

TEMAS DA ATUALIDADE

SUBSÍDIO AO TRIGO: O DIABO AMASSA NOSSO PÃO?¹

VANDER GONTIJO²

RESUMO - Neste trabalho são reconsideradas algumas das questões relacionadas com o subsídio ao trigo. Analisam-se as conseqüências da intervenção do Governo em seu mercado. Opina-se sobre certas propostas de alteração no atual sistema de comercialização e se fazem sugestões a respeito de algumas políticas relacionadas com esse produto. Ao assumir a despesa de US\$ 101 em cada tonelada de trigo comprada pelos moinhos, o Governo provoca uma redução artificial no preço dos derivados desse produto, aumentando seu consumo em detrimento de outros produtos sucedâneos e substitutos. O subsídio é, assim, uma restrição à expansão da demanda do arroz, do feijão, do milho e da mandioca, entre outros, limitando, conseqüentemente, o nível de emprego e de renda dos agricultores, em geral, pequenos. Com a perspectiva de gerar um déficit na Conta do Trigo em torno de Cr\$ 20 trilhões em 1986, as pressões de ordem monetária para a retirada do subsídio aumentam tremendamente sobre o Governo. Justificativas para a tomada dessa decisão não são poucas. Algumas das mais importantes são discutidas nesse texto.

Termos para indexação: política do trigo, subsídio, farinha mista panificável, custos e benefícios.

WHEAT SUBSIDIES: DID THE DEVIL MAKE OUR BREAD?

ABSTRACT - In this paper some of the issues related to the wheat subsidies are revisited. Some of the consequences of Government intervention on the wheat market are also analyzed and suggestions to change current market organization are formulated. The Brazilian Government is charged US\$ 101 for every ton of wheat grain bought by the Brazilian mills. Thus the bread, macaroni, pizzas, biscuits and other wheat made cakes become artificially inexpensive to consumers. Demand has increased in such a way that wheat is nowadays in Brazil one of the cereals with the highest per-capita consumption. On the other hand, this Government intervention has caused reductions in demand for rice, edible beans, corn and cassava, among others. Employment and income in the agricultural sector have decreased, affecting mostly the small farm producer. The perspective of a huge deficit in the Wheat Account has increased political pressure to cut the subsidies. Actually it is very difficult to understand why Government should expend the equivalent to 60% of the Ministry of Education budget to subsidize a product that is more consumed by the rich families of Brazil, more consumed in the South than in the Northeast Region, and more consumed in the urban area than in the rural place where the nutrition problem is more intense.

Index terms: Wheat policy, subsidies, mixed flour, cost and benefits.

¹ Recebido em 02 de dezembro de 1985.
Aceito para publicação em 02 de janeiro de 1986.

² Pesquisador do Departamento de Estudos e Pesquisas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (DEP/EMBRAPA) - Ed. Venâncio 2000 - 7º andar - CEP 70333 - Brasília, DF.

INTRODUÇÃO

Você acha o pãozinho barato? O macarrão também? Aparentemente você está certo. O preço da farinha de trigo no Brasil é dos mais baixos no mundo. Porém, faça bem suas contas, pois você pode estar sendo enganado. Na verdade, na padaria, no supermercado ou no restaurante, você paga apenas uma parte do preço do pãozinho, do macarrão ou da pizza. A outra parte o Governo lhe obriga a incluir na conta de luz e da água, nos impostos e taxas que recolhe para engordar sua receita. Na prática, você está pagando a outra parte do preço do pão quando compra qualquer coisa "cara".

Não! Não é porque "o diabo amassou o pão"! Não tem nada disso. O vilão aqui é o próprio Governo que há duas décadas intervém no mercado do trigo. Esta intervenção tem sido muito discutida no mundo dos negócios, no meio político e na comunidade científica.

Os debates, via de regra, se referem aos benefícios e aos custos dessa intervenção. Especula-se também sobre as conseqüências econômicas e sociais da retirada do subsídio ao trigo, da desativação do sistema de quotas de distribuição do trigo e da liberalização de suas importações.

De maneira bastante resumida vamos, a seguir, relatar e analisar algumas dessas conseqüências. Dentre as mais esperadas destacar-se-á a oportunidade da utilização das farinhas panificáveis de milho, de mandioca, do arroz, do triticale e da soja, entre outros, como sucedâneos complementares da farinha de trigo na fabricação de pães, massas, bolos e biscoitos.

POR QUE PÃO DE TRIGO?

