As diretrizes da nova política agrícola

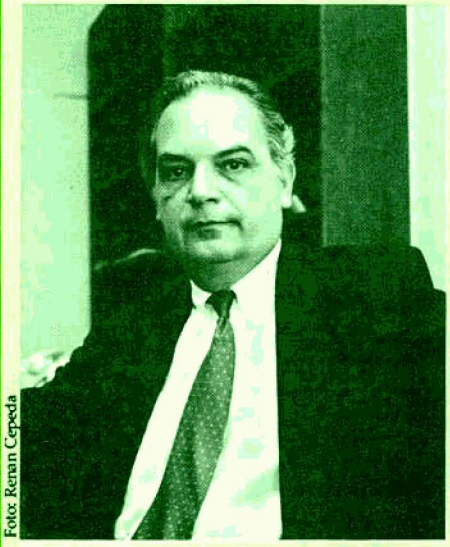

Foto: Renan Cepeda

Guilherme Leite da Silva Dias

Guilherme Leite da Silva Dias é professor titular da FEA/USP e diretor-presidente da Fipe.
Foi diretor da CFP (hoje Conab) entre 1985 e 1986, quando assumiu a Coordenadoria de Assuntos Econômicos do Ministério da Agricultura. Em 1993 dirigiu a área de crédito, financeira e internacional do BNDES.
Por sua longa experiência na área agrícola, foi encarregado de elaborar propostas preliminares acerca das diretrizes gerais da política agrícola do governo FHC.
É sobre esse tema, no qual estão centradas no momento as atenções de todo o setor do agribusiness, que Agroanalysis *ouviu, com exclusividade, o prof. Guilherme Dias.*

■ *Quais as diretrizes gerais do programa do novo governo para a agricultura?*

— O ponto fundamental da agricultura é que este setor deverá passar por um processo de profundas transformações estruturais para conviver com as novas condicionantes decorrentes da abertura da economia e da menor intervenção e regulamentação estatal.

O caso da agricultura não é diferente do que se prevê para os demais setores, porém a intensidade das mudanças será muito maior, o que se explica por uma série de razões, mas basicamente por aquela de que o papel do estado de regulamentação e intervenção no setor agrícola era muito mais forte. Identifica-se bem mais claramente que a política setorial para a agricultura se desorganiza muito antes da política industrial. Então, pesa sobre a política agrícola a necessidade de uma redefinição profunda, para fazer face às novas condicionantes da economia e para estabelecer as novas diretrizes de como produzir, como regulamentar a produção.

Em primeiro lugar, partindo-se dessa definição de uma economia aberta, é preciso dar à política agrícola uma melhor clareza e começar logo a mudar os instrumentos, para compatibilizá-los com o novo mundo que está aí. O instrumento do crédito rural, por exemplo, precisa ser repensado. Mas esse não é o problema mais grave. O problema mais grave é que as transformações estruturais decorrentes da abertura geram problemas nas áreas de emprego, na questão da distribuição de renda, na questão das estruturas de pequena produção dentro da agricultura, que os instrumentos convencionais não conseguem resolver. Esse é um desafio que o governo precisa equacionar. Ademais, as novas definições precisam ser compatíveis com um outro conjunto de preocupações, decorrente de nossos compromissos com o meio ambiente e com a conservação dos recursos naturais, que também já exige uma certa reorientação dos instrumentos. Mas, sem dúvida alguma, o principal é como tratar as questões relativas aos excluídos nesse processo de transformações que está aí e, mais particularmente, os do Nordeste.

■ *O crédito rural perde um pouco de importância como instrumento de política na nova configuração? Vocês estão pensando em definir instrumentos de crédito diferenciados para a produção de baixa renda e a produção comercial?*

— Olha, quanto mais se avança nessas discussões, mais eu tenho a impressão de que os argumentos se somam em favor da idéia de que, eventualmente, vamos ter que manter um sistema de crédito seletivo para tratar desses problemas a que eu me referia. Acho que ainda não existe uma posição final a respeito disso, mas, aparentemente, conforme forem aparecendo as exigências de soluções específicas, vamos acabar caminhando na direção de um tratamento de crédito mais seletivo.

