




27

NT

**ANÁLISE DA POLÍTICA BRASILEIRA  
DE FOMENTO À PRODUÇÃO DE TRIGO - 1930/1990  
um caso particular de continuidade**

**JOSÉ FLÔRES FERNANDES FILHO**

 Fundação Getúlio Vargas  
Escola de Administração  
de Empresas de São Paulo  
Biblioteca



239/95



1199500239

Tese de Doutorado apresentada ao  
Curso de Pós-Graduação da  
FGV/EAESP, Área de Concentração  
em Economia de Empresas, como  
requisito para obtenção do  
título de Doutor em Economia.

**ORIENTADOR: PROF. DR. GUILHERME COSTA DELGADO**

Carlos

|  |                |
|--|----------------|
| Escola de Administração de<br>Empresa de São Paulo |                |
| Data   | N.º de Chamada |
| 23.3   | 633.11<br>(81) |
| N.º Volume   | Registrado por |
| 239/95   | F363a<br>JR    |

Tese  
e.1

SP-00007355-9

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**JOSÉ FLÔRES FERNANDES FILHO**

**ANÁLISE DA POLÍTICA BRASILEIRA**  
**DE FOMENTO À PRODUÇÃO DE TRIGO - 1930/1990**  
**um caso particular de continuidade**

Tese de Doutorado apresentada ao  
Curso de Pós-Graduação da  
FGV/EAESP, Área de Concentração  
em Economia de Empresas, como  
requisito para obtenção do  
título de Doutor em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme  
Costa Delgado

**SÃO PAULO**  
**1994**

**ANÁLISE DA POLÍTICA BRASILEIRA  
DE FOMENTO À PRODUÇÃO DE TRIGO - 1930/1990  
um caso particular de continuidade**

**Banca Examinadora**

**Prof. Dr. Orientador Guilherme C. Delgado**

**Prof. Dr. Domingo Zurrón Ocio**

**Prof. Dr. Robert Norman Vivan C. Nicol**

**Prof. Dr. Carlos Ernesto Ferreira**

**Prof. Dr. Rinaldo Barcia Fonseca**



FERNANDES FILHO, José Flôres. Análise da Política Brasileira de Fomento à Produção de Trigo - 1930/1990: um caso particular de continuidade. São Paulo, EAESP/FGV, 1994. 231p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Economia de Empresas).

Resumo: Analisa criticamente a política brasileira de fomento à triticultura, mostrando que a mesma foi formulada e implementada durante mais de meio século, sendo um exemplo de continuidade de política pública voltada para a agricultura. Mostra que ela foi uma prioridade histórica, comparável com a política para o café. Mostra, ainda, que, apesar do aporte significativo de recursos públicos, os resultados, na maior parte do período, foram pouco satisfatórios em termos de aumento da produção e de redução dos custos de produção e, que a manutenção da política, por tanto tempo, se deveu à importância que a mesma tinha para a acumulação de capital e a legitimação política do governo.

Palavras-Chaves: Trigo - Política Agrícola - Políticas Públicas - Brasil - Consumo de Alimentos - Legitimação Política - Acumulação de Capital - Regulação - etc...

Dedico esse trabalho aos meus pais Zizinho e Raimunda, e aos meus irmãos, Walter, Elza, Isa, Wolne, Mariinha, Mariza, Rubens, Rosalva, Elvira, Éric, Ugo e Conceição pelo constante apoio;

À Kátia, minha companheira, e aos meus filhos, Pedro e Mariana, pela compreensão do meu distanciamento por tanto tempo;

Ao Guilherme, pela paciência e pelo apoio;

Aos meus amigos.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Departamento de Economia da Universidade Federal de Uberlândia agradeço pelo incentivo e pelo apoio à realização do Curso de Doutorado e pela elaboração dessa tese. Agradeço especialmente aos colegas que discutiram partes desta tese.

À administração da Universidade Federal de Uberlândia a liberação para cursar, em tempo integral, o Curso de Doutorado e, à CAPES, pela bolsa de estudo concedida.

Aos professores do Curso de Doutorado em Economia de Empresas da EAESP/FGV pelo ambiente propício ao estudo e à pesquisa, especialmente ao Prof. Dr. Domingo Zurrón Ocio, mestre e amigo.

Ao Vítor, ao Flávio e ao Gilson pelo apoio e camaradagem na "república" que montamos em São Paulo.

À Cleide e Clarice, secretárias do DEECO, sempre dispostas a colaborar e a incentivar.

À Neida, pela paciente revisão desta tese.

Aos muitos amigos, pela paciência e pelo incentivo constante à conclusão desse trabalho.

Os méritos desta tese reparto com as pessoas que deram sugestões, especialmente o Prof. Dr. Guilherme Costa Delgado, orientador e amigo.

## SUMÁRIO

|                        |      |
|------------------------|------|
| Lista de Tabelas ..... | VIII |
| Lista de Siglas .....  | XI   |

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO .....  | 1  |
| Importância e Objetivo do Estudo .....                        | 8  |
| O Programa de Trabalho do Estudo .....                        | 11 |
| O Recorte Histórico .....                                     | 13 |
| O Recorte Teórico .....                                       | 16 |
| O Debate Político e Econômico sobre a Política do Trigo ..... | 21 |

### CAPÍTULO I

|  |    |
|--|----|
| A GÊNESE DA POLÍTICA BRASILEIRA DE FOMENTO À PRODUÇÃO DE TRIGO - 1930/1946 ..... | 28 |
| I. 1. Introdução .....   | 28 |
| I. 2. As Primeiras Ações .....   | 36 |
| I. 3. A Criação da Política de Garantia de Preços ...                            | 39 |
| I. 4. A Política de Armazenagem .....  | 47 |
| I. 5. A Política de Crédito .....  | 48 |
| I. 6. A Política de Comércio Exterior .....                                      | 50 |
| I. 7. A Política de Pesquisas .....  | 52 |
| I. 8. Um Balanço da Política nos Primeiros Anos .....                            | 57 |

### CAPÍTULO II

|   |    |
|---|----|
| O APROFUNDAMENTO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA POLÍTICA DE FOMENTO À PRODUÇÃO DE TRIGO E A CRISE - 1946/1964 .... | 60 |
| II. 1. Introdução .....   | 60 |
| II. 2. A Criação do Serviço de Expansão do Trigo - SET  | 63 |
| II. 3. A Política de Garantia de Preços .....   | 72 |
| II. 4. A Política de Comércio do Trigo .....  | 79 |
| II. 5. A Política Cambial .....   | 83 |
| II. 6. A Política de Crédito .....  | 91 |

|   |     |
|---|-----|
| II. 7. A Política de Armazenagem .....                              | 96  |
| II. 8. A Política de Pesquisa .....                                 | 99  |
| II. 9. Um Balanço da Política de Fomento entre 1946 e<br>1964 ..... | 103 |

### CAPÍTULO III

|  |     |
|--|-----|
| OS DETERMINANTES DA CRISE NA POLÍTICA DE FOMENTO À PRO-<br>DUÇÃO DE TRIGO .....  | 109 |
| III. 1. Introdução .....   | 109 |
| III. 2. A Ausência de um Plano de Financiamento .....  | 116 |
| III. 3. A Crise Econômica e Política do Início da Década<br>de 60 .....  | 120 |
| III. 4. Comércio Internacional do Trigo .....  | 123 |
| III. 5. A Lei Americana de Comércio e Desenvolvimento<br>Agrícola- A Public Law 480 .....  | 125 |
| III. 5. 1. Conseqüências da Política Americana no Comér-<br>cio Internacional e nas Importações Brasilei-<br>ras de Trigo .....  | 131 |
| III. 6. A Contribuição das Importações Subvencionadas de<br>Trigo para a Industrialização .....  | 134 |
| III. 7. O Papel das Importações Subvencionadas de Trigo<br>na Crise do Início dos Anos 60 .....  | 142 |
| III. 8. Balanço Geral da Relação Entre as Mudanças na<br>Política de Fomento para o Trigo e as Crises nas<br>Fontes de Financiamento, na Política e na Econo-<br>mia - 1957/1964 ..... | 144 |

### CAPÍTULO IV

|  |     |
|--|-----|
| A RETOMADA DOS INCENTIVOS À TRITICULTURA E O FIM DA RE-<br>GULAÇÃO - 1965/1990 .....                   | 148 |
| IV. 1. Introdução .....  | 148 |
| IV. 2. A Regulação da Produção, da Comercialização, da<br>Industrialização e do Consumo de Trigo ..... | 149 |
| IV. 2. 1. A Volta da Crise na Regulação .....  | 159 |
| IV. 3. A Política de Crédito para a Triticultura .....   | 165 |
| IV. 3. 1. O Plano de Autosuficiência para o Trigo -  |     |



|   |     |
|---|-----|
| 1975/1979 .....   | 168 |
| IV. 3. 2. O Crédito na Década de 80 .....   | 172 |
| IV. 4. O Programa de Garantia da Atividade Agrícola -<br>PROAGRO .....                  | 175 |
| IV. 5. A Política de Preço para o Trigo .....   | 179 |
| IV. 6. A Política de Pesquisas .....  | 190 |
| IV. 7. A Integração Econômica com a Argentina e a Crise<br>da Política de Fomento ..... | 199 |
| IV. 8. Um Balanço da Política de Fomento entre 1965 e<br>1990 .....                     | 201 |
| CONCLUSÕES .....  | 207 |
| BIBLIOGRAFIA .....  | 221 |



## LISTA DE TABELAS

### CAPÍTULO I

|   |    |
|---|----|
| I. 1. Produção, Importação e Consumo Aparente de Trigo.<br>1925/1945 .....          | 32 |
| I. 2. Preços do Trigo (por tonelada) - 1938/1964 .....                              | 43 |
| I. 3. Variedades Desenvolvidas por Instituições de Pes-<br>quisas - 1914/1945 ..... | 54 |

### CAPÍTULO II

|   |     |
|---|-----|
| II. 1. Dotações Orçamentárias do SET - 1944/1959 .....                                  | 66  |
| II. 2. Produção, Importação e Consumo Aparente de Trigo<br>- 1945/1964 .....            | 68  |
| II. 3. Preços do Trigo (por tonelada) - 1954/1964 ....                                  | 74  |
| II. 4. Taxa de Câmbio para o Trigo (US\$/Cr\$) - 1947/1964                              | 86  |
| II. 5. Financiamentos Concedidos à Triticultura pela<br>CREAI - 1943/1964 .....         | 92  |
| II. 6. Relação entre Área Cultivada e Financiada na Tri-<br>ticultura - 1958/1964 ..... | 95  |
| II. 7. Variedades Desenvolvidas por Instituições de Pes-<br>quisas - 1914/1945 .....    | 101 |

### CAPÍTULO III

|   |     |
|---|-----|
| III. 1. Investimento Requerido pelo Plano de Metas -<br>1957/1961 .....   | 110 |
| III. 2. Indicadores Econômicos - 1950/1964 .....  | 114 |
| III. 3. Estoques de Trigo nos Países Tradicionalmente<br>Exportadores (em milhões de toneladas métricas)<br>- 1955/1964 ..... | 124 |
| III. 4. Destino da Produção de Trigo Americana (em mi-<br>lhões de bushel) - 1950/1964 .....                                  | 128 |
| III. 5. Exportações Americanas de Trigo Sob a Forma dos<br>Programas Governamentais (em milhões de bushel)                    |     |

|   |     |
|---|-----|
| - 1954/1964 .....   | 129 |
| III. 6. Importações de Trigo Brasileiras Segundo a Procedência (em 1.000 tons. e US \$ milhão) -                                |     |
| 1957/1964 .....   | 133 |
| III. 7. Valor dos Recursos Provenientes da Importação de Trigo - 1955/1967 .....  | 135 |
| III. 8. Preço Médio para Moinho, Variação Anual em Termos Nominais e Reais e Variação da Inflação -                             |     |
| 1955/1964 .....   | 136 |
| III. 9. Capacidade de Financiamento do BNDE, a Preços Correntes - Em Milhões de Cruzeiros - 1952/1962                           | 137 |
| III. 10. Consumo Anual Per Capita dos Produtos Alimentares Básicos nos Setores Urbanos e Rurais, em 1960. (kg per capita) ..... | 140 |

#### CAPÍTULO IV

|  |     |
|--|-----|
| IV. 1. Despesas Realizadas pelo Governo Federal na Função Agricultura, e no Programa de Abastecimento (US \$1.000.000 a Preços Constantes de 1990) - |     |
| 1980/1990 .....  | 161 |
| IV. 2. Gastos Totais e Efetivos com Conta Trigo (US \$1.000 de 1990) - 1986/1990 .....   | 164 |
| IV. 3. Financiamento Total e Financiamento Concedido à Triticultura (US \$1.000 de 1990) - 1965/1990 ..  | 167 |
| IV. 4. Produção, Importação e Consumo Aparente de Trigo - 1965/1990 .....  | 170 |
| IV. 5. PROAGRO. Valor das Indenizações Segundo os Principais Produtos (US \$1.000 de 1990) - 1976/1989   | 177 |
| IV. 6. PROAGRO e Crédito Rural para o Trigo (US \$1.000 de 1990) - 1976/1989 .....   | 178 |
| IV. 7. Preços do Trigo (por tonelada) - 1965/1990 ....   | 182 |
| IV. 8. Preço Médio de Importação de Trigo, Milho e Soja pela Europa Ocidental (US\$ correntes) - 1970/1980   | 184 |
| IV. 9. Gastos com Subvenções ao Preço para Consumidores e Produtores de Trigo (US\$ de 1990) - 1967/1989   | 187 |
| IV. 10. Evolução dos Gastos na Pesquisa do Trigo e dos   |     |

Gastos Totais em Pesquisa pela EMBRAPA  
(US \$1.000 de 1989) - 1976/1989 ..... 197

## LISTA DE SIGLAS

BACEN - Banco Central do Brasil  
BB - Banco do Brasil  
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BP- Balanço de Pagamentos  
CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil  
CCP - Comissão Central de Preços  
CCT - Comissão Consultiva do Trigo  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina  
CFP - Comissão de Financiamento da Produção  
CIF - Cost Insurance and Freight  
CIMMYT- Centro Internacional de Mejoramiento de Maiz Y Trigo  
CMBEU - Comissão Mista Brasil Estados Unidos  
CMN - Conselho Monetário Nacional  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
CNT - Comissão Nacional do Trigo  
CNTP- Centro Nacional de Pesquisa do Trigo da EMBRAPA  
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento  
CONCLAT - Conferência Nacional das Classes Produtoras  
CREAI - Carteira de Crédito Agrícola e Industrial  
CTRIN - Comissão Nacional de Compra de Trigo  
DECRI- Departamento de Crédito Rural e Industrial  
DL - Decreto-Lei  
DNC - Departamento Nacional do Café  
DTRIG - Departamento de Trigo da SUNAB  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EUA - Estados Unidos da América  
FCT - Fundo de Compensação do Trigo  
FECOTRIGO - Federação das Cooperativas de Trigo e Soja  
FOB - Free on Bord  
FPT- Fundo de Pesquisa do Trigo  
FTA - Foreign Trade Act  
IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool

IAC - Instituto Agronômico de Campinas  
IAPAR - Instituto Agronômico do Paraná  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
JUTRI - Junta Deliberativa do Trigo do DTRIG  
MP - Medida Provisória  
OCEPAR - Organização das Cooperativas do Estado do Paraná  
PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo  
PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos  
PL 480 - Public Law 480  
PNPT - Programa Nacional de Pesquisa do Trigo  
PRR - Partido Republicano Rio-Grandense  
PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária  
SET - Serviço de Expansão do Trigo  
SFCE - Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinhas  
SFPV - Serviço de Fomento da Produção Vegetal  
SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural  
SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito  
SUNAB - Superintendência Nacional do Abastecimento

## INTRODUÇÃO

Nas primeiras três décadas desse século o abastecimento do mercado brasileiro de trigo era dependente das importações. O país importava mais de 80% do trigo que consumia. O consumo estava localizado nos grandes centros urbanos e nas regiões que recebiam imigrantes europeus. O Estado do Rio Grande do Sul- RS, principal produtor do país, era também um dos maiores consumidores em função, principalmente, dos imigrantes.

Essa dependência, no entanto, não foi suficiente para chamar a atenção do governo federal para a formulação de uma política ativa de fomento da produção. Isto porque, além de os presidentes deste período, em geral, serem liberais, as ações de políticas de fomento à agricultura eram de responsabilidade dos estados, e as importações não pesavam no balanço de pagamentos do país. As receitas obtidas com café, principal produto da pauta de exportação do país, cobriam com grande folga os gastos com as importações de trigo.



Diferentemente da posição tomada pelo governo federal, o governo do estado do Rio Grande do Sul deu atenção para o problema da dependência da importação. Nesse período, o governo local foi ocupado por governadores eleitos pelo Partido Republicano Riograndense- PRR, fortemente influenciado pela ideologia positivista. O PRR defendia a adoção de políticas, por parte do Estado, voltadas para o desenvolvimento do mercado interno e para a redução da dependência de importações. Para os positivistas, em vez de priorizar a produção voltada para a exportação, caso do café, por exemplo, o Estado deveria se voltar para a produção para o mercado interno.

Nessas três primeiras décadas, era pequena a influência dos dirigentes políticos desse estado no poder federal. Embora tivessem uma posição favorável a uma maior intervenção do Estado na economia, as suas propostas dificilmente eram aceitas pelo Congresso do país, uma vez que a posição não intervencionista, de caráter liberal, era dominante na política brasileira.

Assim, nesse início de século, seja pelo fato de que o governo federal não estivesse interessado em implementar uma política de apoio à triticultura, seja pelo fato de que o RS fosse o principal produtor e um dos maiores consumidores, o governo local adota medidas visando ao estímulo de sua produção. A política se inicia visando ao aumento da produção, da produtividade, ao desenvolvimento do mercado interno e à redução da dependência de importações. Inicia-se, portanto, com uma clara preocupação política e econômica. Essa preocupação de caráter político e econômico, conforme será mostrada, manter-se-á em todo o período de análise.

As dificuldades de implementação dessa política estavam relacionadas ao fato de o governo do Rio Grande do Sul não

contava com um grande aporte de recursos e, menos ainda, de instrumentos para fomentar a produção. Mesmo assim, ela cresce significativamente nas três primeiras décadas desse século, passando de 14.000 toneladas no início do século para 170.537 toneladas em 1930.

A participação do governo federal na política do trigo muda após 1930. Com a Revolução e a subida ao poder de Getúlio Vargas, membro do PRR e ex-governador do RS, a política de fomento à triticultura passa a fazer parte da agenda do governo federal. O caráter político e econômico anteriormente presente na política se mantém. A ação dos diversos governos federais pós 30, em relação à triticultura, apresenta relação com essas questões políticas e econômicas, independentemente do ideário político de alguns desses governos.

A entrada da política de fomento à produção de trigo na agenda do Estado está ligada, também, à crise que se inicia em 29 e que leva a uma grande queda na receita com café, reduzindo as divisas para o pagamento das importações. Essa mesma crise leva a que o governo procure acelerar o desenvolvimento industrial do país via processo de substituição de importações, o que implica no crescimento das importações de máquinas, equipamentos e insumos, particularmente após 1937. Para combinar queda de receita com aumento de importações de alguns bens seria necessário reduzir as importações de alguns bens que já eram importantes, como o trigo.

Temos, assim, que a crise no setor externo faz com que a produção interna de trigo ganhe importância a partir de 1937. Após 1939, com o início da 2ª guerra, o comércio internacional entra em crise e ocorre um maior fechamento da economia. Como consequência, há um aprofundamento do processo de autarquização da economia, um crescimento das

políticas protecionistas. Estes fatos contribuem para aumentar a importância das importações de trigo e, portanto, de ações visando o auto-abastecimento. Outros fatores também colaboraram para essa evidência.

O trigo é um produto de consumo de massa da maioria das populações urbanas em todo o mundo. No Brasil, a aceleração do desenvolvimento industrial do país no pós guerra fez com que a sua urbanização crescesse, também, em ritmo vertiginoso. Essa intensificação do processo de urbanização da população logo após a 2ª guerra mundial foi acompanhada de mudanças no hábito de consumo, principalmente da população migrante da zona rural do país, evidência de que o consumo interno do produto continuaria crescendo. Como a população urbana crescia a taxas maiores que a rural, o consumo per capita tendia a crescer a taxas elevadas.

Mesmo que a produção interna crescesse a uma taxa igual ao crescimento da população, a dependência do país referente às importações aumentaria, pois o consumo per capita teria aumentado. Esse maior ou menor aumento das importações não era desejado pelo Estado porque tinha um custo econômico e político elevado. Portanto, a produção interna teria de crescer a taxas mais elevadas que a da população urbana para que a dependência não sofresse aumento. Assim, o aumento da demanda interna, em função da urbanização, coloca o debate sobre a necessidade de se atingir a autosuficiência no abastecimento desse cereal.

A ligação entre urbanização da população e crescimento do consumo de trigo, em quase todo o mundo, está relacionada às facilidades técnicas que o capital, e ou os governos, tem para estocá-lo, armazená-lo e industrializá-lo a um custo baixo. Isto, aliado a uma facilidade de produção em quase todos os países de regiões temperadas, permitiu transformá-lo em produto de custo baixo, acessível às classes

trabalhadoras, seja na forma de alimento pronto (e.g. pão), semipronto (e.g. macarrão) ou semi-elaborado (e.g. farinha de trigo).

O processo de urbanização da população do país, desde então, só tem aumentado. Em alguns períodos ela foi exacerbada, o que fez com que a taxa de crescimento do consumo de trigo se mantivesse elevada. Como os problemas com a produção não foram resolvidos, permaneceu a questão do abastecimento.

Assim, com o objetivo de resolver os problemas de abastecimento verificados no mercado de trigo e de atender às demandas de produtores e de políticos ligados ao setor, de forma a cooptá-los, o Estado brasileiro passa a intervir no mesmo. Medidas relacionadas ao comércio exterior, à industrialização e comercialização interna, aos preços aos produtores, aos preços aos consumidores e à pesquisa, apontam para o objetivo de expandir a produção interna desse cereal. Como veremos a seguir, essa intervenção do Estado brasileiro na "economia do trigo" não era uma exceção em termos do comportamento dos Estados de outros países, com relação ao abastecimento alimentar de produtos básicos. Ou melhor, poderia ser entendido como diferente pelo fato de que nos outros países, quase sempre, a intervenção datava de longa data.

Na Inglaterra, por exemplo, a intervenção estatal se inicia em 1436 através das Corn Laws, que regulavam, principalmente, o comércio exterior inglês. Através dessa regulação, procurava-se estimular a produção interna e, dessa forma, reduzir ou eliminar a necessidade de importações para garantir o abastecimento interno.

Essas intervenções se espalharam no continente europeu. Os países procuravam garantir o abastecimento interno

incentivando a produção interna via preços mais elevados que os do mercado internacional. A manutenção interna dessas intervenções passa a ser duramente criticada no Século XIX. De um lado, porque com o desenvolvimento da produção nas colônias e o dos meios de transportes, ferrovias e navegação a vapor, aumenta a oferta fazendo com que os preços caíam, reduzindo a instabilidade no mercado internacional. De outro lado, porque a manutenção de preços internos elevados afetava a taxa de lucro da indústria nascente. Assim, a proteção à produção interna de alimentos, em particular do trigo, se reduz na Europa em meados do Século XIX. Seja porque o aumento da oferta e sua maior regularidade no mercado internacional reduziam as possibilidades de haver problemas de segurança nacional, seja porque a importação reduzia o custo da reprodução da força de trabalho, aumentando a competitividade da produção industrial interna, contribuindo para maior desenvolvimento da indústria nascente.

Com o tempo, em função de problemas internos e externos, essa redução de proteção à produção interna de alimentos é repensada. Mesmo países com pequena ou nenhuma experiência de intervenção do Estado visando à proteção à produção interna, como os Estados Unidos, passaram a fazê-lo. Assim, no Século XX, pelos menos em alguns períodos, a quase totalidade dos países adotam políticas de intervenção visando a estimular a produção de forma a garantir o abastecimento interno de alimentos, em particular de trigo, sem recorrer às importações ou com grande redução nas mesmas. Isto porque, apesar do aumento da oferta e queda dos preços, o mercado internacional de alimentos continuava muito instável.

Em decorrência do aumento do comércio mundial de trigo e da continuada instabilidade, a intervenção no mercado, que era realizada de forma unilateral, começa a ser realizada de



forma multilateral através de acordos internacionais. O primeiro acordo do trigo foi realizado em 1933. Nesses acordos, quase sempre, os países exportadores se comprometiam a reduzir a produção interna e limitar a exportação, e os países importadores se comprometiam a estabilizar a produção interna e reduzir as tarifas de importação do produto, visando a manter os preços internacionais em um determinado patamar. Esses acordos se davam, quase sempre, em momentos de crises no mercado internacional de trigo.

A intervenção realizada pelos países importadores, de maneira geral, se dava, entre outras formas, através de controle e taxaão das importações, estímulo à produção interna via garantia de preços aos produtores, tabelamentos dos preços internos aos consumidores e normatização do comércio e manufatura interna. Assim, os governos estabeleciam uma política de preços e abastecimento fazendo uma combinação dos instrumentos acima. Essa política implicava num fomento da produção interna de trigo nesses países. Na verdade, quase sempre, o problema era acarretado pela dependência de importações e assim, o fomento da produção interna tinha a função de reduzi-la ou eliminá-la.

A política brasileira de fomento da produção interna de trigo faz parte, portanto, de uma tradição internacional em que os Estados, em função de problemas relacionados à questão da legitimidade política e à acumulação de capital, devido à dependência de importações para garantir o abastecimento interno, adotam uma série de políticas com o fim de aumentar a sua capacidade de auto-abastecimento.

O nosso estudo é uma análise da política brasileira de fomento à produção de trigo, tendo como referência o fato de a mesma ser um caso particular de continuidade entre as diversas políticas públicas relacionadas ao fomento



agrícola. Acreditamos que essa continuidade, em um mundo que se caracteriza pela descontinuidade das políticas públicas, está relacionada aos objetivos, explícitos ou não, que nortearam a formulação e execução dessa política. Esses objetivos fizeram com que a política não sofresse de solução de continuidade, mesmo quando ocorriam mudanças no governo, e o mesmo se colocava menos favorável à intervenção do Estado na economia e mais favorável à liberação do comércio exterior.

### **Importância e Objetivo do Estudo**

A importância de se fazer análise dessa política está em que ela, apesar de ser um exemplo de continuidade de política pública voltada para a agricultura, tenha merecido poucos estudos e em sua maior parte abrangendo períodos curtos de tempo e aspectos específicos da mesma. No nosso entender, isso fez com que permanecesse desconhecida a importância dessa política vis a vis às outras políticas voltadas para o desenvolvimento da agricultura. Foi mais de meio século de formulação e implementação de políticas específicas visando o fomento da produção desse cereal, por parte do governo federal.

Ao recuperar a política de fomento do trigo procurando inseri-la em cada período histórico, a nossa análise mostra que a mesma é uma prioridade histórica, comparecendo nos orçamentos públicos com uma tal relevância que nenhum dos outros produtos objeto de políticas públicas, talvez com exceção do café e do açúcar, tenham recebido tanta importância. Assim, esse estudo é importante não só porque mostra a relevância da política de fomento do trigo mas, também, porque contribui para compreender a própria história da intervenção do Estado na política agrícola brasileira.

A importância de sua análise, portanto, é mostrar que não apenas café, cacau, cana, arroz, borracha e algodão, normalmente citados na literatura sobre o assunto, foram objetos de políticas de fomento à produção por parte da União. Que o trigo também recebeu atenção e que essa foi maior que a recebida pela maior parte dos produtos citados. Que esta atenção variou de intensidade ao longo do tempo, mas que sempre fez parte da política pública federal, constituindo-se em um caso raro de continuidade de política para um único setor. Que a primeira política contínua de preços de garantia da agricultura brasileira foi a estabelecida para fomentar a produção de trigo e que a mesma foi, na maior parte do período, a mais importante em termos de recursos aplicados, sendo incorporada à política da CFP-CONAB, que abrangia os produtos restantes, somente no início da década de 90.

Mostrar que, apesar de todos os esforços e do longo tempo em que permanece na agenda do Estado, o objetivo perseguido por essa política, desde o seu início, de garantir o abastecimento interno sem necessitar importar, ainda hoje não foi atingido e que, mesmo não conseguindo, a política de fomento à produção permaneceu recebendo atenção por parte dos órgãos públicos. Assim, a importância desse estudo está no fato de mostrar que objetivos outros que não aqueles que normalmente norteiam uma política de fomento, ou seja, o de elevar a produção e a produtividade, contribuíram para garantir a continuidade da política.

A análise da política de fomento à produção interna de trigo mostra que, após a retomada dos incentivos na segunda metade da década de 60, a produção volta a crescer e quase possibilita atingir a tão desejada auto-suficiência no abastecimento na segunda metade da década de 80. Este fato aparentemente estaria a evidenciar o acerto das medidas adotadas e, portanto, a justificar a sua continuidade.

Entretanto, os custos financeiros com a política se elevaram, tornando-se insuportável a sua manutenção para o Estado, o qual vivia uma grande crise fiscal.

Ao mesmo tempo ocorre uma grande queda nos preços desse cereal no mercado internacional. Como consequência da crise financeira e fiscal do Estado, da abertura comercial, das primeiras medidas relacionadas à implementação do MERCOSUL e da queda dos preços nos mercados internacionais, nos últimos anos da década de 80, a política de fomento perde fôlego, e a crise volta a se abater sobre a mesma. Os benefícios decorrentes do aumento da produção de trigo aparentemente não conseguem ser sustentados pelos custos, e o Estado é obrigado a reduzir o grau de intervenção. Com a incorporação da triticultura na política geral para a agricultura, ocorre uma grande redução de incentivos com a consequente queda na produção e, portanto, crescimento na importação de trigo para viabilizar o abastecimento interno.

O objetivo geral desse estudo é fazer uma análise da política de fomento da produção de trigo, no período de 30 a 90, mostrando os seus resultados e os principais determinantes que levaram à sua implementação e que depois contribuíram para que ela se apresentasse contínua e consistente no contexto das políticas públicas em todo esse período.

O desenvolvimento da análise norteou-se, também, por objetivos específicos. Procurou-se verificar, também, se as metas e os objetivos presentes, quando do início da implementação dessa política, foram modificados com o passar do tempo e, se o foram, quais teriam sido essas modificações e o que teria levado às mesmas. Um outro objetivo específico foi entender como governos que faziam discursos liberais como os de Dutra e de Castelo Branco agiram em relação a essa política. E, finalmente, procurou-se verificar a

importância dessa política vis a vis às outras políticas públicas para a agricultura.

### **O Programa de Trabalho do Estudo**

Este estudo pretende fazer uma análise histórica da política brasileira de fomento da produção de trigo, no período de 1930 a 1990, enfatizando a influência que as diferentes fases do desenvolvimento econômico e político do país tiveram sobre a mesma. Vamos procurar mostrar a influência que as diversas mudanças ocorridas no regime político do país e de ênfase do papel do Estado no desenvolvimento econômico tiveram na formulação e implementação da política de fomento para o trigo. Salientaremos, também, que o Estado mantém uma política específica para a triticultura, ora aumentando, ora reduzindo a intervenção, até chegar no final da década de 80, quando, aparentemente por incapacidade fiscal e financeira, recua, depois de mais de meio século, na intenção de formular e implementar uma política de fomento específica e incorpora a política para o trigo na política geral existente para as outras culturas.

Como método de análise será considerada uma abordagem factual histórica, uma abordagem teórica e uma abordagem da história do debate político e econômico a respeito da política de fomento da produção do trigo no período. Estas abordagens, sozinhas ou em conjunto, explicarão as mudanças ocorridas nas políticas para o trigo no período em análise.

Cada um dos três períodos em que foi dividido o período em análise, 1930 a 1946, 1946 a 1964 e 1964 a 1990, constitui um capítulo desse estudo. Esses capítulos apresentam um desenvolvimento semelhante. Neles foram selecionadas e analisadas as principais políticas relacionadas a preços, a crédito rural, ao comércio exterior

e à pesquisa agronômica, formuladas e implementadas pelo Estado com o objetivo de fomentar a produção interna de trigo.

Embora a política do trigo apresente outros instrumentos de grande importância, como a política de desenvolvimento de infra-estrutura, vamos nos ater aos quatro primeiros aspectos, em função do fato de que apresentam maior disponibilidade de dados e informações e, sobretudo, porque o objetivo principal desse estudo é explicar a continuidade da política. Não há, portanto, a pretensão de fazer uma análise exaustiva da política de fomento.

Em cada um dos três períodos de análise faremos análise da política de preços, da política de comércio exterior, da política de crédito e da política de pesquisas, procurando relacionar as mudanças nesses instrumentos às questões políticas, sociais e econômicas que estavam postas naquele momento, de forma a que possamos explicar por que a política de fomento à produção de trigo se manteve contínua durante tanto tempo. Eventualmente, para algum período específico, poderemos analisar outras políticas que tenham sido importantes instrumentos de fomento à produção do trigo.

Destacou-se o tipo de ação mais enfatizado no período, o resultado alcançado e os motivos que levaram o Estado a formular e implementar tais políticas. Esta análise é seguida de balanço geral na política de fomento do período de forma a salientar a direção da ação, os resultados, e os principais determinantes da política.

O Capítulo III não tem essa mesma lógica. Dada a importância das modificações havidas na política no período analisado no Capítulo II, optou-se por analisar com maior detalhe, em um capítulo em separado, os determinantes que levaram àquela modificação.



## O Recorte Histórico

O nosso estudo abrangerá o período que vai de 1930 a 1990. A escolha de 1930 como marco inicial para a análise da política brasileira de fomento à produção de trigo se deve ao fato de que a revolução que ocorre nesse ano muda a natureza do Estado brasileiro e leva a algumas consequências específicas para o assunto em análise. Até 1930 não havia uma política agrícola do governo federal pensando o país, visando ao desenvolvimento de produção voltada para o abastecimento do mercado interno, não obstante o peso das importações de alimentos, principalmente de trigo.

A partir de 1930, a política de fomento à produção agrícola, que era, até então, de quase exclusiva responsabilidade dos governos estaduais, o que constituía uma das principais críticas dos mesmos ao governo central, passa a ser objeto de ações por parte da União. É o caso, entre outras, da política de fomento da produção de trigo. Assim, 1930 é um marco para a política de fomento da produção de trigo porque esta passa a ser objeto de ações regulares e contínuas por parte do Estado.

O Estado que surge da Revolução de 30 apresenta, como uma de suas características, o fato de ser, em relação à implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo, centralizador e descentralizador. Centralizador porque as políticas públicas que, até então, eram implementadas fundamentalmente pelos governos estaduais, agora passam a ser um encargo principalmente do governo da União. O Estado também apresenta a característica de ser descentralizador porque, dentro dessa centralização, passa a reconhecer e aparelhar as clientelas e os organismos regionais encarregados de fomentar a produção agrícola. Assim, com o reconhecimento e aparelhamento, criam-se na administração



federal instituições especializadas em políticas regionais com o nome de um produto que tenha incidência claramente desenhada na região.

A criação desses organismos especializados em políticas agrícolas regionais com nomes de produto vai configurar uma outra importante característica do período que se inicia em 1930, que é a da diversificação da agricultura brasileira. Nas três primeiras décadas desse século houve uma política agrícola de fomento forte, em termos de recursos e de instrumentos, muito incidente em um único produto, café, e em uma única região, São Paulo.

Assim, a partir de 30, ocorre um claro interregno de diversificação na agricultura. O setor sucroalcooleiro, que sempre recebeu atenção por parte do governo federal, mas que era significativamente menor que a do café, agora passa a receber incentivos significativos. A cultura do algodão em São Paulo e no nordeste, e a cultura do arroz irrigado no Rio Grande do Sul, também passam a receber apoio por parte das políticas públicas do Governo da União. Juntamente com essas e outras culturas agrícolas, também logo após 1930, o setor tritícola, baseado fundamentalmente no Rio Grande do Sul, passa a ser objeto, por parte da União, de políticas de fomento à produção interna.

A política pública para a agricultura pós 1930 procura, portanto, dar conta de incentivar o aumento da produção interna de matérias primas e alimentos, o que leva a uma grande diversificação na produção e a uma desconcentração em termos do direcionamento dos incentivos federais para os estados e regiões, rompendo, dessa maneira, com a hegemonia do café e de São Paulo na elaboração e implementação da mesma.

Assim, 1930 é um marco para a formulação e implementação de políticas agrícolas, de maneira geral, e da política de fomento do trigo, em particular, porque com a Revolução elas saem do nível do governo estadual para o nível federal. "O sentido dessa federalização, os segmentos por elas atendidos e ainda o recorte regional e autárquico das agências governamentais criadas ou recicladas, compunham um arranjo político engenhoso de montagem do poder nacional centralizado e, ao mesmo tempo, fortemente articulado aos interesses das oligarquias rurais" (DELGADO, 1993:5-6). Portanto, essa mudança na formulação e implementação de políticas agrícolas se deve a uma mudança do caráter do Estado nacional ocorrida com a Revolução de 30.

A análise da política do governo federal de fomento à triticultura se deu desde o início da década de 30 até o ano de 1990, um longo período para, entre outras coisas, permitir ressaltar uma das características principais dessa política que é a da sua continuidade, a da sua persistência.

A periodização empregada na análise deste estudo, refletida na divisão dos capítulos, está relacionada a mudanças da inserção do Estado na formulação e implementação de política para a triticultura. No primeiro Capítulo, que abrange o período de 1930 a 1946, analisou-se a gênese da política brasileira de fomento da produção de trigo. O segundo Capítulo abrange o período de 1946 a 1964 e analisou o aprofundamento da intervenção do Estado na política de fomento da produção de trigo e a crise que a acomete no final desse período.

O Capítulo III desse estudo aprofunda a discussão sobre as causas da crise na política de fomento da produção de trigo ocorrida entre 1958 e 1964, procurando mostrar a relação entre a mesma e a questão do financiamento do Plano de Metas, a política americana de exportação de trigo e a

crise fiscal do início da década de 60. Finalmente, a análise do Capítulo IV abrange o período entre 1965 a 1990, em que ocorre uma mudança e retomada dos incentivos à produção e uma nova crise nas políticas de fomento, culminando com uma redução significativa da regulação do Estado, quando o produto passa a sofrer intervenção similar à dos outros alimentos básicos.

## O Recorte Teórico

O debate sobre a intervenção do Estado no mercado, em geral, e no mercado do trigo, em específico, adotando políticas protecionistas da produção interna, ganhou importância quando da discussão travada na Inglaterra sobre o fim das Corn Laws. Nesse primeiro debate foi vitoriosa a formulação de caráter liberal cujo conteúdo, expresso no trabalho de vários autores, preconiza a liberação do comércio internacional e o abastecimento da demanda interna do trigo segundo o princípio das vantagens comparativas. Essa é a posição tradicionalmente defendida pelo governo americano nas negociações internacionais em que toma parte.

A formulação de caráter intervencionista perdeu esse primeiro debate, mas depois recupera a sua importância na maioria dos países. Essa formulação nacionalista ou protecionista pressupõe o incentivo e o fomento à produção interna do trigo, com o argumento de que faz parte de uma ação visando à segurança alimentar e ou à segurança nacional e ou ao desenvolvimento do mercado interno. A formulação que prevalece hoje nas ações dos Estado é a de caráter intervencionista. A forma que toma essa intervenção do Estado é muito variada, pois depende da circunstância política.

No caso do Brasil, prevaleceu a corrente intervencionista na maior parte do período estudado, o que não quer dizer que

a tese estritamente liberal não tivesse argumentos e defensores com muita solidez na argumentação. A tese protecionista se fundava em argumentos econômicos e de natureza política, como segurança nacional e alimentar e apoio ao projeto industrialista.

Uma explicação para a forma de como se dava a formulação e implementação dessa política para cada país e período de tempo específico nos é oferecida por DE JANVRY (1983). Este autor coloca que a resposta está na forma do Estado (liberal democrático, corporatista, ditatorial etc), nas funções que o Estado atribui a si próprio e nos limites para a intervenção do Estado, questões essas que a teoria do Estado deveria responder. A política de preços agrícolas e de alimentos implementada dependeria da estrutura das classes sociais (poder dos proprietários da terra e importância da renda da terra, a existência ou não de um dualismo na produção de alimentos e a aliança de classes no poder e a importância do eleitorado urbano), da estrutura econômica (estrutura articulada em termos sociais ou não e existência de fontes alternativas de excedentes econômicos), e da inserção na divisão internacional do trabalho (grau de dependência de importações para o abastecimento de alimentos e situação do Balanço de Pagamentos do país) (DE JANVRY, 1983:188-190).

Uma combinação dessas situações em um determinado momento levaria um país a adotar uma política ou outra para os preços agrícolas e dos alimentos. O motivo pelo qual foi uma e não outra a política adotada poderia ser obtido com o emprego da Análise Instrumentalista ou da Política de Classes e da Análise da Lógica do Capital, as quais seriam abordagens complementares do Estado.

Para a Análise Instrumentalista o Estado é "... an object of political conflicts, where the purpose of struggle

*is to appropriate its institutions and the rents they distribute, and an instrument of domination in using control of the state to redefine its forms and functions. It is thus constellationn of political forces in society that determines how the state becomes an instrument to satisfy group interests via political power" (DE JANVRY, 1983:191).* A chave para esta análise é definir como os diferentes grupos de interesses em luta estão organizados, a extensão de seu poder econômico e político e sua habilidade para ganhar o controle de aspectos particulares da formulação de política visando à defesa de seus interesses, o que poderia levar ao controle de parte ou da totalidade dos aparatos do Estado (DE JANVRY, 1983:191).

A Abordagem da Lógica do Capital explica as necessidades e o comportamento do Estado em termos das necessidades de crescimento econômico sustentado e reprodução das relações sociais do capital. A Análise da Lógica do Capital procura suprir o que seria a maior dificuldade da Análise Instrumentalista. Essa dificuldade se resumiria no seu fracasso para estabelecer os fundamentos da ação do Estado visando ao crescimento da economia, em termos das necessidades do processo de acumulação de capital e em termos da preservação das relações capitalistas de produção (DE JANVRY, 1983:192).

Para que estas duas abordagens possam analisar as situações presentes em países menos desenvolvidos que estejam em transição para sistemas capitalistas avançados, DE JANVRY (1983:193) coloca que é necessário incorporar características dos mesmos, como a fraqueza das classes capitalistas emergentes para confrontar politicamente os camponeses a as classes assalariadas, situação comum nos países do Terceiro Mundo, onde o crescimento econômico tende a produzir rápidas pioras nos padrões de distribuição de renda. Nessa situação, as classes capitalistas emergentes ou



mantêm uma aliança com os proprietários e fazendeiros ricos, garantindo a renda e o lucro destes, o que pode trazer impactos negativos para o crescimento econômico, ou procuram legitimar-se junto aos segmentos demandantes do operariado urbano através de assistencialismo, principalmente na forma de massivos subsídios alimentares.

Outra questão a considerar na análise da política de preços agrícolas e dos alimentos é se a ação do Estado vem como resposta a uma crise, ou se ela se dá com o objetivo de evitar que as crises ocorram. No primeiro caso, a ação tende a durar pouco e a ter caráter redistributivo. Por outro lado, se o Estado planeja a ação com antecedência, de forma a evitar crise, a política pode ter caráter distributivo e pode contribuir para o crescimento econômico.

Como colocamos anteriormente, o objetivo principal de nossa tese é explicar a continuidade da política brasileira de fomento da produção de trigo em um período em que as políticas públicas de fomento à agricultura apresentavam instabilidade generalizada. Para isso, analisaremos os objetivos, os atores e os instrumentos principais dessa política, a qual apresentava recorte nacional e regional, com historicidade concreta. Constataremos que a formulação e execução dessa política em cada período histórico assume uma conotação distinta. Ora se está apontando para uma política mais protecionista em um cenário menos liberal, ora para uma política menos protecionista em um cenário mais liberal.

A análise da política brasileira para o trigo, particularmente de fomento à produção interna, mostrou que a mesma tem determinantes econômicos e não econômicos, que ainda não foram objeto de uma teorização sistemática. É uma política ligada à formação de um Estado centralizado, ao objetivo de segurança nacional e, posteriormente, de segurança alimentar, ao nacionalismo, ao desenvolvimento

econômico. A explicação teórica para a intervenção do Estado brasileiro nessa política é de natureza multidisciplinar, não havendo uma única teoria econômica ou política que explique tudo.

A política de fomento agrícola, para um determinado produto, tem como objetivo principal, de maneira geral, elevar a produção e a produtividade. Com isso, o fomentador procura melhorar as condições de abastecimento interno e ou aumentar os excedentes exportáveis e reduzir o custo de produção de forma a se tornar mais competitivo. O principal ator dessa política, normalmente, é o governo federal, seja pelo aporte de recursos, seja pelos instrumentos de fomento que são necessários, seja pelo fato de que uma política para um único produto se concentre em uma região específica, embora a produção se destine a abastecer o país como um todo ou para a exportação. Os instrumentos básicos de uma política de fomento envolvem política de crédito, política de preços, políticas de estímulos ao uso de tecnologias modernas, política de pesquisas de novas variedades e políticas de comércio exterior.

Eventualmente, o principal ator da política de fomento, que no caso brasileiro é o governo federal, pode agregar ao objetivo de aumento da produtividade e da produção outros objetivos, quase sempre não explicitados, talvez com importância igual ou mesmo maior que o aumento da produção. Entre esses, podemos citar o objetivo do governo federal de obter apoio político de uma determinada região e de realizar a ocupação de áreas de fronteiras de forma a promover o desenvolvimento e ou preservar a integridade do país.

O governo, no entanto, pode ser levado a repensar a política de fomento adotada e passar a agir de forma a reduzir o impacto de suas ações. Esse "abandono", a redução dos interesses do Estado para com a mesma, pode não ter se

dado pelo fato de o governo não ter mais interesse no aumento da produção ou produtividade. Pode ter se dado porque outros objetivos de política de Estado tenham passado a ter mais importância.

### **O Debate Político e Econômico sobre a Política do Trigo**

A análise da literatura sobre a política brasileira de fomento à triticultura mostrou que o governo, ao formulá-la e implementá-la, tinha outros objetivos além do aumento da produção e da produtividade, e que os mesmos eram muito importantes. Podemos relacionar esses objetivos com a questão do desenvolvimento econômico e da estabilidade política, as quais podem aparecer separada ou conjuntamente. E mais, que a perda de prioridade da política não está relacionada ao fato de ter atingido as metas em termos de produção ou produtividade, e sim que outros objetivos tornaram-se prioritários na agenda do Estado. Esses objetivos implicavam nessa perda de prioridade, seja porque o aumento da importação contribuiria para solucionar problemas relacionados ao custo de reprodução da força de trabalho ou de financiamento para investimento, seja porque o aumento de importação acarretaria redução dos gastos com o fomento da produção interna.

A política brasileira para o fomento da produção interna de trigo foi acompanhada, desde o seu início, por uma grande discussão travada via jornais, revistas, rádio, artigos, livros, pareceres, discursos no Congresso Nacional e debates em Congressos de associações de classes, levados a cabo por jornalistas, técnicos governamentais, congressistas, produtores, políticos, profissionais liberais e trabalhadores, onde se colocavam as críticas, os apoios, os questionamentos e os objetivos e as explicações do porquê o Estado formulava, implementava e modificava essa ou aquela política relacionada à produção, comercialização,

industrialização ou consumo de trigo. Vamos, a seguir, recuperar parte dessa discussão de forma a mostrar a importância que essa política ganhou na sociedade e que a mesma, em maior ou menor grau, tinha consciência dos objetivos, dos limites, dos resultados dessa política de fomento.

Os objetivos que o Estado procurava atingir com essa política, os quais ajudam a explicar a importância que a mesma passa a receber na sua agenda, estão relacionados, direta ou indiretamente, à questão da acumulação de capital e ou da estabilidade política do governo.

O Estado procurava alcançar a autosuficiência ou responder por uma parte significativa do abastecimento, o que contribuiria para a estabilização do abastecimento. A redução ou eliminação da dependência de importações reduziria ou evitaria que algum problema no mercado internacional trouxesse transtornos ao mercado, como alta nos preços, o que poderia atrapalhar a acumulação de capital no país e ou colocar em cheque o regime político estabelecido. Alguns dos autores que colocaram esses objetivos foram SCHILING (1937:10-18), MONTENEGRO (1948:3 e 13), CASTRO (1953:13), BARROS (1953:13), FREITAS & DELFIM NETO (1960:12), PAIVA *et alii* (1976:178), SOUZA & TARGA (1982:53) e SILVA (1989:10-24). Assim, a política contribuiria para manter estável ou para reduzir o custo de reprodução da mão-de-obra e para dar legitimidade política ao governo na medida em que o aumento da produção e da produtividade reduzissem os efeitos, nos preços internos, de crises no mercado mundial.

Segundo alguns autores (SCHILING, 1937:11; SOUZA, 1973:43-44; e BRUM, 1988:45), os êxitos alcançados por alguns países em seus programas de incentivo à produção de trigo, como no caso da Itália e do México, países que

atingiram a autosuficiência, contribuíram para justificar, por parte do governo, a criação e manutenção da política brasileira de fomento à produção de trigo.

Outro objetivo que o Estado tinha com essa política, relacionado à questão da acumulação de capital e que ajuda a explicar a sua importância, é a redução dos gastos com importações via aumento da produção interna, o que permitiria liberar divisas para importar máquinas, equipamentos e insumos necessários ao desenvolvimento do país. A necessidade de liberar divisas era maior quando as receitas com exportações se reduziam e ou as importações de outros produtos cresciam em função da política de desenvolvimento do país. Esses objetivos aparecem em FREITAS & DELFIM NETO (1960:93), PAIVA *et alii* (1976:177-178), LESSA (1981:27) e BIELSCHOWSKI (1988:437).

O objetivo de contribuir para o desenvolvimento do mercado interno, também relacionado à questão da acumulação de capital, já estava posto pela política de fomento desde a República Velha. Nessa relação pensada entre o desenvolvimento do mercado interno e o fomento da triticultura se encontra uma boa explicação para a manutenção da prioridade dessa política de fomento em um momento em que está se formando o mercado interno com a industrialização e a urbanização do país. Acreditava-se que o crescimento da produção de trigo via incorporação de tecnologias modernas implicaria na criação, e ou no aumento, da demanda para diversos setores industriais. Essas demandas, na medida em que fossem satisfeitas internamente via criação de novas fábricas ou na ampliação das mesmas contribuiriam para ampliar a procura por mão-de-obra, insumos e componentes, o que acarretaria efeitos na economia como um todo, implicando no desenvolvimento do mercado interno. BRUM (1988:106-107) e BOSI (1993:289). são alguns dos autores que colocam esses objetivos.



O governo brasileiro procurava, via política de fomento ao trigo, atingir objetivos políticos internos que o ajudassem a se manter no poder, que contribuíssem para dar estabilidade e legitimidade, como: obter apoio político ao governo para aprovação de políticas de caráter econômico, político ou social; garantir o abastecimento interno com produção própria, o qual era colocada como uma questão de segurança nacional; assegurar parte do abastecimento do mercado interno com produção própria dentro de uma política de segurança alimentar (SCHILING, 1937:14; TEIXEIRA, 1958:121; FREITAS & DELFIM NETO, 1960:92 e BRUM, 1988:106-107). O governo procurava, via política de fomento, construir e ou solidificar uma base regional de apoio político.<sup>1</sup> Procurava fazer com que a população, de uma maneira geral, e os produtores de trigo, em específico, vissem uma relação direta entre o aumento da produção interna de trigo e a afirmação da pátria, uma relação direta entre a redução da dependência de importações e a segurança nacional e o nacionalismo. Isso contribuiria para que os primeiros aceitassem que os produtores recebessem incentivos especiais, e os segundos procurassem aumentar a produção não apenas com o objetivo de ter maior lucro. Esse foi um dos motivos pelos quais a política de fomento se mantém durante tanto tempo na agenda do Estado como uma prioridade.

Na literatura aparecem explicações relacionadas ao desenvolvimento econômico, portanto, relacionadas à questão da acumulação de capital, para o abandono ou redução da intensidade da política de incentivos à produção de trigo por parte do governo brasileiro. Para alguns autores (CNI, 1959:20; SCHILING, 1959:32; PAIVA et alii, 1976:178; SOUZA &

---

1 Vargas, que incorpora a política na agenda do Estado, também criou, nesse período, outras políticas de fomento por produtos, visando, entre outras coisas, à formação de uma base de apoio político às reformas do Estado e à sua proposta de desenvolvimento econômico para o país.

TARGA, 1982:90), ao adotar essas medidas, o governo procurava reduzir o custo de reprodução da mão-de-obra e, assim, criar condições mais propícias ao desenvolvimento econômico. Isto ocorreria porque o custo interno de produção tornava o produto nacional mais caro que o produto importado.