Existe uma explicação do lado da demanda e outra, interagindo com esta, do lado da oferta. Através da manipulação de mecanismos econômicos e de alguns subterfúgios gerou-se uma demanda efetiva pela farinha de trigo no Brasil. A estrutura desta demanda tem sido conservada através do subsídio ao trigo que, artificialmente, mantém seus preços relativos abaixo dos preços de seus eventuais substitutos.

No início da década de 50, os Estados Unidos, que detinham grandes estoques de trigo, através da Lei Pública 480, passaram a exportar alimentos com financiamentos de longo prazo e a juros favorecidos. Dentro deste contexto, o Brasil firmou com os EUA, o Acordo do Trigo, que admitia a importação do produto, com o pagamento em cruzeiros, a preços subsidiados e prazo de resgate de até 40 anos, incluindo períodos de carência de até 10 anos. Quando não conseguiam vender, doavam.

Assim, depois de criado o hábito, através de uma oferta abundante do trigo estrangeiro no Brasil, mecanismos foram criados, consciente ou "inconscientemente", que permitiram eliminar de vez as possibilidades de alteração na estrutura de consumo dos derivados do trigo. O preço da farinha de trigo ficava sempre abaixo dos

preços de seus sucedâneos. Em resumo, há principalmente três motivos que explicam as diferenças de preços existentes. Um é a própria disponibilidade interna das diversas farinhas. Outro, é seu custo de produção e o terceiro é a intervenção do Governo na formação do preço da farinha de trigo.

O controle governamental tem sido justificado em termos da existência de um mecanismo de coordenação vertical na economia tritícola do País, evitando, por um lado, sua desorganização e, por outro, a geração de crises de abastecimento em um produto tão importante da cesta de consumo.

O Decreto-Lei nº 210, de 27/02/67, estabeleceu a exclusividade do Governo na comercialização do trigo em grão, proibiu a instalação de novos moinhos, determinou a aferição da capacidade dos existentes e estabeleceu critérios para o abastecimento. O País foi geograficamente dividido em oito zonas de consumo e a cada semestre o Governo faz uma previsão das necessidades de trigo em cada zona, distribuindo o cereal na proporção da capacidade aferida em 1967 e registrada na Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB).

Por este mecanismo, mantém, nos silos dos moinhos, um estoque regulador, de sua propriedade, vendendo às empresas, a cada semana, a cota prevista. Os moinhos tem a possibilidade de recusar cotas, caso a demanda efetiva seja inferior à estimada e, em sentido contrário, podem solicitar cotas extras, caso a procura real supere a estimada, sendo atendidos na medida da conveniência governamental.

Até 1972 não existia subsídio para o trigo. No Governo do presidente Emílio Médici, na euforia decorrente do milagre brasileiro, a Administração Pública empenhava-se em baixar, sucessivamente, os índices inflacionários, tendo sido estabelecido para 1973 a meta de 12% ao ano. Porém, no final de 1972, devido à frustração da safra russa as cotações do trigo subiram verticalmente, chegando a atingir US\$ 240 a tonelada no primeiro trimestre de 1974, após se manter ao redor de US\$ 60/70 durante vários anos. Paralelamente, sobreveio, em 1973, a chamada primeira crise do petróleo, pressionando, entre outros custos, os dos fretes marítimos.

Neste cenário e dispo de poderes excepcionais, seria compreensível que o Governo Federal se mantivesse empenhado em alcançar suas metas de redução da inflação. A questão do preço externo afigurava-se uma acidentalidade e foi julgado conveniente não repassar aquela alta externa atípica aos preços internos do trigo, importante no cômputo dos índices oficiais da inflação. Não era necessária a criação de um instrumento legal, pois o Decreto-Lei 210, estabelecendo o monopólio de compra e venda de trigo, possibilitava automaticamente a introdução do subsídio. Sendo o Governo Federal monopsonista e monopolista, vende ao preço que julga conveniente, embora anteriormente à referida crise, buscasse revender pelo preço médio ponderado de compra. Assim, no Governo Médici o subsídio foi implantado. Tal política foi mantida no Governo do presidente Ernesto Geisel. No Governo do presidente João Figueiredo a política de subsídio foi mantida até 18 de agosto de 1980, quando foi iniciado o processo de descontínua retirada.

É importante reafirmar que o subsídio foi instituído pelo Governo Federal com o

objetivo, a curto prazo de evitar um aumento extra na inflação. Exatamente por este motivo, o subsídio do trigo permanece até hoje e com ele um maior acesso do consumidor aos derivados do trigo.

Porém, ao concentrar-se no rebaixamento artificial do preço do trigo, o subsídio acaba por beneficiar todas as categorias sócio-econômicas indistintamente. Trata-se, portanto, de gasto que "fere o princípio político da progressividade na geração e aplicação das receitas governamentais".