■ *E quanto aos instrumentos destinados à produção comercial, vocês já pensaram em alguma coisa?*

— Não, porque qualquer solução que se imagine para o tratamento da questão do crédito rural passa por dois problemas institucionais muito sérios e de solução delicada. O primeiro é saber qual a redefinição do papel do Banco do Brasil no sistema financeiro, ou seja, na relação dele como agente de governo e agente de crédito. Essa definição institucional precisa ser dada antes, devido ao tamanho particular do Banco do Brasil, devido à sua presença fundamental no crédito rural,

devido ao fato de ele sozinho ter capilaridade semelhante ao resto do sistema bancário inteiro, exceto, talvez, na região Nordeste. E isso dá uma característica mais complexa a essa definição.

O segundo problema institucional é que nós ainda não definimos a nova lei que regerá a organização do sistema financeiro nacional. E essa lei vai ter que ser feita.

Por outro lado, o crédito rural não tem por que, hoje em dia, ser definido como peça autônoma em relação à reorganização do sistema financeiro, pois, sem dúvida alguma, uma boa parte do sistema de crédito rural está funcionando em bases absolutamente espontâneas de intermediação financeira. E não vai poder ser um sistema tão segmentado, tão diferenciado em relação ao restante do sistema financeiro como era no passado. Certamente ele precisará ter características de adaptação à realidade agrícola.

Na grande família de instrumentos de política agrícola precisa existir um instrumento de estabilização da renda do setor agrícola. Além dos instrumentos mais conhecidos, de intervenção comercial tipo *target price* ou tipo preço mínimo, nós também podemos ir para o gênero refinanciamento de crédito rural. Esse instrumento é usado principalmente nos Estados Unidos. A Europa também usa muito isso. Apertaram as condições em termos da renda agrícola, precisa existir uma forma de dar apoio ao setor financeiro, de modo que ele tenha mais capacidade de refinanciar os setores em dificuldade, sem ser caso a caso, como fazem os nossos mecanismos aqui. Não há como fazer hoje uma reforma de fundo no sistema de crédito rural sem a definição dessas condicionantes.

■ *Quais os caminhos que estão abertos para o financiamento da agricultura?*

— Como já me referi, enquanto não vierem as grandes definições, não dá para se traçar um caminho mais claro. Mas, afora isso, o que se tem que fazer no sentido mais imediato é ir resolvendo e apoiando todas as iniciativas na linha do desenvolvimento de novos instrumentos financeiros, como essa soma de experiências recentes da CPR (cédula de produto rural), CM-G (certificados de mercadoria com emissão garantida) e CLB (*commodity linked bond*). Acho que a nova política apoiará essa soma de experiências que vão abrindo caminho para nichos de financiamento da agricultura. Se esses títulos conseguirem financiar a comercialização, diluir o seu custo relativo e resolver aos poucos os problemas, ótimo.

Mas há que ter consciência de que tais medidas são paliativos, enquanto não se resolvem aquelas questões de fundo a que já me referi. Por outro lado, a intenção do novo governo é definir as questões de fundo ao longo de 1995. Essas definições se impõem no início, nos primeiros meses de funcionamento do governo.

■ *Com a perspectiva de recuperação da economia, redução do desemprego e aumento do salário real, certamente haverá aumento de consumo. Como o novo governo está pensando em estimular a produção?*

— Bom, há as medidas tradicionais que a gente chamaria de eficiência de mercado. Reunindo-se todas as idéias que estão sendo discutidas, há uma certa urgência de colocar em prática algumas medidas que podem ajudar a produção. Uma delas é a questão fiscal. O equacionamento do atual quadro de aperto de rentabilidade do setor agrícola passa pela famosa questão da tributação das exportações desse setor, inclusive corrigindo o câmbio real. Acho que esta é uma das medidas fundamentais que vêm por aí. Uma prioridade do novo governo será a definição da reforma tributária, e ela tem implicações que podem reverter o quadro de desestímulo atual da agricultura. Para viabilizar essa reforma tributária, vai ter que ser discutida aquela velha questão de como é que você compensa os estados para sair do sistema atual para o sistema novo, e abrir caminho para a isenção tributária das exportações do setor agrícola da forma mais radical possível. Um dos modelos que está predominando hoje é a idéia da tributação apenas no destino. Isto facilita tremendamente a desoneração da cesta básica.

