

Câmbio na agricultura: reflexos da desvalorização

*José Sidnei Gonçalves**

1 - A agricultura numa economia continental agroexportadora

A análise das mudanças nas políticas macroeconômicas em economias continentais, como a brasileira, deve ter sempre em mente que, nessas realidades, a agricultura representa o mais importante setor econômico. Fazendo perder sentido a visão de que com o desenvolvimento econômico a agricultura seria condenada à "tendência secular à insignificância", o processo de transformação capitalista reforça a relevância da agricultura, submetida a intenso processo de modernização agropecuária e de industrialização, alavancando a renda e o emprego setoriais.¹ Esse movimento recriador de ramos de produção a partir da economia rural forja novas indústrias e novos serviços, amplificando o efeito multiplicador da atividade na terra.

No processo da industrialização brasileira, que alterou de forma profunda a dinâmica econômica, notadamente nas últimas três décadas, a agricultura fortaleceu-se e continua a ser o principal setor econômico, além de ser aquele com maiores possibilidades de expansão. Na renda nacional para o ano de 1997, de um Produto Interno Bruto de US\$ 802,9 bilhões, o conjunto dos negócios da agricultura representou US\$ 317,8 bilhões (39,6%), sendo que dentro dela, a agropecuária em si, representada pela atividade na terra, contribui com a quarta parte (25,5%). Isso significa que, para cada unidade monetária de riqueza

* Engenheiro Agrônomo, Doutor em Ciências Econômicas, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA), da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA).

¹ Uma análise com base na formulação tradicional de agricultura pode ser vista em Paiva, Schattan e Freitas (1973). A crítica a essa concepção pode ser vista em Gonçalves, Martin (1995).

za gerada na roça, outras três são adicionadas no amplo segmento de indústrias e serviços da agricultura brasileira moderna (Tabela 1).

Um segundo aspecto relevante a ser considerado nas avaliações da economia continental brasileira corresponde à importância da sua agricultura como base do emprego nacional. Nesse aspecto, o emprego setorial de 32,7 milhões de pessoas corresponde a 46,9% da População Economicamente Ativa (PEA), sendo que a agropecuária, ainda que seja um segmento minoritário na própria renda da agricultura, responde por 18,1 milhões de pessoas ocupadas (26,1%) num universo de 69,6 milhões (Tabela 2). Dessa maneira, numa sociedade com desemprego crescente, atingindo níveis preocupantes, a agricultura mostra-se a maior empregadora e, dentro dela, a agropecuária — um segmento fundamental na oferta de oportunidades de ocupação, em especial a imensa massa que não teve acesso ao sistema educacional.

Um terceiro aspecto a ser verificado corresponde ao desempenho da balança comercial, que, no caso brasileiro, vem mostrando saldo negativo na segunda metade dos anos 90 e que, em 1998, atingiu o déficit de US\$ 6,4 bilhões. Ressalte-se, entretanto, que, quando se particularizaram os negócios da agricultura, se verificou um superávit de US\$ 11,7 bilhões, o que amorteceu os reflexos catastróficos do desequilíbrio externo dos demais setores da economia, deficitários em US\$ 18,2 bilhões (Tabela 3). Dessa maneira, num país de tradição histórica de economia primário exportadora, o processo de industrialização fortalece a agricultura como principal segmento da geração de cambiais, respondendo por 39,7% das vendas externas.

A análise das estatísticas apresentadas mostra o fato inequívoco da relevância da agricultura na economia continental brasileira. Ter-se claro esse papel da agricultura é pré-requisito para ação de política econômica, o que nem sempre ocorre pela presença marcante de posições anacrônicas no debate econômico e na própria opinião pública. Essas instâncias vivem submetidas às confusões provenientes do embate entre as visões do **ruralismo anacrônico**, para quem a terra sozinha produzirá a redenção nacional, e o **industrialismo preconceituoso**, no qual as fábricas são concebidas como feitorias para implantar a modernidade, considerando tudo que diz respeito à agricultura como exemplo de atraso. Na realidade, a agricultura brasileira atual revela-se muito maior e mais importante que a capacidade explicativa dessas concepções. Por essa razão, as questões da agricultura são fundamentais na determinação de toda a política econômica brasileira e, dentro dela, o câmbio.

