir do final de 1995. Somente com a nova rodada de renegociação, em 2001, os preços mínimos perderam essa função e, portanto, puderam ser reajustados, como aconteceu no Plano Safra 2002/2003.

A Tabela 7.5, por sua vez, mostra que, não obstante esse congelamento dos preços mínimos após 1995, eles não estiveram muito inferiores aos preços de mercado nesse período.

TABELA 7.4

### Taxas de Variação Anual dos Preços Mínimos: Produtos Seleccionados — 1995-2004

[em %]

Períodos	Arroz	Milho	Feijão
1995/1996	-	-5,1	-
1996/1997	5,1	11,7	0,8
1997/1998	-	-	3,2
1998/1999	-	-	-
1999/2000	3,7	6,0	7,7
2000/2001	-	2,5	-
2001/2002	-	2,1	-
2002/2003	28,2	27,9	7,1
2003/2004	42,9	42,1	56,7

Fonte: Conab.

TABELA 7.5

### Razão entre os Preços Mínimos e os Preços de Mercado: Produtos Seleccionados — 1995-2004

Anos	Arroz	Milho	Feijão Cores	Feijão Preto
1995	1,3	1,2	0,8	0,8
1996	1,0	0,8	0,6	1,2
1997	0,9	1,1	0,7	0,8
1998	0,8	0,9	0,4	0,5
1999	0,7	0,8	0,6	0,9
2000	0,9	0,6	0,8	1,3
2001	0,8	1,0	0,4	0,7
2002	0,7	0,6	0,4	0,5
2003	0,5	0,6	0,2	0,5
2004*	0,6	1,0	0,7	0,8

Fonte: Conab.

\* Razões entre os preços mínimos a vigorar em 2004 e os preços de produtor mais recentes.

No caso do milho, por exemplo, o preço mínimo superou o preço de mercado em 1997 e, de novo, igualou esse preço em 2001. No caso do arroz, o governo, como mostrou este *Boletim* na época, interveio de forma intensa, formando estoques substanciais a partir de 1999, já que o preço mínimo foi substituído *de facto* pelo “preço de exercício” dos contratos de opção, que puderam ser determinados de forma generosa e à revelia do nível dos preços mínimos vigentes na época.

De fato, independentemente do não-reajuste dos preços mínimos no período anterior ao Plano Safra 2002/2003, a verdade é que os preços agrícolas estavam também “achata-dos”, graças à política cambial, à abertura econômica e, sobretudo no caso de alguns produtos, como o arroz, ao crescimento das importações provenientes do Mercosul. Num contexto como esse, preços mínimos mais estimulantes só são viáveis se instrumentos novos, como o Programa de Escoamento da Produção (PEP), são usados, como, aliás, ocorreu em todo esse período com o trigo.

Assim, o forte reajuste dos preços mínimos para a próxima safra reflete, em última análise, a mudança estrutural que, embora com algum atraso, ocorreu nos preços agrícolas como resultado da mudança da política cambial em 1999. Esses novos preços mínimos deverão sinalizar para os produtores um piso de rentabilidade em atividades como arroz, feijão, mandioca e milho, fazendo com que essas atividades se tornem competitivas com os produtos como soja e trigo, cujos preços são ditados pelos “preços de fronteira”, e por isso ganham um estímulo natural.

É necessário, contudo, evitar a todo custo a volta ao passado (como o final da década de 1980 ou o período 1992-1995), em que se deu uma formação excessiva de estoques, com grandes custos para o Tesouro e, pior de tudo, com produtos sendo retidos *ad eternum* e se deteriorando à vista de todos, sem falar nos “desvios” dos armazéns.<sup>1</sup> Felizmente, é possível manter a efetividade da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) com utilização de instrumentos novos, como o PEP, que garantem ao produtor o preço mínimo mas deixa o preço de mercado se formar livremente, para benefício do consumidor. A experiência com o trigo é muito pertinente. Aliás, toda a política aqui discutida visa, exatamente, que os preços ao consumidor possam ser rebaixados dos níveis atuais, sem prejuízo da oferta futura. Usar os novos preços mínimos para formação de estoques e manter, assim, elevados os preços de mercado significa fugir dos únicos objetivos possíveis da PGPM no atual contexto da economia brasileira: conseguir rebaixar os preços dos alimentos básicos dos seus níveis atuais absurdos.

## SUMÁRIO E CONCLUSÕES

O período coberto por nossa análise, que se situa entre a colheita de um ano agrícola e o plantio do próximo ano agrícola, tende, como regra, a apresentar estabilidade de preços agrícolas. Neste ano, contudo, o comportamento desses preços foi um pouco diferente, devido à queda significativa dos preços de produtos importantes, como o feijão e o milho. Além disso, os preços internacionais dos grãos mostraram-se muito instáveis, subindo e descendo em função de expectativas cambiantes quanto às safras americana e européia. Essa maior incerteza quanto aos preços internacionais, juntamente com o menor estímulo cambial, deverá fazer com que não se mantenha, este ano, o mesmo otimismo que caracterizou o ano agrícola passado.

Essa possível retração do nível de atividade agrícola no próximo ano agrícola tem aspectos positivos e negativos. Quanto a esses últimos, cabe apontar o menor crescimento do PIB Agrícola e a menor contribuição da agricultura para o equilíbrio da balança comercial. Quanto aos aspectos positivos, cabe mencionar o menor “*stress*” de que são vítimas produtos como arroz, feijão, mandioca e milho, quando lavouras como soja e algodão ficam muito atraentes devido a estímulos provenientes da taxa de câmbio e dos preços internacionais.

Esta seção tratou também de um efeito colateral importante de estímulos ao setor agrícola provenientes de taxa de câmbio e preços internacionais. Trata-se da alta dos preços relativos dos alimentos, que foi de cerca de 20% no último ano agrícola, e que é um problema sério devido ao seu impacto adverso sobre o padrão de vida dos mais pobres. Em face disso, esta seção propôs que a política econômica tem de procurar estimular, compensatoriamente, atividades agrícolas como arroz, feijão e milho, através da política de preços mínimos e da política de crédito rural. A esse respeito, considerou-se muito pertinente a correção efetuada nos preços mínimos para a safra 2003/2004, alertando-se, contudo, que esses preços mínimos devem ser usados com o objetivo de rebaixar os preços de mercado de seus níveis atuais, utilizando-se os instrumentos adequados, e não sustentá-los nesses níveis absurdos, como será o caso se a velha política de formação de estoques voltar à cena, com todos os seus aspectos negativos.

1. Para uma análise detalhada da atuação da PGPM no período 1992-1995, ver G. C. Rezende, *Estado, Macroeconomia e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre e Rio de Janeiro: Editora da UFRGS e IPEA, 2003.