Outro objetivo relacionado à questão da acumulação de capital que o governo tinha ao reduzir os recursos para estimular o fomento da triticultura era melhorar as condições de financiamento do país (SCHILING, 1959:31; PAIVA et alii, 1976:178; e BRUM, 1982:107). A melhoria nas condições de importação em termos de facilidades de aquisição, prazos maiores para pagamento e em moedas fracas, permitiria que o governo alocasse as divisas fortes, até então utilizadas para a importação desse cereal, para a importação de máquinas, equipamentos e insumos necessários à industrialização do país.

A nossa análise mostra que a importância de cada um desses objetivos praticamente não se modifica no decorrer do período. O que se modifica é a disponibilidade de recursos para bancar os custos da política. De uma maneira geral, as alterações nas disponibilidades de recursos se devem a mudanças no Estado, mudanças no ideário com a posse de novos governos, alterações nas prioridades da política econômica dos governos, problemas de financiamento do país e mudanças no mercado internacional do trigo.

Os diversos objetivos que os governos queriam atingir com a política de fomento da triticultura mostram a razão pela qual a mesma tenha sido tão importante na agenda do Estado brasileiro na maior parte do período em análise.

Em todo esse período, a política de fomento à triticultura recebeu críticas de setores importantes da

sociedade, portanto, críticas que ajudam a explicar por que o Estado reduz o aporte de recursos para a política em determinados momentos.

A procura de elevar a produção visando a atingir o auto-abastecimento era criticada porque poderia prejudicar as exportações de outros produtos e também porque implicaria na aplicação de um volume de recursos tão grande que, se realizados, impediriam a realização de investimentos em outros setores prioritários para o desenvolvimento do país (CNI, 1959:17-20). As exportações poderiam ser prejudicadas porque se o país deixasse de importar trigo de um país importador de outros produtos do Brasil, esse país poderia ter necessidade de procurar novos parceiros para exportar o seu trigo, o que poderia acarretar problemas para nossas exportações.

A política do trigo era criticada também pelo fato de não ter havido planejamento adequado, imperando o empirismo e improvisação na formulação e implementação da política, sendo considerada uma aventura. Isso impedia ou dificultava que os investimentos realizados atingissem o objetivo de elevar a produção, estando sujeita a uma série de problemas (MONTENEGRO, 1948:56 e 16; BARROS, 1953:2; e TEIXEIRA, 1958:13).

A política foi seriamente criticada, também, pela existência de fraudes generalizadas no programa (CNI, 1959:20; FREITAS & DELFIM NETO, 1960:97-121); e SOUZA & TARGA, 1982:90) e pelas condições climáticas nas áreas de plantio que seriam consideradas inadequadas para o cultivo do trigo. Essas condições inadequadas seriam corroboradas pela existência de quebras sucessivas de safras (MONTENEGRO, 1948:5-9; ROMERO et alii, 1960:96).

No Capítulo I, colocado a seguir, concernente ao período de 1930 a 1946, será analisada a gênese da política brasileira de fomento à produção de trigo.

## **CAPÍTULO I**

### **A GÊNESE DA POLÍTICA BRASILEIRA DE FOMENTO À PRODUÇÃO DE TRIGO - 1930/1946**

#### **I. 1. Introdução**

A grande dependência de importações para abastecimento do mercado interno do trigo se torna uma questão nacional apenas a partir dos anos 30 já que, no período anterior, do ponto de vista do governo federal, os fatos que depois iriam tornar essa dependência uma questão política relevante ainda não haviam apresentado essa mesma conotação política. Isto se deveu a dois fatos. O primeiro foi que, de maneira geral, não houve dificuldades para abastecer o mercado interno nessas três primeiras décadas, apesar de o mercado internacional ser o principal responsável pelo suprimento da demanda interna e de ter havido aumento nos preços do produto na década de 20. As exportações de café, principal produto da pauta de exportações do país, apresentavam um bom desempenho, não havendo dificuldades de se obter divisas para a importação de trigo. A situação externa do país não era ruim nesse período.



Já o segundo foi que o Estado brasileiro de antes de 30, de tendência liberal, dominado pelos interesses da cafeicultura paulista, não manifestava grande preocupação com o fato de o país ser dependente de importações de alimentos para abastecer o mercado interno. Essa era manifestada, principalmente, pelos dirigentes do Estado do Rio Grande do Sul, onde se realizava a quase totalidade da produção de trigo do país. Assim, antes de 30, não havia problemas para a realização das importações e nem interesse político na priorização de ações com o objetivo de reduzi-las.

A situação externa começa a se modificar após 30 quando, em função da depressão nas principais economias consumidoras de café, ocorre queda na demanda e nos preços desse produto no mercado internacional, o que leva à escassez de divisas para realizar importações. Para agravar essa situação, os preços externos do trigo, após terem apresentado queda no início dos anos 30, em função da depressão mundial, se elevam em quase 50%, passando de US \$ 25 em 1931 para US \$ 38 em 1936. Como consequência, o valor das importações de trigo atinge US \$ 37,6 milhões nesse ano, 16,19% do total das importações brasileiras. Assim, o aumento dos preços acarretou um grande aumento nos gastos com importações desse cereal em um momento em que o país atravessava uma crise cambial e que voltava a sua atenção para importações necessárias ao processo de industrialização via substituição de importações então em curso (SCHILING, 1936:32).

Outro fato igualmente importante no que se refere à colocação do abastecimento de trigo como uma questão nacional foi a mudança na prioridade do Estado brasileiro pós 30. Até o ano de 1937, o desenvolvimento do mercado interno, via priorização da industrialização e o estímulo à produção de alimentos e matérias-primas voltados para o

abastecimento do mesmo, não teve a contrapartida de ações concretas por parte do Estado. A partir desse ano, o Estado muda a sua prioridade e passa a implementar ações visando ao desenvolvimento do mercado interno.<sup>2</sup> A prioridade à industrialização coloca a necessidade de aumentar as importações de máquinas, equipamentos e insumos, o que pressiona ainda mais a demanda por divisas já escassas.<sup>3</sup>

Assim, a queda dos preços do café e o aumento dos preços do trigo no mercado externo, a crise cambial e a priorização de ações relacionadas à industrialização, por parte do governo brasileiro, fazem com que o mesmo passe a dar atenção à produção agrícola voltada para o mercado interno, principalmente o trigo, o principal alimento importado pelo país. Isso porque o trigo era um produto de consumo de massa, fazendo parte da cesta de consumo do trabalhador urbano, não havendo, portanto, a opção, mesmo numa conjuntura como a que se apresentava nesse período, de reduzir significativamente as suas importações, uma vez que isto poderia causar problemas políticos e sociais. Assim, o estímulo à produção interna parecia ser a alternativa lógica que se apresentava ao Estado para reduzir os problemas colocados pelas importações de trigo. O aumento da produção interna desse cereal, na medida em que permitisse reduzir os gastos com importações, aumentaria a disponibilidade de

---

2 Getúlio Vargas, que assume o Governo da União com a revolução de 30, era um dos expoentes da crítica à União pelo fato de a mesma concentrar os incentivos à produção do café, produto voltado para o mercado externo, em detrimento do incentivo ao desenvolvimento do mercado interno via industrialização e agricultura de alimentos e matérias-primas voltados para o mercado interno. Para análise mais detalhada ver BOSI, 1993:273-307).

3 O Estado, a partir de 37, deixa de priorizar o pagamento dos empréstimos e passa a priorizar a importação de máquinas, equipamentos e insumos para o desenvolvimento industrial (MALAN et alii, 1980:124)

divisas para importar máquinas, equipamentos e insumos necessários à industrialização, a prioridade de então.<sup>4</sup>

O contínuo aumento do consumo do cereal nesse período é outro fato que contribui por colocar o abastecimento do trigo como questão nacional e, assim, passar a ser merecedor de política de fomento à produção por parte do governo federal. Passa de 863.900 toneladas em 1925, primeiro ano para o qual encontramos estimativas de consumo, para 1.131.000 toneladas em 1937, com taxa de crescimento anual de 2,28% (Tabela I. 1.). Embora este aumento seja pequeno em termos físicos, a questão é que em termos de valor, como os preços externos subiram, ele se torna expressivo. Uma vez que a capacidade de importar era restrita, esse aumento do valor das importações trazia problemas e, assim, colocava motivos para o Estado incentivar a produção interna.

O aumento ocorrido no consumo interno de trigo é explicado, entre outros fatores, pelo processo de urbanização do país, fruto do processo de industrialização em curso.

À medida que avançava o processo de industrialização, avançava também a urbanização e o consumo de trigo. A urbanização traz consigo mudança de hábito de consumo, aumento da demanda por trigo, o que vai criar pressão sobre o suprimento. A intensificação da industrialização levou ao aumento da urbanização e ao aumento da demanda por trigo, principalmente por parte das famílias dos trabalhadores urbanos. Em uma situação como essa, em que o trigo passa a ser um dos principais alimentos da cesta de consumo dos trabalhadores urbanos, um crescimento expressivo dos preços de importação deste alimento pressiona o custo de vida, aumentando o custo de reprodução da força-de-trabalho, o que

---

<sup>4</sup> Essas mudanças na política econômica estão relacionadas à crise cambial que já estava presente em 1936 e atinge seu ápice em 1937 (MALAN et alii, 1980:124-125).

poderia desencadear movimentos reivindicatórios de aumento salarial.

Tabela I. 1.

Produção, Importação e Consumo Aparente de Trigo - 1925/1964.

| Ano   | Produção <sup>1</sup> |                     |                    | Importação a        |                    |                 | Consumo Aparente   |               |
|-------|-----------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|-----------------|--------------------|---------------|
|       | Volume                | Área Cul-<br>tivada | Produti-<br>vidade | Volume <sup>2</sup> | Valor <sup>3</sup> | V.Uni-<br>tário | Total <sup>2</sup> | Per<br>Capita |
|       | (t)                   | (ha)                | (kg/h)             | (t)                 | (US \$<br>1.000)   | (US \$/t)       | (t)                | (kg)          |
| 25/26 | 147.460               | -                   | -                  | 751.593             | -                  | -               | 863.900            | 28            |
| 26/27 | 112.949               | -                   | -                  | 847.960             | -                  | -               | 997.600            | 32            |
| 27/28 | 127.350               | -                   | -                  | 882.880             | -                  | -               | 992.000            | 31            |
| 28/29 | 124.997               | -                   | -                  | 988.968             | -                  | -               | 1.111.200          | 34            |
| 29/30 | 135.221               | -                   | -                  | 976.686             | -                  | -               | 1.097.400          | 33            |
| 30/31 | 170.537               | -                   | -                  | 855.700             | -                  | -               | 995.000            | 30            |
| 31/32 | 141.580               | 141.610             | 999                | 883.340             | 22.083             | 25.00           | 1.051.600          | 31            |
| 32/33 | 164.251               | 165.251             | 993                | 782.765             | 19.569             | 25.00           | 920.900            | 26            |
| 33/34 | 156.056               | 168.000             | 928                | 919.530             | 22.988             | 25.00           | 1.081.800          | 30            |
| 34/35 | 144.539               | 172.400             | 838                | 948.494             | 23.712             | 25.00           | 1.102.900          | 30            |
| 35/36 | 146.130               | 145.346             | 1.005              | 947.778             | 23.694             | 25.00           | 1.089.400          | 29            |
| 36/37 | 143.554               | 154.455             | 929                | 988.842             | 37.602             | 38.02           | 1.136.600          | 30            |
| 37/38 | 149.364               | 161.752             | 923                | 984.579             | 57.773             | 58.66           | 1.131.700          | 29            |
| 38/39 | 137.268               | 169.611             | 809                | 1.096.656           | -                  | -               | 1.246.200          | 32            |
| 39/40 | 101.107               | 206.933             | 488                | 1.012.880           | -                  | -               | 1.151.000          | 29            |
| 40/41 | 101.739               | 201.091             | 505                | 885.690             | 29.351             | 33.14           | 984.100            | 24            |
| 41/42 | 231.454               | 271.874             | 851                | 919.440             | 30.142             | 32.78           | 1.021.600          | 24            |
| 42/43 | 216.867               | 277.265             | 782                | 971.109             | 35.519             | 36.57           | 1.198.900          | 28            |
| 43/44 | 222.000               | 289.138             | 767                | 1.074.850           | 48.324             | 44.96           | 1.295.000          | 29            |
| 44/45 | 170.586               | 328.487             | 519                | 1.296.420           | 73.177             | 56.44           | 1.525.200          | 34            |
| 45/46 | 233.298               | 315.548             | 739                | 1.282.776           | 89.001             | 69.38           | 1.457.700          | 32            |
| 46/47 | 212.514               | 300.842             | 706                | 548.940             | 57.024             | 103.88          | 784.200            | 17            |

<sup>a</sup> Em valor CIF. Inclui dados sobre importação de trigo em grão e farinha.

FONTE: 1- LIMA et alii (1983:121-122); 2- DESENVOLVIMENTO & CONJUNTURA (NOV/1965:35); 3- SCHILING, 1937:40; ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL.

Em função do grande aumento de preço ocorrido em 1936 no mercado internacional, o preço do quilo da farinha de trigo na cidade do Rio de Janeiro passa de uma média de \$792 réis, no período de 1930 a 1935, para uma média de 1\$460 réis em 1936, uma variação de 84.34%. Esse aumento nos preços da farinha de trigo foi um dos principais responsáveis pela elevação do custo de vida nesta cidade, o qual passa de 5.6% em 1935 para 14.7% em 1936. Na medida em que o aumento do custo de vida leve a movimentos de reivindicação por melhores salários, e que estes sejam atendidos, o aumento de preço no mercado internacional pode prejudicar a acumulação de capital e, assim, a industrialização no país. O aumento dos preços do trigo pode prejudicar, também, a legitimação política do governo, principalmente de um governo fechado, já alvo de críticas e pressões de importantes setores políticos no país. O aumento no custo de vida pode ser visto como uma falta de capacidade do governo de administrar.

Outra questão que o aumento das importações suscita é a da segurança nacional, dos problemas colocados à soberania nacional por mudanças drásticas nos preços de um alimento em que o Brasil tenha grande dependência de importações para abastecer o mercado interno. Assim, para evitar que dificuldades no abastecimento interno, gerados no mercado internacional, causassem problemas para a acumulação de capital e para a estabilidade política no país, é necessário reduzir a dependência das importações através da adoção de políticas de fomento à produção interna desse cereal.

Até 1937, portanto, foram poucas e de pequena expressão as ações do governo federal no sentido de estimular a produção interna de trigo.<sup>5</sup> Em geral, essas ações ocorriam

---

<sup>5</sup> Para conhecimento das ações realizadas com o objetivo de estimular a produção de trigo pelo governo federal, nas três primeiras décadas ver FREITAS & DELFIM NETO (1960:144-147).



em momentos de crise no mercado mundial, como na segunda década deste século. Exemplo dessa forma de ação foi a criação de duas Estações Experimentais, em Veranópolis (Alfredo Chaves)- RS (1919) e em Ponta Grossa- PR (1922), visando ao desenvolvimento de variedades de trigo mais produtivas e mais resistentes a pragas e doenças, como a ferrugem, tida como o principal problema da triticultura nacional (TOMASINE, 1980:336; BAYMA, 1960a:240), mas essas ações tinham apenas caráter pontual.

O esforço sistemático visando ao desenvolvimento da triticultura brasileira, nesse período, era realizado pelo governo do Rio Grande do Sul, principal estado produtor e um dos grandes consumidores. As principais ações eram não só relacionadas ao desenvolvimento de variedades mais produtivas e melhor adaptadas às condições de solo e clima da região, mas também ao estímulo ao aumento da produção via propaganda que procurava enobrecer o triticultor e aos incentivos para o uso de tecnologias modernas. No entanto, o orçamento do governo estadual impunha limites para a alocação de recursos para estimular a produção de trigo.

Nas primeiras três décadas deste século, portanto, a política de estímulo à produção de trigo, é formulada e implementada residualmente pela União e, principalmente, pelo estado do Rio Grande do Sul. Embora os estímulos tenham sido pequenos, o resultado foi um aumento expressivo na produção, que passa de 14.000 toneladas no início do século para mais de 115.000 após a primeira guerra mundial (CASTRO, 1953:13). Um fator que deu grande contribuição para esse aumento da produção foi a disseminação, por parte do governo gaúcho, de variedades mais produtivas desenvolvidas no Uruguai e na Argentina. O aumento do preço do produto no mercado internacional também contribuiu para o aumento da produção. Após este grande crescimento inicial, a produção

passa a apresentar pequenas taxas anuais de crescimento até 1937 (Tabela I. 1).

Vários fatores contribuíram para que a produção de trigo, após o grande crescimento inicial, passasse a apresentar pequenas taxas de crescimento até 1937. Além dos já mencionados, como apoio conjuntural por parte da União e dificuldades de alocação de recursos por parte do governo estadual, tem-se o fato de que a produção estava localizada na região da serra gaúcha, e era organizada por pequenos produtores. Dado o pequeno tamanho das propriedades, a média fertilidade do solo, a topografia irregular e o pequeno apoio do governo, o processo produtivo se desenvolvia com quase nenhum uso de técnicas modernas. Em função desses fatos, a dinâmica inicial dada pelos incentivos colocados pelo governo gaúcho já tinha se esgotado na primeira metade da década de 30. Não havia um elemento novo para dar a dinâmica necessária para que a produção brasileira de trigo evoluísse da mesma forma que o consumo, ou mesmo de forma a satisfazê-lo sem necessidade de recorrer às importações ou a importações cada vez menores.

Uma outra explicação para que o apoio do governo federal à triticultura nas primeiras três décadas desse século ocorresse apenas em épocas de crise, é que os triticultores eram, em sua maioria, pequenos, não conformando uma oligarquia e, assim, não conseguindo gerar força política capaz de direcionar a ação do governo. No entanto, pelo fato de serem pequenos e de produzirem um alimento importante na cesta de consumo dos trabalhadores, cujo abastecimento era proveniente fundamentalmente de importações, é que o governo gaúcho se voltou para os mesmos. Os pequenos produtores de trigo fizeram parte da base de sustentação dos seguidos governos gaúchos do Partido Republicano Riograndense- PRR (BOSI, 1993:284).

A redução da dependência das importações para o abastecimento de trigo se torna uma questão nacional quando, em 1937, o Estado reconhece a necessidade de instituir políticas visando ao fomento da produção interna. As primeiras ações do governo federal visando a fomentar a produção interna de trigo serão analisadas a seguir.

## I. 2. As Primeiras Ações

A primeira ação do governo federal, após a revolução de 30, visando a estimular a produção de trigo é a edição, em 08 de maio de 1936, do Decreto nº 803.<sup>6</sup> Nesse Decreto, o Governo Vargas reconhecia a necessidade e a vontade de fomentar a produção de trigo internamente. Com esse fim, o governo criou uma comissão com o objetivo de propor um percentual mínimo de produto nacional a ser utilizado pelos moinhos na produção de farinha, pois acreditava que o estabelecimento desse percentual mínimo iria estimular a produção interna.

Nos considerandos do Decreto, o governo coloca que os motivos que levaram à sua edição foi a ação de um *trust internacional*, que manobrava os preços do trigo de forma a que os moinhos, de *capital estrangeiro*, obtivessem uma taxa de lucro *exorbitante*;<sup>7</sup> o fato de o preço da farinha estar muito elevado; e a necessidade de aumentar a produção nacional e de estabelecer quotas para o trigo nacional.

Vimos que os preços do trigo importado cresceram significativamente em 1936. Para o governo, esse crescimento era fruto de manobra de um *trust* que controlava a importação de trigo brasileira. A solução para os problemas colocados

---

6 A bibliografia base para discussão desse decreto foi SCHILING, 1937:17-19.

7 A principal empresa seria a Bunge e Born, de capital argentino.

por essa dependência de importações, para o governo, passava pelo fomento da produção interna.

A sugestão da Comissão (criada pelo Decreto nº 803) para o fomento da produção interna de trigo foi a criação de uma *Diretoria dos Cereais* no Ministério do Trabalho da Indústria e do Comércio- MT, que se encarregaria de estabelecer o preço que os moinhos deveriam pagar pelo trigo nacional, preço esse que seria no máximo igual ao preço CIF do trigo importado. Sugeriu também que se estabelecessem as quantidades mínimas que os moinhos deveriam adquirir de trigo nacional, além de outras medidas para proteger a triticultura nacional. A importação só deveria ser permitida aos moinhos que comprovassem ter adquirido a quota determinada pelo governo. A importação de farinha deveria ser submetida a uma tarifa móvel, de forma a impedir manobras do "trust" contra a produção nacional de trigo.

As sugestões dessa comissão não foram implementadas pelo governo em 1936. Algumas delas, no entanto, vão aparecer nos anos seguintes como medidas para o fomento da triticultura.

A sugestão de quotas vai aparecer na Lei nº 470, de 09 de agosto de 1937, votada pelo Congresso Nacional pouco antes de seu fechamento (MACIEL, 1956:13-16). A Lei determinava que o Ministério da Agricultura- MA criasse a obrigação de que cada moinho consumisse, pelo menos, 5% de trigo nacional sobre o total de trigo importado consumido no ano anterior. Esta obrigação valeria, no entanto, desde que o trigo nacional não custasse mais que o preço CIF do produto importado. Esta nova Lei expressa outras medidas concretas de estímulo à produção nacional de trigo, ainda que, também, de pouca eficácia a curto prazo. Por essa Lei, o governo foi autorizado a criar, via Ministério da Agricultura, 5 estações experimentais, 40 postos de multiplicação de sementes e um laboratório central. O objetivo era desenvolver e adaptar variedades mais

produtivas e mais adequadas às condições de solo e clima do país.

Ainda em 1937, o governo federal criou a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial- CREAM, no Banco do Brasil- BB. Este órgão viria a ser a principal instituição criada pelo governo para incentivar a produção agrícola como um todo, através da melhoria das condições de financiamento da produção. A CREAM, através da colocação de crédito em maiores volumes e com menores custos junto aos produtores, tinha a função de aumentar a produção e produtividade da agricultura brasileira e, portanto, também da triticultura. A sua atuação criou melhores condições de acesso aos insumos e máquinas e equipamentos modernos, contribuindo para um aumento da produção e da produtividade na agricultura brasileira.

Até então o governo federal não havia criado um órgão para cuidar das ações de fomento à triticultura nos moldes do Departamento Nacional do Café- DNC e do Instituto do Açúcar e do Alcool- IAA, já em funcionamento nesse período. O primeiro desses órgãos de apoio foi o Serviço de Fiscalização do Comércio de Farinhas- SFCF, criado em 1938, pelo Decreto 2.307 de 03 de fevereiro, como órgão do Ministério do Trabalho da Indústria e do Comércio- MT (MACIEL, 1956:13-16).<sup>8</sup>

A criação desse órgão de intervenção se deveu às pressões dos triticultores que, entre outras coisas, sentiam dificuldades de comercialização de sua safra; à necessidade do Governo Vargas de tomar atitude visando à normalização do abastecimento do produto, que estava prejudicado em função de novo aumento nos preços internacionais em 1937. O governo

---

<sup>8</sup> Existia, no Ministério da Agricultura, o Serviço de Fomento da Produção Vegetal- SFPV, responsável pelas ações de fomento à produção das culturas que não tinham, naquele momento, órgãos de fomento específicos, como a trigo.



tinha, também, necessidade de dar concretidade ao nacionalismo presente no discurso do Presidente Vargas e dos políticos que lhe davam apoio além de atender à necessidade de arregimentar apoio político de parcela significativa de produtores rurais de um dos estados mais importante no momento em que o governo fechava o regime político e dava uma guinada na prioridade da política econômica, o que contribuía para aumentar as pressões políticas sobre o mesmo. Pesou, também, o fato do Presidente ser do Rio Grande do Sul, de ter sua base política nesse Estado e de ser o mesmo, o principal Estado produtor de trigo; daí ser Vargas um dos principais beneficiários do estímulo à produção interna.

O principal objetivo deste órgão era viabilizar a mistura de outras farinhas à farinha de trigo de forma a reduzir a importação deste produto. O SFCF tinha a função de fazer as estatísticas de importações brasileiras de trigo, de controlar as importações de trigo e de fiscalizar as qualidades das farinhas produzidas internamente. Cuidava, portanto, de implementar as normas referentes à aquisição da quota de trigo nacional pelos moinhos.

Com a transferência desse órgão, no ano seguinte, para o Ministério da Agricultura- MA, este passa a desempenhar maiores funções de fomento à triticultura nacional. Além de controlar os órgãos ligados a pesquisas, de determinar as quotas de consumo do trigo nacional, agora também passaria a fiscalizar o cumprimento das mesmas pelos moinhos. Assim, dentro do MA, concentram-se as ações de fomento à triticultura.

### **I. 3. A Criação da Política de Garantia de Preços**

A criação da política de garantia de preços para o trigo, que vai se tornar um dos principais instrumentos de

fomento à produção desse cereal, tem origem na Lei nº 470 de 1937.<sup>9</sup> A Lei, com o objetivo de fomentar a produção interna através da melhoria das condições de comercialização da safra interna, estabeleceu que os moinhos deveriam adquirir pelo menos 5% de trigo nacional em relação ao total beneficiado no ano anterior. A obrigação valeria desde que o trigo nacional custasse aos moinhos igual ou menos que o trigo importado.

Se, no entanto, o custo de produção interno subisse e, dessa forma, o preço do trigo nacional ficasse maior que o do trigo importado, os moinhos não teriam a obrigação de adquirir esta quota mínima. O sentido de obrigar a aquisição, se o preço fosse igual ou menor, era o de que o produto nacional apresentava qualidade inferior ao do trigo importado. Como rendia menos, não havia interesse dos moinhos em adquiri-lo, a não ser que o seu preço se apresentasse muito inferior ao do trigo importado.

A safra, plantada em 1937 e comercializada no início de 1938 apresentou custo de produção superior ao preço do trigo importado. Para evitar problemas de comercialização da safra, problemas que iriam comprometer o objetivo de elevar a produção interna, o governo, no início de 1938, torna obrigatória a aquisição do trigo nacional pelos moinhos, num prazo de 20 dias, em quota mínima de 10% da média de moagem do último quinquênio, quota maior que aquela estipulada inicialmente. Se a empresa não comprovasse a aquisição dessa quota, ficaria proibida de importar.

Até esse momento, início de 1938, o governo não assume a necessidade de uma política de garantia de preços para o trigo. Entendia que a diferença apresentada entre o preço do

---

<sup>9</sup> Os dados sobre a política de preços mínimos foram obtidos de MACIEL (1956:16-25).

produto nacional e do importado era acidental e que a obrigação de aquisição de uma "quota de sacrifício" do trigo nacional era necessária apenas naquele momento.

A necessidade de uma política de garantia de preços para fomentar a produção interna só vai ser reconhecida pelo governo no final de 1938. O governo assume que a diferença entre o preço interno e externo não é acidental. Assume, portanto, que para aumentar a produção e a produtividade de forma que a triticultura brasileira se tornasse competitiva era necessário, além da política de quotas, o estabelecimento de uma política de garantia de preços. Pelo Decreto Lei nº 955, de 15 de dezembro de 1938, fixa o preço mínimo em Cr 0,60 por quilo para os próximos três anos. Assim, a política de garantia de preços tem origem na necessidade de obrigar os moinhos a adquirir a quota de produção interna a um preço que cobrisse os custos de produção, de forma que os triticultores se sentissem estimulados a aumentar a produção interna.

Em função do crescimento do custo interno, antes de completar 3 anos, em 18 de janeiro de 1941, o governo altera o preço, fixando-o em Cr \$0.80 o quilo, através do Decreto Lei nº 2.960. Este Decreto pretendia fixar os preços para os próximos 12 anos, até 1953, da seguinte maneira:<sup>10</sup>

|                |            |
|----------------|------------|
| de 1941 a 1944 | Cr \$0.80  |
| de 1945 a 1946 | Cr \$0.75  |
| de 1947 a 1948 | Cr \$0.70  |
| de 1949 a 1950 | Cr \$0.65  |
| de 1951 a 1952 | Cr \$0.60  |
| em 1953        | Cr \$0.60. |

---

10 Esta fixação tomou como base o trigo com peso específico de 76 por hectolitro. Os produtos que apresentassem peso específico maior, receberiam preços maiores, e os que apresentassem pesos específicos menores, receberiam preços menores.

A fixação de preços decrescentes para o período de 12 anos se deveu ao fato de que o governo acreditava que os custos de produção fossem se reduzindo em função das melhorias do processo produtivo decorrentes das políticas de fomento.

A queda do custo, no entanto, não ocorreu. Isso fez com que os preços do trigo fossem sendo alterados, nos anos seguintes, de maneira diferente da prevista acima (Tabela I. 2.). O preço foi alterado para a safra 40/41 e 44/45. Em termos reais, para o período 38/46, os preços apresentam uma tendência de queda. Isto significa que o aumento nominal não acompanhou o aumento dos preços internos.

As alterações nos preços nominais, nesses primeiros anos, eram realizadas, quase sempre, pouco antes da comercialização da safra, dificilmente antes do plantio. Dessa forma, a influência no volume de produção comercializado naquela safra não era tão grande quanto seria se tivesse sido fixada antes do plantio. A influência maior será nas safras seguintes.

O valor a ser fixado dependia da força que os triticultores demonstrassem ter naquele momento e dos interesses do governo em relação ao desenvolvimento da triticultura nacional. Assim, o valor podia ser resultado de uma previsão de safra, de uma estimativa de aumento dos custos de produção, da necessidade do governo de aumentar a produção interna. A frustração na safra poderia levar o governo a aumentar os preços do produto, como ocorreu em 1944. O aumento ocorrido nesse ano foi a forma encontrada pelo governo para manter a economicidade da produção interna, de forma que os produtores não se sentissem desestimulados por aumento de custos e ou perdas na safra decorrentes de condições climáticas inadequadas. Assim, em que pese o fato de os novos preços serem oficializados após

o plantio, a política de preços mínimos contribuiu positivamente para o aumento da produção, conforme veremos no decorrer da análise.

Tabela I. 2.

Preços do Trigo (por tonelada) - 1938/1964.

| Ano   | Preço Mínimo Garantia |                   | Preço de        |            | Preço médio |
|-------|-----------------------|-------------------|-----------------|------------|-------------|
|       | Nominal <sup>1</sup>  | Real <sup>2</sup> | Dólar           | Importação | importações |
|       | (Cr \$)               | (Cr \$)           | corren          | CIF        | CIF         |
|       |                       |                   | te <sup>3</sup> | (Cr \$)    | (US \$)     |
|       | (1)                   | (2)               | (3)             | (4)        | (5)         |
| 38/39 | 600                   | 1.569             | 36.14           | -          | -           |
| 39/40 | 600                   | 1.463             | 36.14           | -          | -           |
| 40/41 | 830                   | 1.897             | 50.00           | 550        | 31.14       |
| 41/42 | 830                   | 1.770             | 50.00           | 544        | 32.78       |
| 42/43 | 830                   | 1.486             | 50.00           | 607        | 36.57       |
| 43/44 | 830                   | 1.149             | 50.00           | 746        | 44.96       |
| 44/45 | 1.000                 | 1.057             | 60.24           | 937        | 56.44       |
| 45/46 | 1.000                 | 1.000             | 60.24           | 1.144      | 69.38       |

Obs: <sup>1</sup>. Para peso específico 78. <sup>2</sup>. Deflacionado pelo IPC-FIPE, janeiro de 1946=100, levando em consideração que a comercialização da safra é sempre realizada no mês de janeiro do ano seguinte. Assim a safra colhida entre novembro e dezembro de 1938 será comercializada em janeiro de 1939 (ANDIMA, 1993:101). <sup>3</sup>. Dado obtido pela divisão do preço mínimo nominal (coluna 1) pela taxa de câmbio oficial para o ano t+1 (ABREU coord., 1989:401). <sup>4</sup>. Valores para o ano da colheita.

Fonte: Coluna (1): MACIEL (1956:4-39); Coluna (4), (5): ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL.

Essa obrigação de os moinhos adquirirem uma quota fixa de trigo nacional, não importando onde estivessem localizados, levava a um passeio do trigo pelo país. Dadas as dificuldades de transportes aliadas a outras, o governo altera o sistema de compra do trigo nacional, no final de 1941. Através do Decreto-Lei nº 3.984, de 30 de dezembro de



1941, dispôs que o trigo nacional deveria ser adquirido pelos pequenos moinhos localizados junto da área de plantio. Esses pequenos moinhos seriam compensados pelo governo via uma taxa de Cr \$ 15,00 por saco de 60 quilos incidentes sobre a parcela de trigo importado equivalente à quota que deveria comprar de trigo nacional, recolhida pelos grandes moinhos ao Banco do Brasil- BB.

Dessa taxa,  $\frac{2}{3}$  seriam utilizadas no estímulo à triticultura e  $\frac{1}{3}$  para compensar esses pequenos moinhos. O moinho receberia a diferença entre o preço do trigo nacional e o do importado, calculados quinzenalmente.

Como os pequenos moinhos não tinham capacidade para adquirir todo trigo nacional, logo no mês de fevereiro do ano seguinte, 1942, o governo, por intermédio de uma portaria, altera o decreto anterior, e os grandes moinhos localizados nos estados produtores passam a ser, também, obrigados a adquirir o trigo nacional além da quota obrigatória. Esses moinhos também foram compensados pela obrigação de adquirir trigo nacional.<sup>11</sup> No final de 1942, o governo restabelece a obrigatoriedade de aquisição de uma quota por todos moinhos.<sup>12</sup> Esta quota deveria ser adquirida entre janeiro e abril. Os moinhos que não cumprissem a determinação seriam proibidos de importar. Os moinhos podiam negociar entre si as quotas de trigo nacional.

A participação inicial do governo federal nessa política de preço estava restrita à regulamentação e fiscalização. O governo obrigava os moinhos a adquirir uma quota de trigo nacional e estabelecia penalidades para os moinhos que não

---

11 Portaria do MA nº 58, de 06 de fevereiro de 1942, e Portaria do MA nº 336 B, de 17 de março de 1942.

12 Decreto Lei nº 4.953 de 13 de novembro de 1942.

cumprissem a determinação. No entanto, não foi encontrada indicação de volume de gastos com recursos orçamentários com esta política. Há indicações de que o governo teria indenizado os gastos com o transporte do trigo nacional pelos moinhos, mas não foi possível obter o volume dos mesmos.<sup>13</sup>

Até 1942, a única política federal de preços de garantia para fomento da produção de alimentos era a do trigo. No início do ano seguinte, em 21 de janeiro de 1943, o governo criou a Companhia Financiamento da Produção- CFP com o objetivo de fomentar a produção de alimentos de uma maneira geral. A CFP ficaria encarregada de estabelecer um preço mínimo para as diversas culturas e de adquirir a produção que fosse necessária para que o preço de mercado não caísse abaixo do mínimo estipulado. A primeira tabela de preços mínimos saiu apenas em julho de 1945, mais de dois anos após a criação da CFP (DELGADO, 1993:7). A CFP, no entanto, não operava com o trigo. Este continuou com uma política específica, operada pelo SFCF e pela SFPV, ambos no âmbito do MA.

Embora possam ser consideradas tímidas essas medidas de estímulo implementadas pelo governo após 1937, seus resultados, em termos de aumento da produção interna de trigo, foram satisfatórios. A produção passou de 149.364 toneladas em 1937 para 233.298 toneladas em 1945, apresentando uma taxa de crescimento anual de 5,73%. A área plantada cresceu a taxas anuais de 8,71% para esse período (Tabela I. 1.). Assim, após um período de estagnação, a produção de trigo cresce a taxas bastante elevadas.

Uma característica marcante da evolução da produção nesse período, e que se repetirá nos períodos que serão

---

13 Portaria Ministerial nº 615, de 06 de novembro de 1943 e Portaria Ministerial nº 66, de 09 de janeiro de 1945.

analisados nos capítulos seguintes, é que esta apresenta flutuações significativas no volume de produção, decorrentes de problemas climáticos, como as ocorridas em 1939, 1940 e 1944 (Tabela I. 1.). Portanto, além dos problemas externos há, também, problemas internos que colocam em risco o abastecimento do país.

Assim, em que pese todas as ações de políticas visando ao aumento da produção interna, no início de 1944 a dependência de importações continuava muito elevada, uma vez que o aumento da produção foi acompanhado por um aumento do consumo interno quase nas mesmas proporções. A produção interna apresentava grandes flutuações na produção e baixa produtividade, decorrentes da ausência de variedades mais produtivas e melhor adaptadas às condições de solo e clima da região de plantio. Esta situação estava a apontar para o governo que o potencial das medidas adotadas após 1937 parecia ter atingido seu limite em termos de fomento da produção, e os problemas de abastecimento, com suas consequências econômicas e políticas, tinham voltado com uma nova tendência de aumento dos preços no mercado externo. Colocava-se, portanto, a necessidade de criar novos estímulos ao aumento da produção e condições para que a mesma apresentasse menor flutuação, de forma a reduzir a dependência e os gastos com importações e aumentar a estabilidade política do Estado Novo, já então com sinais de estar no seu fim. Com esse objetivo, o governo cria o Serviço de Expansão do Trigo- SET, junto ao MA, em 5 de janeiro de 1944, através do Decreto-Lei nº 6.170.

O SET incorporará as funções que vinham sendo desempenhadas pelo SFCF e pelo SFPV, relativas ao fomento do trigo, além de incorporar novas funções. Talvez a principal função a ser incorporada pelo novo órgão será a de administrar a política de preços mínimos para o trigo. Uma análise pormenorizada do SET, assim como das principais

alterações nas políticas de fomento da produção e os resultados alcançados em termos de volume de produção e produtividade, serão realizadas no Capítulo II.

#### **I. 4. A Política de Armazenagem**

A implementação de políticas de fomento à produção de trigo era prejudicada pela inexistência de uma infraestrutura adequada em termos, principalmente, de meios de transportes e de armazenagem.<sup>14</sup> Assim, concomitantemente com a política de fomento da produção, o governo adotava medidas visando ao desenvolvimento de uma estrutura de armazenagem para o trigo.<sup>15</sup>

A questão era grave porque as deficiências podiam acabar impedindo que o governo honrasse seus compromissos em termos de adquirir a produção dos triticultores e de obrigar os moinhos também a adquiri-la, uma vez que estes, quase sempre, também não tinham local para armazenar a produção. Assim, ao reconhecer a necessidade de elevar a capacidade dos silos e armazéns para estocar o trigo, o governo baixa o Decreto Lei nº 5.766, de 24 de agosto de 1943. No considerando desse DL, o governo coloca que a construção desses silos com capacidade de armazenagem de um ano do consumo iria permitir maior controle do consumo interno, principalmente na hipótese de ter de fazer racionamento em função das dificuldades de importar trigo colocadas pela segunda guerra mundial.

---

14 As informações utilizadas neste item foram obtidos em MACIEL (1956:22-23).

15 Vamos analisar apenas a questão da armazenagem porque na literatura não aparecem medidas visando ao desenvolvimento de meios de transportes, nesse período, especificamente para o desenvolvimento da triticultura.

Esse DL obrigava os moinhos importadores a construírem, em um prazo de três anos, silos com capacidade para um ano de moagem do produto (MACIEL, 1956:22). No entanto, o governo percebeu, já no ano seguinte, que este prazo não seria cumprido e promoveu a sua alteração para seis anos.<sup>16</sup>

Podem-se apontar duas explicações para o não cumprimento desse prazo pelos moinhos. A primeira é que não foi estipulada nenhuma penalidade para os moinhos que não cumprissem com o prazo. A segunda é que não foram alocados, nesse período inicial, recursos orçamentários para financiar a construção desses silos e armazéns pela iniciativa privada. Assim, nesses primeiros anos de política, o governo procurou desenvolver a capacidade de armazenagem para estocar trigo, apenas com recursos do setor privado, através de normas que se mostraram de pouca eficácia.

### **I. 5. A Política de Crédito**

Constatamos, então, que a CREAM foi criada em 1937, pelo governo federal, com o objetivo de proporcionar condições financeiras adequadas aos produtores, de forma a se sentirem estimulados a incorporar máquinas, equipamentos e insumos no seu processo produtivo e, assim, aumentar a sua produção e a sua produtividade.

Antes da CREAM, a principal fonte financiadora do custeio da safra na agricultura brasileira foi o capital mercantil. Os agricultores se comprometiam a pagar a dívida aos comerciantes financiadores com parcela da produção na época da safra. Os agricultores perdiam muito porque, de maneira geral, nesta época de safra, os preços estavam baixos e as taxas de juros cobradas estavam em patamar acima do praticado no mercado financeiro. Assim, parcela

---

<sup>16</sup> Decreto Lei nº 6.966, de 17 de outubro de 1944.



expressiva do excedente que o agricultor obtinha ia para o comerciante financiador. Essa era a situação presente na triticultura.

Embora a CREAÍ tenha sido criada em 1937, é só com o Decreto Lei nº 2.611, de 29/09/40, que a mesma passa a ter atuação significativa no fomento da produção agrícola (BESKOW, 1986:90-91). Isto porque se ampliou o volume de crédito disponível para empréstimo e se reduziu o seu custo. Por este Decreto-Lei, a taxa de juros máxima a ser cobrada nos empréstimos agrícolas seria de 7% ao ano.<sup>17</sup> Este Decreto-Lei, junto com mais dois outros que se seguiram, precisaram e ampliaram a fonte de recursos para aplicação e definiram as condições de empréstimos, as quais implicaram em subsídios aos produtores (EPEA, 1966:2-4).<sup>18</sup> Assim, só a partir de 1940, é que a agricultura, em geral, e a triticultura, em particular, passaram a receber volume significativo de recursos da CREAÍ.

Dessa forma, o DL nº 3.984 de 03/09/41, colocava que 2/3 dos recursos arrecadados com a taxação do trigo importado seriam aplicados na triticultura, mas não há registro do total desses valores e nem de sua aplicação.

Não foi possível obter os valores aplicados na agricultura pela CREAÍ para antes do ano de 1943. Para o ano de 1943, o volume de recursos aplicados pela CREAÍ foi de Cr \$ 65.000,00; para 1944, foi de Cr \$ 21.000,00 e, para 1945, foi de Cr \$ 10.000,00. Esses valores apresentam uma expressiva queda em termos nominais e reais, o que aponta

---

17 Este limite para a taxa de juros só veio a ser revogado em 05/11/65 pela Lei nº 4.829.

18 As fontes de recursos para a CREAÍ eram: bônus emitidos pelo Banco do Brasil para financiar a agricultura; depósitos compulsórios de origem judicial ou para garantir execução de contratos por empresas prestadoras de serviços públicos; e redesconto de contratos da CREAÍ com duração maior que um ano pela Carteira de Redesconto do Banco do Brasil.

para a falta de interesse do governo em fomentar a produção via crédito. Os valores concedidos pela CREA I à triticultura, nesses primeiros 4 anos, foram inferiores aos concedidos a qualquer outro setor da agricultura (FREITAS & DELFIM NETO, 1960:158). O empréstimo de Cr \$ 65.000,00 em 1943, equivaleu a tão somente 0,01% do total de Cr \$ 937,7 milhões concedidos às atividades agrícolas. Isto quer dizer que a política de crédito que começa a ser implementada via CREA I teve pouca influência, ou mesmo nenhuma, no aumento do volume produzido de trigo ocorrido entre 1937 e 1945. Apenas a partir de 1946, como veremos no Capítulo II, é que o montante de crédito passa a crescer a taxas significativas e, assim, a influenciar o volume produzido.

Uma importante modificação nas condições de empréstimos realizados pela CREA I é que esta, diferentemente dos comerciantes, não exigia que os agricultores dessem terra em garantia dos empréstimos. Em penhor, podia ser dada agora a colheita futura e ou as máquinas e equipamentos. O arrendatário capitalista, agricultor que não tinha a propriedade da terra, agora poderia ter acesso ao crédito da CREA I. A nova forma de concessão de crédito possibilitava, portanto, o aumento do arrendamento capitalista na agricultura. Essa nova forma de empréstimo vai ser importante para o aumento da produção de trigo, porque, assim como na rizicultura (BESKOW, 1986), uma parte expressiva do aumento da área plantada será realizada por triticultores que não eram proprietários de terra.

## **I. 6. A Política de Comércio Exterior**

As políticas diretamente relacionadas ao comércio exterior, como a política cambial e a política tarifária sobre a importação de trigo em grão e de farinha de trigo constituirão, a partir de agora, nossa principal preocupação.

Constatamos que o governo reduziu as tarifas referentes à importação de farinha de trigo, via Decreto Lei nº 203, de 1936, visando a fomentar a produção do cereal. Observamos, também, que a Lei nº 470 de 1937, determinava que o MA estabelecesse a quota obrigatória de uso mínimo de 5% de trigo nacional pelos moinhos, quota essa que, no ano seguinte, passou para 10%. Nos anos seguintes, estabeleceria uma série de normas sobre a aquisição do trigo nacional.

Assim, um importante mecanismo de regulação do comércio exterior de trigo brasileiro foi o estabelecimento de quotas de consumo obrigatório de trigo nacional pelos moinhos. Na medida em que a produção ia aumentando, aumentava-se a quota de uso do trigo nacional.

Vimos que, para obrigar os moinhos a adquirir a quota de trigo nacional o governo passou a taxar a parcela das importações equivalentes à quota que os mesmos deveriam ter adquirido. Não obstante, essa medida não dura muito e proíbe-se novamente a importação para aqueles moinhos que não adquirissem a quota de trigo nacional obrigatória.

Esta política de importação de trigo visava ao desenvolvimento da triticultura nacional. Vargas, em 01/06/1943, colocou que *"o amparo à produção do trigo nacional não deve afastar-se de duas condições fundamentais: o pagamento do preço oficialmente estipulado e a aquisição de todo o trigo produzido no país, antes de permitir a entrada do produto estrangeiro"* (MACIEL, 1956:22). Assim, o governo entendia que o estabelecimento de um mercado cativo para o trigo nacional seria um instrumento de fomento da produção interna.

Com relação à taxa de câmbio, ela se manteve praticamente inalterada nesse período que vai de 1937 a

1945, período esse em que a inflação interna foi de aproximadamente 154% (MALAN *et alii*, 1980:207). Como os preços externos do produto apresentaram uma variação inferior à da inflação, as importações eram cada vez mais competitivas (Tabela I. 2.). Assim, a política cambial foi prejudicial à produção interna porque as importações se tornavam cada vez mais competitivas. O preço mínimo para o produto nacional precisava ir sendo corrigido em função da inflação interna, enquanto o preço do produto importado apresentava uma taxa para conversão para cruzeiro praticamente constante.

Assim, podemos dizer que a política cambial desse período foi prejudicial à produção interna porque a taxa de câmbio permaneceu praticamente constante, enquanto o custo de produção e, portanto, os preços internos, apresentaram grande crescimento. No entanto, os efeitos diretos dessa política sobre o volume produzido praticamente não aconteceram por causa da política de quotas e da política de preços de garantia as quais, por um lado, obrigavam os moinhos a adquirir a produção interna, e por outro, procuravam estabelecer um preço remunerador para essa produção.

#### **I. 7. A Política de Pesquisa**

Constatamos que houve uma grande queda na produção de trigo do país, no século XIX, em função do aparecimento de pragas e, principalmente, doenças nos trigais. Para alguns autores isto se deveu, entre outros fatores, à falta de renovação do material genético, tarefa que não teria sido realizada pelo governo (ALVES, 1991:41). Estava posta, portanto, desde este período, a necessidade de desenvolver variedades adaptadas ao solo ácido e resistentes às doenças causadas pelas condições climáticas. No entanto, este trabalho só iria se iniciar no início do século XX, o que



levou ao quase desaparecimento da triticultura no país no século XIX.

A primeira seleção foi realizada no Paraná, apenas em 1914, pelo Engenheiro Químico J. Polyssu, a partir de variedades rústicas cultivadas na serra gaúcha (Tabela I. 3.). Tratava-se de uma variedade adaptada a solos ácidos. Nessa década, o Estado Brasileiro começa a fomentar a pesquisa através da criação de programa de estudo da região onde se cultivava o cereal e da criação de postos para a seleção e propagação de sementes, os quais foram a base das Estações Experimentais criadas a seguir. Em 1919, foi criada a Estação Experimental de Alfredo Chaves, em Veranópolis-RS. Na década de 20, foram criadas as Estações Experimentais de Ponta Grossa- PR (1922), de São Luiz das Missões (1924) e da Estação Fitotécnica de Fronteira, em Bagé- RS (1929). Dessas, as três primeiras pertenciam ao Ministério da Agricultura e a última, ao governo gaúcho.

Na década de vinte, no entanto, a principal variedade introduzida na triticultura brasileira foi a Artigas, desenvolvida por estação experimental uruguaia.

O determinante para a expansão da triticultura no país, nesse início de século, era a qualidade do solo, uma vez que a fertilização artificial praticamente inexistia. A questão era que as terras ideais usadas eram aquelas de desmatamento recente, pois apresentavam alta fertilidade e baixa acidez, o que contribuía para reduzir a toxidez do alumínio presente no solo. No entanto, com a utilização por anos seguidos dessa terra, caía a fertilidade e aumentava a acidez, o que levava à queda na produção e aumento das doenças. Assim, estava claro que a expansão da triticultura nacional não podia se basear na ocupação de áreas novas, pois estas estavam se esgotando rapidamente. Era preciso desenvolver variedades adaptadas a este solo que se tornava menos fértil



e mais ácido. Era esse o objetivo das Estações Experimentais criadas a partir de 1919.

Tabela I. 3.

Variedades Desenvolvidas por Instituições de Pesquisas - 1914/1945.

| Ano  | Local   | Variedades                                  | Origem   | Melhorista        | Características  |
|------|---|---|--|-------------------|--|
| 1914 | Nova Tirol-PR                                     | Polyssu<br>142                              | Seleção do trigo<br>colonial Guaporé                   | Jorge<br>Polyssu  | Variedade rústica<br>Res. a solos ácidos                               |
| 1920 | Est. Exp. Alf.                                    | Série ACH                                   | Sel. trigo Colo-                                       | Carlos            | Var. rústicas  |
| 1921 | Chaves-RS   | 1-20, 2-21,<br>14-41                        | nial turco-RS<br>Sel. trigo Colo-<br>nial              | Gayer             | Res. a doenças e so-<br>los ácidos                                     |
| 1922 | Est. Exp.<br>P. Grossa-PR                         | PG-1 ou<br>Morumbi                          | Sel. do Trigo<br>Polyssu                               |                   | Var. rústica   |
| 1928 | Est. Exp.<br>Veranópolis-RS                       | Novo<br>Surto                               | Variedade<br>colonial RS                               |                   |  |
| 1934 | Est. Fit.<br>de Bagé-RS                           | Fronteira<br>Surpresa                       | Cruz. Polyssu X<br>Alf. Chaves- 6                      | Iwar<br>Beckman   | Fronteira: res. aci-<br>dez, ferrugem amarela                          |
| 1934 | Inst. Exp. de<br>São Luiz Gon-<br>zaga-RS         | Missões<br>Guarani                          | Cruz. Polyssu X<br>Alf. Chaves- 6                      | Iwar<br>Beckman   | Res. á acidez, cont.<br>do trabalho de Gayer                           |
| 1934 | Est. Exp. Sete<br>Lagoas, Patos,<br>M. Claros- MG | Horto,<br>Instituto,<br>Salles<br>M. Claros | Sel. Var. rústicas                                     |                   |  |
| 1935 | Est. Exp.<br>P. Grossa-PR                         | H10-30                                      | Cruz. Polyssu X<br>Baleta (Italiana)                   |                   |  |
| 1936 | Est. Exp.   | Rio Sulino                                  | Sel. argentinos  | Benedito          |  |
| 1937 | Veranópolis-RS                                    | Trintecinco                                 | Cruz. ACH3 X ACH4                                      | de                | Res. crestamento e   |
| 1944 |   | Nordeste                                    | Cruz. Alf. Chaves X<br>Novera e Peloni (               | Oliveira<br>Paiva | septória   |
|      |   | Planalto                                    | uruguaias)<br>Cruz. Vilhorim (                         |                   |  |
|      |   |   | francesa)  |                   |  |
| 1944 | Est. Exp. de<br>Bagé-RS                           | Floreana                                    | Cruz Florence<br>(australiana) X<br>Mentana (italiana) | Iwar              | Frontana: res. ferru-<br>gem, boa adap. acidez<br>e humidade, precoce, |
| 1945 |   | Frontana                                    | Cruz. Alf. Chaves X<br>Mentana                         | Beckman           | menor. Grande difusão<br>Usada internacional-<br>mente                 |

Fonte: ALVES, 1991:48.

A resistência a solos ácidos só, no entanto, não bastava, dado que as condições climáticas presentes na região de plantio também não eram adequadas, causando o aparecimento de doenças e pragas. Assim, O trabalho das Estações se volta para o desenvolvimento de variedades adaptadas aos solos ácidos e resistentes às doenças. Na década de 20, essas Estações começam a colocar, à disposição dos triticultores, variedades com estas características (Tabela I. 3.).