Tabela 1

Participação da agricultura no Produto Interno Bruto no Brasil — 1997

SEGMENTOS	VALOR	
	US\$ MILHÕES	%
Insumos e máquinas	36 651	12,5
Agropecuária	81 102	25,5
Processamento	89 410	28,1
Distribuição	107 641	33,9
Agricultura	317 804	39,6
Brasil	802 995	100,0

FONTE: Estimativas de: GONÇALVES, José S., PEREZ, Luiz H., FREITAS Benedito B. (1998). **Panorama recente da economia agropecuária paulista**. São Paulo: IEA. 23p. (mimeo).

Com base nos procedimentos de: ARAÚJO, Ney B., WEDEKIN, Ivan, PINAZZA, Luiz A. (1990). **Complexo agroindustrial: o "agribusiness" brasileiro**. São Paulo: AGROCERES. 238p.

Tabela 2

População Economicamente Ativa no Brasil — 1995

RAMOS DE ATIVIDADES	NÚMERO	
	(1 000 pessoas)	%
Pessoas Ocupadas	69 629	93,9
Agropecuária	18 154	26,1
Agricultura (1)	32 677	46,9
Pessoas Desocupadas	4 510	6,1
TOTAL DA PEA	74 138	100,0

FONTE: Dados básicos do IBGE, PNAD de 1995.

(1) Estimativa baseada na proporção de que um emprego agropecuário corresponde a mais 0,8 nos demais segmentos da agricultura.

Tabela 3

Balança comercial brasileira — 1998

RAMOS DE ATIVIDADES	(US\$ milhão)		
	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	SALDO
Agricultura	20 254	8 489	11 765
Outros segmentos	30 866	49 040	-18 174
Brasil	51 120	57 529	-6 409

FONTE: DECEX/SECEX.

2 - As duas faces do câmbio no período recente: 1994-98

O câmbio, na política econômica brasileira recente, não pode ser analisado como neutro em relação aos agentes que executam as transações externas, exatamente em função das distintas possibilidades das autoridades governamentais na administração desse instrumento. Assim, separando os efeitos efetivos da administração do câmbio no período recente sobre exportadores e importadores, verificam-se enormes diferenças nos impactos observados. Quando se trata da agricultura, entre as várias cadeias de produção, o câmbio, numa realidade de abertura do mercado nacional, penalizou severamente algumas e ajudou na sustentação da competitividade externa de outras. Por outro lado, esse câmbio foi praticado numa situação em que as disparidades entre as taxas de juros internas e as vigentes no mercado internacional foram elevadas, afetando diretamente as condições dos negócios para transações com produtos importados e nacionais, mesmo no mercado interno.

Uma primeira face do câmbio corresponde àquele formulado para o exportador. Partindo de uma dada paridade entre a moeda brasileira e a norte-americana, os gestores da política econômica, para sustentar a competitividade do produto brasileiro no Exterior e administrar o crescente desequilíbrio na balança comercial, passaram a adotar medidas de estímulo às vendas externas. Para isso, lançaram mão de mudanças nas condições das transações com moedas, como as mudanças nos Adiantamentos de Contrato de Câmbio (ACCs), o que permitiu às empresas exportadoras captarem recursos no Exterior a taxas equivalentes à variação cambial mais juros de 6% a 7%, com antecedência de até 180 dias em relação à efetiva exportação. Com isso, essas empresas obtinham capital de giro para financiar sua produção com custos totais ao redor de 15% a.a. (8% de variação cambial mais 7% de juros), ou seja, esse mecanismo funcionava como financiamento da produção a custos menores que a taxa de juros praticada no crédito interno.