Zandonadi (1985 b) examinando dados do ENDEF constatou que a família de maior renda consome mais trigo do que a de menor renda. Conseqüentemente, em termos absolutos, a família rica se beneficia mais da política de subsídio do que a pobre. "Ademais, o consumo per capita é bem maior no sul do País do que no Nordeste e muito mais nas áreas urbanas do que nas rurais".

PÃO DE MACACHEIRA?

Não se pretende obviamente substituir totalmente a farinha de trigo, mas sim de acrescentar a esta, outras farinhas panificáveis. Não existe, e dificilmente vai existir, por exemplo, tecnologia para fabricação de pães, massas, bolos e biscoitos com 100% de farinha de mandioca, que possa agradar aos consumidores.

Várias instituições de pesquisa industrial, dentre as quais o Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL) e o Centro de Tecnologia Agrícola e Alimentar (CTAA) da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), já estudaram o problema da utilização da mistura de outras farinhas panificáveis à farinha de trigo. Praticamente todos os problemas técnicos já tem solução. A tecnologia já foi, inclusive, testada em escala comercial.

Além do mais, "os moinhos tem interesse e condições de operar suas instalações com farinhas mistas, assim que elas se tornarem viáveis economicamente" (Zandonadi, 1985 b).

O CTAA (Empresa..., 1985) também demonstrou através de resultados de pesquisas realizadas junto aos consumidores, que a adição de até 10% de outras farinhas, além de não apresentar, a nível industrial, problemas técnicos, mantém as características organolépticas semelhantes às dos derivados do trigo.

Particularmente, a pesquisa do CTAA, realizada em uma amostra bem representativa, mostrou que os consumidores não notaram nenhuma alteração em produtos tradicionalmente confeccionados com a farinha de trigo pura.

Por outro lado, Lins & Silva (1983) examinando as elasticidades preço, renda e preço-cruzada da demanda por trigo, concluíram que as possibilidades de substituição de trigo, ou de seus derivados, por outros alimentos é relativamente pequena. Argumenta-se, contudo, que as elasticidades estimadas não refletem muito bem a realidade, uma vez que foram obtidas em um mercado com forte intervenção do Governo.

Além disso, é necessário recordar que os consumidores não puderam responder a variações nos preços relativos dos substitutos de trigo porque as variações desses preços foram quase sempre mantidos abaixo das variações dos preços dos substitutos. Este fato determinava a oferta exclusiva da farinha panificável produzida apenas com o trigo. Não havia, para o consumidor, oportunidade de fazer opção entre os diversos produtos derivados do trigo e das respectivas misturas, inviabilizando, assim, qualquer tentativa de medir os efeitos substitutivos provocados pelas variações nos preços relativos.

COMO SE PAGA O PÃO?

A proteção governamental a este produto implica em imposições e penalidades aos produtos substitutos e sucedâneos. O subsetor produtor de mandioca, feijão, milho e arroz, por exemplo, cuja produção é efetuada quase que exclusivamente em propriedades de reduzido tamanho, teve uma perda enorme em termos de emprego e renda. O aumento da demanda por trigo via redução de seus preços por força do subsídio, contribuiu para a redução da demanda desses produtos agrícolas nacionais de consumo popular. Outro custo envolvido é representado pela penalização desnecessária ao contribuinte de impostos.

Um dos argumentos utilizados para a manutenção do subsídio ao trigo é que a sua retirada causaria, via elevação do preço do pão, dos biscoitos e massas alimentícias, uma elevação considerável do índice de preços ao consumidor. A retirada imediata e total causaria um impacto direto sobre o preço do trigo em grão aumentando-o em 110%, a farinha em 100%, o pão francês em 19%. O macarrão ficaria 27% mais caro e os biscoitos aumentariam em torno de 8%. Os índices inflacionários aumentariam 15%, sendo 8% decorrente do efeito direto do aumento dos derivados do trigo e 7% em razão do efeito cascata sobre os demais produtos da cesta de consumo.

Estima-se que, em média, desde 1976, a União tenha dispendido, anualmente, um montante superior a US\$ 800 milhões com o subsídio ao trigo, sem contar as despesas diretas e indiretas decorrentes do controle estatal de sua comercialização e os próprios gastos com sua importação.

Esta grande despesa possui um forte componente inflacionário, visto que pressiona a base monetária, os meios de pagamento, os juros e as importações, entre outros. Porém, justamente em vista da complexidade de itens onde seus efeitos aparecem, fica extremamente difícil medir a participação do subsídio no índice inflacionário do País.