■ *Você está apostando, então, que a reforma tributária vai desonerar o setor agropecuário?*

— Imagino que, no horizonte de um ano a partir de agora, já terá começado a mudar o cenário de formação de preço dos produtos agrícolas nessa direção, o que permite uma melhora de preço relativo no setor agrícola em relação aos outros setores, devido à mudança na tributação das exportações. A solução da questão tributária resolve um outro problema, que é a coerência da política comercial externa com a política de preços mínimos. Isso recupera o espaço de operacionalidade da política de preços mínimos. Abre caminho para aquela idéia de que, para os produtos tipicamente de exportação, vamos esquecer a possibilidade de usar instrumentos de preços mínimos. Para esses produtos, a política adequada é de caráter mais estrutural, por meio de medidas que promovam produtividade, tecnologia e qualidade, mas que não impliquem intervenção comercial. Seria o oposto do que foi feito para a soja, produto típico de exportação, este ano. O objetivo aqui seria melhorar a competitividade dos produtos.

Este ano, o preço mínimo da soja foi fixado acima do preço da paridade internacional. Essa política é uma tentativa de fazer com que, se houver muita produção no Brasil Central, o país não deixe o excedente entrar no mercado internacional e, assim, ajude a regular o preço da soja. É um absurdo em termos do custo fiscal o que uma medida dessas pode acarretar, abrindo um precedente para outras reivindicações do gênero. A meu juízo, tinha até que ser afastado esse tipo de uso ineficiente do instrumento.

■ *Isso significa que a política de preços mínimos poderá sobreviver, porém dentro de uma concepção mais diferenciada e regionalizada?*

— Essa é a idéia. No caso dos produtos onde nós somos importadores marginais, a política de preços mínimos pode ter um papel diferente, de

sinalizadora dos preços internos, o que serviria para diminuir o fluxo de safra e entressafra dentro do país. Acho que a política de preços mínimos pode ser utilizada no Nordeste, por exemplo, para sinalizar um estímulo para a produção de milho, desempenhando aí um papel muito importante. Os exemplos clássicos de produtos dentro desse caso seriam o arroz e o milho.

A política de preços mínimos pode ter também uma diferenciação regional. Nas regiões atrasadas, pode-se usar eventualmente essa política para apoiar o desenvolvimento regional e ajudar a promover as transformações que se quer que ocorram em determinado produto. É possível que, na ausência da política de preços mínimos, o mercado sozinho não consiga promover o desenvolvimento, sobretudo nas condições em que o mercado se coloca hoje em dia, com a abertura da economia.

O outro caso de tratamento diferenciado por parte dessa política é o dos produtos e regiões com problemas claros de reconversão, por exemplo, em função do Mercosul. Um exemplo é a região Sul do país. Se existe um problema de reconversão, não podemos deixar aqueles produtores se descapitalizarem de forma violenta e absurda nos próximos dois anos, porque estaremos negando a eles capacidade de reconversão. Nesse caso, há uma necessidade de ação imediata. Precisamos tratar esse grupo separadamente e com uma forma de política adequada. Ela não pode ser uma política de sustentação de preço do tipo convencional, porque a lógica de reconversão é outra. Mas se é justificável uma política de reconversão, é justificável uma política de sustentação temporária de preços daquele setor. Concluindo, uma política diferenciada se justificaria tanto do ponto de vista de desenvolvimento regional como do ponto de vista de uma política de reconversão.

■ *Está-se pensando em algum mecanismo de longo prazo para estimular a produção agrícola no país? Além do preço mínimo e da reforma tributária?*

— Um terceiro instrumento de estímulo à produção — e, sem dúvida, o mais desejável — é reconstituir o financiamento de longo prazo do setor agrícola. Só que isso não dá para prometer para amanhã. Faltam 20 dias para o governo assumir, não existe ninguém que consiga fazer uma TJLP (taxa de juros de longo prazo) nesse período de tempo tão exíguo. Na realidade, o governo está acenando muito mais com uma declaração de intenções de reformas que se pretende introduzir no mercado financeiro do que, realmente, criando soluções

