

As Políticas Brasileiras de Fomento à Cultura do Trigo

uma revisão histórica

Argemiro Luís Brum¹
Cláudia Regina Heck²
Cristiano da Luz Lemes³

Resumo

O presente trabalho traz uma abordagem histórica das políticas públicas destinadas à cultura do trigo no Brasil e os reflexos da evolução destas políticas na atual posição da triticultura nacional. Esta cultura foi o esteio econômico da região Sul, no início do processo de modernização da agricultura, na década de 50 do século XX. Paulatinamente, com a redução dos subsídios e a consolidação do Mercosul a situação se agrava. Desta forma, coloca-se em xeque o desenvolvimento da cultura de trigo no país. Considerando-se, porém, a capacidade produtiva existente e a produção da safra de 2003, ganha importância a implantação de políticas de fomento à triticultura.

Palavras-chave: trigo, comercialização, políticas públicas, produção.

Abstract

The present work brings a historical boarding of the public politics destined to the culture of the wheat in Brazil and the consequences of the evolution of these politics in the current position of the national wheat production. This culture was the economic esteio of the South region, in the beginning of the process of modernization of agriculture in the decade of 1950. Gradually, with the reduction of the subsidies and the consolidation of the Mercosul the situation if aggravates. Of this form, the development of the culture of wheat in the country is placed in cheque. However, considering it existing productive capacity, and the production of the 2003 harvest, gains importance the implantation of politics of promotion to the wheat production.

Keywords: wheat, commercialization, politics public, production.

¹ Professor do DECon/Unijui, doutor em Economia Internacional pela EHESS de Paris (França), coordenador e pesquisador do projeto de pesquisa "A Competitividade do Trigo Brasileiro Diante da Concorrência Argentina". argelbrum@unijui.tche.br

² Economista, ex-bolsista de Iniciação Científica Fapergs. clau.heck@ig.com.br

³ Bolsista de Iniciação Científica Pibic/CNPq, aluno do 5º semestre do curso de Economia/Unijui. cristiano@unijui.tche.br

Introdução⁴

O trigo tem uma importância significativa na alimentação da humanidade. Desde séculos antes de Cristo o homem já dominava a tecnologia de produção deste cereal, particularmente nas regiões do Egito. Posteriormente, o produto avançou para outras regiões do mundo, inclusive para as Américas.

A partir do século XV diversas regiões americanas passaram a cultivar o trigo, que se desenvolveu com a vinda dos colonizadores europeus para o continente. Tanto a Argentina quanto o Brasil passaram a registrar seus primeiros cultivos de trigo praticamente na mesma época, ou seja, durante a primeira metade do século XVI.

Devido às condições de solo e clima, no entanto, o cereal apresentou melhores resultados na Argentina, fato que transformou o país num dos principais produtores e exportadores de trigo já no século XIX. No Brasil as dificuldades foram maiores, inclusive com o surgimento da ferrugem do trigo, que praticamente dizimou a cultura.

Apenas a partir da segunda metade do século XX, com a modernização da agricultura no sul do Brasil, calcada em fortes financiamentos subsidiados pelo Estado, o trigo voltou a ganhar importância em solo brasileiro, contudo, jamais nosso país conseguiu a auto-suficiência com o cereal. Sendo assim, a Argentina se firmou como um importante fornecedor de trigo ao Brasil. Tal realidade ganhou força com a consolidação do Mercosul, a partir de 1991. Por essa época o governo brasileiro já havia praticamente eliminado os subsídios ao setor tritícola, assim como deixou de comprar e estocar o produto.

⁴O presente trabalho é resultado de uma primeira etapa da pesquisa “A Competitividade do Trigo Brasileiro Diante da Concorrência Argentina”, desenvolvida no Programa de Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania, no contexto da linha de pesquisa “Globalização, Integração Regional e Desenvolvimento”, junto ao eixo temático “Globalização, Países em Desenvolvimento e Dinâmicas Produtivas Específicas” do projeto “Globalização e Interdependência: uma análise interdisciplinar das transformações do mundo atual e suas implicações no processo de desenvolvimento regional”. A pesquisa preocupa-se exatamente com a economia do trigo no Brasil à luz da concorrência argentina, considerando como hipótese de partida que o vizinho país, no quadro do Mercosul, inibe um maior desenvolvimento da triticultura brasileira.

Este conjunto de fatos colocou em xeque, mais uma vez, a sobrevivência da triticultura no Brasil e particularmente no Paraná e Rio Grande do Sul, historicamente os dois principais produtores do cereal. Ou seja, o desenvolvimento econômico dos Estados considerados esteve sempre muito ligado ao sucesso de seu agronegócio. Neste, o trigo assumiu um papel relevante, especialmente na última metade do século XX. Tal importância se deveu, em grande parte, às políticas públicas adotadas em favor da atividade econômica.

Sendo assim, busca-se verificar a real participação das políticas públicas na consolidação da produção e desenvolvimento da triticultura no Brasil. Para tanto, procura-se situar a produção brasileira de trigo no cenário internacional; identificar as principais políticas públicas direcionadas à produção de trigo no Brasil e detectar seus reais impactos sobre o desenvolvimento desta atividade econômica na história do país. Para se chegar às respostas e encaminhamentos relativos aos objetivos propostos e ao problema levantado, deu-se ênfase ao método de pesquisa bibliográfica e documental, com a utilização de dados estatísticos para melhor situar a realidade econômica e mercadológica do produto analisado.

O Mercado Mundial de Trigo na Atualidade

Para que se discuta a situação do trigo nacional é importante visualizar, primeiramente, como o mesmo está inserido no mercado mundial. O comportamento presente da triticultura é reflexo das medidas econômicas adotadas no Brasil e no mundo. A análise desse quadro permite que se tenha maiores condições de compreender os impactos das políticas públicas de fomento à triticultura sobre a produção e o mercado.