Porém, pode-se ter uma idéia aproximada, ao se verificar que a "Conta do Trigo" em 1983 e 1984 explicou, respectivamente, 23 e 38% da expansão da base monetária nacional. Portanto, a própria permanência do subsídio também tem um caráter inflacionário, na medida que o Governo emite ou toma recursos emprestados para cobrir o déficit da Conta do Trigo.

Se não emite nem vende títulos ao público, o Governo se vê obrigado a aumentar impostos, taxas e tarifas dos serviços públicos. Então, "o que o consumidor economiza no pão ele paga na conta de luz, da água, do gás, nos outros alimentos, etc", tornando o subsídio, da mesma forma, altamente inflacionário".

ASPECTOS CONJUNTURAIS

A safra de 1985 foi um recorde nacional inesperado. O País produziu 4,01 milhões de toneladas de trigo, numa área aproximada de 2,55 milhões de hectares. Como o consumo de trigo em 1986 está projetado em 6,1 milhões de toneladas, 500 mil toneladas deverão ser usadas como sementes e 350 mil toneladas ainda serão consumidas em 1985, bastará ao Brasil importar 2,95 milhões de toneladas para satisfazer a demanda interna.

É conveniente observar três pontos a respeito dessas informações. Primeiro, sabe-se que o Brasil ratificou, recentemente, um acordo com o Canadá, comprometendo-se a adquirir de 750 a 1500 mil toneladas de trigo em 1986. Da mesma forma, mantém outro acordo com a Argentina, pelo qual deverá importar mais 1,3 milhão de toneladas. Portanto, apenas estes dois acordos completariam grande parte das necessidades de importação no próximo ano.

A segunda observação diz respeito às projeções do consumo interno. Suspeita-se que não alcançarão níveis tão altos, pois estão calculadas com base nos atuais preços relativos cuja alta é esperada com a redução do subsídio.

Finalmente vale chamar a atenção para o fato de que o desempenho do trigo é importante para evitar reduções na plantação de soja, cujos ganhos foram estreitos na safra de 1984/85.

A capacidade de ensilagem de trigo em grão no Brasil é de 910,103 toneladas. Dispõe ainda a indústria do trigo de uma capacidade de 500000 toneladas para armazenagem de produtos acabados e/ou a granel, como farinhas, farelo ou trigo ensacado.

Como apenas a produção nacional chegou a 4 milhões de toneladas, em 1985, torna-se claro que o País não dispõe de uma infraestrutura de armazenagem suficiente para fazer face à sua capacidade produtiva.

Esta restrição traz problemas sérios para o setor. Impõe, por exemplo, uma necessidade de armazenar o trigo em locais não apropriados e mal localizados. Força o consumo do trigo produzido no mesmo ano, sem o descanso tecnicamente recomendado do grão, prejudicando a sua qualidade. Além disso, vai requerer improvisações no transporte e locomoção da soja, milho e outros grãos colhidos no verão.

A tonelada do trigo importado tem oscilado, em 1985, em torno de US\$ 168, posto moinho. O trigo nacional custa ao Governo o equivalente a US\$ 288 a tonelada. Ao preço FOB do trigo importado se adicionam as despesas com o frete, o seguro, a armazenagem, impostos aduaneiros, etc., do porto de embarque até a porta do moinho. Ao trigo nacional o Governo paga o equivalente a US\$ 248 a

tonelada e gasta mais com os custos de transporte, estocagem e seguro para colocar o trigo nos moinhos. Neste ano agrícola, calcula-se que estas despesas devem ficar em torno de US\$ 40 a tonelada.

Como a produção nacional (4 milhões de toneladas, em 1985) deve satisfazer a dois terços da demanda interna (6,1 milhões de toneladas, em 1986), o preço médio, posto moinho, deverá ficar em torno de US\$ 218 a tonelada. O Governo cobra dos moinhos apenas US\$ 117 a tonelada, assumindo, desta forma, a despesa de US\$ 101 em cada tonelada vendida aos moinhos. Assim, em 1986, o Governo deverá gastar cerca de US\$ 646 milhões com o subsídio do trigo. Em termos percentuais, estima-se que o subsídio esteja em torno de 46%. Levando-se em consideração uma inflação esperada de 250% para os próximos doze meses, o subsídio do trigo, em 1986, seria equivalente a quase 60% do orçamento do Ministério da Educação para o mesmo ano.