Outro elemento que convergiu na mesma direção foi a denominada Lei Kandir, que isentou as exportações dos produtos primários, e parcialmente os semimanufaturados, do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Esse imposto estadual, concebido com base no princípio da origem, produzia efeito cascata, onerava o produto final exportado, significando "exportar impostos". A referida medida correspondeu ao desgravamento das vendas externas em cerca de 13% para os produtos primários e 7% para os semimanufaturados, representando importante elemento de sustentação da competitividade de produtos nacionais, em especial os da agricultura. Fica bas-

tante nítido o fato de que o câmbio foi administrado no sentido do estímulo à exportação, o que permitiu que as exportações brasileiras, que atingiam US\$ 35,7 bilhões em 1992, alcançassem US\$ 52,9 bilhões em 1997, representando um crescimento expressivo (48,2%) para esse curto período (GONÇALVES, PEREZ, FREITAS, 1998). O desempenho pior das vendas externas em 1998 mostraria os limites desses mecanismos para a sustentação das exportações.

Mas fica então a indagação de por que uma economia que avança consistentemente na sua presença externa, gerando crescimentos expressivos das exportações, passa a conviver com déficits elevados e crescentes na sua balança comercial? **Exatamente aí entram em campo os efeitos da outra face do câmbio, que, na verdade, correspondem ao impacto combinado do câmbio e da disparidade entre as taxas de juros internas e externas.** Os importadores podiam adquirir produtos no Exterior a taxas de juros em torno de 6% a.a., com prazos de pagamento de 360 dias. Com isso, as grandes redes varejistas e as grandes indústrias podiam comprar produtos e matérias-primas no estrangeiro com financiamento muito mais barato em comparação ao similar nacional. O elevado custo interno do dinheiro para capital de giro acabou tornando proibitivo carregar estoques, afetando duramente a agricultura pela sua característica marcadamente sazonal, problema que a desvalorização cambial não resolve.

Por exemplo, uma agroindústria de fiação têxtil adquiria algodão no mercado nacional a juros de 5% a.a., com prazos de 370 dias, para saldar esse compromisso, fabricava e distribuía o produto final em 50 dias, podendo aplicar o faturamento obtido no mercado financeiro brasileiro por outros 320 dias, o que significava, na prática, obter capital de giro a taxas de juros negativas de cerca de 14% ao ano. Por esse mecanismo, o câmbio associado à taxa de juros interna elevada significava, na prática, um expressivo subsídio ao algodão importado, o que pode ser visto no sucateamento da cotonicultura brasileira nos anos 90, quando de exportador o Brasil se tornou a maior nação importadora mundial, passando a comprar no Exterior cerca de 60% das necessidades de algodão para o abastecimento interno. Esse impacto não foi mais danoso para a balança comercial, porque a agroindústria têxtil nacional se configura como exportadora de produtos finais, gerando cambiais.

Por outro lado, os demais setores apenas iniciaram esse movimento de importação de matéria-prima, enquanto a entrada de outros produtos estrangeiros, realizada em grandes proporções, como as frutas frescas, foi absorvida pelo aumento do consumo posterior a 1994. No geral, do lado da importação, as possibilidades da administração do câmbio são limitadas e com poucas possibilidades de sucesso. Exemplifica esse fato o fracasso da medida tomada em março de 1998 de obrigar o fechamento do câmbio no ato do desembarque para importações com prazos de até 360 dias, que foi rapidamente driblada pelos

agentes comerciais elevando os prazos para 420 dias no caso do algodão. Destacam-se, nessa face do câmbio, os seus efeitos sobre os preços dos similares nacionais, pois as vantagens do produto importado pressionaram para baixo os preços recebidos pelos agricultores brasileiros, chegando a níveis que inviabilizaram muitas estruturas produtivas, mesmo modernas, como mais uma vez se revela a cotonicultura meridional brasileira. Esse segmento, que era um dos mais modernos do mundo, entra em derrocada, porque as fiações não queriam comprar algodão nacional, mesmo a preços aviltantes, preferindo comprar “dinheiro barato” no Exterior, introduzindo, para isso, volumes crescentes de algodão em pluma. Destaque-se que essa facilidade de importação era própria de grandes agroindústrias internacionalizadas, tendo sido alijadas as pequenas e médias fiações, muitas das quais fecharam as portas. Assim, visualizando-se as duas faces do câmbio, verifica-se que os efeitos das recentes mudanças no câmbio não serão homogêneos, nem as respostas se darão com rapidez.

