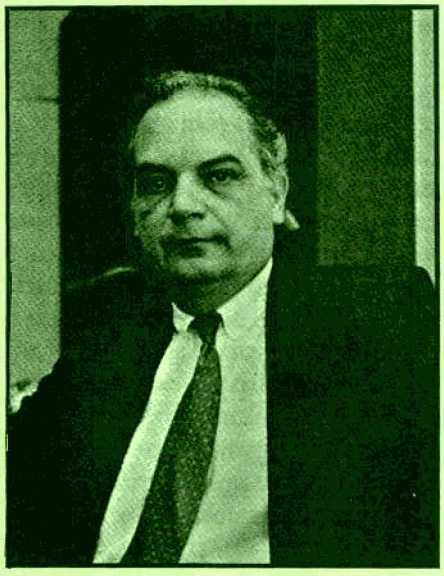
Hora de mudar



Guilherme Dias

O prof. Guilherme Leite da Silva Dias, secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, foi entrevistado pela equipe de Agroanalysis *em janeiro de 1995. Naquela ocasião, ele afirmou que havia uma certa urgência de colocar em prática medidas que pudessem ajudar a produção. De lá para cá, confirmou-se sua opinião de que "a abertura comercial é totalmente incompatível com uma política de preços mínimos". Nesta segunda entrevista, o prof. Guilherme Dias trata da complexa transição pela qual passa a agricultura brasileira.*

■ *Uma reforma profunda está se operando na política agrícola. Quais as linhas gerais dessa reforma?*

— O traço básico da política é incorporar as mudanças de caráter estrutural que estão ocorrendo no país, ao longo dos anos 90. Há o problema da abertura econômica, que limita os instrumentos tradicionais de intervenção comercial do governo, como a política de preços mínimos; outra mudança é o reposicionamento do Estado em relação ao mercado, um processo mais amplo, de caráter político. Supôs-se um Estado indutor, provedor das poupanças necessárias para a empresa privada e por assim dizer dono do sistema de crédito rural que estava gerenciando diretamente todo esse problema. Tudo isso deve mudar em função do reposicionamento político mais amplo do Estado diante do mercado.

■ *Então o governo não será mais comprador nem de última instância? Que instrumentos vão substituir o preço mínimo, quando se sabe que às atuais taxas de juros os compradores não estão dispostos a formar estoques de produtos nos meses de safra?*

— Deve ser dado o devido tempo para a transição. O governo não pode sair dos preços mínimos. Nem acho que isso seja possível do ponto de vista legal. Pela relação legal, ao anunciar um preço mínimo, o governo está dando uma garantia. Existem problemas mais complexos do que esse. O governo vai sair, já neste ano, da comercialização da safra de inverno e do mundo de facilidades implícito na relação EGF/cov, equivalência-produto e outras concessões que foram sendo feitas ao longo do tempo. Aceita-se o risco comercial com muita facilidade. Assume-se isso muito cedo dentro do ciclo agrícola, e por isso toda a estrutura de comercialização está, num certo sentido, viciada.

O mercado de trigo é um caso típico desse gênero. As questões de qualidade do produto e a relação disso com os interesses do consumidor e do processador de trigo são óbvias na diversificação do mercado de consumo de trigo, onde o pão ainda é o produto mais importante, mas não o único, e onde mesmo no caso do pão existem grandes diferenciações no mercado final. Para cada diferenciação do produto final existe outra de qualidade da matéria-prima. Na competição por massas e sofisticações na cadeia do trigo, a importância da qualidade é decisiva. A política de monopólio da comercialização praticada pelo governo há não sei quantos anos neutralizou qualquer elemento que influísse na decisão do produtor sobre como produzir, o que produzir, quando produzir, além de qualquer consideração sobre qualidade.