O VBC é um instrumento que está completamente condenado. Se não há mais subsídio na taxa de juros do crédito rural e se ele tem apenas uma pequena diferenciação de taxas, não há mais sentido em manter uma série de controles quantitativos para a concessão de empréstimos.

práticas para serem adotadas de imediato. Acredito que esse é o instrumento com o qual se pretende contar para acelerar o crescimento da produção, no futuro próximo. E o último instrumento para estimular a produção é de mais longo prazo ainda, e consiste na recomposição do orçamento de investimento em pesquisa tecnológica dentro do país. A agenda inclui a aceleração do processo de aprovação da legislação de proteção de cultivares (proteção intelectual, lei de patentes), que já foi objeto de apreciação pelo Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e que está para ser enviada ao Congresso. É preciso agilizar isso para tomar uma posição sobre um tema que completa o arcabouço regulatório da pesquisa tecnológica do país para, então, recuperar e dar racionalidade ao orçamento que está sendo gasto em pesquisa tecnológica para a agropecuária.

■ *Essa prioridade para a reestruturação da Embrapa será estendida também à extensão rural?*

— No caso da Embrapa, nos últimos anos a empresa ficou escrava do orçamento de custeio e, com isso, os investimentos em pesquisa foram rapidamente se deteriorando. Não se trata de abandonar o modelo estrutural da Embrapa, visto que é um modelo razoavelmente bem-sucedido. O que se precisa fazer é dar racionalidade ao orçamento de acordo com as prioridades do investimento em pesquisa.

Quanto à extensão rural, a situação é diferente, porque o papel do governo não é o mesmo. Uma coisa que a experiência tem mostrado e que está ficando clara no país é a extraordinária eficiência da idéia de organização dos produtores na busca de soluções locais. Isto se verifica mesmo no nível da pequena propriedade e entre os produtores de baixa renda. Então, não tem sentido a reconstrução do instrumento nacional de extensão rural. Toda experiência de irrigação, de assentamentos de sem-terra, está chamando a atenção da gente nesse sentido. Vê-se que não há mais fatores que impeçam a organização de uma assistência técnica para produtores em nível local, de forma mais espontânea, sem necessidade do governo.

■ *Como ficará a intervenção do governo no mercado na próxima administração, tendo em vista que, para alguns produtos como o trigo, o preço mínimo está acima da paridade de importação, de sorte que o governo pode vir a comprar toda a produção brasileira?*

— O caso do trigo, para mim, reflete uma distorção muito grave que ainda prevalece no mercado internacional. Sabemos que os produtores da Europa e dos Estados Unidos não recebem o preço do mercado constante das cotações divulgadas para o mercado *spot*. A remuneração deles provém de um sistema complexo de subsídios, além das transferências concedidas pelo crédito de comercialização interna. É um mercado, portanto, em que o preço de mercado *spot* não tem qualquer coisa a ver com o

preço recebido pelo produtor. Conseqüentemente, nosso preço mínimo deve estar mais alinhado com o custo de produção e com os preços recebidos pelos produtores europeus e americanos do que com o preço no disponível. Então o nosso preço mínimo, elevado, acaba sendo uma compensação. É uma medida grosseira, compensatória, que nós temos para esse mundo distorcido. É uma situação precária, que está funcionando mal, mas que você não pode substituir a não ser por outra que inclua a operacionalização definitiva do direito compensatório e de outros mecanismos de salvaguardas. Enquanto esses mecanismos não estiverem funcionando bem, vai ser mesmo por esse tipo de instrumento tosco que a gente vai montar essa compensação aqui no país.

■ *Outro dia, um representante do setor têxtil manifestou surpresa na imprensa quanto à decisão governamental de investigar os subsídios concedidos pelos Estados Unidos: "mas como investigar uma coisa que está nos beneficiando?" Existe algum consenso, pelos menos na equipe do governo, no sentido de tentar definir uma postura clara com relação à imposição de medidas compensatórias contra o subsídio que vem lá de fora?*

— Eu acho que isso tem que ser feito, é claro. É difícil, mas tem que ser feito. E não me parece que tenha que ser feito num departamento ou num conselho de política comercial próprio do setor agrícola. A estrutura institucional para tratar esse tema tem que seguir uma lógica intersetorial, mesmo porque ela vai envolver assuntos do Ministério da Fazenda, da Indústria e do Comércio. Eu acho que as experiências recentes com essa lógica de conselhos intersetoriais têm dado bons resultados. Deve ser um conselho de política externa, um órgão desse gênero, onde você cria todos os métodos e as regras do jogo e onde o produto agrícola entra, como entram todos os outros produtos industriais que tenham suas queixas, como os brinquedos, como o setor de fertilizantes, que se queixa com razão do acúmulo de nitrogênio da Rússia e de coisas desse tipo.