3 - Alguns impactos das mudanças numa agricultura heterogênea

Os impactos da recente desvalorização cambial sobre a agricultura devem ter sua análise mediada pela conformação heterogênea da estrutura de produção e da estrutura de mercado. Isso significa que as alterações nos preços relativos produzem efeitos diferenciados nas diversas cadeias de produção e, mesmo dentro de cada uma delas, entre distintos perfis de produtores. **Destacando-se os impactos nos custos de produção, é fundamental distinguir-se a relevância dos insumos importados nos custos de produção.** Esses se mostram diferenciados entre culturas e padrões tecnológicos. No algodão, os reflexos são expressivos, variando de 53% para cotonicultores de menor produtividade a 65% para aqueles de elevado rendimento agrícola (Tabela 4). Assim, aumentos de 50% nos preços dos insumos (câmbio a R\$ 1,80) elevariam os custos de produção dessa cultura em 26,5% para o padrão tecnológico inferior e em 32,5% para os de tecnologia mais moderna e, por essa razão, mais dependentes de insumos. Dessa maneira, a esperança de que a desvalorização cambial represente a redenção da cotonicultura brasileira, principalmente frente à Argentina, nosso maior fornecedor, deve ser avaliada com mais cuidado. A política cotonícola nacional deve passar por uma redefinição não apenas porque os impactos são mais decisivos sobre as grandes lavouras do Brasil Central, mas porque a redução da dependência de insumos torna necessária a reavaliação da opção feita por plantar variedades estrangeiras mais susceptíveis a doenças e a pragas, exigindo grandes quantidades de pesticidas agora mais caros.

Tabela 4

Participação de fertilizantes e pesticidas, segundo a produtividade, nos custos de produção e algumas lavouras no Brasil — 1998

PRODUTOS	NÍVEL TECNOLÓGICO (rendimento/ha)		
	Baixa Produtividade	Média Produtividade	Alta Produtividade
Algodão (arroba)	140	180	220
Fertilizantes (%)	13	11	12
Pesticidas (%)	40	55	53
SOMA (%)	53	66	65
Trigo (saca)	25	30	40
Fertilizantes (%)	16	20	19
Pesticidas (%)	16	24	31
SOMA (%)	32	44	50
Feijão (saca)	17	27	37
Fertilizantes (%)	19	17	15
Pesticidas (%)	12	19	10
SOMA (%)	34	36	25
Soja (saca)	34	43	50
Fertilizantes (%)	17	20	20
Pesticidas (%)	17	16	10
SOMA (%)	34	36	30

FONTE: Dados adaptados da AGRIANUAL (1999). FNP Consultoria e Comércio.

Mas isso não ocorre apenas com o algodão, sendo esse aspecto visível num amplo conjunto de culturas, como o trigo, o feijão e a soja. Note-se que esse impacto diz respeito diretamente ao padrão tecnológico que produz uma determinada relação de dependência no que se refere a insumos importados. Segundo a Associação Nacional de Defesa da Agricultura (Andef), cerca de 50 a 60% das matérias-primas utilizadas em pesticidas são importadas, representando cerca de 35% do preço do produto final. Entretanto vários fabricantes anteciparam aumentos de preços para garantir suas margens de lucros, com elevações de preços de 10 a 50% em janeiro e fevereiro de 1999, impactando decisivamente os custos de produção. Nos fertilizantes, para igual participação das importações nos custos industriais, os aumentos giram em torno de 10 a 27%, ainda que num período de baixa demanda, esperando-se aumentos ainda maiores até o início do plantio da próxima safra das águas, quando ocorre o pico das aquisições de fertilizantes.