A contratação de pesquisadores internacionais para coordenarem o desenvolvimento da pesquisa sobre trigo foi muito importante para o país. O primeiro foi o pesquisador tcheco C. Gayer. Em 1924 o Ministério da Agricultura contratou o pesquisador sueco Iwar Beckman para substituí-lo. Este pesquisador foi responsável pelo desenvolvimento de várias cultivares de trigo brasileira (Tabela I. 3.). Dentre elas, destaca-se a variedade Frontana, desenvolvida em 1945, um marco importante da pesquisa agrícola brasileira.

Os Institutos de Pesquisa para o Trigo eram criados pelos governos federal e do Estado do Rio Grande do Sul. Em que pese o fato de terem a sua importância reconhecida, esses Institutos não receberam um aporte significativo de recursos. O governo gaúcho criou a Estação de Bagé em 1929, mesmo ano em que assume as Estações de Veranópolis (antiga Alfredo Chaves) e de São Luiz Gonzaga, ambas do MA. Assim, o governo federal reduz a sua participação na pesquisa sobre trigo. Órgãos de pesquisas de outros estados, como Minas Gerais, começam a pesquisar trigo na década de 30.

Apesar dos avanços obtidos com a seleção de novas variedades a produção permanece, como vimos na Tabela I. 1., praticamente estagnada desde 1925, em função, entre outros motivos, da baixa qualidade das variedades desenvolvidas até

então. Assim, como vimos anteriormente, quando em 1937 o governo federal volta a sua atenção para o fomento da produção de trigo no Brasil, Lei 470, determina que o Ministério da Agricultura criasse 5 estações experimentais, além de 40 postos de multiplicação de sementes, um laboratório e outros incentivos à adoção de inovações tecnológicas. A maioria desses postos e estações não foi implementada.

Em 1937, foram criados os Campos de Multiplicação de Sementes em Encruzilhada do Sul e em Júlio de Castilhos, ambos ligados ao MA. Em 1938, o MA criou a Est. Exp. de Passo Fundo- RS. Com essas criações, o governo federal volta a dar ênfase, novamente, para a pesquisa de trigo. Em 1943, cria o Instituto Agrônomo do Sul, o qual incorpora a Est. Exp. de Passo Fundo e Pelotas, no Rio Grande do Sul; a de Rio Caçador em Santa Catarina e a de Ponta Grossa no Paraná. Nesse Instituto, sob a Coordenação do Agrônomo Ady Raul da Silva, teve início um importante trabalho de desenvolvimento de novas variedades.

Em resumo, em que pese a necessidade de desenvolvimento de variedades melhor adaptadas às condições de solo e clima do país, para que a produção interna apresentasse uma evolução compatível com o crescimento do consumo interno desse cereal, apenas a partir de 1914 se inicia o trabalho de pesquisa. Os resultados alcançados com a pesquisa foram insuficientes para fazerem a produção deslanchar nesse período, principalmente pelo fato de que a melhoria na adaptação das plantas ao solo e clima da região não impediam que grandes quebras ocorressem na produção, como as de 1939, 1940 e 1944 (Tabela I. 1.).

## **I. 8. Um Balanço da Política nos Primeiros Anos**

Nesses primeiros 8 anos de implantação da política de fomento à triticultura, de 1937 a 1945, a produção passou de 149.364 toneladas para 233.298 toneladas, um crescimento de 56%. A área plantada passou de 161.752 ha para 315.548 ha, um crescimento de 95%. Esses números nos mostram que: 1º - A produção cresceu após um período de mais de 10 anos em que a mesma se apresentou estagnada; 2º- O crescimento da área plantada foi maior que o da produção, apontando para o fato de que a produtividade caiu; e 3º- A dependência de importação de trigo não sofreu grande alteração, passando de 85%, em 1937, para 82%, em 1945. Assim, em que pese o aumento verificado na produção, a dependência de importações para o abastecimento do mercado interno continua elevada.

Pode-se dizer, portanto, que apesar do aumento da produção de trigo ocorrida nesse período, as políticas adotadas até então não foram eficazes em termos do objetivo de reduzir a dependência de importações.

Uma explicação para essa baixa eficácia da política em reduzir a dependência das importações foi a forma como o governo interveio na política. Constatamos que a participação do governo foi, na maioria das vezes, indireta, não colocando aportes expressivos de recursos orçamentários no fomento da produção de trigo. Das principais políticas de fomento com grande impacto de curto prazo, as políticas de quotas de importações, de preços de garantia e de crédito, apenas a última recebeu aporte de recursos públicos, e em pequeno volume. Assim, como a eficácia da política de crédito, ao contrário das outras duas, é diretamente comprometida pelo volume de recursos aplicados, ela não teve influência na alteração observada na quantidade produzida. Portanto, as principais políticas a afetar a produção foram a de preços de garantia e a de comércio exterior. A política

de pesquisa, com grande capacidade de impactar a produção a médio e longo prazo, não proporcionou resultados significativos nesse período, principalmente porque o prazo para a mesma apresentar resultados satisfatórios ainda não tinha decorrido.

O papel que o governo procurava exercer era apenas o de normatizar as relações dos produtores com os moinhos, deixando a estes últimos o principal papel na política de preços e de armazenagem e capital mercantil, o principal papel na política de crédito. A única política em que o governo federal teve papel significativo foi a de pesquisa. No entanto, não foi possível obter uma estimativa do aporte de recursos aplicados na mesma.

Essa pequena participação do governo, apontada acima, na política de fomento da produção de trigo, no entanto, carece de melhor qualificação. É preciso qualificar o papel do governo nessa política fazendo-o à luz de suas ações em relação ao fomento de outros produtos agrícolas. Fazendo assim, poderemos dizer que a regulação praticada foi soft, se considerarmos a regulação praticada pelo governo para o setor trigo, nos períodos posteriores, e que será analisada nos Capítulos II e IV seguintes. No entanto, se considerarmos as ações adotadas pelo governo, naquele período, para os outros alimentos produzidos internamente, veremos que, com exceção do arroz (BESKOW, 1986), nenhuma outra cultura voltada para o abastecimento do mercado interno recebeu tratamento semelhante. Seja em termos de continuidade da intervenção governamental, seja em termos do grau em que se fez a intervenção, seja em termos de resultados obtidos no tocante a aumento da produção. Assim, para as condições vigentes naquele momento, a política de fomento à produção de trigo pode ser caracterizada como objeto de uma grande prioridade por parte do governo, ainda



que em grau menor que a praticada para as culturas voltadas para a exportação, como a do café e a da cana-de-açúcar.

Fatores de ordem econômica e política levaram o governo federal a colocar a política de fomento da produção interna de trigo na sua agenda de prioridades, afetando a adoção das medidas que iam sendo formuladas e implementadas. Entre estes, podemos citar: o alto volume de demanda e sua grande importância na cesta de consumo dos trabalhadores urbanos; a mudança nas prioridades do Estado ocorridas em 1937, quando a política econômica passou a priorizar o desenvolvimento econômico do país via processo de substituição de importações; a questão da legitimidade política do governo federal, que alternou período de abertura do regime político com dois períodos de fechamento, fato que colocava na ordem do dia a questão da legitimação do mesmo frente às classes trabalhadoras urbanas, as quais estavam aumentando a sua força política. Além desses o aumento expressivo dos preços externos do cereal em 1936 e 1937 e depois entre 1943 e 1946 com as suas repercussões no aumento do custo de vida, no custo de reprodução da força de trabalho, nas reivindicações salariais dos trabalhadores urbanos, no aumento dos gastos com importações e conseqüente pressão sobre o Balanço de Pagamentos; os problemas de abastecimento colocados pelas quebras de safras em 1939, 1940 e 1944 no Brasil e pela quebra de safra de 1945 na Argentina, então nossa principal fonte de importação em função guerra.

Assim, a formulação e implementação das primeiras ações de políticas relacionadas ao aumento da produção interna de trigo foram condicionadas por uma série de fatores políticos e econômicos.

## **CAPÍTULO II**

### **O APROFUNDAMENTO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA POLÍTICA DE FOMENTO À PRODUÇÃO DE TRIGO E A CRISE - 1946/1964**

#### **IV. 1. Introdução**

Durante a período da 2ª guerra mundial, o abastecimento do mercado brasileiro de trigo só não entrou em colapso porque o comércio com o principal fornecedor, a Argentina, não foi muito afetado pelas operações de guerra. Se, por um lado, o Brasil não tinha opção melhor para importar trigo, por outro lado, a Argentina também não tinha opção melhor para exportar seus excedentes de trigo. No entanto, se houvesse problemas com a produção argentina, o Brasil poderia ter o abastecimento desse cereal muito prejudicado.

Com o fim da guerra em 1945 e a normalização das transações comerciais internacionais, a perspectiva era que o país tivesse maior facilidade de abastecimento por poder contar novamente com outras fontes. Essa perspectiva, no entanto, não se confirmou, e o país teve problemas para

abastecer o seu mercado interno logo em 1946, em função da quebra da safra argentina de 1945 e do aumento da demanda nos mercados internacionais de cereais.

Esses problemas decorreram do fato de que a estrutura produtiva agrícola, na maioria dos países envolvidos com a guerra, estava destruída. Assim, o que aumenta no mercado mundial, logo após a guerra, não é a oferta de alimentos e sim a sua demanda. Como consequência, os preços dos alimentos de maneira geral, começam a subir. O preço do trigo, um dos principais alimentos, dispara no mercado mundial.

O principal exportador de alimentos nesse período eram os Estados Unidos da América. Esse país tinha, logo após a guerra, a preocupação estratégica de evitar que nos países da Europa ocidental, onde os partidos comunistas eram eleitoralmente fortes, o governo acabasse sendo conquistado por eles via eleições.<sup>19</sup> Como a fome era um dos principais problemas sociais que esses países enfrentavam, parte dos excedentes americanos de trigo e outros alimentos foram direcionados para os mesmos, com o objetivo de evitar que os descontentamentos se traduzissem em votos nos partidos comunistas. Esse problema foi particularmente importante na Itália e na França (BURBACH & FLYNN, 1982:67). Isso ajuda a explicar as dificuldades de importar trigo e a elevação de seus preços no mercado mundial a partir de 1944.

Durante o período da guerra, mais especificamente a partir de 1941, a Balança Comercial do Brasil apresentou um bom desempenho, e o país começou a acumular reservas

---

19 O governo americano utilizou seus estoques de alimentos como arma para fazer valer seus interesses em termos de política externa em diversos períodos e países. Podemos citar, além da Itália e França, a sua utilização na luta contra a Revolução Bolchevique, no apoio a Chang Kai Chek em Formosa, no apoio ao Golpe de 1964 no Brasil, no apoio ao Golpe de Pinochet no Chile, na luta contra a guerrilha no Vietnã e no embargo à URSS pela invasão do Afeganistão.

expressivas. Esta situação favorável contribuiu para reduzir, pelo menos em parte, a atenção do governo para com os gastos relativos à importação de trigo. Com o fim da guerra na Europa e início da normalização do comércio internacional, as necessidades de importações de máquinas, equipamentos e insumos, juntamente com a liberação do controle cambial, geraram um grande déficit nas transações com moedas conversíveis. Isto contribuiu para que as reservas desse tipo de moedas se reduzissem rapidamente. A quebra da safra argentina, ao obrigar o país a importar trigo dos países de moedas conversíveis, contribuiu, também, para a queima das reservas e, assim, para a crise cambial.

Em 31 de janeiro de 1946, toma posse o novo Presidente da República, Eurico Gaspar Dutra. O Governo Dutra, de tendência liberal, se propunha a intervir o mínimo possível na economia. Em decorrência desse objetivo, adota uma série de medidas visando à adoção de uma economia de mercado, como o restabelecimento da liberdade cambial. No entanto, como iremos ver a seguir, este governo adota medidas relativas ao fomento do trigo, medidas essas que não apontaram para uma ruptura na política anterior de fomento à produção de trigo, mas pelo contrário, no aprofundamento dos incentivos estatais à triticultura.

Ainda com relação a esse período imediatamente posterior ao fim da guerra, um fato que contribuiu para o aprofundamento da intervenção do Estado na política de fomento da triticultura, mesmo por um governo que se propunha liberal, foi o seu objetivo de estabilizar a economia e combater o crescimento do índice de custo de vida. No período da guerra, a taxa de inflação interna vinha se mantendo em patamares elevados, 14-15% ao ano, e um dos principais objetivos da política econômica de Dutra foi reduzir essas taxas para patamares menores.

A questão do aumento do custo de vida era muito importante para o governo. Prova disso foi a criação de uma Comissão Central de Preços- CCP, em 1946, com o objetivo de controlar o abastecimento dos produtos alimentares de forma a evitar que pressões inflacionárias tivessem origem em elevação dos preços dos alimentos. A criação de uma comissão como esta, com objetivos claramente intervencionistas, em um governo que se propunha liberal, mostra que a questão da acumulação de capital tinha se tornado um dos objetivos primeiros da ação política do Estado. Para SANTOS (1983:76) isto era um indicador de *"... que as exigências do processo de acumulação de capital, em termos de reprodução da força de trabalho ao seu mais baixo custo, continuava prevalecendo não obstante a ideologia e retórica liberais"*.

A primeira medida a denotar uma continuidade na política anterior de fomento à produção de trigo foi a reformulação do Serviço de Expansão da Triticultura- SET, com o objetivo de tornar mais eficaz a sua ação.

## **II. 2. A Criação do Serviço de Expansão do Trigo- SET**

Como vimos no Capítulo I, fatores de ordem econômica, relacionados à questão da acumulação de capital e à industrialização, e de ordem política, relacionados à questão da legitimação política a nível das classes trabalhadoras urbanas e dos triticultores e políticos gaúchos ligados aos mesmos,<sup>20</sup> levaram, no início de 1944, à criação do SET. Este serviço foi implementado como instrumento para melhorar a eficiência da aplicação de políticas de fomento, como as de preços mínimos, de crédito

---

20 Importante frisar que o SET foi o último instituto por produto a ser criado pelo Governo Vargas. Até então, os triticultores não tinham um único órgão centralizando a política de fomento onde pudessem encaminhar as suas reivindicações. A política era formulada e implementada pelo SFCF e pelo SFPV, o qual cuidava do fomento de todos os produtos que não tinham um Instituto.



e de pesquisa, e para melhorar as condições de abastecimento do País. Essas questões contribuem, então, para que o governo repense a sua inserção na política de fomento à triticultura, procurando torná-la mais eficiente através de uma ação mais incisiva via SET.

A sua criação, no entanto, não trouxe de imediato grandes mudanças na política de fomento ou melhora na capacidade de auto-abastecimento do trigo. A quebra da safra brasileira em 1944, da argentina em 1945, o crescimento dos preços no mercado internacional e as necessidades de reduzir gastos com importação e de estabilizar os preços do trigo no mercado interno, através do aumento da produção interna, fizeram com que o governo reformulasse o órgão de forma que o mesmo tivesse maior eficiência no fomento da produção e no controle da comercialização e industrialização do produto. Assim, pouco mais de 2 anos após a criação do SET, o governo reformula o órgão através do Decreto Lei nº 8.873, de 24 de janeiro de 1946.

Com a reforma, o SET teve as suas atividades ampliadas e passou a ter a finalidade de incrementar a produção de trigo; elaborar e implementar um programa de expansão da produção tritícola e do aperfeiçoamento dos métodos de plantio; distribuir sementes selecionadas; premiar os melhores produtores; promover a pesquisa de novas variedades; promover a constituição de cooperativas de pequenos triticultores; estudar e controlar as etapas de comercialização; fiscalizar e orientar o comércio e a industrialização do trigo e seus derivados; organizar o registro obrigatório dos produtores, comerciantes e indústrias de trigo e seus derivados. *"A essas atribuições acrescentaram-se, a partir de 1951, também as de estabelecer as quotas do trigo nacional para a indústria moageira e de fixar o preço mínimo para o produto"* (BRUM, 1988:73-74). Assim, o governo procurava intervir na produção, na

industrialização e na comercialização do produto de forma a conseguir que o mesmo chegasse aos consumidores na quantidade e preços necessários para suprir a demanda.

A reformulação deste órgão marcou, no nosso entender, o início do processo de intensificação da busca da auto-suficiência interna no abastecimento de trigo. Com a reformulação do SET, se iniciaram as ações mais firmes de estímulo ao aumento da produção deste cereal. Para implementar essas ações, o SET passa a ser contemplado com aporte expressivo de recursos (Tabela II. 1.).

O Tesouro Nacional, empréstimos externos de longo prazo para aquisição de máquinas e equipamentos, bem como empréstimos do Banco do Brasil e do BNDE originaram os recursos alocados no SET. A maior parte desses recursos foram gastos na aquisição e financiamento de tratores, máquinas e equipamentos para os triticultores, de forma a incentivar o aumento da produção de trigo. Uma proporção menor desses recursos foi alocada, a fundo perdido, em pesquisa visando ao desenvolvimento de novas variedades. Parte desses recursos foi destinada a cobrir os custos administrativos do órgão.

A dotação de recursos até 1947 foi pequena, possibilitando poucas ações por parte deste órgão. A partir desse ano, com a implementação da Campanha do Trigo (1947-1950), esta dotação passa a ter expressão. Nos anos de 1947 e 1948, foram adquiridos e financiados aos produtores 344 tratores, 248 arados de disco, 270 grades de disco, 732 semeadeiras, 323 ceifadeiras, 771 trilhadeiras e 40 combinadas (BAYMA, 1960a:278-301). Nos dois anos seguintes, anos da Campanha do Trigo, esses recursos continuaram crescendo, em termos reais, de maneira significativa, atingindo, em 1950, o maior valor em termos reais de todo o período em análise. Embora não tenhamos dados sobre o volume de tratores, máquinas e

equipamentos que estes recursos permitiram adquirir e financiar, acreditamos que os mesmos foram maiores que nos dois anos anteriores.

Tabela II. 1.

Dotações Orçamentárias do SET -  
1944/1959.

.....

| Ano   | Valor Corrente | Valor Real<br>Cr \$ de 1959 |
|-------|----------------|-----------------------------|
| ----- |                |                             |
| 1944  | 1.600.400      | 15.155.303                  |
| 1945  | 4.469.300      | 38.068.994                  |
| 1946  | 6.097.600      | 42.491.986                  |
| 1947  | 17.057.290     | 115.721.099                 |
| 1948  | 26.405.200     | 165.861.909                 |
| 1949  | 46.333.200     | 259.279.238                 |
| 1950  | 61.349.200     | 305.371.926                 |
| 1951  | 30.106.000     | 133.389.455                 |
| 1952  | 32.251.000     | 126.772.798                 |
| 1953  | 69.856.000     | 227.840.835                 |
| 1954  | 70.829.000     | 183.542.368                 |
| 1955  | 89.332.000     | 206.404.901                 |
| 1956  | 107.713.568    | 199.839.643                 |
| 1957  | 160.167.928    | 277.828.149                 |
| 1958  | 168.119.480    | 234.410.875                 |
| 1959  | 193.426.220    | 193.426.220                 |

Fonte: BAYMA, 1960a:240-243.  
Deflacionado pelo IGP-DI,  
dez/1959=100.

O SET, quase sempre, adquiria, ele próprio, as máquinas e os equipamentos no mercado internacional e os repassava aos triticultores com taxa de juros baixa e prazo compatível com as condições de pagamento dos mesmos. Assim, a política de fomento do trigo passa a contar com um novo instrumento de incentivo, que foi o crédito do SET para os triticultores investirem na aquisição de máquinas e equipamentos. A

triticultura foi a primeira cultura alimentar a contar com uma política especial de financiamento de investimento.

Dois foram os fatos básicos a fazerem com que o governo voltasse a sua atenção para a criação de uma Campanha de estímulo à produção interna via incentivo à modernização do processo produtivo tritícola. O primeiro seria a constatação das dificuldades de realização e expansão do plantio e colheita em função da falta ora de insumos, ora de tratores, ora de trilhadeiras. Em 1946, por exemplo, ocorreram perdas de parte da produção da triticultura gaúcha por falta de trilhadeira para limpar o trigo colhido nesse ano (TEIXEIRA, 1958:123).

O segundo fato a ocorrer foi que, os preços que já vinham aumentando no mercado internacional, desde 1941 (Tabela I. 1.), dispararam na segunda metade da década de 40, (Tabela II. 2.), mais que triplicando os seus valores em um período curtíssimo de tempo. Em consequência disso, ocorre um aumento expressivo dos gastos com importações, redução do volume importado e aumento do custo de vida interno, aumento do custo de reprodução da força de trabalho e aumento das pressões reivindicatórias das classes trabalhadoras urbanas. A redução das reservas, juntamente com a redução da oferta de um importante bem da cesta de consumo, aliada ao aumento dos preços internos pressionando para o aumento da inflação levam o Governo Dutra, ainda em 1946, a criar a Campanha do Trigo, um programa com objetivo de intensificar os estímulos à produção interna, no âmbito do SET.

Esta Campanha foi criada no final de 1946, portanto, irá afetar a produção no ano de 1947 apenas. Ela tinha a previsão de durar 5 anos (1947/1951), mas acabou 1 ano antes do previsto em função, provavelmente, da mudança de governo. Consistia, basicamente, na garantia de preços elevados para a produção interna, o que era facilitado pela alta explosiva

Tabela II. 2.

Produção, Importação e Consumo Aparente de Trigo - 1945/1964.

| Ano   | Produção <sup>1</sup> |                     |                    | Importação <sup>a</sup> |  |                              | Consumo Aparente   |               |
|-------|-----------------------|---------------------|--------------------|-------------------------|--|------------------------------|--------------------|---------------|
|       | Volume                | Área Cul-<br>tivada | Produti-<br>vidade | Volume <sup>2</sup>     | Valor <sup>3</sup><br>(US \$<br>1.000) | V.Uni-<br>tário<br>(US \$/t) | Total <sup>2</sup> | Per<br>Capita |
|       | (t)                   | (ha)                | (kg/ha)            | (t)                     |  |                              | (t)                | (kg)          |
| 45/46 | 233.298               | 315.548             | 739                | 1.282.776               | 89.001                                 | 69.38                        | 1.457.700          | 32            |
| 46/47 | 212.514               | 300.842             | 706                | 548.940                 | 57.024                                 | 103.88                       | 784.200            | 17            |
| 47/48 | 359.363               | 391.555             | 917                | 867.365                 | 133.132                                | 153.49                       | 1.079.879          | 25            |
| 48/49 | 405.135               | 536.334             | 755                | 680.341                 | 133.272                                | 195.89                       | 1.039.704          | 25            |
| 49/50 | 437.506               | 630.102             | 694                | 956.992                 | 123.787                                | 129.35                       | 1.362.127          | 27            |
| 50/51 | 532.351               | 652.453             | 816                | 1.238.932               | 109.373                                | 88.28                        | 1.676.438          | 32            |
| 51/52 | 423.646               | 724.875             | 584                | 1.397.095               | 138.508                                | 99.14                        | 1.929.444          | 36            |
| 52/53 | 689.500               | 809.579             | 852                | 1.266.565               | 146.764                                | 114.43                       | 1.690.900          | 31            |
| 53/54 | 771.692               | 910.414             | 847                | 1.554.891               | 164.663                                | 105.90                       | 2.244.391          | 42            |
| 54/55 | 871.333               | 1.081.397           | 805                | 1.708.558               | 152.523                                | 89.27                        | 2.480.800          | 42            |
| 55/56 | 1.101.315             | 1.196.063           | 920                | 1.917.481               | 161.682                                | 84.32                        | 2.788.814          | 47            |
| 56/57 | 874.971               | 1.339.538           | 653                | 1.510.141               | 115.254                                | 76.32                        | 2.611.456          | 40            |
| 57/58 | 781.143               | 1.153.517           | 676                | 1.487.470               | 107.559                                | 72.31                        | 2.362.441          | 37            |
| 58/59 | 588.990               | 1.446.334           | 407                | 1.565.283               | 116.191                                | 74.23                        | 2.346.426          | 34            |
| 59/60 | 610.884               | 1.185.661           | 515                | 1.801.775               | 131.944                                | 73.23                        | 2.396.765          | 40            |
| 60/61 | 713.124               | 1.141.015           | 625                | 2.032.958               | 142.673                                | 70.18                        | 2.643.842          | 41            |
| 61/62 | 544.858               | 1.022.234           | 533                | 1.889.328               | 139.471                                | 73.82                        | 2.602.452          | 33            |
| 62/63 | 705.619               | 743.458             | 949                | 2.200.531               | 161.585                                | 73.43                        | 2.745.389          | 39            |
| 63/64 | 392.363               | 793.494             | 494                | 2.187.476               | 164.892                                | 75.38                        | 2.893.045          | 33            |
| 64/65 | 643.004               | 733.597             | 876                | 2.623.107               | 210.688                                | 80.32                        | 3.015.470          | 41            |

<sup>a</sup> Em valor CIF. Inclui dados sobre importação de trigo em grão e farinha.

FONTE: 1- LIMA et alii (1983:121-122); 2- DESENVOLVIMENTO &amp; CONJUNTURA (NOV/1965:35); 3- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL e KNIGHT, 1971:97).

dos preços do trigo no mercado internacional; na importação e colocação junto aos produtores de trigo, em condições favorecidas, de máquinas, equipamentos e insumos; na colocação de um amplo volume de crédito bancário; e na isenção de impostos para importação de máquinas, equipamentos e insumos a serem utilizados na produção de



trigo (BAYMA, 1960a:241-242 e 278-301). Os recursos do SET crescem substancialmente com o início da Campanha (Tabela II. 1.).

Ainda com relação à Campanha, o Congresso Nacional vota a Lei nº 948, de 03 de dezembro de 1949, que concede isenção de tarifas alfandegárias, por um período de 5 anos, para as importações de máquinas e equipamentos a serem utilizados na modernização do processo produtivo da triticultura e na industrialização do trigo pelos moinhos.

A Campanha contribuiu para promover uma grande transformação da triticultura ao deslocar a produção, no Rio Grande do Sul, para as áreas do Planalto Gaúcho, até então ocupadas com pecuária de corte. A incorporação de tecnologias modernas junto com a expansão da área cultivada neste período da Campanha contribuiu para um grande salto na produção e na área plantada (Tabela II. 2.).<sup>21</sup> A produção passa de 212.514 toneladas, em 1946, para 532.351 em 1950, com um aumento superior a 150%. A área cultivada passa de 300.842 ha para 652.453 ha nesse mesmo período.

A terra nesta nova região, apresenta condições de fertilidade de solo piores que a área da serra, tradicional produtora. Em contrapartida, apresenta propriedades de maior tamanho e condições topográficas mais adequadas à agricultura mecanizada. Isto levou a uma grande demanda de

---

21 Para vários autores, os dados estatísticos sobre a produção interna de trigo e, conseqüentemente, sobre o consumo, para o período anterior a 1962, não são considerados fidedignos por causa das fraudes que ocorreram na década de 50. Podemos citar os seguintes: CONTADOR (1974:58); KNIGHT (1971:40-87); C.N.I. (1959:20); FREITAS & DELFIM NETO (1960:68-104-116-162); SOUZA & TARGA (1982:89) e TEIXEIRA (1958:277). FREITAS & DELFIM NETO (1960:77 e 79) chega a apresentar dados diferentes para a produção nacional, de 1956 a 1959, em tabelas colocadas nas páginas 77 e 79. No entanto, como não há consenso entre estes autores sobre o grau de erro dos dados, e como nenhum deles colocou em cheque a tendência dos mesmos, vamos considerar, para efeito de análise, os dados apresentados nas estatísticas oficiais.

máquinas e equipamentos, principalmente tratores, e fertilizantes, os quais tiveram suas importações incentivadas (GRZYBOWSKI, 1977:23).

Outra grande transformação na triticultura é que essa expansão, nos primeiros anos, tinha como principal agente o arrendatário e não os estancieiros que estavam desestimulados com a crise vivida pela pecuária naquele período (PAIVA et alii, 1976:173). Isso foi possível porque, como vimos, o principal agente financeiro, o Banco do Brasil, não mais exigia terra como penhor dos empréstimos.

Assim, com o objetivo de reduzir os gastos com a importação de trigo e conter a elevação dos preços internos deste cereal e, desta forma, combater a elevação do custo de vida, o governo de Dutra acaba dando seqüência à orientação do governo anterior de fomentar a produção interna.

Terminada a Campanha do Trigo, em 1950, ocorre uma queda expressiva no valor dos recursos alocados nos anos de 1951 e 1952. A partir de 1953, ocorre uma recuperação no volume de recursos alocados ao SET, que permanece em níveis bastantes elevados até 1959, último ano para o qual obtivemos informações. Estes recursos foram alocados, da mesma forma que no período da Campanha, no estímulo à modernização do processo produtivo da triticultura, procurando, assim, aumentar a produção e a produtividade (BAYMA, 1960a:278-301).

No entanto, esta recuperação em termos do valor não teve contrapartida em termos de capacidade de aquisição e financiamento de tratores, máquinas e equipamentos, uma vez que os custos dos mesmos cresceram acima da inflação. Assim, o volume de recursos aplicados pelo SET na triticultura vai perdendo importância frente ao aplicado pela CREA. Até o ano de 1950, o SET aplicava um volume de recursos maior que

os aplicados pela CREAM. Em 1950, o volume de recursos dotados no SET era 68,8% maior que o aplicado pela CREAM na triticultura. Já em 1959, o volume aplicado pelo SET equivalia a apenas 6,42% do total aplicado pela CREAM na triticultura. O SET perde, portanto, importância como órgão de fomento da produção interna de trigo.

O SET sofreu pequenas modificações até o ano de 1962, sem alterar significativamente as funções previstas em 1946. Em 26 de outubro de 1962, o SET foi extinto pelo Decreto nº 1.477 do Conselho de Ministros. Com a sua extinção, as funções relativas a pesquisa e experimentação passaram a ser exercidas pelo Departamento de Pesquisas e Experimentação Agropecuárias; as relativas ao fomento da cultura do trigo passaram a ser exercidas pelo Departamento de Promoção Agropecuária; as relativas ao setor econômico da produção de trigo passaram a ser realizadas pelo Departamento Econômico. As funções que vinham sendo exercidas pela Comissão de Construção do C.N.E.P.A. passaram a ser exercidas pela Divisão de Obras do Departamento de Administração; e as relativas à industrialização, comercialização e abastecimento, pela SUNAB.<sup>22</sup> Estes Departamentos eram do Ministério da Agricultura, e a SUNAB estava vinculada diretamente à Presidência da República. Assim, com a extinção do SET, o tratamento dado ao setor trigo por parte do governo se torna semelhante ao que prevalecia até que o mencionado órgão fosse criado em 1944.

A extinção do SET, que será analisada posteriormente, culminou de um processo de retirada de estímulos à produção interna do produto, iniciada em 1957. Com a extinção do SET, a triticultura perde o status de produto especial que vinha

---

<sup>22</sup> Os Departamentos eram órgãos do Ministério da Agricultura. A Superintendência Nacional do Abastecimento- SUNAB, havia sido criada no mês anterior pela Lei Delegada nº 5, de 26 de setembro de 1962, e estava vinculada diretamente à Presidência da República.

recebendo por parte do ministério, particularmente após a criação do referido órgão, e passa a receber tratamento semelhante ao dado aos outros produtos agrícolas.

A triticultura vai começar a recuperar o status perdido em 1965, quando o governo cria o Departamento de Trigo- DTRIG na Superintendência Nacional de Abastecimento- SUNAB para exercer as funções relacionadas com a comercialização, importação, fixação de preços mínimos e de quotas e controlar a instalação e capacidade de moagem dos moinhos.

Durante a sua existência o SET foi o principal órgão governamental de fomento da triticultura. Estavam subordinados a ele ou sofriam a sua influência, as políticas de preços de garantia, de comercialização, de armazenagem, de crédito, e de pesquisa, políticas essas que serão analisadas a seguir. A eficácia maior ou menor dessas políticas em fomentar a produção de trigo dependia da importância dada pelo governo ao aumento da produção interna desse cereal.

### II. 3. A Política de Garantia de Preços

Não era de se esperar que o Governo Dutra, que se propunha de tendência liberal, mantivesse uma política de preços de garantia, o que implicava na intervenção do Estado na economia. No entanto, em função de questões levantadas anteriormente, como quebra da produção brasileira de 44 e da argentina de 45; da grande dependência de importações para o abastecimento interno desse cereal; e do aumento dos preços no mercado internacional, o que implicava no aumento dos gastos com importações e no aumento de custo de vida, a política de garantia de preços para o trigo se mantém, ainda que sem o complemento que dava sustentação à mesma, ou seja o estabelecimento de quotas para os moinhos, as quais, como

veremos no item II. 3., são restabelecidas somente no último mês do Governo Dutra.<sup>23</sup>

Não houve alteração nos preços de garantia para a safra de trigo comercializada no início de 1946, comparando com os estabelecidos para a safra do ano anterior. A novidade é que o comércio do mesmo foi liberado pelo Portaria Ministerial nº 18 de 09/11/46, ou seja, não havia mais a obrigatoriedade de os moinhos adquirirem a safra nacional antes de comprarem o produto importado. Esta liberação e os elevados aumentos nos preços de garantia, em 1947 e 1949, são explicados pelo grande aumento do preço do produto importado (Tabela II. 3.). Os preços externos cresceram tanto, nesse período, que a produção interna tornou-se competitiva, não sendo necessário obrigar os moinhos a adquirirem o trigo nacional.

Para a safra comercializada no início de 1947, além da mudança no preço, que passa de Cr \$1.000,00 para Cr \$2.000,00 a tonelada, muda, também, o peso específico base, que passa a ser o de 78 por hectolitro.<sup>24</sup>

O preço de garantia volta a subir em 1950, permanecendo estável, então, até 1953. Um dos fatores que explica isto é a queda nos preços do produto no mercado internacional, em decorrência de um crescimento significativo dos estoques mundiais. Como podemos ver no Tabela II. 3., a partir de 1954, o preço mínimo, em termos nominais, passa a ser reajustado anualmente.

Como vimos anteriormente, esta política de garantia de preço para a triticultura não é a mesma da Companhia de

---

23 Portaria Ministerial nº 62, de 15 de janeiro de 1951, e Decreto nº 29.299, de janeiro de 1951.

24 Um peso específico de 78 por hectolitro significa que um volume de 100 litros de trigo pesa 78 quilos.



Financiamento da Produção- CFP. Em todo este período que estamos analisando, a CFP não tem relação direta com a triticultura. Quem organiza esta política de preços para o trigo é o Ministério da Agricultura-MA, primeiro através do SFCF e, depois, através do órgão que veio substituí-lo, o SET, juntamente com o Banco do Brasil.

Tabela II. 3.  
Preços do Trigo (por tonelada) - 1945/1964.

| Ano   | Preço de Garantia               |                              |                                    | Preço médio importações CIF <sup>4</sup><br>(US \$) |
|-------|---------------------------------|------------------------------|------------------------------------|---|
|       | Nominal <sup>1</sup><br>(Cr \$) | Real <sup>2</sup><br>(Cr \$) | Dólar corrente <sup>3</sup><br>(3) |   |
|       | (1)                             | (2)                          | (3)                                | (4)   |
| 45/46 | 1.000                           | 113.636                      | 53.41                              | 69.38   |
| 46/47 | 2.000                           | 158.730                      | 106.83                             | 103.88  |
| 47/48 | 2.000                           | 141.843                      | 106.83                             | 153.49  |
| 48/49 | 2.800                           | 202.898                      | 149.57                             | 195.89  |
| 49/50 | 2.500                           | 171.232                      | 133.54                             | 129.35  |
| 50/51 | 2.500                           | 163.398                      | 133.54                             | 88.28   |
| 51/52 | 2.500                           | 132.978                      | 133.54                             | 99.14   |
| 52/53 | 2.500                           | 114.155                      | 119.38                             | 114.43  |
| 53/54 | 3.830                           | 146.743                      | 142.10                             | 105.90  |
| 54/55 | 5.000                           | 154.798                      | 196.07                             | 89.27   |
| 55/56 | 7.000                           | 186.666                      | 227.56                             | 84.32   |
| 56/57 | 8.000                           | 169.133                      | 154.61                             | 76.32   |
| 57/58 | 8.333                           | 157.226                      | 129.65                             | 72.31   |
| 58/59 | 9.166                           | 134.992                      | 91.90                              | 74.23   |
| 59/60 | 12.500                          | 130.480                      | 125.01                             | 73.23   |
| 60/61 | 18.700                          | 148.530                      | 84.15                              | 70.18   |
| 61/62 | 23.120                          | 126.132                      | 64.65                              | 73.82   |
| 62/63 | 43.667                          | 145.362                      | 77.89                              | 73.43   |
| 63/64 | 73.000                          | 134.611                      | 65.76                              | 75.38   |
| 64/65 | 152.000                         | 152.000                      | 81.41                              | 80.32   |

Obs: <sup>1</sup>. Para peso específico 78 por hectolitro. <sup>2</sup>. Deflacionado pelo IGP-DI, janeiro 1965=100, levando em consideração que a comercialização da safra é sempre realizada no mês de janeiro do ano seguinte. Assim, a safra colhida entre novembro e dezembro de 1950 será comercializada em janeiro de 1951. <sup>3</sup>. Dado obtido pela divisão do preço de garantia nominal (coluna 1) pela taxa de câmbio utilizada na importação de trigo (KNIGHT (1971:59) para o ano  $t+1$ . <sup>4</sup>. Valores para o ano da colheita.

Fonte: Coluna (1): 1945-1956, MACIEL (1956:4-39); 1957-1960, FREITAS & DELFIM NETO (1960:101-117); 1961-1962, KNIGHT (1971:93); 1963-1964 ENGLER & MEYER, 1973:344); Coluna (4), (5) e (6): KNIGHT (1971:84 e 92). No preço de importação CIF já está incluída a sobretaxa que, e. g., em janeiro de 1959 era de Cr \$80,08/US\$.

No início da década de 50, como colocamos anteriormente, os preços do trigo caem no mercado internacional e o preço de garantia em dólar passa a apresentar um valor maior que o do trigo importado. A coluna 3, da Tabela II. 3., traz os preços de garantia convertidos pela taxa de câmbio utilizada na importação do trigo, e a coluna 4, os preços médios das importações. Comparando estas duas colunas, podemos ver que enquanto o preço do trigo importado começa a cair a partir de 1949, o do trigo nacional, em dólar, até 1956 se mantém em crescimento, quando atinge o valor máximo.

A partir de 1957, o preço de garantia, convertido pela taxa de câmbio utilizada na importação de trigo, cai até o ano de 1964, último ano analisado neste Capítulo, chegando a apresentar para os anos de 1962 e 1964 valores abaixo do preço médio do trigo importado. Isto quer dizer que, desde 1950, os preços mínimos se situaram, abaixo dos patamares do preço do produto importado, apenas em dois anos. Em parte, isto se deveu, pelo menos no que tange aos anos anteriores a 1954, ao fato de que a taxa de câmbio estava valorizada.

O preço de garantia volta a apresentar preços inferiores ao preço médio de importação nos anos de 1962 e 1964, sendo que no ano de 1963 apresentou valores um pouco acima do importado. Assim, entre 1961 e 1964, os preços de garantia se situaram em patamares próximos ao do mercado internacional.

A coluna 2, da Tabela II. 3., nos dá uma indicação melhor do comportamento do preço mínimo que amostrada pelas colunas 1 e 3. Nesta coluna, deflacionamos o preço nominal pelo IGP-DI, que é um bom indicador da inflação interna. Podemos ver que os valores também apresentam variações ano a ano, com variações bem menores que para os preços dados em dólares correntes, as quais, como colocamos, são resultado

de uma taxa de câmbio valorizada para a maior parte do período.

Se considerarmos que o principal objetivo da política de preço mínimo para o trigo era fomentar a produção, o valor do preço, em termos reais, é a variável que melhor pode nos dar uma indicação da efetividade desse incentivo. O preço de garantia, em termos reais, na medida em que incorpora a inflação interna, é um indicador melhor da lucratividade.

Isto porque, se por um lado, era importante que o preço de garantia em dólar se apresentasse em valor maior que o preço em dólar do produto importado, o que denotava o interesse do governo em incentivar a produção interna, por outro lado, isto por si só, não era garantia de rentabilidade da atividade para os produtores. Podia acontecer que, mesmo sendo o preço em dólar corrente maior que o preço do produto importado, a atividade não ser lucrativa para os produtores devido às condições de produção desse cereal no Brasil.

No entanto, mesmo o preço de garantia medido em termos reais não é um bom indicador da lucratividade da triticultura porque o índice utilizado para deflacionar pode não expressar o aumento real nos custos de produção desta cultura, o qual se apresenta em elevação a partir de 1957. Isto quer dizer que a eficácia dessa política, para o aumento da produção, se reduz após 1956, quando os custos de produção começam a se elevar.

A queda no valor do preço de garantia iniciada em 1957, portanto, continuou nos anos seguintes, até 1964, constituindo um indicador de que a produção interna de um grande volume de trigo deixara de ser prioridade para o governo. Como o preço de garantia era um dos mais importantes instrumentos de fomento da produção interna, a

queda em seu valor iria contribuir para a queda no volume de produção. Assim, a política de garantia de preços foi uma das principais responsáveis pelo crescimento da produção até 1956 e pela crise vivida pela triticultura de 1957 a 1964.

É importante ressaltar que, salvo casos isolados, não há referências na bibliografia a problemas relacionadas ao não cumprimento, por parte dos moinhos, dos preços de garantia estabelecidos pelo governo. Portanto, o preço de garantia estabelecido pelo governo foi tomado como base na comercialização do produto. Assim, a estatização da comercialização do trigo nacional, ocorrida em 1962, não se deveu a problemas ocasionados pelo não cumprimento dos preços de garantia por parte dos moinhos.

No período que vai de 1938 a 1961, o papel dos diversos governos foi o de estabelecer os preços e as normas para obrigar os moinhos a adquirirem o trigo nacional. O governo não adquiria, ele próprio, trigo junto aos produtores nacionais para repassar aos moinhos. Apenas controlava a aquisição do trigo nacional pelos moinhos, utilizando para isso instrumentos de penalização e de compensação.

Até novembro de 1952, os moinhos adquiriam as suas quotas de trigo nacional, diretamente dos produtores, e de importado, no mercado internacional, sem intermediação do governo federal. O preço do produto no mercado, fiscalizado pelo SET, era uma composição do preço do produto interno e do importado. A partir dessa data, o governo, via Carteira de Comércio Exterior- CACEX do Banco do Brasil- BB, torna-se o único importador e, portanto, o único fornecedor de trigo aos moinhos (FREITAS & DELFIM NETO, 1960:94).

Os moinhos compravam, junto aos produtores, o trigo nacional ao preço fixado pelo governo e, junto ao governo, o trigo importado a um preço em que estava embutido, uma taxa

para a constituição do Fundo de Compensação do Trigo- FCT e pagamento das despesas do Banco do Brasil- BB. O preço de mercado era uma média ponderada desses dois preços.

Os recursos gerados por este fundo, eram administrados pelo Ministério da Agricultura- MA, e ficavam depositados no Banco do Brasil- BB. Inicialmente este fundo recebeu o nome de Fundo do Trigo e, com a sua institucionalização, em 1956, passou a ser chamado de Fundo de Compensação do Trigo- FCT. Os recursos deste fundo foram utilizados para financiar a equalização de preços do trigo nacional e do importado.

Esse sistema de dois preços gerava incentivo a fraudes. O trigo nacional era mais caro e de pior qualidade que o importado. Os moinhos, para cumprir a obrigação de adquirir a quota de trigo nacional, faziam compra fictícia do mesmo e com isso se livravam da obrigação de adquirir o produto produzido internamente.

Tentando evitar a continuação dessas fraudes, o governo cria um sistema em que o preço do trigo nacional ficasse mais barato para os moinhos que o preço do trigo importado. Para isso, determinou que as operações de venda do trigo nacional aos moinhos pelos produtores fossem efetuadas via Banco do Brasil (Portaria 40.316 de 8 de novembro de 1956). A remuneração do produtor passava a ser diferente do preço pago pelos moinhos. Os moinhos pagavam uma parte do preço mínimo do trigo nacional (por exemplo, Cr \$4.166,50 dos Cr \$8.000,00 por tonelada em 1957) e o BB pagava o restante (Cr \$3.833,50). Nesse mesmo ano, o BB cobrava dos moinhos Cr \$6.300,00 por tonelada do trigo importado que havia custado Cr \$4.075,00. A diferença de Cr \$2.225,00 por tonelada, ia para o FCT, de onde o BB sacava os recursos para pagar a diferença entre o preço mínimo ao produtor e o valor pago pelos moinhos.



Esse mecanismo, no entanto, não coibiu as fraudes. Pelo contrário, possibilitou o aparecimento de novas formas, mais lucrativas para os moinhos.<sup>25</sup> Essas fraudes só desaparecerão em 1962, quando o Banco do Brasil passa a ter, além do monopólio de importação do trigo, também o monopólio de aquisição do trigo nacional.

Resumindo, a política de garantia de preços foi um importante instrumento de fomento à produção agrícola no período que vai de 1946 e 1956. Nesse período, ela sofreu reajustes constantes. A partir de 1956, os preços mínimos, em dólar, começam a cair, ficando em um patamar próximo ao do produto importado entre 1961 e 1964, perdendo, assim, importância como instrumento de fomento à produção interna.

#### II. 4. A Política de Comércio do Trigo

A política de preços mínimos está relacionada direta ou indiretamente às outras medidas adotadas pelo governo em relação ao comércio interno e à importação de trigo.

Como colocamos anteriormente, o Governo Dutra, em função do crescimento dos preços internacionais e das dificuldades de importar trigo, criou a Comissão Nacional do Trigo- CNT (Decreto Lei nº 9.112), em 3 de abril de 1946, junto ao Ministério das Relações Exteriores. A Comissão foi criada com o objetivo de estudar e fixar normas gerais de ação fiscalizadora da importação, transporte, distribuição e preços de venda do trigo importado. Esta Comissão foi

---

25 Para ganhar a bonificação bastava que os moinhos pagassem o preço mínimo, ao Banco do Brasil, em nome de um produtor fictício. O BB pagava o preço integral a esse produtor e, assim, os moinhos ganhavam a bonificação. As fraudes aumentaram com esse esquema de comercialização. FREITAS & DELFIM NETO (1960:91-121), faz um estudo detalhado dessas fraudes.

substituída, em 1951, pela Comissão Consultiva do Trigo-CCT.<sup>26</sup>

Com a "liberalização" da importação de trigo, durante praticamente todo o período do Governo Dutra, a política de quotas foi parcialmente suspensa. O governo se propôs a intervir na comercialização apenas se, no final de abril de cada ano, ainda houvesse trigo em poder dos produtores por não encontrar comprador no mercado. Essa posição do governo era facilitada pelo fato de que, como os preços externos tinham disparado, o produto interno tinha se tornado competitivo. Uma exceção a esse comportamento ocorreu em 1949 quando o governo intervém no mercado, proibindo a importação de farinha de trigo, com o objetivo de estimular a produção interna do grão.<sup>27</sup>

Como podemos ver no Tabela II. 3., os preços externos do trigo caem significativamente entre 1948 e 1950, em termos de dólares, passando de US \$195.89 para US \$88.28, o que contribuiu para retirar parte da competitividade do trigo produzido internamente. Com isto, no final do governo Dutra, volta a obrigação de os moinhos primeiro adquirirem a quota de trigo nacional para depois importarem.

A combinação da política de quotas junto com a política de preços mínimos vai implicar em um sistema de preços complexos. Isto, como vimos anteriormente, possibilitará o aparecimento de fraudes maciças na política comercial para o trigo. Estas fraudes vão contribuir para prejudicar, no final dos anos 50, a manutenção de uma política de incentivo à produção interna.

---

26 Nesta Comissão, os produtores não tiveram representantes. Apesar de meramente consultiva, havia a necessidade de ser ouvida antes de o governo adotar medidas com relação à importação de trigo.

27 Decreto nº 22.189, de 07 de janeiro de 1949.

Conforme já foi visto, a importação de trigo foi realizada diretamente pelos moinhos até 1952, quando o Banco do Brasil, via CACEX, passa a ter o monopólio da importação. Esta importação, em todo o período que estamos analisando, foi condicionada à política de quotas. A importação era apenas a necessária para complementar a produção interna. Esta medida foi adotada com o fim de melhor controlar as quotas de trigo nacional que os moinhos deveriam adquirir, e assim garantir a efetividade da política de aumento da produção de trigo. O trigo nacional, até o ano de 1962, continuava sendo adquirido diretamente pelos moinhos aos produtores, de acordo com a política de quotas. A aquisição do trigo nacional passa a ser monopólio do governo somente a partir da Portaria nº 820, de 22 de novembro de 1962, do Ministério da Agricultura. A partir dessa portaria, o Banco do Brasil passa a ser o único comprador e distribuidor do trigo nacional via Comissão de Compra do Trigo Nacional-CTRIN, criada em 8 de novembro de 1962.

Assim, a política de comercialização do trigo se tornou muito complexa na década de 50, após o governo voltar a intervir no mercado. Isto porque, como vimos, um preço remunerador para o produtor era o principal incentivo para o aumento da produção interna. Ocorria que, enquanto o custo de produção interno crescia, ano a ano, de acordo com a elevação dos preços dos insumos, máquinas e equipamentos e da mão-de-obra utilizados no processo produtivo, os preços no mercado externo haviam caído significativamente. E mais, as importações eram realizadas de acordo com uma taxa de câmbio fixa, que, ao não incorporar a taxa de inflação interna, implicava em uma sobrevalorização cambial. Assim, administrar a diferença entre os preços, na medida em que esta ficava cada vez maior, se tornou um grande problema.

O governo precisava dar preços aos produtores que os incentivassem a aumentar a produção, e preços baixos aos consumidores, de forma a não pressionar o custo de vida. Para FREITAS & DELFIM NETO (1960:92), manter o preço do pão estável era importante para o governo porque criava uma expectativa positiva para o consumidor, captando a sua confiança no mesmo. Desta maneira, o governo estava se propondo a subsidiar o produto nacional de forma a que o incentivo à produção interna não levasse a um crescimento do custo de vida, o que poderia colocar problemas para a estabilidade política e afetar a acumulação de capital, objetivo primeiro da ação do Estado (SOUZA & TARGA; 1982:90).

A partir de 1954, o governo brasileiro começa a mudar a política de importação de trigo ao firmar um acordo com o governo dos EUA, pelo qual passava a poder importar, em condições muito favoráveis, daquele país. Esta possibilidade, aliada a problemas de ordem econômica e política ocorridos na segunda metade da década de 50 e primeira metade da década de 60, vai contribuir decisivamente para a profunda crise que se abate sobre a triticultura nacional nesse período. A crise e os fatores que contribuíram para ela serão discutidos no Capítulo III.

Em resumo, a política comercial brasileira para o trigo sofre uma grande transformação na década de 50, tornando-se bastante complexa. Esta complexidade se manifestava no estabelecimento de quotas de aquisição da safra nacional pelos moinhos, na política de preços múltiplos, nos subsídios aos produtores mantidos com taxaço do trigo importado, no financiamento da comercialização pelo Banco do Brasil, e no objetivo de proporcionar derivados de trigo a baixo custo para o consumidor interno. Dificuldades de operacionalizar esta política com eficiência proporcionam o

aparecimento de fraudes maciças que prejudicam a imagem da política de incentivos à produção interna.

## II. 5. A Política Cambial

A política cambial foi um dos principais instrumentos de política econômica a afetar a evolução da produção interna de trigo, neste período que estamos analisando. Isto porque, como importávamos a maior parte do trigo consumido internamente e a quase totalidade das máquinas, equipamentos e insumos necessários ao projeto de modernização da agricultura, em geral, e da triticultura, em particular, o valor da taxa de câmbio poderia facilitar ou dificultar as importações. Se a moeda interna se apresentasse valorizada, isto significaria que as importações de máquinas, equipamentos e insumos estavam sendo favorecidas mas, significava também, que a importação do trigo também o era. Assim poderia estar havendo, de um lado, um estímulo e, do outro lado, um desestímulo à produção interna de trigo.

A taxa de câmbio brasileira se manteve praticamente inalterada por 15 anos, no período que vai de 1938 a outubro de 1953, quando foi editada a Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito- SUMOC. Esta fixação da taxa de câmbio, num período em que havia um processo inflacionário interno, ao mesmo tempo em que os preços externos do trigo caem, faz com que haja perda de competitividade da triticultura nacional.

A manutenção desta política cambial se deveu a objetivos relacionados à estabilização da economia e ao processo de acumulação de capital no Brasil. Isto se daria porque, uma vez que não houvesse correção cambial de acordo com a inflação, os preços dos produtos importados e exportados, em moeda interna, se não houvesse alteração em seus preços no mercado internacional, tenderiam a permanecer fixos e, desta



forma, não se tornariam uma nova fonte a alimentar o processo inflacionário em curso. E, com o câmbio fixo e a inflação interna, as importações de máquinas, equipamentos e insumos necessários ao processo de industrialização do País se tornavam mais baratos. Com isto o setor dependente de importações, a indústria no caso, foi beneficiado e, o setor exportador, basicamente a agricultura, foi prejudicado. Foi esta, provavelmente, a principal forma de transferência de renda em direção ao setor industrial.

