

8 POLÍTICA AGRÍCOLA

1 INTRODUÇÃO

Como não poderia deixar de ser, continuamos focalizando, nesta seção do boletim, a crise agrícola atual, que levou à interrupção do processo de crescimento do setor, iniciado após a mudança da política cambial, em 1999.

Com esse objetivo, esta seção mostra que a queda dos preços agrícolas, fruto da valorização cambial, não foi acompanhada, como seria de se esperar, por queda similar dos preços de alguns dos principais insumos agrícolas, o que se explica pela elevação do preço do petróleo. Ademais, esta seção procura expor que o setor agrícola, além de ser obrigado a enfrentar essa conjuntura desfavorável de preços de produtos e de insumos, detém uma dívida enorme de longo prazo – que inclui parte da dívida renegociada a partir do ano agrícola 1995/1996 –, responsável pela inadimplência e pela irmã gêmea que a acompanha: a crise de liquidez do setor.

2 O COMPORTAMENTO RECENTE DOS PREÇOS AGRÍCOLAS

De forma quase generalizada, os preços agrícolas domésticos continuaram reduzindo-se nesse início de ano ou, quando muito, mantendo-se em seus níveis baixos anteriores, conforme mostram as Tabelas 8.1 e 8.2. As maiores exceções foram o açúcar e o álcool – que, embora tenham apresentado leve redução em seus preços nas últimas semanas, encontram-se claramente em picos históricos – e, em menor grau, o café. A Tabela 8.3 mostra, por outro lado, que essa queda continuada de preços agrícolas no mercado interno não se deve à queda dos preços internacionais, que se têm mantido estáveis (ou até aumentado levemente, como ocorreu com o trigo, o milho e o açúcar).

Embora uma queda dos preços agrícolas seja normal no início do ano, devido à entrada da safra de verão, contribuiu para isso, também, a valorização cambial que ocorreu no período, como mostra o Gráfico 8.1. Vê-se que a taxa de câmbio, quando deflacionada pelo Índice de Preços por Atacado (IPA), está hoje inferior ao nível do final de 1998, véspera da mudança que ocorreu na política cambial do Brasil, embora, quando deflacionada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), a desvalorização da taxa de câmbio efetiva ainda seja de cerca de 30%.

TABELA 8.1

PREÇOS AGRÍCOLAS EM NÍVEL DE PRODUTOR OU ATACADO – 2004-2006

[em R\$ de abril de 2006 (deflator: IPCA)]

Período	Arroz agulhinha ^A (saca de 30 kg)		Arroz agulhinha ^P (saca de 50 kg)		Feijão-preto ^P (saca de 60 kg)		Feijão cores ^A (saca de 60 kg)	
	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005
	a	a	a	a	a	a	a	a
	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006
Junho	49,9	30,7	38,0	20,4	71,6	72,6	87,2	119,6
Julho	48,0	29,3	36,9	20,5	70,9	66,5	73,1	122,1
Agosto	45,6	28,1	33,5	18,8	68,5	68,6	67,8	90,0
Setembro	42,2	25,0	32,7	17,6	69,2	69,6	80,5	82,2
Outubro	40,7	25,1	30,4	17,5	73,4	69,3	96,8	74,0
Novembro	39,1	27,9	28,5	20,0	73,5	80,8	96,6	68,8
Dezembro	36,3	30,5	25,1	21,3	73,3	83,0	96,4	75,5
Janeiro	33,7	30,6	25,0	21,1	73,8	68,6	96,4	79,9
Fevereiro	34,3	29,3	26,2	19,1	72,4	64,7	94,5	98,7
Março	34,6	28,6	26,3	17,8	76,0	62,3	92,8	111,8
Abril	35,1	28,0	23,6	16,8	78,6	46,8	106,7	106,2
Mai ^a	30,7	26,7	19,9	16,5	76,7	41,8	108,1	83,5