É inevitável a gente olhar essa reestruturação da política agrícola como sendo um processo, onde um pedaço do que chamamos de política agrícola passa a ser idêntico ao que vamos ter na política industrial e na política comercial para qualquer outro setor. E o que vai ficando próprio da política agrícola são as questões como o desenvolvimento rural, as desigualdades regionais e os problemas de estrutura fundiária.

A parte que depende da reforma institucional pode ser mais demorada, na medida em que envolve soluções comuns para outros setores da economia. Enquanto isso, vamos cuidar do ICMS nas exportações, que é uma questão nossa, passível de solução mais imediata. Vamos rápido com a solução mais evidente, e vamos trabalhando firme nas outras soluções que são mais institucionais, um pouco mais demoradas, até completar a nova instrumentação da política agrícola.

■ *Se o preço mínimo perde importância, isso não é contraditório com essa política de câmbio defasado e juro elevado?*

— Não vejo como. No cenário atual, se você quiser fazer qualquer condução autônoma da política de preços mínimos, ela vai ter um custo fiscal. E não me parece que isso seja possível no quadro atual do plano de estabilização. Não vejo como reconstituir a política de preço mínimo sem custo fiscal, sem a conta movimento, sem aqueles gastos. Nem como absorver este custo fiscal diante dos outros objetivos, como desenvolvimento rural, regional e reconversão, que são usos mais nobres para qualquer poupança fiscal que se possa gerar dentro do orçamento.

O outro argumento é que a abertura comercial é totalmente incompatível com uma política de preços mínimos. Numa economia aberta, o custo da política de preços mínimos aumenta brutalmente. Não dá para você retornar no tempo e imaginar que essa política possa voltar a ter o papel que teve no passado. Salvo os tais produtos de que já falamos, os regionais, os domésticos. Para todos os demais produtos da pauta que tradicionalmente consumiram muitos recursos, a política de preços mínimos está inviabilizada. Segurar o preço mínimo do arroz irrigado seria o mesmo que fazer a política de preço mínimo do Uruguai e da Argentina junto com a do Brasil e debitar só no orçamento do Brasil. É evidente que não dá para fazer isso. Algodão é a mesma coisa. Implica fazer a política de preço mínimo do Paraguai. Não dá para fazer isso.

■ *Com a estabilização da economia, qual o papel que resta para o VBC no contexto da política agrícola?*

— O VBC é um instrumento que está completamente condenado. Se não há mais subsídio na taxa de juros do crédito rural e se ele tem apenas uma pequena diferenciação de taxas, não há mais sentido em manter uma série de controles quantitativos para a concessão dos empréstimos rurais. O fato básico é que, à taxa de juros de mercado (inclusive com TR), não existe mais aquela demanda infinita de crédito que obrigava o governo a manter um instrumento de racionamento do crédito. Por isso, o VBC vai perdendo o sentido. No cenário atual, acho que a responsabilidade pela concessão do crédito deve ser a de uma operação bancária normal. Cabe ao banco assumir inteiramente o risco do volume de crédito que ele empresta a um cliente. Não é manobrando as quantidades de crédito que se vai definir qual será a produção nacional, como se imaginava há 20 anos. Essa política está fora do cardápio. Não é a política de crédito que faz a produção. Então, não tem mais sentido o VBC. Por outro lado, acredito que ainda há espaço para certas operações de crédito orientado, atreladas a programas de desenvolvimento regional. Nesse caso, a lógica do VBC pode ainda ser utilizada para racionar a distribuição do crédito entre o público-alvo. Aí faz sentido, porque se trata de crédito a taxas de juros diferenciadas. Afora esse caso, deveríamos acabar com o instrumento do VBC e transferir inteiramente essa responsabilidade para o banco. É risco dele.