Renda agrícola crescerá em 1996



Gervásio Castro de Rezende

Ele é dono de um invejável curriculum *acadêmico. É PhD em economia pela Universidade de Wisconsin e mestre pela Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV. Desde 1968, é pesquisador do Ipea e, nos anos 90, dirigiu o curso de Mestrado da Universidade Federal Fluminense.*

Hoje, Gervásio Castro de Rezende está no olho do furacão. Foi nomeado Diretor de Planejamento da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a empresa estatal encarregada de administrar os estoques governamentais de produtos agrícolas, e de assessorar o governo na fixação dos preços mínimos, entre outras atribuições.

Alguns meses no cargo foram suficientes para convencê-lo de que o governo não pode acumular estoques elevados, o que inibe a ação da iniciativa privada e gera enormes problemas de gestão.

Defende ainda uma completa reforma da política de preços mínimos, capaz de ampliar a pequena segurança que ela hoje proporciona aos produtores, sem que isso represente imobilização maior de recursos públicos.

Participante ativo dos debates sobre a nova política agrícola que o governo Fernando Henrique Cardoso pretende implantar, Gervásio revela que estão em desenvolvimento novos instrumentos de política, entre eles as opções de venda ao governo federal.

■ *Existe uma reforma profunda em andamento na política agrícola. Quais as diretrizes básicas dessa reforma?*

— Bom, na verdade acho que não existe propriamente uma reforma profunda da política agrícola. Até agora o governo se concentrou na gestão da crise que se formou com a safra de 1995, especialmente na negociação quanto à dívida dos agricultores. Agora, com a perspectiva de equacionamento do problema da dívida, teremos certo desafogo. Evidentemente, algumas medidas já foram concebidas e outras estão sendo discutidas.

■ *Por exemplo, com relação aos preços mínimos, que idéias estão sendo discutidas?*

— Este é um instrumento de política sobre o qual já existem algumas boas idéias desenvolvidas. Mesmo assim, a verdade é que o governo se defrontou com a situação emergencial, decorrente do acúmulo de um volume muito grande de estoques. Os estoques governamentais duplicaram em relação ao ano passado, basicamente em razão dos preços baixos. Isso criou um problema de gestão muito sério, sobre o qual a gente pode falar de uma forma específica depois. O fato é que esses problemas de gestão estão contribuindo para convencer os mais resistentes da necessidade de o governo evitar a formação física de estoques e desenvolver instrumentos de política capazes de cumprir os objetivos dos preços mínimos, sem que o governo seja levado a formar estoques muito altos.

■ *O sistema atual de preços mínimos cumpre seus objetivos, ou seja, consegue sustentar uma renda agrícola mínima?*

— Não. Não há dinheiro, o que é crucial para que o sistema, do jeito que está desenhado, funcione.

Além disso, o sistema é cada vez mais concentrador. Desde a safra 1991/92, o sistema só atende os produtores que tomaram crédito de custeio.

■ *Que instrumentos estão sendo pensados na Conab?*

— Alguns. É desejável que o sistema venha a ser mais abrangente, possibilitando maior acesso aos produtores e ao próprio agribusiness.

Um dos instrumentos, talvez o principal, é a opção de venda, que poderá ser lançada já em 1996.

O governo ofertará papéis denominados opções de venda. Quem comprar o papel estará adquirindo o direito de vender produto agrícola ao governo, pelo preço mínimo. Funcionará, portanto, como um seguro, e qualquer produtor e mesmo as agroindústrias poderão comprar as opções. De posse delas, terão comprado a garantia do preço mínimo.

Esse instrumento deverá reduzir o risco do proprietário das opções, de forma a possibilitar que ele venha a obter crédito no sistema bancário a taxas menores. Ele terá um risco menor e, por isso, pagará menos juros.

■ *Qual é o principal objetivo da opção de venda?*

— São pelo menos três os principais objetivos: universalizar a garantia de preço, reduzir a formação física de estoques do governo e atrair recursos privados para o financiamento agrícola, evitando que o governo imobilize recursos nisso.