É interessante verificar que o custo de um dólar gerado com a exportação tem duas parcelas. Uma, paga diretamente ao exportador, em moeda corrente, equivale ao valor constante da fatura de exportação (dólar oficial convertido em cruzeiros). Outra parcela equivale aos custos dos favores, estímulos, prêmios, isenções e certos serviços e "facilidades" gratuitos oferecidos para viabilizar a venda ao exterior. Esta parcela do custo, geralmente omitida dos cálculos, pode chegar a 28% da cotação oficial de um dólar.

Em decorrência, o custo da tonelada do trigo importado passaria para US\$ 215 e o subsídio total para US\$ 712 milhões, ou seja, CR\$ 22,4 trilhões em 1986 (considerando o câmbio de novembro de 1985 e uma expectativa de inflação de 250%).

Uma idéia mais geral do custo social do subsídio ao trigo pode ser obtida comparando-se os benefícios que seriam gerados se os recursos tivessem sido investidos em uma alternativa que possuísse uma finalidade semelhante.

Assim, como o subsídio ao trigo tem também uma "inspiração social", os 20 trilhões de subsídio que deverão ser gastos em 1986 poderiam ser, por exemplo, aplicados na "educação". A educação representa investimento em capital humano e é fonte de crescimento econômico e de desenvolvimento social duradouros. Vários estudos tem mostrado que os investimentos na formação de capital humano são altamente compensadores para a sociedade. Os recursos que a EMBRAPA destinou à formação de seus pesquisadores, por exemplo, apresentam um retorno positivo da ordem de 42% para a sociedade brasileira. Conseqüentemente, se o subsídio ao trigo não apresentar um retorno econômico e social mais significativo, então melhor seria reorientar os gastos afim de evitar desperdícios de recursos tão vultosos.

O SISTEMA DE QUOTAS

No espírito do DL-210, de 1967, o País foi geograficamente dividido em oito zonas de consumo e, a cada semestre, o Governo faz uma previsão das necessidades

de trigo em cada zona, distribuindo o cereal na proporção da capacidade aferida dos moinhos em 1967 e registrada na SUNAB.

Funcionam, atualmente no Brasil, devidamente registrados na SUNAB, 181 moinhos de trigo, que possuem capacidade de moagem muito variada. Cerca de 130 moinhos possuem uma quota média anual de 5830 toneladas (1984). O restante, ou seja, 53 moinhos detém uma quota média anual de 95.133 toneladas. Portanto, estes 53 moinhos (30% do total) abastecem cerca de 87% do mercado nacional de farinha de trigo.

Torna-se, assim, necessário, ao se analisar o sistema de quotas de trigo, considerar a existência de pequenas, médias e grandes empresas na indústria de moagem com evidentes e diferenciados poderes de mercado. Além disso, vários moinhos estão ligados a grandes empresas multinacionais, o que lhes dá "lobbies" e maior poder de barganha.

Um sistema de quotas para ser "justo" teria de ser mais dinâmico para permitir a absorção do crescimento do mercado de maneira a não só favorecer os grandes moinhos, mas também de dar a devida oportunidade aos pequenos.

O crescimento da demanda em regiões específicas pode exigir tanto um aumento ou maior utilização da capacidade de moagem, bem como a instalação de novos moinhos. O sistema de quotas deveria ter critérios bem definidos para permitir a melhor opção entre estas alternativas. É imprescindível, todavia, que exista um adequado e supervisionado nível de concorrência honesta na demanda pelos aumentos de quotas.

INTERESSES OCULTOS

Atualmente, além de controlar as importações, as aquisições internas e a distribuição do produto aos moinhos, o Governo fixa os preços do trigo, da farinha de trigo e de seus derivados mais importantes. Portanto, se o Governo decidir alterar qualquer um dos elos que compõem o sistema de produção e comercialização do trigo, deverá, também, atentar para as repercussões que deverão ocorrer dentro e fora desse sistema.

Retirando-se o subsídio, o preço do trigo, para os moinhos fica evidentemente mais alto, obrigando o Governo a reajustar adequadamente os preços da farinha de trigo e os preços dos derivados atualmente sob seu controle. A questão mais importante a ser investigada envolve as vantagens e o interesse da indústria tritícola no desencadeamento desse processo de reajustamento, bem como as suas repercussões no seio da sociedade consumidora.

A abordagem conveniente dessa questão requer uma estimativa científica dos diversos parâmetros que compõem a estrutura de produção, processamento, distribuição, comercialização e consumo do trigo, incluindo uma investigação sobre a organização do mercado da indústria do trigo, composta, no Brasil, de mais de 100 mil padarias, 70 fábricas de massa e cerca de 181 moinhos.