Em termos mundiais, a China apresentou, em 2002, a maior área semeada no mundo, correspondendo a 23,5 milhões de hectares de trigo contra 18,5 milhões dos EUA. Por sua vez, a Austrália e a União Européia aumentam sua área, registrando 11,03 milhões e 18 milhões de hectares

em 2002, respectivamente. O Canadá e a Argentina assistem a um recuo em suas áreas de trigo, com respectivamente 8,9 milhões e 5,9 milhões de hectares em 2002, após períodos mais promissores em anos passados. O Brasil, chega em 2002 com 2,04 milhões de hectares semeados, após manter-se durante os dez anos anteriores na média de 1,5 milhão de hectares.

A produção mundial de trigo quase triplica entre 1961 e 2002, passando de 222,3 milhões para 572,9 milhões de toneladas no período. O auge desta produção ocorreu em 1997, quando o volume mundial alcançou 613,3 milhões de toneladas.

Do total mundial produzido, temos a União Européia como o maior produtor, saindo de 35,1 milhões de toneladas (15,8% do total mundial da época) para 104,8 milhões de toneladas em 2002 (18,2% do total mundial de então). A partir de 1983 a China desbanca os EUA como segundo produtor mundial de trigo, realidade que permanece até hoje (2002/2003), com uma produção de 91,3 milhões de toneladas enquanto a dos EUA chegava a 44 milhões, seguindo, pela ordem, Canadá e Austrália. A Argentina representou em 2002 2% da produção mundial e o Brasil aproxima-se de 1%. De todos estes países o Brasil é o único grande importador do cereal, tendo se constituído no maior comprador mundial de trigo no final dos anos 90 do século XX.

A produtividade foi a maior responsável pelo aumento da produção mundial nestas últimas quatro décadas. De tal forma que a mesma, em termos médios mundiais, passa de 1.089 quilos/hectare em 1961 para 2.720 quilos/hectare em 2002, o que corresponde a um crescimento de aproximadamente 150% no período. Neste contexto, a maior produtividade média é encontrada na União Européia, com 5.820 kg/ha, em 2002. Em segundo lugar encontramos a China, com um aumento de 595% entre 1961 e 2002, passando de 559 kg/ha para 3.884 kg/ha. A Argentina apresentou uma evolução de 63,6%, chegando a 2.118 kg/ha, crescimento abaixo do observado em nível mundial. No Brasil a produtividade cresce graças ao melhor comportamento tecnológico nos seus dois princi-

país produtores, Paraná e Rio Grande do Sul, representando um incremento de 28,2%, para chegar a 1.515 kg/ha em 2002. Este aumento, porém, é ainda baixo se comparado à média mundial.

Enfim, os preços do trigo no mundo entram num patamar mais baixo no final do século XX, passando a US\$ 123,17/tonelada contra US\$ 210,80 ainda entre 1992 e 1996. O preço médio na região do Mercosul se estabelece em US\$ 125,00/tonelada, enquanto no Brasil houve um recuo importante, com o mesmo caindo de US\$ 151,00/tonelada entre 1980 e 1991 para US\$ 119,80/tonelada entre 1992 e 2002. Neste contexto, observa-se que a produção mundial do trigo está cada vez mais vulnerável às oscilações de mercado e os subsídios à produção tornam-se cada vez mais reduzidos.

Histórico da Economia e das Políticas Públicas do Trigo no Brasil

No Brasil, a história do trigo teve início em 1534, quando as naus de Martim Afonso de Sousa trouxeram as primeiras sementes do cereal para serem lançadas às terras da Capitania de São Vicente, hoje São Paulo, de onde foram difundidas para todas as outras, invadindo até a Ilha de Marajó, cujas plantações, mais tarde, se tornaram famosas (Abitrigo, 2004).

Em termos de comércio os trigais brasileiros se anteciparam aos norte-americanos, argentinos e uruguaios, pois o Brasil foi o primeiro país americano a exportar trigo, graças às lavouras implantadas em São Paulo, Rio Grande do Sul e outras regiões, antes do aparecimento da ferrugem.

Tanto é verdade que, por volta de 1680,

[...] o trigo cultivado no país é, não só mui alvo, porém bem nutritivo e abundante em produzir a beneficio de seus trabalhadores que anualmente exportam avultadíssimos quintais d'ele em sacos de cou-

ro conhecidos como *surrões*. O trigo sobe na exportação a 300.000 alqueires anualmente em grão; e em farinha, a 11.000 arrobas (Pizarro, apud Cunha Bayma, 1960. p. 97).

Em 1737 alguns colonos dos Açores chegaram ao Rio Grande do Sul e se dedicaram à triticultura. Em 1780 foi colhido no Rio Grande do Sul 61.111 alqueires de trigo ou 2 mil toneladas e, em 1781, 62.879 alqueires (Abitrigo, 2004).

Entre 1790 e 1800 já se combatia tenazmente a prática do contrabando de trigo na então capitania do Rio Grande do Sul, por iniciativa dos próprios produtores e comerciantes honestos. Era um contrabando de permuta entre trigo, carnes etc., procedentes de Montevidéu, e escravos que embarcavam para revenda no país vizinho. Aí se encontra uma das razões pelas quais nossos portos estiveram fechados a navios estrangeiros naquele tempo (Cunha Bayma, 1960, p. 98).

O contrabando de trigo para Montevidéu se deu especialmente quando houve o incentivo do governo em exportar trigo para Portugal. Assim, exporta 12.878 alqueires em 1795 e 221.745, em 1816 (2004).

Em 1805 o Brasil já praticava uma exportação de trigo relativamente vultosa, cuja média anual oscilou, até 1810, em torno de 500.000 alqueires de 36 litros. Admitindo-se um peso hectolítrico de 75 quilos, aquela média correspondia a 13.500 toneladas por safra. Já em 1811 registra-se o aparecimento da ferrugem, que reduziu as colheitas a menos da metade e desanimou os tricultores, que desviaram suas atividades e se sentiram atraídos para a criação de gado, em cujo rumo foi instalada a nova indústria das charqueadas. Em 1820 a exportação de trigo tinha descido para 180.000 alqueires de grão por ano (Cunha Bayma, 1960, p. 98).