Em paralelo, o governo quer ver uma atuação mais forte da iniciativa privada na comercialização agrícola. A presença governamental muito acentuada na armazenagem inibe a participação da iniciativa privada nessa atividade. E isso perpetua os velhos problemas da armazenagem, tais como classificação, credibilidade dos títulos emitidos pelo armazém etc.

■ *Lançar o sistema de opções já em 1996 não seria prematuro? O agricultor e o sistema financeiro não conhecem o instrumento, o que leva tempo. Além disso, os bancos resistem a emprestar para a agricultura a 16%. Será que aceitariam emprestar a uma taxa ainda menor?*

— Não sei se o sistema de opções será lançado em 1996. Dependerá das condições do mercado. Se as condições de mercado forem propícias, o sistema de opções poderá ser lançado.

Também não sei qual será a receptividade dos bancos a esse novo instrumento.

O governo ofertará papéis denominados opções. Quem comprar o papel estará adquirindo o direito de vender produto agrícola ao governo, pelo preço mínimo.

A questão é pertinente. Mas há a expectativa de que essa garantia de preço torne o financiamento da comercialização atraente para o mercado financeiro. É uma idéia que precisa ser trabalhada. Admitir, talvez, que se tome dinheiro de crédito externo para fazer esse tipo de aplicação. Esses aspectos ainda não estão amadurecidos, mas a idéia é universalizar a garantia de preço. Hoje, ela só existe para quem tem acesso ao crédito. O importante é perceber a direção da reforma.

■ *As opções determinariam modificações na metodologia de definição dos preços mínimos?*

— Não. A metodologia de definição dos preços mínimos já está bem amadurecida. Os preços mínimos são balizados pelo preço de internalização dos produtos importados e pelos preços de venda dos produtos exportados. Não vejo por que essa metodologia deveria ser modificada.

■ *Um estudo recente do Instituto de Economia Agrícola mostra que os custos de produção de alguns produtos são superiores aos preços mínimos. Isso não seria um perigoso desestímulo?*

— Em primeiro lugar, não li esse trabalho do IEA; li uma matéria que saiu no jornal. A matéria do jornal faz uma comparação entre os preços mínimos e os custos totais da produção.[1] Não se pode esperar que os preços mínimos sejam superiores ao custo total médio. O preço mínimo deve funcionar como um colchão, cobrindo o custo variável de produção, para evitar o risco financeiro; não é objetivo do preço mínimo gerar uma produção rentável.

Além disso, usar estimativas de custo como parâmetro para a fixação de preços mínimos é muito complicado. É preciso escolher o conceito de custo, levantar preços de insumos, definir padrões de produtividade. Prefiro os parâmetros hoje utilizados pela Conab, o preço de venda para o produto exportável e o preço de internação para o produto de importação. Isso é consistente com custos? Certamente que não. Além disso, se não há uma política ativa de defesa comercial, você pode acabar fixando o preço mínimo em patamar muito baixo, em razão, por exemplo, de subsídios na origem do produto importado ou de condições especiais de financiamento da importação.

■ *A defesa comercial é um elemento importante?*

— Claro. Por exemplo, no caso do milho e do arroz, o governo restringiu as importações financiadas. Isso abre espaço para um preço mínimo maior, domesticamente. A questão é que você não pode ao mesmo tempo ter um preço mínimo alto e permitir im-

[1] N. da R. O estudo do IEA foi citado na *Gazeta Mercantil* de 6, 7 e 8 de outubro de 1995.

portação financiada. Aconteceu com o algodão este ano. Eu participei de algumas reuniões para discutir o assunto. Com as importações financiadas, a ação do governo na compra é como enxugar gelo. Não adianta o governo comprar, porque o mercado continuará superofertado. Enfim, instrumentos de defesa comercial são muito importantes.

■ *Qual é a sua expectativa em relação aos preços agrícolas para 1996?*

— Os preços vão subir. E o governo está se sentindo aliviado, porque poderá soltar seus estoques, como conseguiu soltar os estoques de trigo este ano. Com o aquecimento do mercado de trigo, o governo zerou seus estoques. Agora está entrando a safra, o agricultor está podendo vender, não precisará trocar com o governo porque o preço mínimo está muito baixo e está havendo uma disputa pelo produto. A expectativa é que ocorra a mesma coisa em relação à safra de verão. Haverá uma recuperação de preços e uma parcela importante dos estoques do governo voltará ao mercado.