Este favorecimento da acumulação de capital na indústria pela política cambial está relacionado, também, ao custo de reprodução da força de trabalho. O trigo era um dos principais alimentos da cesta dos trabalhadores urbanos. Assim, a valorização da taxa de câmbio tornava o preço do produto importado, na ausência de aumentos de preços em dólares maior que o da desvalorização cambial, cada vez menor internamente. Da mesma forma, essa valorização tornavam menores os preços das máquinas, equipamentos e insumos industriais importados. Com isto, o custo de reprodução da força de trabalho reduzia, permitindo que a indústria pudesse pagar menores salários, em termos reais e, desta forma, elevasse a sua taxa de lucro.<sup>28</sup>

A fixação da taxa de câmbio trouxe grandes implicações para a agricultura brasileira. De um lado, retirando a competitividade das exportações de mercadorias agrícolas, ao não repassar para o preço das moedas externas o aumento dos custos de produção, que estão consubstanciados na alta dos preços internos. De outro lado, estimulando a importação de

---

28 Para PAIM (1957:112), esta fixação do câmbio implicava que os produtos importados tendiam a ter preços mais competitivos e isto, segundo ele, contribuía para restringir "... o âmbito da inflação sobre o custo de vida". Desta forma a fixação do câmbio também ajudava a industrialização pois reduzia o custo de reprodução da mão-de-obra, tornando-a mais barata para a indústria, criando condições para a elevação da lucratividade deste setor.

alimentos pois, com inflação interna e câmbio fixo, estas seriam realizadas, em moeda interna, com custos reais decrescentes, supondo que o preço externo do produto não se elevasse. Assim, como os preços dos produtos importados tendiam a não se elevar em cruzeiros, em termos reais, as suas importações tendiam a aumentar. Foi o que ocorreu com o trigo, por exemplo.

Essa política cambial não causou problemas à produção de alimentos porque nesse período o governo estabeleceu políticas de incentivo à produção interna dos mesmos e porque os produtores de alguns produtos agrícolas exportados, principalmente algodão e carne, se sentiram desestimulados em função dos baixos preços externos a ponto de trocar a sua produção pela produção de outros bens, como por exemplo, os alimentares. Essa política contribuiu, também, para a grande expansão da fronteira agrícola no País que estava ocorrendo na década de 50.

No caso da produção de trigo, vimos que as políticas de fomento, a expansão da fronteira, a crise da pecuária e a elevação de seus preços no mercado internacional contribuíram para o expressivo aumento da produção interna no período que vai de 1946 a 1950. Assim o trigo, principal alimento importado, teve a sua produção interna expandida, em que pese o problema causado pela defasagem cambial que pode ser vista na Tabela II. 4..

No início dos anos 50, o País viveu uma grande crise cambial. Em 1951, o balanço de pagamentos do País apresentou um déficit de US \$291 milhões e, em 1952, um déficit de US \$615 milhões. A seca na triticultura argentina, de 1951, contribuiu para aumentar os problemas causados por estes déficits ao obrigar o País a deslocar a demanda de trigo para Países da área do dólar. Os gastos em dólar com a importação de trigo passam de US \$50 milhões em 1951 para US

\$155 milhões em 1952 (VIANNA, 1987:61). Estes dois grandes déficits levam a que o governo procure alterar a política cambial vigente, política esta que, como vimos, se inicia em 1938.

Tabela II. 4.

Taxa de Câmbio para o Trigo (US\$/Cr\$)  
- 1947/1964.

| Ano   | Taxa para<br>importação<br>trigo | Taxa<br>de<br>paridade <sup>29</sup> |
|-------|----------------------------------|--------------------------------------|
| ..... |                                  |                                      |
| 1947  | 18.72                            | 26.34                                |
| 1948  | 18.72                            | 26.11                                |
| 1949  | 18.72                            | 28.88                                |
| 1950  | 18.72                            | 28.67                                |
| 1951  | 18.72                            | 30.96                                |
| 1952  | 18.72                            | 36.00                                |
| 1953  | 20.94                            | 41.95                                |
| 1954  | 24.84                            | 52.74                                |
| 1955  | 25.50                            | 62.20                                |
| 1956  | 30.76                            | 73.58                                |
| 1957  | 51.74                            | 81.74                                |
| 1958  | 64.27                            | 93.43                                |
| 1959  | 99.73                            | 131.40                               |
| 1960  | 99.99                            | 172.70                               |
| 1961  | 222.20                           | 234.20                               |
| 1962  | 357.60                           | 363.90                               |
| 1963  | 560.60                           | 643.70                               |
| 1964  | 1.100.00                         | 1.165.00                             |

Fonte: KNIGHT (1971:59).

Visando a acabar com a crise cambial, o governo modifica a política em 1953. Inicialmente o Congresso Nacional extingue a política de câmbio fixo e cria um mercado de

<sup>29</sup> Esta taxa de paridade foi calculada supondo que a taxa de Cr \$17.62 por dólar, que prevalecia em 1938, era a taxa de equilíbrio. Esta taxa foi inflacionada pela razão entre o índice geral de preços por atacado (excluindo café, índice nº 45 da Conjuntura Econômica) e índice geral de preços por atacado para todas as commodities do BLS dos EUA.

câmbio livre, em fevereiro de 1953. A reforma da política cambial se completa em 09 de outubro de 1953 com a Instrução nº 70, da Superintendência da Moeda e do Crédito- SUMOC. Esta Instrução, que vai reger a política cambial brasileira até agosto de 1957, mantém o regime de mercado livre para transações financeiras e volta o regime de taxa única para exportações acrescido de bonificações; extingue o regime de controle quantitativo das importações, colocando em seu lugar o regime de leilões de câmbio, num sistema de taxas múltiplas, divididas em 5 categorias, de acordo com o grau de essencialidade.

Os objetivos desta política foram colocados por Oswaldo Aranha, Ministro da Fazenda, em um discurso no Senado, pouco mais de um mês antes de baixar a Instrução 70. A política econômica iria procurar reduzir os gastos governamentais, reduzir a velocidade do processo de industrialização, controlar as importações, reduzir o ritmo da expansão da construção civil de forma a liberar recursos para os setores atrasados como a agricultura, reduzir o custo de vida e o índice geral de preços e manter alto o nível de emprego e o padrão de vida (VIANNA, 1987:102-103).<sup>30</sup>

Assim, a partir de uma visão ortodoxa, a política econômica de Oswaldo Aranha, iria procurar estabilizar a economia, financiar o déficit público de maneira não inflacionária, e normalizar as relações econômicas externas, a partir de um ajuste cambial.

Vimos que a política econômica que gera esta Instrução tinha como objetivo declarado elevar o desempenho da

---

30 Para PAIM (1958:113), os formuladores desta Instrução não conseguiram o objetivo de conter o ritmo da industrialização brasileira. Para o autor acima, os formuladores não tinham consciência "... de que eram meros instrumentos de que se servia o processo histórico para alcançar os resultados que se coadunassem com os interesses permanentes da industrialização".

agricultura via realocação de recursos do setor de construção civil e promover a redução do custo de vida e do índice geral dos preços. Assim, os formuladores da política econômica estavam com sua atenção voltada sobre o desempenho do setor agrícola e, também, sobre a evolução do custo de vida. Isto quer dizer que iriam procurar, ao mesmo tempo, conter a elevação dos preços dos alimentos e aumentar a produção agrícola. Esta preocupação estava contida na Instrução 70.

A Instrução 70 contribuiu para a aceleração do processo de modernização da agricultura brasileira. Ela colocou as importações de máquinas, equipamentos e insumos destinados a uso na atividade produtividade agrícola na categoria I, que apresentava o menor ágio (VIANNA, 1987:160). Reduziu, desta maneira, os custos de produção agrícola.

Contribuiu, também, porque determinava que o saldo (positivo) com a arrecadação dos ágios decorrentes dos leilões de câmbios fosse utilizado na *"regularização de operações cambiais, bem como no financiamento, a longo prazo e juros baixos, da modernização dos métodos de produção agrícola e recuperação da lavoura nacional e, ainda, na compra de produtos agropecuários, sementes, adubos, inseticidas, máquinas e utensílio para emprego na lavoura"* (VIANNA, 1987:105).

Assim, além de reduzir os preços das máquinas, equipamentos e insumos utilizados no processo produtivo agrícola, a Instrução 70 arrecada parte dos recursos que vão ser empregados pelo Estado no desenvolvimento do setor.

Para se ter uma idéia do impacto dos incentivos à modernização da agricultura na década de 50 (isenção de direitos alfandegários entre 1949 e 1953, taxa de câmbio valorizada, crédito, e Instrução 70- taxa de câmbio



favorecida e recursos para financiar a aquisição de máquinas, equipamentos e insumos), as importações de tratores atingiram 82.684 nesta década, possibilitando um aumento da frota nacional de 8.372 unidades, em 1950, para 61.345 unidades, em 1960 (KAGEYAMA & GRAZIANO DA SILVA, 1987:25). A frota de tratores da triticultura gaúcha salta de aproximadamente 700 unidades em 1950 para mais de 7.000 unidades em 1960 (SOUZA & TARGA, 1982:54).

No entanto os incentivos para importar, via taxa de câmbio favorecida, não duraram toda a década de 50. O custo dos tratores no comércio cresceu significativamente em muito pouco tempo. Um conjunto para cultivar 150 hectares que custava Cr \$490.000, em 1953, passou a custar Cr \$1.335.000, em 1955, e mais de Cr \$3.000.000, em 1958, apresentando uma variação superior a 512% (BAYMA, 1960a:275-276), enquanto que a inflação, medida pelo IGP, entre 1953 e 1958, ficou 139,7%.<sup>31</sup> Para este autor, o principal responsável por este aumento foi a modificação na taxa câmbio e nas normas de importação.

Para SOUZA & TARGA (1982:54), as alterações foram as promovidas pela Instruções nº 158, 166 e 175 de 10/06/58, de 04/10/58 e de 10/01/59. A taxa especial de câmbio para importação de tratores passou de Cr \$51,70, em 1957, para Cr \$70,00, em 1958, e Cr \$100,00, em 1959 (SCHILING (1959:52). Estas alterações elevaram significativamente o custo, desestimulando novas importações de tratores. Segundo estes

31 SCHILING (1959:50-53) fez um estudo sobre a evolução dos custos para máquinas e equipamentos utilizados na triticultura e encontrou resultados semelhantes aos obtidos por BAYMA. Além deste aumento do custos dos tratores, ocorreu um substancial aumento no custo dos combustíveis. Entre 1956 e 1959 o custo da gasolina subiu 136%, o custo do querosene subiu 262% e o custo do óleo diesel subiu 377% (SCHILING, 1959:56). Para esse mesmo período, a inflação medida pelo IGP-DI foi de 85,40%. Esta alta dos preços das máquinas fez com que houvesse uma redução na importação de máquinas. Segundo SCHILING (1959:50), com esse aumento nos preços "tornou-se impossível a aquisição de equipamentos para a instalação de novas lavouras mecanizadas e mesmo a substituição das máquinas obsoletas é quase impraticável".

autores, a nova política cambial dificultou até mesmo a importação de peças para fazer a manutenção das máquinas já importadas, fazendo com que parte da frota existente ficasse imobilizada (SOUZA & TARGA, 1982:54). Assim, o aumento dos custos dos tratores afeta todos os setores agrícolas que estavam importando e, em particular, a triticultura, que estava perdendo os incentivos que até então recebia. Além disso, sofria pesadas perdas com problemas climáticos, o que reduzia a lucratividade e, conseqüentemente, a disponibilidade de recursos para investir.

As importações de adubos, em função de alteração na taxa de câmbio, apresentaram os mesmos problemas nesse período, contribuindo, também, para o aumento do custo de produção de trigo (SCHILING, 1959:54; IPEA, 1975:329-344). A taxa de câmbio favorecida para importação de máquinas, equipamentos e insumos foi extinta, em 1961, pelas Instruções 204 e 205 da SUMOC.

A Instrução 70, juntamente com a política de manutenção de uma taxa de câmbio valorizada, está relacionada, de maneira geral, também, com o custo de vida e com o índice geral de preços. Ela estabelece que as importações de trigo se façam pela taxa oficial, de forma a que o seu preço interno seja o menor possível (VIANNA, 1987:105). Aqui estaria, aparentemente, uma contradição da medida. A Instrução buscava incentivar a produção de alimentos internamente mas, ao mesmo tempo, incentivava a importação de um alimento muito consumido a taxas de câmbio subsidiadas, o que acabava retirando a competitividade da produção interna de trigo.

Outra contradição dessa política de valorização da taxa de câmbio é que ela, ao reduzir a rentabilidade das exportações, retira o estímulo do setor exportador da agricultura, o mais dinâmico, aquele que deveria ter mais

interesse em se modernizar, de forma a aumentar a produção e reduzir custos, tornando-o mais competitivo no mercado internacional. Assim, se por um lado, estimula ao reduzir os custos de incorporar tecnologias modernas, a valorização do câmbio, por outro lado, desestimula ao reduzir a rentabilidade das exportações. No entanto, não há essa contradição no caso da triticultura. Seja porque o trigo não era exportado e sim importado, seja porque a importação de trigo a partir de 52 é realizada pelo próprio governo, levando em consideração o sistema de quotas, portanto não concorrendo a importação com a produção interna.

Em resumo, a política cambial era, ao mesmo tempo, incentivadora e desestimuladora da produção interna de trigo. A característica que vai sobressair mais, em cada período, vai depender de como estavam colocadas as outras políticas que afetavam diretamente a produção interna de trigo. Por exemplo, se o governo cria estímulos que permitam aos produtores aproveitarem a taxa de câmbio valorizada para aumentarem a incorporação de máquinas, equipamentos e insumos importados no processo produtivo tritícola, juntamente com políticas de crédito, de preço e de comercialização, a taxa de câmbio favorável à importação de trigo não atrapalha a produção interna do cereal.

## II. 6. A Política de Crédito

Vimos que nos primeiros anos a política de crédito para a triticultura praticamente inexistia. Essa situação começa a mudar a partir de 1946 em função das necessidades de aumentar rapidamente a produção interna de trigo.

A Tabela II. 5. traz a parte do financiamento à lavoura que foi concedido à triticultura pela CREAI, entre 1943 e 1964. Nesse quadro podemos ver que, apesar do expressivo crescimento do volume de crédito em 1946, passar de Cr

\$10.000,00, em 1945, para Cr \$227.000,00, em 1946, esse valor é ainda muito pequeno.

Tabela II. 5.

Financiamentos Concedidos à Triticultura pela CREA - 1943/1964.

| Ano  | Valor<br>nominal<br>Cr \$1.000 | Valor<br>real <sup>1</sup><br>Cr \$1.000 | % total<br>agrícola |
|------|--------------------------------|--|---------------------|
| 1943 | 65                             | 7.319                                    | 0.0                 |
| 1944 | 21                             | 1.478                                    | 0.0                 |
| 1945 | 10                             | 863                                      | 0.0                 |
| 1946 | 227                            | 16.099                                   | 0.0                 |
| 1947 | 1.143                          | 78.827                                   | 0.1                 |
| 1948 | 10.748                         | 684.585                                  | 0.7                 |
| 1949 | 27.115                         | 1.540.625                                | 1.2                 |
| 1950 | 36.336                         | 1.835.151                                | 1.1                 |
| 1951 | 48.350                         | 2.168.161                                | 1.1                 |
| 1952 | 106.329                        | 4.236.215                                | 1.6                 |
| 1953 | 159.754                        | 5.272.409                                | 2.3                 |
| 1954 | 327.604                        | 8.598.530                                | 3.4                 |
| 1955 | 531.717                        | 12.423.294                               | 5.3                 |
| 1956 | 967.058                        | 18.143.579                               | 6.8                 |
| 1957 | 1.574.952                      | 27.630.736                               | 8.7                 |
| 1958 | 1.850.736                      | 26.103.469                               | 9.5                 |
| 1959 | 3.013.000                      | 30.465.116                               | 10.5                |
| 1960 | 4.363.000                      | 33.795.507                               | 10.9                |
| 1961 | 2.827.000                      | 14.816.561                               | 5.0                 |
| 1962 | 1.699.000                      | 5.874.827                                | 1.5                 |
| 1963 | 4.944.000                      | 9.498.559                                | 2.9                 |
| 1964 | 7.998.000                      | 7.998.000                                | 1.9                 |

<sup>1</sup> Deflacionado pelo IGP-DI, dezembro 1964=100.

Fonte: Até 1958- FREITAS & DELFIM NETO, 1960:159. De 1959 a 1964- EPEA (1966:46)

Esse crescimento no volume do crédito vai se manter nos anos seguintes. O valor dos empréstimos à triticultura, em termos reais, continua a apresentar variações muito elevadas. A taxa média anual de crescimento, entre 1948 e

1955, ano em que a produção interna atinge o volume máximo para esse período em análise, foi de 43.66%. Entre 1956 e 1960, ano em que o valor em termos reais atinge o máximo, esta taxa foi de 22.15%. E, entre 1960 e 1964, foi de menos 43.37% ao ano. Esta queda faz com que o valor dos empréstimos, em termos reais, volte a apresentar valores próximos aos da primeira metade da década de 50.

O crescimento inicial está relacionado à criação da Campanha para o Trigo, no âmbito do SET, no final de 1946, pelo governo federal, cujo objetivo era expandir a produção interna de forma a reduzir a dependência e os gastos com importações.

Em 1952, em função da crise no abastecimento interno provocada pela quebra da safra da Argentina de 1951, o volume de crédito dá um novo salto, em termos reais, passando de Cr \$2.168 milhões para Cr \$4.236 milhões. O crescimento no volume de crédito nos anos seguintes foi resultado da mudança na CREA, em 1952, da Instrução 70, em 1953, e do Plano de Metas, em 1956. O crescimento no valor real do crédito rural para a triticultura pode ser creditado à crise do Balanço de Pagamentos de 1953, à Instrução 70 da SUMOC, e à determinação política do Governo Vargas de reduzir a dependência de importações de trigo.

Em 1952 a CREA passou por uma reforma criando-se "... linhas de financiamento visando à conservação, transporte e armazenamento da produção, a fim de proteger o produtor da ação do intermediário por ocasião das colheitas; ampliou prazos de financiamento para a formação de culturas perenes; criou linhas de financiamentos de escolas em propriedades rurais; introduziu empréstimos para investimentos; criou condições especiais para os pequenos produtores; estabeleceu diferentes linhas de financiamento a cooperativas para, dentre outros objetivos, conceder adiantamentos a seus



*associados por conta de produtos colhidos e entregues à venda, e para a compra de insumos agrícolas; e, dentre outros pontos ligados inclusive ao financiamento industrial, criou empréstimos fundiários com vistas à formação de pequenas propriedades."* (MUNHOZ, 1982:21).

A Instrução 70 da SUMOC dá uma grande contribuição para o crescimento do volume de crédito ao determinar que o saldo positivo com a arrecadação dos ágios decorrentes dos leilões de câmbios fosse utilizado, também, no fomento da produção agrícola de uma maneira geral, e que acaba financiando a triticultura, uma das prioridades do governo na década de 50.

O Plano de Metas inicialmente contribui para o crescimento do volume de crédito concedido à triticultura ao colocar o aumento da produção interna como uma meta prioritária para o desenvolvimento do País.

Esses empréstimos crescem continuamente, em termos reais, até 1961, quando, então, sofrem uma queda de 52.03%. A participação dos financiamentos concedidos à triticultura, pela CREA, no total agrícola, cai de 11%, em 1960, para 5%, em 1961. No ano de 1962 a queda é ainda maior, 62.56%, passando a participação no total financiamento agrícola para apenas 1.5%. Em 1963 e 1964, há uma pequena recuperação no valor dos empréstimos, mas estes são ainda inferiores a 2/3 do valor alcançado em 1960.

O aumento do volume de crédito observado após 1956, entretanto, não está relacionado diretamente a um objetivo de governo de elevar a produção. Está relacionado mais às dificuldades que os agricultores vão enfrentando para saldar as dívidas contraídas em função das quebras seguidas de safras que ocorrem de 1956 a 1960.

Um outro indicador, que muito contribui para uma compreensão do desenvolvimento da triticultura brasileira, é a relação entre a área cultivada e área financiada, relação mostrada na Tabela II. 6. Nesta Tabela podemos ver que em 1959 a relação atingiu seu máximo. A área plantada financiada atingiu 58% do área total.<sup>32</sup> A partir daí, o percentual financiado decresce até atingir apenas 17%, em 1964, acompanhando, assim, o decréscimo da disponibilidade de crédito para a triticultura. Importante ressaltar que, neste período, a área cultivada e a produção (Tabela II. 2.) decrescem significativamente.

Tabela II. 6.  
Relação entre Área Cultivada e Financiada na Triticultura  
- 1958/1964.

| Anos | Área Cultivada<br>(1.000 ha) | Área Financiada<br>(1.000 ha) | AF/AC<br>% |
|------|------------------------------|-------------------------------|------------|
| 1958 | 1.446                        | 634                           | 44         |
| 1959 | 1.186                        | 690                           | 58         |
| 1960 | 1.141                        | 522                           | 46         |
| 1961 | 1.022                        | 315                           | 31         |
| 1962 | 743                          | 126                           | 17         |
| 1963 | 793                          | 151                           | 19         |
| 1964 | 734                          | 122                           | 17         |

Fonte: EPEA, 1966:45.

O Banco do Brasil, através da CREA, se tornou a principal instituição financeira a operar com crédito agrícola, apesar de alguns bancos estaduais também operarem, sem a mesma importância. Os bancos privados não se interessaram em operar com este tipo de crédito.

32 Até 1961, a relação AF/AC era maior para o trigo, seguida de perto para o arroz. A partir de 1962, o arroz passa a apresentar maior percentual, seguido por milho, feijão, batata inglesa (EPEA, 1966:45).

Os agentes financeiros que operavam com crédito agrícola o faziam sem qualquer coordenação. Em 1954, tentou-se, em vão, fazer uma coordenação mas não se conseguiu. Em 1961 e em 1963, o governo tentou, infrutiferamente, coordenar as ações (EPEA, 1966:3-5). Só após 1964 é que o governo vai conseguir coordenar a ação das instituições operadoras com o crédito rural.

Em resumo, podemos colocar que a política de crédito à triticultura, a partir do início da Campanha para o Trigo, foi um importante fator a contribuir para elevar a produção interna de trigo. Esta política se mostra favorável ao aumento da produção interna até 1961 quando, pela primeira vez, apresenta uma queda em seu valor, medido em termos reais. O seu valor volta a decrescer nos últimos 3 anos analisados. A queda expressiva da área plantada a partir de 1959 e, assim, do volume produzido é, em parte, consequência da queda no valor dos financiamentos.

## **II. 7. A Política de Armazenagem**

Vimos que, antes de 1946, as medidas do governo com o fim de melhorar as condições de armazenagem, as quais obrigavam os moinhos a construir silos com capacidade para armazenar o equivalente a uma ano de moagem, não tiveram eficácia. Assim, à medida que avançava a produção interna de trigo, com um desempenho excelente entre 1946 e 1955, passando de 212.514 toneladas para 1.101.315 toneladas (Tabela II. 2.), a solução para o problema da falta de armazenagem da safra, seja por parte dos produtores seja por parte dos moinhos, se colocava na ordem do dia do governo.

Entre os anos de 1946 e 1955, muito pouco se fez para resolver os problemas colocados pela falta de armazéns. Um estudo da CEPAL, citado em FREITAS & DELFIM NETO (1960:124),

mostrou que a falta de silos e armazéns, e a deficiência de transporte ferroviário, na área produtora de trigo implicou na necessidade de ensacar o cereal para o transporte rodoviário e armazenagem da safra, o que implicou em aumento substancial do custo de produção.

MACIEL (1956:22) lamenta que até 1956 "... não se tivesse construídos os silos necessários ao armazenamento do produto, provocando, cada ano, a grita geral dos produtores e a impossibilidade de o próprio governo adquirir o trigo produzido, por falta de armazéns para guardá-lo". Assim, para este autor, a falta de silos era um grande problema para a política de incentivo à triticultura.

o crescimento constante da produção interna, desde o ano de 1946, só fez exacerbar os problemas decorrentes da falta de armazéns. Isto fez com que o governo, na segunda metade da década de 50, passasse a dar mais atenção à expansão da rede de armazéns e silos junto da região produtora e dos moinhos.

A Portaria Ministerial nº 341, de 11 de abril de 1955, que procurava disciplinar a criação e ou ampliação da capacidade dos moinhos, colocava como uma das condições para receber a permissão do SET para ampliação da capacidade de moagem, a existência de silos e armazéns adequados ao armazenamento de trigo por pelo menos 30 dias de moagem. Apesar dessa obrigação ser importante, ela é de pouca eficácia para a expansão da capacidade de armazenagem, uma vez que essa exigência de capacidade mínima é menor que a necessária para os moinhos funcionarem com uma margem adequada de segurança em termos de abastecimento de matéria prima para moer.

Em um curto período de tempo, entre 1955 e 1960, o governo criou vários órgãos com o objetivo de expandir a

capacidade instalada de armazenagem por silos e armazéns. Em 1955, criou a Comissão Executiva da Rede Nacional de Armazéns e Silos, que receberia financiamento do BNDE para a construção de silos e armazéns.<sup>33</sup> Em 1956, esta Comissão foi substituída pela Comissão Consultiva de Armazéns e Silos.

O Plano de Metas, que começa a ser implementado em 1957, apresenta metas de expansão da capacidade de armazenagem do País, para os próximos 5 anos, em termos de 530.000 t, que depois foi revista para 800.000 t. Foi atingida a capacidade de 569.233 t de capacidade estática, sendo 214.361 t, em silos e 354.872 t, em armazéns. Não se atingiu a meta revista, mas se ultrapassou a meta inicial em 7% (LAFER, 1975:45)

Para atingir essas metas o governo, em 1957, instituiu o Plano de Expansão Econômica da Triticultura Nacional. Esse plano seria substituído, em 1958, pela Comissão de Organização da Triticultura Nacional- COTRIN, que entre outras, também tinha a função de promover a construção de armazéns e silos e de financia-los, inclusive. Esses recursos seriam provenientes do Banco do Brasil.

Em 1959, a Comissão Consultiva foi transferida para a Presidência da República com o nome de Comissão Executiva de Armazéns e Silos. Ainda em 1959, a COTRIN foi transformada em COTRINAG- Comissão de Organização da Triticultura Nacional e Armazenagem Geral, tornando extensivos para os outros setores da agricultura seus objetivos de desenvolver a capacidade de armazenagem do País, através de financiamento ao setor privado ou construção pelo governo (FREITAS & DELFIM NETO, 1960:157-158).

---

<sup>33</sup> Decreto nº 37.514, de 22 de junho de 1955.



Apesar de todos os esforços, a capacidade de armazenagem do governo e da iniciativa privada ainda era muito pequena em 1964.

Resumindo, em que pese as ações governamentais, direta ou indiretamente voltadas à solução de problemas, colocadas à produção e comercialização da safra, pela deficiência da infra-estrutura, principalmente em termos de armazenagem, muito pouco foi melhorado. A deficiência de armazenagem continuou sendo um grande problema na época da colheita, pois não havia como armazenar a safra em condições adequadas.

## **II. 8. A Política de Pesquisa**

A pesquisa, visando ao desenvolvimento de variedades mais produtivas e melhor adaptadas ao clima e ao baixo nível de fertilidade e alto nível de acidez dos solos das regiões de plantio, como vimos no capítulo anterior, se iniciou em 1914. Apesar de ter havido avanços na criação de novas cultivares, estes não foram suficientes para reduzir as quebras de safras por ataques de doenças nem para aumentar a produção média por hectare da triticultura brasileira. Assim, quando o governo federal passa a conceder grandes estímulos visando ao aumento da produção interna, na segunda metade da década de 40, ainda não havia variedades adequadas ao tipo de solo e clima presentes na região produtora. Esta falta de variedades adequadas, juntamente com a colocação de que o solo e o clima seriam, a priori, inadequados para o plantio do trigo, foram os principais argumentos utilizados pelos críticos para combater a intensificação dos incentivos que estavam ocorrendo naquele momento. Portanto, continuava necessária a realização de um grande esforço para o desenvolvimento de variedades mais produtivas e melhor adaptadas aos tipos de solos e climas das regiões produtoras.

No ano de 1945 surgiu uma grande contribuição da pesquisa nacional que foi a variedade Frontana, cruzamento da variedade italiana Mentana com a variedade brasileira Alfredo chaves. Esta variedade Frontana foi desenvolvida na Estação Experimental de Bagé- RS, do Governo Gaúcho, sob a coordenação do geneticista sueco Iwar Beckman. Devido às suas qualidades- resistência à ferrugem, boa adaptação à acidez dos solos, tolerância à umidade, precocidade e porte baixo- foi rapidamente difundida, principalmente nas áreas do Planalto Gaúcho que estavam sendo incorporadas à triticultura. Ela foi, juntamente com a expansão do volume do crédito, aumento dos preços nos mercados externo e interno e introdução de incentivos para a incorporação de inovações tecnológicas, um dos responsáveis pela expansão da produção interna no período que vai da segunda metade da década de 40 à primeira metade da década de 60.<sup>34</sup>

Nos anos que se seguiram, até 1964, várias outras variedades foram desenvolvidas (Tabela II. 7.). O avanço obtido no desenvolvimento de variedades mais produtivas e mais resistentes aos solos ácidos e às doenças, no período de 1945 a 1964, foi fruto do esforço dos governos estaduais, principalmente do Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, e do governo federal. No entanto, continuavam os problemas colocados pelos tipos de solos e climas presentes nas regiões de plantio. A quebra da produção, em 1951, e entre 1956 e 1961, foi uma indicação de que as variedades não eram muito resistentes aos ataques de doenças, e que continuava sendo necessário um grande esforço em termos de pesquisas.

---

34 Essa variedade Frontana, devido às suas qualidades, foi utilizada em diversos países para cruzamentos.

Tabela II. 7.

Variedades Desenvolvidas por Instituições de Pesquisa - 1945/1964.

| Ano  | Local                        | Variedades                      | Origem   | Melhorista           | Características  |
|------|------------------------------|---------------------------------|--|----------------------|--|
| 1945 | Estação Experimental de Bagé | Frontana                        | Mentana (Italiana)<br>X Alfredo Chaves         | Iwar<br><br>Beckman  | Frontana: res. ferrugem, boa adp. à acidez e à umidade, porte menor, precocidade e grande produção |
| 1946 |                              | Rio Negro, Centeira,            |  |                      |  |
| 1946 |                              | Cincana, Negroz,                |  |                      |  |
| 1949 |                              | Bagé                            |  |                      |  |
| 1949 | Est. Exp. Fit. da Serra- Jú- | Patriarca                       | Novo Surto X Trintecinco                       | Benedito de Olivei   | Patriarca e Comaba-  |
| 1950 | lio de Casti- Lhos- RS       | Combate Alegrete                | Guarani X Trintecinco<br>Minuano X Trintecinco | ra Paiva             | te: Ciclo Longo e resistente ao crescimento  |
| 1951 | Est. Exp. de Patos- MG       | Kenya- 155                      | Kenya Governor                                 | Mario Viana          |  |
| 1952 | Inst. Agr. de M. Gerais      | BH11-46                         | PG1/Fronteira X Mentana                        | I. Correa            | Boa res. acidez e doenças. Boa difusão   |
| 1955 | Inst. Agr. do Sul. Pelotas   | Série IAS IAS-1                 | Frontana X Kenya 58                            | A. R. da Silva       |  |
| 1956 | Est. Exp. de Sertão          | Camacrania                      | Sel. Trigos coloniais                          |                      | Variedade rústica  |
| 1957 | Inst. Agr. de                | BH 5-46                         | PG1/Fronteira X Mentana                        |                      |  |
| 1957 | Inst. Agr. do Sul- Pelotas   | Série IAS 3 e 7                 |  | Ady<br>Raul da Silva | Contestado. Muito difundida a partir de 60   |
| 1959 |                              | 13- P.Fundo<br>14- Contes- tado | Frontana/Rio Negro X<br>Kenya/Red. Egypt       |                      | IASSUL. 70% da área semeada em 67.   |
| 1963 |                              | Série IAS<br>20-IASSUL          | Var. brasileiras X<br>Var. africanas           |                      |  |
| 1964 | Est. Exp. de Veranópolis     | Nova Prata Cotipora             | Var. brasileiras X<br>Var. africanas           | V. A. Pacheco        |  |

Fonte: Alves, 1991:47-67.

O avanço nas pesquisas foi fruto, também, do intercâmbio realizado entre centros de pesquisas nacionais e internacionais, a partir da década de 50. Com o intercâmbio, houve grande troca de material genético e envio de técnicos brasileiros para capacitação nos centros mais desenvolvidos.<sup>35</sup>

A participação do governo federal na pesquisa de trigo se deu de maneira parecida com a ocorrida no período anterior. Após aumentar o volume de recursos para pesquisa no período da Campanha do Trigo, reduz a sua participação na década de 50. Os Campos de Multiplicação de Sementes de Júlio de Castilhos, de São Borja e de Encruzilhada do Sul, são transformados em Estações Experimentais e passam para a ser administrados pelo governo gaúcho, na segunda metade da década de 50. Para BRUM, 1988:107 as *"... facilidades de importação de trigo norte-americano levaram o governo brasileiro a negligenciar em parte a pesquisa genética relativa a este cereal, contribuindo, com outros fatores, para a queda da produção nacional"*. (BRUM, 1988:107).<sup>36</sup>

Portanto, após um período de expansão da participação do governo federal na pesquisa, entre 1937 e início da década

---

35 Em 1961, o então Governador do Estado do RS, Leonel Brizola, lança o Plano de Pesquisa, Experimentação e Fomento da Cultura do Trigo. São realizados convênios com vários países visando à troca de conhecimentos, à capacitação de técnicos brasileiros, e à vinda de técnicos estrangeiros para trabalhar nos programas de pesquisas gaúchos.

36 No debate sobre desenvolvimento econômico do País, travado nos anos 40 e 50, prevaleceu, ao nível do governo, a posição de que o desenvolvimento apresentado pela agricultura brasileira não foi responsável por problemas relacionados ao desenvolvimento industrial do País. Os formuladores da política econômica do período não acreditavam que a agricultura fosse um obstáculo e colocavam que o principal problema para o desenvolvimento da mesma não era a estrutura fundiária vigente e sim a estrutura de comercialização, aqui incluída a questão dos transportes e armazenagem, que impedia que chegassem aos produtores uma remuneração adequada pela sua produção. Assim, a sua renda era baixa, não se capitalizavam, não se tornavam demandadores de máquinas, equipamentos e insumos produzidos pelas indústrias e não respondiam adequadamente aos estímulos do mercado.

de 50, ocorre uma redução da mesma e um aumento da participação dos governos estaduais, particularmente do gaúcho, fato esse semelhante ao ocorrido no final da década de 20, conforme vimos no item I. 7. colocado anteriormente..

A ênfase na pesquisa de novas variedades de trigo, assim como outros instrumentos importantes de política de fomento da triticultura, foi afetada pela discussão do papel estratégico desse alimento. A crise de abastecimento do mercado interno, na segunda metade da década de 40, mantém a importância da autosuficiência do abastecimento que, como vimos, estava colocada desde 1936. Com isso, a pesquisa, assim como a produção, ganha apoio de setores nacionalistas da sociedade. Esse apoio visava ao desenvolvimento de tecnologias que permitissem, no mínimo, a redução da dependência de importações.

Em resumo, apesar de ter sido realizado um grande esforço por parte do governo federal e de alguns estaduais, particularmente o gaúcho, o primeiro no lançamento de um grande número de variedades de trigo mais resistentes à acidez dos solos e às doenças. Se considerarmos o período como um todo, o resultado em termos de aumento da produção e produtividade, não foi satisfatório. Isto se deveu, além da crise por que passou a triticultura na segunda metade da década de 50, ao fato de que as variedades ainda não eram tão resistentes e produtivas quanto seria necessário. Assim, continuava posta a necessidade de um grande esforço em pesquisa para que a triticultura nacional pudesse avançar de maneira segura em busca da redução da dependência de importações.

## **II. 9. Um Balanço da Política de Fomento entre 1946 e 1964**

A produção de trigo cresceu a taxas significativas até o ano de 1955. A partir desse ano, ela começa a cair,



atingindo, em 1964, uma produção inferior à obtida em 1952. A área plantada também cresce a taxas expressivas até 1959, quando começa a cair, atingindo em 1964 área inferior à de 1952. Esta queda na produção e na produtividade, em alguns anos, como em 1956 e 1957, está relacionada a problemas climáticos. Mas na maior parte do período analisado, a queda é explicada, principalmente, pela crise na política de fomento. Assim, enquanto não entra em crise, a política de fomento foi um elemento importante a contribuir para o aumento da produção e da produtividade.

É importante salientar que não estamos afirmando que houve um abandono da política por parte do Estado, nem tão pouco que houve a retirada de todos os incentivos à produção nesse período de crise. Afirmamos apenas que houve uma grande redução desses incentivos.

Os principais instrumentos utilizados na política brasileira de fomento à produção de trigo foram: o SET, a política de preços mínimos, a política de crédito, a política de comercialização, a política cambial, a política de armazenagem e a política de pesquisas.

O SET contribuiu para o aumento da produção e da produtividade na triticultura ao alocar recursos visando à modernização da base técnica e ao desenvolvimento e disseminação de novas variedades e técnicas de plantio, ao incentivar a expansão do plantio e ao coordenar a política de quotas de aquisição do trigo nacional. A política de preços mínimos para o trigo incentivou o aumento da produção e da produtividade ao sinalizar aos produtores a garantia de venda da produção aos moinhos com uma margem mínima de rentabilidade.

A política de crédito contribuiu para o aumento da produção e da produtividade ao viabilizar a expansão da área

e a mudança da base técnica, com a incorporação das áreas do Planalto, e de máquinas, equipamentos e insumos ao processo produtivo do trigo. A mecanização foi importantíssima para a expansão da produção porque na região Planalto Gaúcho, as propriedades eram médias e grandes e a mão-de-obra escassa, uma vez que se tratava de região de pecuária extensiva.

A política de valorização do câmbio, dada a existência de controle de importação via quotas, e a política de tarifas aduaneiras, contribuíram para o aumento da produção e da produtividade, ao reduzir os custos das importações de máquinas, equipamentos e insumos, estimulando os produtores a fazerem uso das mesmas. A política de armazenagem, ao contrário das outras, teve pouca contribuição para o fomento da triticultura uma vez que foi de pouca eficácia para o aumento da capacidade de estocagem de grãos desse cereal.

A política de pesquisas também contribuiu para a expansão da produção e da produtividade ao colocar à disposição dos triticultores melhores técnicas de manejo da cultura e variedades mais produtivas e mais resistentes.

Embora não tenhamos analisado todos os instrumentos utilizados pelo governo, podemos dizer que, nesse período, a direção e a magnitude dos recursos e dos instrumentos da política de fomento da produção e da produtividade apontaram claramente no sentido de aumentar a produção e melhorar a produtividade da triticultura brasileira.

A crise, iniciada em 1957, vai afetar de maneira diferenciada os instrumentos de política. Os preços mínimos, em termos reais, passam a apresentar uma ligeira queda enquanto os custos de produção passam a apresentar uma grande elevação em função do aumento dos preços das máquinas, equipamentos e insumos importados. Os preços mínimos, em dólares correntes, apresentam uma grande queda,

apontando para um patamar próximo ao do custo de importação desse cereal. Isto se deveu, em parte, à desvalorização da taxa de câmbio usada na importação de trigo. A consequência foi uma queda da competitividade da produção interna frente à importação.

A mudança na política cambial, sua desvalorização, portanto afetou a triticultura, também, pelo lado dos custos, uma vez que a maior parte das máquinas, equipamentos e insumos utilizados no processo produtivo eram importados.

A política de crédito, outro importante instrumento da política de fomento, entra em crise a partir de 1961, com uma queda expressiva no volume de recursos colocados à disposição dos triticultores. As dotações orçamentárias do SET, boa parte das quais eram repassadas aos triticultores sob a forma de empréstimos, deixaram de ser significativas desde a primeira metade da década de 50.

Uma outra mudança importante ocorrida na segunda metade da década de 50 foi na política comercial. A mudança ocorrida no mercado internacional, patrocinada pelo governo americano, com queda dos preços e melhorias substanciais nas condições de pagamento, leva a que o governo brasileiro passe a ter interesses em realizar importações dos Estados Unidos. Para isso firma uma série de acordos com o governo americano. Essas importações contribuíram para, entre outras coisas, uma melhor gestão do Balanço de Pagamentos e obtenção de recursos, de maneira não inflacionária, para financiar investimentos.

Assim a política de fomento, até ser atingida pela crise que se inicia em 1957, perseguiu um determinado perfil tecnológico, que correspondia a uma certa estrutura de produção e de produtividade, que de certa forma logrou o êxito almejado. Entretanto, após 1956, se inicia nos

instrumentos de política uma crise que vai comprometer o seu resultado. Somente a partir de 1965 é que a triticultura volta a ser objeto de ações estimuladoras por parte do Estado e passa a apresentar taxas de crescimento. Essa crise tem sua origem nas prioridades econômicas no governo de Kubitschek, e vai se manter no período compreendido de 1961 a 1964, em função da crise econômica e política ocorrida no mesmo. Está relacionada, também, à mudança no mercado internacional do trigo.

Essa crise é um marco importante na história da política brasileira de fomento à produção de trigo porque ela interrompe um ciclo iniciado em 1937, sob o signo da redução e ou eliminação da dependência de importação deste cereal para o abastecimento interno. Isso significa que a busca da autosuficiência perdeu a prioridade gozada, nos vinte anos anteriores, junto aos formuladores da política econômica governamental. Essa mudança ocorreu e se manteve em um período particularmente rico da história econômica e política do Brasil, que foi o da implantação do Plano de Metas e o das crises econômicas e políticas da primeira metade da década de 60.

Temos, portanto, que a política de fomento começa a mudar após ter conseguido um grande aumento da produção e, portanto, ter contribuído para a redução da dependência das importações em termos relativos. Este fato estaria a apontar pela continuidade da política. Foi o que ocorreu quando da divulgação do Plano de Metas, quando o Trigo foi o único produto agrícola a merecer uma meta de aumento de produção, 1.500.000 t, ainda que uma meta pouco ambiciosa naquele momento, se considerarmos o grande aumento da produção interna verificado nos últimos dez anos. Assim, fatos novos importantes devem explicar a mudança na política de fomento ao trigo iniciada no final da década de 50, com a retirada dos incentivos e queda na produção, e que vai permanecer

durante a primeira metade da década de 60. No nosso entender os fatos foram os problemas de financiamento da industrialização no Plano de Metas, a crise econômica e política do período 1961-1964 e a política americana de exportação de trigo.

Assim, no Capítulo seguinte, vamos fazer uma breve pausa na análise da política de fomento à triticultura para verificar como e por que a crise de financiamento do Plano de Metas, a crise econômica e política do início dos anos 60, e a mudança no mercado internacional do cereal, contribuíram para a retirada de incentivos à produção de trigo após um longo período em que o Estado esteve firmemente determinado a apoiá-la. No Capítulo IV voltaremos a analisar a política de fomento à produção de trigo.



### CAPÍTULO III

#### OS DETERMINANTES DA CRISE NA POLÍTICA DE FOMENTO À PRODUÇÃO DE TRIGO - 1957/1964

##### III . 1. Introdução

Na segunda metade da década de 50, no governo de Juscelino Kubitschek, a ênfase na política de desenvolvimento industrial é absoluta e condiciona toda a política econômica implementada. Essa ênfase é nítida no Plano de Metas que este governo propõe para ser implementado no período de 1957 a 1961. Nele foram colocadas as metas que iriam nortear a ação de sua política econômica. Essas metas são, fundamentalmente, de desenvolvimento industrial e de infra-estrutura. As metas relacionadas ao setor alimentício, como podemos ver na Tabela III. 1., são de importância marginal.

Para LESSA (1981:12), a política de desenvolvimento industrial do Plano de Metas constituiu "... uma resposta à problemática de uma economia em fase final do modelo de crescimento, via substituição de importações. Seu traço

principal reside na completa mobilização em prol da industrialização e colocação em segundo plano e a seu serviço das práticas relacionadas com o processo inflacionário, desequilíbrio externo, disparidades regionais e setoriais". Esta subordinação da política econômica, à meta da industrialização do País, anuncia a possibilidade de profundas mudanças em relação às políticas, constantes ou não do Plano, voltadas para o desenvolvimento de setores não relacionados diretamente ao setor industrial. Se a consecução de políticas voltadas para outros setores fosse entendida como prejudicial à meta de industrialização esta consecução seria repensada, podendo ser abandonada parcial ou totalmente.

Tabela III. 1.

Investimento Requerido pelo Plano de Metas - 1957/1961.

| Setor        | Custo estimado dos bens e serviços produzidos no País<br>(bilhões de Cr \$)) | Bens e serviços importados |                            | Investimento total estimado em bilhões de Cr \$ | % do total |
|--------------|--|----------------------------|----------------------------|---|------------|
|              |  | Em milhões de US \$        | Equiv. em bilhões de Cr \$ |   |            |
| Energia      | 110,0  | 862,2                      | 44,3                       | 154,3   | 43.4       |
| Transportes  | 75,3   | 582,2                      | 30,0                       | 105,3   | 29.6       |
| Alimentação  | 4,8  | 130,9                      | 6,7                        | 11,5  | 3.2        |
| Ind. de Base | 34,6   | 742,8                      | 38,1                       | 72,7  | 20.4       |
| Educação     | 12,0   |                            |                            | 12,0  | 3.4        |
| Total        | 236,0  | 2.318,5                    | 119,1                      | 355,8   | 100.0      |

Fonte: LESSA, 1981:35

Assim, as metas relacionadas ao desenvolvimento industrial passaram a ser consideradas prioritárias. Isto porque o Plano visava à complementação da estrutura industrial brasileira no sentido de avançar o processo em curso em direção "... à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio" (LESSA, 1981:27).

O Plano apresentou metas setoriais que apontavam para objetivos em termos de energia, transporte, indústrias intermediárias, indústrias produtoras de equipamentos, construção Brasília, educação e as relacionadas à alimentação.

A Tabela III. 1., mostra o volume de investimentos que o governo estimava serem necessários para se atingir os objetivos previstos no seu plano. Como se pode verificar na mesma, os setores que mereceram os maiores aportes de recursos foram os ligados à energia, aos transportes e à indústria de base. Em termos percentuais, o volume de recursos destinados a estes setores representava 93.4% do total. O setor de educação ficou em quarto lugar, no que tange ao volume de recursos aportado, com apenas 3.4% do total. O setor de alimentação foi contemplado, nesta estimativa inicial dos recursos necessários, com a menor dotação. Prevvia-se alocar neste setor apenas 3.2% do total dos recursos previstos no plano.

A pouca ênfase no desenvolvimento da agricultura, colocada pelo Plano de Metas, pode ser facilmente visualizada quando se nota a pouca expressividade das metas e do volume de recursos previstos para serem aplicados no desenvolvimento dos setores relacionados à mesma.<sup>37</sup>

---

37 Acreditamos que esta pouca expressividade esteja relacionada ao fato de que a equipe que o formulou, parte da qual havia participado da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos-CMBEU, partiu de um diagnóstico em que o setor agropecuário, de maneira geral, e o setor

Dentro do setor de alimentação, quatro metas contemplaram diretamente o setor agrícola: modernização, armazenagem, matadouros industriais e produção de trigo. As metas de modernização foram plenamente atingidas enquanto as de armazenagem e matadouros industriais foram apenas parcialmente atingidas.<sup>38</sup> Quanto à meta relacionada à produção de trigo, que previa atingir a produção de 1.500.000 toneladas deste cereal em 1961 (LAFER, 1975:44), vimos que não só não foi atingida como a produção acabou recuando para volumes equivalentes aos produzidos no início da década de 50.

O trigo foi o único produto agrícola que mereceu uma meta em termos de aumento de sua produção. A meta de aumento da produção de trigo foi incluída no Plano, em decorrência do fato de o País depender de importações para abastecer o mercado. O valor expressivo destas importações, que poderiam comprometer a alocação de divisas para importar máquinas, equipamentos e insumos necessários para levar à frente a meta de industrialização do País, foi outro fator a levar à formulação dessa meta.

Sua inclusão também se deveu ao fato de que, como vimos no Capítulo I e II, desde os últimos anos da década de 30, esta cultura vinha sendo objeto de uma política de estímulo

---

produtor de alimentos, em particular, não foram entendidos como um grande problema para se atingir os objetivos propostos neste Plano de Metas, diagnóstico este que a história mostrou que estava correto.

38 É importante lembrar que a colocação de metas ligadas ao avanço da modernização do processo produtivo estava relacionada à vontade e necessidade do Estado de modernizar o processo produtivo agrícola. Visava, com isto, a aumentar a produção e a produtividade de forma a se ter maior oferta com menor custo. Essas metas se relacionavam, também, com as metas de industrialização que estavam sendo implementadas. Assim, mais que fazer avançar o processo de modernização da agricultura do país o governo procurava criar mercado para as indústrias de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas que, com muitas dificuldades, ia conseguindo implantar no país, indústrias estas que faziam parte das metas do plano que se procurava implementar.

ao fomento de sua produção com o objetivo de se alcançar a auto-suficiência. Os resultados satisfatórios que vinham sendo obtidos com essa política, principalmente entre 1947 e 1956, apontavam para a possibilidade de haver uma redução ainda maior da dependência de importações, fato esse politicamente muito importante naquela conjuntura política.

A meta de aumento da produção de trigo, em contraste com as metas relativas ao setor industrial, era pouco ambiciosa. Para se atingir a meta de 1.500.000 toneladas em 1961 a, taxa de crescimento da mesma devia ser de 6.4% ao ano, inferior à taxa de crescimento dos 8 anos anteriores, que foi de 15% ao ano. Assim, apesar de formular esta meta, o governo sinalizava que não estava disposto a conferir ao aumento da produção para o trigo a prioridade que a mesma havia desfrutado nos anos anteriores.

As ambiciosas metas de desenvolvimento previstas no Plano de Metas esbarravam nas dificuldades de obtenção, de forma não inflacionária, dos recursos para o financiamento dos investimentos previstos. Estas dificuldades, em um período em que a inflação se mostrava com perspectivas de crescimento (Tabela III. 2., colunas 7 e 8), levam a que os gestores da política econômica procurem, incessantemente, formas de financiamento que não contribuíssem para a elevação do nível dos preços. Essas fontes seriam melhores ainda se pudessem contribuir para a queda da inflação.

Parte das dificuldades para se conseguir estes financiamentos está no Balanço de Pagamentos. Ainda que superficial, a análise do comportamento das exportações e importações ajuda a explicar essas dificuldades.

As exportações do país se apresentavam em valores estagnados até 1956. A partir do ano de 1957, coincidindo com o início da implantação dos investimentos do Plano de



Metas, os valores das exportações passam a se apresentar em queda (Tabela III. 2. coluna 3).

Tabela III. 2.

Indicadores Econômicos - 1950/1964.

|      | Índice<br>produto<br>interno<br>bruto | Produção<br>interna<br>de ali-<br>mentos<br>% var. | Expor-<br>tações<br>(US \$10 <sup>6</sup> ) | Impor-<br>tações<br>(US \$10 <sup>6</sup> ) | Saldo do<br>balanço de<br>pagamentos<br>(US \$10 <sup>6</sup> ) | Índice<br>termos<br>de<br>inter-<br>câmbio | Índice<br>preço ao<br>consumidor<br>no Rio | IGP<br>DI |
|------|---------------------------------------|--|---|---|---|--|--|-----------|
|      | (1)                                   | anual(2)   | (3)   | (4)   | (5)   | (6)  | (7)  | (8)       |
| 1950 | 6.8                                   | 4.47   | 1.359                                       | 934   | 52  | 66.1                                       | 9.4  | 12.41     |
| 1951 | 4.9                                   | - 2.31   | 1.771                                       | 1.703                                       | - 291   | - 9.0                                      | 12.1                                       | 12.34     |
| 1952 | 7.3                                   | 2.46   | 1.416                                       | 1.702                                       | - 615   | - 8.1                                      | 17.3                                       | 12.72     |
| 1953 | 4.7                                   | 5.26   | 1.540                                       | 1.116                                       | 16  | 3.1  | 14.3                                       | 20.51     |
| 1954 | 7.8                                   | 9.69   | 1.558                                       | 1.410                                       | - 203   | 26.5                                       | 22.6                                       | 25.86     |
| 1955 | 8.8                                   | 2.98   | 1.419                                       | 1.099                                       | 17  | - 19.3                                     | 23.0                                       | 12.15     |
| 1956 | 2.9                                   | 2.51   | 1.483                                       | 1.046                                       | 194   | 0.9  | 21.0                                       | 24.55     |
| 1957 | 7.9                                   | 3.94   | 1.392                                       | 1.285                                       | - 180   | - 1.6                                      | 16.1                                       | 6.96      |
| 1958 | 10.8                                  | - 3.23   | 1.244                                       | 1.179                                       | - 253   | - 3.3                                      | 14.8                                       | 24.39     |
| 1959 | 9.8                                   | 6.69   | 1.282                                       | 1.210                                       | - 154   | - 3.7                                      | 39.2                                       | 39.43     |
| 1960 | 9.4                                   | 9.57   | 1.270                                       | 1.293                                       | - 410   | - 5.9                                      | 29.5                                       | 30.47     |
| 1961 | 8.6                                   | 3.69   | 1.405                                       | 1.292                                       | 115   | - 0.4                                      | 33.2                                       | 47.78     |
| 1962 | 6.6                                   | 7.62   | 1.215                                       | 1.304                                       | - 346   | - 6.4                                      | 49.4                                       | 51.60     |
| 1963 | 0.6                                   | 8.62   | 1.406                                       | 1.294                                       | - 244   | - 1.1                                      | 73.8                                       | 79.92     |
| 1964 | 3.4                                   | 4.82   | 1.430                                       | 1.086                                       | 4   | 22.4                                       | 91.8                                       | 92.12     |

Fonte: Coluna 2- calculado a partir da soma da produção de arroz, feijão, soja, milho, trigo, mandioca e batata; coluna 8, ANDIMA, 1993:89-91; outras colunas, ABREU org., (1989:403-407).