Além do ataque da ferrugem e do fortalecimento da pecuária, Schilling (apud Jacobsen, 2003a, p. 15) atribui também à abertura dos portos, em 1808, a responsabilidade pelo declínio da triticultura no Rio

Grande do Sul. Ao tornar-se independente o Brasil assina tratados com diversas nações, entre elas os Estados Unidos, concedendo alíquota de importação igual a 15%⁵.

Entre 1840 e 1850 cultivava-se trigo no município pernambucano de Bonito, a 480m de altitude; em Viçosa, Alagoas; na Chapada dos Veadeiros, em Goiás, entre outros locais do país (Cunha Bayma, 1960, p. 98-99). Eram culturas pioneiras que mostravam a possibilidade de o Brasil produzir trigo não só nas regiões Sul e Leste, mas também no Nordeste e no Centro-Oeste, desde que se corrigisse a latitude com a altitude. Por volta do primeiro quartel do século XX, porém, e devido à ferrugem que se abatera sobre os trigais brasileiros já no século anterior, começou a decadência de nossa triticultura na sua primeira fase (Abitrigo, 2004).

Os imigrantes europeus sempre contribuíram para a difusão da cultura do trigo, porém não havia a preocupação⁶ em introduzir variedades resistentes às diversas ferrugens e capazes de se aclimatarem no Brasil. Assim, aos anos de êxito seguiam-se os de fracasso (Abitrigo, 2004).

Esse processo irá se modificar a partir de 1950, quando o governo brasileiro passou a apoiar a triticultura nacional via políticas específicas. A produção de trigo no Brasil entra, portanto, em sua segunda fase. Nesta, o cereal abriu caminho à modernização da agricultura, principalmente associado à produção de soja, que ocupava as áreas de trigo cultivado nos meses de maio a novembro e que ficavam ociosas durante o verão (novembro a abril) (Tomasini et al., 1998).

⁵ Essa situação perdura até 1844, quando os direitos de importação serão sensivelmente elevados, fixando-se ao redor dos 30% (Jacobsen, 2003, p. 15).

⁶ Há que se considerar também a falta de tecnologia disponível naquela época.

As Políticas Brasileiras Dirigidas à Triticultura

No Brasil os primeiros posicionamentos oficiais em favor da triticultura surgem por volta de 1819, quando se concedeu o privilégio a Antonio Gustavo Bijuderg para a instalação do primeiro moinho de trigo a vapor, sem prejuízo dos moinhos existentes ou os futuros moinhos movidos à água. A maquinaria era de origem sueca, acionada à energia térmica, gerada por carvão de pedra (Cunha Bayma, 1960, p. 98).

Em 1857 o Parlamento do Império votou a Lei nº 939, de 26/09/1857, cujo artigo 29 dava ao governo a autorização seguinte:

Fazer desde já a despesa necessária para a aquisição de novas mudas de cana-de-açúcar, e bem assim sementes de trigo, para distribuí-las pelos lavradores do Império, sendo acompanhadas de instruções convenientes sobre o processo das culturas das mesmas. Será conferido aos lavradores que apresentarem 100 alqueires de trigo de suas colheitas em estado perfeito o premio de Cr\$ 2.000,00. O governo em regulamento determinará o processo para a realização deste premio. (Esse regulamento foi baixado em 14/04/1860). O trigo será distribuído aos lavradores gratuitamente e o lavrador premiado será obrigado a relatar os meios que empregou para a cultura (apud Cunha Bayma, 1960, p. 101).

Os ministros da Agricultura, de 1863 a 1866, pagaram os prêmios requeridos de acordo com a legislação anterior (na época já se constatava a prática de fraudes), importaram mais sementes estrangeiras e tomaram outras medidas em favor da triticultura. O Ministério da Agricultura do Segundo Império estabeleceu e concedeu prêmios equivalentes a Cr\$ 2.000,00 aos cinco primeiros lavradores que produzissem pelo menos quatro toneladas de trigo cada um. Esse incentivo e, sobretudo, as imigrações dos colonos alemães chegados ao Rio Grande em 1824, fizeram renascer aos poucos o interesse pela cultura tritícola neste Estado (p. 101).

No período compreendido entre 1884 e 1888 continuaram as tentativas de fomentar nossa triticultura por meio da importação de sementes, de países, climas e meios diferentes, muito distanciados do nosso. Naqueles anos vieram sementes de Nápoles, Roma, Paris, etc., importadas por meio de nossa representação diplomática e distribuídas aos lavradores do Paraná (2.280 quilos em 1886), de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, por intermédio do Imperial Instituto Fluminense de Agricultura. Na gestão Antônio da Silva Prado essa distribuição foi acompanhada de exemplares da publicação “Instruções para a Cultura do Trigo no Brasil”, de autoria do agrônomo Luiz Monteiro Caminhoá (p. 102).

Em 1890 foram concedidas as primeiras autorizações para instalação de moinhos de trigo e de campo experimental em Minas Gerais, com isenção de fretes e de direitos de importação por dez anos e para três moinhos e campos de cultura no Rio Grande do Sul (p. 105).