Se o governo estiver garantindo o preço mínimo ou EGF/cov com as características de classificação embutidas no sistema vigente no Sul do país, no Paraná e no Rio Grande do Sul principalmente, não há como sanar esse vício, porque, quando os produtos vão ser classificados por EGF, todos eles são de tipo superior, tipo 1; mas, sempre que vamos vender os estoques, é tudo tipo 3, a pior classificação possível. É uma antiga história segundo a qual o risco não existe para o produtor nem para a estrutura de comercialização, mas fica para o governo. É isso que se quer mudar, num primeiro estágio. Não a idéia de que não existe garantia. No ano passado comprou-se mais que nunca no país, somando a equivalência-produto, garantida e assumida no custeio agrícola, e depois as compras diretas feitas ainda em cima do processo. Nunca tínhamos adquirido 12 milhões de toneladas como aconteceu no ano passado. Isso quer dizer que o sistema ainda está de pé, mas com essas diferenças.

■ *O governo quer sair do mercado dos estoques para seguir uma reforma na direção correta. Quais são as resistências a essa mudança?*

— A resistência vem da tradição. É que a mudança no processo quer dizer que a transferência do risco passa para o setor privado. Em Goiás, temos tido algumas reuniões muito interessantes, onde se percebe que o produtor também tem um conceito muito negativo do armazenador, e por isso achava muito confortável ter o Estado entre si e o armazenador. Agora não vai haver mais EGF/cov, e na comercialização de soja e milho do ano que vem os produtores vão ter que ficar com o risco da escolha da armazenagem. Estão totalmente desprotegidos, acham que é uma traição, segundo o padrão das relações anteriores, e ainda não estão mobilizados para enfrentar a estrutura dos armazenadores. Existe essa rejeição tanto por parte dos produtores como, obviamente, por parte dos armazenadores. Mas estes estão também numa relação de conflito tão forte com a Conab e o Banco do Brasil que realmente acho que, hoje em dia, a resistência às mudanças não vem tanto deles, porque não é diferente da reação que já oferecem aos padrões de controle estabelecidos em 1992 pela política da Conab e do Banco do Brasil, e em nome dos quais já temos mais da metade dos armazéns descredenciados.

■ *É possível manter a política de crédito rural, mesmo acabando com a garantia de preços mínimos, eliminando EGF/cov e a equivalência-produto?*

— Não será mais o mesmo crédito rural, e seguramente isso nos lança numa fase completamente diferente em relação ao passado. A retirada desses elementos altera substancialmente a operação de crédito rural. Estamos num momento em que também a crise bancária mostra a necessidade dessa mudança. Os bancos querem se retirar dessa política agrícola, como se todos pudessem fazer isso simultaneamente. Como se todo mundo pudesse abandonar uma atividade produtiva que é vital para o país. É evidente que isso vai ser preenchido por uma nova estrutura surgida desse processo, uma acomodação.

A mudança no processo agrícola quer dizer que a transferência do risco passa para o setor privado.

■ *E quem vai ganhar na queda-de-braço entre o ministério e o Banco do Brasil, que insiste em dispor dos próprios recursos de equalização como condição para emprestar para a agricultura?*

— Esse é um problema que depende do governo como um todo. Que a situação dos bancos e sua saída da crise pós-estabilização econômica são problemas complexos e de governo, não há dúvida. O problema que se coloca para esse governo é que, se houve agora um aporte de capital para os bancos, esse não foi um aporte de capital de giro para resolver problemas de carteira de crédito do outro lado. Foi um aporte generalizado, considerando a situação patrimonial dos bancos. Da mesma maneira, acho que deve haver um procedimento relativo ao crédito rural. Quer dizer, não temos que estabelecer que a operação de crédito rural tenha uma cunha parafiscal específica da política agrícola. Quando o problema diz respeito ao banco, não diz respeito à operação agrícola. O custo e o risco da operação de crédito rural são problemas operacionais do banco. O risco é da carteira que o banco criou com a tradição do crédito anterior, da forma como foi dado o crédito, de menos de 10 anos para cá, onde há uma degeneração dos critérios de concessão dentro do processo. A agricultura mudou muito mais do que os procedimentos dentro da carteira, e foi isso que provocou o sério problema que se vê agora. Então é preciso atrelar os problemas: o banco precisa de um tempo para realizar a transição do que era antes para o que pode vir a ser ao longo desse processo. Não é preciso atrelar esses apoios do banco à carteira de crédito rural; eles podem ser dados da forma genérica como foi dado, este ano, o aporte de capital.