Existem suspeitas apontando para uma relativa inelasticidade da demanda da farinha de trigo e de seus derivados e para a existência de alguns monopólios e oligopólios espaciais, na indústria do trigo. Essas hipóteses, se confirmadas, poderiam justificar o interesse de algumas facções da indústria tritícola no aumento do preço da farinha de trigo e de seus derivados que poderia ser desencadeado pela retirada ou redução do subsídio, "justificando" o pioneirismo da "indústria moageira na pioneira reivindicação de redução dos níveis do subsídio (Martins Filho, 1985).

AUTOSUFICIÊNCIA?

Existem limites tecnológicos de um lado e de recursos de outro. A cultura do trigo é típica de clima temperado e de baixas altitudes e a sua adaptação a regiões fora desses limites requer pesquisas intensas, difíceis e demoradas. Infelizmente, a pesquisa sistemática e objetiva sobre o trigo no Brasil é recente. No entanto, alguns resultados com perspectivas bastante favoráveis e promissoras já se podem notar. Em condições adequadas de clima, os preços sendo remuneradores, o Brasil já consegue produzir cerca de dois terços de suas necessidades internas.

O sucesso alcançado, principalmente em termos de qualidade, em solos de cerrado brasileiro, principalmente em áreas sob irrigação, tem reacendido novas esperanças com respeito às possibilidades de produção do trigo nacional.

Torna-se, no entanto, de vital importância para a política de trigo no País que os serviços de difusão e extensão intensifiquem seus esforços para levar o conhecimento produzido pela pesquisa aos tricultores nacionais.

Porém, somente uma eficiente integração entre a pesquisa, difusão e extensão e as respectivas políticas econômicas do Governo permitirão ao Brasil reduzir os custos sociais trazidos com a necessidade de proteger este importante segmento da alimentação da população brasileira.

Essa integração com as demais políticas econômicas deve ser cuidadosamente planejada. Por exemplo, os resultados das pesquisas com o trigo irrigado no cerrado brasileiro não poderão ser efetivamente utilizados pelos agricultores se não houver uma perfeita coordenação com:

- a. a política energética, para que se viabilize o acesso à energia necessária para os projetos de irrigação;
- b. a política de transporte e armazenagem, para que se viabilize o acesso aos insumos necessários ao escoamento das safras e à manutenção e conservação do produto;
- c. a política de produção de sementes, para garantir seu suprimento e a qualidade das cultivares;
- d. a política de crédito para investimento e custeio, para a adequada complementação de capital do produtor, bem como para prover o necessário incentivo a atividades de produção do trigo e de seus sucedâneos;

- e. a política de garantia de preços mínimos, para motivar a produção do trigo e dos sucedâneos;
- f. a política de câmbio e de importações, para a devida proteção à atividade produtiva interna. Como o trigo importado é relativamente mais "barato" para os moinhos, a preferência por esta fonte de suprimento deve ser regulada, estabelecendo-se reduções graduais de acordo com a produção nacional de trigo e da mistura planejada com os respectivos sucedâneos; e
- g. a política de ciência e tecnologia, para inovar, monitorar e assistir tecnologicamente a produção das matérias-primas (trigo, mandioca, milho, sorgo e triticale) e a indústria de farinhas, principalmente para assegurar os padrões de qualidade exigidos no processo de panificação.

RECURSOS PARA A PESQUISA

Além das dotações orçamentárias previstas pelo Ministério da Agricultura para a EMBRAPA, os próprios produtores, através de suas entidades de classe e cooperativas, instituíram, inicialmente pela FECOTRIGO em 1967, o Fundo de Desenvolvimento da Pesquisa do Trigo (FDPT), hoje administrado pelo CTRIN, do Banco do Brasil, para suplementar exclusivamente os projetos de aperfeiçoamento genético do cereal no País.

O Fundo é formado com recursos dos próprios agricultores, que recolhem voluntariamente ao CTRIN cerca de 0,2% do produto de suas vendas ao Governo. Os recursos são rateados no final do ano conforme as necessidades estabelecidas pelas próprias entidades de pesquisa, quais sejam o Centro Nacional de Pesquisa do Trigo (CNPT), de Passo Fundo, RS, a Unidade de Execução de Pesquisa de Âmbito Estadual - UEPAE de Dourados, MS, além da Cooperativa Agrícola de Cotia (COTRIJUI) e da Fazenda Itamarati, que mantém convênio de pesquisa com a EMBRAPA.