Em 1908, por iniciativa do deputado gaúcho doutor Homero Batista, que o apresentou e defendeu na Câmara Federal, o então presidente Afonso Pena sancionou o Decreto nº 2.049, de 31 de dezembro de 1908, que concedia a subvenção anual equivalente a Cr\$ 15.000,00 a qualquer sindicato ou cooperativa agrícola que cultivasse trigo, bem como a quem estabelecesse moinho hidráulico, a vapor ou de melhor sistema, e moesse pelo menos 4.000 hectolitros de grãos de lavoura própria. O artigo 4º do mesmo decreto estabelecia subvenção – mais alta – de Cr\$ 20.000,00 por ano, durante cinco anos, aos grupos de entidades de classe que se reunissem para o estabelecimento de campos experimentais e laboratórios destinados a estudos de microbiologia, entomologia, química, fitopatologia e meteorologia agrícola. Outras vantagens igualmente foram concedidas, como isenção de impostos aduaneiros sobre máquinas, aparelhos, adubos e inseticidas importados por aqueles sindicatos ou pelas cooperativas. Infelizmente não se verificaram maiores efeitos práticos dessa legislação, mesmo porque os que fizeram jus a tais subvenções tiveram grandes dificuldades em recebê-las. Várias delas foram pagas anos mais tarde, entre 1918 e 1919 (p. 105-106).

Em 1909 o governo do Estado de São Paulo (Albuquerque Lins) criou, em Itapetininga, o “Campo de Experiências para a Cultura de Trigo”, pelo Decreto nº 1.412, de 17 de outubro de 1909, referendado pelo secretário doutor Antonio Candido Rodrigues, posteriormente nomeado para o cargo de Ministro da Agricultura. Por outro lado, o Serviço do Povoamento do Solo e também a Sociedade Nacional de Agricultura importavam sementes de variedades, consideradas mais adaptáveis ao meio nacional, para distribuí-las às Colônias dependentes da União e aos lavradores interessados (p. 106).

O Ministério da Agricultura criou, em 1912, o primeiro Campo Experimental de Trigo no Rio Grande do Sul. Em 1918 dispôs-se a conceder prêmios em máquinas agrícolas aos sindicatos e cooperativas que cultivassem trigo no mesmo ano e no seguinte (Abitrigo, 2004).

Em 1919 foi fundada, simultaneamente com a Estação Experimental de Ponta Grossa, Paraná, a Estação Experimental de Alfredo Chaves, hoje Veranópolis, Rio Grande do Sul, onde trabalhou, entre aquele ano e 1924, o agrônomo tcheco Carlos Gayer, cujo mérito principal foi ter reunido as antigas variedades cultivadas na zona colonial, além de ter iniciado uma obra de separação de formas. Várias dessas linhagens se destacaram e são conhecidas como linhas Alfredo Chaves, fazendo parte do “pedigree” de todas as variedades até hoje cultivadas no Brasil. Este foi o início da pesquisa do trigo no Brasil (Abitrigo, 2004).

Em 1923 o professor Alberto Boerger, que se tornou um famoso geneticista do Instituto Fitotécnico de La Estanzuela, Uruguai, convidado pelo nosso governo para estudar as condições do Brasil em relação à produção do trigo, apresentou relatório com sugestões sobre a forma de melhor ser fomentada a triticultura nacional, no qual defendia a concessão de prêmios, a distribuição oficial de sementes e a instalação de estações experimentais (Cunha Bayma, 1960, p. 109).

Secundando ou complementando esse relatório, o agrônomo Arthur Torres Filho, então diretor do Serviço de Inspeção e Fomento Agrícolas, apresentou também sugestões para a solução do problema, baseadas em

dois aspectos: medidas de natureza técnica e medidas econômicas e de propaganda. Naquele mesmo ano iniciou-se a cultura tritícola motorizada na Estação Experimental de Ponta Grossa, prejudicada pelo alto preço da gasolina e do querosene (p. 110).

As primeiras hibridações de trigo no Brasil foram realizadas em 1924, destacando-se a que ficou conhecida como “Fronteira”, resistente à ferrugem amarela e apresentando melhor rendimento que outras variedades então disponíveis. Mesmo assim essa doença dizimou os trigais gaúchos em 1929. Cruzando “Fronteira” com “Mentana”, este trazido por Gayer da Itália, Beckman obteve o trigo “Frontana”, que entra para a história como o primeiro resultado espetacular da pesquisa no Brasil (Abitrigo, 2004).

Em 1929 Getúlio Vargas, então presidente do Estado do Rio Grande do Sul, criou a Estação Experimental da Fronteira, nas imensas planícies de Bagé, orientado pelo mesmo geneticista Iwar Beckman, que ele convidou para continuar ali os trabalhos iniciados em Alfredo Chaves, nas dependências do Ministério da Agricultura. O desenvolvimento genético gerava o progresso agrícola, que se desdobrava pelo Sul do país, quando se fez sentir a ação do *truste* internacional⁷ que, nessa fase, desmantelou de tal modo o impulso dado à triticultura nacional, que nossa safra ficou sem mercado. O trigo serviu para a alimentação dos animais ou se perdeu de todo em algumas zonas. A produção anual desceu, mais uma vez, para 90.000 toneladas (Cunha Bayma, 1960, p. 113).

Mais tarde, entre 1936 e 1937, durante a gestão do ministro Odilon Braga, foi editado o Decreto nº 803, de 08/05/1936, primeiro ato do governo federal em defesa da economia do nosso trigo, determinando que se estabelecesse a percentagem mínima de grão nacional a ser adicio-

⁷ Entende-se por *truste* internacional o tipo de estrutura em que várias empresas multinacionais, já detendo a maior parte de um mercado, combinam-se ou fundem-se para assegurar esse controle, estabelecendo preços elevados na venda e baixos na compra, que lhes garantam altas margens de lucro. No caso dos grãos, inclusive o trigo, as principais empresas multinacionais no setor são: Cargill, Bunge y Born, Dreyffus, ADM e Continental Grains.

nado ao trigo estrangeiro na fabricação de farinha. Em agosto de 1937 o então presidente Getúlio Vargas assinou a lei proposta pelo ministro autorizando a criação de estações experimentais e campos de multiplicação de trigo, nos Estados já produtores, ou naqueles que oferecessem probabilidades de êxito à cultura tritícola, com o objetivo de dar a devida base técnica à campanha do cereal brasileiro (p. 113).