■ *Como justificar os empréstimos seletivos que o banco concede com os subsídios de equalização de juros?*

— Também temos dúvida sobre se o grau de subsídio diferenciado que se dá a uma conta ou a outra representa um maior aporte de recursos para aquela finalidade. Temos fortes dúvidas sobre isso, se não estaremos simplesmente substituindo outras fontes. Da mesma forma que duvidamos que o subsídio seja de fato transferido na ponta. Há muitas evidências de que isso não acontece. O subsídio é absorvido pela máquina que faz o empréstimo, e não chega à ponta na dimensão em que deveria chegar. É por isso que, num certo sentido, olhando o plano de safra distribuído este ano, naqueles números prospectivos que a gente coloca sobre o financiamento, fazemos uma retirada, é um recuo do volume de financiamento dos que recebem equalização. A equalização ainda não pode passar este ano para o tomador de crédito, porque não acreditamos que haja máquina suficiente para isso. Mas se, por exemplo, o programa de agricultura familiar desenvolver em dois ou três anos de existência uma estrutura de cadastro confiável, podemos francamente evoluir para a idéia de dar os subsídios ao produtor e não através do crédito, o que seria uma forma muito mais adequada de política de apoio ao produtor rural do que a atual forma de subsidiar a agricultura.

■ *Está sendo feita na política agrícola uma reforma de fundo na direção correta. Mas será que o novo Proagro, com o zoneamento e o lançamento das opções, atuará como seguro de colheita e de preços a ponto de induzir os bancos a emprestar a médios e peque-*

nos produtores da mesma forma que emprestavam no passado?

— Existe um problema complicado de credibilidade. Aparentemente os bancos oficiais, e o Banco do Brasil em particular, optam por esse novo Proagro. O Banco do Brasil baseia-se no relacionamento privilegiado que tem com o próprio governo, que é o seu controlador. Ele tem a garantia de receber os recursos, e isso altera a carteira do banco em relação às de outros bancos. Ainda não temos um sinal muito claro de que, dada essa informação básica, os bancos privados confiariam no sistema novo. Isso não impede que se possa prosseguir no caminho. Os episódios de problemas com a safra e com o clima reforçam o valor do conhecimento embutido no estudo de zoneamento. A seca no norte do Paraná no caso do trigo, por exemplo, é bem pertinente a esse estudo. Aquela região deveria ser classificada como não-indicada para o plantio de trigo. Essas observações constavam do estudo técnico básico da região, e os dados mostram que é um plantio de alto risco. Então já ficou decidido dentro do governo que, no ano que vem, vamos revelar todas as conseqüências do estudo, que foi inteiramente confirmado pela realidade. Ganha-se com isso credibilidade para o estudo do zoneamento. É fundamental, porque é desse salto que vem a idéia do seguro de produção e daí a eliminação definitiva do Proagro. É preciso ter uma base concreta de dados confiáveis sobre a relação entre produtividade e clima.

■ *O crédito rural está enfrentando hoje um impasse, porque o Banco do Brasil está cobrando 15% pela equalização das taxas de juros. Não seria possível fazer uma licitação com todos os bancos para que os que cobrassem menores* spreads *na equalização tivessem maiores chances de aplicar os recursos a serem dirigidos pelo governo?*

— Possível seria, em princípio. Só que ainda não apareceu esse banco de choque para conseguir convencer a máquina pública de que uma equalização poderia ir para a mão de bancos privados. Essa idéia é aparentemente rejeitada dentro da estrutura do Estado e eu tenho a impressão de que, com relação à opinião pública, também haveria dificuldade na sua aceitação. Há o problema do conceito público do uso que os bancos privados fazem da equalização de recursos vindos diretamente do orçamento público.