Algumas iniciativas significativas são também conduzidas por empresas privadas e por outras instituições do Governo. O Centro de Energia Nuclear na Agricultura (CENA), da Universidade de São Paulo, campus de Piracicaba, por exemplo, está desenvolvendo um programa de melhoramento genético do trigo por técnicas nucleares. Sementes de diversas cultivares foram irradiadas com raios-gama e enviadas aos três institutos de pesquisa que participam do projeto (o Instituto Agrônomo de Campinas, SP, o Instituto Agrônomo do Paraná e o Instituto de Pesquisas Agrônomicas, RS) para desenvolvimento. As sementes colhidas desses cultivares serão plantadas em 1986, em vários locais dos três Estados, para início de seleção, visando a obtenção de mutantes resistentes a doenças, de porte mais baixo e mais tolerantes à toxicidade de alumínio. Este projeto está sob coordenação geral da Seção de Radiogenética do CENA e o financiamento é da Comissão Nacional de Energia Nuclear.

Devido a excelentes condições climáticas verificadas no ano de 1985, os triticul-tos brasileiros ganharam de "São Pedro" uma receita líquida adicional de CR\$ 3,4 trilhões. Segundo técnicos ligados a esta cultura, se não fosse a pesquisa, este ganho teria sido menor. Eles atribuem, modestamente, à pesquisa, uma participação de apenas 20% no ganho obtido com o aumento verificado na produtividade da safra de 1985. Assim, dos CR\$ 3,4 trilhões, CR\$ 680 bilhões não teriam sido obtidos se os agricultores não tivessem seguido as recomendações técnicas e usado culti-vares desenvolvidas pela pesquisa agrícola. É importante esclarecer neste particular que a média de 1000 quilogramas por hectare, o que tem sido normal nos últimos anos, já traz em si uma grande contribuição da pesquisa agrícola brasileira. Ambrosi & Cruz (1985) calcularam uma taxa interna de retorno de 59% para o período 1974/82.

Nota-se, porém, que apenas CR\$ 248 bilhões, a preços de novembro de 1985, — pouco mais de 7% do que foi inesperadamente ganho na safra de 1985 — foram aplicados até hoje no Programa Nacional de Pesquisa de Trigo, coordenado pela EMBRAPA. É ainda lamentável verificar que os recursos destinados a este Programa tem sofrido quedas drásticas. Hoje aplica-se menos da metade do que se aplicava em meados da década de 70.

É preciso reativar a pesquisa de trigo. Há muito que se fazer para se consolidar uma boa produtividade do trigo em nossa terra, para baixar os custos de produção, para reduzir as incertezas causadas pelas variações climáticas e pelo ataque de doen-ças e pragas. Há também um grande espaço para a pesquisa com trigo sob irrigação, principalmente na região dos Cerrados.

É verdade que o Governo da Nova República não incluiu o trigo entre os produ-tos prioritários. O trigo pode não ser importante sob alguns critérios, porém em termos de pesquisa agrícola ele tem de ter prioridade máxima. O descaso com a pesquisa em trigo é reflexo de uma generalização mal intencionada, perniciosa e prejudicial ao Brasil. Interessa, por outro lado, aos países exportadores de trigo, que não desejam perder a gorda e tradicional fatia que mantém no mercado bra-sileiro.

CONCLUSÕES

- a. Nos últimos 14 anos o Brasil dispendeu aproximadamente US\$ 7 bilhões com a importação de trigo. Este montante, se acrescido de juros acumulados atin-giria US\$ 14 bilhões, o que é demasiadamente oneroso para a população bra-sileira. A eliminação do subsídio, aumentando os preços relativos do trigo, reduziria sua demanda e, conseqüentemente, os gastos com sua importação;
- b. Suspeita-se que o consumo de trigo no País tem aumentado em detrimento do consumo de outros produtos agrícolas, ao ponto de se tornar um dos cereais de mais alto consumo per capita no Brasil. A retirada do subsídio teria efei-tos positivos no consumo e oferta desses últimos. Estima-se, por exemplo,

que a eliminação dos subsídios ao trigo reduziria o seu consumo em algo próximo a um milhão de toneladas, ou seja, 16% do consumo atual. O "espaço" deixado pelo trigo seria, conseqüentemente, ocupado pelo milho, mandioca, batata inglesa, feijão e arroz, entre outros. A mistura da farinha de mandioca panificável até o nível de 10% é tecnicamente viável e aceitável pelos consumidores (Empresa..., 1985). Para se efetivar esta mistura seria necessário uma produção adicional de 600 mil toneladas de farinha de raspa de mandioca, ou seja, 2,1 milhões de toneladas de raiz;