■ *Isso não conflita com o Plano Real?*

— Não há como evitar essa recuperação de preço no ano que vem. E isso será bom para o próprio Plano Real. A queda dos preços este ano teve a ver com a taxa de câmbio, com a valorização do real, fruto da mudança na política cambial; mas também teve a ver com o tamanho da safra. No ano que vem, provavelmente, a safra será menor. Mesmo sem mexer no câmbio, a redução da oferta promoverá uma recuperação dos preços domésticos, e isso é necessário. A queda de preço foi exagerada, não foi consistente com médio e longo prazos. Implicaria um ajuste muito violento no setor.

A expectativa é que o governo tenha oportunidade de soltar seus estoques de arroz e milho num contexto de recuperação de preços agrícolas. Será muito bom para a agricultura, para as agroindústrias e para a própria política agrícola, que se verá livre desses enormes estoques, cujo custo de gestão é muito elevado. O Plano Real que se compense. O que ocorreu este ano não pode se repetir no ano que vem.

■ *Não seria justo desejar que a agricultura continuasse a ser a principal âncora da estabilização?*

— Não é justo; não é possível. Seria como liquidar o setor. E seria péssimo para o próprio Plano Real.

No ano que vem, provavelmente, a safra será menor. Mesmo sem mexer no câmbio, a redução da oferta promoverá uma recuperação dos preços domésticos, e isso é necessário.

■ *Quais os problemas que decorrem de estoques governamentais altos?*

— O primeiro deles é, digamos, funcional. A maior parte dos estoques permanece armazenada nas zonas produtoras. Chega a nova safra e o produto do ano anterior permanece lá, obstruindo o armazém. Isso é uma agonia nas zonas produtoras.

Uma curiosidade: o EGF não pode ser removido. Você sabia disso? Só depois que o produto passa para AGF é que é passível de remoção. Por quê? Porque o custo de qualquer operação com produto em EGF vai para a conta gráfica do produtor, que é o proprietário do estoque. É uma dívida do produtor! Ou seja, este é um efeito perverso da política desenvolvida supostamente para facilitar a comercialização, mas que interfere na comercialização da safra seguinte. Quando o estoque é grande, a comercialização não consegue fluir.

O outro problema é de controle. Ou seja, garantir que os estoques não retornem ao mercado, senão por determinação do governo. Evitar que os armazenadores, por conta própria, negociem esses estoques.

■ *Mas isso é uma ação ilegal do armazenador?*

— Claro que é. Acontece que, na presença de estoques volumosos, a probabilidade de isso acontecer aumenta, especialmente com o EGF especial, que atravessa de uma safra para outra. O armazenador tem informações de mercado. Ele avalia a probabilidade de o produtor pedir o produto de volta e liquidar a dívida em dinheiro. Se a probabilidade é pequena, ele vende o produto. Se for preciso, compra e recompõe mais tarde o estoque.

Essa história do EGF especial é absurda, porque, ao passar de um ano para outro, seu custo cresce exponencialmente, ao passo que o preço de mercado não faz a mesma coisa. Aí entra a outra safra e o preço volta a cair. Acaba criando um hiato de preço que não pode ser absorvido pelo mercado. E o armazenador fica livre para negociar com o estoque em EGF, porque o agricultor faz a conta e conclui o óbvio: que aquele estoque é invendável. É o céu para o armazenador; ele vende na entressafra, e repõe na safra.

Isso é inconsistente com a política de preços mínimos, com sua própria essência, que é a retirada do estoque excedente de mercado como mecanismo de sustentação de preços. Aparente-

mente, está acontecendo agora com o arroz. O mercado, segundo nossas avaliações, deveria estar pouco ofertado. Mas a comercialização do governo está muito lenta. Ou as contas estão erradas, ou os armazenadores estão vendendo arroz às escondidas.

A nova política agrícola que precisamos construir deve fugir desses problemas. Eliminar, na origem, problemas que as instituições governamentais não estão preparadas para enfrentar.