Quando o problema diz respeito ao banco, não diz respeito à operação agrícola: custo e risco da operação de crédito rural são problemas operacionais do banco.

■ *Os agricultores estão temerosos porque até hoje não conseguiram ter crédito nas agências. Qual será a estratégia do governo, caso persista por mais algumas semanas essa falta de definição de recursos ao crédito rural?*

— É evidente que isso é motivo de preocupação permanente entre nós, sobretudo as conseqüências disso em algumas regiões onde se planta mais cedo. Todo esse crédito rural, com juros controlados pelo Banco Central, não chega a ser responsável por 20% da safra agrícola brasileira. Modificações podem afetar algumas regiões que tradicionalmente usam mais o crédito rural normal, principalmente através do Banco do Brasil. Mas não têm nenhum efeito de cataclisma no impedimento da oferta agrícola. Tenho inclusive observado onde estamos vendendo menos ou mais fertilizantes, onde se está comercializando melhor ou comercializando menos sementes. As regiões onde o mercado de insumos está funcionando pior são aquelas onde existe o problema do endividamento não resolvido. A crise não está guardando relação estrita com a questão do fluxo de crédito, mas com um endividamento que não é mais somente bancário: é um endividamento que também envolve todos os fornecedores de insumos. Já vimos os processadores de produtos ou os *traders* dentro do circuito, e a minha impressão é de que, se alguma coisa pode prejudicar o aumento da produção no ano que vem no país, a mais importante é a questão não resolvida do endividamento e, numa proporção bem menor, o poblema do atraso de crédito.

■ *O Banco do Brasil recebeu no ano passado cerca de R$1,9 bilhão a título de equalização de taxas de juros. Esses recursos não seriam mais bem empregados se fossem transferidos para as cooperativas de crédito dos produtores ou para qualquer outro instrumento, de maneira a tornar o crédito rural independente de um único agente financeiro?*

— Estou de acordo com você, mas acrescento uma outra razão. Não só que houvesse competição entre os agentes, como também que jamais houvesse subsídios transferidos para o consumidor, o tomador de crédito. Assim como acho — e esse foi o movimento que nós fizemos na questão da negociação do orçamento da agricultura — que esse recurso beneficiaria muito mais o setor agrícola brasileiro se tivesse fixado adequadamente todo o critério de serviços. Esse serviço prioritário prestado pelo setor público, ou pelo menos organizado pelo setor público, traria muito mais benefício do que a transferência através do crédito rural.

■ *Diante da virtual escassez de recursos de crédito para a agricultura, esse dinheiro está sendo empregado de forma adequada?*

— Há ineficiência. No ano passado, por exemplo, em que se gastou praticamente R$1,9 bilhão, todo o esforço de compra não impediu a queda vertiginosa de produtos na época da safra, o que é exatamente a incoerência da economia aberta. Havia consenso em todo o setor de comercialização em torno da idéia que se considerava correta: se o governo quiser comprar a safra toda por esse preço, ele que compre e depois venda de volta para nós a

preços compatíveis com o mercado internacional. Então, por mais que se comprasse, não se afetava em nada o preço de mercado durante o primeiro semestre do ano passado. É totalmente ineficiente essa forma de prevenção.

■ *Pretende-se substituir todas as formas de subsídio no crédito por recursos no orçamento fiscal. Como este orçamento é indicativo, como é possível garantir tais recursos e como seriam empregados?*

— Temos que acreditar que as questões de ineficiência e ineficácia da nossa política orçamentária tendem a se resolver com o tempo. É preciso contar com um mínimo de racionalidade. Fora desse padrão não existe controle. Acredito também que, quando as pessoas fazem um orçamento fictício, que depois tem que sofrer cortes e motiva medidas como as utilizadas nos últimos anos, estão também fazendo um jogo de enganação inútil. É um jogo que está se consumindo e vai desaparecer. Acredito que em poucos anos desapareça essa deficiência do nosso orçamento, que deixará de ser só indicativo para ser de fato o caminho.