Período	Milho ^A (saca de 60 kg)		Trigo ^P (saca de 60 kg)		Café conillón ^P (saca de 60 kg)		Café arábica ^P (saca de 60 kg)	
	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005
	a	a	a	a	a	a	a	a
	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006
Junho	21,8	19,6	33,2	21,1	152,6	167,5	266,0	313,4
Julho	19,5	19,3	29,7	20,5	141,4	162,0	222,1	265,5
Agosto	19,6	18,7	27,1	20,3	146,0	155,8	218,8	263,3
Setembro	19,9	18,3	24,8	18,8	153,8	152,3	241,1	238,1
Outubro	18,8	17,4	23,3	17,7	149,9	154,4	235,6	250,7
Novembro	18,1	16,1	22,4	17,7	148,2	163,3	260,5	258,0
Dezembro	17,9	16,7	21,6	18,7	149,3	166,5	289,7	252,2
Janeiro	18,5	17,9	21,0	19,5	155,3	181,4	303,8	294,6
Fevereiro	17,8	16,0	20,4	19,4	162,3	180,6	323,9	271,5
Março	19,5	14,1	21,9	19,1	162,5	180,1	355,7	255,0
Abril	20,2	14,5	24,8	18,9	156,3	167,1	352,0	248,8
Mai ^a	18,6	14,1	22,7	18,9	165,9	154,0	337,9	237,8

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: ^A Atacado: agulhinha = SP, feijão cores = SP, milho = SP; ^P Produtor (principal estado produtor): arroz agulhinha = RS, feijão-preto = PR, trigo = PR, café conillón = ES, café arábica = SP.^a Os preços de maio de 2006 são referentes às duas primeiras semanas.

TABELA 8.2

PREÇOS AGRÍCOLAS EM NÍVEL DE PRODUTOR OU ATACADO – 2004-2006

[em R\$ de abril de 2006 (deflator: IPCA)]

Período	Algodão ^A (15 kg)		Soja ^P (saca de 60 kg)		Bovinos ^P (15 kg)		Frango ^P (1 kg)	
	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005
	a	a	a	a	a	a	a	a
	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006
Junho	64,1	40,4	48,4	33,6	69,0	56,4	1,71	1,45
Julho	58,4	40,8	44,5	33,8	67,6	55,4	1,77	1,45
Agosto	54,6	38,6	41,6	32,9	68,2	54,1	1,68	1,53
Setembro	56,3	36,5	40,4	31,1	67,1	52,2	1,65	1,64
Outubro	50,3	35,8	36,3	29,6	66,5	57,9	1,79	1,48
Novembro	48,3	35,4	36,6	28,7	67,5	57,1	1,82	1,34
Dezembro	43,0	37,2	34,5	30,2	66,4	52,6	1,84	1,16
Janeiro	43,3	48,0	34,4	29,4	64,1	50,9	1,49	1,07
Fevereiro	45,3	46,1	27,9	27,6	62,2	50,9	1,46	1,01
Março	42,4	45,2	35,6	25,3	61,2	50,0	1,33	0,85
Abril	43,7	43,0	32,5	24,4	59,3	51,2	1,26	0,97
Mai ^a	39,0	41,3	31,3	25,1	57,3	50,5	1,37	1,10

Período	Suínos ^P (1 kg)		Leite tipo C ^P (litro)		Açúcar ^A (R\$/saca de 50 kg)		Álcool ^A (R\$/litro)	
	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005
	a	a	a	a	a	a	a	a
	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006	Mai. 2005	Mai. 2006
Junho	3,55	2,67	0,58	0,61	30,0	27,2	0,70	0,72
Julho	3,63	2,93	0,63	0,61	30,8	30,3	0,75	0,80
Agosto	3,94	3,04	0,63	0,55	33,0	31,6	0,83	0,79
Setembro	4,09	3,19	0,61	0,52	31,5	32,9	0,84	0,88
Outubro	4,02	3,20	0,61	0,50	30,1	34,6	0,99	0,97
Novembro	4,08	2,91	0,59	0,48	32,4	35,0	1,06	0,95
Dezembro	4,29	2,97	0,58	0,46	33,8	39,8	0,97	1,10
Janeiro	3,81	2,36	0,57	0,43	31,4	48,3	0,94	1,06
Fevereiro	3,63	2,28	0,58	0,45	30,6	51,9	0,91	1,08
Março	3,69	2,19	0,58	0,45	35,1	51,8	0,92	1,21
Abril	3,23	1,93	0,60	0,48	35,2	50,6	0,88	1,16
Mai ^a	2,50	1,97	0,61	n.d.	27,3	48,8	0,69	0,97

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

Notas: ^A Atacado: algodão = SP, açúcar = SP, álcool = SP; ^P Produtor (principal estado produtor): soja = PR, bovinos = SP, frango = SP, suínos = SP e leite = MG.^a Os preços de maio de 2006 são referentes às duas primeiras semanas.

n.d. = não-disponível.