- c. O custo por tonelada é alto pois a produtividade por hectare é baixíssima. A produtividade é baixa em razão das adversidades climáticas nas regiões onde o trigo é cultivado. As práticas culturais, as variedades utilizadas e os níveis de adubação ainda não são adequados. Os recursos destinados à pesquisa agrícola com trigo devem ser aumentados e a pesquisa em irrigação deve merecer prioridade, principalmente na região dos cerrados;
- d. Espera-se que os preços relativos do trigo e de seus eventuais substitutos reflitam a disponibilidade destes em cada região do Brasil. O custo da mistura, em cada região, deve ser o principal parâmetro para a escolha das alternativas tecnicamente viáveis, como, aliás, acontece nas indústrias de rações e de salsichas, entre outras. Os preços relativos de cada eventual substituto deverão determinar a composição da demanda dos moinhos pelas respectivas farinhas panificáveis. Evidentemente que o mercado, democratizado, continuará demandando, por certo, produtos derivados de farinha de trigo pura. Esta opção deve ser correspondida pela indústria, com os devidos e justos ajustes nos preços;

O CTAA da EMBRAPA, estima que a oferta de Farinha de Raspa de Mandioca (FRM), nas Regiões Norte e Nordeste, é suficiente para suprir as necessidades de sucedâneos à mistura com a farinha de trigo. Já na Região Sul seria mais conveniente utilizar a Farinha Desengordurada de Milho (FDM). A Região Centro-Oeste teria a opção entre FDM e a FRM uma vez que um acréscimo na utilização desses dois sucedâneos pouco comprometeria suas respectivas ofertas. Um programa mais agressivo de incentivo à produção desses sucedâneos seria recomendado para a Região Sudeste, uma vez que os níveis de substituição propostos pressionariam grandemente as atuais ofertas de milho e mandioca, certamente com elevações de seus preços.

- e. Haverá necessidade de medidas complementares de proteção à produção nacional de trigo na hipótese de eliminação dos subsídios. Poderia-se, por exemplo, compensar o subsídio ao trigo nacional com um imposto sobre o trigo importado. O preço do trigo nacional no mercado interno teria a característica de um preço mínimo para garantia do produtor. A comercialização do trigo continuaria sob monopólio do Governo. Como o trigo nacional ainda é muito caro, todas as vendas continuariam sendo feitas ao Governo, porém

através da Comissão de Financiamento da Produção (CFP). Esta Agência do Governo realizaria periodicamente leilões de trigo selecionando e priorizando regiões e extratos de tamanho de moinhos;

- f. O Governo tem gasto quantias enormes ao subsidiar o trigo. Estas quantias tem um alto custo de oportunidade e são inflacionárias. Retirando-se o subsídio, quantias equivalentes poderiam ser aplicadas em áreas de maior retorno econômico e social e no médio e longo prazos, reduzir a inflação, pois implicaria em menor pressão sobre os meios de pagamento e base monetária. Como já foi salientado por Zandonadi (1985 b), a "sustentação do subsídio ao trigo é uma questão de controle momentâneo de índice e não de inflação". O Governo tem preferido, no combate ao aumento dos preços, prender-se a resultados de curto prazo, insustentáveis por um período maior, sem observar que, num horizonte mais amplo, a permanência do subsídio é muito mais nociva. O subsídio é um exemplo típico de como uma "boa" decisão de curto prazo pode trazer péssimas conseqüências a longo prazo.

REFERÊNCIAS

- AMBROSI, I. & CRUZ, E. R. da . **Taxas de retorno dos recursos aplicados em pesquisa no CNPT/EMBRAPA.** Passo Fundo, EMBRAPA, 1985. (mimeo.).
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Centro de Tecnologia Agrícola e Alimentar. **Pesquisa em escala industrial para determinação técnica-econômica da produção, moagem e utilização de farinha desengordurada de milho (FDM), farinha de raspa de mandioca (FRM) e farinha de sorgo (FS) como sucedâneos parciais de farinha de trigo.** Rio de Janeiro, 1985. (Relatório global).
- LINS, E. R. & SILVA, J. R. da . **Perspectivas do trigo face a recentes medidas de política econômica.** *Inf. econ.*, 13(12):33-43, 1983.
- MARTINS FILHO, J. **Breve perfil da indústria do trigo no Brasil.** *Alim. Tecnol.*, (3), jul. 1985.
- ZANDONADI, R. **Política interna do trigo.** Brasília, s. ed., 1985 a. (mimeo.).
- ZANDONADI, R. **Trigo: subsídio e inflação.** *Alim. Tecnol.*, (3), jul. 1985 b.