Dada a estrutura oligopólica dessas indústrias, ainda que possam vir a obter melhores preços com a desvalorização cambial, os agricultores verão seus ganhos drenados pelos aumentos de custos. E esse impacto, de maiores preços dos insumos, transmite-se por toda a cadeia de produção, levando a um ajuste em que nem todo índice de desvalorização se converte em ganhos. Ademais, os aumentos dos preços recebidos tendem a ser, pela realidade de agricultores dispersos tomadores de preços numa economia de grandes empresas, menores que os níveis da variação cambial. A isso se soma o fato de que a manutenção de uma taxa de câmbio flutuante exigirá das autoridades monetárias uma “administração” desse indicador, uma vez que, sendo a agricultura o principal setor exportador, a entrada de cambiais deve acompanhar a sazonalidade da produção. Com isso, a maior entrada de dólares na comercialização da safra poderá fazer viger taxas de câmbio menores nesse período em relação à média anual. Com taxas de juros proibitivas para carregar estoques, os preços recebidos pelos agricultores podem atingir amplitudes de variações sazonais indesejáveis, e com isso, beneficiar mais a estrutura comercial que os lavradores, que passam a sofrer diretamente mais um risco: o do câmbio, contra o qual a maioria não têm como se precaver. A eliminação do excesso de dólares nesse período de excedente sazonal pelo Banco Central apresenta limites pelo lado do tamanho da dívida pública interna, pois, para obter reais para tal medida, arcará com custos financeiros proibitivos.

Aí assumem relevância outros aspectos que foram também tratados de forma diversa pelos diferentes perfis de agricultores. Um deles está no financiamento da safra, pois, se os recursos foram obtidos por meio do crédito rural oficial e os insumos adquiridos à vista na fase de utilização nas culturas, os ganhos para esses agricultores serão expressivos. Para os que obtiveram recursos com vendas antecipadas em moeda nacional, os impactos serão muito menores do que os dos vendedores no mercado futuro, em dólar. O principal problema está nos agricultores que compraram insumos a prazo-safra, e, confiando na manutenção da política cambial, não fizeram *hedge* em moeda estrangeira. Para esses, a taxa de juros embutida nos seus custos de produção pode atingir 69% ao ano (câmbio a R\$ 1,80), tornando-os inadimplentes. Essas diferentes conformações produzem situações peculiares, que, de forma alguma, serão sanadas com medidas genéricas, exigindo ajustes caso a caso.

Outro aspecto, nem sempre lembrado, e que pode comprometer a própria meta de obtenção de um superávit de US\$ 11 bilhões na balança comercial em 1999 acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), refere-se ao fato de que a desvalorização cambial ocorreu quando o volume da safra estava dado, impedindo medidas que aumentassem decisivamente o plantio. Assim, os agri-

cultores ficaram de mãos atadas para ajustar suas decisões às novas expectativas, sofrendo os efeitos de tomadores de preços, para o bem ou para o mal. Desse modo, o propalado crescimento das exportações agrícolas cotado em moeda estrangeira será muito inferior à euforia pós-desvalorização, com os maiores ajustes nas contas externas ocorrendo pelo lado das importações. Na agricultura, as expectativas não são muito alentadoras para a maioria dos agricultores, que não poderão transferir seus aumentos de custos para os preços de venda, pois também enfrentam a pressão da queda da demanda interna (MARTIN, 1999a).

No tocante às exportações, ou seja, pelo lado dos preços, os impactos da desvalorização cambial também serão diferenciados, devendo ocorrer: (a) aumento das receitas de exportações em cadeias de produção, onde o Brasil se configura como exportador importante, como café, soja, carnes, fumo, sucos cítricos, açúcar, calçados e complexo florestal. Ainda que os preços internacionais devam recuar em dólares na maioria dos produtos, os preços recebidos em moeda brasileira devem ser mais estimuladores; (b) abrem-se novas oportunidades para exportações de frutas (tropicais, macã e uva fina), milho, alimentos processados, hortaliças e flores; (c) substituição de importações de insumos (fertilizantes fosfatados e nitrogenados), arroz, feijão preto, trigo, carnes, leite, pescado, frutas e algodão (MARTIN, 1999b). Ressalte-se que a concretização de muitos desses movimentos de ajustes depende da sazonalidade da agricultura e da expansão da capacidade de produção, devendo concretizar-se em alguns anos.