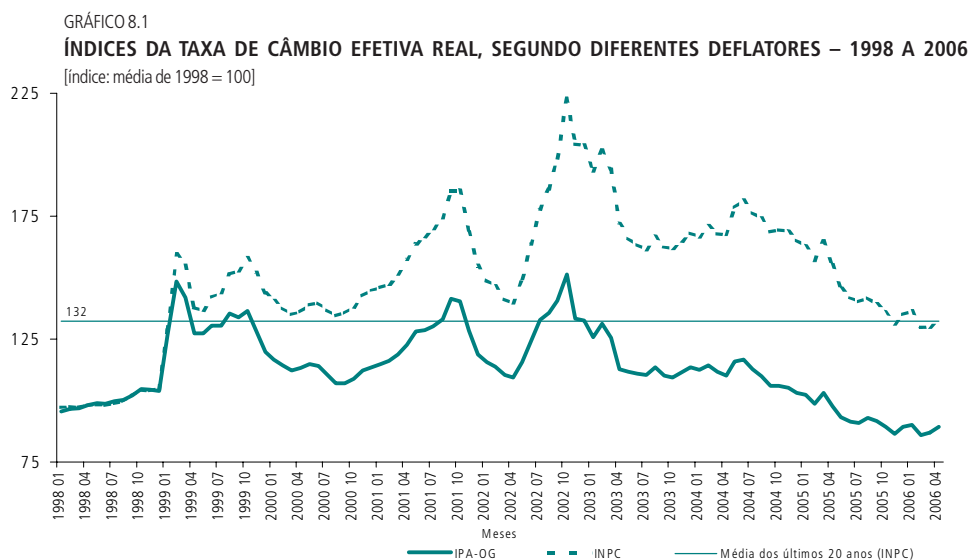
TABELA 8.3
PREÇOS AGRÍCOLAS INTERNACIONAIS – 2004-2006
 [em US\$ correntes (unidade)]

Período	Soja em grão (US\$/t)		Milho (US\$/t)		Trigo (US\$/t)		Algodão (US\$ cents/lp)	
	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005
	a Mai. 2005	a Mai. 2006	a Mai. 2005	a Mai. 2006	a Mai. 2005	a Mai. 2006	a Mai. 2005	a Mai. 2006
Junho	321	255	113	87	130	119	53	48
Julho	283	254	93	93	121	122	46	51
Agosto	226	226	88	85	114	117	47	48
Setembro	207	211	84	80	119	118	51	50
Outubro	193	211	81	80	114	132	47	54
Novembro	196	211	78	76	112	115	46	50
Dezembro	199	217	79	80	109	117	44	53
Janeiro	195	215	79	84	110	123	46	56
Fevereiro	198	217	79	90	110	134	46	57
Março	233	214	84	89	125	132	52	54
Abril	229	211	82	96	115	132	54	52
Maio ^a	233	222	82	94	116	137	53	50

Período	Café arábica (US\$ cents/lp)		Arroz (US\$/t)		Açúcar (US\$ cents/lp)	
	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005	Jun. 2004	Jun. 2005
	a Mai. 2005	a Mai. 2006	a Mai. 2005	a Mai. 2006	a Mai. 2005	a Mai. 2006
Junho	78	112	236	289	7,1	8,9
Julho	69	102	238	282	8,2	9,6
Agosto	68	100	244	287	7,9	9,9
Setembro	76	92	240	289	7,9	10,4
Outubro	76	100	250	292	9,0	11,6
Novembro	84	100	263	283	8,7	11,8
Dezembro	99	100	281	284	8,8	13,9
Janeiro	102	118	292	295	8,9	16,1
Fevereiro	113	112	297	308	8,9	18,0
Março	128	107	296	307	8,9	17,1
Abril	120	108	299	307	8,4	17,2
Maio ^a	119	106	298	307	8,5	17,5

Fonte: Conab. Elaboração: Ipea/Dimac.