A implementação do processo de substituição de importações implicava, em um primeiro momento, no aumento das importações de máquinas, equipamentos e insumos pelo País. Mais que isso, implicava em um enrijecimento das importações, o que significava, na prática, dificuldades de se comprimir importações em um momento de crise no Balanço de Pagamentos do País. Assim, embora o Balanço apresentasse

déficits na maior parte do período, como por exemplo entre 1957 e 1960 (Tabela III. 2. coluna 5), o seu combate, via redução do volume importado, sofria restrições uma vez que essas importações eram imprescindíveis à continuidade do processo de substituição de importações em curso.

O desempenho do Balanço de Pagamentos foi prejudicado, também, pelas mudanças nos termos de intercâmbio. Como podemos ver nesse Tabela III. 2. coluna 6, em quase todo o período analisado, os termos de intercâmbio foram desfavoráveis.

A mudança nos termos de intercâmbio são explicadas, em grande parte, pela crise que se abate no mercado internacional do café. Nela, os preços são jogados para baixo. A queda nos preços do café e, desta forma, nos valores obtidos com a sua exportação, pode ser explicada principalmente pelo aumento do volume produzido internamente, o qual passa de 1.071.437 toneladas, em 1950, para 4.169.586 toneladas, em 1960. A política de valorização do café, ao manter os preços externos elevados, induziu a uma super produção interna na segunda metade da década de 50, e assim, a uma grande crise no mercado do café (DELFIM NETO, 1981:152-157).

Uma outra explicação está no comércio internacional. Para CAMPOS (1963:529) e DELFIM NETO (1981:157), parte da queda ocorrida nos preços do café é explicada pela queda da demanda no mercado internacional. As políticas dos países ricos tomaram parte do mercado internacional de mercadorias agrícolas que antes era abastecido pelos produtores dos países pobres, países esses que eram, como os países ricos, tradicionalmente importadores de café. A competição no mercado internacional de mercadorias agrícolas, desencadeada pelos países ricos, fez com que os países pobres tivessem dificuldades para exportar suas mercadorias e ou tivessem

seus preços reduzidos em função da concorrência. Como consequência disto estes países pobres tiveram reduzidos os recursos que poderiam ser destinados à importação de café.

CAMPOS (1963:532) justifica este argumento dizendo que, entre 1953 e 1960, as exportações mundiais de produtos primários cresceram 34%. As exportações destas mercadorias, realizadas pelos países ricos, cresceram 57%, enquanto as dos países pobres cresceram apenas 14%. E mais, segundo esse autor, enquanto o índice de preços dos produtos alimentares cai 12%, entre 1953 e 1960, o índice para café, chá e cacau apresenta uma queda de 24% para o mesmo período. Assim, como decorrência de uma maior competição no mercado internacional, os preços dos produtos agrícolas caem, mas o preço do café cai mais.

O autor diz que o crescimento das exportações dos países ricos foi consequência, principalmente, do aumento das exportações americanas e dos países que irão constituir o Mercado Comum Europeu. Assim, como de um lado tivemos excesso de produção e, de outro, queda no consumo, o resultado dificilmente deixaria de ser queda nos preços e nos valores obtidos com a exportação de café.

Da análise que desenvolvemos anteriormente, podemos concluir que o desempenho da principal mercadoria de nossa pauta de exportações foi desfavorável, provocando deterioração nos termos de troca. Esta deterioração reduziu a capacidade de importar, prejudicando a realização das importações necessárias ao desenvolvimento industrial em um momento em que elas se faziam extremamente necessárias.

### **III. 2. A Ausência de um Plano de Financiamento**

Como foi observado, na segunda metade da década de 50, o Brasil estava passando por um momento em que necessitava de

um expressivo aporte de recursos para financiar a implementação das metas de investimento e que as exportações, principalmente de café, importante fonte de recursos, estavam em crise. Uma forma de tentar reduzir as dificuldades colocadas à implementação dos investimentos seria o estabelecimento de um plano de financiamento onde se colocasse a origem dos recursos, seus montantes e os setores e projetos onde seriam aplicados. Esse plano de financiamento, no entanto, não foi elaborado.<sup>39</sup>

No período em que o Plano foi implantado, além dos problemas analisados anteriormente, como a crise do café e a conseqüente perda da capacidade de importar, havia outros que também prejudicavam a obtenção de recursos para o financiamento dos projetos a serem implementados. Entre estes, podemos citar a precariedade dos instrumentos financeiros e dos instrumentos fiscais de captação de poupança, o crescimento das isenções fiscais com a conseqüente queda na arrecadação de taxas e tarifas e as dificuldades de obtenção de empréstimos no exterior por causa do atraso no pagamento dos serviços dos empréstimos até então contraídos e da briga com o FMI. Todos estes fatores, atuando conjuntamente, criavam um ambiente muito desfavorável a que se lançasse um plano de investimentos tão ambicioso. Por outro lado, esse ambiente tornava ainda mais premente a realização de um plano de financiamento.

Aparentemente, o governo não procurou criar, institucionalmente, novos instrumentos para captar parte dos recursos necessários à implementação do plano. Não procurou fazer uma reforma na política fiscal, de forma a dotar o Estado de novas fontes de financiamento não inflacionárias, porque entendia que estas eram politicamente

---

39 A nossa análise sobre a ausência de um plano de financiamento está baseada no livro "Quinze Anos de Política Econômica" de Carlos Lessa, um clássico da literatura sobre o Plano de Metas.

inviáveis. Baseado na história recente, sabia que dificilmente o Congresso Nacional concordaria com sua criação. Assim, entendeu que o mais conveniente seria resolver os problemas de financiamento quando surgissem, da maneira a mais "pragmática" possível. Em função disso, o esquema de financiamento do Plano se tornou implicitamente inflacionário. Este fato aumenta a importância de ações que contribuíssem para reduzir a inflação.

Assim, para fazer avançar o processo de industrialização, a equipe econômica do governo adota as medidas que julga necessárias para atrair a poupança externa, seja como investimentos, seja como empréstimos, e faz ampla realocação dos recursos econômico-financeiros internos disponíveis para investimento via manuseio dos instrumentos de política econômica existentes. A ação do Estado é entendida como sendo fundamental para se atingir as metas propostas. O governo deveria coordenar todo o processo de acumulação de capital em curso.

Os empréstimos se destinavam à ampliação da capacidade de importação, de forma a que o País mesmo pudesse importar os bens de capital e os insumos necessários ao desenvolvimento da sua infra-estrutura e da indústria. No entanto, em alguns casos específicos, estes empréstimos poderiam se destinar à importação de bens de consumo que faziam parte da pauta de importações do país, como o trigo, por exemplo. Para TAVARES (1978:128), ao financiar a importação de bens de consumo, o que era de fato permitido pelo empréstimo externo era a realocação internamente de recursos reais e financeiros para a formação de capital. Desta maneira, mesmo quando aparentemente a poupança externa era internalizada com o objetivo de financiar o consumo, na prática financiava o desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria.



O governo brasileiro contrai empréstimos para financiar importação de bens de consumo, quando buscava recursos a longo prazo para financiar importação de máquinas e equipamentos, porque as fontes externas de financiamento para o País eram escassas. Os recursos que seriam utilizados para pagar as importações destes bens de consumo são realocados para a importação de bens de capital. Os recursos obtidos com a venda interna à vista destes bens de consumo também geram recursos para financiamento a longo prazo de investimentos prioritários do Plano de Metas. Assim, quando o governo contrai empréstimos, a longo prazo, para financiar a importação de bens de consumo, está conseguindo, na prática, recursos para financiar, a longo prazo, as importações de bens de capital e projetos relacionados à industrialização.

A contratação de empréstimos de longo prazo para pagar a importação de trigo é um exemplo da maneira "pragmática" utilizada pelos gestores da política econômica do Plano de Metas para obter recursos de forma a poder implementar as metas consideradas prioritárias.<sup>40</sup> Os gestores da política econômica, ao manejaram a política brasileira para o trigo, fizeram da forma que fosse mais conveniente à meta de industrializar o País. Essa política foi manejada, como veremos nesse Capítulo III, no sentido de ajudar a manter a taxa de inflação em patamares adequados, de realocar

---

40 Segundo LESSA (1981:56), os gestores da política econômica do Plano de Metas procuram levar à frente o projeto de transformação da estrutura econômica do País de quatro maneiras: a primeira foi "através de um tratamento extremamente favorável à entrada de capital estrangeiro"; a segunda, através da "ampliação da participação direta do setor público na formação interna de capital"; a terceira maneira foi através de um "conjunto variado de favores e estímulos diferenciais, que tinha seus principais suportes, num lado, no acesso efetivo aos créditos externos, e noutro, na concessão de empréstimos de longo prazo em moeda nacional com prolongados períodos de carência e amortização a taxas de juros negativas", procurando, assim, "... canalizar recursos privados para as áreas consideradas estratégicas pelo Plano"; a quarta maneira foi através de uma alta taxa de inflação, cerca de 20% a. a. A política anti-inflacionária, dessa maneira, iria procurar, apenas, manter a inflação nesse patamar, buscando evitar que a mesma fugisse ao controle do governo.

recursos internos para investimento nas metas, de reduzir gastos com importações de trigo, e de gerar recursos não inflacionários para serem investidos no Plano.<sup>41</sup> Assim, em parte como consequência das importações subvencionadas de trigo, o governo brasileiro reduz os incentivos à produção interna.

Resumindo, os gestores da política econômica prescindiram de um plano de financiamento porque entenderam que um plano exeqüível, política e economicamente, não era possível de ser feito. A sua realização iria mostrar que havia um grande furo no Plano ao reconhecer que os recursos existentes não seriam suficientes para a sua implementação. Optaram, então, por obter parte significativa desses recursos através de ações pragmáticas, como a importação de bens de consumo, particularmente de trigo, financiadas a longo prazo.

### III. 3. A Crise Econômica e Política do Início da Década de 60

O ano de 1961, último ano de implantação do Plano de Metas, foi um ano muito agitado politicamente. Em agosto, o Presidente Jânio Quadros renuncia e, em setembro, após grande turbulência política, é instituído no Brasil, como uma forma de viabilizar a posse de João Goulart na Presidência da República, o parlamentarismo. Crises políticas, alta da inflação e ausência de diretriz da política econômica vão marcar o período em que Goulart permaneceu na Presidência.

As dificuldades de implementação do Plano de Metas nos quatro anos anteriores, colocam, para o novo governo, a

---

<sup>41</sup> A importância dos recursos obtidos via esses empréstimos será mostrada no item III. 5. desse Capítulo.

necessidade de se adotar políticas econômicas voltadas para o combate à aceleração da inflação e deterioração do Balanço de Pagamentos do país. O Balanço de Pagamentos apresentou déficits seguidos nesse período, tornando a situação externa do país insustentável. A inflação tinha apresentado taxas elevadas e não dava sinais de que o seu ímpeto estava arrefecendo.

Em março de 1961, visando a reduzir a taxa de inflação e melhorar a situação do Balanço de Pagamentos, o governo promove mudança na política cambial com a edição da Instrução nº 204 da SUMOC. Essa instrução promove uma grande desvalorização cambial e unifica os mercados. A taxa usada para pagar as importações de trigo, petróleo e papel de imprensa sofreu uma desvalorização de 100%. Como consequência, o preço do trigo importado passou a custar o dobro. Mesmo com esse aumento, o preço de garantia nominal do trigo nacional continuou maior que o do importado.

A desvalorização contribuiu para aumentar a arrecadação do governo com a venda interna das importações subvencionadas de trigo, as quais atingem um máximo nesse ano. Isso significa que o governo obteve muito recurso em um momento em que a economia estava entrando em uma profunda crise, com os gestores da política econômica não conseguindo implementar políticas eficazes de combate à inflação.

Os resultados econômicos de 1961 não foram totalmente ruins. A inflação, medida pelo IGP-DI, atingiu 47.78%, contra 30.47% ocorrida no ano anterior. Mas, por outro lado, o resultado do Balanço de Pagamentos foi um superávit de US \$115 milhões de dólares, muito bom se considerarmos que nos quatro anos anteriores apresentou grandes déficits. O PIB apresentou uma taxa de crescimento de 8.6%, que apesar de inferior à do ano anterior, ainda era muito boa.

Nos dois anos seguintes, 1962 e 1963, a crise política se exacerba e os indicadores econômicos pioram. A taxa de crescimento do PIB cai, 6,6% e 0,6%, respectivamente. A taxa da inflação sobe para 51,60% e 79,92%, respectivamente. O déficit do Balanço de Pagamentos atinge US \$346 milhões, em 1962, e US \$244 milhões, em 1963. Os governos parlamentaristas não duram muito, o que aumenta as dificuldades institucionais de administrar o país. No início de 1963, ocorre a volta do presidencialismo, mas a crise institucional aumenta. As medidas propostas pelo governo no plano interno, como as relacionadas às reformas de base, à nacionalização e à remessa de lucros, foram duramente criticadas pelos setores conservadores do país. No plano externo, a posição brasileira com relação a Cuba e as medidas relacionadas à nacionalização e à Lei de Remessa de Lucros, foram muito criticadas pelos EUA, principal parceiro comercial do país. A piora nas relações externas do Brasil, principalmente com os EUA, contribuiu para aumentar ainda mais as dificuldades para a obtenção de empréstimos externos, em um momento em que os mesmos eram necessários para a solução dos problemas do Balanço de Pagamentos e para financiar investimentos no país.

O governo tentou retomar o controle da economia, no final de 1962, com o Plano Trienal. Parecia que, com a volta do presidencialismo em janeiro de 1963, o presidente teria melhores condições para implementar as medidas propostas no Plano Trienal. Mas isso não ocorreu e o Plano fracassou no meio desse ano. Com o fracasso, o governo perde o controle da economia. Assim, no segundo semestre de 1963, temos a exacerbação da crise econômica e política, proporcionando as condições para o golpe de 1964.

Assim, internamente, o governo tem dificuldades de adotar medidas de combate à inflação e à piora do desempenho do Balanço de Pagamentos. Externamente, aumentam as

dificuldades de obtenção de novos empréstimos e de renegociar prazos e condições de pagamentos dos serviços e do principal da dívida externa. Nesta conjuntura, aumenta a importância das alternativas pragmáticas de obtenção de recursos externos, como a importação de trigo financiada a longo prazo

#### III. 4. Comércio Internacional do Trigo

A conjuntura interna e externa, desfavorável à implementação do Plano de Metas, foi determinante para que se abandonassem as metas relativas à triticultura presentes neste Plano e, desta forma, colocasse por terra todo o esforço, até então realizado, para se conseguir reduzir, ou eliminar, a dependência de importações de trigo. No entanto, isto dificilmente teria ocorrido, dada a importância das importações deste cereal para o abastecimento interno, se as condições de comércio internacional de trigo fossem desfavoráveis naquele período. Nesse item vamos analisar a situação então vigente no mercado internacional, de modo a ver como as condições de transações vigentes no mesmo possibilitaram o "abandono" da política interna para o trigo.

No início da década de 50, ocorre uma grande recuperação na produção de cereais dos países que foram afetados, direta ou indiretamente, pela 2ª Guerra Mundial. Um dos cereais cuja produção se recuperou rapidamente foi o trigo. Como a produção cresceu a taxas maiores que a taxa de crescimento do volume comercializado no mercado internacional, tem início o crescimento dos estoques de trigo, principalmente nos EUA. Estes estoques atingiram um volume que dificilmente poderia ser comercializado no mercado internacional com as regras de comercialização então vigentes.



A evolução dos estoques de trigo pode ser vista na Tabela III. 3. Nesta Tabela, podemos ver que os estoques cresceram até o ano de 1961 e que, a partir daí, começaram a decrescer.

Tabela III. 3.  
Estoques de Trigo nos Países Tradicionalmente Exportadores  
(em milhões de toneladas métricas) - 1955/1964.

| Ano  | Estoques | Exportações | Rel. est./exp. |
|------|----------|-------------|----------------|
| 1953 | 31,7     | 23,9        | 1.33           |
| 1954 | 48,2     | 26,4        | 1.83           |
| 1955 | 49,8     | 28,3        | 1,76           |
| 1956 | 49,4     | 36,2        | 1,36           |
| 1957 | 49,4     | 32,4        | 1,52           |
| 1958 | 45,6     | 36,0        | 1,27           |
| 1959 | 55,2     | 36,1        | 1,53           |
| 1960 | 56,9     | 41,8        | 1,36           |
| 1961 | 58,8     | 47,2        | 1,25           |
| 1962 | 49,6     | 42,8        | 1,16           |
| 1963 | 50,3     | 56,2        | 0,90           |
| 1964 | 42.2     | 51.2        | 0.83           |

Obs. Os estoques foram medidos no começo do ano agrícola em cada país: EUA, Canadá, Austrália, Argentina e França. As exportações, por ano fiscal relacionado.

FONTE: RELATÓRIO ANUAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1967:129).

Em termos de relação com as exportações, os estoques atingem o valor máximo em 1954, representando 183% do total exportado. A partir desse ano, essa relação apresenta uma tendência decrescente e, em 1963, os estoques representavam apenas 90% das exportações anuais mundiais.

Podemos apontar duas causas para este rápido crescimento dos estoques de trigo. A primeira, e principal, foi o grande crescimento da produtividade e da área plantada das lavouras americanas e destes outros países exportadores. A segunda

causa foi que reduziram-se as necessidades de dar ajudas expressivas, em termos de alimentos, para alguns países com o objetivo de conter o avanço dos partidos comunistas locais. Esta ação, conforme vimos no Capítulo II, fora realizada pelo governo dos EUA, que detinha a maior parte dos estoques mundiais.

Além disso, estava em pleno crescimento a produção de cereais, como de alguns países do leste europeu, como a URSS e a Bulgária. Após o final da guerra, estes países recuperaram rapidamente a capacidade produtiva e aumentaram, ano a ano, o volume de excedentes que colocavam no mercado internacional. Acrescente-se a isso o fato de que, neste mesmo período, alguns países periféricos, tradicionais importadores deste cereal, como o Brasil e o México <sup>42</sup>, estavam buscando sua autosuficiência na produção interna de trigo. Isto contribuía para o aumento dos estoques mundiais ao reduzir as suas necessidades de importações, uma vez que uma parte do consumo, que era satisfeito por importações, passa a ser realizada pela produção interna.

### **III. 5. A Lei Americana de Comércio e Desenvolvimento Agrícola- a Public Law 480**

Em uma conjuntura como esta, em que os estoques de cereais cresciam ano a ano, fruto, principalmente, das políticas de estímulo ao aumento da produção implementadas pelo governo americano, era necessário que se encontrasse uma saída para o escoamento dos mesmos, pois o seu aumento continuado poderia levar ao abandono destas políticas, uma

---

42 O programa mexicano de desenvolvimento de variedades de trigo mais resistentes e mais produtivas se iniciou em 1943 com o apoio da Fundação Rockefeller. Este programa foi bem sucedido e, já em 1956, o México era autosuficiente em trigo (HAYAMI & RUTTAN, 1988:306 e 307).

vez que os gastos estatais com as mesmas dificilmente seriam justificados perante a sociedade.

Assim, como consequência da pressão levada a cabo pelos produtores de cereais dos EUA para que se implementasse uma política de fomento das exportações, em 1954, o Congresso Americano aprovou a Public Law 480- PL 480, que veio a ser a Lei de Comércio e Desenvolvimento Agrícola dos EUA. Esta Lei objetivava colocar os crescentes estoques de cereais americanos no mercado internacional e, ao mesmo tempo, criar futuros mercados para onde se pudesse exportar estes excedentes a preços de mercado.

A PL 480 visava também a aumentar e ou a manter as influências externas do governo americano.<sup>43</sup> Foi um importante instrumento de política externa a ser utilizado pelos órgãos que cuidavam das relações externas americanas. Fez parte da estratégia americana, no pós-guerra, de transformar a sua base de produção de alimentos, originada, principalmente, da forma de sustentação de preços e renda agrícolas adotados pelo governo, numa arma de política externa.<sup>44</sup>

A PL 480 apresentava, no seu Capítulo 1, as condições para venda externa dos estoques de cereais. É neste capítulo que estão definidas as regras para os preços, os prazos de pagamentos, os juros e a moeda em que seriam pagos as importações. No seu Capítulo 2, são então definidas as

---

43 O Senador Hubert Humphrey, defensor do uso de alimentos como instrumento de política externa disse, em 1957, no congresso americano: "Ouvi dizer (...) que povos se podem tornar dependentes de nós para os alimentos. Sei que isso não deve ser considerado como uma boa notícia. Para mim foi uma boa notícia porque as pessoas têm, antes de mais nada, de comer. E se procuramos uma maneira de fazer com que as pessoas se voltem para nós e sejam dependentes de nós, em termos de sua cooperação conosco parece-me que a dependência alimentar seria a melhor" (BURBACH & FLYNN, 1982:67).

44 O uso dos estoques de alimentos, pelo governo americano, como arma de política externa, não é novidade. Como vimos no Capítulo II, é uma prática antiga, que vem desde o início do século.

condições para as doações externas de cereais pelo governo americano.

Tinham acesso aos empréstimos subvencionados da PL 480 os países amigos que o governo americano entendia serem necessitados e que mereciam receber a ajuda.

Como consequência da aprovação da PL 480, ocorre uma mudança na participação do consumo interno no destino da produção americana de trigo. O consumo interno que respondia por mais de 60% até 1955 passa a responder por participação cada vez menor e, já em 1960, responde por menos de 50%. Temos, portanto, um grande crescimento da participação das exportações no destino do trigo americano.

A forma como se realizavam estas exportações, via vendas à vista ou via programa governamental de incentivo a exportações, pode ser vista na Tabela III. 4. Nela, observamos que inicialmente as vendas sob a forma de programas de incentivos governamentais decaíram entre 1950 e 1952. Depois, a partir de 1953, elas começam a crescer e atingem um percentual máximo no ano de 1961, quando mais de 70% das vendas externas americanas foram realizadas via incentivos do governo. Nos anos seguintes, este percentual se reduz um pouco, mas ainda se mantém em patamares muito elevados. Este percentual alto de vendas a prazo está relacionado com a PL 480.

Foram várias, as características apresentadas pela PL 480, que contribuíram para alcançar seu êxito em termos dos objetivos propostos. A primeira característica está relacionada às condições de pagamento do produto. Os países que participaram do programa obtinham a mercadoria com taxas de juros muito baixas e um prazo extremamente longo para pagar.

Tabela III. 4.

Destino da Produção de Trigo Americana (em milhões de bushel) - 1950/1964.

| Ano   | Destino   |      |            |      | Forma das exportações |      |         |      | Total   |
|-------|-----------|------|------------|------|-----------------------|------|---------|------|---------|
|       | consumo   |      | exportação |      | programa              |      | venda   |      |         |
|       | doméstico |      |            |      | governamental         |      | à vista |      |         |
|       | bushel    | %    | bushel     | %    | bushel                | %    | bushel  | %    |         |
| ..... |           |      |            |      |                       |      |         |      |         |
| 1950  | 684.6     | 64.2 | 381.3      | 35.8 | 196.4                 | 51.5 | 184.9   | 48.5 | 1.065.9 |
| 1951  | 679.8     | 63.8 | 386.1      | 36.2 | 120.6                 | 31.2 | 265.5   | 68.8 | 1.065.9 |
| 1952  | 661.1     | 66.3 | 336.4      | 33.7 | 96.6                  | 28.7 | 239.9   | 71.3 | 997.5   |
| 1953  | 635.4     | 70.2 | 269.4      | 29.8 | 96.0                  | 35.6 | 173.4   | 64.4 | 904.8   |
| 1954  | 616.3     | 68.8 | 278.9      | 31.2 | 166.4                 | 59.7 | 112.5   | 40.3 | 895.2   |
| 1955  | 601.2     | 60.7 | 389.7      | 39.3 | 257.9                 | 66.2 | 131.8   | 33.8 | 990.9   |
| 1956  | 594.7     | 57.9 | 432.5      | 42.1 | 287.5                 | 66.5 | 145.0   | 33.5 | 1.027.2 |
| ..... |           |      |            |      |                       |      |         |      |         |
| 1957  | 596.4     | 56.2 | 464.8      | 43.8 | 308.3                 | 66.3 | 156.5   | 33.7 | 1.061.2 |
| 1958  | 599.0     | 57.0 | 451.6      | 43.0 | 308.1                 | 68.2 | 143.5   | 31.8 | 1.050.6 |
| 1959  | 603.0     | 52.8 | 538.0      | 47.2 | 378.4                 | 70.3 | 159.6   | 29.7 | 1.141.0 |
| 1960  | 602.8     | 48.9 | 630.2      | 51.1 | 441.1                 | 70.0 | 189.1   | 30.0 | 1.233.0 |
| 1961  | 597.2     | 46.9 | 674.9      | 53.1 | 478.1                 | 70.8 | 196.8   | 29.2 | 1.272.1 |
| 1962  | 592.2     | 44.5 | 739.8      | 55.5 | 493.3                 | 66.7 | 246.5   | 33.3 | 1.332.0 |
| 1963  | 604.1     | 44.9 | 741.6      | 55.1 | 518.7                 | 69.9 | 222.9   | 30.1 | 1.345.7 |
| 1964  | 654.4     | 44.5 | 816.1      | 55.5 | 546.5                 | 67.0 | 269.6   | 33.0 | 1.470.0 |

Fonte: MAJORS (1974:414-424)

A segunda característica está relacionada à primeira, mas estamos colocando-a à parte pela sua importância e pelo seu aspecto inusitado, pois os países podiam pagar parte das compras realizadas sob a P L 480 em moeda local (BURBACH & FLYNN, 1982:68-70) e Tabela III. 5. colunas 1 e 5), prática que perdurou até 1971.

A terceira característica é que estas condições de compra permitiam, quase sempre, aos governos dos países importadores colocar, na medida em que quisessem ou necessitassem, o produto em seus mercados internos a preços inferiores aos praticados anteriormente. Isto era possível,



não só porque as condições de pagamento eram extremamente favoráveis, mas também, porque eles vinham de uma situação em que, para estimular a produção interna, estes países importadores quase sempre mantinham os seus preços internos acima dos preços que vigoravam no mercado internacional. Assim, ao importar, o país poderia conseguir não só rebaixar o custo de reprodução da mão-de-obra mas, também, combater a inflação.

Tabela III. 5.

Exportações Americanas de Trigo Sob a Forma dos Programas Governamentais (em milhões de bushel)<sup>1</sup> - 1954/1964.

| Ano               | Public Law 480 |                   |                        |                     |             |                    | Total Ex-            |
|-------------------|----------------|-------------------|------------------------|---------------------|-------------|--------------------|----------------------|
| ini-              | Título I       | Título II         | Título III             |                     | Título IV   |                    | portado /            |
| cian-             | (vendas        | (ajuda            | Donativos <sup>3</sup> | Trocas <sup>4</sup> | (vendas a   | Segurança          | Programas            |
| do em             | via moedas     | humanitá-         |                        |                     | longo prazo | Mútua              | Governam-            |
| julho             | externas)      | ria) <sup>2</sup> |                        |                     | em dólar)   | (AID) <sup>5</sup> | mentais <sup>6</sup> |
|                   | (1)            | (2)               | (3)                    | (4)                 | (5)         | (6)                | (7)                  |
| .....             |                |                   |                        |                     |             |                    |                      |
| 1954              | 23.8           | 16.0              | 1.0                    | 46.5                | -           | 70.8               | 158.0                |
| 1955              | 94.3           | 11.9              | 2.8                    | 66.7                | -           | 65.0               | 240.7                |
| 1956              | 200.5          | 12.2              | 11.7                   | 87.1                | -           | 63.6               | 375.1                |
| 1957              | 179.0          | 14.3              | 17.9                   | 9.8                 | -           | 25.7               | 246.7                |
| 1958              | 227.9          | 10.9              | 20.3                   | 20.1                | -           | 23.9               | 303.0                |
| 1959              | 300.6          | 10.7              | 24.3                   | 25.7                | -           | 13.3               | 374.6                |
|                   |                |                   |                        |                     |             |                    |                      |
| 1960              | 327.2          | 31.1              | 30.4                   | 34.1                | -           | 5.3                | 428.1                |
| 1961              | 379.1          | 28.2              | 35.1                   | 41.3                | 7.3         | 2.5                | 493.5                |
| 1962 <sup>7</sup> | 407.4          | 24.9              | 33.8                   | 6.5                 | 5.7         | 1.4                | 479.7                |
| 1963              | 387.9          | 31.7              | 37.4                   | 35.2                | 12.2        | 0.2                | 504.6                |
| 1964              | 441.4          | 19.9              | 36.0                   | 12.4                | 59.2        | 0.1                | 569.1                |

Obs: <sup>1</sup>. YSC 1965, 1966, 1971; ERS 1972A. <sup>2</sup>. Inclui auxílio de emergência, desenvolvimento econômico e World Food Program. <sup>3</sup>. Donativos externos autorizados sob Sec. 302, Título III da PL 480, and Sec. 416 da Agricultural Act de 1949. <sup>4</sup>. O programa de trocas está autorizado pelo Título III da PL 480, pela Charter Act da Commodity Credit Corporation, e outras legislações. <sup>5</sup>. Vendas sob moedas externas e ajuda econômica sob Mutual Security Act, PL 665 e 165, e Act for International Development, PL 87-195. <sup>6</sup>. Exportações individuais podem não ter sido computadas. <sup>7</sup>. Iniciando em 1962, inclui equivalente de trigo búlgaro e rolled; trigo búlgaro está incluído desde 1954. Em todos os anos incluiu-se farinha de trigo em termos de trigo equivalente.

Fonte: MAJORS (1974:417).

Em alguns países que estavam procurando desenvolver a sua estrutura econômica, estas 3 características contribuíram para a obtenção de apoio dos setores empresariais à aquisição do produto externo em detrimento da produção interna. Esse apoio servia para contrabalançar as pressões dos produtores internos, contrários, por princípio, a estas importações. Os empresários urbanos deram apoio porque as importações de trigo a longo prazo, e para pagamento em moeda local, permitiam descomprimir as importações de máquinas, equipamentos e insumos relacionados aos seus projetos de desenvolvimento; a venda interna à vista desse trigo poderia gerar recursos para financiar, a longo prazo, os seus projetos de investimento; a mercadoria importada poderia chegar aos consumidores, se o governo quisesse, a um preço menor que o em vigor, reduzindo o custo de reprodução da força de trabalho, abrindo possibilidades de pagar menores salários aos seus operários.

Com isso, a produção interna de cereais dos países que aderem às importações americanas subvencionadas fica prejudicada, e se eleva significativamente a dependência das importações para o abastecimento interno.<sup>45</sup>

A quarta característica, que também contribuiu para o êxito dos programas americanos, foi a obrigação de que uma parcela do seu consumo de trigo deveria ser adquirida em condições comerciais normais de mercado. Assim os países, para participarem dos programas, deveriam adquirir a quase totalidade de suas importações de cereais no mercado americano, o que acabava prejudicando as exportações de outros países, questão que será analisada no item seguinte.

---

45 BURBACH & FLYNN (1982:70-71) citam a Índia, Colômbia, Bolívia e Coréia do Sul como países que apresentaram aumento em sua dependência, em relação a importações de cereais, em decorrência deste programa.

### III. 5. 1. Consequências da Política Americana no Comércio Internacional e nas Importações Brasileiras de Trigo

As políticas americanas de colocação de estoques de cereais no mercado internacional afetaram substancialmente o comércio exterior dos países subdesenvolvidos. O comércio exterior de alimentos, principalmente de trigo, dos outros países desenvolvidos também foi duramente afetado pela PL 480. As consequências foram em termos da participação relativa no comércio exterior de produtos primários e em termos dos preços das mercadorias exportadas.

As participações relativas, dos países em desenvolvimento, no comércio exterior de mercadorias primárias, decresceram no período de 1953 a 1960. Em 1953, estes países respondiam por 54.9% das exportações dos produtos primários enquanto os países ricos respondiam por 45.1%. Em 1960, os países industrializados responderam por 53.1% e os países em desenvolvimento por 46.9%. (CAMPOS, 1963:352). Conforme observamos, neste período, as exportações dos países industrializados cresceram 57.3% enquanto as dos países não industrializados cresceram apenas 14.4%. Uma parte disso se deveu, acreditamos, à política americana de comércio exterior de cereais.

A ligação entre estas mudanças no comércio internacional de trigo e a política de estímulo ao aumento da produção interna de trigo, no período de 1955 a 1964, se faz diretamente, via melhores condições externas de aquisição deste alimento e, indiretamente, via crise do café e conseqüente queda na capacidade de importações do país.

O simples fato de se ter melhores condições de importação de trigo, o que sinalizava para um mercado mais estável,

para um país tradicionalmente importador, já seria um bom motivo para o mesmo não dar tanta atenção à questão da redução da dependência. Manter o nível de importação ou, até mesmo, aumentá-lo, poderia se tornar uma opção. No caso de um país como o Brasil que, como vimos, teve a sua capacidade de importação reduzida pela crise do café, havia um motivo a mais. Esta queda colocou a necessidade de se obter novas fontes de recursos para realizar estas importações. Em função das modificações ocorridas no mercado internacional do trigo, uma destas fontes foi a importação, financiada a longo prazo, deste cereal.

Em 1954, no mesmo ano em que o Congresso americano aprovou a PL 480, o Brasil assinou o 1º acordo para importar trigo do governo dos EUA (BRUM, 1938:38). Este foi o primeiro de uma longa série de acordos assinados sob o signo da P.L. 480.

A partir da assinatura deste acordo, as importações brasileiras de trigo provenientes dos EUA crescem rapidamente. A Tabela III. 6., colocada a seguir, mostra a evolução das importações brasileiras segundo a procedência. Nela, podemos ver a evolução das importações brasileiras provenientes dos EUA.

Apesar do crescimento, as importações provenientes dos EUA só vão ultrapassar as importações provenientes da Argentina em 1961. Uma explicação para isto está no fato de que mais da metade das importações era proveniente da Argentina, importante parceiro comercial do Brasil. O trigo era o principal produto exportado por esse país para o mercado brasileiro e uma drástica redução das importações de trigo levaria também a uma redução das importações de produtos brasileiros por parte da Argentina, o que acarretaria perdas para os exportadores brasileiros, em grande parte,

indústrias que o governo, via Plano de Metas, estava incentivando.

Tabela III. 6.

Importações Brasileiras de Trigo Segundo a Procedência (em 1.000 tons. e US \$ milhão<sup>1</sup>) - 1957/1964.

| Ano  | Estados Unidos |                     |                         | Argentina |       | Outros |       | Total |       |
|------|----------------|---------------------|-------------------------|-----------|-------|--------|-------|-------|-------|
|      | ton.           | PL-<br>480<br>US \$ | merc.<br>livre<br>US \$ | ton.      | US \$ | ton    | US \$ | ton.  | US \$ |
|      | (1)            | (2)                 | (3)                     | (4)       | (5)   | (6)    | (7)   | (8)   | (9)   |
| 1957 | 490            | 12                  | 18                      | 860       | 51    | 91     | 6     | 1.441 | 81    |
| 1958 | 407            | 25                  | 1                       | 1.005     | 62    | 94     | 6     | 1.506 | 94    |
| 1959 | 516            | 31                  | 1                       | 1.218     | 75    | 86     | 5     | 1.820 | 112   |
| 1960 | 728            | 43                  | 3                       | 1.098     | 64    | 207    | 12    | 2.033 | 122   |
| 1961 | 1.578          | 90                  | 9                       | 120       | 8     | 183    | 10    | 1.881 | 117   |
| 1962 | 1.149          | 57                  | 17                      | 663       | 41    | 380    | 24    | 2.192 | 139   |
| 1963 | 1.327          | 50                  | 35                      | 545       | 34    | 304    | 20    | 2.176 | 139   |
| 1964 | 1.745          | 95                  | 22                      | 864       | 59    | -      | -     | 2.609 | 176   |

Obs. <sup>1</sup>. Em Valor FOB.

Fonte: Baseado no RELATÓRIO ANUAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1967:130) e (1968:308).

Outra explicação é que as importações de trigo provenientes dos EUA cresceram na medida em que também cresceram os empréstimos colocados à disposição do Brasil para sua aquisição via PL 480. A segunda coluna da Tabela III. 6., acima, apresenta a evolução destes empréstimos realizados sob o signo da PL 480 para o Brasil adquirir trigo do governo dos EUA. Entre 1957 e 1961, estes empréstimos apresentaram uma taxa alta de crescimento, passando de US \$12.000.000 para US \$90.000.000.

Quando, em 1961, as importações de trigo provenientes dos EUA ultrapassam as da Argentina, os recursos via PL 480 são, pela primeira vez, superiores à mais da metade dos



gastos com estas importações. Neste ano, as importações provenientes da Argentina caíram abruptamente, passando de 1.098.000 toneladas, em 1960, para apenas 120.000 toneladas em 1961.

Assim, o que levou o Brasil a aderir ao programa foi, como colocamos acima, o pagamento em moeda local, o longo prazo para pagamento, e a baixa taxa de juros cobrada. A adesão às importações subvencionadas leva à redução dos incentivos à produção interna. A PL 480 se torna o grande desafio que sofre a política de fomento à produção interna de trigo.

### **III. 6. A Contribuição das Importações Subvencionadas de Trigo para a Industrialização**

A contribuição das importações subvencionadas de trigo, para a implementação do Plano de Metas, pode ser vista no volume de recursos que se obtém em empréstimos em dólar, a longo prazo; com a venda interna, à vista, dessas importações; e com a redução dos incentivos internos ao fomento da produção. A melhoria das condições de estabilidade dos preços proporcionadas pela obtenção de recursos de forma não inflacionária foi, também, uma importante contribuição.

No período de implementação do Plano de Metas, o Brasil conseguiu empréstimos, via PL 480, para importar trigo no valor de US \$248.961.000 (Tabela III. 7.). Esse trigo, vendido à vista no mercado interno, gerou um volume de recursos, no mínimo, igual ao montante colocado acima. Chegamos a esta conclusão comparando o preço médio, em dólar, para os moinhos, com o preço de importação, que esteve, na maior parte do período, acima do preço médio de importação (Tabela II. 3., col. 4 e Tabela III. 8, col. 2).

Tabela III. 7.

Valor dos Recursos Provenientes da Importação de Trigo  
- 1955/1967.

| Ano   | Valor das M<br>via PL 480 <sup>1</sup> |
|-------|--|
| ..... |  |
| 1955  | 2.239                                  |
| 1956  | 39.787                                 |
| 1957  | 31.320                                 |
| 1958  | 33.169                                 |
| 1959  | 36.924                                 |
| 1960  | 35.548                                 |
| 1961  | 112.000                                |
| 1962  | 66.176                                 |
| 1963  | 57.875                                 |
| 1964  | 115.134                                |
| 1965  | 15.366                                 |
| 1966  | 39.417                                 |
| 1967  | 25.016                                 |

Obs.<sup>1</sup>. em milhões de dólares, valor CIF.

Fonte: KNIGHT (1971:97).

Esse montante equivaleu a 10.74% do valor total dos bens e serviços que estavam previstos para serem importados (Tabela III. 1.). A maior parte destes recursos, 85%, equivalentes a aproximadamente US \$211.616.850, foram alocados ao BNDE, para investimentos em infra-estrutura (SCHILING, 1959:34).

A Tabela III. 9., colocada a seguir, apresenta dados sobre a capacidade de financiamento do BNDE para o período de 1952 a 1962. Por esta Tabela, podemos ver a importância dos recursos obtidos com a venda interna do trigo adquirido sob o signo da PL 480. No período que vai de 1952 a 1962, os recursos obtidos com a venda do trigo contribuíram com 14,1% do volume total de recursos aplicados pelo BNDE. Este percentual de 14,1% é muito expressivo, principalmente, se levarmos em conta a dificuldade de se obter uma quantia como

esta e a sua necessidade para levar a cabo as metas previstas.

Tabela III. 8.

Preço Médio para Moinho, Variação Anual em Termos Nominais e Reais e Variação da Inflação - 1955/1964.

| Ano  | Preço médio para moinho |                   |                                | Variação anual     |                 | Variação<br>inflação<br>anual % <sup>4</sup> |
|------|-------------------------|-------------------|--------------------------------|--------------------|-----------------|--|
|      | nominal <sup>1</sup>    | real <sup>2</sup> | dólar<br>corrente <sup>3</sup> | preço<br>nominal % | preço<br>real % |  |
|      | Cr \$/t                 | Cr \$/t           | US \$/t                        |                    |                 |  |
|      | (1)                     | (2)               | (3)                            | (4)                | (5)             | (6)  |
| 1955 | 3.295                   | 61.359            | 129.21                         | -                  | -               | 14.16  |
| 1956 | 4.486                   | 68.909            | 145.83                         | 36.14              | 11.40           | 21.32  |
| 1957 | 6.571                   | 88.438            | 127.00                         | 46.47              | 28.34           | 14.06  |
| 1958 | 5.932                   | 72.341            | 92.29                          | - 9.72             | - 18.20         | 10.36  |
| 1959 | 8.679                   | 76.805            | 87.02                          | 46.30              | 6.17            | 37.82  |
| 1960 | 8.816                   | 61.222            | 88.16                          | 1.57               | - 20.28         | 27.44  |
| 1961 | 17.675                  | 90.132            | 79.53                          | 100.48             | 47.22           | 36.13  |
| 1962 | 25.428                  | 84.142            | 71.10                          | 43.86              | - 6.64          | 54.14  |
| 1963 | 42.325                  | 80.511            | 75.49                          | 66.45              | - 4.31          | 73.95  |
| 1964 | 83.434                  | 83.434            | 75.84                          | 97.12              | 3.75            | 90.20  |

preço real médio = 76.729

Obs. <sup>1</sup>. Média do preço pago ao produtor pelos moinhos e do preço médio pago pelos moinhos para o produto importado, ponderado pela respectiva participação no mercado. Esta média está defasada porque tomamos o preço pago pelo moinho ao produtor em janeiro de cada ano, sem fazer a devida correção da inflação no período, e porque a correção de preço do produto importado também não é periódica. <sup>2</sup>. Deflacionado pelo IGP-DI, junho de 1964=100. <sup>3</sup>. Deflacionado pela taxa de câmbio usada na importação. <sup>4</sup>. Medida pelo IGP-DI, julho a junho.

Fonte: Baseada em dados de KNIGHT, 1971:92.

O BNDE também fazia aplicação de recursos em matadouros industriais, armazéns e silos para cereais e armazéns frigoríficos, setores complementares da agropecuária. A aplicação de recursos neste setores atingiu 3.6% do total aplicado no período de 1952 a 1962 (LESSA, 1981:76). Além de

tal volume de aplicação ter sido pequeno, ele não afeta diretamente a produção interna de trigo. Assim, dos recursos que arrecada diretamente com a venda do trigo muito pouco, se é que algum, volta para ser investido na triticultura.

Tabela III. 9.

Capacidade de Financiamento do BNDE, a Preços Correntes - Em Milhões de Cruzeiros - 1952/1962.

| Ano                   | Recursos<br>Defini-<br>tivos <sup>1</sup> | Recursos<br>obtidos<br>p/ Em-<br>préstimos <sup>2</sup> | Aplicações<br>diretas das<br>Cias de<br>Seguros <sup>3</sup> | Retornos<br>dos Fi-<br>nancia-<br>mentos | Total<br>de<br>recursos |
|-----------------------|---|---|--|--|-------------------------|
| 1952                  | 21  | 370   | -  | -  | 391                     |
| 1953                  | 8   | 1.205   | -  | -  | 1.213                   |
| 1954                  | 58  | 714   | -  | -  | 772                     |
| 1955                  | 143                                       | 1.416   | -  | 84                                       | 1.643                   |
| 1956                  | 399                                       | 1.446   | 193  | 96                                       | 2.134                   |
| 1957                  | 690                                       | 5.085   | 165  | 189                                      | 6.129                   |
| 1958                  | 1.224                                     | 6.393   | 208  | 463                                      | 8.288                   |
| 1959                  | 2.345                                     | 9.515   | 404  | 387                                      | 12.651                  |
| 1960                  | 4.234                                     | 13.362  | 462  | 347                                      | 18.407                  |
| 1961                  | 7.458                                     | 23.385  | 480  | 1.399                                    | 32.732                  |
| 1962                  | 11.526                                    | 22.156  | 742  | 1.827                                    | 36.251                  |
| Total                 | 28.116                                    | 85.049  | 2.654  | 4.792                                    | 120.611                 |
| Comp. Per-<br>centual | 23.3                                      | 70.5  | 2.2  | 4.0                                      | 100,0                   |

Obs: <sup>1</sup>. Diferença entre a receita de seus serviços (juros, comissões de avais, dividendos de participação societária etc...) e as despesas administrativas. <sup>2</sup>. Este item é composto pelo adicional ao imposto de renda, pelos depósitos dos Acordos do Trigo (recolhimento de uma parcela do resultado das vendas do excedente norte-americano), e por 25% ao aumento anual das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização. Convém lembrar que o adicional ao imposto de renda contribui, no período de 1952/62, com 79% das receitas deste item, enquanto os Acordos do Trigo e as Cias de Seguros participaram com 20% e 1%, respectivamente. <sup>3</sup>. No que tange às Cias de Seguro e Capitalização deu-se a alternativa, com relação ao exposto no item anterior, de aplicar, diretamente, em projetos aprovados pelo BNDE, 40% do aumento anual de reservas técnicas.

Fonte: Relatório do BNDE Citado em LESSA, 1981:165.

Indiretamente, podemos supor que toda a importação de trigo financiada pela PL 480 significou alívio de mesmo

montante de divisas, divisas essas que puderam ser utilizadas na importação de máquinas, equipamentos e insumos necessários ao processo de industrialização em curso naquele momento. Assim, parte significativa do financiamento de US \$248.961.000 significou possibilidades reais de aumento de importações necessárias para o pleno desenvolvimento do Plano de Metas.

Para SCHILING (1959:34), o fato de o financiamento ser quitado em cruzeiros e a longo prazo, 40 anos, permitia que o governo conseguisse recursos para serem aplicados em projetos de infra-estrutura em condições muito favoráveis para aquele período. Por isso, no entender desse autor, "... certos setores do governo federal não estavam dispostos a abrir mão daqueles cruzeiros". Assim, para o autor, o que vai levar ao abandono da triticultura nacional é a facilidade de importação e o fato, associado a ela, de que parte dos cruzeiros obtidos com a sua venda devessem ser aplicados pelo BNDE. No entanto, não realça muito este segundo fato.

Embora não tenha sido possível estimar o volume de recursos obtido via redução dos subsídios às importações de máquinas, equipamentos e insumos para a triticultura; o dos subsídios a gastos com combustíveis e lubrificantes para a triticultura; e o da redução dos gastos com pesquisa de desenvolvimento e adaptação de variedades mais produtivas para a triticultura, é de se supor que tenha sido significativo, pois, do contrário, o governo não o teria feito, haja visto o desgaste político que as reduções ocasionaram.

Com relação ao volume de recursos alocados para financiamento da cultura (Tabela II. 5), podemos ver que em termos reais até 1960, o volume de recursos aplicados na triticultura apresentava um crescimento significativo. Não



fosse a redução dos outros, em uma conjuntura de custo de produção crescente, poder-se-ia supor que este aumento do crédito fosse um indicador de que a meta de produção de trigo de 1.500.000 toneladas prevista no Plano de Metas para o ano de 1961 ainda não tinha sido abandonada naquele momento. A partir do ano seguinte, 1961, no entanto, o volume de recursos aplicados na triticultura cai significativamente, em termos reais.

Quando comparamos a expansão havida no volume do crédito até o ano de 1960 com dados de área cultivada e área financiada (Tabelas II. 5 e II. 6.) observamos que este crescimento não foi traduzido em aumento de área cultivada ou de área financiada. Estas decrescem no ano de 1960. A área financiada nesse ano foi a metade da financiada em 1958. Portanto, este aparente aumento está relacionado, como sugere SCHILING (1959:45-46), com refinanciamento de dívidas passadas que ainda não tinham sido quitadas pelos triticultores, não implicando em entrada de novos recursos.

Em que pese o fato de ser praticamente impossível calcular a realocação de recursos do financiamento do custeio do trigo para outras metas do plano, pois teríamos que considerar a meta de produção de 1.500.000 toneladas em 1961 e o volume de recursos que seriam necessários para atingi-la, podemos dizer que ele foi expressivo. Não só porque não se atingiu a meta mas também porque se reduziu a área plantada e financiada para tamanhos inferiores a 1957, antes da implantação do plano.

A importância da política do trigo para a estabilidade dos preços é também difícil de dimensionar, mas é possível dizer que foi muito importante. Foi uma importante forma de obtenção de recursos de forma não inflacionária para o financiamento das metas. A obtenção de recursos para investimento, via venda à vista de trigo importado para

pagamento a longo prazo, contribuiu para reduzir as pressões para obtenção de recursos via emissão.

A administração do preço do trigo para os moinhos e, assim, para os consumidores, também contribuiu para reduzir as pressões inflacionárias em determinados períodos. Em 1960, o trigo era um dos mais importantes alimentos da cesta de consumo população urbana, com um consumo per capita de aproximadamente 57 quilos (Tabela III. 10). Isto quer dizer que um aumento real no seu preço iria pesar de maneira significativa no custo de vida dos trabalhadores urbanos, com prováveis conseqüências sociais e políticas. Esta importância do produto para o consumo apontava as repercussões sobre a inflação que uma queda ou aumento de preços, em termos reais, podia causar.

Tabela III. 10.

Consumo Anual Per Capita dos Produtos Alimentares Básicos nos Setores Urbanos e Rurais, em 1960. (kg per capita)

| produtos | população urbana | população rural | geral |
|----------|------------------|-----------------|-------|
| Arroz    | 38,4             | 40,3            | 39,4  |
| Milho    | 4,0              | 29,6            | 17,6  |
| Trigo    | 57,5             | 31,3            | 43,6  |
| Feijão   | 19,6             | 34,8            | 28,0  |
| Batatas  | 14,8             | 7,9             | 11,0  |
| Mandioca | 40,0             | 199,6           | 124,6 |

Fonte: SCHUH, 1976:303.

Na Tabela III. 8. colocada anteriormente, vemos a evolução do preço nominal e real para os moinhos entre 1955 e 1964. A coluna 5 dessa Tabela mostra que, nesse período analisado, os preços apresentam uma variação muito grande, ora para cima, ora para baixo. Podemos concluir que no

primeiro ano de implantação do Plano de Metas, 1957, o preço do trigo recebeu um reajuste real de 28.34%. Nos três anos seguintes, o seu preço real vai se situar em patamar menor. Assim, podemos dizer que o Governo JK procurou administrar o preço do trigo de forma a que não se tornasse fonte de pressão inflacionária.

Em 1961, o preço médio do trigo para os moinhos volta a subir, em termos reais, quando atinge o valor máximo, para de novo se reduzir nos dois anos subseqüentes. No ano de 1964, com a gestão econômica sob nova orientação, o preço volta a subir em termos reais. No nosso entender, essas quedas nos preços reais pagos pelos moinhos, em uma conjuntura de aumento do custo de produção interna e de estabilidade dos preços dos mercados internacionais, se explicam pelos efeitos imediatos de redução no custo de vida e na estabilidade política que proporcionam. O governo, com essa medida, procura transmitir a idéia de estabilidade geral de preços, captando a confiança do público. Assim, tão importante quanto reduzir de fato o custo de vida da população urbana, dada a importância dos derivados do trigo na cesta de consumo, é criar expectativas nessa população quanto à possibilidade de que o governo estava conseguindo reduzir a inflação, o que poderia estar acontecendo ou não.