Foi a Lei n.º 470, de 09/08/1937, que, ao dispor sobre a intensificação da cultura de trigo, autorizou a criação de cinco estações experimentais nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Goiás, bem como de 40 postos de multiplicação de sementes. Os postos não chegaram a ser criados, em consequência da reforma que o Ministério da Agricultura sofreu em 1938 (criação do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária – S.N.P.A.). O artigo 8º dessa Lei criava uma taxa sobre o trigo estrangeiro que se moesse no país. Vale mencionar, nessa altura, que o Brasil ocupava, no decênio 1927-1936, o quarto lugar como importador de trigo no comércio internacional, tendo comprado, em 1938, 1.037.169 toneladas de grãos e 42.978 toneladas de farinha de trigo (p. 113-114).

O segundo ato do governo, no mesmo sentido econômico, foi o Decreto-Lei nº 26, de 30/11/1937, que criou o Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinhas, destinado a promover o consumo do chamado “pão misto”, ou seja, a mistura obrigatória de farinha de trigo com raspa de mandioca, e de outros sucedâneos (farinhas de arroz e milho, depois substituídas pela de raspa de mandioca) para a fabricação de pães, biscoitos, massas alimentícias, etc., no limite de 30% dessas farinhas similares.⁸ Para tanto foram logo instaladas Inspetorias Regionais no Rio Gran-

⁸ Por falta de farinha de mandioca, as misturas só puderam ser feitas nas seguintes proporções: 2% de farinha de mandioca, de agosto de 1938 a 31 de maio de 1939; 5% de mandioca de 1º de junho a setembro de 1939; 5% de mandioca + 5% de milho + 1% de arroz, de setembro a dezembro de 1939; 5% de milho + 3% de arroz, de 1º de dezembro de 1939 a 1º de janeiro de 1940; 8% de mandioca + 5% de milho + 3% de arroz, quando a mistura se destinava a pão, e 10% de mandioca quando destinada ao fabrico de massas alimentícias, tudo a partir de 1º de janeiro de 1940.

de do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Pernambuco e Ceará, destacando-se inspetores isolados para Pelotas, Barra Mansa, Pará e Amazonas (p. 114).

É importante destacar que, deflagrada a Revolução de 1930 no país, uma das primeiras preocupações do governo recém-instalado foi conceder incentivos financeiros à produção de trigo, visando ao aumento da produtividade. O esforço governamental, porém só encontrou ressonância após a Segunda Guerra Mundial, com a adoção da política de substituição de importações (Abitrigo, 2004).

A interferência oficial, na história do trigo, se torna mais aguda com o Decreto-Lei n.º 955 de 15 de dezembro de 1938, obrigando todas as empresas moageiras a adquirir o trigo nacional, em cota nunca inferior a 10% da respectiva moagem, apurada em média anual no último quinquênio. Nenhum moinho poderia comprar trigo estrangeiro sem provar ter adquirido a cota do trigo nacional a que estivesse obrigado. Estabelece pela primeira vez o preço mínimo para o produto nacional, a ser obrigatoriamente pago pelos moageiros no ponto de embarque (Jacobsen, 2003a, p. 18).

Em 1940 o ministro da Agricultura Fernando Costa relatava ao presidente da República (apud Cunha Bayma, 1960, p. 117) o fato significativo que era a diminuição de nossas importações de trigo, sendo que para cereal em grão, que correspondia a 1.037.169 toneladas em 1938, diminuiu para 857.878 em 1940, e a quantidade de farinha passa de 42.978 toneladas, em 1938, para 18.072 em 1940.

Tal redução era assinalada como resultado de duas causas: o aumento da produção interna em virtude da campanha e do fomento desenvolvidos, e a diminuição do uso da farinha de trigo pura, conseqüência da adoção do “pão misto” ou feito de misturas com adição de farinhas sucedâneas nacionais. Ocorreram, entretanto, os efeitos das manobras econômicas dos *trustes* internacionais que, mediante elevação dos preços nos mercados fornecedores, quase que anularam, na balança de pagamentos,

as vantagens da redução de nossas compras de trigo no exterior. Indubitavelmente, apenas com três anos de execução, o Decreto-Lei do “pão misto” promoveu um desenvolvimento vertiginoso da cultura da mandioca e da indústria de farinhas panificáveis nacionais, a despeito das limitadas percentagens aplicadas (p. 117-118).

Em dezembro de 1941 o governo altera o sistema de compra do trigo nacional. Pelo Decreto-Lei n.º 2.960, de 18/01/1941, foi autorizada a fixação do preço mínimo do trigo nacional, pelo período de doze anos, valor que se firmou em Cr\$ 150,00 por saco de 60 quilos. (Cunha Bayma, 1950, p. 118). Assim, toda produção brasileira seria adquirida e moída pelos pequenos moinhos, situados nas respectivas regiões produtoras e não importadores, devido ao fato de a produção estar se deslocando das regiões produtoras para o centro e norte do país. No mesmo ano foram baixadas normas sobre aquisição e moagem do trigo estrangeiro (Jacobsen, 2003a).

Por intermédio do Itamaraty e à revelia do Ministério da Agricultura, o governo federal firmou convênio com a República Argentina, em princípios de 1942, pelo qual durante dez anos ficava proibido, como de fato ficou, adicionar farinha de raspa ou qualquer outro sucedâneo à farinha de trigo do nosso consumo (Cunha Bayma, 1960, p. 118).

Desapareceram milhares de hectares de cultura da mandioca. Fecharam-se muitas fábricas de raspa. Perderam-se fortunas particulares. O Banco do Brasil sofreu grandes prejuízos como órgão financiador. A safra de trigo nacional desceu para 100.000 toneladas e cresceu a importação do grão estrangeiro – os dois objetivos fundamentais do golpe do *truste* contra o Brasil, cuja profundidade se acentuou com a elevação dos preços do trigo em grão, imposta pelo vendedor daí por diante (p. 119).