^a Os preços de maio de 2006 são referentes às duas primeiras semanas.



3 A CRISE AGRÍCOLA ATUAL E SUAS CAUSAS

A Tabela 8.4 mostra, de maneira simples, os níveis baixos que atingiram, nos anos agrícolas 2004/2005 e 2005/2006, os preços domésticos de alguns dos principais produtos agrícolas. Essa tabela informa também os respectivos valores brutos da produção. Nota-se que, em todos os casos, os preços atingiram níveis anormalmente altos nos três anos agrícolas 2001/2002, 2002/2003 e 2003/2004. As quantidades produzidas nesse triênio foram muito elevadas, trazendo, como consequência, níveis muito elevados de valor bruto da produção nesse mesmo período.

Ainda na Tabela 8.4, fica mais evidente a redução no valor da produção dessas lavouras nos dois últimos anos agrícolas (2004/2005 e 2005/2006), com exceção, novamente, do açúcar.

Em contraste com esse comportamento dos preços e da produção agrícola e, assim, do valor da produção, os preços dos insumos agrícolas – que também tinham subido muito no período anterior (igualmente afetados pela desvalorização cambial) –, não acompanharam os preços agrícolas nos dois últimos anos agrícolas, puxados pelo preço do petróleo (ver Tabela 8.5). A consequência foi uma queda muito forte na renda agrícola. Desse modo, o impacto negativo da valorização cambial sobre o setor foi máximo, já que não ocorreu queda dos preços dos insumos, como se poderia esperar.

Note-se, contudo, que o impacto dessa elevação dos preços dos insumos afetou mais intensamente a região Centro-Oeste, em face de sua maior distância em relação aos mercados consumidores nacionais e internacionais. A contínua deterioração da malha de transportes contribuiu, também, para esse aumento diferencial do custo de transporte na região Centro-Oeste.

TABELA 8.4

EVOLUÇÃO DOS PREÇOS, DAS QUANTIDADES PRODUZIDAS E DOS ÍNDICES DO VALOR DA PRODUÇÃO^a DE ARROZ, MILHO, SOJA E AÇÚCAR EM ESTADOS SELECIONADOS, POR ANO-SAFRA – 1995/1996 A 2005/2006

[deflator: IPCA]

Anos	Arroz (RS)			Milho (PR)			Soja (PR)		
	Preço R\$/50kg	Produção (mil t)	Índice do valor da produção	Preço R\$/50kg	Produção (mil t)	Índice do valor da produção	Preço R\$/60kg	Produção (mil t)	Índice do valor da produção
1995/1996	23	4.210	37	14	1.956	47	26	6.241	32
1996/1997	22	4.160	36	13	1.651	37	30	6.566	40
1997/1998	25	3.609	36	12	1.494	32	29	7.191	42
1998/1999	29	5.605	63	14	1.522	36	26	7.723	40
1999/2000	21	5.088	42	17	575	17	30	7.134	43
2000/2001	20	5.191	40	14	1.913	47	28	8.623	49
2001/2002	24	5.465	51	15	1.509	40	36	9.478	68
2002/2003	33	4.696	61	22	2.954	113	50	10.971	109
2003/2004	41	6.302	100	20	2.954	100	50	10.037	100
2004/2005	27	6.205	66	17	3.039	90	36	9.541	68
2005/2006 ^b	19	6.431	48	13	2.802	63	29	9.683	57

Anos	Soja (MT)			Açúcar (SP)		
	Preço R\$/60kg	Produção (mil t)	Índice do valor da produção	Preço R\$/50kg	Produção (mil t)	Índice do valor da produção
1995/1996	22	4.687	16	-	7.244	-
1996/1997	25	5.721	22	-	7.926	-
1997/1998	24	7.150	27	14	8.705	29
1998/1999	21	7.134	24	19	11.788	52
1999/2000	24	8.456	32	27	13.091	83
2000/2001	23	9.641	34	36	9.675	84
2001/2002	30	11.637	56	33	12.350	98
2002/2003	43	12.949	87	49	14.348	167
2003/2004	43	15.009	100	28	15.172	100
2004/2005	29	17.705	81	32	16.516	124
2005/2006 ^b	23	16.769	60	41	16.741	163

Fontes: Conab, Unica e Esalg/USP.