Resumindo, o governo ganha ao importar e não produzir internamente porque além de obter empréstimos externos em condições extremamente favoráveis, com a venda à vista do trigo no mercado interno, obtém recursos para fazer financiamentos a longo prazo ao setor público e privado. Ganha também maior espaço para administrar o preço interno do trigo, deixa de gastar recursos no financiamento interno da produção de trigo e, assim, obtém recursos de forma não inflacionária para investir em seu projeto de desenvolvimento industrial, conseguindo maior estabilidade política.

### **III. 7. O Papel das Importações Subvencionadas de Trigo na Crise dos Anos 60**

A crise econômica e política do início dos anos 60 está consubstanciada na redução da capacidade do governo de implementar as diretrizes de política econômica, nos grandes déficits do Balanço de Pagamentos, no crescimento da inflação interna, nas dificuldades de obtenção de empréstimos externos, na estagnação da economia, e nas quedas dos governos parlamentaristas.

Nessa conjuntura econômica e política instável, o papel do trigo foi fornecer recursos financeiros não inflacionários. Vimos que no ano de 1961, o governo obteve empréstimo de US \$112 milhões para importar trigo. Nos dois anos seguintes obteve empréstimos de US \$66,1 milhões e US \$57,8 milhões, respectivamente. Assim, nesses três anos, o governo obteve US \$235.9 milhões em empréstimos de longo prazo para um aumento total da dívida externa de US \$717 milhões. A obtenção de empréstimos para importar trigo (via PL 480) foi muito importante porque os mesmos significaram recursos não inflacionários, menor pressão para alocação de recursos para financiar a sua produção interna e possibilidade de corrigir os preços do trigo abaixo da inflação, sem que para isso houvesse necessidade de incorrer em aumento nos gastos orçamentários.

Enquanto nos anos de 1962 e 1963 o preço único ao produtor foi corrigido em 133.51%, o preço para os moinhos foi corrigido em 139.46% e a inflação do período, medida pelo IGP-DI, foi de 172.75%. Assim, o preço único foi corrigido 14.38% abaixo da inflação e o preço ao moinho, que sinaliza o preço de mercado, foi corrigido 12.20% abaixo da inflação. O volume de crédito para financiamento do custeio da safra, em 1962, equivaleu a tão somente 17.38% do alocado

em 1960. Em 1963, esse montante foi um pouco maior, atingindo 28.10% do alocado em 1960.

O ano de 1964, último desse período analisado, foi um ano atípico por conta da quebra da constitucionalidade pelo golpe de 1964. Do ponto de vista da política do trigo, esse ano foi igual aos anteriores. O que se deve ressaltar aqui é o crescimento das importações via PL 480, que atingiram US \$115,1 milhões, batendo o recorde atingido em 1961. Esse valor significou um empréstimo de US \$115,1 milhões, uma ajuda expressiva, tanto em termos financeiros quanto em termos de abastecimento, para o novo regime, com grande necessidade de legitimação perante a população brasileira.

A política de crédito para custeio da triticultura foi, como vimos anteriormente, duramente alterada com os valores caindo significativamente em termos reais (Tabela II. 5). Considerando-se que no período de 1961 a 1964 deveria, no mínimo, ser mantido o volume aplicado em 1960 de Cr \$33.795.507.000, conclui-se que houve realocação de Cr \$96.994.081.000 em cruzeiros de dezembro de 1964. Esses recursos realocados são equivalentes a US \$51.949.264, o que nos comprova que houve uma grande realocação de recursos então aplicados na triticultura.

Resumindo, o principal papel da política para o trigo, entre 1961 e 1964, foi a obtenção de empréstimos externos de longo prazo através de importações favorecidas. A política de crédito para o trigo foi alterada, e também permitiu, via redução do montante aplicado no custeio da triticultura, realocação de recursos em favor de outras aplicações do governo, ou redução das pressões inflacionárias ao evitar as emissões de moeda em montante equivalentes ao exposto acima. A política de preços foi manobrada com o objetivo de reduzir conjunturalmente pressões inflacionárias, visando a ganhar



legitimação política, o que era extremamente importante em um período tão conturbado politicamente.

### **III. 8. Balanço Geral da Relação Entre as Mudanças na Política de Fomento à Produção de Trigo e as Crises nas Fontes de Financiamento, na Política e na Economia- 1957/1964**

Ao se depararem com grandes dificuldades para obtenção de recursos para financiar a implementação dos investimentos constituintes do Plano de Metas, em uma conjuntura que apontava para perspectivas de inflação crescente, os gestores da política econômica do governo passam a procurar fontes não tradicionais para financiamento das metas. Uma dessas fontes foi a obtenção de empréstimos externos de médio e longo prazo para financiar a importação de bens de consumo que tradicionalmente faziam parte de nossa pauta de importações.

Entre os bens de consumo que tiveram suas importações financiadas por empréstimos de longo prazo está o trigo. O financiamento dessas importações, em condições favorecidas, foi consequência da política americana de comércio e desenvolvimento agrícola que tornou os excedentes da produção dos EUA um importante instrumento de política externa. Essas exportações americanas mudaram as condições de operação das transações para esse cereal no mercado internacional. Os EUA adotam novos instrumentos de incentivos, como o financiamento das importações a longo prazo, com taxa baixa de juros e pagamento em moeda do país importador.

Analisando em termos de volume de recursos envolvidos, podemos dizer que entre as importações subvencionadas de bens de consumo, a de trigo foi a principal fonte de recursos. As importações de trigo financiadas a longo prazo

foram importantes para a implementação do Plano de Metas porque a sua venda interna à vista foi uma importante fonte de recursos para o financiamento de investimento e, com o financiamento de parte das importações desse cereal, os recursos que antes seriam alocados na sua aquisição à vista no mercado internacional, puderam ser deslocados para a importação de bens de capital e insumos para a industrialização. Com o crescimento das importações ocorre uma diminuição da pressão, sobre o governo, para dar incentivos à produção interna, conseqüentemente reduzindo os gastos estatais no fomento da triticultura, o que possibilitava um rearranjo desses recursos para outros setores. Além disso a forma de financiamento da importação permitiu que o governo, se assim o desejasse, poderia administrar os preços do trigo aos moinhos, de forma a reduzir as pressões inflacionárias e ganhar legitimação política junto às classes trabalhadoras urbanas.

Podemos afirmar, portanto, que as importações subvencionadas de trigo contribuíram de maneira significativa para a implementação do Plano de Metas. A poupança externa internalizada para financiar consumo, na prática, financia o desenvolvimento da indústria e da infraestrutura. Ressalve-se que, em razão da adoção dessa alternativa de obtenção de recursos, foi abandonada a única meta de aumento da produção de produto agrícola do Plano de Metas, que era a do trigo. Assim, a prioridade ao fomento da produção interna de trigo cede lugar à prioridade de sua importação.

No período que vai de 1961 a 1964, muito conturbado politicamente, as condições políticas e econômicas do País pioram de maneira significativa e os gestores da política econômica vão perdendo paulatinamente o controle da economia.

Após o ano de 1961, em que a taxa de crescimento do PIB foi razoável, a economia entra em crise com elevação das taxas de inflação, com queda na taxa de crescimento do PIB, e déficit crônico do Balanço de Pagamentos. Esse agravamento nas condições internas e nas relações externas do país, contribuiu para aumentar ainda mais as dificuldades de obtenção de empréstimos externos, seja para financiar investimentos, seja para cobrir os déficits no Balanço de Pagamentos.

O aumento dessas dificuldades contribuiu para aumentar a importância do uso da importação de trigo como fonte de obtenção de recursos via empréstimos externos. Contribuiu, também, para aumentar a importância de eventuais reduções reais nos preços do trigo aos moinhos como forma de reduzir a inflação e o custo de vida e ganhar legitimação política junto às classes trabalhadoras urbanas, e continuar com o processo de redução dos incentivos à produção interna.

Assim, as dificuldades de obtenção de recursos internos e externos para, primeiro, implementar os investimentos do Plano de Metas e, segundo, para romper com a crise econômica, política e social do período 1961 e 1964, aliadas à possibilidade de obtenção de recursos internos e externos via aumento das importações e redução da produção interna de trigo, levam o governo a reduzir os incentivos ao fomento da produção interna desse cereal nesse período. Essa redução dos incentivos, com conseqüente aumento dos custos de produção de trigo, reduz a competitividade da produção interna, e induz à uma grande queda no volume de produção. Há que se ressaltar, entretanto que, apesar de todas essas dificuldades, essa redução dos incentivos não significou o fim da política de fomento, que permaneceu, ainda que muito desfigurada, durante todo esse período. Conforme veremos no Capítulo seguinte os incentivos serão retomados apenas a partir de 1965.

Portanto, as dificuldades de financiamento do Plano de Metas e a crise econômica e política do início da década associadas à política americana de comércio e desenvolvimento agrícola, levaram a uma inversão na lógica da política para o trigo. Vimos no Capítulos I e II que entre 1937 e 1957, um período de 20 anos, o fomento à produção interna estava colado à industrialização via processo de substituição de importações e à necessidade de legitimação do governo junto aos triticultores e às classes urbanas. Agora, no período de 57 a 64, a prioridade passa a ser a importação de trigo, uma vez que nesse momento é a propiciadora da industrialização e da legitimação do governo junto às populações urbanas, de onde saíam as principais reivindicações por desenvolvimento e redução no custo de vida.

## **CAPÍTULO IV**

### **A RETOMADA DOS INCENTIVOS À TRITICULTURA E O FIM DA REGULAÇÃO - 1965/1990**

#### **IV. 1. Introdução**

Com o golpe militar de 1964, muda o regime político do País. Essa mudança, no que tange à triticultura, leva ao surgimento de uma nova articulação de atores sociais para dar sustentação ao estabelecimento de uma nova política de fomento à produção interna de trigo. Generais gaúchos (o General Orlando Geisel já havia sido presidente da Federação das Cooperativas de Trigo- FECOTRIGO), novos sócios do poder federal, juntamente com setores civis ligados à ARENA, aos produtores, às cooperativas e aos moinhos formaram a base da nova articulação.

A questão da segurança nacional estará presente nos motivos que levam à retomada dos incentivos à expansão da produção interna de trigo. A grande dependência de importações para abastecer o mercado interno de um produto estratégico, como o trigo, não constituía uma situação



confortável para um regime com problemas de legitimidade externa. Uma mudança na conjuntura externa poderia causar problemas ao abastecimento interno e, assim, ao novo regime. As importações recordes de trigo em 1964, de 2.623.107 toneladas, estratégicas para o abastecimento interno em função da quebra da safra 63/64, e de sua qualidade ruim, havia mostrado aos novos donos do poder a importância de se ter uma produção interna expressiva.

Assim, em que pese o discurso neoliberal, o novo regime retomará a política intervencionista para a produção, a comercialização, a industrialização e o consumo de trigo, levando a mesma a um patamar de regulação até então não alcançado por nenhum outro setor da economia.

#### **IV. 2. A Regulação da Produção, Comercialização, Industrialização e do Consumo de Trigo**

A mudança na regulação da comercialização e industrialização de trigo se inicia, em 1965, com criação do Departamento de Trigo- DTRIG na Superintendência Nacional de Abastecimento- SUNAB (Decreto nº 56.452 de 09 de junho de 1965). Com a extinção do SET, em 1962, a regulação do setor trigo deixa de ser centralizada em um único órgão. Com a criação do DTRIG, a regulação da comercialização, da industrialização e do consumo passa a ser centralizada novamente. Assim, o DTRIG incorpora algumas das antigas funções do SET, juntamente com parte do pessoal anteriormente enquadrado nesse órgão.

Competia ao novo órgão, disciplinar e coordenar a comercialização do trigo nacional; promover, através da CACEX, a importação de trigo estrangeiro; realizar estudos destinados à fixação dos preços de venda do trigo, seus derivados e sucedâneos; promover a fixação e distribuição de quotas de moagem de trigo para os moinhos; realizar estudos

destinados à fixação dos limites de extração de farinhas do trigo em grão, assim como da percentagem de mistura de sucedâneos, espécie e qualidade destes; e levantar a capacidade de moagem dos moinhos nacionais. Competia também ao órgão examinar e sugerir autorização para instalação de novos moinhos ou ampliação da capacidade dos já existentes, cancelamento de autorização de funcionamento dos moinhos e autorização para incorporação de um moinho por outro ou sua transferência para outro local do território nacional. Assim, esse novo órgão ficou encarregado de orientar, executar e fiscalizar as atividades relativas à comercialização e industrialização de trigo em todo o território nacional. O governo procurava ter maior controle sobre a comercialização, industrialização e consumo de trigo e seus derivados no País.

O mesmo Decreto que criou o DTRIG criou, nesse mesmo Departamento, a Junta Deliberativa do Trigo- JUTRI com a função de examinar as necessidades de importação bem como programar e analisar as ofertas de fornecedores.

A criação do DTRIG está relacionada com a redução das importações sob o signo da PL 480, que, como colocamos acima, tinham sido muito importantes para o novo governo. As importações brasileiras sob a PL 480 passam de 1.416.000 toneladas em 1964 para 236.000 toneladas em 1965. A queda no volume das importações em condições favoráveis mostrava, ao novo governo, que o mercado estava mudando, que se mostrava instável. Sinalizava que esta instabilidade podia ser repassada, sob forma de desabastecimento e preços elevados, para o consumidor interno, o que poderia trazer sérios problemas de legitimação para o novo regime político junto à população brasileira, sobretudo à classe média e às classes trabalhadoras urbanas. A questão da legitimação era de suma importância para o regime militar, e mudança brusca no mercado do trigo, em função alto nível de consumo desse

alimento pelas populações urbanas, poderia acarretar problemas. Assim, o abastecimento do trigo virou questão de segurança nacional, passando a ser uma prioridade do governo assegurar condições normais de abastecimento.

Com o objetivo de melhorar as condições de abastecimento, o governo volta a intervir no mercado. A regulação atinge seu máximo com o Decreto-Lei nº 210, de 27 de fevereiro de 1967. Com esse Decreto, o governo passou a ter um controle total sobre a produção, comercialização, industrialização e consumo de trigo. O governo, com esse Decreto-Lei objetivava, eram priorizar a produção nacional para o abastecimento do mercado interno; regular a comercialização com o governo federal como único comprador de trigo nacional e único importador, tendo poderes para estipular as quotas dos moinhos, os preços do trigo nacional e os preços dos subprodutos; garantir o abastecimento adequado de todo o território nacional; ampliar a capacidade de armazenagem de trigo por parte dos moinhos; impedir o crescimento da capacidade de moagem dos moinhos; controlar os desmembramentos, incorporações e transferências dos moinhos, medidas que só poderiam ocorrer com autorização do governo federal.

O novo sistema, além de tabelar os preços aos consumidores da farinha de trigo e seus derivados, de determinar o preço do grão aos moinhos e da farinha às indústrias, também consolida a política de preço único ao produtor. Assim, toda a estrutura de preços vai ser estatizada. Esse sistema vai regular a distribuição do estoque, intra e inter anual, pelo governo aos moinhos. A responsabilidade pela formação de um estoque que garanta o abastecimento interno durante todo o ano, assim como a armazenagem e o transporte do produto até os moinhos, é de responsabilidade do Estado. O mercado que o moinho deveria abastecer estava também determinado pelo Estado. É um

mecanismo de completa regulamentação de toda a cadeia produtiva, coisa que nunca tinha existido e nem estava existindo em nenhum mercado agrícola. Isso é que vai marcar a diferença entre esse novo sistema e o que havia anteriormente.

Com esse Decreto-Lei nº 210, o trigo é introduzido no aparelho de Estado em seu conjunto. A produção, importação, comercialização, industrialização e consumo final de trigo e seus derivados passam a ser totalmente controlados pelo aparelho de Estado. Através da política de fomento da produção, o governo determina, indiretamente, o volume da produção interna. A quantidade importada e o tipo de produto importado são determinados e realizados unicamente pelo governo, em função das estimativas de consumo estabelecidas pelo mesmo. As quotas que os moinhos recebem, bem como a permissão para aumentá-las, para adquirir moinhos, para expandir a capacidade de produção, são reguladas pelo governo. Os tipos de farinhas produzidos, assim como o proporção entre as mesmas são, também, estabelecidas pelo governo. O consumo é regulado direta e indiretamente pelo governo, através da fixação de preços em toda a cadeia produtiva. Portanto, com o DL nº 210, o governo monta um sistema totalmente estatizado, com regime de monopólio de Estado e de albergue dos interesses privados do oligopólio, políticas que serão discutidas a seguir, dando-se ênfase para as de fomento da produção interna.

Os diversos órgãos que atuavam no controle da economia do trigo, DTRIG e JUTRI da SUNAB, Companhia de Financiamento da Produção- CFP<sup>46</sup> e CTRIN<sup>47</sup> do Banco do Brasil, que atuava

---

46 A Comissão de Financiamento da Produção- CFP foi criada em 1943 com o objetivo de formular e executar uma política de preços mínimos agrícolas. No entanto, apenas com a Lei 1.506, de 19 de dezembro de 1951, a política de preços mínimos passou a ser implementada efetivamente no país (DELGADO, 1978:14). Essa política era vinculada a duas instituições: à CFP, a quem cabia realizar os estudos necessários à fixação das diretrizes básicas da política; e ao Banco do Brasil, que é o órgão executivo por excelência. Até 1974 a

como agente financeiro responsável pela aquisição e repasse aos moinhos do trigo nacional e importado, tinham uma íntima articulação entre si. Essa articulação foi importante para administrar conflitos e disputas que surgiam entre os produtores, moinhos, comércio e os gestores da política econômica do governo, porque permitia o estabelecimento de um canal de negociação para as reivindicações dos diferentes atores sociais.

A nova política de regulação que se inicia em 1965 com a criação do DTRIG na SUNAB, e se consolida com o Decreto-Lei nº 210, de 1967, apresenta duas fases distintas do ponto de vista dos gastos governamentais. A primeira vai até 1972, período em que não há, por parte do governo, a realização de grandes gastos com subsídios aos consumidores. A segunda se inicia nesse ano, com a decisão do Estado de subsidiar o consumo final. Essa decisão leva ao surgimento de grandes gastos governamentais com a política para o trigo.

A política implementada nos anos posteriores a 1967, de subsídio ao produtor, objetivando fomentar a produção, e a de subsídio ao consumo, com o objetivo de estabilizar preços e reduzir o custo de vida, tiveram como suportes o controle, pelo governo, da quantidade importada e dos preços ao produtor e consumidor.

A partir de 1972, a regulação do mercado ganha um fato novo, a introdução de subsídios nos preços aos consumidores, os quais só serão extintos com o fim dessa regulação. A luta pelo fim da regulação do mercado se confunde com a luta pelo

---

política de preço único para o trigo não tinha relação com a CFP. A CFP fica encarregada de propor o preço único para o trigo, ao Conselho Monetário Nacional, apenas após 1974.

47 A denominação do CTRIN passa a ser Departamento Geral de Comercialização do Trigo Nacional. Em 1979, com a transferência da função de importação de trigo da CACEX para o CTRIN, este tem a sua denominação mudada para Departamento de Comercialização do Trigo.



fim dos subsídios aos consumidores, em função dos enormes gastos do governo com os mesmos.

A decisão do governo brasileiro de subsidiar o consumo de trigo a partir de 1972 está relacionada a questões políticas. O PIB estava crescendo a taxas elevadas desde 1968. Este crescimento era a grande base de sustentação do governo ditatorial do Presidente Médici. Uma das características da política econômica, que proporcionaram este crescimento, foi a política de arrocho salarial. A sustentação dessa política de arrocho, mesmo em um regime político fechado, como o vivido pelo País naquele momento, ficaria prejudicada se os preços dos alimentos subissem e aumentassem de maneira significativa o custo de vida. Para evitar maiores problemas, o governo recorreu ao controle de preços dos alimentos in natura e industrializados. Como o trigo era uma dos principais alimentos consumidos pelos trabalhadores urbanos, e as importações eram a principal fonte de oferta de abastecimento do trigo consumido internamente, o simples tabelamento de preços não resolveria o problema. Além do mais, a produção, comercialização, industrialização e consumo do trigo estavam regulados pelo Estado. A adoção da mesma política implementada para os outros alimentos para o trigo implicaria no fim da política de regulação.<sup>48</sup> Assim, em nome da estabilização econômica, é introduzido o subsídio ao consumo interno de trigo via preços menores que o seu custo para o governo.<sup>49</sup> Portanto, o

---

48 Para os outros alimentos, as medidas não afetaram tanto o mercado porque se formou um mercado paralelo cujos preços não eram controlados pelo governo e também, porque boa parte desses alimentos eram provenientes de pequenas propriedades, que tinham o auto-abastecimento como o principal objetivo da produção.

49 Como resultado dessa política de controle dos preços dos alimentos e de subsídios ao preço do trigo, juntamente com a política de arrocho salarial, em 1972 e 1973, o Índice de Preços ao Consumidor e o IGP-DI caíram significativamente, o que mostra que o governo conseguiu atingir a sua meta imediata que era um baixo índice de inflação.

subsídio ao consumo implica no aumento da regulação do mercado de trigo pelo governo.

A desregulamentação do mercado de trigo pelo governo federal se inicia em junho de 1987 quando, através da Portaria Super nº 93 da SUNAB, os preços de venda do trigo aos moinhos foram elevados em 513.2%. O outro fato ocorrido nesse ano, que também marca o início da desregulamentação, foi a desindexação do preço único do trigo pago aos produtores em relação ao dólar, o que implicou em sua queda em termos reais.

Esse aumento dos preços de venda tinha o objetivo imediato de reduzir os gastos com os subsídios aos preços para o consumidor, reduzir os déficits permanentes com a Conta Trigo.<sup>50</sup> É importante lembrar que a sugestão de eliminação do déficit da conta trigo via aumento de preços data de 1974, quando o Conselho Monetário Nacional- CMN, em reunião no dia 22 de fevereiro de 1974, recomendou ao novo governo a elevação sistemática dos preços do trigo nos anos subseqüentes, até que os subsídios fossem eliminados. Essa recomendação volta a aparecer nos planos formulados na década de 80, nos acordos com o Fundo Monetário Internacional- FMI, inclusive, mas não foi implementada pelos diversos governos desse período (SOARES, 1987:12).

Com o Decreto-Lei nº 210 o governo consolidou um sistema cartorial nas atividades de comercialização e industrialização do trigo que, como vimos, começou a ser montado no final da década de 30.<sup>51</sup> A montagem desse cartório se deveu a um complexo sistema de pressões políticas, que apontavam naquela direção. Assim, o sistema

---

50 As receitas e despesas do governo federal com a comercialização do trigo são registradas na Conta Trigo.

51 O Ministro do Planejamento, que ajudou a criar esse cartório, era o Professor Roberto de Oliveira Campos, grande defensor das idéias liberais para a economia.

cartorial é um produto da evolução da política para o trigo iniciada em 1937, da sua crise no período dos governos de Juscelino Kubitscheck e de João Goulart. É fruto de uma pressão regional muito forte no sentido de sua retomada e de sua continuidade. A demanda por essa política tinha um forte conteúdo ideológico de Estado. O Estado militar, constituído pós-64, conservou muitos elementos, ou quase todos, do período de Getúlio. Conservou idéias ligadas ao regionalismo, ao corporativismo, à segurança nacional, e à estatização, idéias essas que serão elementos constituintes da política para o setor trigo.

O governo militar, como vimos, começa a remontar o sistema trigo com a criação do DTRIG em 1965. O mais surpreendente na reestruturação da política para o trigo é ela apontar para um sentido diferente daquele que o governo militar se propunha a implementar. O regime militar era de caráter supostamente liberal e conservador. Tinha assumido o Estado com a proposta de abrir o mercado. No entanto, na hora em que se volta para a análise da questão do trigo, a proposta que é implementada visa à regulação completa do setor, com o Estado desempenhando o papel do mercado. O DTRIG e depois o Decreto-Lei nº 210 vão significar um grande aumento da regulação do setor, e não o inverso, comparando-se o papel anteriormente exercido pelo SET. Portanto, ao invés de ser uma consolidação da retirada do Estado do setor, que aparentemente teria sido iniciada com a extinção do SET no final de 1962, com a adoção de medidas de política de caráter não-intervencionistas e liberais, tal como estava proposto no Programa de Ação Econômica do Governo- PAEG, as novas medidas do governo militar representam um aprofundamento da participação do Estado no setor trigo.

A orientação transmitida pelo regime, no tocante ao abastecimento do mercado interno para o trigo, era de uma questão de segurança nacional. Mais que isso, o auto-

abastecimento de trigo era uma questão de segurança nacional dada a importância que esse alimento tinha na composição da demanda da população brasileira, particularmente da classe trabalhadora urbana. Assim, para o governo militar, o trigo era um alimento básico cujo abastecimento deveria ser suprido com a produção interna, mesmo que isso se desse a um custo muito elevado, com o Estado incorrendo em elevados gastos para tanto.

Outra explicação para a edição do Decreto-Lei nº 210, no último mês do governo do Presidente Castello Branco, foi a conjuntura econômica, muito conturbada, com altas taxas de inflação e recessão na atividade econômica. Tendo como norte a adoção de medidas não-intervencionistas e liberais propostas no PAEG, o governo procura implementar uma política de estabilização econômica, através de uma severa política fiscal e monetária e de uma política de arrocho salarial, com metas ambiciosas de queda da inflação. A economia voltou a apresentar uma taxa de crescimento razoável, e a inflação caiu substancialmente, mas não se atingiu a meta proposta. O patamar, 34.24% em 1965 e 39.12% em 1966, ainda era considerado elevado. Uma das explicações para essa taxa alta era que o IPC-RJ se apresentava em patamares elevados, atingindo 65.7%, em 1965, e 41.3%, em 1966. Esses fatos, junto com o aumento das importações de trigo em 1966, 28% maiores que as de 1965, e dos gastos com essas importações, 25% maiores, acrescendo-se o fato de ser um produto de largo consumo cujo abastecimento dependia de importações, 80%, com mercado internacional muito volátil, o que poderia contribuir para prejudicar a estabilidade da economia e do regime, levou um governo que se propunha liberal a fazer uma grande intervenção na economia.

As sucessivas alterações realizadas nas políticas relacionadas ao trigo, a partir de 1964, apontam para o fato de que, com o reconhecimento da importância do abastecimento



regular do produto, as mudanças conjunturais e estruturais havidas na economia passaram a ser reconhecidas pelos governos através da revisão das normas e do aparelho institucional. Essas revisões, quase sempre, apontaram para uma ampliação dos poderes regulatórios dos órgãos e agências estatais, de forma a atender aos diversos interesses em jogo (MENDES, 1994:30).

Resumindo, podemos dizer que a regulação do mercado do trigo não se inicia com o regime militar, mas se aprofunda nele. As normas e o aparelho institucional montado por ele estão de acordo com as características de um ambiente autoritário. Essas normas e o aparelho institucional permitem um completo controle da produção, comercialização, industrialização e consumo do trigo no Brasil. A montagem dessa estrutura de controle se deveu à importância dada pelo novo regime ao trigo enquanto alimento componente da cesta básica da população urbana brasileira, particularmente da classe assalariada. Deveu-se, portanto, às interligações entre as alterações no abastecimento desse cereal e as demandas políticas dos trabalhadores. Prova disso é que, como vimos anteriormente, no início da década de 70, quando os preços internacionais sobem muito, o governo aumenta a intervenção no mercado de trigo, com uma política de subsídio ao consumo do alimento de forma a evitar que estes aumentos de preços contribuíssem para aumentar ainda mais o índice de preços ao consumidor. Com uma ação como essa, o governo esperava ter efeitos imediatos e diretos na opinião pública, que, mesmo para regimes autoritários, era muito importante. Assim, a partir do início da década de 70, na medida em que aumenta a taxa de inflação interna, aumenta também o papel estratégico do trigo, dado o seu peso na formação dos índices de preços. Foi esse papel estratégico que tornou tão difícil a retirada dos subsídios ao consumo, aos moinhos e ao produtor de trigo, em que pese os resultados pouco satisfatórios e as poderosas forças, que



dentro e fora do governo, demandavam essa medida desde 1974.<sup>52</sup>

#### IV. 2. 1. A Volta da Crise na Regulação

Com o tempo, o cartório da moagem, que foi constituído com a regulação do setor trigo, se transformou em oligopólio. Em função das normas relativas de comercialização e industrialização contidas no Decreto-Lei nº 210, o número de moinhos reduziu-se de mais de 500, em 1967, para 179, em 1990. No último ano mencionado, 80% da industrialização interna do trigo era realizada por apenas 20 grupos. Era um oligopólio sem risco econômico. O lucro estava garantido pelas regras de comercialização estabelecidas pelo governo.

Em 17 de setembro de 1990, através da Medida Provisória nº 224, o Governo Collor promoveu uma mudança radical na política que vinha sendo implementada para o fomento da produção de trigo e na regulação da sua comercialização e industrialização.<sup>53</sup> A política de preço único, o principal instrumento de fomento da produção interna, é extinta. O governo extingue também o sistema de quotas, os subsídios ao consumo, o monopólio estatal da aquisição da produção interna e da importação, acabando com a regulação do mercado

---

52 Mailson da Nóbrega, na qualidade de Secretário Geral da Fazenda, deu uma declaração ao jornal *Gazeta Mercantil* (15/03/84) onde coloca que "A privatização está dentro da filosofia do governo de diminuir a sua participação na economia, mas ela não pode ser feita de um momento para o outro, sem alguns cuidados, porque o abastecimento de trigo é uma questão de segurança nacional" (RAMALHO JÚNIOR, 1994:97).

53 Essa Medida Provisória foi reeditada com o nº 248 e depois transformada em Projeto de Conversão que, sancionado com vetos pelo Presidente, foi publicado no Diário Oficial da União, em 22 de novembro de 1990. É interessante notar que esse Projeto de Conversão criava um novo cartório, pois permitia que apenas os moinhos pudessem importar trigo, e mantinha ao governo federal a obrigação de adquirir todo o trigo nacional. Essas disposições foram vetadas pelo Presidente.

para o trigo e, assim, com o cartório.<sup>54</sup> A M P libera a comercialização e industrialização do trigo. A regulação da produção que fica é a mesma que existia para os outros cereais. A política de preços para fomento da produção passa a ser a política de preços mínimos da CFP. É extinto o DTRIG da SUNAB.

Na Medida Provisória estava previsto que o governo se retiraria do processo de comercialização e garantia do abastecimento dos moinhos, através das quotas, em 28 de fevereiro de 1991 e, que as importações também poderiam ser liberadas, o que veio a acontecer ainda em dezembro de 1990. A retirada do governo da comercialização se deu apenas no segundo semestre do ano de 1991 quando o governo parou de vender trigo aos moinhos, de acordo com a política de quotas anterior. Com o fim da proibição de instalação de novos moinhos e do sistema de quotas o governo esperava que o setor ficasse mais competitivo e, dessa forma, os preços aos consumidores ficassem mais baixos.

A desregulamentação da produção, da comercialização e da industrialização do trigo se insere na política maior do Governo Collor de retirada do Estado da regulação da economia, como um todo, e do setor agrícola, em particular. Não esquecendo a questão ideológica que norteia essa ação, um objetivo que se buscava era redução dos gastos governamentais com a Função Agricultura, de forma a amenizar a crise fiscal pela qual passava o Estado. Este objetivo já estava presente no projeto de Lei do Governo Sarney mandado ao Congresso Nacional o qual propunha a eliminação do sistema de quotas aos moinhos e a liberalização da compra do trigo nacional pelos moinhos, mas mantinha o monopólio de aquisição do trigo importado pelo Banco do Brasil.

---

54 Essas medidas fazem parte do Programa Federal de Desregulamentação do Governo Collor, com o qual esse governo esperava tornar a economia mais competitiva.

Na Tabela IV. 1. estão apresentadas as despesas realizadas pelo governo federal com a função agricultura. Vemos que as despesas caem entre 1980 e 1984 para depois crescerem a taxas elevadas até 1987, quando atingem mais de US \$10 bilhões. Nos anos seguintes as despesas vão se reduzindo.

Tabela IV. 1.

Despesas Realizadas pelo Governo Federal na Função Agricultura, e no Programa de Abastecimento - 1980/1990. (US \$1.000.000 a Preços Constantes de 1990)

| Programa                    | 1980  | 1981  | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  | 1987   | 1988  | 1989  | 1990  |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| Abaste-<br>cimento          | 3.725 | 2.440 | 2.143 | 660   | 1.314 | 3.497 | 5.805 | 7.662  | 5.439 | 1.664 | 2.064 |
| Total Função<br>Agricultura | 4.864 | 3.294 | 3.289 | 1.438 | 1.986 | 4.145 | 7.332 | 10.164 | 8.264 | 5.457 | 6.272 |

Fonte: GASQUES & VILLA VERDE, 1991:361.

O volume de gastos na agricultura, em 1990, decorreu da política de estabilização da economia adotada em março cujos pontos centrais foram um maior controle monetário e fiscal. Esta mudança na política econômica alterou a forma de financiamento do setor público, a qual se baseava na emissão de títulos públicos. "Em substituição à emissão de títulos o governo passou a aplicar recursos, mediante o retorno de operações anteriormente realizadas que se convertem em receitas sob a forma de amortização de empréstimos. Esta nova sistemática marcou todas as aplicações em políticas agrícolas realizadas em 1990." (GASQUES & VILLA VERDE, 1991:363). Outro importante fator a contribuir para a redução dos gastos em 1990 foi o afastamento do governo de algumas políticas como, por exemplo, crédito rural onde os recursos do Tesouro Nacional foram alocados, basicamente, para os míni e pequenos produtores e suas cooperativas.

O principal Programa da Função Agricultura, o de Abastecimento, continha os sub-programas relativos à Conta Trigo, estoques reguladores, PGPM, açúcar e café. As despesas com esse Programa, até o ano de 1988 apresentam um comportamento parecido com o da Função. A partir desse ano as despesas caem abruptamente.

Os déficits da Conta Trigo foram financiados a fundo perdido em todo o período de análise. Até 1986, os déficits eram debitados à Conta de Movimento que o Banco Central tinha junto ao Banco do Brasil. Os recursos creditados nesta Conta de Movimento tinham origem no orçamento da União e no orçamento monetário. Após essa data, com o fim da Conta de Movimento, os recursos para cobrir os déficits tiveram origem na expansão da base monetária e emissão de títulos da dívida pública.

A Conta Trigo, pela sistemática de fluxo de caixa, se compõe das despesas com aquisição, transporte, armazenagem, juros e distribuição do trigo nacional; das despesas com importação, armazenagem, transporte, tributação e pagamento de juros e arnotização de importações realizadas anteriormente; das despesas com o carregamento dos estoques e subsídios implícitos à agroindústria; e das receitas com a venda de trigo aos moinhos e de venda de sementes.

Além dos gastos com subvenções, via preços, aos produtores, aos consumidores e aos moinhos, havia uma enormidade de desperdícios e de maracutaias, conseqüências da má gestão de todo o sistema, o qual era muito fechado. Um indicador dessa má gestão é o preço de remissão ou custo de carregamento de estoques, que nada mais é que o saldo devedor da Conta Trigo dividido pela quantidade disponível de estoques em cada momento. Esse preço de remissão foi muito elevado em todo o período. Assim, o déficit da Conta

Trigo estaria associado à uma disparidade entre o preço de remissão dos estoques e o preço de entrega do grão aos moinhos e, como consequência, aos preços aos consumidores. Estes desperdícios contribuíam para parte significativa dos gastos com as subvenções.

No entanto, apesar do volume expressivo de despesas com a triticultura apontada acima, a Conta Trigo não contabiliza todos os gastos governamentais. Subsídios ao crédito de custeio e investimento para os produtores, com extensão rural, com PROAGRO e com pesquisa não foram computados na Conta Trigo. Portanto, o volume de despesas governamentais com o setor é bem mais elevado que o que aparece computado na chamada Conta Trigo.

A Conta Trigo era, portanto, uma das principais despesas do Programa Abastecimento. Como podemos ver, as despesas efetivas com essa Conta, despesa total menos a receita total, portanto equivalentes às subvenções governamentais alocadas nessa conta, caem continuamente entre 1986 e 1990, ano em que a conta já não apresenta déficit (Tabela IV. 2.). Para se ter uma idéia da magnitude dos gastos com a Conta Trigo, os gastos realizados em 1987 (US \$1,9 bilhões) foram superiores aos gastos totais do Ministério da Agricultura na Função Agricultura nesse ano (GASQUES *et alii*, 1988:235). A queda nas despesas pós 1987 se deveu, como mostraremos nos itens seguintes, a uma queda dos preços pagos aos produtores e ao aumento dos preços pagos pelos consumidores.

A crise fiscal do Estado brasileiro, como mencionamos anteriormente, foi uma das principais variáveis a explicar as mudanças na política do trigo a partir de 1987, com a desindexação do preço de garantia para o produtor e o aumento do preço do produto para o consumidor. O alto volume das despesas da política de regulação da agricultura se tornou um custo insuportável para as combalidas contas do



Estado, colocando na ordem do dia a necessidade imperiosa de reduzir os déficits. Os benefícios dessa adequação política aparentemente não conseguem ser sustentados pelos custos que elas criam. Assim, como o Estado não consegue mais bancar os custos, a saída encontrada foi a procura da redução dos gastos, que atinge a política para o trigo. Como vimos na Tabela IV. 2., já a partir de 1990, a Conta Trigo passa a apresentar superávits.

Tabela IV. 2.

Gastos Totais e Efetivos na Conta Trigo - 1986/1990.  
(US \$1.000 de 1990)

| Ano  | Dispêndio Total | Dispêndio Efetivo |
|------|-----------------|-------------------|
| 1986 | 2.768.635       | 2.062.089         |
| 1987 | 2.407.803       | 1.927.311         |
| 1988 | 2.735.528       | 1.260.414         |
| 1989 | 2.104.302       | 795.730           |
| 1990 | 1.015.871       | (113.011)         |

Fonte: 86/87- GASQUES et alii, 1988:245.

88/90- GASQUES & VILLA VERDE, 1991:362.

A regulação da comercialização do trigo, mencionada acima, foi fundamental para explicar a evolução da produção e da produtividade do trigo no período. Mas os instrumentos de apoio constantes dessa regulação, basicamente a política de preço único e o monopólio de aquisição do trigo nacional e importado pelo Banco do Brasil, não foram os únicos a fomentar a triticultura. Outros instrumentos de regulação implementados pelo governo federal com o objetivo de modernizar e aumentar o volume de produção e produtividade da agricultura brasileira,<sup>55</sup> como as políticas de crédito

55 Após 1965, o governo empreendeu um grande esforço para modernizar a base técnica da agricultura brasileira, visando a aumentar a produção e a produtividade, buscando com isso o aumento da competitividade da produção interna. Para isso, criou uma série de instrumentos de intervenção no setor, o que lhe proporcionou uma grande capacidade de regulação da agricultura. Essa capacidade de regulação foi se reduzindo no decorrer da

rural, de pesquisa, de armazenagem, de seguro e de subsídios diversos, também são fundamentais para explicar a evolução da produção e produtividade da triticultura interna no período que vai de 1965 a 1990.

A política de fomento à triticultura, no entanto, não se confunde com a política de modernização da agricultura brasileira. Trata-se de uma política formulada e implementada antes e depois da política de modernização da agricultura e, apesar da modernização, ela tem outras determinações.

Resumindo, a política brasileira de fomento especificamente à triticultura entra em crise em 1987 e é extinguida em 1990. Tal fato se deveu à perda de importância para a legitimação do governo e para a acumulação de capital, à crise fiscal, aos enormes gastos com a mesma e aos resultados pouco satisfatórios obtidos.

#### **IV. 3. A Política de Crédito para a Triticultura**

O principal instrumento escolhido pelo governo para implementar a modernização da agricultura brasileira, em geral, e da triticultura, em particular, foi a política de crédito rural. O grande atrativo presente nesse instrumento eram as taxas de juros negativas, que vão se reduzindo até que se tornem positivas a partir de 1985. Juntamente com a

---

década de 80, em função da redução do volume do crédito e dos subsídios, ocasionadas pela crise fiscal do Estado. A política de preços mínimos passa a ganhar importância, vis a vis a política de crédito, mas não mantém a capacidade de regulação do Estado, pois tem limites maiores que a mesma. A cultura do trigo foi uma das mais beneficiadas pela aplicação dos mais variados instrumentos de fomento da produção. Para uma análise mais detalhada dessa política ver, entre outros, BUAINAIM (1988), DELGADO (1978), DELGADO (1985), IPEA (1987), KAGEYAMA coord. (1990), GRAZIANO DA SILVA (1982), GRAZIANO DA SILVA (1985), GRAZIANO DA SILVA et alii (1983), GRAZIANO DA SILVA & KAGEYAMA (1987), GRZYBOWSKI (1987), MARTINE & GARCIA (1987), MÜLLER (1981), MÜLLER (1982), ORTEGA (1988), PEREIRA (1988), PINTO (1981), REYDON & GRAZIANO DA SILVA (1985), SHIKI (1991) e SORJ et alii (1982).

redução dos subsídios no crédito de custeio, via diminuição e eliminação das taxas de juros negativas, ocorre, também, uma queda no seu montante, uma vez que a quantidade de recursos passíveis de serem canalizados ao setor diminui como consequência da redução dos depósitos à vista e da política econômica ortodoxa então adotada, a qual leva à uma redução creditícia geral.<sup>56</sup> Como podemos ver na Tabela IV. 3. o volume de crédito de custeio total cresceu continuamente, em termos reais, no período que vai de 1965 a 1980. Em 1981 e 1982 apresentou um pequeno decréscimo em comparação a 1980. Nos três anos seguintes apresenta uma grande queda, atingindo o mínimo em 1984. O valor do crédito de custeio agrícola disponível neste ano é equivalente ao disponível em 1973.

No ano de 1986, o volume de crédito para custeio da safra volta a crescer e atinge valores expressivos. Nos anos seguintes, esse volume volta a decrescer atingindo em 1990 valor próximo ao obtido em 1973. Portanto, após um período de relativa estabilidade de crescimento do volume de crédito disponível (1965 a 1982), o sistema entra em crise com grandes alterações no volume disponível e tendência de baixa.

A Tabela IV. 3. mostra, também, o volume de crédito empregado na triticultura no período de 1965 a 1990. Até o ano de 1979, o comportamento desse volume é parecido com o do crédito total. A diferença é que a sua taxa de crescimento ao ano, no período como um todo, foi maior, 28.69% contra 19.35% da agricultura como um todo. Em função dessa taxa de crescimento, a participação do crédito para a triticultura no crédito total chega a atingir em 1972, 1975

<sup>56</sup> A nossa análise não inclui crédito de comercialização porque, como vimos antes, o trigo não fazia parte da PGPM, sendo objeto de uma política específica de comercialização. Quanto ao crédito de investimento não foi realizada análise porque não nos foi possível obter dados discriminados por cultura.

e 1979 mais de 15% de todo o crédito de custeio. Durante toda a década de 70, apenas no ano de 1973 esta participação ficou abaixo dos 10%.

Tabela IV. 3.

Financiamento para Custeio Concedido à Triticultura  
e Total do Financiamento para Custeio Agrícola -  
1965/1990. (US \$1.000 de 1990)<sup>1</sup>

| Ano  | Custeio à<br>Triticultura<br>(1) | Custeio Total<br>Agrícola<br>(2) | (1)/(2)<br>% |
|------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|
| 1965 | 39.398                           | 695.159                          | 5.66         |
| 1966 | 45.132                           | 959.944                          | 4.70         |
| 1967 | 60.669                           | 1.179.209                        | 5.14         |
| 1968 | 84.250                           | 1.213.667                        | 6.94         |
| 1969 | 117.428                          | 1.378.131                        | 8.52         |
| 1970 | 182.276                          | 1.622.084                        | 11.23        |
| 1971 | 248.063                          | 1.843.943                        | 13.45        |
| 1972 | 376.353                          | 2.415.190                        | 15.54        |
| 1973 | 289.349                          | 3.433.324                        | 8.40         |
| 1974 | 617.686                          | 4.763.969                        | 12.96        |
| 1975 | 984.584                          | 6.030.014                        | 16.31        |
| 1976 | 1.025.831                        | 7.061.313                        | 14.50        |
| 1977 | 1.029.596                        | 9.625.593                        | 10.68        |
| 1978 | 1.083.742                        | 9.769.774                        | 11.19        |
| 1979 | 1.346.207                        | 8.276.881                        | 16.25        |
| 1980 | 981.974                          | 11.470.407                       | 8.56         |
| 1981 | 641.208                          | 10.434.333                       | 6.13         |
| 1982 | 652.584                          | 10.566.543                       | 6.17         |
| 1983 | 270.861                          | 4.985.546                        | 5.41         |
| 1984 | 250.069                          | 3.482.053                        | 7.18         |
| 1985 | 324.098                          | 4.891.672                        | 6.62         |
| 1986 | 574.694                          | 8.040.073                        | 7.14         |
| 1987 | 603.914                          | 6.246.391                        | 9.65         |
| 1988 | 517.997                          | 4.018.449                        | 13.12        |
| 1989 | 270.958                          | 3.719.171                        | 7.28         |
| 1990 | 360.281                          | 3.628.874                        | 9.92         |

<sup>1</sup>. Deflacionado pelo IPC-USA, 1990=100.

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL- IBGE e ANUÁRIO  
ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL- BACEN, vários números.

Em todo esse período citado, apenas em 1973 houve uma queda no volume do crédito em função de quebra de safra em 1972, e do conseqüente desestímulo em plantar a safra seguinte. Essa queda de demanda por crédito, e suas conseqüentes repercussões na produção de 1973, contribuíram para as mudanças na política para o trigo a partir de 74, e que vai implicar na retomada da demanda por crédito nos anos seguintes.

Em termos de volume, podemos ver na Tabela VI. 3. que o mesmo aumenta continuamente, em termos reais, entre 1965 e 1979, passando de US \$39,398 milhões para US \$1,346 bilhões. Esse crescimento, 28.69% ao ano e 3.316.86% nos 14 anos, não teve correspondência, na mesma proporção, em termos de aumento da produção, da produtividade e da área plantada (Tabela IV. 4.). A produção, nesse mesmo período, passa de 585 mil toneladas para 2.967 mil toneladas, com taxa de crescimento 406.72% no período e de 12.29% ao ano. Essa taxa, considerada boa em termos agrícolas é, entretanto, significativamente menor que a do crescimento da disponibilidade de recursos para o setor. A produtividade permaneceu praticamente estagnada em todo o período enquanto a taxa de crescimento da área plantada foi semelhante à da produção. A explicação para esse comportamento se deve, principalmente, à ausência de inovações biológicas adequadas ao nosso tipo de solo e clima e ao uso da política para com objetivos de legitimação do governo militar, o que pode ser atestado pela série de denúncias que saíram nos órgãos de imprensa sobre o uso irregular do crédito.

#### **IV. 3. 1. O Plano de Autosuficiência para o Trigo - 1975/1979**

A mudança de patamar no valor real do crédito de custeio para a triticultura, ocorrida na década de 70, está relacionada às dificuldades de abastecimento da primeira



metade da década. Estas dificuldades levaram à formulação, pelo governo federal, do Plano de Autosuficiência para o Trigo, no ano de 1974, Plano esse que começou a ser executado em 1975. O crédito agrícola foi o principal instrumento de fomento à produção usado nesse Plano de Autosuficiência.

O Plano de Autosuficiência foi a resposta do governo ao aumento dos gastos com importações devido ao aumento dos preços externos, iniciado no segundo semestre de 1972, e ao aumento do consumo interno, fruto dos subsídios aos preços pagos pelos consumidores, também a partir desse ano. Com esse Plano, o Estado brasileiro voltava a colocar na sua agenda o objetivo de reduzir drasticamente, ou mesmo eliminar, a dependência de importações de trigo.

Assim, quando os preços externos começam a subir em 1972, em vez de haver uma retração, ocorre um aumento do consumo total e per capita do trigo no Brasil. O consumo total, crescente desde 1965, cresce 29.82% entre 1971 e 1974 (Tabela IV. 4. coluna 7). O consumo per capita, também crescente desde 1965, cresce 18.07% entre 1971 e 1974, passando de 32.42 kg/habitante em 1971 para 39.46 kg/habitante (Tabela IV. 4. coluna 8). O trigo, portanto, continua a aumentar a sua importância na cesta de consumo da classe trabalhadora urbana.

Além do aumento do consumo ocorre, também, um aumento dos gastos com a importação desse cereal. Passam de US \$128 milhões, em 1971, para US \$562 milhões, em 1974, com aumento de 339% (Tabela IV. 4.). O agravante é que este aumento ocorre em um momento em que os gastos do País com importações de petróleo<sup>57</sup> se elevam significativamente em

---

57 Os gastos FOB com petróleo passam de US \$469 milhões, em 1972, para US \$764 milhões, em 1973, e US \$2.962 milhões, em 1974.

Tabela IV. 4.

Produção, Importação e Consumo Aparente de Trigo - 1965/1990.

| Ano  | Produção                                |   |                                      | Importação                 |  |                         | Consumo                   | Consumo                              |
|------|---|---|--------------------------------------|----------------------------|--|-------------------------|---------------------------|--------------------------------------|
|      | Volume <sup>1</sup><br>(1.000 t)<br>(1) | Área cul-<br>tivada<br>(1000 ha)<br>(2) | Produti-<br>vidade<br>(kg/ha)<br>(3) | Volume<br>(1.000 t)<br>(4) | Valor <sup>2</sup><br>(US \$ 1.000)<br>(5) | V. Uni-<br>tário<br>(6) | Total<br>(1.000 t)<br>(7) | Per Capita<br>(Kg/<br>pessoa)<br>(8) |
| 1965 | 585                                     | 767                                     | 762                                  | 1.885                      | 136.666                                    | 72.50                   | 2.195                     | 26.04                                |
| 1966 | 615                                     | 717                                     | 857                                  | 2.413                      | 170.460                                    | 70.64                   | 2.307                     | 26.63                                |
| 1967 | 629                                     | 831                                     | 757                                  | 2.471                      | 183.840                                    | 74.39                   | 2.404                     | 27.03                                |
| 1968 | 856                                     | 970                                     | 882                                  | 2.633                      | 184.440                                    | 70.04                   | 2.884                     | 32.71                                |
| 1969 | 1.374                                   | 1.407                                   | 976                                  | 2.349                      | 161.760                                    | 68.86                   | 2.908                     | 32.04                                |
| 1970 | 1.844                                   | 1.895                                   | 973                                  | 1.987                      | 124.560                                    | 62.68                   | 3.034                     | 32.48                                |
| 1971 | 2.019                                   | 2.269                                   | 893                                  | 1.731                      | 128.160                                    | 74.04                   | 3.209                     | 33.42                                |
| 1972 | 1.124                                   | 2.320                                   | 484                                  | 1.807                      | 142.280                                    | 78.73                   | 3.378                     | 34.19                                |
| 1973 | 2.031                                   | 1.839                                   | 1.104                                | 2.955                      | 402.480                                    | 136.20                  | 3.798                     | 37.43                                |
| 1974 | 2.859                                   | 2.471                                   | 1.157                                | 2.404                      | 562.080                                    | 233.81                  | 4.166                     | 39.46                                |
| 1975 | 1.788                                   | 2.932                                   | 609                                  | 2.090                      | 390.600                                    | 186.88                  | 4.437                     | 41.07                                |
| 1976 | 3.216                                   | 3.540                                   | 908                                  | 3.431                      | 604.320                                    | 176.13                  | 5.064                     | 45.78                                |
| 1977 | 2.066                                   | 3.153                                   | 655                                  | 2.608                      | 312.480                                    | 119.81                  | 5.252                     | 46.39                                |
| 1978 | 2.691                                   | 2.811                                   | 957                                  | 4.344                      | 649.440                                    | 149.50                  | 5.656                     | 48.82                                |
| 1979 | 2.927                                   | 3.831                                   | 764                                  | 3.651                      | 654.480                                    | 179.26                  | 6.096                     | 51.42                                |
| 1980 | 2.702                                   | 3.122                                   | 865                                  | 4.775                      | 1.067.760                                  | 223.61                  | 6.822                     | 56.24                                |
| 1981 | 2.209                                   | 1.919                                   | 1.151                                | 4.360                      | 998.280                                    | 228.96                  | 6.098                     | 49.15                                |
| 1982 | 1.826                                   | 2.828                                   | 645                                  | 4.224                      | 914.280                                    | 216.44                  | 6.035                     | 47.55                                |
| 1983 | 2.237                                   | 1.879                                   | 1.190                                | 4.182                      | 871.920                                    | 208.49                  | 5.966                     | 45.98                                |
| 1984 | 1.983                                   | 1.742                                   | 1.138                                | 4.868                      | 906.016                                    | 186.11                  | 6.393                     | 48.19                                |
| 1985 | 4.320                                   | 2.677                                   | 1.613                                | 4.041                      | 709.314                                    | 175.53                  | 6.111                     | 45.07                                |
| 1986 | 5.689                                   | 3.864                                   | 1.472                                | 2.255                      | 298.020                                    | 132.15                  | 7.219                     | 52.12                                |
| 1987 | 6.034                                   | 3.456                                   | 1.745                                | 2.749                      | 299.973                                    | 109.12                  | 6.648                     | 46.99                                |
| 1988 | 5.738                                   | 3.595                                   | 1.596                                | 941                        | 116.871                                    | 124.19                  | 6.404                     | 44.34                                |
| 1989 | 5.553                                   | 3.408                                   | 1.629                                | 1.308                      | 253.026                                    | 193.44                  | 6.864                     | 46.56                                |
| 1990 | 3.093                                   | 2.680                                   | 1.154                                | 1.962                      | 355.822                                    | 181.35                  | 5.266                     | 35.72                                |
| 1991 | 2.922                                   | 1.994                                   | 1.465                                | 4.672                      | 546.000                                    | 116.86                  | 7.750                     | 50.52                                |

Obs. <sup>1</sup> O volume se refere à safra. Por exemplo, o volume de produção de 1965, se refere à produção na safra 65/66. <sup>2</sup> Os valores de Importação CIF foram calculados acrescentando 20% ao valor FOB, conforme indicação de SOARES (1980:43).