No final de 1942 o Decreto-Lei número 4.953 torna novamente obrigatória a compra e moagem do trigo produzido internamente por todos os moinhos existentes no país (Jacobsen, 2003a, p. 20).

Em 1944, no início do ano, foi criado o Serviço de Expansão do Trigo, pelo Decreto n.º 6.170, com as atribuições de fomentar, orientar e controlar a produção, o comércio e a indústria do trigo no país, formado de três Seções Técnicas abrangendo, respectivamente, aqueles setores e mais os órgãos secundários correlatos (Cunha Bayma, 1960, p. 121).

Entre 1946 e 1949, no governo do general Eurico Gaspar Dutra e na gestão do ministro Daniel de Carvalho, ocorreram fatos de significação e efeitos comprovadamente favoráveis à triticultura brasileira, por força das providências administrativas e técnicas então adotadas e postas em execução pelo ministro da Agricultura.⁹ A safra nacional estava em 212.514 toneladas brutas (81.227 toneladas comercializadas) (p. 121).

A primeira disposição foi a convocação de técnicos especializados, da qual resultou o chamado *Plano Beckman – Fagundes*, relativo à produção e distribuição de sementes. Foi um plano que, com pequenas e posteriores modificações, foi observado nos doze anos seguintes (p. 121).

Pode ser citada, em segundo lugar, a criação da Comissão Técnica do Trigo, formada por agrônomos que trabalhavam na experimentação, no fomento, na inspeção, no Serviço de Expansão do Trigo, por delegações das Secretarias de Agricultura interessadas nessa produção; por representantes da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil e, a partir de 1954, também por representantes das classes agrícola e industrial do trigo (p. 121-122).

Em 1950, devido ao ambiente propício encontrado pelo ministro Novais Filho, o Decreto n.º 20.076, de 5 de maio, abriu o crédito especial de Cr\$ 20.000.000,00 para possibilitar ao Serviço de Expansão do Trigo adquirir máquinas agrícolas, silos, moinhos para revenda e sementes destinadas aos produtores (p. 124).

⁹ Com a eclosão da II Guerra Mundial, os preços se elevam no mercado internacional e somente em 1949 mostram forte tendência de queda. Surge então a portaria n.º 18 de 9 de janeiro de 1946, considerando as dificuldades de importação no momento e a valorização do similar estrangeiro, para tornar livre o comércio de trigo nacional, respeitando os preços mínimos (Jacobsen, 2003).

Para não desestimular a produção interna é assinado o Decreto nº 29.299, de 26 de janeiro de 1951, tornando obrigatória a aquisição do trigo nacional por todos os moinhos instalados em território brasileiro, em cotas proporcionais à sua capacidade de moagem. Considerava necessária a distribuição eqüitativa, por todos os moinhos existentes no país, do ônus decorrente da diferença de preço entre o trigo nacional e o estrangeiro. Em 1952 o Banco do Brasil S.A. transforma-se no único comprador do trigo importado e também exclusivo fornecedor desse insumo aos moinhos (Jacobsen, 2003a, p. 20).

Por outro lado, ainda em 1951, para corrigir falhas na distribuição das cotas de trigo importado, mais barato do que o nacional; para melhorar as condições de escoamento de nossas safras; coibir a fraude praticada nos preços e para permitir a montagem de novos moinhos com o objetivo de diminuir a força da organização internacional que detinha, então, 85% da capacidade moageira instalada no país, o governo baixou o Decreto nº 29.299, de 26/01/1951, cujas conseqüências principais podem assim ser resumidas:

- a) promoveu aumento considerável de novos moinhos – quatro vezes mais em 1954 do que os existentes em 1951, inclusive os montados nos Estados que não os possuíam, como Paraná, Ceará, Paraíba e Espírito Santo. Este aumento concorreu, porém, para o inconveniente de ficarmos com uma capacidade muito maior do que as necessidades de consumo e localizada quase toda ela no litoral;
- b) criou-se uma concorrência entre os moinhos instalados, o que favoreceu os produtores pela diminuição da burla à lei dos preços mínimos;
- c) a permissão de permutas ou revenda de grão nacional e grão importado, entre moinhos das regiões Centro – Norte e os do litoral Sul, evitou o chamado “passeio do trigo” e facilitou o escoamento das safras. Por outro lado, criou um novo e criminosamente rendoso campo de fraude, o “trigo-papel”, aquele trigo trocado ou revendido, sem existir, nas permutas ou vendas fantasiosas (Cunha Bayma, 1960, p. 124).

Dos relatórios publicados, “Atividades do Ministério da Agricultura”, volumes de 1951 e de 1952, preliminarmente, merece resumo o seguinte:

- a) iniciou-se a instalação da Colônia Tríticola de Curitiba, em Santa Catarina, com área de 5.000 hectares, dividida em lotes de 40 hectares, na qual foram construídas 100 casas para a primeira centena de famílias, bem como outras benfeitorias;
- b) o Ministério fez adquirir, em colaboração com a Secretaria de Agricultura do Rio Grande, e com recursos oriundos dos moageiros do Centro e do Norte que não haviam completado a aquisição de suas quotas de trigo nacional, 60 vagões de 40 toneladas, apropriados ao transporte do trigo a granel, com os quais melhoraram os transportes ferroviários gaúchos deste cereal;
- c) custaram esses vagões a quantia de Cr\$ 6.000.000,00 que o Ministério transferiu àquela Secretaria no fim do ano de 1951, para efetuar o pagamento respectivo (p. 125).

Durante a década de 50, o preço mais elevado do produto doméstico, em relação ao importado, deu origem a um duplo sistema de preços, diferenciados para moageiros e produtores, embora tenham sido unificados para os moinhos em 1956. Esse duplo sistema de preços, durante a década de 50 e no princípio dos anos 60, resultou em fraudes, contribuindo para o número de moinhos passar de 298 para 579, entre 1953 e 1957, e a sua capacidade calculada de 3,8 para 5,9 milhões de toneladas por ano (Jacobsen, 2003a, p. 20).