Nota: Para arroz, milho e soja foram considerados os preços médios recebidos pelo produtor; e, para o açúcar, o preço no atacado e em R\$ de abril de 2006.

^a Ano-safra 2003/2004 = 100.^b Até abril de 2006.

TABELA 8.5
ÍNDICES DOS PREÇOS PAGOS PELO PRODUTOR, POR GRUPO – (2003/2004 = 100)
 [deflator: IPCA]

Ano-safra	Combustíveis	Fertilizantes	Agrotóxico	Serviços
1995/1996	48	68	68	79
1996/1997	45	70	66	74
1997/1998	47	66	67	73
1998/1999	47	65	69	73
1999/2000	62	81	86	75
2000/2001	68	78	86	74
2001/2002	77	83	88	77
2002/2003	95	95	100	87
2003/2004	100	100	100	100
2004/2005	103	109	100	102
2005/2006 ^b	110	92	92	100

Fontes: Conab, Unica e Esalq/USP. Elaboração: Ipea/Dimac.

^a Índice de preços médios relativo aos meses de plantio do respectivo ano-safra, em R\$ de abril de 2006.

^b Até abril de 2006.

4 A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA ATUAL: SOLUÇÃO PARA A CRISE AGRÍCOLA? CONTRASTE COM A RENEGOCIAÇÃO DE 1995/1996

Além da queda da renda agrícola, responde pela atual crise do setor o grande endividamento que acumulou exatamente nesse período de *boom*, especialmente o endividamento de longo prazo. De fato, como foi mostrado no número 71 deste boletim (dezembro de 2005), o setor agrícola contraiu uma dívida *nova* de R\$ 20,9 bilhões de crédito de investimento somente nos dois anos agrícolas 2003/2004 e 2004/2005. Para se ter uma idéia da magnitude desse endividamento, basta notar que o total do crédito de custeio foi, em média, de R\$ 22 bilhões nesses dois anos.

Um aumento dessa magnitude em endividamento de longo prazo só ocorre em face de duas condições: *a*) expectativas muito otimistas sobre o futuro; e *b*) uma oferta muito generosa de crédito desse tipo, devido ao risco evidente envolvido. Essa oferta generosa partiu, naturalmente, do governo, que lançou mão de duas fontes de recursos: o Sistema BNDES e os Fundos Constitucionais de Financiamento, conforme mostrado no número 71 deste boletim.

As expectativas otimistas sobre o futuro da agricultura se manifestaram pela forte alta ocorrida no preço da terra, o que não é apresentado aqui por falta de espaço. Essas expectativas otimistas se baseavam na crença de que a mudança da política cambial em janeiro de 1999 finalmente traria a taxa de câmbio para o seu nível “correto”, com o fim da “âncora cambial” que marcou o Plano Real. Por outro lado, a elevação dos preços das *commodities* agrícolas, que coincidiu com a desvalorização cambial, era vista como algo também duradouro, fruto do crescimento chinês. E, no entanto, uma análise minimamente cuidadosa desse período, se tivesse sido feita na época, teria mostrado que se tratava apenas do efeito de uma forte quebra da safra americana.

Não se previu, tampouco, que as fortes desvalorizações cambiais que ocorreram em 1999 e ao longo de 2002 pudessem reverter-se da forma como o fizeram. Após 2003, a melhora dos fundamentos da economia brasileira – que reduziu a percepção de risco em relação ao país –, a farta liquidez internacional e o rápido crescimento da economia mundial contribuíram, através de fluxos financeiros e comerciais, para o aumento da oferta de moeda estrangeira na economia brasileira e causaram a apreciação do real.

O endividamento de longo prazo contraído pela agricultura nesse período de bonança vem, naturalmente, dificultando o ajuste do setor à queda de renda. Em primeiro lugar, com vistas a atender, ainda que parcialmente, os compromissos assumidos, o próprio agricultor tenta manter o seu nível de atividade, o que contribui para a manutenção dos baixos preços.

Em segundo lugar, como o agricultor não consegue, apesar dos esforços, honrar seus compromissos, o setor financeiro tende a se afastar do setor agrícola, instalando-se, em consequência, uma crise de liquidez. Aí, o setor agrícola, mesmo não querendo, vê-se forçado a restringir o seu crescimento.