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL- IBGE, SUNAB, BOLETIM MENSAL e RELATÓRIO ANUAL DO BACEN.

função do primeiro choque do petróleo em 1973. O saldo do Balanço de Pagamentos- BP, que vinha apresentando superávit desde 1968, apresenta um déficit elevado, impondo a procura de soluções alternativas. No caso do petróleo uma das soluções encontradas foi a substituição de importações via PROÁLCOOL. No caso do trigo, a solução encontrada foi o estímulo à expansão da produção por parte dos agricultores, também uma procura de substituição de importações. Primeiro, através de medidas de curto prazo, como o aumento dos recursos alocados ao crédito rural para a triticultura, o aumento do preço único ao produtor e, depois, o desenvolvimento do seguro rural. Segundo, com uma medida de médio e longo prazo, o desenvolvimento de um ambicioso projeto de pesquisa agrícola. Essas medidas eram parte constituinte do Plano de Autosuficiência para o Trigo.

O Plano foi uma resposta do regime militar à crise externa, resultado de uma leitura e uma postura política reativa à crise do Balanço de Pagamentos de 1973/1974. A leitura feita pelo governo no que se refere à segurança nacional contribuiu para o fomento da produção interna.

O Plano de Autosuficiência previa que até 1979 a área cultivada se expandiria até atingir 4.000.000 ha, a produtividade atingiria 1.375 kg/ha e a produção atingiria 5.500.000, o suficiente para abastecer o mercado interno (AGROANÁLISES, dez. 1979:3-4). O aumento do volume dos recursos aplicados pelo produtor via crédito de custeio foi um dos principais instrumentos adotados para se tentar atingir a meta de autosuficiência. Em que pese o fato de a meta, em termos de área cultivada, ter sido atingida, a produção continuou bem abaixo do consumo interno, em função da baixa produtividade (Tabela IV. 4. coluna 1, 7 e 3).

Como consequência desse grande aporte de recursos de custeio na triticultura, no período que vai de 1965 a 1979,

tivemos um grande aumento na produção e na área plantada (Tabela IV. 4.). A produção passa de 585.000 toneladas, em 1965, para 2.927.000 toneladas, em 1979, com taxa de crescimento de 12.18% ao ano.

Nesse último ano a produção por hectare plantado foi de 764 kg/ha, menor que a média de todo período anterior, 855 kg/ha, e praticamente igual à alcançada em 1965. Uma análise da produtividade vai nos mostrar que a mesma apresenta uma grande variação de ano para ano. Portanto, em que pese o grande aumento do crédito disponível para custeio, e a grande incorporação de máquinas, equipamentos e insumos no processo produtivo tritícola, a produção continuou apresentando grandes flutuações em função, principalmente, de mudanças climáticas. Assim, a modernização ocorrida nesse período não foi capaz de retirar uma característica da triticultura nacional, presente desde a sua introdução, que é a grande dependência de condições climáticas adequadas.

#### **IV. 3. 2. O Crédito na Década de 80**

A partir de 1980, o volume de crédito aplicado no custeio da triticultura se reduz de maneira significativa, portanto antes da queda do crédito de custeio total, que ocorre apenas a partir de 1983. O volume de crédito para custeio do trigo volta a atingir um montante expressivo apenas em 1986, 1987 e 1988, em que pese serem menores que o alcançado em 1974. Atinge uma média de US \$495,330 milhões, entre 1980 e 1990, contra uma média de US \$1,014 bilhões, entre 1974 e 1979.

A política de crédito de custeio para o trigo sofre uma mudança importante após 1984 com a supressão dos subsídios que vigoravam em toda a década de 70 e início da década de

80, via taxa de juros negativa.<sup>58</sup> A taxa de juros real negativa se manteve em um patamar acima dos 17% no período entre 1974 e 1983, chegando a atingir 42.9% em 1980 (PEREIRA, 1988:275). Após 1984, o governo passa a praticar uma taxa de juros positiva via a cobrança da correção monetária plena acrescida de uma taxa de juros, que inicialmente era de 3%, e que foi paulatinamente aumentada. Assim, a política de crédito rural vai perdendo a sua importância como instrumento de fomento da produção tritícola, pela sua redução do volume e pela eliminação dos subsídios presentes na mesma.<sup>59</sup>

Entre 1970 e 1984 os gastos totais com subvenções ao crédito rural à triticultura, medido pela diferença entre a taxa de inflação e a taxa nominal de juros, multiplicado pelo volume de crédito concedido a cada ano, foi de US \$2.279.862.960.

---

58 Para se ter uma idéia da importância desses subsídios, no período de 1974 a 1976, por exemplo, o subsídio à compra de fertilizante e corretivos equivalia a 40% do valor das aquisições (PINTO, 1981:105). A quase totalidade desses programas de subsídios foi administrada através do crédito rural.

59 No período de 1968 a 1976, a taxa de juros para empréstimos de custeio se manteve em 10% a.a. para os pequenos produtores e 15% a.a. para os médios e grandes produtores enquanto a inflação, medida pelo IGP, manteve-se sempre acima de 15% ao ano. A partir de 1977, a taxa de juros começa a subir como uma tentativa de reduzir o nível dos subsídios. A taxa de juros passa para 15% a.a. para os pequenos produtores. Em 1979 (Resolução nº 590), foram realizadas novas alterações na taxa de juros visando a reduzir a diferença entre ela e a taxa de inflação, o que fez com que os custos dos empréstimos subissem novamente. A taxa de juros para os mini e pequenos produtores passa para 24%, a dos médios para 33% e para os grandes, passa a 44%. Nos anos seguintes, a taxa de juros volta a subir, com o objetivo de reduzir o nível dos subsídios. No entanto, como as previsões de inflação do governo eram sempre muito conservadoras, os subsídios do crédito rural se mantiveram em nível muito elevado até o ano de 1984, quando a diferença entre a taxa anual de juros média (67%) e a inflação foi de 127.87% (IPEA, 1987:69). A partir de 1985, o nível dos subsídios ao crédito se reduz significativamente, pois os empréstimos passaram a ser feitos com juros de 3% ao ano mais a correção monetária plena.

Esses subsídios se apresentavam ainda mais concentrados que o crédito rural. Em 1976, a região sul, produtora de trigo, recebeu 53.3% dos subsídios, enquanto contribuía para 40.5% da produção (PINTO, 1981:106).



Esta queda no volume de crédito vai repercutir mais na área plantada que na produção em função do crescimento da produção por unidade de área plantada, a qual atinge 1.613 kg/ha em 1985, quase o dobro da média obtida no período que vai de 1965 a 1979, 855 kg/ha. Em que pese continuar a haver flutuações de produção por hectare, na década de 80 ocorre, pela primeira vez, uma tendência nítida de aumento da produção por hectare desde que tivemos dados para medir a mesma.

Esta situação, aparentemente, estaria indicando uma contradição entre o volume de aporte de recursos para o custeio da safra de trigo e volume produzido. A produção total e por hectare sobe na década em que se reduz o volume de crédito para custeio. Nesse período, como veremos nos itens a seguir, o crédito perde sua importância para o fomento da produção frente a outros instrumentos, como a pesquisa e o preço de garantia elevado ao produtor.

Em resumo, a triticultura foi uma das culturas mais beneficiadas pela política de crédito rural implementada pelo governo federal após a constituição do Sistema Nacional de Crédito Rural. O volume de recursos alocados para os triticultores cresce significativamente entre 1974 e 1979, período de implementação do Plano de Autosuficiência. Os grandes subsídios (US \$.279.862.960) presentes nessa política constituíram um grande estímulo para a expansão da produção e da área plantada, principalmente na década de 70. A crise que se abate sobre a política de crédito, na década de 80, afeta a alocação de recursos para a triticultura em termos absolutos e relativos, o que leva a uma redução da importância da mesma como instrumento de fomento à produção de trigo brasileira.

#### **IV. 4. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária- PROAGRO**

Além da taxa de juros negativa, um outro fator que contribuiu em muito para a expansão do volume de crédito de custeio, particularmente entre os triticultores, foi a criação de um seguro, o PROAGRO, para esse crédito no final de 1973.

A triticultura no Brasil, como vimos anteriormente, é uma cultura muito afetada pelas variações climáticas e ambientais, propiciadoras do aparecimento de pragas e doenças que acabam implicando em uma grande variação na produção e na produtividade. Estas quebras de safra poderiam acabar tendo uma importância ainda maior para a produção interna se os prejuízos decorrentes da mesma fossem unicamente absorvidos pelos produtores. Sendo assim, a criação de um seguro contra quebra da produção era muito importante para incentivar a produção interna, uma vez que reduziu significativamente o risco econômico na cultura, o qual é muito elevado. Com essa tradição, era de se esperar que a triticultura fosse uma das mais beneficiadas pelo programa, o que de fato aconteceu.

A Tabela IV. 4., coluna 1, mostra que, no período entre 1965 e 1971, a produção de trigo cresce continuamente, sendo pouca afetada por variações climáticas. Em 1972, ocorre uma grande quebra na safra, que aponta para um aumento das importações no ano seguinte.<sup>60</sup> O prejuízo dos agricultores com a quebra na safra faz com que se sintam desestimulados e reduzam a área plantada em 1973. Como nesse ano, apesar do aumento dos preços externos, o subsídio ao consumidor manteve o consumo em alta e as importações aumentaram muito.

---

<sup>60</sup> A colheita de trigo no Brasil se faz nos três últimos meses do ano. Assim, a quebra de safra nesse ano só vai afetar o nível das importações no ano seguinte.

Assim, com a queda da área plantada em 1973, está posta novamente a perspectiva de um grande volume de importação do cereal para 1974, numa conjuntura em que os preços externos indicavam um crescimento contínuo. Nessa conjuntura desfavorável, era necessário que o governo criasse expectativas melhores para os produtores de trigo e de outros alimentos que também sofriam quebras periódicas de produção. Uma das alternativas foi a criação, no final do ano de 1973, de um seguro agrícola que viesse a cobrir pelo menos parte dos prejuízos decorrente de quebra de safra.

O seguro agrícola no Brasil foi instituído pela Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, que aprovou a criação do PROAGRO. Começou a operar, ainda que em pequena escala, em 1975. Nos primeiros três anos, o programa apresentou déficits pequenos, inferiores a 1% do total de crédito de custeio concedido. No ano de 1981, o programa apresentou o primeiro grande déficit, equivalente a 4.28% do total do crédito de custeio. Nos anos seguintes, os déficits voltaram a se reduzir, mas em 1986 volta a dar um grande salto em função da estiagem ocorrida na região Centro-Sul (IPEA, 1987:82). O déficit total do programa nos primeiros 12 anos (1975-1986), portanto, o montante de subvenções governamentais com esse programa, coberto com o aporte de recursos do Tesouro Nacional em montante equivalente, atingiu Cr \$24.098.805.000,00 (cruzeiros de março de 1986) equivalentes a US \$1.741.243.136,00.

A Tabela IV. 5. nos mostra o valor das indenizações pagas segundo os principais produtos. A triticultura foi a cultura que mais recebeu indenizações do PROAGRO no período coberto por essa Tabela, US \$1,21 bilhões. Em quase todo o período, excetuando-se os anos 1986 e 1988, foi a cultura que individualmente recebeu o maior valor de indenização.

Tabela IV. 5.

PROAGRO- Valor das Indenizações Segundo os Principais Produtos -  
1976-1989. (US \$1.000 de 1990)<sup>1</sup>

| Ano               | Algodão | Arroz   | Feijão  | Milho   | Soja    | Trigo     | Milho/<br>Feijão | Total     |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|------------------|-----------|
|                   | (1)     | (2)     | (3)     | (4)     | (5)     | (6)       | (7)              | (8)       |
| 1976 <sup>2</sup> | 124     | 9.150   | 413     | 595     | 776     | 66.683    | -                | 77.741    |
| 1977              | 951     | 33.507  | 1.541   | 2.912   | 1.859   | 65.557    | -                | 106.327   |
| 1978              | 9.294   | 47.949  | 6.565   | 9.408   | 33.397  | 152.270   | 305              | 259.488   |
| 1979              | 4.744   | 37.844  | 4.323   | 6.152   | 30.199  | 112.116   | 372              | 195.750   |
| 1980              | -       | 23.054  | 34.683  | 5.463   | 12.340  | 224.422   | 111.468          | 411.430   |
| 1981              | 15.307  | 68.766  | 55.946  | 9.307   | 4.645   | 103.120   | 31.446           | 288.537   |
| 1982              | 21.189  | 31.910  | 37.794  | 11.949  | 4.795   | 80.417    | 37.416           | 225.470   |
| 1983              | 14.609  | 23.099  | 30.276  | 9.075   | 6.203   | 49.729    | 29.419           | 162.410   |
| 1984              | 1.749   | 21.126  | 10.905  | 7.257   | 6.699   | 73.620    | 4.767            | 126.123   |
| 1985              | 2.750   | 15.142  | 11.980  | 8.201   | 7.346   | 30.652    | 1.176            | 77.247    |
| 1986              | 19.291  | 73.568  | 45.042  | 77.483  | 181.933 | 98.756    | 2.499            | 498.572   |
| 1987              | 17.607  | 29.727  | 46.807  | 24.139  | 11.294  | 56.395    | -                | 185.969   |
| 1988              | -       | 38.197  | 40.138  | 33.562  | 68.478  | 29.292    | 7.740            | 217.407   |
| 1989              | -       | 9.947   | 12.865  | 13.172  | 21.698  | 67.027    | -                | 124.709   |
| Total             | 107.615 | 426.986 | 339.278 | 218.675 | 391.663 | 1.210.056 | 226.608          | 2.957.180 |

<sup>1</sup>. Deflacionado pelo IPC/USA, 1990=100. <sup>2</sup>. Como o valor da indenizações pagas em 1975 foi muito baixo, eles foram somados ao ano de 1976.

Fonte: RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES- DECRI/BACEN e ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL- IBGE, vários números; FORMIGA (1983:90-112); SHIKI, 1991:218; VILLA VERDE, 1988:84.

A participação das indenizações à triticultura no valor do PROAGRO total, nos primeiros 5 anos, foi superior a 45% (Tabela IV. 6. coluna 4).<sup>61</sup> Nos anos seguintes, esta participação se reduziu, mas como já vimos, a triticultura continua sendo a cultura mais beneficiada pelo Programa. Entre 1976 e 1989, a triticultura recebeu 30.23% do total das indenizações do PROAGRO. Creio que essa redução está relacionada à diminuição do valor do crédito de custeio para

<sup>61</sup> Nesses primeiro anos, os Estados que receberam as maiores indenizações foram o Rio Grande do Sul, com 38,2%, os Estado de Paraná e Santa Catarina, com 39,3%, e São Paulo e Mato Grosso, com 16,0% (PINTO, 1981:103). Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná respondiam por mais de 90% da safra de trigo colhida nesses anos.

a triticultura, em toda a década de 80, e à melhoria nas técnicas de plantio, que permitiram à cultura ser menos afetada por variações nas condições climáticas, e por ataques de pragas e doenças, principalmente a partir de 1985.

Tabela IV. 6.

PROAGRO e Crédito Rural para o Trigo - 1976/1989.

(US \$1.000 de 1990)<sup>1</sup>

| Ano   | Crédito<br>ao trigo<br>(1) | Valor do<br>PROAGRO<br>ao trigo<br>(2) | Valor<br>PROAGRO<br>Total<br>(3) | (2)/<br>(3)<br>%<br>(4) | (2)/<br>(1)<br>%<br>(5) | (1)/Cré-<br>dito cus-<br>teio total<br>agrícola %<br>(6) |
|-------|----------------------------|--|----------------------------------|-------------------------|-------------------------|--|
| 1976  | 1.025.831                  | 66.683                                 | 105.468                          | 63.22                   | 6.50                    | 14.50  |
| 1977  | 1.029.596                  | 65.557                                 | 109.618                          | 59.05                   | 6.36                    | 10.68  |
| 1978  | 1.083.742                  | 152.270                                | 285.905                          | 53.36                   | 14.08                   | 11.19  |
| 1979  | 1.346.207                  | 112.116                                | 227.367                          | 49.31                   | 8.32                    | 16.25  |
| 1980  | 981.974                    | 224.422                                | 487.988                          | 45.89                   | 22.85                   | 8.56   |
| 1981  | 641.208                    | 103.120                                | 455.454                          | 22.64                   | 16.08                   | 6.13   |
| 1982  | 652.584                    | 80.417                                 | 407.388                          | 19.75                   | 12.32                   | 6.17   |
| 1983  | 270.861                    | 49.729                                 | 280.671                          | 17.71                   | 18.36                   | 5.41   |
| 1984  | 250.069                    | 73.620                                 | 163.965                          | 44.71                   | 29.32                   | 7.18   |
| 1985  | 324.098                    | 30.652                                 | 108.164                          | 28.33                   | 9.45                    | 6.62   |
| 1986  | 574.694                    | 98.756                                 | 574.750                          | 17.18                   | 17.18                   | 7.14   |
| 1987  | 603.914                    | 56.395                                 | 283.587                          | 19.88                   | 9.33                    | 9.65   |
| 1988  | 517.997                    | 29.292                                 | 312.262                          | 9.38                    | 5.65                    | 13.12  |
| 1989  | 270.958                    | 67.027                                 | 200.005                          | 33.51                   | 24.73                   | 7.28   |
| Total |                            | 1.210.056                              | 4.002.592                        | 30.23                   |                         |  |

<sup>1</sup>. Deflacionado pelo IPC/USA, 1990=100.

Fonte: Col. (1) e (6)- Tabela IV. 3. Col. (2)- Tabela IV. 5.  
Col. (3)- RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES- DECRI/BACEN e  
ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL- IBGE, vários números; FORMIGA,  
1983:90-112 e VILLA VERDE, 1988:82.

A importância desses valores indenizados à triticultura fica mais evidente quando o comparamos com o valor do crédito de custeio a essa cultura (Tabela IV. 6. coluna 5).



Constatamos que durante vários anos as indenizações equivaleram a mais de 8% do crédito concedido para custeio. Em 7 anos, equivaleram a mais de 14%, chegando, em 3 anos, a valores percentuais superiores a 22%. O PROAGRO, portanto, reduziu de maneira significativa os prejuízos que os triticultores teriam em função de ataques por pragas, doenças, secas e inundações. Ao fazer isso, o Programa contribuiu de maneira significativa para o fomento da triticultura.

Resumindo, a criação do PROAGRO está intimamente relacionada aos problemas de abastecimento de alimentos vividos pelo País no período de 1972 a 1974, particularmente de trigo. No período em análise, a triticultura foi a cultura mais beneficiada, principalmente nos primeiros anos. Essa concentração de subvenção em uma cultura levou à concentração dos pagamentos nos Estados produtores de trigo, principalmente Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Em função da redução dos riscos econômicos proporcionados pelo PROAGRO à triticultura, ele foi um instrumento muito importante no aumento da produção interna de trigo havida na segunda metade da década de 70 e durante os anos 80.

#### **IV. 5. A Política de Preço para o Trigo**

A política de preço para o trigo, no período que vai de 1965 a 1990, envolvia a fixação, pelo governo, do preço a ser pago aos produtores e do preço de venda do cereal nacional e importado aos moinhos, e controle dos preços de venda dos derivados aos consumidores. Estas políticas se interrelacionavam. Faziam parte da política de fomento à produção interna, que visava não só à redução da dependência das importações para o abastecimento do mercado mas também à redução dos gastos de divisas com essas importações. Faziam parte, também, da política de combate à inflação, do aumento do custo de vida e da política de legitimação do governo.

A política de preços para o fomento da produção interna de trigo, chamada de política de preço único, é diferente das outras políticas de preços mínimos para os outros produtos agrícolas. Nestas, o Estado intervém apenas para evitar que o preço ao produtor fique abaixo do mínimo estipulado pelos órgãos do governo. No caso da política de preço único para o trigo, o governo se compromete a adquirir toda a produção com peso hectolitro acima de 65, através do Banco do Brasil-BB. Esta política é chamada de preço único porque, dadas as regras de comercialização interna do trigo e seus derivados, as quais implicavam em subsídios aos consumidores, aos moinhos e aos produtores, estes últimos só se interessavam pela venda ao governo, que pagava um preço mais elevado.<sup>62</sup>

Com essa política de preço único, o governo procurava reduzir o risco de perda de rentabilidade na triticultura decorrente de queda de preços no mercado por excesso de produção interna, queda dos preços externos, ou qualquer outro fato. Toda a produção interna é comercializada via CTRIN-DTRIG não havendo hipótese de o produtor receber um valor inferior ao estipulado pelo governo. Portanto, o preço único para o trigo é um grande instrumento de fomento à produção interna. Assim, o grande risco na triticultura, antes da criação do PROAGRO, é se não ocorrer uma boa produção em função das condições climáticas ou de um ataque de pragas e doenças. Após a criação do PROAGRO, se ele fosse um seguro da produção em vez de seguro do crédito, a cultura praticamente não ofereceria risco econômico ao produtor.

---

62 Ao garantir a compra de toda a produção, sem especificar um mínimo de qualidade, esta política contribuiu para manter baixa a qualidade do trigo nacional, o que sempre foi um dos argumentos mais utilizados para criticar o fomento da produção interna.

Ainda com relação à questão do risco de quebra de safra decorrente de condições climáticas inadequadas ao desenvolvimento da cultura, é importante colocar que a manutenção, pelo governo, de um preço único elevado para estimular a produção interna está relacionado, também, aos altos riscos da triticultura.

Entre 1965 e 1967, o preço de venda do trigo para o consumidor era uma média ponderada entre o custo do trigo importado, com um custo menor, e o custo do trigo nacional. Assim, o governo vendia o trigo importado ao consumidor interno por um preço superior ao seu custo de importação (Tabela IV. 7. coluna 3, 4 e 5). No entanto, este preço não cobria todas as despesas da Conta Trigo. Assim, entre 1965 e 1967, a política de preços para o trigo não foi a única a fornecer recursos para bancar os incentivos ao fomento da produção interna. O governo respondia por uma parcela significativa.

Para mudar essa situação, o governo muda a sistemática de fixação dos preços ao consumidor via Decreto nº 60.698 de 08 de maio de 1967. O Decreto procura reduzir o déficit na Conta Trigo fazendo com que seja incorporado aos preços ao consumidor todo incremento nos custos de importação, aumento de preços da produção interna e as despesas governamentais com a execução das medidas do DL nº 210. Assim, até 1972, o governo tenta cobrir as despesas da Conta Trigo via alteração no preço de venda aos moinhos. A idéia era que, a partir da nova sistemática de preço, o setor passasse a se autosustentar.

A manutenção dessa política de preços que procurava cobrir todas as despesas da Conta Trigo passa a ser vista como contraditória com os objetivos da política econômica, que buscava atingir uma baixa taxa de inflação no momento em que os preços do trigo importado crescem em 1971 e 1972

Tabela IV. 7.  
Preços do Trigo - 1965/1990 (por tonelada)

| Ano   | Preço Único       |                |                | Preço médio Importações | Preço de venda aos moinhos |
|-------|-------------------|----------------|----------------|-------------------------|----------------------------|
|       | Nominal<br>(Cr\$) | Real<br>(Cr\$) | Dólar corrente | ClF<br>(US\$)           | (US\$)                     |
|       | (1)               | (2)            | (3)            | (4)                     | (5)                        |
| 65/66 | 210               | 63.063         | 94.59          | 72.50                   | 82.82                      |
| 66/67 | 265               | 56.031         | 119.36         | 70.64                   | 80.88                      |
| 67/68 | 317               | 54.003         | 116.75         | 74.39                   | 82.10                      |
| 68/69 | 383               | 52.380         | 103.51         | 70.04                   | 80.31                      |
| 69/70 | 450               | 51.078         | 106.88         | 68.86                   | 76.51                      |
| 70/71 | 490               | 46.845         | 101.87         | 62.68                   | 87.48                      |
| 71/72 | 546               | 43.714         | 99.18          | 74.04                   | 86.21                      |
| 72/73 | 600               | 41.465         | 99.58          | 78.73                   | 86.18                      |
| 73/74 | 750               | 45.018         | 121.75         | 136.20                  | 93.61                      |
| 74/75 | 1.400             | 63.148         | 193.90         | 233.81                  | 105.00                     |
| 75/76 | 1.670             | 58.287         | 192.61         | 186.88                  | 90.34                      |
| 76/77 | 2.130             | 50.835         | 180.05         | 176.13                  | 71.79                      |
| 77/78 | 3.170             | 54.411         | 207.52         | 116.81                  | 73.11                      |
| 78/79 | 4.170             | 50.539         | 212.32         | 149.50                  | 68.04                      |
| 79/80 | 5.400             | 39.022         | 177.54         | 179.26                  | 50.01                      |
| 80/81 | 11.840            | 40.162         | 195.08         | 223.61                  | 35.97                      |
| 81/82 | 28.500            | 48.544         | 248.19         | 228.96                  | 91.35                      |
| 82/83 | 60.766            | 53.024         | 274.05         | 216.44                  | 114.68                     |
| 83/84 | 185.385           | 52.696         | 220.17         | 208.49                  | 91.67                      |
| 84/85 | 586.808           | 52.918         | 220.60         | 186.11                  | 90.54                      |
| 85/86 | 2.119.073         | 59.225         | 246.54         | 175.53                  | 93.74                      |
| 86/87 | 3.340.000         | 53.740         | 237.04         | 132.15                  | 66.83                      |
| 87/88 | 10.569.087        | 35.515         | 188.09         | 109.12                  | 95.50                      |
| 88/89 | 85.483.833        | 28.083         | 182.36         | 124.19                  | 162.65                     |
| 89/90 | 940               | 19.027         | 177.05         | 193.44                  | 168.91                     |
| 90/91 | 15.189            | 15.189         | 125.68         | 181.35                  | -                          |

Obs: 1. Os dados de preço de garantia corrente referem-se ao ano safra, que vai até o fim da comercialização do trigo no início do ano seguinte. 1965- preço do trigo para a safra 65/66. Dólar corrente: deflacionado pela taxa de câmbio do primeiro dia de novembro. Preço Real, deflacionado pelo IGP-DI, base novembro de 1990=100.

Fonte: Col. (1) SILVA (1992:161) e INFORMAÇÕES ECONÔMICAS, vários números; Col. (4) Tabela IV. 4.; Col. 5. SILVA (1992:16) e SUNAB.

(Tabela IV. 7. coluna 4). Em meados de 1972, após entender que a alta de preço do produto importado fazia parte de uma tendência conjuntural, o governo toma a decisão de não repassar este aumento de preços externos para os consumidores e, ao mesmo tempo, de continuar com a política de fomento interno. Assim, em 1972, o governo, com o objetivo de evitar que os aumentos no preço do trigo

importado pressionasse a inflação e o custo de vida, começa a subsidiar também o consumo.

Nos dois anos seguintes, os gastos do governo com subsídios atingem valores expressivos. Isto se deveu à explosão dos preços externos em 1973 e 1974 e ao aumento do preço pago ao produtor, que visava a fomentar a produção interna de forma a reduzir gastos e dependência de importações, e à manutenção do objetivo de não repassar o aumento dos custos desse cereal para o seu preço, de forma a não pressionar a inflação e o custo de vida, .

O aumento do preço do produto importado nesses dois anos se deveu a modificações ocorridas no mercado internacional. Entre os anos de 1972 e 1973, a produção de grãos na URSS, na Europa e nos EUA foi afetada por secas causadas pelo fenômeno conhecido por El Niño. Esse mesmo fenômeno também afetou seriamente a produção de farinha de peixe, então importante fonte de proteína para ração animal, no Peru, seu principal fornecedor mundial. Para evitar o colapso do abastecimento interno, o governo dos EUA, em junho de 1973, decreta o embargo das exportações de grãos de soja, algodão e farelos (trigo, soja e milho). Como consequência de todos esses problemas, os preços dos cereais, de maneira geral, dispararam no mercado mundial (Tabela IV. 8.). O preço do trigo passa de US \$76.78, em 1970, para US \$125.76, em 1973, e US \$194.86, em 1974. Nos anos seguintes o preço do trigo permanece em um patamar bastante elevado.

Esse aumento está relacionado, também, ao choque nos preços do petróleo havido em 1973, que contribuiu para elevar ainda mais os preços das commodities.

Embora o preço médio de importação tenha caído entre 1975 e 1978, com quedas maiores em 1977 e 1978 (Tabela IV. 6. coluna 4), o governo não mudou a política de subsídios ao



consumo devido aos possíveis impactos sobre o índice de preços e o custo de vida. Nesta época, os derivados do trigo, segundo a ENDEF 1974/1975, eram responsáveis por 4.38% dos gastos em alimentação de uma família com renda inferior a 1 salário mínimo, por 8.50% dos gastos de uma família com renda entre 5 e 7 salários mínimos, e por 4.65% dos gastos das famílias com renda superior a mais de 30 salários mínimos (MELO, 1988:16). Como podemos ver na Tabela IV. 4. coluna 8, o consumo per capita cresce continuamente entre 1965 e 1978, passando de 26,04 Kg para 48,82 kg, com um aumento de 87.48% em 13 anos.

Tabela IV. 8.

Preço Médio de Importação de Trigo, Milho e Soja pela Europa Ocidental - 1970/1980. (US \$ correntes)

| produto | 1970   | 1971   | 1972   | 1973   | 1974   | 1975   | 1976   | 1977   | 1978   | 1979   | 1980   |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| milho   | 69.82  | 74.95  | 73.54  | 107.89 | 144.59 | 149.60 | 136.80 | 126.66 | 136.85 | 161.20 | 176.64 |
| soja    | 109.42 | 125.22 | 131.43 | 214.26 | 257.56 | 248.00 | 220.64 | 288.74 | 257.16 | 285.84 | 285.69 |
| trigo   | 76.78  | 80.38  | 84.82  | 125.76 | 194.86 | 194.30 | 169.68 | 163.16 | 186.97 | 174.00 | 240.23 |

Fonte: MARQUES, 1988:25.

Esse crescimento do consumo de trigo fez com que a sua participação na disponibilidade interna de calorias passasse de 362, em 1967, para 634 calorias dia, em 1979. Quanto à disponibilidade de proteína dia, passou de 11,5 para 20,8 gramas por habitante dia (AGROANÁLISES, jul/1984:5). Assim, o trigo contribuiu para suprir em parte a redução da disponibilidade de caloria e proteína provocada pela redução da disponibilidade per capita de arroz, feijão, batata, mandioca e milho (AGROANÁLISES, jul/1984:5). A importância desses dados fica ainda maior se considerarmos que este consumo está concentrado nas médias e grandes regiões urbanas, o que implica que o consumo per capita nas mesmas é ainda maior que os dados apresentados acima. Esse dado

aumenta ainda mais a importância política de uma mudança nessa política de preços.

A análise dos dados da Tabela IV. 7. coluna 3 mostra que houve uma mudança no patamar dos preços aos produtores em 1974. Estes preços se mantêm elevados até 1979, quando caem. Este crescimento faz parte das mudanças na política de fomento que foram colocadas pelo Plano de Autosuficiência, analisado anteriormente.

Os preços voltam a patamares elevados entre 1981 e 1986. O movimento dos preços pagos aos produtores, nesse período de 1965 a 1986, foi reflexo das mudanças nos preços internacionais e na ênfase da procura do alcance da autosuficiência no abastecimento interno.

Os gastos extremamente elevados com importação de trigo entre os anos de 1980 e 1982, num momento de crise do Balanço de Pagamentos, faz com que o governo procure novos incentivos de fomento da produção interna. Um desses incentivos foi a adoção da indexação do preço pago aos produtores à taxa de variação do dólar a partir de 1982. O governo procurava, assim, sinalizar aos produtores a manutenção de um preço que garantisse a rentabilidade da cultura. Com isso, o preço único ficava resguardado do descasamento entre variações na taxa de inflação e na correção do preço devido a mudanças nos patamares da inflação, o que dava mais estímulo aos produtores para plantar.

Em função das pressões externas e internas, a política de preços para o trigo começa a mudar em 1987. Como vimos, o preço de venda para os moinhos aumentou em 513.2% de uma só vez. O custo da tonelada aos moinhos passou de Cr \$1.060,31 para Cr \$6.500,00. Com isso, o preço da farinha aumentou em 375%. De março de 1987 a maio de 1988, o preço de venda do

trigo aos moinhos subiu 2.295%, o preço do pão francês subiu 700%, enquanto a inflação, no mesmo período, foi de 585%. A decisão de eliminar totalmente o subsídio foi expressa na Portaria da SUNAB nº 31/88, de 21/04/88.

Muda, também, a sistemática de cálculo do preço pago aos produtores. Esse preço deixa de ser indexado à variação da taxa câmbio. O preço pago aos produtores passa a ser corrigido pelo Índice de Preços ao Produtor- IPP ou pela correção monetária. Com isso, o preço ao produtor é corrigido em 463% enquanto a inflação é de 585%, processo esse que continua nos anos seguintes. As colunas 2 e 3 da Tabela IV. 7. mostra a queda dos preços do trigo a partir de 1987.

A redução nos gastos em subvenção da Conta Trigo mostrada na tabela IV. 2. e na Tabela IV. 9. é explicada por essa queda no preço pago aos produtores e pelo aumento nos preços de venda aos moinhos e, portanto, aos consumidores. O objetivo dessas mudanças foi alcançar a paridade entre o preço custo do produto pelo governo e o preço de venda do trigo para os moinhos, de forma a eliminar as subvenções.

A existência de uma grande subvenção nos preços aos consumidores, diferença entre as colunas 3, 4 e 5 da Tabela IV. 7., e a importância desse cereal na cesta de consumo da população, principalmente dos trabalhadores urbanos, mostram que de fato ocorreria um grande impacto no índice de preços e no custo de vida das famílias se os aumentos de preços externos do trigo fossem repassados aos preços internos, e principalmente, se os custos do produto para o governo fossem todos repassados aos consumidores. O aumento dos preços internos teria um impacto político tão grande quanto esse na inflação e no custo de vida. Um aumento de preços expressivos, em um alimento tão importante, causaria

manifestação negativa junto à opinião pública, indicando a possibilidade de taxas de inflação ainda maiores.

Tabela IV. 9.

Gastos com Subvenções ao Preço para Produtores, Moinhos e Consumidores de Trigo - 1967/1989. (US \$ de 1990)<sup>1</sup>

| Ano   | Subvenções    | Ano            | Subvenções    |
|-------|---------------|----------------|---------------|
| 1967  | 162.241.784   | 1979           | 1.960.125.444 |
| 1968  | 217.769.165   | 1980           | 1.942.966.730 |
| 1969  | 248.608.630   | 1981           | 1.171.100.000 |
| 1970  | 214.454.545   | 1982           | 956.650.791   |
| 1971  | 304.953.372   | 1983           | 1.207.352.634 |
| 1972  | 391.204.343   | 1984           | 959.311.458   |
| 1973  | 1.066.488.930 | 1985           | 1.778.924.253 |
| 1974  | 1.281.042.289 | 1986           | 1.212.572.412 |
| 1975  | 1.566.633.803 | 1987           | 1.047.091.444 |
| 1976  | 1.704.042.975 | 1988           | 342.731.205   |
| 1977  | 1.262.336.710 | 1989           | 239.578.122   |
| 1978  | 1.395.614.323 |                |               |
| Total |               | 23.804.890.000 |               |

<sup>1</sup>. Deflacionado pelo IPC dos EUA, 1990=100.

Fonte: Baseado em RAMALHO JÚNIOR (1994:55).

Essa subvenção presente na política do trigo, no preço pago aos produtores, no preço de venda aos moinhos e aos consumidores, implicava em déficits elevados na Conta Trigo do Banco do Brasil (Tabela IV. 2. e Tabela IV. 9.), encarregado de comercializar o trigo em grão.<sup>63</sup> Entre 1967 e 1990 as subvenções, segundo estimativas de RAMALHO JÚNIOR (1994:55), atingiram US \$23.804.890.000 de 1990 (Tabela IV. 9.). Quanto maior fosse a produção interna, maior tendia a ser o déficit, uma vez que o trigo nacional tinha, para o

<sup>63</sup> As subvenções totais da política de preços para o trigo são os gastos a fundo perdido para cobrir a diferença entre a receita com a venda dos estoques e as despesas correntes com a aquisição e manutenção do estoque novo e remanescente. Os dados apresentados na Tabela IV. 9. não são iguais aos déficits da Conta Trigo. Eles são uma estimativa das subvenções governamentais com a comercialização sem levar em conta a amortização dos débitos passados e o preço de remissão dos estoques. Assim, estes dados nos dão uma estimativa dos déficits com a Conta Trigo, os quais devem ser maiores que o apresentado por essa Tabela.

governo, um custo maior que o do produto importado. Assim, ao fazer o mix, quanto maior fosse a produção interna, maior seria o volume de recursos necessários para cobrir o déficit da Conta Trigo.

Com o aumento da produção interna em 1985 e 1986 (Tabela IV. 4.), cresceu o volume de recursos necessários para cobrir o déficit. Em que pese a discussão sobre qual seria realmente o valor do déficit com a Conta Trigo, se o medido via critério do fluxo de caixa ou se via critério do déficit econômico, o qual seria menor (SOARES, 1987:12-21), a questão relevante é que esta política implementada resultava em um valor muito grande para o déficit. Em 1986 seria de US \$1,55 bilhões de dólares correntes pelo critério de fluxo de caixa, ou de US \$1,00 bilhão de dólares correntes pelo critério de déficit econômico.

Os recursos gastos com as subvenções aos produtores, moinhos e consumidores eram, então, financiados via emissão de moeda ou de títulos públicos, sendo uma das fontes de inflação (GONTIJO *et alii*, 1989:449).<sup>64</sup> Em função disso, diversos setores da sociedade e do próprio governo e dos órgãos internacionais que prestavam ajuda financeira ao País, intensificaram as pressões para reduzir ou eliminar os subsídios. O fato de o subsídio ao trigo gerar inflação, e de contribuir para desequilíbrios do Balanço de Pagamentos, pois incentiva o aumento do consumo, fez com que o Fundo Monetário Internacional- FMI incluísse a eliminação dos subsídios ao trigo na política de ajustes recomendada para a economia brasileira (AGROANÁLISES, jul/1984:7).

---

64 Para esses autores, a alternativa para o governo seria acabar com o subsídios e enfrentar temporariamente uma taxa de inflação mais alta ou conviver com uma fonte inflacionária permanente.



Essas pressões vão começar a fazer efeito a partir de 1987, atingindo o preço pago aos produtores e o preço de venda aos moinhos. Finalmente, em 1990, os subsídios são praticamente eliminados da política de fomento à produção de trigo.

A queda no preço de garantia para o trigo não afetou imediatamente a produção e a área plantada internamente, mantendo-as no mesmo patamar até 1989 (Tabela IV. 4. coluna 1 e 2). A produção e a área só vão ser afetadas em 1990, quando o preço cai para valor equivalente a US \$140, valor considerado insuficiente para proporcionar uma rentabilidade mínima à triticultura.

Resumindo, a política de preços para o trigo, política de preço único, foi muito importante para o fomento da produção interna, particularmente na década de 80, quando entra em crise a política de crédito. Esta política foi objeto de uma grande mudança em 1974, quando o preço único teve um grande aumento, em função de ter sido escolhida pelo governo federal como um importante instrumento de fomento do Plano de Autosuficiência. A partir de então, os preços permanecem em patamar elevado até 1987, quando começam a cair. Ela foi um dos principais responsáveis, juntamente com a política de pesquisas, pelo fato de o País quase ter atingido a meta de autosuficiência no abastecimento interno, perseguida durante aproximadamente cinquenta anos. A política de preços também foi uma das mais complexas, uma vez que estava relacionada à subvenção do produtor e do consumidor. Foi extremamente combatida, por setores internos e externos, em função do alto nível de aporte de recursos governamentais que a mesma exigia para cobrir os gastos de subvenção aos produtores, moinhos e consumidores. As críticas juntamente com a crise fiscal levaram, a partir de 1987, a um desmonte da política de preço único até ser completamente extinta em 1990.

#### IV. 6. A Política de Pesquisas

Vimos, no Capítulo I e II desse estudo, que até 1964, apesar de esforço do governo federal e de alguns estados, particularmente Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais, não se conseguiu criar, através da pesquisa, variedades de trigo bem adaptadas às condições dos solos e climas das regiões produtoras. Portanto, quando o governo volta a colocar como meta a redução da dependência de importações de trigo, permanecia colocada a necessidade do desenvolvimento de variedades que possibilitassem o aumento da produção interna de maneira segura e com custos baixos.

Em relação à situação observada na maior parte dos períodos analisados anteriormente, ocorrem grandes mudanças na política de pesquisa para o trigo entre 1965 e 1974. A primeira foi uma maior participação do Estado de São Paulo. A segunda, a entrada da iniciativa privada como co-financiadora e gestora de pesquisa. A terceira foi a maior participação do Estado do Paraná, que, até então, tinha uma pequena participação em termos de pesquisa de trigo. A quarta, e a principal delas, foi a reformulação da pesquisa agropecuária do governo federal, a nível geral, o que levou a uma grande reformulação da pesquisa sobre o trigo.

Em São Paulo, a pesquisa para o desenvolvimento de novas variedades de trigo ganhou força com a transferência da estação experimental encarregada de desenvolver novas cultivares desse cereal para Capão Bonito, no sul do estado, região que oferecia condições climáticas mais propícias à triticultura. O trabalho desenvolvido nesta estação, sob a coordenação do fitogeneticista Milton Alcover, levou ao lançamento da variedade IAC 5- Maringá, em 1966, variedade muito importante para a expansão da triticultura nacional na década de 70 (ALVES, 1991:72).

No Rio Grande do Sul, a Federação das Cooperativas de Trigo- FECOTRIGO, juntamente com a fábrica de máquinas e equipamentos agrícolas Massey Fergusson, passaram a investir, também, na pesquisa sobre trigo. Elas se associaram à Secretaria de Agricultura gaúcha, contrataram pesquisadores e firmaram convênios com o Centro de Mejoramiento de Maiz y Trigo- CIMMYT, sediado no México, visando a fomentar pesquisa para criação de variedades melhoradas de trigo (ALVES, 1991:75-78).

No Estado do Paraná o governo, através do Instituto Agrônômico do Paraná- IAPAR, coordenado pelo fitogeneticista Milton Alcover e a Organização das Cooperativas do Estado do Paraná- OCEPAR, passaram, a partir de 1973, a investir na pesquisa sobre o trigo, de forma mais intensiva (ALVES, 1991:88).

Para se ter noção do crescimento das pesquisas com trigo no País basta examinar o número de publicações de pesquisas por milhão de hectares cultivados. O número médio anual de trabalhos publicados sobre o trigo é de 6,2 para o período de 1933 a 1937; 12,3 para o período de 43 a 47; 13,2 para o período de 53 a 57; 22,1 para o período de 63 a 67; e 79,0 trabalhos publicados por milhão de hectares cultivados no período de 72 a 76 (MELO, 1983:82). Esses números mostram um crescimento constante do número de trabalhos publicados, com crescimento mais acentuado a partir da década de 60. Os números apresentados para o trigo, na década de 70, são superiores aos apresentados para soja, milho, mandioca, feijão, arroz, algodão e cana-de-açúcar.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Na década de 60 o arroz, o feijão, a soja, a cana-de-açúcar e o algodão apresentaram números maiores.

A pesquisa realizada por instituições privadas, FECOTRIGO e OCEPAR, era financiada com recursos próprios e, principalmente, com o repasse do governo federal, via Banco do Brasil, dos recursos do Fundo de Pesquisa do Trigo- FPT. O FPT era constituído por 0.4% do valor do trigo produzido internamente e adquirido pelo Banco do Brasil. Os recursos arrecadados no Estado do Paraná iam para a OCEPAR, em São Paulo para o IAC, e em Santa Catarina e Rio Grande do Sul para a FECOTRIGO.

Ocorre uma grande mudança na estrutura de pesquisa da América Latina no período que vai do final da década de 50 ao início da década de 60. Os Institutos Internacionais que vão sendo criados, com o apoio de Fundações e do governo dos EUA, se voltam para a criação de variedades melhor adaptadas às condições de solo e clima da região e que dessem resposta à intensificação do uso de insumos químicos. É a chamada "Revolução Verde". As experiências "positivas" desses centros levam a uma disseminação da idéia para toda a região.

Uma das principais formas de disseminação da idéia da "Revolução Verde" foram os intercâmbios realizados pelos institutos de pesquisa com esses Centros, particularmente o CIMMYT, patrocínados pelos governos estaduais, federal e instituições privadas. O governo dos EUA, juntamente com Fundações americanas, também tiveram papel importante nesses intercâmbios. Contribuíam com apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento no Brasil de variedades na linha da "Revolução Verde". Os resultados iniciais dessas pesquisas não foram muito satisfatórios mas os intercâmbios permitiram um grande avanço na capacitação de técnicos, o que seria decisivo na fase seguinte, após 1973, quando o governo federal reestrutura toda a política de pesquisa.

No início da década de 70 as instituições de pesquisas de trigo incorporaram a procura por variedades que permitissem o plantio desse cereal nas mesmas terras que eram utilizadas para o plantio da soja. Os resultados satisfatórios desses esforços possibilitaram uma grande ampliação da área de plantio, e assim da produção de trigo, principalmente no Estado do Paraná, que veio a se tornar o maior produtor nacional.

No período que vai de 1965 a 1974, os Institutos de Pesquisas do governo federal, dos governos estaduais e da iniciativa privada, lançaram mais de 44 variedades, quantidade pouco inferior ao total de lançamentos realizados pelos institutos nacionais até então (ALVES, 1991:67-77). Entre estas, se destacam as variedades: Cotipora (Est. Exp. de Veranópolis); Toropi- S1, Nobre (Est. Exp. Fit. de J. de Castilhos); e IAC 5- Maringá (Inst. Agr. de Campinas).

Em que pese toda essa quantidade de variedades lançadas, quando veio a crise do período de 1972 a 1974 e o governo voltou a apostar no aumento da produção interna como forma de reduzir a dependência de importações, chegou-se à constatação de que as pesquisas não haviam produzido variedades com a qualidade necessária. As baixas produtividades que vinham sendo obtidas, e a quebra da safra de 1972 corroboravam esta constatação. Assim, para expandir a produção em bases seguras, era necessário desenvolver variedades mais produtivas e melhor adaptadas que aquelas desenvolvidas até então. Para isso, o governo federal muda a estrutura da pesquisa.

Em 1973, é criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária- EMBRAPA, vinculada ao Ministério da Agricultura, com a função de implementar um novo padrão tecnológico de pesquisa para a agricultura. A pesquisa se voltaria para o desenvolvimento de variedades que, além da



resistência às doenças colocadas pelas condições adversas de solo e clima, dessem respostas adequadas à utilização intensiva de máquinas, equipamentos e insumos químicos. No caso do trigo, essa orientação é colocada em prática com a criação, em 1974, do Centro Nacional de Pesquisa do Trigo-CNPT, em Passo Fundo-RS, subordinado à então recém criada EMBRAPA.

Conjuntamente à criação do CNPT, são implementadas atividades de pesquisa em Londrina, em Dourados e nos cerrados, subordinadas ao Programa Nacional de Pesquisa para o Trigo- PNPT, o qual era dirigido pelo CNPT. Parte das atividades de pesquisas dos governos estaduais também eram subordinadas ao PNPT. Com a criação desse CNPT, o governo federal procura formular e implementar uma ambiciosa política de pesquisa biológica visando ao desenvolvimento de variedades de trigo mais produtivas. Com a criação do PNPT e do CNPT, o governo federal passa a responder direta ou indiretamente pela política brasileira de pesquisa para o trigo.

A ênfase na pesquisa do trigo a partir de 1974 está relacionada, assim como a política de preços e de crédito, ao Plano de Autosuficiência para o Trigo que, como vimos anteriormente, começa a ser implementado a partir desse ano.

A importância da criação do CNPT está no fato de que, para os pesquisadores brasileiros envolvidos com a pesquisa para o trigo, os problemas que estavam sendo enfrentados não permitiam soluções definitivas. A dificuldade de obtenção de uma solução definitiva estava relacionada ao fato de que os tipos de solos existentes e as condições climáticas adversas propiciavam o aparecimento de novas doenças e pragas, o que tornava necessária a introdução contínua de novas cultivares mais resistentes. Para os pesquisadores, o clima e a qualidade do solo presentes nas regiões produtoras seriam os

principais empecilhos para o desenvolvimento da triticultura nacional (TOMASINE, 1980:367).

A proposta de uma política institucional ambiciosa e amparada por uma expressiva dotação de recursos, a qual se expressava no CNPT e na constituição do FPT, também foi considerada importante pelo fato de que, embora a pesquisa biológica para o trigo não tenha sido interrompida após o seu início em 1919, ocorreram períodos em que as atividades foram muito prejudicadas pela redução de aportes financeiros para as pesquisas. A falta de continuidade na alocação de recursos pode colocar em risco um trabalho de vários anos. A pesquisa de melhoramento genético normalmente leva um prazo bastante longo, em média de 10 a 12 anos, para dar um resultado satisfatório. Assim, a criação do CNPT foi um marco na pesquisa visando ao desenvolvimento de variedades mais produtivas e melhor adaptadas às condições ambientais brasileiras.

Como vimos nos Capítulos I e II, as iniciativas do governo federal na geração e desenvolvimento de novas variedades de cultivares, antes da criação da EMBRAPA, eram tímidas. Com a criação da EMBRAPA, o governo coloca o desenvolvimento de variedades mais produtivas e melhor adaptadas como uma prioridade. Essa pesquisa agrícola deu grandes contribuições para o processo de modernização da base técnica da agricultura brasileira, como um todo e da triticultura em particular.

A criação do CNPT e do FPT, portanto, foi um marco para a pesquisa de novas variedades para o trigo. Antes, as pesquisas para obtenção de cultivares mais produtivas e melhor adaptadas às condições de solos e climas eram dispersas e desarticuladas entre si, em que pese o fato de terem alcançado algum sucesso. Com a inauguração do CNPT e constituição do FPT, criou-se uma nova maneira de fazer

pesquisas, as quais passaram a ser articuladas entre si. A partir do CNPT e do FPT, o setor passou a contar com um volume de recursos contínuos suficiente para realizar as pesquisas sem interrupção.

Os gastos da EMBRAPA com a pesquisa para o trigo estão colocados na Tabela IV. 10. Entre 1976 e 1989, segundo cálculos de FERREIRA (1991:170), os gastos teriam atingido o valor de US \$290.312.000, um valor bastante significativo.<sup>66</sup> Podemos ver que os valores mudam de ano para ano, com quedas expressivas no período que vai de 1981 a 1984. No entanto, na literatura consultada não há referências a problemas de continuidade em função dessa queda.

Não nos foi possível obter dados sobre o volume dos recursos do FPT, mas como é um percentual do valor do trigo adquirido pelo Banco do Brasil internamente, podemos fazer uma estimativa. Para isso, primeiro vamos supor que todo o trigo produzido internamente tenha sido adquirido pelo Banco do Brasil ao preço da Tabela IV. 7. coluna 3, dólar corrente. Em seguida vamos multiplicar ano a ano, a partir de 1974, ano da criação do FPT, a produção vezes o preço. Esse resultado é multiplicado pela alíquota de 0,04 do FPT. O valor resultante é deflacionado pelo IPC/EUA, base 1990=100. Temos assim, uma estimativa do valor total recebido pelos órgãos de pesquisas privados, igual a US \$676.765.000. Esse valor é superior ao valor dos gastos da EMBRAPA com o trigo em 133.44%. Esse valor se situou, em todos esses anos, em um patamar superior aos do gastos da EMBRAPA com a pesquisa do trigo. Portanto, após 1974, foi alocado um expressivo volume de recursos, estimados em US \$967.076.000 de 1990, no desenvolvimento de novas variedades de trigo.

<sup>66</sup> No caso da política de pesquisas todos os gastos são a fundo perdido. Assim, os gastos são iguais ao montante de subvenção governamental.

Tabela IV. 10.