Visando assegurar a colocação do trigo nacional no mercado, até a safra 1955/56 a compra do cereal era compulsória, com atribuição de cotas aos moinhos, que só receberiam o produto importado mais barato depois de comprovada a aquisição total da cota do trigo brasileiro. Para fugir do acréscimo de custo e sem perder o privilégio de receber o importado, os moinhos passaram a simular a compra de trigo nacional, numa operação fraudulenta conhecida como “trigo-papel” (2003a, p. 21).

Na safra 1956/57, buscando corrigir essa situação e assegurar a comercialização, o trigo nacional passou a ser entregue aos moinhos com preço inferior ao estrangeiro, atribuindo-se ao triticulor um subsídio equivalente à diferença entre o preço de venda ao moinho e o preço mínimo fixado. As operações de fraude não foram eliminadas, continuando as compras tipo “trigo-papel”, agora já sem a intenção de obter maiores cotas do produto importado, mas apurar maiores ganhos com a subvenção do trigo nacional. Surge a “nacionalização do trigo”, que consistia em apresentar produto importado como nacional (2003a, p. 21).

A triticultura brasileira passou por um momento importante, em 1962, com a criação da Comissão do Trigo Nacional (CTRIN), que, conjugado com o esforço da pesquisa, fez surgir variedades resistentes à ferrugem. Além disso, houve o salto nas cotações internacionais da soja e o preço de incentivo do trigo, pelo governo, após o Decreto-Lei nº 210, de 1967, pelo qual o monopólio/monopólio estatal dava prioridade ao abastecimento do país com trigo nacional. O produto estrangeiro, cuja cota de importação era estabelecida anualmente, seria comprado para complementar as necessidades de consumo interno, o que resultou no crescimento da produção nacional de 255.000 toneladas para 1.146.000 toneladas em 1969 (Abitrigo, 2004).

Cria-se então uma harmonia entre a política de importação do trigo e a orientação de incentivo à agricultura do governo militar (1964 – 1985). A triticultura nacional respondeu de forma espetacular, aumentando em 338,72% a área média cultivada no período 1968/72 sobre o quinquênio anterior. A produção nesse mesmo tempo se amplia em 427,13% (Jacobsen, 2003a, p. 23).

A criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa – em 1973, fez com que a pesquisa passasse a predominar com equipes capazes de examinar conjuntamente todos os aspectos da cultura. Por coincidência, também em 1973, começou a funcionar a pesquisa do trigo na Fundação Instituto Agrônômico do Paraná (Iapar), em Londrina (Abitrigo, 2004).

O crédito rural e a posterior institucionalização do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) constituíram-se em fatores estimuladores do desenvolvimento da triticultura, cujo crescimento teve continuidade. Novos cenários, entretanto, surgem na vida econômica do país, como a maior abertura comercial, iniciada em março de 1990, e a criação do Mercosul, promovendo um acentuado decréscimo na área cultivada no Brasil nos anos de 1990 (Jacobsen, 2003a, p. 23).

Pela Lei nº 8.096, de 21 de novembro de 1990, é extinto o modelo de intervenção vigente desde 1967, privatizando a comercialização e retirando os controles sobre a industrialização do trigo (2003b).

Atualmente, em razão dos altos custos de armazenamento e conservação do produto, o governo federal sempre que necessita intervir na comercialização do trigo nacional, conforme as circunstâncias de mercado, para garantir os preços mínimos oficiais, promove a oferta do Prêmio para o Escoamento de Produto – PEP¹⁰. Esse mecanismo permite à Companhia Nacional de Abastecimento – Conab – operacionalizar um programa de compra e venda simultânea de trigo por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos (Abitrigo, 2004).

O governo já não subsidia mais a cultura e a produção, e com o advento do Mercosul, a partir de 1991, recua para algo entre 2 e 3 milhões de toneladas no país, após quase ter alcançado a auto-suficiência em 1987, quando chegou a 6,2 milhões de toneladas. Esta produção irá se recuperar novamente em 2003, chegando a 5,4 milhões de toneladas, graças ao avanço da tecnologia (plantio direto e outros), clima propício e mercado estimulador quando do plantio.

Tal produção se concentra, no início do século XXI, em três regiões tritícolas distintas: região Sul, compreendida pelo Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, com 92,2% da produção nacional; região de São

¹⁰ Constitui-se em uma subvenção econômica concedida pelo governo, mediante leilão público, que será utilizada na aquisição de produtos pelo valor de referência garantido pelo governo federal. O objetivo deste mecanismo é garantir um preço de referência ao produtor e às cooperativas e, ao mesmo tempo, assegurar o escoamento da produção.

Paulo e Mato Grosso do Sul, com 5,96%; e finalmente a região compreendida por áreas nos Estados de Mato Grosso, Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal e Bahia, com 1,81%.

Conclusão

A produção de trigo no Brasil, trazida pelos imigrantes europeus, foi bastante incipiente nos quatro primeiros séculos (1500 a 1900) de vida do país. Mesmo tendo exportado o produto neste período, o Brasil pouco fez para efetivamente chegar à auto-suficiência com o produto, principalmente no que diz respeito à pesquisa, a tal ponto que a ferrugem dizimou os triguais no início dos anos de 1800, praticamente eliminando a cultura do cenário nacional. As diferentes políticas oficiais neste período não foram suficientes para garantir uma produção e comercialização que estimulasse, de forma permanente, os produtores.

As referidas políticas, contudo, tiveram um papel destacado na tentativa de desenvolver a produção de trigo no país. Neste sentido, pode-se destacar a compra de sementes de cereal a serem distribuídas aos produtores rurais, em 1857; o pagamento de prêmios aos produtores que plantassem mais de 100 alqueires, entre 1863 e 1866, e concessão de instalação de moinhos e estações experimentais, em 1890.