Note-se, contudo, que essa crise agrícola não se estende a todas as regiões. Atinge especialmente a região Centro-Oeste, onde a expansão da atividade, nesse período recente anterior, deu-se através de um aumento muito grande no estoque de tratores e colheitadeiras, à custa de forte endividamento de longo prazo. Em contraste, houve recuperação, este ano, dos níveis normais de produtividade na região Sul, com o consequente aumento de renda nessa região em relação ao ano passado, embora esse nível de renda seja muito menor em comparação com os anos de euforia agrícola. As regiões produtoras de açúcar e álcool, e de café e laranja, tampouco devem ser incluídas na lista da crise.

Note-se, contudo, que, paralelamente a esses fatores que restringem a crise agrícola às regiões especializadas em grãos, os problemas econômicos e financeiros da pecuária e dos setores de frangos e suínos têm estendido a crise a todas as regiões.

Uma crise de liquidez desse tipo instalou-se no setor agrícola no início da década de 1990, como subproduto dos vários planos econômicos de estabilização, e atingiu seu auge após o Plano Real, em 1995. A renegociação da dívida que se seguiu teve êxito, já que o setor agrícola, livre da restrição de liquidez que então o estrangulava, pôde retomar seu processo de crescimento, e até mesmo, ostentar um ritmo forte de crescimento nos anos agrícolas 2001/2002, 2002/2003 e 2003/2004, como visto anteriormente. Observe-se que, nesse período anterior, a inadimplência dos agricultores se concentrava nos empréstimos de custeio, já que não houvera antes praticamente nenhum endividamento de longo prazo, em virtude da falência do sistema oficial de crédito rural observada a partir da segunda metade da década de 1980. Assim, uma vez que os empréstimos de custeio não retornavam ao sistema financeiro, tampouco esse sistema era capaz de fornecer novos créditos de custeio, e não havia, portanto, outra solução senão a renegociação da dívida anterior.

Na presente situação, cabe admitir, entretanto, que uma renegociação da dívida, embora condição necessária, poderá não ser suficiente para permitir que o setor volte a crescer e nem mesmo para que mantenha o seu atual nível de atividade. Com efeito, na conjuntura 1995/1996, como se viu anteriormente, a falta de liquidez era o único entrave ao crescimento do setor, já que este se beneficiara muito do controle da inflação e da consequente possibilidade de tomar empréstimos a taxa de juros fixa, impensável no período anterior, de instabilidade inflacionária. Além disso, a abertura da economia foi mais benéfica para o

setor agrícola, ao permitir maior acesso a insumos importados e maior liberdade de comercialização externa dos seus produtos, como ocorreu, por exemplo, no caso do algodão.

Assim, embora o setor também tivesse tido, no ano agrícola 1995/1996, de enfrentar uma taxa de câmbio artificialmente valorizada, outras mudanças ocorridas no ambiente macroeconômico o favoreceram, compensando-o, até certo ponto, das perdas provocadas pelo câmbio. Deve-se levar em conta, ainda, que a dívida atual é muito maior do que a anterior, inclusive porque inclui uma boa parte da anterior, que também deixou de ser paga quando a crise atual teve início.

5 SUMÁRIO E CONCLUSÕES

Esta seção procurou contribuir com análises adicionais para a discussão da crise agrícola atual e das políticas que o governo poderia adotar. Mostrou-se que a crise em curso sucede a um período de forte crescimento dos investimentos agrícolas, estimulados pelas expectativas muito otimistas sobre o futuro e viabilizados por uma política muito generosa de financiamento governamental.

Tendo em vista uma avaliação da proposta corrente de renegociação da dívida atual, procurou-se contrastar essa proposta com a renegociação da dívida de 1995/1996. Concluiu-se que a eficácia desse tipo de solução seria menor atualmente, levando-se em conta as condições macroeconômicas mais adversas e a própria dimensão adquirida pela dívida atual, muito maior do que a anterior. Apontou-se, também, que a alta do preço do petróleo impediu que os custos de produção caíssem, acompanhando a valorização cambial. Ainda com relação aos custos, observou-se, em particular, que a contínua deterioração da malha de transportes tem agravado o problema de renda do setor, reduzindo-se, assim, a vantagem comparativa que o Brasil tem na produção agrícola.