Evolução dos Gastos na Pesquisa do Trigo  
e dos Gastos Totais em Pesquisa pela  
EMBRAPA - 1976/1989. (US \$1.000 de 1989)

| Ano   | Gastos na Pesquisa<br>do Trigo<br>A | Gastos Totais<br>em Pesquisa<br>B | A/B<br>% |
|-------|-------------------------------------|-----------------------------------|----------|
| 1976  | 28.383                              | 159.928                           | 17,74    |
| 1977  | 22.264                              | 161.988                           | 13.74    |
| 1978  | 22.615                              | 164.232                           | 13.77    |
| 1979  | 22.978                              | 183.897                           | 12.49    |
| 1980  | 27.840                              | 222.803                           | 12.49    |
| 1981  | 12.234                              | 149.891                           | 8.16     |
| 1982  | 15.776                              | 179.673                           | 8.78     |
| 1983  | 13.362                              | 131.018                           | 10.19    |
| 1984  | 16.437                              | 112.965                           | 14.55    |
| 1985  | 27.581                              | 179.952                           | 15.32    |
| 1986  | 24.711                              | 94.630                            | 26.11    |
| 1987  | 27.879                              | 170.298                           | 16.37    |
| 1988  | 22.166                              | 142.958                           | 15.50    |
| 1989  | 6.086                               | 38.333                            | 15.87    |
| TOTAL | 290.312                             |                                   |          |

Fonte: FERREIRA, 1991:170.

O trabalho de pesquisa desenvolvido e ou coordenado pelo CNPT apresentou resultados considerados muito bons. Os benefícios da pesquisa podem ser observados em termos de acréscimos de produção por unidade de área, comumente chamada de "produtividade da terra" e da redução do custo de produção por unidade produzida. O aumento da "produtividade" e a redução do custo de produção foram obtidos com o desenvolvimento de novas cultivares mais produtivas e que apresentavam resistência ao crestamento e à ação dos fungos patogênicos e à outras doenças. Também foi muito importante o desenvolvimento de novas técnicas de manejo e práticas culturais como o controle biológico do pulgão, redução no uso de adubos, adoção da prática de rotação de culturas e plantio direto.

Após a constituição do CNPT e do FPT, a produção dos Institutos de Pesquisas cresceu muito. Entre 1974 e 1990 são lançadas mais de 92 novas variedades: 45 pela EMBRAPA, 9 pelo IAC, 12 pela FECOTRIGO, 13 pela OCEPAR e 13 pelo IAPAR. As variedades desenvolvidas pela EMBRAPA respondiam por 48% da área plantada do Rio Grande de Sul e 35% no Mato Grosso do Sul. As principais variedades lançadas nesse período são: BR 17, BR 18, BR 22, IAC 13, IAC 24, CEP 14 e CEP 19.

Os resultados do desenvolvimento dessas novas tecnologias podem ser vistos, em parte, na Tabela IV. 4. coluna 3, onde se apresenta a evolução do volume médio de produção obtido por hectare. Podemos ver que o mesmo permanece estagnado até 1984. No ano seguinte, apresenta um grande salto, o qual permanece nos anos seguintes. Passa de uma média de 959 kg/ha entre 1979 e 1984 para 1534 kg/ha entre 1985 e 1990, com um aumento de 60%. A razão para esses resultados terem demorado aproximadamente 10 anos para aparecer é que, como colocamos acima, os investimentos em pesquisa demoram, em média, entre 8 e 10 anos para proporcionar respostas satisfatórias.

AMBROSI & CRUZ (1986:195-209) fizeram uma avaliação sócio-econômica dos recursos aplicados em pesquisa do CNPT. Calcularam a Taxa Interna de Retorno- TIR e a Taxa Média de Retorno- TMR do capital físico para medir os benefícios aos produtores no período de 1974 a 1990. O resultado foi uma TIR de 74.2% e uma TMR de 39.8%, o que mostra que os recursos aplicados na pesquisa do trigo apresentam bons resultados.

Em resumo, após 1974, ocorre um grande impulso na pesquisa nacional para o trigo. Institutos de pesquisas federais, estaduais e privados lançam uma grande quantidade de variedades e de técnicas de manejo e práticas culturais



que, após mais 70 anos do início da pesquisa no País, possibilitam aumentos de produtividade na triticultura brasileira. A importância do Estado se fez sentir tanto na alocação direta de recursos para instituições públicas (US \$290.312.000), como no repasse de recursos para instituições privadas (US \$676.765.000), os quais totalizaram US \$967.076.000 de 1990. Foi sentida, também, na formulação e implementação do ambicioso programa de pesquisa cujos avanços obtidos foram fundamentais para a expansão da produção verificada na década de 80, principalmente na segunda metade da mesma.

#### **IV. 7. A Integração Econômica com a Argentina e a Crise da Política de Fomento**

O aumento dos gastos, como vimos antes, faz aumentar as críticas internas e externas à política de subvenções aos produtores e consumidores. Estas críticas, acrescidas à crise fiscal do Estado na década de 80, levam a que o governo passe a sinalizar para a necessidade de modificações na política de subvenção. Uma sinalização para a redução nas subvenções, iniciadas em 1987, foi a mudança na política de importação iniciada em 1986.

Essas mudanças foram fruto de negociações iniciadas entre o Brasil e a Argentina para a criação de condições de comércio que favorecessem a realização de maior volume de negócios entre os dois países. Em 29 de julho de 1986, foi assinada pelos Presidentes dos dois países a Ata para Integração Brasil-Argentina. O Protocolo nº 2 dessa Ata prevê, entre outras coisas, a harmonização das políticas existentes nos dois países para o setor de trigo. O Protocolo nº 3 prevê a aquisição de quantidades crescentes de trigo argentino, iniciando com 1.375.000 em 1987, 1.450.000, 1.550.000 e 1.700.000 nos três anos seguintes, devendo atingir a importação de 2.000.000 T em 1991

(IPARDES, 1989:anexo). Esses compromissos são reafirmados quando da assinatura do Tratado de Cooperação e Integração Econômica entre Brasil e Argentina, em novembro de 1988.

As condições previstas nos protocolos apontam para um conflito com a política brasileira de fomento à produção interna de trigo. Para cumprir o Protocolo nº 2, no que tange à harmonização das políticas para a produção de trigo, o Brasil deveria abrir mão das políticas de incentivo à produção interna, prática iniciada em 1987 pelo o governo brasileiro. Para implementar o acordo previsto no Protocolo nº 3, o Brasil deveria continuar sendo importador, o que estava em contradição com o objetivo de atingir a autosuficiência no abastecimento interno. Portanto, a assinatura desse Acordo é um claro indicador de que o governo brasileiro, apesar dos estímulos ao fomento da produção interna então existentes, não estava comprometido com a autosuficiência no abastecimento. O governo, na prática, estava se comprometendo a alterar substancialmente os incentivos à produção interna, de modo a reduzir a produção, pois, do contrário se acumulariam estoques de trigo no País uma vez que, nesse momento, a produção interna estava quase no nível do necessário para o abastecimento interno.

Portanto, no momento em que se está prestes a atingir o objetivo da autosuficiência na produção, em função de vários fatores, tais como a crise fiscal, os objetivos de política externa, as pressões políticas internas e externas, a queda no preço do mercado internacional e o alto custo da produção interna, que apontava para um aparente insucesso da política de fomento, o governo começa a reduzir os incentivos ao fomento da produção interna. Assim, já no Governo Sarney perde importância o fomento à produção interna de trigo como um elemento importante para a legitimação do governo e a acumulação de capital no Brasil. Já nesse governo é o

aumento da importação de trigo, e não da produção, que é entendida como o elemento mais importante para a legitimação e acumulação de capital.

#### **IV. 8. Um Balanço da Política de Fomento entre 1965 e 1990**

A regulação do mercado do trigo se aprofunda no período do regime militar. As normas e o aparelho institucional montados por ele, os quais estavam de acordo com as características de um ambiente autoritário, permitiam um completo controle da produção, comercialização, industrialização e consumo do trigo no Brasil. A montagem dessa estrutura de controle se deveu à importância dada pelo novo regime à normalidade do abastecimento interno de trigo como importante fator de favorecimento à legitimação do regime e à acumulação de capital. Dessa maneira, a política de fomento à produção de trigo é uma parte da política estatal para o trigo, estava subordinada a ela.

No início da década de 70, em função do aumento dos preços externos e da inflação interna, o governo aumenta a intervenção no mercado de trigo via maior subvenção ao consumo, devido ao peso significativo que os derivados desse cereal tinham na formação do índice de preços. Em decorrência da elevação dos preços do trigo no mercado internacional em 73 e 74, o governo aumenta ainda mais a subvenção, o que contribui para aumentar o consumo do cereal no Brasil. O aumento nos preços externos e no consumo interno faz que ocorra um aumento ainda maior nos gastos com importações em um momento em que o Balanço de Pagamentos entra em crise. A busca de solução para essa crise, consequência, principalmente, do choque do petróleo, leva a que o governo se volte para a política de fomento à produção interna. A principal ação foi o lançamento do Plano de Autosuficiência, implementado no período de 1974 a 1979. As

metas desse Plano, em que pese o elevado volume de recursos alocados pelo governo, foram apenas parcialmente atingidas.

A política de regulação sofreu muitas críticas desde esse período, e apontavam, quase sempre, para a sua extinção. No entanto, o papel estratégico que o governo conferiu ao abastecimento desse produto tornou difícil a retirada dos subsídios ao consumo, aos moinhos e ao produtor de trigo, apesar dos resultados pouco satisfatórios e das poderosas forças, que dentro e fora do governo, demandavam essa medida desde 1974.

O governo federal, formulador e principal executor dessa política, utilizou diversos instrumentos para fomentar a produção interna. Até 1979, o principal instrumento foi a política de crédito rural e o PROAGRO. Nos anos que se seguiram, até 1987, a política de preços torna-se o principal instrumento, embora a política de seguro e de crédito continuem sendo importantes instrumentos de fomento. A partir de 1985, cresce a importância da política de pesquisa, que vai se tornar o principal instrumento a partir de 1987. Assim, a importância desses diversos instrumentos vai se modificando com o passar do tempo, mas todos são necessários para manter o estímulo ao produtor.

Os objetivos da política de fomento mudam no decorrer do período. No regime militar, o abastecimento do mercado de trigo era considerado assunto de segurança nacional, o que conferia um caráter estratégico ao produto. Assim, a preservação da segurança do País torna-se justificativa para fomentar a produção. Quando da democratização, em função da crise fiscal do Estado, das pressões externas e internas para repensar a política, dos interesses externos do País, a política perde esse caráter de segurança nacional. A sua existência passa a ser justificada pela ótica da segurança alimentar, não implicando necessariamente na busca da

autosuficiência interna do mercado, abrindo margens para a discussão do repensar da política no âmbito do Estado.

As críticas à política de fomento faziam parte, quase sempre, das críticas à intervenção do Estado na economia. A política era criticada por ser extremamente dispendiosa, pelos resultados alcançados em termos do aumento da produção, da produtividade e da redução dos custos não serem compensadores, e também pelo fato de se poder conseguir o produto no mercado internacional a um custo muito mais baixo, o que contribuiria para reduzir o custo de reprodução da força de trabalho.

O argumento dos custos era muito forte. Os gastos totais do Estado com a política, no período de 1973 a 1989, em dólares de 1990, foram, no mínimo de: US \$967.079.000 em pesquisa, US \$1.210.000.000 em PROAGRO, US \$2.238.867.960 em crédito de custeio, e US \$22.265.658.160 em subvenções em preços aos produtores, moinhos e consumidores. A soma de todas as subvenções dá um total de US \$26.681.605.120, valor extremamente elevado, equivale à um gasto médio anual de US \$1.569.506.184. O valor total das subvenções daria, por exemplo, para adquirir 147.127.681 toneladas de trigo no mercado internacional, ao preço médio de importação de US \$181.35 de 1990. Essa quantidade seria suficiente para atender ao consumo interno durante quase 19 anos, considerando o consumo do País também no ano de 1990, que foi de 7.750.000 toneladas.

Parte substancial desses gastos com subvenções não foi para os produtores e sim para os moinhos e consumidores, o que mostra a complexidade da política para o trigo, uma política de fomento à produção; de subvenção ao consumo de modo a tornar baixo o custo de reprodução da força de trabalho e a dar legitimidade para o governo junto às classes trabalhadoras urbanas. Além disso, trata-se de uma



política de redução da dependência de importações de forma a reduzir os gastos e os riscos de desabastecimento por algum problema externo, o que poderia comprometer a segurança nacional; e de atendimento às reivindicações de produtores, cooperativas e setores políticos comprometidos em dar base política ao regime. Assim, a política de fomento à produção de trigo, nesse período, faz parte de uma política maior que se confunde consigo mesma.

O abastecimento deixa de ser questão de segurança nacional quando a crise fiscal fica exacerbada, o regime político muda e a base de sustentação política do mesmo também muda. Assim, quando os preços externos caem, e a crise do Balanço de Pagamentos finda, as críticas passam a ser levadas em consideração pela nova constelação de forças políticas que detêm o poder. A política brasileira de fomento especificamente à triticultura entra em crise em 1987 e é extinguida em 1990.

A extinção da regulação da produção, industrialização, consumo e comercialização de trigo se deu com a aprovação, em 1990, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Conversão da Medida Provisória nº 248, e sua posterior sanção, com vetos, pelo Presidente da República. O DTRIG e o CTRIN, órgãos que cuidavam, entre outras coisas do fomento à produção, foram extintos. Cai a política de quotas para os moinhos, o monopólio de aquisição do trigo nacional e importado pelo Estado, as subvenções aos produtores, aos moinhos e aos consumidores. O fomento à produção de trigo passa a ter as mesmas regras que os outros produtos agrícolas básicos. A comercialização, por exemplo, fica submetida às regras da Política de Garantia dos Preços Mínimos- PGPM.

Isto se deveu à sua perda de importância para a legitimação do governo e para a acumulação de capital, aos interesses comerciais do País, à crise fiscal, aos enormes

gastos com a mesma e aos resultados pouco satisfatórios obtidos. Juntamente com a extinção da política específica de fomento, o Estado extingue a regulação da comercialização, da industrialização e do consumo. Fica, apenas, a intervenção comumente realizada. A triticultura continua a ser objeto de política de fomento, mas sem os objetivos, a prioridade havida até então.

A produção e a produtividade brasileira de trigo apresentaram uma grande variação entre 1965 e 1984, fruto da expansão ou retração dos incentivos e das mudanças climáticas e ambientais. Em que pese o aumento da produção havido no período, ele não foi suficiente para apontar para o tão desejado auto-abastecimento. Apenas nos últimos 6 anos analisados, entre 1985 e 1990, houve um crescimento significativo da produção e produtividade, decorrente do grande avanço da pesquisa no período. Esse crescimento da produção quase permitiu ao Brasil atingir a autosuficiência no abastecimento interno nos anos de 1987, 1988, 1989 e 1990. Portanto, o grande aporte de recursos alocados para esta cultura só vai começar a dar resultados significativos a partir de 1985. Assim, analisando o período como um todo, constatamos que a política brasileira de fomento à produção de trigo apresentou, na maior parte do período, um resultado líquido pouco significativo se considerarmos o volume de recursos que foram aportados pelo Estado.

Portanto, a política de fomento à produção de trigo foi uma prioridade na agenda do Estado brasileiro em todo o período em análise. Os resultados pouco significativos obtidos, em que pese o grande aporte de recursos públicos nesta política, tornaram difícil a manutenção dos privilégios aos produtores, aos moinhos e aos consumidores. Esses resultados "justificaram" a redução dos incentivos a partir do Governo Sarney e a sua extinção no Governo Collor.

## SÍNTESE E CONCLUSÕES

A análise sobre a gênese da política brasileira de fomento à produção de trigo- 1930/1946, elaborada no Capítulo I, nos mostrou os resultados e os determinantes da intervenção do Estado através das políticas de garantia de preços, de armazenagem, de crédito, de comércio exterior e de pesquisas.

O resultado, em termos de aumento da produção, foi satisfatório. Ela passou de 195.364 toneladas, em 1937, para 233.298 toneladas em 1945, um crescimento de 56 % no período. A produtividade, no entanto, decresceu. Estes resultados mostram que a política adotada foi parcialmente eficaz, pois a produção aumentou após um período de mais de 10 anos em que ficou estagnada, mas a produtividade decresceu e a dependência de importações não se alterou muito, passando de 85 %, em 1937, para 82 % em 1945. Assim, a redução significativa da dependência de importações, um dos principais objetivos da política no período, não foi atingida.

Uma explicação para a baixa eficácia da política nesse período inicial foi que o governo não alocou aportes expressivos de recursos no fomento da produção. Entre as políticas com forte impacto no curto prazo, política de crédito, de garantia de preços e quota de importações, apenas à primeira foram alocados recursos públicos, mas em volume inexpressivo. Assim, a política de crédito não influenciou o volume produzido nesse primeiro momento. O aumento foi resultado, principalmente, da política de preços e de quota de importação.

Dessa forma, inicialmente, o governo procura apenas normatizar as relações dos produtores com os moinhos. Os moinhos ficaram com o papel principal na política de preços de garantia e de armazenagem. Na política de crédito, o principal papel coube ao capital mercantil. Apenas na política de pesquisa o poder público teve papel significativo.

A intervenção do Estado na economia do trigo, no período 1937/1946, pode ser qualificada de pequena, de soft, se tivermos como referência a pesada intervenção que ocorrerá nos períodos seguintes. No entanto, se comparada com outras políticas voltadas para a produção de alimentos desse período inicial, com exceção do arroz, a intervenção pode ser considerada relevante. Portanto, se considerarmos as condições vigentes naquele momento, a política de fomento da produção de trigo pode ser caracterizada como objeto de grande prioridade por parte do governo federal, ainda que em grau menor que a praticada para as culturas voltadas para a exportação, como a do café e a da cana-de-açúcar.

O que levou o governo federal a colocar a política de fomento à triticultura na sua agenda como uma prioridade, a partir de 1937, foram fatores relacionados à acumulação de capital e à legitimação política do regime. A análise

desenvolvida nesse estudo, para o período de 1937 a 1946, apontou para uma grande influência dos seguintes fatores: a alta dependência de importações e sua grande importância na cesta de consumo dos trabalhadores urbanos; a mudança nas prioridades do Estado ocorrida em 1937, quando a política econômica passou a priorizar o desenvolvimento econômico do país via processo de substituição de importações; a questão da legitimidade política do governo federal, que alternou período de abertura do regime político com dois períodos de fechamento, fato que colocava na ordem do dia a questão da legitimação do mesmo frente às classes trabalhadoras urbanas, que aumentavam a sua força política. Além desses, temos o aumento expressivo nos preços externos do cereal em 1936 e 1937, e depois entre 1943 e 1946 com as suas repercussões no aumento do custo de vida, no custo de reprodução da força de trabalho, nas reivindicações salariais dos trabalhadores urbanos, no aumento dos gastos com importações e conseqüente pressão sobre o Balanço de Pagamentos; e os problemas de abastecimento colocados pelas quebras de safras em 1939, 1940 e 1944 no Brasil e pela quebra de safra argentina de 1945, então nossa principal fonte de importação em função da guerra.

A análise do período seguinte, 1946/1964, desenvolvida na Capítulo II, mostrou o aprofundamento da intervenção do Estado na política de fomento e a crise que se abateu sobre a mesma na parte final do período. Em função dessa crise, a evolução da produção e da área plantada não foi uniforme. A produção cresceu a taxas significativas até o ano de 1955. A partir desse ano, ela começa a cair, atingindo em 1964 uma produção inferior à obtida em 1952. A área plantada também cresce a taxas expressivas até 1959, quando começa a cair, atingindo em 1964 área inferior à de 1952. A queda na produção e na produtividade, em alguns anos, como em 1956 e 1957, está relacionada a problemas climáticos. Mas na maior parte do período analisado, a queda é explicada,



principalmente, pela crise na política de fomento. Assim, enquanto não entrou em crise, a política de fomento foi um elemento importante a contribuir para o aumento da produção e da produtividade.

O aumento da produção, nesse período, permitiu ao País uma redução na dependência de importações. Esta se reduz até 1956, quando a produção interna responde por 40 % do trigo consumido internamente. Isto se deu apesar do grande crescimento do consumo interno, aproximadamente de 79 %, entre 1945 e 1956. Assim, pela primeira vez, a política estava atingindo um de seus principais objetivos, que era a redução da dependência de importações. No final do período, em 1964, em função da crise, a dependência tinha voltado a atingir 87 %, um grau de dependência semelhante ao de 1937.

Os principais instrumentos utilizados no fomento da produção foram a política de preços mínimos, a política de crédito, a política de comercialização, a política cambial, a política de armazenagem e a política de pesquisas. O aporte de recursos governamentais, até que a política entrasse em crise, foi muito expressivo na política de crédito, no fomento da modernização e na política de pesquisas. A política de garantia de preços também passa a ter maior participação do governo.

O resultado satisfatório que a política de fomento apresentava foi reconhecido pelo governo de Juscelino Kubitschek quando da formulação de seu Plano de Metas de governo. O trigo foi o único produto agrícola a merecer uma meta de aumento de produção, em que pese ter sido pouco ambiciosa. No entanto, a partir de 1957, fatos novos importantes ocorreram e levaram à mudança na política. Os incentivos foram sendo retirados, a produção caiu e a dependência de importações aumentou. O que levou à sua retirada foram os problemas de financiamento da

industrialização no Plano de Metas e a crise econômica e política do período 1961-1964, associados à política americana de exportação de trigo.

A crise iniciada em 1957 afetou de maneira diferenciada os instrumentos de política. As políticas de modernização, de preços e de câmbio foram as primeiras a serem afetadas. A política de crédito foi afetada em 1961, após a triticultura já estar em crise. Com a crise o aporte de recursos se reduz drasticamente, o que contribui para redução da produção e conseqüente aumento da dependência de importações. A crise foi conseqüência da perda de prioridade da procura da autosuficiência, prioridade essa que teve início em 1937. Tal fato ocorre e se mantém em um período particularmente rico da história econômica e política do Brasil, que foi o da implantação do Plano de Metas e o das crises econômicas e políticas da primeira metade da década de 60. Assim, a crise tem sua origem nas prioridades econômicas e políticas do Governo de Kubitschek e vai se manter no período compreendido de 1961 a 1964, em função da crise econômica e política ocorrida no mesmo.

A crise está relacionada, também, à mudança no mercado internacional do trigo. A política de comércio exterior também sofre uma grande modificação, após 1956, como conseqüência das alterações nas condições de comercialização ocorridas no mercado internacional, patrocinadas pelo governo americano, o que levou à queda dos preços e melhorias substanciais nas condições de pagamento. Essas mudanças levam o governo brasileiro a ter interesse em realizar importações dos EUA, com quem firma uma série de acordos. As importações realizadas sob esse acordo contribuíram para melhorar a situação do Balanço de Pagamentos, e também, entre outras coisas, para uma melhor gestão do mesmo.

A crise é um marco importante na história da política brasileira de fomento à produção de trigo porque interrompe um ciclo iniciado em 1937 sob o signo da redução e ou eliminação da dependência de importação deste cereal para o abastecimento interno. Significa que a busca da autosuficiência perdeu a prioridade gozada, nos vinte anos anteriores, junto aos gestores da política econômica governamental.

No Capítulo III aprofundamos a análise dos fatos que levaram à crise na política de fomento da produção interna de trigo no período de 1957 a 1964. Mostramos que dificuldades de obtenção de recursos para financiar a implementação dos investimentos constituintes do Plano de Metas, em uma conjuntura que apontava para perspectivas de inflação crescente, levaram os gestores da política econômica a procurar fontes não inflacionárias de recursos. A importação de bens de consumo, principalmente de trigo, com financiamento em condições muito favoráveis pelos países exportadores, foi uma dessas fontes. O governo americano foi o principal fomentador dessas importações.

As importações de trigo financiadas a longo prazo foram importantes para a implementação do Plano de Metas porque a sua venda interna à vista foi uma importante fonte de recursos para o financiamento; com o financiamento de parte das importações desse cereal os recursos que antes seriam alocados na sua aquisição à vista no mercado internacional puderam ser deslocados para a importação de outros bens e serviços. Com o crescimento das importações ocorre uma diminuição da pressão sobre o governo para dar incentivos à produção interna, conseqüentemente reduzindo os gastos do governo no fomento da triticultura, o que possibilitava um rearranjo desses recursos para outros setores; a forma de financiamento da importação permitiu que o governo, se assim desejasse, pudesse administrar os preços do trigo aos

moinhos, de forma a reduzir as pressões inflacionárias e ganhar legitimação política junto às classes trabalhadoras urbanas.

Assim, podemos dizer que a importação de trigo, através de financiamento de longo prazo, contribuiu de maneira significativa para a implementação do Plano de Metas. Como consequência da adoção dessa alternativa de obtenção de recursos, foi abandonada a única meta de aumento da produção de produto agrícola no Plano de Metas, que era a do trigo.

No período que vai de 1961 a 1964, muito conturbado politicamente, as importações financiadas de trigo continuaram a ter um importante papel, uma vez que as condições econômicas do país pioram de maneira significativa e os gestores da política econômica perdem paulatinamente o controle da economia. Altas taxas de inflação, queda das taxas de crescimento do PIB, déficits no Balanço de Pagamentos, crises políticas internas, levam a piorar as condições internas e as relações externas do país. Isto contribuiu para aumentar ainda mais as dificuldades de obtenção de empréstimos externos, seja para financiar investimentos, seja para cobrir os déficits no Balanço de Pagamentos. Tudo isto mantém a importância das importações de trigo financiadas em condições favorecidas.

O aumento destas dificuldades contribuiu para aumentar a importância do uso da importação de trigo como fonte de obtenção de recursos via empréstimos externos. Contribuiu, também, para aumentar a importância de eventuais reduções reais nos preços do trigo aos consumidores como forma de reduzir a inflação e o custo de vida e ganhar legitimação política junto às classes trabalhadoras urbanas, além de continuar com o processo de redução dos incentivos à produção interna.

Assim, as dificuldades de obtenção de recursos internos e externos contribuíram para tornar as importações favorecidas de trigo importante fonte de recursos para, primeiro, implementar os investimentos do Plano de Metas e, segundo, para reduzir os impactos da crise econômica, política e social no período 1961 a 1964. Estas dificuldades, aliados à possibilidade de obtenção de recursos internos e externos via aumento das importações e redução da produção interna de trigo, levam o governo a reduzir os incentivos ao fomento da produção interna desse cereal nesse período. Há que se ressaltar, entretanto que, apesar de todas essas dificuldades, essa redução dos incentivos não significou o fim da política de fomento, que permaneceu, ainda que muito desfigurada, durante todo esse período.

Finalmente, na análise desenvolvida no Capítulo IV, período 1965 a 1990, mostramos os resultados e os determinantes da retomada dos incentivos à política de fomento da triticultura e, também, a crise que se abate sobre a mesma no final dos anos 80, a qual tem como consequência final a extinção da política específica de fomento da triticultura.

A produção cresceu muito, principalmente no período compreendido entre 1984 e 1989, permitindo ao Brasil, após 50 anos de início da política de fomento à triticultura, quase atingir a autosuficiência no abastecimento interno. Com a crise, a política perde a força, a produção cai e volta a aumentar a dependência de importações.

Outro bom resultado da política no período foi que o crescimento da produção se deveu, em grande parte, a um grande aumento da produtividade. A produtividade cresceu após quase 40 anos de estagnação. Os fatores que levam à queda da produção não afetam a produtividade no mesmo



sentido. Portanto, a crise não faz com que a produtividade volte para os níveis baixos de antes da segunda metade da década de 80.

Esse grande crescimento da produção e produtividade foi resultado de uma grande intervenção do Estado na economia do trigo. A produção, comercialização, industrialização e consumo foram objetos de uma grande regulação pelo Estado. As normas e o aparelho institucional montados pelo Estado brasileiro permitiram completo controle da "economia" do trigo.

O governo federal, principal formulador e executor da política de fomento, utilizou de diversos instrumentos para fomentar a produção interna. Até 1979, os principais instrumentos utilizados foram as políticas de crédito rural, de preço e de seguro- PROAGRO. Nos anos que se seguiram a política de crédito perde importância. Os bons resultados alcançados na segunda metade dos anos 80 estão muito relacionados, também, à política de pesquisas. Os investimentos em pesquisas cresceram muito a partir de 1974 mas, como já colocamos, os resultados só aparecem vários anos depois. Assim, a importância desses diversos instrumentos vai se modificando com o passar do tempo, mas todos são necessários para manter o estímulo ao produtor.

Apesar do grande crescimento verificado, a produção e a produtividade da triticultura brasileira continuaram a apresentar uma grande variação da produção ano a ano, fruto da expansão ou retração dos incentivos, e da variação nas condições ambientais.

Os determinantes principais da política de fomento também mudam no decorrer desse último período em análise. No período do regime militar, o trigo continuava sendo um importante produto de consumo de massas cujo abastecimento

era dependente de importações. Em função de problemas de legitimação do regime, o abastecimento do mercado de trigo era considerado assunto de segurança nacional, o que conferia um caráter estratégico ao produto. A justificativa para fomentar a produção era a de garantir o abastecimento com produção interna de forma a preservar a segurança do país. O fomento à produção interna tinha o objetivo de reduzir a dependência de importações e, assim, preservar a segurança nacional.

Quando da democratização, em função da crise do Estado, das pressões externas e internas para repensar a política, e dos interesses externos do país, da mudança do regime político e da base de sustentação do governo, a política de fomento perde esse caráter de segurança nacional. A sua existência passa a ser justificada pela ótica da segurança alimentar, o que não implica necessariamente na busca da autosuficiência interna do mercado, abrindo margens para a rediscussão do caráter da política no âmbito do Estado.

A política de fomento à triticultura, em particular, e a política de regulação da economia do trigo, como um todo, foram objetos de uma grande crítica. As críticas à política de fomento faziam parte, quase sempre, da crítica à intervenção do Estado na economia. A política foi criticada porque era extremamente dispendiosa, porque os resultados alcançados em termos do aumento da produção e da redução dos custos não eram compensadores, porque podia-se conseguir o produto no mercado internacional a um custo muito mais baixo. Assim, para os críticos o abandono da política poderia contribuir para redução do déficit fiscal e para reduzir o custo de reprodução da força de trabalho.

Os gastos do Estado com a regulação da economia do trigo, no período de 1973 a 1989, em dólares de 1990, atingiram, no mínimo, US \$967.076.000 em pesquisa, US

\$1.210.000.000 em PROAGRO, US \$2.238.867.960 em crédito de custeio, e US \$22.265.658.160 em subvenções em preços aos produtores, moinhos e consumidores, o que dá um total de US \$26.681.605.120. Esse valor, em si mesmo extremamente elevado, ganhava dimensões ainda maiores quando da exacerbação da crise fiscal e financeira do Estado, na segunda metade da década de 80.

Parte substancial desses gastos com subvenções não foi para os produtores e sim para os moinhos e consumidores. Este fato mostra a complexidade da política para o trigo nesse período. É uma política de fomento à produção, de subvenção ao consumo de modo a tornar baixo o custo de reprodução da força de trabalho e dar legitimidade para o governo junto às classes trabalhadoras urbanas. É também de redução da dependência de importações de forma a reduzir os gastos e os riscos de desabastecimento por algum problema externo, o que poderia comprometer a segurança nacional e ou a estabilidade política do regime; e de atendimento às reivindicações de produtores, cooperativas e setores políticos comprometidos em dar base política ao regime.

Assim, em função do exacerbamento da crise fiscal, da mudança no regime político e de sua base de sustentação política, da queda dos preços externos e da crise do Balanço de Pagamentos, o abastecimento deixa de ser questão de segurança nacional, e o Estado acaba com a regulação da produção, da comercialização, da industrialização e do consumo. Acaba a política específica de fomento da triticultura. Fica, apenas, a intervenção comumente realizada. A triticultura continua a ser objeto de política de fomento, mas sem os objetivos e a prioridade havidos no sistema anterior.

Uma análise geral da política brasileira de fomento da produção de trigo, no período 1937/1990, nos mostra que a

produção e a produtividade apresentavam uma grande variação anual em função de variações nas condições climáticas e nos incentivos à produção; que a mesma apresentou continuidade em todo o período analisado; que em todo esse período o Estado manteve instrumentos com o objetivo de estimular a produção interna. A análise nos mostra também que a importância que Estado dava à essa política, ao formula-la e implementa-la, variava de acordo com a conjuntura política e econômica interna e, também, em função da situação do Balanço de Pagamentos do país e das condições vigentes no mercado externo para aquisição de trigo e para obtenção de empréstimos; que o Estado criou e reforçou a política com o objetivo de reduzir a dependência de importações para abastecer o mercado interno e de reduzir os gastos com as importações em função de aumento externo no preço do produto ou em função de crises no Balanço de Pagamentos; que o Estado tinha o objetivo de estabilizar e ou rebaixar os preços aos consumidores e de garantir preços compensadores aos produtores, de forma a ganhar legitimidade política junto aos mesmos.

A análise global mostra que a redução dos estímulos por parte do Estado foi possibilitada pelas mudanças nas condições de importação do cereal no mercado externo, o que permitiu aos gestores da política econômica a obtenção de solução, ainda que parcial, para problemas relacionados ao balanço de pagamentos, ao financiamento de investimentos internos, à estabilidade de preços, à redução do custo de reprodução da força de trabalho, e à legitimação do governo junto a classes trabalhadoras urbanas. Que a redução dos estímulos se deveu, também, à crise fiscal do Estado, a qual impossibilitou a manutenção dos elevados gastos com subvenções aos produtores, moinhos e consumidores.

Essa análise mostra, também, que a intensificação dos incentivos à produção interna ocorreu no período em que o



país estava submetido a regimes fechados, primeiro governo de Getúlio Vargas e governos militares pós golpe de 1964. As duas exceções foram os períodos do Governo Dutra, em que ocorreu uma alta expressiva nos preços externos do trigo, e do segundo Governo Vargas, em que os preços externos continuavam elevados e havia uma grande crise no balanço de pagamento do país. Que a redução dos incentivos à triticultura ocorre em períodos em que as condições de importação são favoráveis ao país e o regime político está aberto (governos de Juscelino Kubitschek e Jânio Quadro/João Goulart e de Sarney e Collor).

A relação existente, em todo esse período, entre a política de fomento e a questão do processo de acumulação de capital e da legitimação política de regimes e governos, contribuiu para a formação de um consenso no aparelho do Estado, e em parcela significativa da sociedade, de que a produção interna de trigo deveria ser incentivada, ficando a discussão sobre o custo da mesma, quase sempre, sem muita relevância. Assim, em função dessa relação, a política se manteve contínua por mais de 50 anos, em que pese as críticas formuladas à mesma, em todo esse período, por importantes setores da sociedade.

O custo interno de produção mais elevado no Brasil que nos países exportadores é que colocava a necessidade dos estímulos à triticultura interna. Na negociação dos estímulos à produção interna, dos preços, e.g., colocava-se que o trigo era um produto relacionado à segurança nacional, que o abastecimento deveria ser satisfeito com produção interna, e que a meta da auto-suficiência deveria continuar sendo perseguida até que fosse alcançada. Colocava-se, portanto, que os preços deveriam correr atrás dos custos de produção. Se o custo interno de produção era esse, o preço pago ao produtor deveria se elevar até cobri-lo com uma margem de lucro. O custo determinava o preço. A discussão do



preço ao produtor de trigo era invertida em relação aos demais. Nos demais se fazia um levantamento do custo junto com as tendências do mercado. Quando o mercado ia para baixo o preço ia também, e vice versa. No trigo, não.

Assim, a análise de todos os períodos mostrou que fatores ligados à legitimação política e ao processo de acumulação de capital foram os responsáveis pela continuidade da política no período de 1937 a 1990. Eles condicionaram a formulação e implementação da política brasileira de fomento à produção de trigo. Essa é a principal explicação para a manutenção da política como uma prioridade na agenda do Estado por um período tão longo, a um custo tão elevado e com resultados, na maior parte do tempo, pouco expressivos.

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU (1989), M. P. (organizador); Anexo Estatístico in "A Ordem do Progresso". Rio de Janeiro, Editora CAMPUS, pág. 387 a 414.
- AGROANALYSES. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, vários números.
- ALVES (1991), I. T. G.; "Aspectos da Evolução da Produção e da Pesquisa em Trigo no Brasil". Campinas, IG/UNICAMP. (Dissertação de Mestrado).
- AMBROSI, I. & CRUZ, (1986) E. R. da; Taxas de Retorno dos Recursos Aplicados em Pesquisa no Centro Nacional de Pesquisa da EMBRAPA In "Revista de Economia Rural". Brasília, 24 (2), páginas 195-209, abril-junho.
- ANDIMA (1993)- Associação Nacional das Instituições de Mercado Aberto; "Séries Históricas- Inflação". Rio de Janeiro, ANDIMA.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL; "FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA". Rio de Janeiro, IBGE, vários anos.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL; "BANCO CENTRAL DO BRASIL". Brasília, DECRI/BACEN, vários anos.

ARAÚJO, P. F. C. de & MEYER, (1983) R. L.; Política de Crédito Agrícola no Brasil: Objetivos e Resultados in "Desenvolvimento da Agricultura: Estudos de Casos", ARAÚJO, P. F. C. de & SCHUH, G. E. (coordenadores). São Paulo, Livraria Pioneira Editora, pág. 305 a 328.

BARROS (1953), H. de; "Relatório ao Governo do Brasil sobre a Economia da Produção de Trigo no Rio Grande do Sul". Roma, ETAP/FAO/ONU, Relatório nº 39.

BAYMA (1960a), C.; "Trigo". Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola - Ministério da Agricultura, Volume I.

BAYMA (1960b), C.; "Trigo". Rio de Janeiro, Serviço de Informação Agrícola - Ministério da Agricultura, Volume II.

BESKOW (1986), P. R.; " O Arrendamento Capitalista na Agricultura". São Paulo-Brasília, HUCITEC-CNPq.

BIELSCHOWSKY (1998), R.; "Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimento". Rio de Janeiro, IPEA/INPES, série PNPE 19.

BOLETIM MENSAL; "BANCO CENTRAL DO BRASIL". Brasília, Banco Central do Brasil, Departamento Econômico, vários números.

- BOSI (1993), A; "Dialética da Colonização". São Paulo, Companhia das Letras.
- BRASIL-ARGENTINA (1986), "Ata para Integração Brasileiro-Argentina". Buenos Aires.
- BRUM (1988), A. J.; "Modernização da Agricultura: Trigo e Soja". Petrópolis, Vozes.
- BUAINAIN (1988), A. M.; "Limites da Política Econômica". Campinas, IE/UNICAMP, Texto para discussão nº 6.
- BURBACH, R. & FLYNN (1982), P.; "Agroindústria nas Américas". Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- BURNQUIST (1994), H. L. (Coord.); "Liberalização Comercial: Um Fator de Desenvolvimento do Setor Agrícola Brasileiro". Brasília, IPEA, Estudos de Política Agrícola nº 14.
- CAMPOS (1963), R. de O.; Oportunidade do Comércio dos Países Subdesenvolvidos in "Revista do Conselho Nacional de Economia". Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Economia, nº 3, ANO XII, set/out, pág. 435 a 461.
- CASTRO (1953), J. M. C. de; Trigo in "Intercâmbio". Porto Alegre, Secretaria de Indústria e Comércio, Ano I, Nº 1, Janeiro, páginas 13-21.
- CNI (1959); A Produção de Trigo no Brasil in "Revista Desenvolvimento e Conjuntura". Rio de Janeiro, Confederação Nacional da Indústria, ano III, nº 9, setembro, pág. 17 a 26.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, vários números.

- CONTADOR (1974), C. R.; Trigo Nacional: O Custo Social da Auto-Suficiência in "Estudos Econômicos". São Paulo, IPE/USP, vol. 4, nº 3, pág. 53 a 83.
- DE JANVRY (1983), A.; Why Do Governments Do What They Do? The Case of Food Price Policy in JOHNSON, G. & SCHUH, E.; "The Role of Market in World Food Economy". Boulder, Colorado, Westview Press, pág. 185-226.
- DELFIM NETO (1981), A.; "O Problema do Café no Brasil". São Paulo, IPE/USP, Ensaios Econômicos nº 16.
- DELGADO (1978), G. C.; "Uma Metodologia para Determinação de Preços Mínimos". Brasília, CFP/Ministério da Agricultura, Coleção Análise e Pesquisa- Volume 3.
- DELGADO (1985), G. C.; "Capital Financeiro e Agricultura no Brasil". São Paulo, ÍCONE Editora/Editora da UNICAMP.
- DELGADO (1993), G. C.; Capital e Agricultura no Brasil- 1930-80) in "Economia Ensaios". Uberlândia, Ed. Universitária da UFU, volume 7, nº 2, página 3-21.
- DESENVOLVIMENTO E CONJUNTURA (Revista); "Confederação Nacional da Indústria- CNI". Rio de Janeiro, CNI, vários números.
- ENGLER, J. J. de C. & MEYER, R. L. (1973); Trigo: produção, preços e produtividade in "Pesquisa e Planejamento Econômico". Rio de Janeiro, vol. 3, nº 2, pág. 341 a 368.
- EPEA (1966); "Crédito Agrícola no Brasil". Rio de Janeiro, MPCE- Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada.
- FERREIRA (1991), L. da R.; Tecnologia, Produtividade, Infra-Estrutura e Perspectivas de Modernização da Agricultura



Brasileira in "Perspectivas da Economia Brasileira-1992", IPEA. Brasília, IPEA, páginas 163-176.

FORMIGA (1983), T. N.; "PROAGRO- Programa de Garantia de Atividade Agropecuária - Avaliação de seus Objetivos na Microrregião Homogênea de Passo Fundo- RS". Rio de Janeiro, FGV. (Dissertação de Mestrado, 219 páginas)

FREITAS, L. M. & DELFIM NETO (1960), A.; "O Trigo no Brasil". São Paulo, Associação Comercial.

GASQUES, J. G. & VILLA VERDE (1991) C.; Recursos para a Agricultura e Orientação dos Gastos Públicos in "Perspectivas da Economia Brasileira- 1992". Brasília, IPEA.

GASQUES, J. G. *et alii* (1988); Gastos Públicos na Agricultura: Estrutura e Resultados in "Anais do XXVI Congresso da SOBER". Fortaleza, Volume I, páginas 224 a 246.

GAZETA MERCANTIL (Jornal), São Paulo, Vário números.

GONTIJO (1989), V. *et alii*; Eliminação do Subsídio ao Trigo: Uma Avaliação das Consequências Econômicas in "Anais do XXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural". Piracicaba, Vol. I, 449-464.

GRAZIANO DA SILVA (1982), J.; "A modernização dolorosa". Rio de Janeiro, Zahar.

GRAZIANO DA SILVA (1985), J.; "O que é a questão agrária?". São Paulo, Brasiliense, 10ª edição.

GRAZIANO DA SILVA, J. & KAGEYAMA (1987), A.; "A Dinâmica da Agricultura Brasileira: Do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais". Campinas, IE/UNICAMP. mimeo.

GRAZIANO DA SILVA, J. et alii (1983); "Tecnologia e campesinato: o caso do Brasil". São Paulo, Brasiliense, REP, nº 12.

GRZYBOWSKI (1977), C.; O Trigo no Brasil in "Notes du G.E.R.A.I.". Paris, I.N.R.A., nº 2, septembre.

GRZYBOWSKI (1987), C.; "Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo". Petrópolis, Vozes/FASE.

HAYAMI, Y. & HUTTAN (1988), V. W.; "Desenvolvimento Agrícola: Teoria e Experiências Internacionais". Brasília, EMBRAPA.

INFORMAÇÕES ECONÔMICAS; "Instituto de Economia Agrícola-IEA". São Paulo, IEA/Secretaria Estadual de Agricultura, vários números.

IPARDES (1989)- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, "Acordos Brasil Argentina: Grupos de Interesse e Impactos no Complexo Trigo Nacional". Curitiba, IPARDES- Fundação Edison Vieira.

IPEA (1975) (Instituto de Planejamento Econômico e Social); "Tecnologia Moderna Para a Agricultura - Vol. II - Fertilizantes Químicos". Brasília, IPEA, Série Estudos para o Planejamento, nº 11.

IPEA (1987) (Instituto de Planejamento Econômico e Social); Acompanhamento da Ação do Governo. Setor Agrícola- 1986 e Perspectivas para 1987 in "Dados Conjunturais da Agropecuária. Brasília, IPEA, Edição Especial.

- KAGEYAMA (1990), A. (coord.); O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: Do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais in "Agricultura e Políticas Públicas", DELGADO, G. et alii organizadores. Brasília, IPEA.
- KAGEYAMA, A. & GRAZIANO DA SILVA (1987), J. F.; "A Dinâmica da Agricultura Brasileira: do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais". Campinas, IE/UNICAMP.
- KNIGHT (1971), P.; "Brazilian Agricultural Technology and Trade". New York, Praeger Publishers.
- KUBITSCHKE (1963), J.; Reformulação da Aliança para o Progresso in "Revista do Conselho Nacional de Economia". Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Economia, nº 3, ANO XII, set-out, pág. 435 a 461.
- LAFER (1975), C. ; O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas in "Planejamento no Brasil", LAFER, B. M. (coordenadora). São Paulo, Ed. Perspectiva, pág. 29 a 50.
- LESSA (1981), C.; "Quinze Anos de política Econômica". São Paulo, Brasiliense.
- LIMA (1983), J. L. et ali; "Estatísticas Básicas do Setor Agrícola no Brasil". São Paulo, IPE/USP.
- MACIEL (1956), A. B.; "Aspectos Legais do Trigo". Rio de Janeiro. s. e.
- MAJORS (1974), K. R.; Distribution and Utilization of U. S. Wheat in "Wheat: Production and Utilization", edited by INGLET, G. E.. Westport, Connecticut, The Avi Publishing, cap. 17, pág. 412 a 463.

- 
- MALAN (1980), P. et alii; "Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52)". Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- MANTEGA (1987), G.; "A Economia Política Brasileira". São Paulo/Petrópolis, Polis/Vozes.
- MARQUES (1988), M.; "A Política Agrícola Comum da CEE". Brasília, CFP, Estudos Especiais, volume 22.
- MARTINE, G. & GARCIA (1987), R. C.; "Os impactos sociais da modernização agrícola". São Paulo, Caetés.
- MELO (1983), F. H. de; "O Problema Alimentar no Brasil". Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MELO (1988), F. H. de; Um Diagnóstico sobre a Produção e Abastecimento Alimentar no Brasil in "A Questão da Produção e do Abastecimento Alimentar no Brasil", AGUIAR, M. de N. (organizadora). Brasília, IPEA/IPLAN.
- MENDES (1994), A. G. (Coord.); "Liberalização de Mercado e Integração Econômica do Mercosul: Estudo de Caso sobre o Complexo Agroindustrial Triticola". Brasília, IPEA, Estudos de Política Agrícola nº 10.
- MONTENEGRO (1948), L.; "O Trigo e a Reforma Agrária". Rio de Janeiro, Imprensa Nacional. (Discursos proferidos na Câmara dos Deputados)
- MÜLLER (1982), G.; "Agricultura e industrialização do campo no Brasil". São Paulo, Brasiliense, REP, nº 6, abril-junho.

- MÜLLER, (1981) G.; "O complexo agroindustrial brasileiro". São Paulo, EAESP/FGV.
- MUNHOZ (1982), D. G.; "Economia Agrícola. Agricultura- uma defesa dos subsídios". Petrópolis, Vozes.
- ORTEGA (1988), A. C.; "A Indústria de Rações: da Especialização à Integração Vertical". Campinas, CNPQ/UNICAMP.
- PAIM (1957), G.; "Industrialização e Economia Natural". Rio de Janeiro, ISEB-MEC, Textos Brasileiros de Economia.
- PAIVA (1976), R. M. *et alii*; "Setor Agrícola do Brasil". São Paulo, Forense-Universitária/EDUSP.
- PAIVA (1983), R. M.; "Apreciação Geral sobre o Comportamento da Agricultura Brasileira in "Desenvolvimento da Agricultura: Estudos de Casos", ARAÚJO, P. F. C. de & SCHUH, G. E. (coordenadores). São Paulo, Livraria Pioneira Editora, pág. 155 a 212.
- PEREIRA (1988), L. B.; "O Estado e o Desempenho da Agricultura Paranaense no Período de 1975-1985 in "XVI Encontro Nacional de Economia- Anais". Belo Horizonte, ANPEC, Volume III, páginas 270 a 291.
- PINTO (1981), L. C. G.; "Notas Sobre a Política de Crédito Rural". Campinas, DEPE/UNICAMP, Texto para discussão nº 4.
- PRADO JR (1981), C.; "Contribuição para Análise da Questão Agrária no Brasil in "A Questão Agrária no Brasil". São Paulo, Brasiliense, página 15 a 85.



- RAMALHO JÚNIOR (1994), A.; "Complexo Agroindustrial, Grupos de Interesse e Políticas Públicas: O Caso do Trigo no Brasil". Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP. (Tese de Doutorado)
- RANGEL (1986) , I.; "A Inflação Brasileira". São Paulo, Bienal.
- RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES; "BANCO CENTRAL DO BRASIL". Brasília, Banco Central do Brasil, Departamento de Crédito Rural e Industrial- DECRI, Vários Números.
- RELATÓRIO ANUAL; "BANCO CENTRAL DO BRASIL". Brasília, Banco Central do Brasil, Departamento Econômico, vários anos.
- REYDON, B. P. & GRAZIANO DA SILVA (1985), J.; "Impactos do progresso técnico na agricultura brasileira, 1960 /1980". Vitória, ANPEC, ANAIS, Volume II.
- ROMERO (1960), N. et alii; Trigo in "Anais do 1º Foro Agrícola". Porto Alegre, Secretaria de Agricultura, páginas 96 a 101.
- SANTOS (1983), G. F. dos; "Abastecimento de Alimentos: A Intervenção do Estado e a Reprodução da Força de Trabalho". São Paulo, EAESP/FGV, Relatório de Pesquisa Nº 27.
- SCHILING (1937), O.; "A Triticultura no Brasil e a urgente Necessidade da sua Intensificação". Rio de Janeiro, Rodrigues & CIA.
- SCHILING (1959), P.; "Trigo". Rio de Janeiro, ISEB-MEC.

- SCHUH (1976), G. E.; "O Desenvolvimento da Agricultura no Brasil". Rio de Janeiro, APEC. (Em colaboração com Eliseu Resende Alves)
- SHIKI (1991), S.; "Agro-Food Policies and Petty Commodity Production in Brazil: some implications of changes in the 1980s". London, University College London/University of London. (Tese de Doutorado)
- SILVA (1971), A. R. da ; O Preço do Trigo Nacional in "A Lavoura". S. l., jan/fev, pág. 28.
- SILVA (1992), V. M. da; "A Regulação do Mercado Brasileiro de Trigo: seus Beneficiários e Prováveis Conseqüências da Desregulação". São Paulo, IPE/USP. (Dissertação de Mestrado)
- SMITH (1983), G. W.; A Política Agrícola Brasileira, 1950 - 1967 in "Desenvolvimento da Agricultura: Estudos de Casos", ARAÚJO, P. F. C. de & SCHUH, G. E. (coordenadores). São Paulo, Livraria Pioneira Editora, pág. 213 a 257.
- SOARES (1987), R. P., Subsídio ao Trigo: Uma Abordagem Alternativa in "Dados Conjunturais da Agropecuária". Brasília, CAA/IPLAN, nº 148, 12-21.
- SOARES (1988), R. P., Trigo in "Agroanalysis". Rio de Janeiro, FGV, abril, 13-23.
- SOARES, (1980), R. P., "Avaliação Econômica da política tritícola de 1967 a 1977". Brasília, CFP, Coleção Análise e Pesquisa, volume 20.
- SORJ, B. et alii (1982); "Camponeses e agroindústria". Rio de Janeiro, ZAHAR.

SOUZA (1973), A. de; "Trigo no Brasil". Brasília, Imprensa Nacional, Câmara dos Deputados.

SOUZA, E. C. de & TARGA (1982), L. R. P. (coords); A Agricultura do Rio Grande do Sul *in* "25 Anos de Economia Gaúcha". Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, Vol. 3.

TAVARES (1978), M. da C.; "Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Ensaio Sobre Economia Brasileira". Rio de Janeiro, Zahar Editores.

TEIXEIRA (1958), E. F.; "O Trigo no Sul do Brasil". São Paulo, Gráfica Editora Linotype.

TOMASINE (1980), R. G. A.; Contribuição das Ciências Agrárias para o Desenvolvimento: O Caso do Trigo *in* "Revista de Economia Rural". Brasília, SOBER, Vol. 18, nº 3, jul/set, pág. 359 a 382.

VIANNA (1987), S. B.; "A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)". Rio de Janeiro, BNDES.

VILLA VERDE (1988), C. M.; A Evolução das Despesas do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO *in* "Dados Conjunturais da Agropecuária". Brasília, IPEA, nº 156, página 18-29.