■ *Dizem que pensão alimentícia e depositário infiel são as duas únicas dívidas que dão cadeia. A de infiel depositário não dá mais?*

— Depende de como você interpreta a lei. Alguns advogados entendem que é possível girar o produto, desde que o armazenador o reponha. A ação do depositário infiel só dá cadeia depois da tramitação do processo, depois que o juiz se pronunciou e se, mais 90 dias depois, a reposição não tiver sido feita. Além disso, a reposição é feita em produto, sem juros nem nada. Mas se a ação do depositário infiel fosse enquadrada como estelionato, daria cadeia, independentemente de o produto ter sido reposto ou não.

Há duas maneiras de resolver esse problema. A primeira, mais simples e direta, é enquadrar o infiel depositário como estelionatário. Há outra, porém, mais radical. Seria a exigência, quando do credenciamento do armazém, de um aval ou uma fiança bancária. O desvio seria recuperado de imediato por intermédio do banco. É claro que, nesse novo sistema, os desonestos não teriam vez, pois não obteriam aval bancário.

■ *Quais são os pontos positivos e negativos da proposta de securitização da dívida da agricultura?*

— Acho que os pontos positivos superam de longe os negativos. Entre os positivos, eu destacaria o fato de ter-se escapado da solução aparentemente fácil da anistia. Em vários outros momentos, problemas de inadimplência foram resolvidos com anistia de correção monetária ou algo parecido. Esse aparente benefício à agricultura, no longo prazo, acaba por restringir os recursos de financiamento para a agricultura, pois afujenta o sistema financeiro. Dessa vez, será diferente: o produtor terá de pagar, mas o esquema de securitização alonga sua dívida, de forma a tornar viável o pagamento.

Outro ponto positivo da securitização é que o projeto separa o produtor que foi de fato atingido pelo Plano Real daquele que simplesmente está pegando uma carona.

Outro ponto positivo da securitização é que o projeto separa o produtor que foi de fato atingido pelo Plano Real daquele que simplesmente está pegando uma carona. O projeto estabelece um limite de valor razoavelmente amplo que abrangerá quase todos os produtores que de fato estão com problemas de liquidez. Mas vai isolar o produtor que quis pegar uma carona.

O alongamento da dívida levou em consideração, também, a necessidade de preservar recursos para custear a próxima safra. Lastreando as dívidas em títulos públicos, que podem ser vendidos no mercado, o projeto garante que o banco não ficará sem recursos.

Quanto aos aspectos negativos, o principal é que só agora o projeto ficou pronto. Infelizmente, não foi possível montar o pacote de securitização, digamos, em junho ou julho, a tempo de assegurar que seus aspectos positivos tivessem influência já para a próxima safra.

■ *Qual a perspectiva para a próxima safra em termos de quantidade, preço, produção e renda?*

— Este ano, a incerteza está maior para se traçar as perspectivas. Em primeiro lugar, porque o próprio processo de tomada de decisão deverá ser mais tardio. Está aí a securitização da dívida, os preços internacionais têm tendência altista e, de outro lado, os recursos permanecem extremamente escassos.

Há um outro fator, porém, que dificultará a obtenção da informação. Há muita amargura, no meio rural. Alguns informantes podem, inclusive, imaginar que poderão influenciar na política agrícola se declararem uma intenção de plantio muito menor do que a real. Se a Conab lança um prognóstico muito desfavorável, pode até influir numa tomada de decisão mais favorável, como já ocorreu. Tenho razões para acreditar que haverá redução efetiva de plantio em algumas regiões. Mas posso ser surpreendido. O resultado pode ser menos negativo do que alguns estão afirmando. Sobretudo se essas medidas mais recentes se concretizarem, como a securitização. De qualquer maneira, independentemente disso, as perspectivas da agricultura para o ano que vem serão melhores. Este ano, fomos ao fundo do poço. Em 1996, a produção deverá ser menor, mas os preços e as rendas serão maiores e provavelmente para o ano seguinte haverá forte estímulo ao plantio. O interessante é que está mais fácil fazer um cenário a longo prazo do que de imediato.

Entrevista à equipe de Agroanalysis.