Por outro lado, a recessão interna afetará, diretamente, a estrutura de consumo, podendo mesmo liquidar todo ganho derivado da edição do Plano Real, com expressiva redução da demanda por alguns itens que já haviam sido incorporados ao cotidiano da alimentação de ampla massa de consumidores, como as frutas, cujo aumento da procura esteve diretamente associado à elevação da renda média, agora tornada menor com algum nível de inflação, ainda que baixo, e pelo aumento do desemprego. A agricultura, além desse impacto negativo das medidas econômicas sobre a demanda interna, conviverá nesse período com um reduzido volume de recursos para fazer frente às necessidades da realização das transações em ritmo normal para financiar capital de giro ou a produção na próxima safra, o que também poderá ter efeitos perversos sobre o setor. No Brasil, as fontes oficiais cobrem cerca de um quarto das necessidades do financiamento do custeio da safra, e daqui para frente, como os agentes, que realizavam compra ou venda antecipada, absorverão o risco cambial é uma enorme interrogação. E disso depende a alavancagem da produção.

Ressaltando-se que o volume a ser colhido na safra em curso já estava dado quando ocorreu a desvalorização cambial, a expectativa de aumento em torno de 5% para a quantidade produzida, associada a perspectivas de elevação de preços entre 15% e 18% para a média dos produtos exportáveis e de 8% a 12% para produtos destinados exclusivamente ao mercado interno favorecem a concretização de elevações da renda bruta da agricultura, cujos índices de crescimento estimados giram em torno de 13% a 20%. Esse aumento da renda bruta, entretanto, converter-se-á em ganhos líquidos para os agricultores, dependendo da forma de financiamento da sua safra, do mecanismo de aquisição de insumos e da sua inserção no mercado, estando nítido num horizonte mais curto uma retração de demanda para vários produtos, o que, na estrutura de mercado atual de predominância das grandes redes varejistas na formação de preços aos consumidores, pode redundar em preços inferiores aos projetados, mesmo porque, trabalhando com metas de inflação para definir suas ações, o Governo pode interferir para minimizar repasses aos preços finais.

Por tudo isso, há que se ter uma euforia contida, para que se concretizem ganhos estruturais de posição competitiva da agricultura brasileira. A desvalorização cambial provoca mudanças momentaneamente nos preços relativos, que, regra geral, serão alterados positivamente para a agricultura, ainda que, nem tanto como as previsões dos mais eufóricos, seus efeitos devem ser absorvidos pela acomodação da fase posterior. E, desse modo, continuam faltando as demais políticas. **Noutras palavras, para alavancar consistentemente a expansão da agricultura brasileira, deve-se fazer mais que corrigir os equívocos do câmbio, há que se realizar políticas públicas que enfoquem mudanças estruturais, ou seja, exigem-se práticas que estão longe da ação de um Estado mínimo.**

Bibliografia

AGRIANUAL (1999). FNP CONSULTORIA E COMÉRCIO.

ARAUJO, Ney B., WEDEKIN, Ivan, PINAZZA, Luiz A. (1990). **Complexo agroindustrial: o "agribusiness" brasileiro**. São Paulo : AGROCERES. 238p.

GONÇALVES, José S., MARTIN, Nelson B. (1995). Agricultura no processo de desenvolvimento: uma crítica à formulação tradicional. **Agricultura em São Paulo**, v.42, n.1, p.73-100.

GONÇALVES, José S., PEREZ, Luiz H., FREITAS, Benedito B. (1998). **Panorama recente da economia agropecuária paulista**. São Paulo : IEA. 23p. (mimeo).

MARTIN, Nelson B. (1999a). **Impactos da desvalorização cambial nos preços dos insumos e custos agrícolas**. São Paulo : IEA. 4p. (mimeo).

MARTIN, Nelson B. (1999b). **Perspectivas para o comércio internacional do agribusiness brasileiro em 1999**. São Paulo : IEA. 5p. (mimeo).

PAIVA, Ruy Miller, SCHATTAN, Salomão, FREITAS, Claus F.T.(1973). **O setor agrícola no Brasil**. São Paulo : IEA. 450p.