A partir do século XX, em especial entre 1930 e 1990, a triticultura brasileira assiste a uma mudança neste quadro. A característica passa a ser a constante intervenção estatal, via fortes subsídios. Neste tempo, investimentos estatais vultosos foram feitos, visando dotar o país de uma estrutura competitiva para a produção de trigo. Entre esses pode-se citar a contratação de especialistas estrangeiros, a formação de pessoal e de centros de pesquisas específicos para a triticultura, além da disponibilização de recursos, mediante políticas agrícolas, para o setor de produção e de transformação.

Neste período pode-se destacar a implantação do primeiro campo experimental de trigo por parte do Ministério da Agricultura, em 1912; a porcentagem mínima de trigo nacional a ser adicionado ao trigo estrangeiro na fabricação de farinha, em 1936; a criação do Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinhas, em 1937; a fixação do preço mínimo do trigo nacional, em 1941; a criação do Serviço de Expansão do Trigo, com atribuições de fomentar, orientar e controlar a produção, o comércio e a indústria de trigo no país, em 1944; a obrigatoriedade de comprar trigo nacional aos moinhos do país, em 1951; a criação da Comissão Trigo Nacional, que além de outras atribuições, atuava com pesquisas de melhoramento, em 1962; a criação da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias, em 1973; e, a partir desta data, a concessão de crédito rural e a institucionalização do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

A área científica fez e continua fazendo a sua parte, dotando o país de cultivares e tecnologias para a produção de trigo, comparáveis às existentes nos principais países exportadores desse cereal, mas ainda encontrando dificuldades para tornar o trigo nacional competitivo em termos de qualidade (pH, *farine number*...). Também é evidente que essa passagem – do grupo dos principais países hoje importadores de trigo no mundo, para o grupo dos auto-suficientes – não é imediata, embora se trabalhe neste sentido há aproximadamente 60 anos. Entre 1940 e 1990 o apoio estatal foi decisivo para se chegar perto da auto-suficiência. A retirada deste apoio, de forma quase integral, não encontrou no mercado uma solução de continuidade, fato que acarretou perda de espaço pelo lado dos produtores rurais. Neste sentido, tem-se necessidade de um plano que priorize o aumento gradual e estável da produção interna, no qual haja o comprometimento de todos os segmentos atuantes na cadeia de produção de trigo no país.

Na medida em que a economia tritícola brasileira assiste à saída do governo do processo de comercialização, a partir de 1990, passando a depender exclusivamente do mercado, esta economia fica confrontada à

forte concorrência do produto argentino. Em 2002 a produção nacional ficou em apenas 2,9 milhões de toneladas (devido a problemas climáticos) contra importações de 7,2 milhões de toneladas (95% de origem argentina), para satisfazer uma demanda nacional de 10,2 milhões de toneladas. Contraditoriamente, não deve constituir surpresa o fato de o Brasil, em determinados períodos, voltar a ser exportador de trigo (a última exportação nacional do cereal ocorreu na década de 1820) caso o mercado interno não absorva, de forma compensadora, a produção local em momentos de safra abundante (caso de 2003/2004). Nestas condições, a obtenção da auto-suficiência em trigo, de forma sustentável, pode jamais ocorrer no Brasil, muito mais pela desorganização da cadeia produtiva tritícola nacional do que propriamente pela falta de políticas públicas voltadas ao setor.

REFERÊNCIAS

ABITRIGO. *A História do Trigo*. Associação Brasileira da Indústria do Trigo. Disponível em <<http://www.abitrigo.com.br/port/histor.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2004.

BOMBARDIERI, J. F. *Análise Comparativa do Trigo Nacional e do Trigo Importado nos Moinhos da Região Noroeste do Rio Grande do Sul*. Santa Rosa: Unijuí, 2001. Monografia, Departamento de Economia e Contabilidade, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2001.

BRUM, A. J. *A Modernização da Agricultura: trigo e soja*. Petrópolis: Vozes, 1988.

BRUM, A. L. (Coord.). *Mercosul: as dificuldades de uma integração e os impactos econômicos sobre as cadeias de produção de trigo, soja, milho, suíno e aves*. Ijuí: v.1, 1993.

_____. *Análise da competitividade das principais cadeias agroindustriais do Mercosul: trigo, soja, milho, suíno e aves*. Ijuí: v. 3, 1994.

CUNHA, G. R.; TROMBINI, M. F. (Org.). *Trigo no Mercosul: coletânea de artigos*. Brasília: Embrapa, 1999.

CUNHA BAYMA. *Trigo*. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura – Serviço de Informação Agrícola, 1960, v.1, 361 p.

35ª Reunião da Comissão Sul-Brasileira de Pesquisa de Trigo. Algumas Considerações Sobre a Cultura de Trigo. *Anais eletrônicos...* Passo Fundo: Embrapa, 2003. Disponível em: <<http://www.cnpt.embrapa.br/rsbpt03/considera.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2003.

_____. *Aspectos da Agropecuária Paranaense – Trigo*. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/celepar/seab/aspectos/trigo.html>>. Acesso em: 10 set. 2003.

JACOBSEN, L. A. *Trigo*. Série Realidade Rural. Porto Alegre: Emater/RS – Ascar, 2003a.

_____. *Novo Cenário para a Triticultura*. Passo Fundo: Embrapa Trigo. Disponível em: <http://www.cntp.embrapa.br/agromet/bo_tri6.html>. Acesso em: 12 mar. 2003b.

TOMASINI, R. G. A.; AMBROSI, I. *Aspectos econômicos da cultura de trigo*. Brasília: Cadernos de Ciência & Tecnologia. v. 15, n. 2, p. 59-84, maio/ago. 1998. Disponível em: <<http://www.atlas.sct.embrapa.br/pdf/cct/v15/cc15n204.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2003.