■ *Com a abertura, os produtos agrícolas são importados com câmbio defasado e ainda enfrentam concorrência de produtos subsidiados. O instrumento de direito compensatório foi realmente abandonado?*

— Não. Acho que está sempre presente a idéia de aplicá-lo em uma ou outra circunstância. Em alguns episódios já foram aplicados alguns direitos de salvaguarda, alguns direitos compensatórios. Como ainda não formaram uma base, uma massa crítica suficiente para criar uma certa tradição, é possível que o próprio importador já passe a temer a operação antecipadamente, reconhecendo que pode haver um risco na sua realização. O instrumento de direito compensatório não foi abandonado, mas as coisas evoluíram, ainda que de forma bastante insatisfatória, no sentido de formar uma massa crítica que funcione como uma detenção, uma força que freie as importações subsidiadas.

A crise não está guardando relação estrita com a questão de fluxo de crédito, mas com um endividamento que não é somente bancário mas envolve fornecedores.

■ *Há algum estudo que diga se há ou não ligação entre o movimento dos sem-terra e o desemprego rural causado pela defasagem cambial? Qual a posição do Ministério da Agricultura diante da defasagem cambial?*

— Acho que ninguém conseguiu fazer um estudo sobre se o desemprego está diretamente ligado à defasagem cambial nem provar isso com nenhum modelo econométrico. Na projeção dos últimos 10 anos, nota-se uma tendência, tanto no mercado internacional como aqui, de queda dos preços de produtos agrícolas. Em um ou outro episódio, isso pode estar agravado por uma questão de defasagem ou política cambial, mas acho que isso não explica a tendência. Ela se explica por um processo de mudança estrutural no crescimento da agricultura, ganhos de produtividade, mudanças em sistemas de distribuição, de fiscalização de produtos agrícolas. A defasagem cambial é uma longa discussão, mesmo porque não é um problema privativo do setor agrícola. O setor agrícola não tem a prerrogativa de ser o único setor exportador brasileiro; ele é responsável por apenas 30% das nossas exportações. Não apresenta uma demanda diferente das de qualquer outro setor em relação a essa questão.

Outro aspecto a considerar é que 90% da motivação dessa lei de exoneração de ICMS vêm do setor agrícola. Esta é a distorção mais importante na questão dos agricultores, porque a outra é geral. De resto, o setor agrícola é idêntico a qualquer outro setor produtor no país. Então, o grande fator de desequilíbrio está sendo removido e, em média, dada a natureza da pauta de exportação de produtos agrícolas, pelo nosso cálculo a alíquota média ficará em torno de 9%. De fato, daria 7% em média, por causa da presença muito forte dos minérios, que já pagavam uma alíquota bem mais baixa, mas considerando o grupo agroindustrial, fica-se com uma alíquota média de 9%.

■ *Retomando a pergunta: e o movimento dos sem-terra?*

— Considerando as regiões em que há decadência agrícola nos últimos 10 anos, notam-se sinais de queda de produção global e de produtividade. Estamos enfrentando problemas de produção agrícola, do movimento dos sem-terra; aí há uma correlação imensa. Se colocarmos o mapa do Incra de invasões de terra em cima do mapa das regiões agrícolas com problemas, eles coincidem perfeitamente. Não há dúvida de que existe forte correlação entre essas duas questões.

Outra questão importante para o desemprego agrícola é ter a exata percepção de seu tamanho; ele é muito grande em certas regiões associadas a determinados problemas de produção ou de comercialização agrícola. Não há nenhuma estatística recente. Não existe nenhuma medida, nem a secretaria de agricultura mais bem-organizada no Sul do país, a do Paraná, por exemplo, possui uma boa medida cadastral do que aconteceu com as pequenas propriedades no ano passado. A percepção deles parece ser muito compatível com outras evidências. Entre elas, a lógica de deslocamento dos sem-terra, que está ligada à estrutura familiar e às faixas etárias que compõem as famílias desses trabalhadores.

Entrevista de Fernando Almeida